

**ПРОМОВИРАЊЕ НА
ТРАНСПАРЕНТНОСТА И ОТЧЕТНОСТА
ВО ЈАВНИТЕ ИНСТИТУЦИИ**



Република Македонија
ДРЖАВНА КОМИСИЈА
ЗА СПРЕЧУВАЊЕ НА КОРУПЦИЈАТА



ПРОМОВИРАЊЕ НА ТРАНСПАРЕНТНОСТА И ОТЧЕТНОСТА ВО ЈАВНИТЕ ИНСТИТУЦИИ

ДЕКЕМВРИ 2012

ПРОЕКТ:

ПРОМОВИРАЊЕ НА ТРАНСПАРЕНТНОСТА И ОТЧЕТНОСТА ВО ЈАВНИТЕ ИНСТИТУЦИИ

КООРДИНАТОР НА ПРОЕКТОТ:

Д-р Слаѓана Тасева, Транспаренси Интернешнел Македонија

АСИСТЕНТ НА ПРОЕКТОТ:

Дона Димов - Марковска

ЗА ДРЖАВНАТА КОМИСИЈА ЗА СПРЕЧУВАЊЕ НА КОРУПЦИЈАТА:

Владимир Георгиев, проект менаџер

ЗА МИСИЈАТА НА ОБСЕ ВО СКОПЈЕ:

Маја Суботиќ, проект менаџер

АГЕНЦИЈА ЗА ИСТРАЖУВАЊЕ „РЕЈТИНГ“:

Никола Спасов, извршен директор

Печатено од:



CIP - Каталогизација во публикација

Национална и универзитетска библиотека “Св. Климент Охридски”, Скопје

35:005.332(497.7)

ПРОМОВИРАЊЕ на транспарентноста и отчетноста во јавните институции. - Скопје : ОБСЕ, 2013. - 202 стр. : граф. прикази ; 23 см

Фусноти кон текстот

ISBN 978-608-4630-44-9

а) Јавни институции - Транспарентност - Македонија
COBISS.MK-ID 93807626

Содржината на ова издание не значи дека секогаш ги одразува погледите или ставовите на Мисијата на ОБСЕ во Скопје.

СОДРЖИНА:

ПРЕДГОВОР	6
I. ВОВЕДУВАЊЕ НА КОНЦЕПТОТ НА ИНТЕГРИТЕТ	8
ВОВЕД	10
РАМКАТА НА СИСТЕМОТ ЗА ИНТЕГРИТЕТ ОД ПРАВЕН И ПРАКТИЧЕН АСПЕКТ	12
ВОВЕДУВАЊЕ НА СИСТЕМИ НА ИНТЕГРИТЕТ:	
ПЕРСПЕКТИВИ НА ПОЛИТИКИТЕ	25
ИМПЛЕМЕНТАЦИЈА НА КОНЦЕПТОТ НА ИНТЕГРИТЕТ ВО СЛОВЕНИЈА	31
ПЛАНОВИ ЗА ИНТЕГРИТЕТ – ИНСТИТУЦИОНАЛЕН МЕХАНИЗАМ ЗА СПРЕЧУВАЊЕ НА КОРУПЦИЈАТА	38
СПРОВЕДУВАЊЕ НА КОНЦЕПТОТ НА ИНТЕГРИТЕТ ВО РОМАНИЈА	43
II. ИЗВЕШТАЈ ОД КВАЛИТАТИВНАТА АНАЛИЗА ВО СЕКТОРОТ ОБРАЗОВАНИЕ И СПОРТ	51
ВОВЕД	52
ИЗВЕШТАЈ ОД КВАЛИТАТИВНАТА АНАЛИЗА НА АНТИ- КОРУПЦИСКИТЕ МЕРКИ ВО СЕКТОРОТ ОБРАЗОВАНИЕ И СПОРТ	53
ИНДЕКСИ	124
III. ИСТРАЖУВАЊА НА ПЕРЦЕПЦИЈАТА НА ГРАЃАНИТЕ ЗА КОРУПЦИЈА	127
ИСТРАЖУВАЊЕ ЗА КОРУПЦИЈАТА ВО ОБРАЗОВАНИЕТО И СПОРТОТ	128
ИСТРАЖУВАЊЕ ЗА КОРУПЦИЈАТА ВО ЈАВНАТА АДМИНИСТРАЦИЈА	151
ИСТРАЖУВАЊЕ ЗА КОРУПЦИЈАТА ВО ГРАЃАНСКОТО ОПШТЕСТВО И МЕДИУМИТЕ	173

ПРЕДГОВОР

Оваа публикација е финален продукт на проектот „Промовирање на транспарентноста и отчетноста во јавните институции“, што е дел од повеќегодишниот план на Мисијата на ОБСЕ за поддршка на имплементацијата на Државната програма за превенција и репресија на корупцијата и судирот на интереси 2011-2015 (Државна програма). Проектот имаше за цел да ги зајакне капацитетите на Државната комисија за спречување на корупцијата (ДКСК) и подигање на свеста на граѓанското општество и граѓаните за активностите и предизвиците на полето на превенција на корупција во земјата. Проектот вклучи три компоненти:

- 1) Изработка на периодични тематски истражувања за перцепцијата на граѓаните во врска со проблемот корупција и конфликт на интереси во три сектори од Државната програма,
- 2) Развој на методологија за квалитативна проценка на активностите и индикаторите во еден сектор од Државната програма, и
- 3) Активности за зајакнување на капацитетите на Државната комисија за спречување на корупцијата.

Проектот беше имплементиран од Мисијата на ОБСЕ во Скопје, Секторот за добро владеење, во периодот 30 јули-31 декември 2012, во партнерство со ДКСК и Транспаренси Интернешнл Македонија (ТИМ), како координатор на проектот. Целта беше резултатите од трите компоненти да се искористат како база за поширока активност за подигање на свеста и јавни дебати. Тематските извештаи кои се однесуваа на активностите утврдени во Државната програма содржеа препораки адресирани до клучните јавни институции, одговорни за преземање мерки за превенција на корупцијата и ДКСК.

Цел на проектот беше да се промовира транспарентноста и отчетноста во јавните институции преку активности за градење на капацитетите на државните институции и подигање на свеста на граѓаните во врска со анти-корупциските иницијативи. Произлегувајќи од проектните цели, остварените проектни резултати беа следните:

Резултат 1: Развиена методологија за квалитативна анализа на активностите и индикаторите во еден пилот сектор од Државната програма и извршен мониторинг на нејзината имплементација во 2012 година.

Резултат 2: Оценета перцепција на јавноста во три сектори од Државната програма за спречување на корупцијата.

Резултат 3: Зајакнати капацитети на ДКСК за развој на концептот на интегритет и електронската евиденција на податоците.

Во 2012 година проектот имаше неколку целни групи, како на пример ДКСК и институциите надлежни за спроведување на Државната програма на кои им беа овозможени објективни и сеопфатни податоци и клучни препораки за натамошно подобрување и прогрес; секторот на НВО кој активно беше вклучен во поддршка на владините напори и постапки за превенција и борба против корупцијата; Владата, која доби точни информации за достигнувањата и предизвиците во имплементација на антикорупциската политика во земјата, и граѓаните, на кои им се потребни подобрени услови за живеење, подобри економски можности, поголема доверба

во јавните институции, особено во владините напори за ефективна борба против корупцијата.

Зголемениот интегритет, отчетност и транспарентност кои ги промовира проектот ќе водат до повисока свет на јавноста, пониски нивоа на корупција и повисок животен стандард во следниот период.

I. ВОВЕДУВАЊЕ НА КОНЦЕПТОТ НА ИНТЕГРИТЕТ

Вовед

Поимот интегритет прерасна во еден од најчесто употребуваните термини кога станува збор за концептот на доброто владеење. Во таа насока, кога се говори за доброто владеење, во основа се мисли на градење и негување на духот на интегритетот на лично и институционално ниво, со што би се поттикнала и би се обезбедила независност, професионалност и отчетност во извршување на надлежностите утврдени со домашното и меѓународното право.

Регионалната конференцијата која во рамките на Проектот “Промовирање на транспарентноста и отчетноста во јавните институции” се одржа на 6 и 7 ноември 2012 година е значајна од повеќе аспекти: беа презентирани практиките и искуствата од законската и институционалната поставеност на концептот за интегритет во повеќе земји од регионот (Молдавија, Романија, Бугарија, Словенија и Србија); беше обезбедена можност за размена на искуства и мислења за ефектите и развојот на овие системи со цел да се достигне повисоко ниво на ефикасност; со активното учество на Државната комисија за спречување на корупцијата (ДКСК) и на претставници од повеќе институции од земјата кои веќе имаат искуство во апликативна примена на различни модели за интегритет, како што се Државниот завод за ревизија, Министерството за внатрешни работи и Царинската управа, беше обезбедена платформа за согледување на домашните практики и искуства на овој план.

Зеднички заклучок од плодната расправа која се водеше во рамки на конференцијата е дека **не постои една единствена методологија ниту пак еден единствен модел за системско аплицирање на концептот на интегритет**, во чија основа се плановите за интегритет односно проценката на ризиците од корупцијата. Секоја држава применува модел или комбинација на методи кои биле достапни во одреден временски период и кои постојано се дополнуваат и надградуваат со цел да се одговорат на потребата за зајакнување на системот за национален, институционален и личен интегритет. Препораките вградени во Државната програма за спречување на корупцијата и судирот на интереси 2011-2015 година донесена од ДКСК, многу силно го афирмираат разбирањето дека националниот интегритет треба да се вгради и да се протега во сите чинители на општественото живеење, а првенствено во системот на власта, на независните институции, во локалната самоуправа, во приватниот и во граѓанскиот сектор и медиумите. Со Државната програма е воспоставена и првата правна основа за натамошно имплементирање на концептот на интегритет.

Ако се има предвид целта на конференцијата да се обединат искуствата, модалитетите, но и предизвиците и дилемите од веќе применетите концепти во земјите од регионот, може да се каже дека оние искуства што се покажале како ефикасни, ќе бидат искористени во дефинирањето на концептот на интегритет во земјата. Оттаму полесно ќе се дојде до одговор на прашањата како што се: на кое ниво да се започне (на централно или локално институционално ниво вклучувајќи го и личниот интегритет); имплементацијата и следењето во практиката; проценката и управувањето со ризиците при тоа имајќи ги предвид постојните нормативни и институционални механизми.

Рамката на системот за интегритет од правен и практичен аспект

ТЕХНИЧКИ ПРЕГЛЕД

М-р Сандра Благојевиќ Дамијан, Директор на L.I.F.E., Ltd

ПРЕДГОВОР

ТЕХНИЧКИ ПРЕГЛЕД

Рамката на системот за интегритет од правен и практичен аспект претставува технички преглед кој беше подготвен како придонес кон регионалната конференција со наслов „Системот за интегритет и антикорупциските превентивни политики“ која се одржа на 6-7 ноември во организација на Мисијата на ОБСЕ во Скопје, ДКСК и Транспаренси интернешнл Македонија. Прегледот се заснова на претходна темелна работа и истражување во областа на градењето интегритет и спречувањето на корупцијата.

Техничкиот преглед на Рамката на системот за интегритет од правен и практичен аспект (понатаму во текстот како „Техничкиот преглед“) е замислен како документ за преглед на правната рамка за интегритет и нејзината меѓународна и регионална примена.

ПРАВНИ ИНФОРМАЦИИ/ИЗЈАВА ЗА НЕПРИФАЌАЊЕ НА ОДГОВОРНОСТ

Овој технички извештај не е формално уредуван. Содржината на оваа публикација не мора да значи дека секогаш ги одразува погледите и политиките на Мисијата на ОБСЕ во Скопје, ТИ или другите вклучени организации, ниту пак подразбира нивна поддршка.

БЛАГОДАРНОСТ

Авторката се заблагодарува за мислењата со кои различните чинители придонесоа кон изготвувањето на овој Технички преглед. Авторката особено им се заблагодарува на претставниците на Транспаренси Интернешнл Македонија и Мисијата на ОБСЕ во Скопје за повратните информации при процесот на консултација.

ВОВЕД

Повеќе нема сомневање дека корупцијата негативно влијае врз сите сектори на општеството. Таа ја поткопува националната култура, ги загрозува стабилноста и безбедноста и претставува закана за општествениот, економскиот и политичкиот развој на една држава. Таа исто така ги цеди владините ресурсите и ги попречува меѓународните инвестиции. Иако корупцијата е универзален проблем, сепак таа е особено штетна за земјите во транзиција затоа што тие земји се најмногу погодени од економскиот пад и се најмалку способни да ги апсорбираат дополнителните трошоци врзани за поткупот, измамата и злоупотребата на економската благосостојба.

Корупцијата е реалност која тешко може да се измери, но сепак, може да се измери. Иако постои голем број на проблеми кои не одат во прилог на ова тврдење, сепак тоа е возможно по пат на следење на институционалните профили на државата и изнаоѓање вредни информации за просторот кој остава можност за корупција, како на пример практиките за јавни набавки, административната рамка, управувањето

со буџетот и слично. Иако со ваквите активности не може корупцијата директно да се измери, тие сепак се покажаа како успешен показател за идните трендови.

Во **Првиот дел** на Техничкиот преглед даден е краток осврт на регулативата и клучните меѓународни и регионални иницијативи за проценка на рамката на системот за интегритет и системите за спречување на корупцијата. Понатаму, во **Вториот дел** следи преглед на практичните димензии на рамката на системот за интегритет и проценката на системите за спречување на корупцијата во јавниот сектор на одредени држави. **Третиот дел** содржи општи препораки за тоа во која насока треба да се упати владата.

ПРВ ДЕЛ: ПРЕГЛЕД НА РЕГУЛАТИВАТА ЗА РАМКАТА НА СИСТЕМОТ ЗА ИНТЕГРИТЕТ

ЗАКОНСКАТА РАМКА ЗА ИНТЕГРИТЕТ

Во овој дел се истакнуваат главните меѓународни и регионални антикорупциски иницијативи од изминатата деценија, како и контекстот кој доведе до тоа корупцијата да се третира како важно прашање кое го попречува развојот. Оваа анализа воопшто не е исцрпна. Целта на анализата е да понуди поширок контекст на рамката на системот за интегритет.

Демократското владеење, вклучително и учењето за поделба на власта, претставува основа на секоја рамка за интегритет. Поделбата на власта ги дели владините институции во три сфери: законодавна, извршна и судска. Исто така постојат и институции кои имаат своја улога во јавната администрација. Како и другите земји, земјата има широка законска рамка за интегритет која постепено се менувала и зајакнувала во последниве години. Тука спаѓаат и Уставот, законите на Собранието, локалната власт, законите за избори, кривичниот законик, јавните служби, спречувањето на корупцијата, внатрешната фискална контрола, правото на пристап до информации, народниот правобранител итн., т.е. сите тие го сочинуваат поширокиот контекст на рамката на системот за интегритет. Покрај овие, постојат и политики и упатства кои ги поставуваат стандардите за интегритетот на јавниот сектор. Тие ги надополнуваат законската рамка и институциите, коишто го вршат процесот на следење, поставуваат стандарди, нудат совети или вршат спроведување. Тука спаѓаат Кодексот на однесување, стандардите за квалитет, стандардите за добро владеење итн.

Механизмите за разоткривање на неприфатливо однесување претежно се состојат од надзорни тела и механизми за ревизија, истрага и пријавување. Во земјата постои широк спектар на такви надлежни тела кои вршат надзор и ревизија на однесувањето на јавниот сектор. Законодавната и институционалната рамка за системот на интегритет се разликуваат кај различни земји во поглед на примената, процесот на следење (мониторинг) и санкционирање на неприфатливо однесување.

Подолу во текстот е даден преглед на правото на Европската унија (acquis) и инструментите кои мора да ги прифатат земјите членки во согласност со стандардите за интегритет и борба против корупцијата (преземено од Упатствата за најдобри практики од областа на интегритетот, антикорупцијата и административните мерки

против организиран криминал во ЕУ, 2008 год.)

Европска унија

- Конвенцијата од 26 јули 1995 год. за заштита на финансиските интереси на Европските заедници (ОЈ С 316 од 27 ноември 1995 год., стр.49)
- Протоколот од 27 септември 1996 год. кон Конвенцијата за заштита на финансиските интереси на заедницата (ОЈ С 313 од 23 октомври 1996, стр.2)
- Вториот протокол кон Конвенцијата за заштита на финансиските интереси на заедницата (ОЈ С 221 од 19 јули 1997 год., стр.12)
- Протокол за толкувањето по пат на прелиминарни одлуки на Советот на европските заедници кон Конвенцијата за заштита на финансиските интереси на заедницата (ОЈ С 151 од 20 мај 1997 год., стр.2)
- Конвенцијата од 26 мај 1997 год. за борбата против корупцијата што вклучува службеници на Европските заедници или службеници на земји членки на Европската унија (ОЈ С 195 од 25 јуни 1997год., стр.2)
- Допис од 28 мај 2003 год. од Комисијата до Советот, Европскиот парламент и Европскиот економски и социјален совет за сеопфатната политика на ЕУ за борба против корупцијата (COM(2003)317)
- Одлука на Советот бр. 2003/642/ЈНА од 22 јули 2003 год. во врска со примената во Гибралтар на Конвенцијата за борбата против корупција вклучувајќи службеници од Европските заедници или функционери од земјите членки на Европската унија (ОЈ L 226 од 10 септември 2003 год., стр. 27)
- Рамковна одлука на Советот 2003/568/ЈНА од 22 јули 2003 год. за борбата против корупцијата во приватниот сектор (ОЈ L 192 од 31 јули 2003 год., стр. 54)

Совет на Европа

Конвенции на Советот на Европа

- Конвенцијата на кривичното право за корупцијата , отворена за потпис на 27 јануари 1999
- Конвенцијата на граѓанското право за корупцијата , отворена за потпис на 4 ноември 1999 год.
- Дополнителен протокол кон Конвенцијата на кривичното право за корупцијата, 15 мај 2003 год.

Комитетот на министри

- Препорака бр. R(2003)4 за општите правила против корупцијата при финансирањето на политичките партии и изборните кампањи, 8 април 2003 год.
- Препорака бр. R(2000)10 за кодексите на однесување за јавните службеници, 11 мај 2000 год.
- Препорака (97)24 за дваесетте водечки принципи за борба пртив корупцијата, 6 ноември 2997 год.
- Препорака (98)7 за Статутот на Групата на држави против корупцијата (GRECO), 5 мај 1998 год.
- Препорака (99)5 за формирање на Групата на држави против корупцијата (GRECO), 1 мај 1999 год.

Обединетите нации

- Конвенцијата на ОН против Транснационален организиран криминал, 15 ноември 2000 год.
- Конвенцијата на ОН против корупцијата, 31 октомври 2003 год.
- Меѓународниот кодекс на однесување на јавните службеници, 12 декември 1996 год. (Резолуција 51/59)

Организацијата за економска соработка и развој

- Конвенцијата за борба против поткуп на странски државни службеници во меѓународни бизнис трансакции, од 17 декември 1997 год.
- Препорака на Советот за Упатствата за управување со конфликтите на интереси во јавната служба, јуни 2003 год.

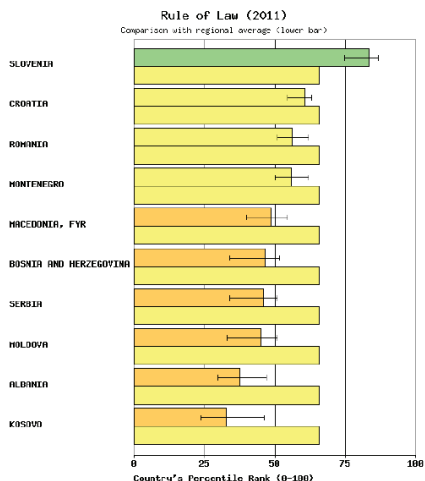
Во изминатата деценија на меѓународно ниво усвоени се многубројни рамки за системот на интегритет и инструменти за проценка на борбата против корупцијата, под надлежност на разни мултилатерални организации. Следи кус преглед на овие иницијативи и инструменти.

ИНИЦИЈАТИВИ ЗА ПРОЦЕНКА НА ИНТЕГРИТЕТОТ НА ДРЖАВАТА

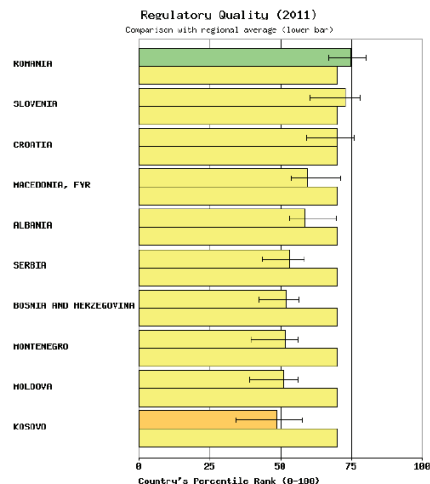
Поаѓајќи од истражувањето на корупцијата како широко распространета појава во општеството со различни негативни последици, изготвени се повеќе студии за рамката на системот за интегритет со цел да се процени националната рамка за промовирање на интегритет и спречување на корупцијата во јавниот сектор. Некои индикатори се покорисни, некои се помалку корисни. Сепак, сè уште не постои универзална мерка која би одговарала на сите потребни квалитети. Општо гледано, проценка на рамката на системот за интегритет може да се изврши на три начини, и тоа по пат на анкети, експертски проценки и композитни индекси.

Голем дел од овие добро познати инструменти, како Системот за национален интегритет на Транспаренси интернешнл (ТИ) или извештаите на Глобал интегрити (Global Integrity) претставуваат пристапи кои го опфаќаат целиот систем и вршат проценка на системот на интегритет на државата или на етичката инфраструктура во поглед на постоењето, капацитетот, делотворноста и кохерентноста на институциите и системите за промовирање на интегритет и борба против корупција. На сличен начин и разните индикатори за владеење, како Индексот за перцепција на корупцијата на ТИ или пак светските индикатори за владеење на Светската банка ги рангираат земјите во поглед на нивната ранливост и/или делотворност во контролирањето на корупцијата. Иако овие пристапи се од суштинско значење кога се работи за подигањето на нивото на свеста, сепак нудат малку диференцирани информации за различните форми на прекршување на интегритетот на секторско и институционално ниво, и не се најпогодни за следење на напредокот и корупциските трендови на институционално ниво.

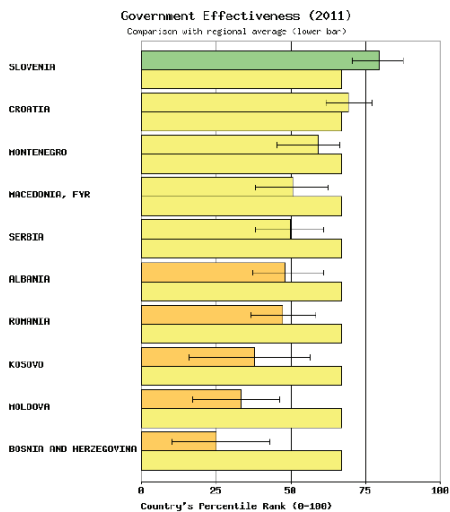
Дел од резултатите од проценките за различни земји се прикажани подолу.



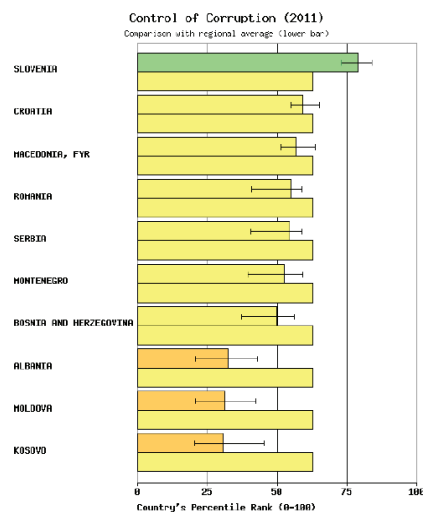
Source: Kaufmann D., A. Kraay, and M. Bastruzzi (2010), The Worldwide Governance Indicators: Methodology and Analytical Issues



Source: Kaufmann D., A. Kraay, and M. Bastruzzi (2010), The Worldwide Governance Indicators: Methodology and Analytical Issues



Source: Kaufmann D., A. Kraay, and M. Bastruzzi (2010), The Worldwide Governance Indicators: Methodology and Analytical Issues



Source: Kaufmann D., A. Kraay, and M. Bastruzzi (2010), The Worldwide Governance Indicators: Methodology and Analytical Issues

Повредата на интегритетот и корупцијата самите по себе претставуваат реалност која тешко може да се измери, но сепак, може да се измери. Иако постојат многу проблеми кои ќе се обидат да го поништат ова тврдење, сепак постојат можности како како на пример следењето на институционалниот профил на земјата но и информациите кои се од важност зашто укажуваат на простор за можна корупција и кршење на интегритетот, како на пример праксата при набавките, административната рамка, управувањето со буџетот и сл. Иако ваквите работи не го мерат директно степенот на корупцијата и кршењето на интегритетот, во праксата се покажа дека може да послужат како индикатори за идни трендови. Оттука се зголеми и важноста на самата проценка на рамката за институционалниот интегритет.

ИНИЦИЈАТИВИ ЗА ПРОЦЕНКА НА ИНСТИТУЦИОНАЛНИОТ ИНТЕГРИТЕТ

Методите за проценка на институционалниот интегритет најчесто имаат за цел да извршат проценка на институционалната рамка за унапредување на интегритетот и борбата против корупцијата во јавниот сектор, и/или да ја дефинираат корупцијата или ризиците од корупција во рамките на одредени владини институции. Понатаму, институционалните проценки исто така може да ја опфатат и институционалната култура и етика во јавниот сектор. Тоа подразбира преглед на вредности, однесувања и конкретни поединечни дејствија за да се идентификуваат ризиците од корупција и потенцијалните судири на интереси меѓу вршителите на јавни функции.

Институционалната проценка на рамката на системот за интегритет може да се поттикне а) однатре, од страна на самата институција (самопроценка) или б) однадвор, од страна на надворешни проценители. Постојат многу примери на земји кои примениле различни методи за проценка на интегритетот на јавниот сектор на институционално ниво.

Дел од овие методи се применети и во регионот.

Рамка за интегритет во јавните институции (планови за интегритет) во Молдавија: Молдавија изготви методологија за идентификување на институционалните фактори кои овозможуваат корупција и состави препораки за нивно спречување. Проценката се состои од процес на само-проценка во три чекори: 1) проценка на предусловите; 2) проценка на самите ризици од корупција и, 3) изготвување на препораки за отстранување или намалување на нивното влијание (изготвување на планови за интегритет) .

За спроведувањето на оваа активност одговорен е Центарот за борба против економски криминал и корупција, кој воедно има и двојна улога - одговорен е за самопроценка на ризиците но има и обврска да нуди советодавна поддршка, вклучувајќи и обуки за групите за самопроценка на ризикот при другите тела на централната власт. Плановите за интегритет се дефинираат со Одлука на Владата за одобрување на методологијата за проценка на ризиците од корупција во јавните институции.

Рамката за интегритет во јавните институции (плановите за интегритет) во Србија: Србија изготви методологија за идентификување на институционалните фактори кои може да ја олеснат корупцијата и дефинираше препораки за спречувањето на овие фактори. Проценката се состои од процес на самопроценка во три фази: 1) подготвителна фаза, 2) проценка на ризиците од корупција и 3) планови за подобрување.

За спроведувањето на оваа активност одговорна е Агенцијата за борба против корупцијата, чија должност е да обезбеди советодавна поддршка, вклучувајќи и обука на групите за самопроценка на ризикот при останатите тела на централната власт. Сите субјекти од јавниот сектор треба да усвојат план за интегритет.

Плановите за интегритет се дефинирани во рамките на Законот за Агенцијата за борба против корупција и Упатствата за спроведување на плановите за интегритет.

Рамката за интегритет во јавните институции (плановите за интегритет) во Словенија: Словенија изготви методологија за идентификување на релевантните ризици од корупција во различни работни области на поединечните организации за проценка на степенот на ранливост на организациите, нивната изложеност на неетички или корупциски практики и за определување на мерки за намалување или отстранување на ризиците од корупција.

За спроведувањето на оваа активност одговорна е Комисијата за спречување на корупцијата, чија должност е да обезбеди советодавна поддршка, вклучувајќи и обука на групите за самопроценка на ризикот при останатите тела на централната власт. Сите субјекти од јавниот сектор треба да усвојат план за интегритет..

Плановите за интегритет се дефинирани во Законот за интегритет и спречување на корупцијата и Упатствата за спроведување на плановите за интегритет.

Покрај главната цел да се подобрат јавните услуги по пат на отстранување на можностите за корупција во јавните организации, проценката на рамката за институционален интегритет се води и од следниве цели:

- Да понуди индекс за работењето за да знаат институциите каде точно лежат проблемите во нивните работни процеси и да работат во насока на нивно подобрување по пат на корективни и превентивни мерки ;
- Да послужи како модел со кој институциите ќе тежнеат да го зајакнат интегритетот и натаму да го промовираат доброто државничко работење;
- Да создадат натпреварувачки дух помеѓу институциите по пат на отворено публикување на резултатите за интегритетот и давање соодветно признание на институцијата која има највисоко ниво на интегритет.

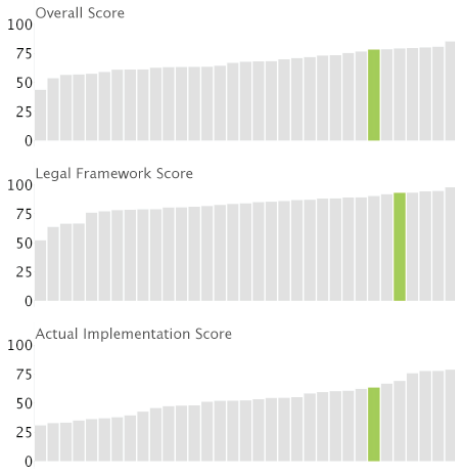
Една од особеностите на проценката на институционалниот интегритет е таканаречениот „имплементациски јаз“ кој се однесува на разликата помеѓу правната рамка за добро владеење и борба против корупцијата и самото спроведување на таа правна рамка. Накусо, имплементацискиот јаз ни покажува колку добро се спроведува постоечката регулатива во разните сектори на институциите.

Врз основа на извештајот на „Глобал Интегрити“, имплементациските јазови кај земјите од регионот се умерени. Проценката на институционалниот интегритет помага точно да се утврди каде се наоѓаат ризиците кај институциите кои ја спроведуваат регулативата и ги вршат своите општествени функции.

GI - Integrity Indicators: Macedonia, FYR
2011

Overall Rating: Moderate (78 of 100)
Legal Framework: 93 of 100
Actual Implementation: 63 of 100
Implementation Gap: (30)

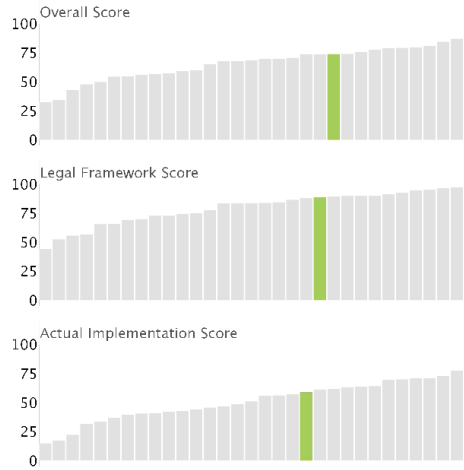
Comparison to 33 diverse countries



GI - Integrity Indicators: Moldova
2010

Overall Rating: Moderate (74 of 100)
Legal Framework: 89 of 100
Actual Implementation: 59 of 100
Implementation Gap: (30)

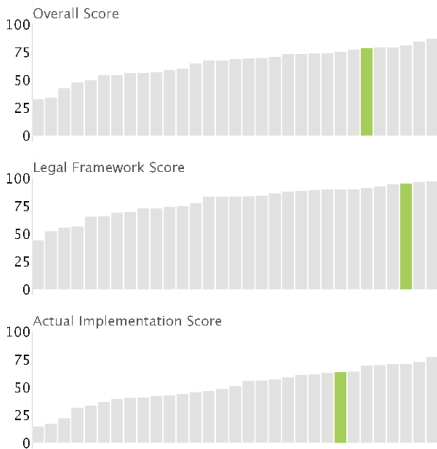
Comparison to 31 diverse countries



GI - Integrity Indicators: Romania
2010

Overall Rating: Moderate (79 of 100)
Legal Framework: 95 of 100
Actual Implementation: 64 of 100
Implementation Gap: (31)

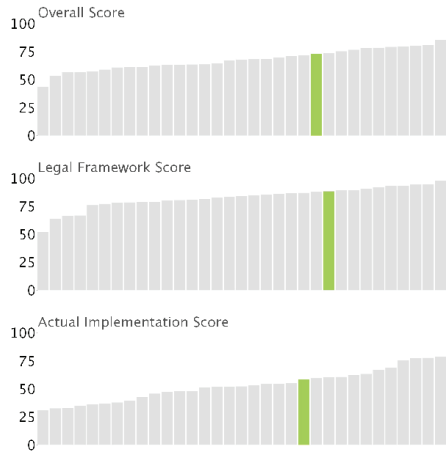
Comparison to 31 diverse countries



GI - Integrity Indicators: Serbia
2011

Overall Rating: Moderate (73 of 100)
Legal Framework: 88 of 100
Actual Implementation: 58 of 100
Implementation Gap: (30)

Comparison to 33 diverse countries



ВТОР ДЕЛ: РЕГИОНАЛЕН ОДГОВОР НА УПРАВУВАЊЕТО СО РАМКАТА НА СИСТЕМОТ ЗА ИНТЕГРИТЕТ

КОНЦЕПТОТ НА ИНТЕГРИТЕТ И УПРАВУВАЊЕ СО РАМКАТА НА СИСТЕМОТ ЗА ИНТЕГРИТЕТ

Речникот на Оксфорд на англиски јазик го дефинира интегритетот како „*квалитетот да се биде чесен и да се има силни морални принципи*“. Транспаренси Интернешнл го нарекува „однесување и постапки кои се доследни на збир на морални или етички принципи и стандарди, прифатени од страна на поединците но и институциите кои создаваат пречка за корупцијата“ (Транспаренси Интернешнл, 2009 год.). Општо земено, се смета дека доаѓа до корупција кога вршителите на јавна должност не ги следат и исполнуваат стандардните постапки за време на вршењето услуги на правичен и транспарентен начин, и ги вршат услугите во согласност со личната наклонетост кон одредена состојба или поттик или мотив, што доведува до поинаков процес или резултат од услугата. Кога ваквата појава е присутна во некоја институција, се смета дека институцијата има слаб интегритет.

Интегритетот во контекст на етиката подразбира и практични резултати, а не само зборови. Од перспектива на институцијата, вработените и интегритетот се две страни на една иста паричка. За една институција да има интегритет, таа мора да биде етичка средина чии вработени и чие раководство ќе бидат подготвени да ги следат и спроведуваат институционалната култура, политиките и процедурите. Вработените сакаат да работат во институција која се залага да постапува правилно, во согласност со нивните лични вредности и верувања, но и практики и заложби.

Управувањето со рамката на системот за интегритет воглавно претставува проценка и следење на тоа дали во институцијата некој вршител на јавна должност ги следи стандардните постапки за понудување јавни услуги на чесен и транспарентен начин и дали услугите се вршат врз основа на лична наклонетост кон одредена состојба или поради некаков поттик или мотив. Управувањето со рамката на системот за интегритет се однесува на комплементарноста на сообразноста и стратегиите за интегритет. Стратегијата за сообразност има за цел да ја регулира примената на законите, правилата и прописите во поглед на етичкото однесување. Стратегијата за интегритет има за цел да развие заеднички норми и вредности. Целта на сообразноста е да се спречи незаконско однесување, додека пак целта на интегритетот е да го негува одговорното однесување.

УПРАВУВАЊЕ СО ИНТЕГРИТЕТОТ НА ИНСТИТУЦИОНАЛНО НИВО – ПРИМЕРИ ОД ДРУГИ ДРЖАВИ

Кога станува збор за управувањето со интегритетот на институционално ниво, државите се наоѓаат во различни фази. Постојат многу пристапи за управување со рамките за интегритет, и во зависност од пристапот кој го имаат усвоено државите, се применуваат и различни мерки. Традиционалното управување се потпираше на проценката и следењето на законите, етичките кодекси или општо на административните постапки. Денес пак управувањето опфаќа проценка и следење на институционалната култура и етика и нивната примена. Притоа, при проценката на рамката на системот за интегритет и корупцијата во дадена институција

потребни се прецизни информации и внимателни анализи – широките перцепции нудат мала основа за изготвување на програми за реформи.

Кога управуваат со рамките за интегритет, сите земји се соочуваат со слични предизвици, без разлика на методот кој го применуваат. Тие предизвици се однесуваат на:

1. Дефинирање на рамката на системот за интегритет и нејзиното мерење
2. Обезбедување на веродостојни и сигурни проценки
3. Примена на резултатите во промените на политиките
4. Обезбедување на натамошно развивање и отчетност

За целите на овој технички преглед, со цел да се изврши споредба помеѓу различни земји и нивното управување со рамката на системот за интегритет, ќе ги разгледаме примерите на Молдавија (земја која не е членка на ЕУ), Србија (земја кандидат за приклучување кон ЕУ) и Словенија (земја членка на ЕУ) – земји кои веќе имаат искуство во оваа област.

РАМКАТА НА СИСТЕМОТ ЗА ИНТЕГРИТЕТ И НЕЈЗИНОТО МЕРЕЊЕ

Корупцијата е скриена појава и многу е тешко да се измери прецизно. Сепак, тоа може да се сфати и како симптом на систематски неуспех. Затоа треба да се стави акцент на следново:

1. *De jure* постоење на мерки за интегритет (регулатива, етички кодекси, стандарди итн.)
2. Остварливост – дали е можно да се спроведат мерките (човечки ресурси итн.)
3. *De facto* имплементација – како се спроведуваат мерките (ефикасност, неформални практики, неформална распределеност, несоодветно влијание итн.)

Важно е да се дефинираат компонентите на интегритет кои ќе се мерат. Многу е полесно да се измери бројот на обуки за етичко однесување или за постоење на регистар на подароци отколку да се измери дали вршителите на јавна должност соодветно ја вршат својата работа. Тоа одзема време но сепак, ако работата добро се структурира, тоа може да се постигне на релативно лесен и ефикасен начин. Институциите честопати го немаат потребниот капацитет и знаење како да се справат со ова прашање, но и самите институции честопати спорат дека тоа не е нивна главна активност и дека треба да се концентрираат на својата „вистинска работа“.

Рамката на системот за интегритет во јавни институции (планови за интегритет), Србија, Словенија: И двете земји имаат развиено модел планови за интегритет врз основа на консултациите со работната група составена од учесници во институциите од јавниот сектор. Таа ги дефинира мерливите процеси и ризици кои се јавуваат кај сите јавни институции.

Извлечени поуки: Структурни состаноци, формирање на мали работни групи на високо ниво, прецизирање на специфичните ризици во секој сектор, полесна проценка, институциите даваат поддршка, нема потреба од внатрешен капацитет

Рамката на системот за интегритет во јавните институции (плани за интегритет), Молдавија: Во Упатствата Молдавија дефинираше кои институции ќе треба да вршат мерење, но идентификувањето на ризиците им е препуштено на институциите.

ВЕРОДОСТОЈНИ И СИГУРНИ ПРОЦЕНКИ

Сигурноста на оценките на интегритетот многу зависи од постапките за спроведување на оценката и изготвената методологија.

Постојат два клучни методи кои може да се применат: 1. евалуација на вработените за постоечките ризици од корупција преку прашалници, 2. Евалуација на одборот за ризик за постоечките ризици од корупција по пат на интервјуа. Прашалниците (индиректното испитување) и интервјуата со вработените (директното испитување) се најчесто применуваните методи и основните инструменти за собирање на податоци за моменталната состојба во институцијата. Комбинирањето на двата методи ни овозможува да ги искористиме предностите, а да ги заобиколиме недостатоците на методите. Доколку сакаат, институциите секогаш може да спроведат метод на вкрстена проверка и за оценката на ризиците да ги користат извештаите од ревизија, стратешките планови, завршните извештаи, локалното искуство итн. Сепак, тоа може да чини многу и да одземе многу време.

По оценката на рамката на системот за интегритет, за секоја компонента се категоризираат ризиците. Категориите на ризици честопати се комбинираат врз основа на формула со цел да се проценат композитните ризици, односно категориите на ризици за секој сегмент во институцијата.

Рамката на системот за интегритет во јавните институции (плани за интегритет), Србија: Србија ги користи обата методи по пат на интернет апликација. Оценката на ризиците и примената на формулата се дел од онлајн системот па така, кога институциите вршат проценка на ризикот, врз основа на степенот на ризик се детектираат и мерките и приоритетите за намалување на ризикот.

Извлечени поуки: Полесна проценка, институциите даваат поддршка, нема потреба од внатрешни капацитети

Рамката на системот за интегритет во јавните институции (плани за интегритет), Словенија и Молдавија: Обете држави им ја препуштија оценката на ризиците и примената на формулата на самите институции (најчесто користејќи ја таканаречената температурна мапа).

Извлечени поуки: Нема доволно капацитети, одзема време, институциите се фрустрираат

ПРИМЕНА И ПРОМЕНА НА ПОЛИТИКИТЕ

Откако ќе се процени рамката на системот за интегритет и ризиците, мора да се реши што понатаму со нив. Затоа важно е да се осигура делотворно следење и споделување на резултатите од проценката со цел да може да се понудат измени во политиките. Праксата покажала дека кога се предлагаат мерки, институциите се сведуваат само на зголемување на платата, бројот на вработени и зголемување на буџетот. Постојат и повеќе краткорочни, среднорочни и долгорочни мерки кои може практично да се применат.

Рамката на системот за интегритет во јавните институции (планови за интегритет), Србија, Словенија: Србија дефинираше сеопфатна, внатрешна контрола и разни стандарди. Словенија исто така идентификуваше посебни мерки кои може да ги применат институциите.

Извлечени поуки: Сигурни мерки, институциите даваат поддршка, поедноставен процес

Рамката на системот за интегритет во јавните институции (планови за интегритет), Молдавија: Во Упатствата Молдавија дефинираше кои институции ќе треба да вршат мерење, но идентификувањето на ризиците им е препуштено на институциите.

Извлечени поуки: мерките се ограничени, нема доволно капацитети, одзема време

НАТАМОШНО РАЗВИВАЊЕ И ОТЧЕТНОСТ

Проценката на рамката на системот за интегритет претставува клучен механизам за собирање повратни информации за исходите и последиците од активностите на властите што овозможува процес на учење и размена на искуства по пат на пренесување на знаењето во институциите и во целиот јавен сектор. Таа исто така има за цел да го поддржи системското прилагодување.

Централните тела кои се оговорни за политиките за интегритет и спречување на корупцијата може да одиграат значајна улога во отчетноста на делотворното спроведување на рамката на системот за интегритет, на пример по пат на побарување на задолжителни извештаи за проценка на интегритетот и санкционирање на оние кои не ги спроведуваат предложените мерки за подобрување.

Проценка на ризиците од корупција во јавните институции (планови за интегритет), Словенија: Во Законот за интегритет и спречување на корупцијата Словенија пропиша парична казна во износ од 400 до 4000 EUR за одговорното лице во правното лице или организацијата која нема да изготви и усвои план за интегритет во пропишаниот рок. (Член 86)

Проценка на ризиците од корупција во јавните институции (планови за интегритет), Молдавија, Србија: Ниедна од двете земји не пропиша правни санкции во случај да не се спроведе проценката и/или плановите за интегритет.

ТРЕТИ ДЕЛ: РАЗМИСЛУВАЊА И ЗАКЛУЧОЦИ

ГЛАВНИ РАЗМИСЛУВАЊА ЗА ИЗГОТВУВАЊЕТО НА РАМКАТА НА СИСТЕМОТ ЗА ИНТЕГРИТЕТ

Пред да се изготви или ревидира рамката на системот за интегритет, Владата и Државната комисија треба критички да ги разгледаат и проценат оние елементи од процесот на проценка на корупцијата кои се веќе воспоставени и се во согласност со Државната програма за периодот 2011-2015 година, но и со други релевантни законски документи за борбата против корупцијата во јавниот и/или приватниот сектор.

Со цел ефикасно да се максимализира управувањето со рамката на системот за интегритет, потребно е таа да се интегрира во постоечките процеси за проценка на ризик. Подолу се наведени само дел од клучните процеси за ризиците кои треба да се усогласат за да се избегне повеќекратно преклопување, затоа што сите се однесуваат на ризиците од корупција, воспоставувањето на регистар за ризици, градење на интегритетот итн.

Внатрешната ревизија врши преглед на делотворноста на контролите. Од суштинско значење е да се направи усогласување на функцијата на внатрешната ревизија и функцијата на контролите во рамките на процесот на управување со ризиците од корупција, а раководителот на внатрешната ревизија ќе има улога да ги усогласи овие суштински процеси. Ова се планира за сите институции од јавниот сектор.

Стратегијата за управување со ризици и регистри на ризик врши ревизија на ризичните точки и постапки кај кои постои најголема можност да се јави корупција. Според Акцискиот план на Државната програма за периодот од 2011-2015 година ова се планира за сите институции од јавниот сектор, вклучително и за општините.

Плановите за интегритет вршат преглед на критичните точки каде постои можност да се јави корупција и на мерките кои се воспоставуваат со цел да се зајакнат тие места (жаришта). Според Акцискиот план на Државната програма за периодот од 2011-2015 година ова се планира за сите институции од јавниот сектор.

Стратегијата за критични точки во постапките (жаришта) врши преглед на оние делови од институционалните постапки кои се поподложни на корупција, како на пример Акцискиот план на Државната програма за периодот 2011-2015 год. за Царинската управа.

КАКО ПОНАТАМУ

Интегритетот е неопходен во современото владеење. Не само што дава основа за темелно државничко владеење туку исто така ги уверува и граѓаните дека нивната власт работи во нивен интерес. Градењето на ефикасна и силна рамка за системот на интегритет е од суштинско значење за да се зачува одржливоста на институциите од јавниот сектор. Ефективното управување со оваа рамка помага да се разберат ризиците и овозможува соодветна подготовка за нив пред да настанат штети. Подготовката може да е од суштинско значење за успехот на институциите а со тоа и на самите земји.

Овој технички преглед е замислен како документ во кој се претставени оценките на моменталните рамки на системот за интегритет на меѓународно и на регионално ниво. Првиот дел дава кус преглед на регулативата и на клучните меѓународни и регионални иницијативи за проценка на рамката на системот за интегритет и системите за спречување на корупцијата. Понатаму, во Вториот дел продолжува прегледот на практичната димензија на оценката на рамката на системот за интегритет и системот за спречување на корупцијата во јавниот сектор на одделни држави. Третиот дел пак нуди заклучоци и општи препораки за идните чекори на Владата.

Без оглед на тоа како државите ќе изберат да управуваат со рамката на системот за интегритет, ризиците и намалувањето или отстранувањето на потенцијалните загуби, заедничката цел да се сведат ризиците на минимум може значително да се зајакне ако учесниците во системот соработуваат со цел да ги разберат овие активности во рамката на системот. Најважниот заклучок е дека треба да се воведат стратегии за рамката на системот за интегритет со цел да се зајакне интегритетот на институциите. Процесот претставува тековен циклус, непрекинат и повторлив процес на идентификување, квантифицирање, моделирање, управување и следење.

Воведување на системи на интегритет: Перспективи на политиките

Константин Паликарски, експерт

ПРЕДГОВОР

Овој документ е подготвен како придонес кон регионалната конференцијата со наслов „Системот на интегритет и антокорупциските превентивни политики“, која се одржа во Охрид, на 6-7 ноември 2012 година, во организација Мисијата на ОБСЕ во Скопје. Документот се заснова на претходно истражување кое го спроведе авторот за УНДП, но и по краткотрајна интервенција која се изведе во рамките на проектот на УНДП со наслов „Подготовка на рамка за системи на интегритет за јавните служби: **Поддршка за зајакнување на националниот и локалните системи на интегритет**“.

Зголемена усогласеност и промовирање на етичко однесување во организациите од јавниот сектор

Во последните неколку години интересот за организацискиот интегритет е во пораст. Тоа делумно се должи на верувањето дека постои поврзаност помеѓу довербата на јавноста и нивото на корупција, но тоа е исто така резултат на севкупните напори да се промовираат концептите за „добро владеење“, „транспарентност“ и „отчетност“. Секоја организација е важна; организациите не се обични „црни кутии“ и усвојувањето на одреден закон само по себе не значи многу ако не постои делотворна структура т.е. делотворен организам кој е способен да ја постигне својата цел.

Новиот концепт се темели на сфаќањето дека корупцијата не може да се намали само со економска либерализација, слепо следење на правилата или спроведување на законот. Со него се препознава потребата за делотворна превенција. Како дел од овој нов концензус се зголеми интересот за оние пристапи кои честопати го вклучуваат зборот „интегритет“ во својот опис: „реформи за интегритет“, „ревизија на интегритет“, „планови за интегритет“. Кај овие пристапи даден е акцент на превенцијата а не на спроведувањето. Ова може да се постигне по пат на намалување на можностите за корупција по процесот на идентификување на ризикот од корупција или ранливоста; воведувањето на цврсти механизми за финансиско управување; со воведување на јасни правилници и кодекси („Кодекс на однесување“, „Етички кодекс“ или дисциплински правила и соодветниот дисциплински систем) но и преку препознавање на важноста на улогата на организациската култура („етичкото расположение кај раководните структури“ „професионалната социјализација“ и обука).

Интересно е дека овој пристап станува сè повеќе популарен и во приватниот сектор. Признавањето на корупцијата како проблем за невладините субјекти¹ и поврзаноста помеѓу корупцијата во приватниот и јавниот сектор (Законот за поткуп на Обединетото Кралство, Законот за корупциски практики и разни други одредби во разни домашни регулативи) што имплицитно или експлицитно бара од организациите на приватниот сектор да преземат конкретни мерки со цел да осигураат интегритет за нивните внатрешни процеси и да ги ограничат можностите за коруптивно однесување чија цел е самата организација. Имајќи го предвид фактот дека јавната администрација во земјата интензивно позајмува

1 Спореди ја дефиницијата на терминот корупција на ТИ „Злоупотреба на доделени овластувања за остварување на лична корист“ и дефиницијата на Светска банка „Злоупотреба на јавни овластувања за остварување на лична корист“.

од практиките за управување со приватниот сектор (на пример воведувањето на системи за управување со квалитетот) се чини дека црпењето инспирација од овие практики за управување со приватниот сектор претставува разумен пристап.

Воспоставувањето на системи на интегритет во организациите не претставува нов процес. Насловот е нов, но суштината е иста уште од формирањето на првата светска организација: да се осигура дека членовите на организацијата ќе работат во интерес на организацијата, а не во свој личен интерес. Така, многу елементи од она што сега го нарекуваме систем на интегритет се воспоставени уште порано во приватните и јавните организации; тоа не значи дека нема да имаме потреба од нови или да ги зголемиме постоечките структури, но секако значи дека не почнуваме да цртаме на празен лист хартија и дека треба да ги имаме предвид постојните системи и постапки кога ќе ја подготвуваме нашата рамка за систем на интегритет.

Разјаснување на концептите Интегритет и Системи на интегритет

Интегритетот како концепт има широка примена во контекст на реформите во управувањето/борбата против корупцијата. Тој исто така претставува концепт кој е темелно истражуван од страна на академиците, а сепак тешко е да се утврди еден единствен пристап кон интегритетот; повеќето автори истакнуваат одредени елементи од целината, како на пример „коруптивност“ или „сеопфатност“.

Во Википедија² поимот *интегритет* се дефинира како „постојаност на дејствија, вредности, методи, мерки, принципи, очекувања и исходи. Во етиката, интегритетот се смета за чесност и вистинитост или исправност на нечији постапки. Интегритетот може да се сфати и како спротивноста на лицемерието,[1] затоа што внатрешната доследност се смета за доблест и страните кои имаат очигледно спротивни вредности треба да ги објаснат разликите или да ги сменат верувањата“.

Во Филозофската енциклопедија на Станфорд³ се дефинира следново: „Кога се користи како термин што означува доблест, зборот „интегритет“ се однесува на квалитетот на карактерот на одредено лице; сепак, постојат и други употреби на терминот... Кога се користи за предмети, под интегритет се разбира севкупноста, недопреноста или чистотата на нешто – значења кои понекогаш се пренесуваат и во контекст на луѓето“.

УН ДЕСА⁴ го дефинира интегритетот како „... клучен елемент кој го дополнува поимите отчетност и транспарентност. Се дефинира како некоруптивност, непречена состојба на постојаност и е синоним за чесност. Во поглед на јавните служби, интегритетот наложува дека носителите на јавни функции не треба да се ставаат себеси под финансиски или друг вид обврски кон надворешни поединци или организации кои би можеле да влијаат на нивното вршење на службените должности. Интегритетот сам по себе не претставува цел туку пат кој води до делотворно исполнување на услугите и работење на институциите а јавноста има право да ги прима овие услуги од оние кои управуваат со нив“.

2 <http://en.wikipedia.org/wiki/Integrity>

3 <http://plato.stanford.edu/entries/integrity/>

4 UN DESA “Definition of basic concepts and terminologies in governance and public administration” <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan022332.pdf>

Нивоа на интегритет

Кога станува збор за интегритетот, може да се идентификуваат најмалку три нивоа (почетни точки):

1. Национално ниво (ниво на средината која не опкружува) – На ова ниво интегритетот честопати се отсликува преку Системот за национален интегритет, кој го создаде Џереми Поуп, Директорот на Транспаренси интернешнл. Метафората со „грчкиот храм“ се користи за да се истакне важноста на меѓуинституционалната соработка, институционалниот капацитет и почитта кон основните вредности за одржлив развој и владеење на правото.
2. Организациско ниво – На ова ниво интегритетот се смета за организацискиот квалитет на „некоруптивност“. Организациската инфраструктура која го зајакнува интегритетот честопати се нарекува „етичка инфраструктура“. На ова ниво, се смета дека интегритетот во организацијата зависи од повеќе фактори, вклучително и организациската култура/професионалната етика, механизмите за спроведување, заложбите на високото раководство, механизмите за професионална социјализација итн.
3. Лично ниво – На ова ниво интегритетот честопати се разбира како синоним за зборот „чесност“. Во практиката тој ја нагласува (како и кај организацискиот аспект) отпорноста на корупција. Во практиката, интегритетот на лично ниво може да се должи на цврсти лични вредности/професионална етика. Најинтересната алатка која се користи во овој контекст е познатиот Триаголник на измамата, кој го изготви Асоцијата на меѓународни експерти за борба против измама во компаниите (АЦФЕ), според кој корупцијата е резултат на три фактори: можност, рационализација и притисок.

Можен модел

Моделот кој е опишан тука поаѓа од класичниот процес на управување со ризик. Додека пристапот за управување со ризик бара претходна идентификација на закани и ранливите точки во организацијата со цел истите да се адресираат, нашиот модел ги истакнува сличностите на организациите од јавниот сектор. Поради големата сличност помеѓу организациите од јавниот сектор, може да се предложи „мени“ на мерки за интегритет кои треба да се преземат во секоја организација со цел да се намали ризикот од корупција.

Овој модел не ги зема предвид апстрактните „ранливости“ како на пример недостатокот на антикорупциски политики или етички кодекс; тој пропишува дека овие организациски структури мора да се воспостават во секоја организација во кој било случај. Тоа ни овозможува да се сосредоточиме на концептот за проценка на ризик како алатка за да се идентификуваат актуелните закани од корупција на национално, организациско и лично ниво.

Класичен циклус на управување со ризик

Класичниот процес на управување со ризик всушност сè уште е „вграден“ во системот на интегритет; сепак, како почетна точка не се зема проценката туку моменталните стандарди. Овие стандарди поставуваат одредени цели за усогласеност кои може да се евалуираат, а неусогласеностите може да се санкционираат. Ова не е возможно кај класичната рамка за управување со ризик: може да се побара од организацијата да изврши проценка на ризик, но не може однапред да го одреди исходот од проценката.

Предложен процес

Овој процес има интересни импликации по политиките и отвара одредени можности. Првата можност е воведувањето на „системи на интегритет“ на ниво на сите јавни служби – ако повеќето елементи на системот на интегритет се однапред определени, нема потреба за собирање и анализа на податоците според кои, на пример, потребно е воведување на Кодекс на однесување.

Ова може да се изведе затоа што повеќето организации од јавниот сектор, без оглед на своите специфичности, делат исти вредности и се дел од поширокиот систем на јавната служба/локалната управа и се придржуваат до истите принципи.

Истовремено, овој пристап ги зема предвид и специфичностите на организациите и се обидува да ги вклучи во еден значаен процес на проценка на ризици кој ги разгледува и идентификува конкретните средства што сакаме да ги заштитиме и конкретните ризици со кои се соочува организацијата: корумпирани бизнис партнери, опортунистички персонал, слаби контроли.

Се разбира, постојат и ризици: првичниот ризик се однесува на тоа дека вработените може несериозно да го сфатат процесот и може да не го усвојат на соодветен начин и да се вклучат во некоја друга, површна и лажна активност. Затоа потребно е да се воспостави еден дополнителен елемент – институција која би ја следела усогласеноста на организациите од јавниот сектор со потребниот стандард и која би можела да ги санкционира организациите и менаџерите кои не постигнуваат усогласеност. Оваа институција (Комисијата за борба против корупцијата е очигледен кандидат) треба да делува како советник за организациите од јавниот сектор но и како пријавувач, со што ќе се осигура дека системите на интегритет не се претвориле во *сору/paste* активност.

Библиографија

1. UN Anti-corruption Toolkit, UNODC, 2004
2. Integrity Systems: Conceiving, Describing, Assessing, Dr A. J. Brown and Dr John Uhr, paper presented to the Australasian Political Studies Association Conference, University of Adelaide, 2004
3. "Definition of basic concepts and terminologies in governance and public administration" UN DESA
1. A Dynamic Game of Risk Control: A New Perspective on Singapore's National Integrity System, Tan TayKeong, Discussion paper, 11th IACC, Institute of Policy Studies – Singapore
2. Corruption Assessment Toolbox. Public Integrity Topic Guide. Transparency International.
3. Public Sector Integrity. A Framework for Assessment , OECD, 2004.
4. The UK Bribery Act. Developing an anti-corruption compliance framework, Ernst and Young, 2011
5. U4 Anti-Corruption Resource Centre. Monitoring public institutions' integrity plans
6. Components of integrity: data and benchmarks for tracking trends in government, OECD, 2009a.
7. Towards a sound integrity framework: instruments, processes, structures and conditions for implementation, OECD, 2009b
8. Tools for assessing corruption and integrity in institutions, USAID, 2005.
9. Fraud and Corruption Control: Guideline for Good Practice, Crime and Misconduct Commission, Queensland, Australia. March 2005

ИМПЛЕМЕНТАЦИЈА НА КОНЦЕПТОТ НА ИНТЕГРИТЕТ ВО СЛОВЕНИЈА

Вита Хабијан, главен раководител на проектот за спречување на корупција
Република Словенија, Комисија за спречување на корупција

ПРЕД УСВОЈУВАЊЕТО НА ЗАКОНОТ ЗА ИНТЕГРИТЕТ И СПРЕЧУВАЊЕ НА КОРУПЦИЈАТА (ЗИСК)

Пред усвојувањето на Законот за интегритет и спречување на корупцијата (во понатамошниот текст: Законот) во јуни 2010, ниту една од институциите не се занимаваше исклучиво и систематски со идентификувањето на ризици од корупција со цел да ги елиминира истите и со самото тоа да ја спречи корупцијата како појава во словенечкото општество.

Дури и органите за спроведување на законот работеа на корупцијата само преку кривичните постапки, односно, последиците на незаконските дејства. Од друга страна, Комисијата за спречување на корупција (во понатамошниот текст: Комисијата) се занимаваше со сите дејства кои претставуваат „чин на корупција“ според Законот, и поради тоа опфаќаше и дејства кои понекогаш сами по себе сè уште не претставуваат кривично дело, и поради тоа се многу поопширни од корупциските кривични дела. Сепак, ниту Комисијата, ниту пак другите јавни тела и организации немаа алатки кои би им овозможиле систематско добивање информации во врска со законите, работните процеси и вработените во дадена институција, државен орган итн., да ги идентификуваат и проценат ризиците од корупција, како и да изнајдат мерки за нивно намалување или елиминирање.

ПО УСВОЈУВАЊЕТО НА ЗАКОНОТ ЗА ИНТЕГРИТЕТ И СПРЕЧУВАЊЕ НА КОРУПЦИЈА:

Со Законот, законодавецот предвидел надградување на веќе постоечкиот модел за спречување на корупција преку рано препознавање на ризиците од корупција и елиминација на факторите и изворите со цел да се постигне целта - да се поттикне и зајакне капацитетот на поединците и институциите да преземат одговорност за развојот на интегритетот, и преку самото тоа да ја зајакнат довербата на народот во институциите на државата и владеењето на правото.

Законот им наметна обврска на приближно 2000 субјекти од јавниот сектор да состават планови за интегритет – сите државни органи, единици на локална самоуправа, јавни агенции, јавни институти, јавни комунални претпријатија и јавни фондови – со цел да се постигне колку што е можно повеќе влијание. Само на тој начин може да се постигне целта на законодавецот, односно, да се поттикне и зајакне капацитетот на поединците и на институциите да преземат одговорност за развојот на интегритетот, и преку самото тоа, за спречување и откривање на корупцијата.

ШТО Е ТОА „ПЛАН ЗА ИНТЕГРИТЕТ“

Планот за интегритет е алатка за воспоставување и проверка на интегритетот на организацијата. Тоа е еден документиран процес за проценка на нивото на ранливост на една организација, нејзината изложеност на неетички и корумпирани практики. Планот ѝ помага на самата институција да ги процени ризиците од корупција и ефикасно да се справи со истите. Ризиците од корупција се идентификуваат преку општата проценка на изложеноста на институцијата на корупција и опис на областите и начините на кои се донесуваат одлуки во институцијата, со проценка на изложеноста на ризици од корупција. За да се направи најдобра проценка, потребно е да учествуваат сите лица вклучени во разните оперативни постапки во институцијата. Со ова ќе се овозможи подобар увид и поголемо квалитативно

идентификување на ризиците од корупција, проследено со подобри мерки за намалување или елиминација на истата. Правењето општа проценка и ставањето на една институција во одредена група врз основа на изложеноста на ризици од корупција (барем за средно и високо изложените) овозможува подобро справување со факторите за ризици од корупција.

Главната цел е да се зајакне интегритетот и антикорупциската култура во јавниот сектор преку препознавање на ризиците и планирање и спроведување на соодветни мерки. Со поставувањето на севкупен систем за план за интегритет, се елиминираат причините за корупцијата, што резултира со зајакнување на владеењето на правото и довербата на граѓаните во институциите.

Преку планот за интегритет ќе може да се определи нивото на изложеност на еден субјект на ризици од корупција и ризици од неетичко и друго незаконско однесување. Преку идентификувањето на ризиците и факторите за ризик ќе може да се проценат постоечките контролни механизми, да се процени која е веројатноста тие да се појават, како и нивото на штета која може да ја предизвикаат, и на крајот да се предложат мерки за да се намалат или потиснат ризиците.

ОД КАДЕ ПОТЕКНУВА ИДЕЈАТА ЗА ПЛАН ЗА ИНТЕГРИТЕТ?

Законодавецот го предвидел планот за интегритет како една од мерките и методите за зајакнување на интегритетот и транспарентноста на јавниот сектор, за да се спречи корупцијата и да се елиминира конфликтот на интереси. Идејата за планот за интегритет како алатка потекнува од алатките за управување со ризици, но специфична е по тоа што се фокусира само на ризиците од корупција. Словенија за прв пат се сретна со оваа алатка во 2004 во рамките на проект на ЕУ (Програмата за претпристапни проекти – МАТРА) која се спроведе како пилот проект во Словенија, со учество на експерти од Холандија. Искуствата и резултатите се искористија за развивање на првата методологија за план за интегритет и за Законот за спречување на корупција (2004). Поради одлуката на Уставниот суд, беше одложена имплементацијата на некои од одредбите од законот, вклучувајќи ги и одредбите за планови за интегритет. Затоа, во периодот 2004-2010 година, не беше постигнат никаков напредок на ова поле.

Од друга страна, ратификацијата на меѓународните антикорупциски инструменти, особено на Конвенцијата на Обединетите нации против корупцијата (UNCAC) и нејзините основни начела на интегритет, транспарентност и отчетност, развивањето на правна и етичка инфраструктура, како и напорите на другите меѓународни организации и нивните земји членки, како што се Советот на Европа, ЕУ, Организацијата за економска соработка и развој, Транспаренси интернешнл, и т.н., кои ги промовираат новите знаења за последиците кои корупцијата ги остава врз поединците и врз демократското општество помогнаа во Словенија да се создаде потреба да се надградат постоечките законски алатки и да се усвојат нови.

Добрите резултати од проектите и стратешкото размислување на Комисијата за можните мерки и методи за спречување на корупцијата придонесоа предлагачот на законот да ги вклучи плановите за интегритет во нацртот на Законот и да ја предвиди неговата имплементација од страна на бројни субјекти од јавниот сектор.

Законот, кој беше усвоен на 5 јуни 2010 и оттогаш претрпе две измени, придонесе за посистематски пристап кон изготвувањето на планови за интегритет, особено затоа

што важноста на оваа алатка се подигна на ниво на еден од главните инструменти на словенечкото законодавство за спречување на корупција и за зајакнување на интегритетот на поединците и институциите од јавниот сектор, како и на оние институции кои Законот ги обврзува да направат планови за интегритет.

При подготовката на моделот на планот за интегритет, Комисијата го користеше постоечкиот австралиски/новозеландски стандард: Управување со ризици – Принципи и упатства (AS/NZS ISO 31000:2009) како меѓународно признаен стандард кој нуди принципи и општи упатства за управување со ризик. За да може да се користи Стандардот, властите во Нов Зеланд подготвиле упатство од кој што потоа Комисијата извлекла поуки. Исто така, комисијата направи комбинација од стандардот ISO 31000:2009 и постоечката методологија која Словенечките ревизори ја користеа за стандардите за внатрешна контрола, наречена COSO INTOSAI.

При изработката на моделите на планови за интегритет, Комисијата соработуваше со експерти за стратешко планирање и за управување со ризици од Економскиот факултет во Љубљана и со полицијата. Освен тоа, при процесот на подготовка на модели за планови за интегритет, претставниците од соодветните јавни правни служби или нивните здруженија соработуваа со комисијата, давајќи ги своите гледишта за вклучување на конкретни елементи во плановите за интегритет. Кога ќе се изработеше еден модел за план за интегритет, тој им се презентираше на вработените во Комисијата за да може тие да дадат дополнителни коментари и според тоа се правеа соодветни модификации. Таквите модели за план за интегритет Комисијата потоа ги објавуваше за да може правните субјекти да ги користат при составувањето на сопствените планови за интегритет.

ФАЗАТА НА ПОДГОТОВКИ НА ПЛАНОВИ ЗА ИНТЕГРИТЕТ СПОРЕД ЗИСК:

Во рок од два месеци од усвојувањето на Законот, Комисијата информираше приближно 2000 субјекти за оваа алатка и им ја објасни обврската која тие ја имаат во поглед на плановите за интегритет, како и содржината и целите кои треба да се постигнат со оваа алатка.

Во март 2011 претставниците на сите субјекти беа повикани на конференција каде што се презентираа причините за измените на упатствата, методологијата за подготвување планови за интегритет и моделот за план за интегритет. Почнувајќи од март 2011 година, Комисијата обезбеди експертски совети за сите субјекти преку организирање на состаноци, обуки, воведување на директна телефонска линија и објавување на одговорите на често поставувани прашања. До почетокот на месец јуни 2011, одржани се 65 презентации (приближно 890 учесници од 680 институции), како и приближно 900 совети дадени преку телефон.

Комисијата подготви и на својот вебсајт објави упатства за развивање планови за интегритет. Воедно, Комисијата подготви алатки за да се помогне во идентификувањето на ризиците поврзани со корупцијата и оценувањето на моменталната ситуација кај самите субјекти. Алатките содржеа и поимник во кој се објаснети поимите кои се користат кај моделот на план за интегритет и кај упатствата, како и прирачник за составување на планови за интегритет, список на одговори кои даваат слика за општото функционирање на субјектот во прашање. Со овие унифицирани претходно подготвени материјали (упатства за подготвување на планови за интегритет, совети, упатства, поимник, прашања поврзани со законската содржина, прашалник, како и унифицирано известување, кои Комисијата ги

подготви за лидерите од јавниот сектор за да може слично да им објаснат на своите вработени што е тоа план за интегритет и зошто е важно тој да се подготви)⁵ и методологија, Комисијата успеа сите субјекти на кои им ја наметна обврската да ги наведе да применуваат унифициран пристап при идентификувањето и управувањето на други ризици поврзани со корупцијата и неетички практики кои може да се својствени единствено за нивната работна средина.

По усвојувањето и објавувањето на модел за план за интегритет и други документи Комисијата обезбеди и експертски совети за сите субјекти преку организирање на состаноци, обуки, преку воведување на директна телефонска линија и преку објавување на главните одговори на поставени прашања во врска со плановите за интегритет. Покрај ова, и Отворените денови за вработените во јавниот сектор се покажаа како многу добра и делотворна алатка, не само за обука, туку и за размена на информации и проблеми кај учесниците. Со овие Отворени денови за планови за интегритет и можноста за телефонско советување, Комисијата директно им пристапи на лицата кои се одговорни за подготвување на овие планови за интегритет и нивните професионални области на дејствување, а со тоа и постигна две цели: со применување на овој личен пристап (на некој начин и специјално направен план за интегритет) Комисијата се приближи на проблемите од нејзин домен, а едновременно и вработените во Комисијата ги мотивираа, ги подучуваа и ги советуваа, со што ја подигнаа и нивната свест и мотивација. Во процесот на подигање на свеста за плановите за интегритет, тројца вработени во Комисијата одржуваа обуки и ги советуваа лицата одговорни за плановите за интегритет во самите субјекти. Воедно тие беа исто така одговорни и за содржината на овие планови за интегритет подготвени од страна на субјектите и за пренесување знаење за евалуацијата и напредувањето на овие планови.

Во секој еден субјект има заштитник на планот за интегритет, односно лице кое е одговорно за неговата подготовка, усвојување, а понатаму и за неговата евалуација и измена (заштитник на плановите за интегритет). Ваквата одговорност на даденото лице ѝ овозможува на Комисијата поуспешно да ги извршува своите надзорни задачи, односно нивното усвојување и имплементирање.

Во соработка со претставниците на различни работни области во јавниот сектор, нивните здруженија и заштитници на плановите за интегритет, Комисијата создаде мрежа на институции и поединци, со кои заедно ќе работи на развивање на меѓуинституционално знаење, интегритет, транспарентност и одговорност на јавниот сектор со цел да се заштитат институционалните вредности од ризиците од корупција и други облици на криминал.

Во моментот Комисијата врши евалуација за тоа дали и како субјектите ги составиле своите планови за интегритет и како планираат да ги имплементираат. Може да се изрече парична казна за одговорното лице на субјектот или за организацијата доколку не ја исполни својата обврска да го состави и усвои планот за интегритет.

5 Комисијата ги подготви следниве материјали за да помогне во составувањето на плановите за интегритет:

- Упатства за подготвување на план за интегритет
- Унифициран образец за план за интегритет
- Известување до вработените за важноста на планот за интегритет за нивната институција и нивната улога во подготвувањето на планот за интегритет
- Упатство за подготовка на план за интегритет
- Поимник

ПРЕЧКИ И КАКО ТИЕ МОЖЕ ДА СЕ НАДМИНАТ

На самиот почеток плановите за интегритет се сметаа за дополнителен товар кој се наметнува на јавниот сектор. Повеќето вработени во државната администрација беа на мнението дека оваа обврска треба единствено да им се наметне на оние субјекти кои вработуваат функционери, а како резултат на широкораспространето верување дека токму овие службеници се оние кои се најчесто поврзани со корупција. Од друга страна пак, Комисијата го промовираше својот став дека сите се одговорни да покажат интегритет во извршувањето на (јавните) задачи.

Покрај ова, субјектите кои имаат обврска да состават планови за интегритет очекуваа и бараа од Комисијата и од одговорните министерства да подготват планови за интегритет кои подоцна субјектите би ги усвоиле. Ваквиот став укажа дека субјектите не беа подготвени да преземат одговорност во борбата со корупцијата или пак да сфатат дека секој субјект и поединец треба да е активен во спречувањето на корупцијата. Истовремено, ова укажа на фактот дека субјектите/ поединците не го разбираат концептот на спречување корупција и дека на него гледаат како нешто што ги надминува нивните можности и дека институциите кои се задолжени да се борат со корупцијата треба да се справуваат со неа. Повторно Комисијата имаше за задача да ја подигне свеста за важноста на секое едно лице кое треба да учествува во спречувањето на корупцијата. Оттаму, јасно беше посочено дека секое лице поединечно одлучува да се вклучи во борбата и да применува самоконтрола при појава на ризици од корупција.

Искусството на Комисијата при обучувањето на јавниот сектор (во јакнењето на интегритетот, спречувањето на корупцијата, транспарентноста, ограничувањето на судирите на интереси) да ги подучи и насочи во развивањето на план за интегритет беше дека на самиот почеток сите учесници беа доста воздржани поради фактот што и порано постоеле многу слични стратешки алатки, кои честопати не ги давале очекуваните резултати. Сепак, во текот на обуката, кога учесниците од пасивно слушање активно ќе се вклучеа во дебатата доведе до зголемување на интересот за практичната вредност поврзана со развивањето на планот за интегритет. Покрај ова, не само лица вработени во јавниот сектор, туку и обичните граѓани почнаа да зборуваат и размислуваат за тоа што тие сами би можеле да направат за јакнење на интегритетот на поединците како и на институциите во кои тие работат.

Некои субјекти се соочија со проблеми при составувањето на плановите за интегритет, но, сепак Комисијата на сите субјекти им понуди експертски совети преку организирање на состаноци, обуки, воведување на директна телефонска линија и објавување одговори за често поставуваните прашања.

Заштитниците одговорни за плановите за интегритет на субјектите може да станат жртви на мобинг од страна на претпоставените во субјектите како резултат на неподготвеноста да укажат на недостатоци или погрешно работење. Може да им се наложува единствено да ги идентификуваат само очигледните и најчести ризици кои произлегуваат од корупцијата, а истовремено да го прикриваат останатото. Комисијата е свесна дека овие лица имаат потреба од дополнителна поддршка, па оттаму и јавно потенцираше дека Комисијата им стои на располагање на поединците кои ги составуваат овие планови за интегритет доколку имаат потреба од некакви совети, како и преку нудење заштита за поткажувачите промовирана преку различни проекти.

ЗАКЛУЧОК

Со помош на планот за интегритет Комисијата систематски и сеопфатно применува како национални, така и меѓународни стандарди, принципи и цели во поглед на спречувањето корупција. Анализата на сите ризици и ризични фактори во однос на плановите за интегритет ќе ѝ биде од помош на Комисијата во создавањето на внатрешна платформа на знаење за управување со ризици и идентификување на клучните области изложени на ризици од корупција и ризици од неетичко и друго незаконско однесување. Постои можност за проценка на постоечките механизми на контрола, евалуација на веројатноста за појава и нивото на штета кое тие може да го предизвикаат, а на самиот крај и предлагање мерки за сведување на ризиците на минимум или потиснување на ризиците. Со добиените податоци може да се направи подобра проценка на ранливоста на јавниот сектор и да се добие подобар увид во изложеноста на јавниот сектор и правните инструменти за подобро функционирање на јавниот сектор и справување со корупцијата, како и јакнење на интегритетот и антикорупциската култура во јавниот сектор.

Планови за интегритет – институционален механизам за спречување на корупцијата

Драгана Круниќ, Раководител на оддел за планови за интегритет

Сектор за превенција, Агенција за борба против корупцијата, Република Србија

Планови за интегритет – институционален механизам за спречување на корупцијата

Законска рамка за воведување на плановите за интегритет во јавниот сектор во Република Србија:

- Национална стратегија за борба против корупцијата (2005) – една од препораките до сите јавни институции е да усвојат свои планови за интегритет;
- Законот за Агенцијата за борба против корупцијата (Службен весник на РС 97/08 и 53/10) ги обврзува сите јавни институции да усвојат свои планови за интегритет;
- Упатства за изготвување и спроведување на плановите за интегритет (Службен весник на РС, 80/10, на сила од 10 ноември 2010).

Сите државни органи и институции, властите за територијална автономија и локалните власти, јавните установи и јавните претпријатија имаат обврска да усвојат планови за интегритет. Според податоците на Агенцијата за борба против корупцијата, во Република Србија има приближно 4.500 институции кои се обврзани да усвојат свои планови за интегритет.

Сите институции ги класифициравме во 14 системи: 1) политички систем, 2) судски систем, 3) полициски систем, 4) систем на локалната самоуправа, 5) систем за одбрана, 6) финансиски систем, 7) систем за економија и земјоделство, 8) систем за социјална политика, 9) здравствен систем, 10) научно-просветен систем, 11) систем за култура и спорт, 12) систем за животна средина и инфраструктура, 13) систем за заштита на податоци, човекови права и јавен интерес, и 14) систем на јавни претпријатија.

Со цел да им се помогне на институциите да изготват свои планови за интегритет, Агенцијата за борба против корупцијата и работните групи од четиринаесетте системи (вкупно 109 членови) изготвија модел планови за интегритет кои се прилагодени на различните институции.

Содржината на модел плановите за интегритет беше подготвена преку два процеси:

- 1) Врз основа на информациите, сугестиите и предлозите кои до Агенцијата ги доставија членовите на работните групи од 14 системи, формирани со цел да се изготват нацрт моделите
- 2) Врз основа на анализата на податоци добиени преку истражувањето на верификацијата и измената на модел плановите за интегритет.

Процесот на креирање на модел плановите за интегритет траеше од декември 2010 год. до септември 2011 год.

Како резултат од овој процес произлегоа 69 модели на планови за интегритет, кои се поделени по системи и адаптирани на различните видови институции. На пример, изготвена е нацрт-верзија за четири модели на планови за интегритет за оние видови на институции кои, во согласност со своите надлежности, потпаѓаат под здравствениот систем, и тоа:

- Министерството за здравство
- Здравствените центри

- Клиничките центри/болници
- Републичкиот завод за здравствено осигурување

Усоените модели планови за интегритет институциите задолжително мора да ги применуваат во процесот на изготвување и спроведување на нивните сопствени планови за интегритет.

Користењето на веб апликацијата за изготвувањето на планови за интегритет кои се засноваат на модел плановите за интегритет има две предности:

- Плановите полесно се изготвуваат и применуваат,
- Потребно е помалку време.

Секоја институција изготвува свој план за интегритет врз основа на усвоен модел на веб апликацијата во период од една година почнувајќи од датумот на усвојување на модел планот за интегритет.

Институциите започнаа со усвојување на своите планови на интегритет во јануари 2012 година, а рокот за изготвување и усвојување на планови за интегритет е крајот на 2012 година.

Плановите за интегритет се изготвуваат за период од три години.

Целта на плановите за интегритет е да се спречат, намалат или елиминираат можностите да се развие корупција и друг вид неправилности внатре во институциите. Тука постојат три основни чекори: идентификување на проблемите во ризичните области и работните процеси на институционалното работење коишто се најподложни на корупција и друг вид неправилности, потоа дефинирање и спроведување на соодветните мерки за да се спречат и елиминираат овие ризици/проблеми и на крајот е следењето на ефектите од спроведените мерки.

Модел плановите за интегритет ги содржат идентификуваните ризични области и работни процеси и за секој процес се дефинирани конкретните ризици кои би можеле да влијаат врз ефикасноста и квалитетот на вршењето на процесот, како и мерките за спречување и елиминирање на ваквите ризици.

Плановите за интегритет ја имаат следнава структура:

- Заедничка област
- Етика и личен интегритет
- Конкретни области (надлежности)

Заеднички области

- Управување со институцијата
- Управување со јавни финансии
- Јавни набавки
- Управување со документи
- Управување со човечки ресурси
- Безбедност

Областа на етиката и личниот интегритет

- Судир на интереси
- Примање подароци

- Пријавување корупција, морално и професионално неприфатливо однесување
- Заштита за вработените кои пријавуваат корупција и морално и професионално неприфатливо однесување

Конкретни области

- Овие области се однесуваат на конкретните институционални надлежности, на пример:

Систем на локална самоуправа: област/надлежност → градежништво и урбанизам; процес → издавање на градежни дозволи;

Фази на развој на плановите за интегритет

Плановите за интегритет се развиваат преку следниве фази:

Прва фаза – подготвителна фаза

- раководството на институцијата назначува работна група за развивање на планот за интегритет.
- Работната група се состои од 5-7 членови во зависност од големината на институцијата, поединци од различни сектори, со различни функции и од различни нивоа на институцијата.
- Работната група на вработените целосно им објаснува каква е намената и кои се целите на планот за интегритет

Втора фаза – проценка и евалуација на моменталната состојба на институцијата во поглед на изложеноста и отпорноста на ризик од корупција

- Вработените анонимно го пополнуваат формуларот и тоа или во дигитална, или во пишана форма.
- Работната група интервјуира одреден број на вработени за да добие увид во нивните размислувања во поглед на тоа колку институцијата е изложена на ризици.
- Работната група ги користи овие резултати и квалитативната анализа на легислативата за да даде конечна проценка за изложеноста и отпорноста на ризик од корупција и друг вид неправилности.

Трета фаза – Планирани мерки за подобрување на интегритетот

- Работната група предлага мерки – активности за спречување и проценка на идентификуваните ризици од корупција,
- Временски рокови и доделување одговорност за спроведување на препораките,
- Раководството го усвојува планот за интегритет, ја распушта работната група и воспоставува систем за следење (мониторинг) – назначува лице кое ќе биде задолжено да го следи процесот на спроведување.

Агенцијата за борба против корупцијата има двојна функција во процесот на усвојување и спроведување на плановите за интегритет, и тоа консултативна и контролна функција.

Консултативната функција се одразува во усвојувањето на Упатствата за изготвување и спроведување на планот за интегритет, и обучување на вработените кои се одговорни за изготвувањето и спроведувањето на плановите за интегритет во институциите.

Контролната функција се одразува во следењето и надгледувањето на процесот на изготвување на плановите за интегритет во институциите, како и во „проверката“:

- дали е изготвен план за интегритет
- дали планот за интегритет е квалитетен и објективен
- до кој степен се спроведени мерките за подобрување на интегритетот

Механизмите за контрола на квалитетот и објективноста на плановите за интегритет се состојат од :

- Анализи на извештаите за корупција на поединци и правни лица;
- Анкетирање на корисници во врска со функционирањето на институцијата.

Врз основа на изготвените планови за интегритет, Агенцијата врши проценка на интегритетот на дадениот систем и дава препораки за подобрување на интегритетот.

Усвојување и спроведување на планот за интегритет

Придобивки за институциите:

- зголемена ефикасност при работењето
- подобрен квалитет на работата
- стандардизација на работните процеси
- контролиран проток на финансии
- доследна примена на законските акти и внатрешните документи
- повисоко ниво на доверба во институциите од страна на корисниците на нивните услуги и широката јавност, но и привлекување на донатори и инвеститори

Влијанија врз општеството:

- воведување на механизмот за системско спречување на корупцијата
- зголемена транспарентност при работењето на органите на државната управа
- намален број на неправилности при работењето на органите на државната управа

- Примена

Од декември 2010 год. до септември 2012 год. беа обучени околу 200 претставници на органите на државната управа во поглед на концептот и важноста на плановите за интегритет, но исто така беа обучени и како да изготват ваков документ во своите институции.

- Предизвици

Претставниците на институциите кои мора да изготват планови за интегритет оваа задача ја сметаат за уште една обврска која мора да ја исполнат и покрај многуте други работни задачи.

СПРОВЕДУВАЊЕ НА КОНЦЕПТОТ НА ИНТЕГРИТЕТ

Силвиу Јоан ПОПА, Советник на Претседателот

Агенцијата за национален интегритет, Република Романија

АГЕНЦИЈА ЗА НАЦИОНАЛЕН ИНТЕГРИТЕТ

Во изминатите две децении, повеќето демократски општества од Источна и Западна Европа спроведоа различни видови на системи за пријавување на имотната состојба и интересите на вршителите на јавни функции. Зголемениот интерес за овие форми на бранење на интегритетот во јавната сфера доведе до состојба кога, на пример, Европската унија ги смета системите за пријавување на имотната состојба за *de facto* стандард за земјите кандидати за членство во Унијата. Понатаму, младите демократски општества формираат професионализирани институционални структури чија надлежност е превенцијата и борбата против судирот на интереси, неусогласеностите или противправно стекнатиот имот.

Концептот за интегритет во Романија, од законска и институционална перспектива, јасно се дефинира преку напорите за спречување и борба против случаи на противправно стекнат имот, судир на интереси и неусогласености. Покрај тоа, интегритетот е во тесна врска со овозможувањето на транспарентност при пријавувањето на имотната состојба и интересите од страна на вршителите на јавни функции. Моторот кој ги движи овие димензии се нарекува Агенција за национален интегритет (АНИ), анонимна административна управа со оперативна независност, формирана во 2007 година со цел да се осигура интегритет во вршењето на јавни функции и должности, но и за да се спречи институционалната корупција.

Овој документ се осврнува на искуството и практиките на Агенцијата за национален интегритет при примената на концептот на интегритет во Романија, го опишува системот за пријавување на имотна состојба и интерес и ја презентира правната и институционалната рамка.

1. Краток историјат на правната рамка за интегритет

Во Романија се воведо пријавување на имотната состојба и интересите во 1996 година со усвојувањето на Законот бр.115 за пријавување и контрола на имотната состојба на службениците, судиите и лицата на раководни или контролни работни места како и на државните службеници. Сепак, овој систем имаше голем недостаток – недостатокот на транспарентност при јавното консултирање за пријавувањето на имотната состојба и интересите. Покрај тоа, телата што требаше да ја контролираат имотната состојба на вршителите на јавните функции, односно Комисиите за проверка на имотната состојба во состав на Апелациските судови, се покажаа како неделотворни. Содржината на изјавите за пријавување на имотната состојба и интересите никогаш не се вршеше во отсуство на специјализирана и централизирана власт.

Во 2003 година, со усвојувањето на Законот бр.161 за мерки за осигурување на транспарентност во вршењето на високи функции, јавни функции и во бизнис заедницата, и за спречување и казнување на корупцијата, се појасни правниот режим на неусогласености и судир на интереси. Пријавувањето на имотната состојба и интересите стана достапно за јавноста а институциите се стекнаа со обврска да ги објавуваат овие документи на своите веб страни. Во 2005 година беше усвоена подетална пријава на имотна состојба и интереси со усвојувањето на Владината итна одлука бр.14.

Со формирањето на правната и институционалната рамка на Агенцијата за национален интегритет во 2007 год., антикорупцијата зазема нов тек што наскоро

доведе до промена на моделот и севкупниот концепт на интегритет во Романија. Со Законот бр.144/2007 се формираше Агенцијата за национален идентитет (АНИ) како автономно институционално тело во чија надлежност спаѓа управувањето со пријавите на имотната состојба и интересите и евалуацијата на неоправданата имотна состојба, судирите на интереси и неусогласеностите. За помалку од две години АНИ успеа да следи значителен број на случаи и беше препознаена од страна на другите власти како важен партнер во спречувањето на корупцијата и во борбата против корупцијата.

Во 2010 година беше изменета севкупната рамка на АНИ поради одлуката за неуставност која ја издаде Уставниот суд по поднесок на лице под истрага. Во септември 2010 година стапи на сила Законот бр.176 за интегритетот при вршењето на високи и јавни функции, чија цел беше да се постигне усогласеност со налогот на Уставниот суд во поглед на елиминирањето на квази-судските овластувања на Агенцијата за национален интегритет. Усвојувањето на Законот бр.176/2010 и измените на претходните закони (115/1996 и 144/2010) овозможи воведување и анонимност на личните податоци за идентификација од формуларите за пријавување на имотната состојба и судирот на интереси и повторно вклучување на Комисиите за проверка на имотната состојба (во состав од двајца судии и еден обвинител), укинати во 2007 год., кога се формираше АНИ.

2) Институционална поставеност

Функционирањето на Агенцијата за национален интегритет првично се заснова на ексклузивната надлежност при превенцијата и борбата против неусогласености и судир на интереси, санкционирањето на невременото поднесување на изјавите за имотна состојба и интереси, идентификувањето на значајните разлики помеѓу промените во состојбата и приходите настанати во дадениот период и делотворноста на превенцијата и нивото на свест. Понатаму, Агенцијата има можност да ги извести останатите органи на власта или јавните институции ако се установат елементи на прекршување на кривичните или даночните закони.

Лицата на високи и јавни функции (пратеници, министри), избраните функционери, политички назначените лица, судиите, полициските службеници, универзитетските ректори, државните службеници, лицата кои се кандидираат за претседателски, национални и европски парламентарни или локални избори итн. подлежат на проверка од страна на АНИ и се должни да поднесат изјава за имотна состојба и интереси.

АНИ има пристап до сите документи/досиеја на органите на власта и на сите други приватни и правни лица (даночни регистри, бази со лични податоци, регистри за моторни возила, регистри за недвижности, база на податоци за Националната управа за превенција и борба против перење на пари, земјишниот регистер итн.). Агенцијата спроведува активности за евалуација по службена должност, ex-officio или пак по пријава од страна на кое било физичко или правно лице. Проценката на имотната состојба, судирот на интереси и неусогласеностите се врши за време на вршењето на јавната функција и во период од три години по истекот на мандатот.

Оперативната активност ја спроведуваат инспектори за интегритет преку информатички систем за интегрирано управување со изјави за имотна состојба и интереси (SIMIDAI). Овој систем има серија на оперативни модули меѓу кои и модулот за доделување и распределување по случаен избор, анализа на доверливи

податоци, работен тек на предметите (создавање, следење на документите, статуси), истражни листи за проверка, рано предупредување, мониторинг, ревизија, модул за регистрирање итн. Системот претставува стратешки приоритет на Агенцијата и има за цел да го подобри оперативното ниво на активностите на инспекторите за интегритет.

Во структурата на АНИ работат претседател, потпретседател, генерален секретар, инспектори за интегритет (оперативен персонал со завршени студии по економија или право), државни службеници и вработени по договор. Максималниот број на вработени во Агенцијата изнесува 200. Претседателот и потпретседателот ги назначува Сенатот и имаат четиригодишен мандат кој не може да се обнови, и тоа по конкурсот кој го распишува Советот за национален интегритет (СНИ). Во 2012 год., АНИ функционираше со околу 85 вработени (инспектори за интегритет и административен персонал).

Агенцијата претставува независно, автономно тело на јавната администрација на Романија. Нејзината независност ја гарантира Советот за национален интегритет – претставничко тело чија задача е да го надгледува работењето на АНИ и да делува како гранична област во случај на надворешни притисоци од страна на кои било физички или правни лица. Советот го назначува Сенатот и се состои од именувани членови од сите категории на јавни функции утврдени во законот за пријавување на имотна состојба и интереси: претставници на парламентарните политички групи, на министерот за правда, државни службеници, здруженија на градот, општините, заедниците, граѓанското општество итн. Членовите на Советот имаат мандат во времетраење од четири години.

Проценката на квалитетот на управувањето со Агенцијата се врши секоја година, преку независна надворешна ревизија. За 2008, 2009, 2010 и 2011 година, извештаите за независната надворешна ревизија ги изготви Deloitte Audit – член на Deloitte Touche Tohmatsu. По напорите кои се вложија на ниво на раководството се постигна виден напредок во раководните процеси на АНИ. Извештаите од ревизијата се испраќаат до Советот за национален интегритет.

3. Процесот на имплементација– чинители, соработка и прифаќање

Националната агенција за интегритет претставува само дел од поширокиот и покомплексен процес на спроведување на законските одредби кои се однесуваат на поднесувањето и проценката на изјавите за имотна состојба и интереси.

Агенцијата врши евалуација на изјавите за материјална состојба и интереси, неусогласеностите, противправниот имот или судир на интереси, или по службена должност, *ex officio*, или по дојава од страна на физички лица. Во согласност со законот за АНИ, како што е дефинирано во правните одредби, во секоја јавна институција постојат лица кои се надлежни за спроведување на законските одредби во поглед на поднесувањето на изјави за материјална состојба и интереси. Овие лица ги собираат документите, ги советуваат вработените во врска со пополнувањето на изјавите и на Агенцијата за национален интегритет и ги испраќаат сите изјави заедно со список на лица кои не поднеле изјави. Мас медиумите и граѓанското општество како дел од своите тековни активности исто така ги идентификуваат можните случаи кои може да станат *ex officio* известувања до АНИ. Во периодот од 2008 до 2012 година, АНИ отвори 1037 досиеа за евалуација по жалби доставени од поединци и 908 досиеа по жалби од страна на јавни институции или физички лица.

Предметите за евалуација им се доделуваат на инспекторите за интегритет по случаен избор, по информатички модел за дистрибуција. Евалуацијата се врши во согласност со систематските оперативни процедури кои се спроведуваат со цел да се обезбеди постандардизиран и поделотворен истражен процес. Со овие постапки се утврдуваат методите, структурите и вклучените лица, со што се обезбедува документацијата која е потребна за спроведување на активностите и се овозможува континуитет и предвидливост, поддршка за ревизијата и другите тела кои вршат ревизорски или контролни активности.

При постапките за евалуација, инспекторот за интегритет може од сите јавни институции, органи, физички и правни лица да побара документи и информации кои се потребни за спроведување на проценката, под обврска за доверливост (даночни регистри, бази за лични податоци, регистри за моторни возила, земјишен регистар, банки итн.). Со цел да се олесни истрагата, АНИ потпиша серија на протоколи за соработка со разни јавни институции, како на пример Канцеларијата на обвинителството при Високиот касационен суд за правда, раководните структури за финансиска помош од структурните фондови во рамките на министерствата, националната управа за регулирање и следење на јавните набавки, Националната агенција за фискална администрација, Министерството за администрација и внатрешни работи, Националната управа за трговски регистар, Националната агенција за катастар и регистрација на земјиште, Националната управа за превенција и борба против перење на пари, Националната агенција за државни службеници, Врховниот судски совет, Постојаната изборна управа итн.

На крајот на постапките за евалуација, АНИ може да утврди постоење на случаи на судир на интереси и неусогласености или неоправдани значителни разлики помеѓу материјалната состојба и стекнатите приходи, кои се упатуваат до Комисиите за испитување на материјалната состојба во рамките на Апелациониот суд. АНИ може исто така да ги извести и канцелариите на Обвинителството за извршувањето на различни дела (лажни изјави, корупција итн.).

Комисиите за испитување на имотната состојба може да ја упатат АНИ кај надлежниот Апелационен суд ако врз основа на доказите увиди дека дел од материјалната состојба/средствата се стекнати противправно.

Лицето кое ги прекршило законските одредби во врска со судирот на интереси или неусогласеност губи право да врши јавна функција или да има високо работно место, освен при избори, во период од три години по разрешувањето од јавната функција или службеното место, или по датумот кога му истекува мандатот. Ако лицето држело квалификувано место, тогаш не може да работи на истото работно место во период од три години по истекувањето на мандатот. Ако лицето повеќе не е на висока функција или не врши јавна функција во моментот кога е утврдена неусогласеност или судир на интереси, тригодишната забрана стапува на сила од датумот на завршниот евалуациски извештај, или соодветно од датумот на крајната неотповиклива судска одлука со која се потврдува постоењето на судир на интереси или неусогласеност. Делото кое го извршило лицето кај кое е установена неусогласеност или судир на интереси се смета за основа за разрешување или, ако е соодветно, се смета за дело кое е казниво во согласност со важечките одредби за вршење на јавна функција, висока позиција или слично.

Неподнесувањето на изјави за материјална состојба и интереси се смета за прекршок и се казнува со глоба во износ од 50 до 2.000 леи (11 до 440 евра). Во таквите случаи Агенцијата може автоматски да ја започне постапката за евалуација.

4. Ефективност - минати случаи

Во своето четиригодишно работење, Агенцијата за национален интегритет постапи по значителен број на случаи. Во голем дел од случаите наведени подолу во текстот се работи за вршители на јавни функции од висок профил, како на пример министри, пратеници во парламентот, високи полициски службеници, локални или општински советници итн. Резултатите од оперативната евалуација на АНИ наведуваат:

- Повеќе од 4.700 финализирани истраги
- 34 случаи на неоправдани значителни разлики помеѓу материјалната состојба и приходите
- 46.488.621 леи (приближно 12.564.525 €) вкупна сума на значителни разлики помеѓу материјалната состојба и приходите, откриени во 34 случаи
- 379 случаи на несовпаѓање
- 151 случаи на судир на интереси
- 322 случаи упатени до канцеларијата на Јавниот обвинител за прекршување на кривичниот закон (лажни изјави, корупција итн.)
- 4941 административни казни за непочитување на законските одредби во врска со поднесувањето на изјави за материјална состојба и интереси
- 3.570.323 изјави за материјална состојба и интереси објавени на Јавниот портал за изјави за материјална состојба и интереси
- 103 предмети по инспектор: просечен број на случаи

Резултати од предметите на АНИ кои се оспорувани на суд / упатени до Комисијата за испитување на имотната состојба или до канцелариите на Јавниот обвинител :

- 3 дефинитивни и неотповикливи одлуки за конфискација на средства, издадени од страна на Високиот касационен суд за правда
- 193 неусогласености и натаму останаа дефинитивни (состојбата на неусогласеност се потврди со судска одлука или со неоспорување на евалуацискиот извештај пред суд). Овие случаи беа испратени до Дисциплинските комисии во јавните институции во кои лицата под истрага се разрешени , намалена им е платата или им е изречено дисциплинско предупредување.
- 4 случаи на судир на интереси останаа и натаму дефинитивни (судирот на интерес се потврди со судска одлука или со неоспорување на евалуацискиот извештај пред суд). Останатите случаи чекаат судска разрешница.

5. Проблеми/пречки

Во своето кратко постоење, Агенцијата за национален интегритет се соочи или уште се соочува со одредени пречки за да може делотворно да ги спроведува сите свои активности, и тоа: недостаток на унитарни практики и постапки за работење на случаи кои инспекторите за интегритет ги проследиле до судот, особено во случаи на барања за конфискација на противправно стекнат имот, потоа при тригодишната забрана пропишана со Закон бр.176/2010, во врска со времето кога

Агенцијата може да спроведе евалуација за пријавената материјална состојба и интереси, несоодветната надокнада на оперативниот персонал во поглед на сложеноста на работата, непостоењето на упатства за Комисиите за испитување на материјалната состојба при Апелационите судови за обработка на случаите кои ги упатила Агенцијата.

Со оглед на искуството на Агенцијата за национален интегритет од првите четири години од своето работење, сеуште постојат одредени нишки: буџетски ограничувања, нестабилна регулатива, долги судски постапки за истражување на случаите кои ги поднесува Агенцијата или неоправдано доцнење при процесирањето на случаите, притисокот врз инспекторите за интегритет од страна на лицето кое се испитува, внатрешно и надворешно мешање со цел да се ограничи оперативната независност предвидена со законот, вон препораките на независната надворешна ревизија итн.

Сепак, јакнењето на политичката волја останува најголем предизвик за Агенцијата за национален интегритет, воедно како и за која било антикорупциска агенција.

Европската комисија постојано упатува серија на препораки до Романија во поглед на подобрувањето на институционалната и законската рамка на АНИ. Централна точка на сите извештаи на Европската комисија е постигнувањето на концензус помеѓу сите чинители кои се вклучени во поддршката на борбата против корупцијата, што значи да му се дозволи на системот да работи независно за да може да спроведе непристрасни истраги и проверки на случаи на корупција, што пак би довело до брзи и ефикасни одлуки.

6. Влијанието на Агенцијата за национален интегритет врз општеството

Иако одговорноста за пријава на материјалната состојба постои од 1996 год. а изјавите за имотната состојба станаа јавни во 2003 год., контролните механизми тешко се користеа а никогаш не се вршеше систематска контрола на судирот на интереси.

Појавувањето на Агенцијата за национален интегритет се должи на недоволната законска регулатива во оваа област и недостатокот на специјализирана, единствена институција која ефикасно ќе го води системот за верификација во поглед на неоправдани приходи, судир на интереси и неусогласувања.

За само четири години, Агенцијата успеа да одговори на постојаните барања на надворешниот фактор (Европската комисија, ГРЕКО итн.) да реши дел од проблемите врзани за транспарентноста и интегритетот на вршителите на јавни функции и да го крене нивото на свест преку мас медиумите и граѓанското општество.

Со основањето на АНИ значително се подигна нивото на почитување на законските одредби за пријавување на материјалната состојба и интересите. Кренато е нивото на свеста кај јавноста и многу лица се обраќаат до Агенцијата за да добијат стручна консултација. Агенцијата исто така беше препознаена како важен партнер од страна на други европски и меѓународни тела во чија надлежност е борбата против корупцијата. Агенцијата за национален интегритет моментално претседава со Мрежата на експерти за интегритет и е полноправна членка на Европски партнери против корупција (ЕПАК) и Меѓународната асоцијација на антикорупциските тела (ИААКА). АНИ исто така соработува и со разни меѓународни организации, како на пример Светската банка или Антикорупциската мрежа на ОЕЦД (ОЕЦД-АЦН) .

Во извештаите на Европската комисија за напредокот на државата неколкупати се упатува на ритмот и развојот на институционалната активност и во позитивно светло се истакнуваат аспектите кои се моментално од интерес, како на пример значителниот број на случаи на судир на интереси, неусогласености или противправно стекнат имот, системите за интегрирано управување наменети за поддршка на оперативната активност, јавниот портал за пријава на имотната состојба и интересите – одличен инструмент за транспарентност при увидот во материјалната состојба и интересите.

Агенцијата во иднина ќе продолжи со своите политики значително да придонесува кон воспоставувањето на стандарди за интегритет, добри практики на ниво на јавната администрација, но и да спречува појава на коруптивно однесување од административна страна.

II. КВАЛИТАТИВНА АНАЛИЗА НА АНТИКОРУПЦИСКИТЕ МЕРКИ ВО СЕКТОРОТ ОБРАЗОВАНИЕ И СПОРТ

Методологијата Национален систем на интегритет ја прилагоди Д-р Слаѓана Тасева, претседател на Транспаренси Интернешнл Македонија

ВОВЕД

Општо прифатен е фактот дека модерното управување бара отчетност. Кога механизмите за отчетност се вградени во националните напори за намалување на ризиците од корупција, тие го сочинуваат „системот“ на интегритет. Овој систем на взаемна контрола е дизајниран да обезбеди отчетност помеѓу различните институции и агенции на државата. Системот исто така се однесува и на судирот на интереси во јавниот сектор, ефективно ја дисперзираат моќта и ги лимитира случаите кога се појавува судир на интереси или има негативно влијание за општото добро. Ова вклучува отчетност, транспарентност, превенција и санкционирање.

Крајната цел на Националниот систем на интегритет (НИС) е да ја направи корупцијата потфат со „висок ризик“ а „мала заработка“. Како таков, системот е дизајниран најнапред да превенира појава на корупција, а дури потоа да се осврне на казнување на настанот.

За воспоставувањето на НИС е потребна системска идентификација на празнините и слабостите, како и можностите за зајакнување или дополнување на одделните столбови во една кохерентна рамка. НИС пристапот отвора нова форма на дијагностицирање и потенцијално лекување на корупцијата. Наместо да се врти погледот кон одделни институции или одделни правила и практики, а потоа да се стави фокусот на изолирани реформски програми, при овој пристап се гледа поврзаноста, меѓузависноста и комбинираната ефективност со еден холистички пристап.

НИС ги опфаќа и институциите во земјата кои се одговорни за борбата против корупцијата. Кога овие институции правилно функционираат, тие сочинуваат здрав и силен НИС, систем кој е ефективен да се бори против корупцијата како дел од поголемата борба против злоупотреба на моќта и прекршоци во било која форма. Сепак, кога генерално институциите се карактеризираат со недостаток од соодветни прописи, капацитети за исполнување на нивните надлежности и неотчетно однесување, поверојатно е корупцијата да опстои, со повратен негативен ефект на општествените цели за правичен раст, одржлив развој и социјална кохезија. Оттука, јакнењето на НИС придонесува за подобро владеење во земјата и поправично општество во целина.

Следниот извештај претставува квалитативна анализа на активностите и индикаторите во секторот образование и спорт од Државната програма за спречување на корупцијата и конфликтот на интереси 2011-2015, базирано на рамката и методологијата на Транспаренси Интернешнл. Концептот на методологијата НИС е развиен и промовиран од Транспаренси Интернешнл Берлин за националните поглавја на Транспаренси Интернешнл во Југоисточна Европа во врска со извршувањето на нивната задача на мониторинг на прогресот на нивните земји во областа на анти-корупциската реформа, а во контекст на процесот на пристапување кон ЕУ.

За целите на ова истражување, кое е единствено од ваков вид на квалитативна анализа на антикорупциска програма, методологијата ја прилагоди д-р Слајана Тасева, Претседател на Транспаренси Интернешнл Македонија.

ИЗВЕШТАЈ

КВАЛИТАТИВНА АНАЛИЗА НА АНТИ-КОРУПЦИСКИТЕ МЕРКИ ВО СЕКТОРОТ ОБРАЗОВАНИЕ И СПОРТ

Декември 2012

Извршно резиме

Квалитативната анализа која се спроведе во рамки на овој проект имаше за цел да ги оцени главните ризични фактори/ проблеми идентификувани во Државната програма за спречување на корупцијата и судирот на интереси со акционен план 2011-2015 година, областа образование и спорт. Основните проблеми наведени во програмата се анализирани од аспект на легислативата и практичната имплементација, со цел да се истакнат добрите решенија и да се препознаат слабостите од аспект на надзорот и контролата, транспарентноста, интегритетот, отчетноста, ресурсите и капацитетот. Целта на истражувањето е да придонесе во вкупните напори за борбата против корупцијата во секторот образование и спорт во земјата, а посебно да се даде одговор на прашањето за квалитетот на досега преземените мерки, со наведување на главните недостатоци и предлагање на соодветни препораки за подобрување. Значајно е да се спомене дека анализата беше насочена кон идентификуваните проблеми/ризични фактори од страна на ДКСК преку Државната Програма, кои ги претставуваат најризичните пунктови во кои што е потребно првенствено и понатамошно континуирано делување. Притоа, битно е да се препознае дека ДКСК игра клучна улога во борбата против корупцијата како институција која сосема коректно ги лоцира недостатоците и ризичните области во кои што е потребна понатамошна работа, но и како институција која постојано ги унапредува методите за следење на имплементираноста на Државната програма, засновани не само на квантитативни, туку и на квалитативни индикатори.

Во Државната програма областите на образованието и спортот се обработени низ посебен сектор во кој се детектирани вкупно 7 проблеми односно фактори на ризик за корупција и судир на интереси, 21 активност, 30 индикатори на активност и 26 индикатори за ефективност. Дел од овие проблеми и активности се однесуваат и на образованието и на спортот. Имено, проблемот на корупцијата и судирот на интереси во образованието е анализиран преку 6 проблеми и 16 активности за кои се поставени 24 прашања и вкупно 41 индикатори за квалитативна анализа, додека проблемот на корупцијата и судирот на интереси во спортот анализиран е преку 4 дефинирани проблеми и 7 активности. Истражувајќи ги проблемите во спортот, дадени се одговори на 14 поставени прашања

Во врска со проблемот 1 - Недостаток на систем на редовни контроли од надлежни институции, недоволна транспарентност и влијание при вработувања и избор во наставно научни звања, како и недостаток на доволна едуцираност и стручна помош - поставени се вкупно 9 прашања. Анализата покажа дека постои соодветна законска регулатива, додека практичната имплементација укажува на бројни ограничувања и слабости. Во оваа област, законите пропишуваат контроли кои главно се спроведуваат од страна на Државниот просветен инспекторат (ДПИ) но недостасуваат редовни контроли а ресурсите на ДПИ од аспект на капацитет, буџет и

обуки се ограничени и недоволни. Исто така истражувањето спроведено на основа на достапни извештаи и интервјуа покажа дека во практиката постојат проблеми какви што се слабостите при изборот на академски и наставно научни звања, избор на јавни службеници на позиции во сферата на образованието во тек на нивниот мандат и недостаток од соодветни санкции за злоупотреби. Во оваа сфера забележани се подобрувања кои произлегуваат од надградба на легислативата и следење на мерките изречени од ДПИ. Без оглед на тоа, потребно е да се сработи повеќе во оваа област за постигнување на поголем прогрес наспроти реформските процеси и сузбивањето на корупцијата.

Во областа спорт овој проблем е истражуван преку 4 прашања преку кои може да се заклучи дека постои пропишана законска регулатива за воспоставување ефикасен и транспарентен систем на контроли и надзор при вработување кадри во областа на спортот. Пропишана е и процедура за постапки при вработувањето на кадри како и наменување спортски функционери во федерациите или избор на претседатели и членови на управните одбори. За незаконското работење во дејноста спорт покрај предвидените санкции во Законот за спортот можат да се применуваат и санкции од други закони.

Анализата на применетата практика укажува на ниско ниво на преземени мерки како механизми за справување со непочитувањата на прописите и пропишаните процедури за сите прашања. На ова се темели и заклучокот дека државниот орган надлежен за работата во спортот, нема доволно капацитет да се справи со проблемите злоупотребите во спортот.

Проблемот 2 - Недостигот на системски контроли во постапките на лиценцирање и акредитација на даватели на образовни услуги и непостоење на систем на лиценци во дејноста спорт е анализиран преку 3 прашања. Легислативата предвидува контролите во овој сегмент да бидат периодично спроведени, а истите не се редовни и заради недоволни капацитети. Исто така, извештаите од направениот надзор укажуваат дека многу институции имаат условни акредитации и немаат одлуки за работење од Министерството за образование и наука. Иако легислативата предвидува санкции за неусогласеност со условите за акредитација и се издадени предупредувања од страна на Министерството, до сега нема изречено санкции. Исто така може да се забележи и дека контролите недостасуваат и поради недостатокот на компетентни лица за вршење на проверките.

Овој проблем во делот на спортот истражуван е со 2 прашања. И покрај тоа што со Законот за спортот точно е утврдено кој може да работи како стручен кадар во дејноста спорт со пропишана надлежност за контрола, во практиката законот се применува до одредена мерка. Особено е присутна состојбата како тренери да се ангажираат лица кои не ги исполнуваат законските барања за стручност. Најголем број спортски федерации немаат лиценциран систем. Поради тоа, за добивање решение за дејноста спорт лиценцираат лица со стручна квалификација, а во практиката работат сосема други лица.

Во врска со Проблемот 3 - Недоволна примена на стандардите за подготовката и за постапката за избор на учебници и недоволна транспарентност на тие постапки - поставени се вкупно 7 прашања, а врз основа на одговорите утврдено е постоење на сериозни недостатоци како од аспект на ефективни/ефикасни законски одредби, така и од аспект на нивната имплементација во практиката. Слабости има и во работењето на Националната комисија за избор на учебници поради

законски недоречености, преку нетранспарентна во врска со составот и изборот на членовите, како и од аспект на нивната компетентност што резултира со постојани повлекувања на несоодветни учебници за основно и средно образование. Постапката за избор на рецезенти и нивното функционирање во практиката, како и недостатокот на супер ревизии е дополнителен проблем во оваа сфера.

Проблемот 4 - Недоволна транспарентност при доделувањето на легла во студентските и ученичките домови дава можност за корупција и судир на интересе анализирана преку 11 прашања. Прито првичен заклучок е дека легислативата е во значителна мера донесена, но можни се натамошни подобрувања. Практиката покажува дека постојат многубројни проблеми кои претставуваат ризик од корупција при распределба на легла во домовите. Како главни ризици за корупција студентите ги наведуваат следните: високата побарувачка за легла во студентски домови, недоволна контрола над лицата одговорни за студентските домови, нудењето за плаќање пари, подароци или услуги од страна на студентите и обемната бирократија.¹ Квантитативното истражување спроведено од агенцијата RATING во рамки на овој проект откри позитивен тренд според кој 29% од студентите кои се директно вклучени во процесот на добивање легло во студентските домови сметаат дека постои корупција, наспроти 42% од граѓаните кои веруваат во тоа.² Од ова може да се заклучи дека студентите како целна група стануваат повеќе свесни за проблемот со корупцијата во студентските домови и оттука се потребни поконткретни мерки за справување со овој феномен.

Проблемот 5 - Продажба на учебници како услов за полагање на испитите е анализиран преку 5 прашања. Притоа е констатирано дека постојната легислатива не содржи никакви одредби кои би се однесувале на задолжителен библиотекарски фонд или забрана за директна продажба на учебници од страна на професорите. Постојат малку или никакви информации за процентот од буџетот кој факултетите го трошат за купување на учебници. Купувањето на учебници од професори е раширена практика која постои во сите јавни универзитети во земјата. Квантитативното истражување покажа дека студентите сметаат дека продажбата на учебници од страна на професорите како услов за положување на испитот е коруптивно однесување.

Во врска со Проблемот 6 - Недоволна информираност на јавноста за потребата од вклучување во борбата против корупцијата во образованието и спортот - поставени се 6 прашања а основниот заклучок од анализата е дека постои недостаток на системски пристап во образованието за борба против корупцијата од страна на сите засегнати страни. Постоеле обиди и реализација на активности од страна на Студентскиот правобранител, како и обиди за подигање на свеста со усвојување на Етички кодекс од страна на некои универзитети, но е потребен натамошен прогрес во оваа насока.

Во делот кој се однесува на спортот, овој проблем е истражуван со 2 прашања. Образложенијата на прашањата даваат одговор дека не постои регулатива која предвидува предавања, семинари и слични кампањи за борба против корупцијата во спортот. Евидентно е и отсуството на регулатива и потреба за изготвување на етички-антикорупциски кодекси за директните учесници во спортот. И највисоките

1 Младински образовен форум - Истражување за корупција во студентските домови, спроведено во 2010.
2 Истражување на RATING, јавна дебата

спортски организации како МОК и АМС немаат изготвено или предвидуваат активности за борба против корупцијата во спортот.

Во врска со Проблемот 7 - Отсуство на транспарентност при финансирањето на спортски клубови и „купопродажбата“ на спортисти е истражуван е со 6 прашања, од образложението на прашањата за недоволната информираност на јавноста за вклучување во борбата против корупцијата и потребата за изготвување на етички-антикорупциски кодекси за директните учесници во дејноста спорт, евидентно е отсуството од регулатива за таков вид активности. И највисоките спортски организации како МОК и АМС немаат никаков тип активности за борба против корупцијата во спортот. Финансирањето на спортот со постоечките извори и можности за финансирање е нетранспарентно и јавно достапно. Не постои евидентирање, отчетност и контрола за финансирањето по пат на донации и спонзорства каде има најбројни злоупотреби. Во тој дел на злоупотреби се надоврзуваат и прашањата за врбување и трансферот на спортисти. И покрај тоа што постои регулатива за постапка на трансфери во практиката не се врши контрола за финансиските услови при трансфер на спортисти. Во професионалниот спорт овој проблем е во голема мера присутен, меѓу другото и затоа што е неконтролиран и несанкциониран.

Препораки

Многу од идентификуваните проблеми во ова истражување се одразуваат на способноста и вршењето на работите во областа на образованието и спортот. Оттука, следните препораки треба да се земат во предвид:

- Подобрување на регулативата со цел да се обезбедат поредовни контроли и надзор
- Зголемувањето на човечките и финансиските капацитети за вршење на поредовен надзор и контрола
- Воведување на редовни обуки за вработените одговорни за вршење на надзор и контрола
- Зајакнување на системот на санкции и нивно извршување
- Поголемо следење на спроведувањето на донесените решенија од страна на ДПИ
- Подобрување на транспарентноста во изборот на членови и состав на Националната комисија за учебници
- Воведување на високи професионални критериуми за избор и именување на членови и рецензенти
- Подобрување на легислативата и на имплементацијата со цел отстранување на практиката на работно ангажирање на државни функционери во високо образовните установи за време на мандатниот период
- Зајакнување на критериумите и воведување на редовни контроли при доделување на акредитации на високо образовните институции
- Воведување на квоти за ранливи и маргинализирани категории на лица при доделување на легла во студентските домови
- Воведување на контролни механизми за следење на работата на студентските домови особени при склучување на договори за доделување на средствата за набавки, капитални инвестиции и тековно одржување
- Јасно профилирање на улогата на студентскиот правобранител

- Зголемување на библиотечниот фонд на задолжителната и дополнителната литература и оневозможување набавка на учебници од професорите
- Зголемување на свеста на учениците, студентите и професорите за борба против корупцијата

Области кои што се треба да се третираат во иднина:

1. Следење на финансиските средства по извори и намени во високо образовните институции
2. Заштита на автентичните интереси на студентите при изборот и дејствувањето на Студентскиот парламент
3. Утврдување механизми за спречување на политизацијата и партизацијата на студентите
4. Стопанисување со спортските објекти на централно и локално ниво (закуп и концесија)
5. Организирање на спортски манифестации и натпревари (продажба на влезници, рекламирање, обложување на резултати од натпревари, права за тв-преноси и сл.)
6. Можност за злоупотреба на децата спортисти до 18 години пред се за најразличните плаќања за нивно спортско усовршување, регистрација за матичен клуб и трансфер од клуб во клуб.
7. Евидентно е постоење на поголем број на точки на ризик од корупција или друг тип злоупотреба, со што се отфара широк фронт за целосно детектирање на ризичните фактори во дејноста спорт, а со тоа и поефикасна борба за превенција на корупцијата и судирот на интереси.

Државна програма за превенција и репресија на корупцијата 2011- 2015

Сектор IX – Образование и спорт

1. Проблем/ ризичен фактор:

Недостаток на системот на редовни контроли од наделжни институции, недоволна транспарентност и влијание при вработувања и избор на наставно научни звања, како и недостаток на доволна едуцираност и стручна помош

Образложение:

Постапките при вработување на наставен и административен кадар и за избор и именување на раководен кадар во образовните институции, како и за избор на наименување на спортски функционери во спортските федерации, претседатели членови на управни одбори, често се карактеризираат со ниски барања во однос на квалитетот на кандидатите, односно поради недоволно изградени и не секогаш преименувани критериуми за вреднување се избираат лица кои не ги задоволуваат барањата, односно стандардите на работното место.

Институција: Образование – Државен просветен инспекторат

Категорија: Надзор и контрола

Прашање-индикатор: Дали постоечката регулатива предвидува систем на редовни контроли и надзор од страна на надлежните институции на Државниот просветен инспекторат во поглед на вработувањето во високообразовните институции и изборот на наставно научни звања?

Оценка:

Не	1
Делумно	3
Да	5

Образложение:

Постојниот Закон за просветната инспекција предвидува надзор на Државниот просветен инспекторат (ДПИ) и опишува какви видови на надзор се врши. ДПИ врши редовен инспекциски надзор согласно членот 3 од Законот за измени и дополнувања на Законот за просветна инспекција³ како и интегрална евалуација, вонреден надзор и контролен надзор. Во членот 9 од законот наброени се областите над кои се врши надзор, како и постапките за избор во наставно научни звања.⁴ Во Правилникот за начинот и постапката за вршење инспекциски надзор на просветната инспекција пропишана е постапката за вршење на вонреден

³ Закон за измени и дополнувања на Законот за просветна инспекција, Службен весник бр. 51/11

⁴ Закон за просветната инспекција Службен весник бр. 52/05, Член 9.

и контролен надзор.⁵ Законот пропишува дека ДПИ и градоначалникот на општината подготвуваат годишни извештаи и дека ДПИ истите ги поднесува до Министерството за образование и Владата на централно ниво, а извештаите ги усвојува градоначалникот на општината на локално ниво. Извештаите се достапни за јавноста.⁶

Оценка:

Во многу мала мера	1
Во мала мера	2
До одредена мера	3
Во голема мера	4
Во многу голема мера	5

Образложение:

Во практиката, при изборот во наставно научните звања може да се спроведе само редовен, вонреден и контролен надзор. Со член 9 став1 од Законот за просветен инспекциски надзор на постапката за избор во наставни, наставно-научни, научни и соработнички звања, по која што основа се спроведува редовен инспекциски надзор. Битно е да се спомене дека редовниот надзор којшто го спроведува ДПИ не ги опфаќа сите туку опфаќа дел од институциите за кои што е предвидено вршење на редовен надзор во текот на календарската година, дефинирано согласно со годишната програма на ДПИ. Годишната програма на Државниот просветен инспекторат (2012) упатува на редовен надзор⁷ кој треба да го врши ДПИ. Исто така ДПИ врши надзор на постапката за вработување во поглед на почитувањето на правните одредби во областа на образованието и тоа на случајна, ad hoc основа, но и по извештај.⁸

Институција: Образование – Државен просветен инспекторат

Категорија: Транспарентност

Прашање-индикатор: Дали регулативата пропишува транспарентен систем на вработување во основно и средно образование?

5 Правилник за начинот и постапката за вршење инспекциски надзор на просветната инспекција, член 31 - 36

6 Закон за просветната инспекција, Службен весник бр. 52/05,

7 2012 Годишна програма на ДПИ

8 Интервју со инспектор од ДПИ

Оценка:

Не	1
Делумно	3
Да	5

Образложение:

Постапката за вработување во сферата на образованието е регулирана во Законот за јавни службеници. Законот ги пропишува општите и посебните услови за вработување и ја утврдува постапката за стапување во служба. Законот ги наведува општите и посебните услови за стапување во јавна служба. Посебните услови наведуваат дека лицето кое се пријавува за работното место треба да има соодветно образование, соодветно работно искуство во областа, а останатите услови се определени со актот за систематизација на работните места.⁹ Членот 14 пропишува дека слободно работно место во јавната служба се пополнува преку јавен оглас, интерен оглас, распоредување на јавен службеник во истата институција на друго работно место и преку преземање на јавен службеник од една во друга институција.¹⁰ Право да се пријави за повисоко место по пат на интерен оглас има секој јавен службеник кој поминал најмалку две години во непосредно пониско работно место.¹¹ Законот пропишува дека поблиските услови за вработување преку јавен и особено преку интерен оглас поблиску се уредуваат во посебен закон, но тоа сè уште не е сторено.

Оценка:

Во многу мала мера	1
Во мала мера	2
До одредена мера	3
Во голема мера	4
Во многу голема мера	5

Образложение:

Во праксата иако законите се прилично јасни и детално ги утврдуваат постапките за вработување, сепак постои непочитување на постапката за вработување. Годишниот извештај на ДКСК за 2011 год. споменува два случаи на коруптивно однесување од страна на директори на основни училишта. Случаите се резултат на непочитување на постапката за вработување и вработување на кандидати кои не се највисоко рангирани од страна на директорите на училиштата.¹² При извршениот надзор, ДПИ утврди непочитување на постапката за вработување преку вработување јавни функционери за време на нивниот мандат и изречени се санкции.¹³

9 Закон за јавните службеници, Службен весник бр. 52/2010, член 15
 10 Закон за јавните службеници, Службен весник бр. 52/2010, член 14
 11 Закон за јавните службеници, Службен весник бр. 52/2010, член 19
 12 2011 ДКСК Годишен извештај
 13 Интервју со инспектор од ДПИ

Институција: Образование – Државен просветен инспекторат

Категорија: Тренспарентност

Прашање-индикатор: Дали законите пропишуваат транспарентен начин за избор на наставно научни звања?

Оценка:

Не	1
Делумно	3
Да	5

Образложение:

Законот за високото образование пропишува во членот 63 дека изборот во наставно научни звања го врши Наставно научниот, односно наставничкиот совет. Конкурсот за избор во високообразовни наставно научни звања го распишува деканот, т.е. директорот шест месеци пред истекот на времето за кое се избрани.¹⁴ Условите за избор во наставно научни звања се уредени во Законот и Правилникот за избор во звања. Условите за избор во наставно научните звања се општи и не се јасно утврдени во законот, но Правилникот за начинот и постапката за избор во повисоко научно звање подетално ги опишува условите.¹⁵

Оценка:

Во многу мала мера	1
Во мала мера	2
До одредена мера	3
Во голема мера	4
Во многу голема мера	5

Образложение:

Иако практично постои доволно добро утврдена постапка за избор во наставно научни звања, практиката покажува дека овие услови и временски рокови не се почитуваат во потполност. Во годишниот извештај на Државниот просветен инспекторат за 2011 год. во поглед на надзорот на високообразовните установи наведено е дека постоело општо непочитување на временските рокови при изборот во повисоки звања, т.е. постоеле случаи кога асистентот останал на своето работно место иако не се стекнал со докторат во законски пропишаниот рок.¹⁶ Исто така, постапката за избор во наставно научни звања и понатаму останува

14 Закон за високото образование, Службен весник бр. 35/2008, членови 64 и 135

15 Правилник за избор во повисоки позиции

16 Годишен извештај на Државниот просветен инспекторат за 2011, стр.10

нетранспарентна затоа што рефератите на рецензентите не се достапни за јавноста, условите според кои се избира најдобриот кандидат не се јасни, временските рокови се скратени и приговорите не се објавуваат.¹⁷ Од друга страна, други извори упатуваат на заклучок дека одредени универзитети доследно и транспарентно ја спроведуваат постапката за избор на наставно-научно звање.¹⁸ Сето тоа води кон заклучокот дека општите законски механизми не функционираат добро.

Институција: Образование – Државен просветен инспекторат

Категорија: Надзор

Прашање-индикатор: Дали законската регулатива пропишува контроли и начин на којшто контролите ќе се спроведуваат?

Оценка:

Не	1
Делумно	3
Да	5

Образложение:

Постојната законска регулатива пропишува контроли кои ќе ги врши ДПИ и истите се уредени во Законот за просветната инспекција (ЗПИ). Понатаму, Законот за високо образование (ЗВО) го пропишува надзорот како механизам за надзор на работењето на високообразовните установи кој го врши Министерството за образование и тоа во Глава тринаесетта – Надзор над високообразовната установа во поглед на законитоста и уставноста на работењето.¹⁹ ЗВО пропишува дека инспекцискиот надзор го врши ДПИ па следствено нема преклопување на двата закони. ЗПИ ги пропишува трите вида надзор кои го врши ДПИ, и тоа: а) интегрална евалуација; б) вонреден надзор и в) контролен надзор, но го утврдува и начинот на кој се вршат овие видови надзор.²⁰ Вонредниот надзор кој може да се примени при ревизија на постапките за избор во наставно научни звања е постапка која се врши врз основа на иницијатива на ученици, студенти, родители и други групи на граѓани.²¹ Контролниот надзор се изведува по истекот на рокот определен од инспекцијата за отстранување на недостатоците.²² Законите никаде не пропишуваат ненајавен, ad hoc надзор. Според законот, ДПИ мора писмено да ја извести установата во која ќе се врши надзор за тоа кои се целите и причините за надзорот, како и за датумот кога ќе се врши надзорот.²³

17 Интервју со Д-р Слаѓана Тасева. Во рамки на верификацијата беше истакнат заклучокот дека одредени универзитети сепак доследно и транспарентно ја спроведуваат постапката за избор на наставно-научно звање, но тоа треба да биде правило, а не изключение.

18 Верификација, 23.11.2012

19 Закон за високото образование, Службен весник бр. 53/2008, Глава 13

20 Закон за просветната инспекција, Службен весник бр. 52/2005

21 Закон за просветната инспекција, Службен весник бр. 52/2005. член 21

22 Закон за просветната инспекција, Службен весник бр. 52/2005 член 22

23 Закон за просветната инспекција, Службен весник бр. 52/2005 член 25

Оценка:

Во многу мала мера	1
Во мала мера	2
До одредена мера	3
Во голема мера	4
Во многу голема мера	5

Образложение:

Во пракса, иако Годишната програма на ДПИ за 2012 година упатува на редовен надзор, редовниот надзор се врши при изборот во наставно научни звања. Изборот подлежи само на вонреден надзор кој се врши врз основа на нечија иницијатива. Редовен надзор се врши секоја година и се опфаќа различен број на училишта и високообразовни установи, во согласност со Годишната програма на ДПИ. Вонредните контроли се вршат најчесто врз основа на анонимни дојави и претставки поднесени од анонимни засегнати страни.²⁴

Институција: Образование – Државен просветен инспекторат

Категорија: Надзор, контрола

Прашање-индикатор: Дали постои второстепеност во постапките и колку второстепени постапки се спроведени?

Оценка:

Не	1
Делумно	3
Да	5

Образложение:

ЗПИ пропишува дека надлежниот државен инспектор може да донесе решение доколку утврди неправилности при вршењето на надзорот и може да нареди извршување на определени мерки во одреден рок.²⁵ Ова решение се доставува до Министерството за образование и наука и до ДПИ кога се работи за високообразовна установа. Во членот 33 од законот се наведува дека ако ДПИ утврди дека е сторен прекршок или кривично дело, должен е да поднесе барање за поведување прекршочна, односно пријава за кривично дело, а органот до кој е поднесена пријавата е должен да ја достави својата одлука до ДПИ.²⁶ Измените на законот

²⁴ Комисија за валидација, 23.11.2012

²⁵ Закон за просветната инспекција, Службен весник бр. 52/2005 член 31

²⁶ Закон за просветната инспекција, Службен весник бр. 52/2005 член 33

усвоени во април 2011 год. опфаќаат второстепеност во жалбените постапки во однос на одлуката на државниот просветен инспектор за што одлучува посебна комисија која ја формира министерот, т.е. градоначалникот.²⁷ Сепак, постапката трае долго, сложена е и недоволно разбирлива бидејќи со истата се пропишува долг процес и дозволува да дојде до манипулации и долго траење на процесот.

Оценка:

Во многу мала мера	1
Во мала мера	2
До одредена мера	3
Во голема мера	4
Во многу голема мера	5

Образложение:

Во пракса, во 2011 год. ДПИ спроведе вкупно 284 надзори и подготви исто толку извештаи (209 вонредни надзори и 75 контролни надзори) и беа изречени вкупно 48 решенија од кои 20 се барања до надлежните органи за поведување прекршочна постапка.²⁸ Нема информации за разрешницата на овие поднесоци затоа што нема резултати од поведените постапки. Тримесечниот извештај на ДПИ за периодот јануари-март 2012 наведува дека од вкупно 50 извршени надзори врз основа на компетентност или петиција, поднесени се 5 судски барања а 6 судски барања се решени во овој временски период.²⁹

Институција: Образование – Државен просветен инспекторат

Категорија: Ресурси

Прашање-индикатор: Со колкави човечки ресурси располага ДПИ за спроведување на редовни контроли и надзор на надлежните институции?

Оценка:

Не	1
Делумно	3
Да	5

27 Закон за изменување и дополнување на Законот за просветната инспекција, Сл. Весник на Р.М. бр. 51/2011, 13.04.2011

28 Годишен извештај на Државниот просветен инспекторат за 2011, стр.9

29 Тримесечен извештај на Државен просветен инспекторат за период јануари – март 2012

Образложение:

Според Годишниот извештај на ДПИ од 2011 год., од вкупно 72 вработени во Државниот просветен инспекторат, 47 се државни просветни инспектори.³⁰ Во извештајот од 2011 година наведено е дека достапните човечки ресурси само делумно ги задоволуваат потребите за успешно и непрекинато функционирање на ДПИ и дека инспекторите немаат доволно основна опрема (интернет врска, моторни возила и друг вид техничка опрема).³¹ Во ревидираната верзија на Национална програма за усвојување на правото на Европската унија (2012) не се споменува улогата на ДПИ.

Оценка:

Во многу мала мера	1
Во мала мера	2
До одредена мера	3
Во голема мера	4
Во многу голема мера	5

Образложение:

Во пракса, инспекторите сами проценуваат дека постои недоволна човечка екипираност затоа што, на пример, во рамките на ДПИ има само двајца инспектори кои работат во сферата на високото образование и кои ги покриваат сите државни и приватни универзитети во државата.³²

Институција: Образование – Државен просветен инспекторат

Категорија: Ресурси

Прашање-индикатор: Дали ДПИ има буџетски средства за спроведување на редовни контроли и надзор на надлежните институции на територијата на земјата?

Оценка:

Не	1
Делумно	3
Да	5

Образложение:

ДПИ претставува државен орган во Министерството за образование и наука и нема статус на правно лице. Оттука буџетот на Инспекторатот е дел од севкупниот

30 Годишен извештај на Државниот просветен инспекторат за 2011, стр. 4.

31 Годишен извештај на Државниот просветен инспекторат за 2011, стр. 4.

32 Интервју со инспектор од ДПИ одржано на 30.10.2012

буџет на МОН и министерството го определува буџетот.³³ Во Годишниот извештај за работењето на ДПИ од 2011 год. наведено е дека состојбата со тековните трошоци на инспекторите доцни и дека ваквото задоцнување би можело да ја доведе под прашање целокупната работа на ДПИ.³⁴ Покрај многу малиот број на инспектори кои ги вршат надзорите, недостатокот на основна опрема пр. возила, технички уреди итн.³⁵, дополнително го отежнува работењето на ДПИ. Сепак, во Годишниот извештај од 2011 година наведено е дека и покрај сложената мрежа на образовни институции и тешките околности во поглед на расположливите ресурси, остварени се сите планирани активности кои се наведени во Програмата на ДПИ.³⁶

Оценка:

Во многу мала мера	1
Во мала мера	2
До одредена мера	3
Во голема мера	4
Во многу голема мера	5

Институција: Образование – Државен просветен инспекторат

Категорија: Ресурси

Прашање-индикатор: Дали инспекторите се едуцираат за спроведување на контролите?

Оценка:

Не	1
Делумно	3
Да	5

Образложение:

Правните текстови не пропишуваат дека е потребна некаква посебна обука како задолжителен механизам за подобрување на способностите на инспекторите од ДПИ.

33 Интервју со инспектор од ДПИ одржано на 30.10.2012

34 Годишен извештај на ДПИ (2011 год.), стр. 4.

35 Интервју со инспектор од ДПИ одржано на 30.10.2012

36 Годишен извештај на ДПИ (2011 год.), стр. 4.

Оценка:

Во многу мала мера	1
Во мала мера	2
До одредена мера	3
Во голема мера	4
Во многу голема мера	5

Образложение:

Во пракса, инспекторите наведуваат дека моментално не постојат специјализирани обуки за инспекторите со цел да се подигне степенот на професионалност при вршење на надзорот.³⁷ Во периодот од 2005-2010 година Програмата на УСАИД за човеков и институционален развој спроведе сеопфатна програма чија цел беше да се подобрат капацитетите на ДПИ. Програмата беше насочена кон подобрување на внатрешната организација и работењето на ДПИ, создавање на стандардизирани постапки и алатки за евалуација на работењето, подигање на тимскиот дух во институциите и зајакнување на капацитетите на вработените.³⁸ Во рамките на проектот, десет нововработени инспектори беа обучени како да ја вршат работата, а обуката ја одржаа нивните колеги, што претставување единствена можност и нешто што се случи за првпат.³⁹ До денес, обуката на нововработените инспектори во 2010⁴⁰ година претставува последна обука на која се сеќаваат инспекторите. Со проектот на УСАИД се зајакнаа капацитетите на вработените во ДПИ, се подобри и процесот на вршење интегрална евалуација и се подобри севкупната работа на ДПИ.⁴¹

„Без обуката ќе добиевме 13 различни видови извештаи од 13 различни инспектори“, изјави Валерија Анастасова, Раководител на одделението во ДПИ.⁴² За жал, по завршувањето на проектот се чини дека нема натамошно следење на работата на ДПИ и не постои анализа/проценка со која би се потврдило дали сè уште постојат подобрувањата кои се постигнаа со проектот на УСАИД.

Институција: Образование – Високо-образовни установи**Категорија: Судир на интереси**

Прашање-индикатор: Дали законската рамка ограничува вработување на државни функционери во високо образовни установи за време на мандатниот период?

37 Интервју со инспектор од ДПИ одржано на 30.10.2012

38 „Државниот просветен инспекторат е целосно екипиран за да врши интегрални евалуации во училиштата“ USAID Macedonia, < http://macedonia.usaid.gov/mk/success_stories/ss_26.html>

39 „Државниот просветен инспекторат е целосно екипиран за да врши интегрални евалуации во училиштата“ USAID Macedonia, < http://macedonia.usaid.gov/mk/success_stories/ss_26.html>

40 Интервју со инспектор од ДПИ одржано на 30.10.2012

41 Државниот просветен инспекторат е целосно екипиран за да врши интегрални евалуации во училиштата“ USAID Macedonia, < http://macedonia.usaid.gov/mk/success_stories/ss_26.html>

42 Изјава од Валерија Анастасова, Раководител на одделение во ДПИ, за програмата на УСАИД < http://macedonia.usaid.gov/mk/success_stories/ss_26.html>

Оценка:

Не	1
Делумно	3
Да	5

Образложение:

Моментално во законите не постои одредба со која директно би се спречило вработувањето на државни функционери во високообразовни установи за време на мандатниот период. Сепак, Уставот пропишува дека јавната функција (претседател, членови на собрание и влада, судии, јавни обвинители итн.) е неспојлива со вршење на друга јавна функција или професија (членови 63, 67, 83, 89, итн.)⁴³ Исто така, Законот за спречување на судир на интереси забранува злоупотреба на јавна функција за лична корист.⁴⁴

Оценка:

Во многу мала мера	1
Во мала мера	2
До одредена мера	3
Во голема мера	4
Во многу голема мера	5

Образложение:

Во пракса, инспекторите од ДПИ велат дека постојат случаи на вработување на вршители на јавни функции во високообразовните установи за време на мандатниот период.⁴⁵ При такви случаи, ДПИ донесува решенија со кои се бара од надлежните органи да преземат мерки и веднаш да реагираат со цел да не дојде до такви појави. Инспекторите од ДПИ тврдат дека нивните одлуки се почитуваат и при вршењето на контролните надзори поради претходно установени злоупотреби од овој вид констатираат дека се извршени корекции.⁴⁶ Не постојат податоци за бројот на овие случаи.

Институција: Спорт – Спортски организации/институции

Категорија: Капацитет /Транспарентност

Прашање: Дали постојната законска регулатива пропишува воспоставување на ефикасен и транспарентен систем на контроли и надзор при вработување на кадри од областа на спортот?

43 Устав, членови 63, 67, 83, 89. итн.

44 Закон за спречување судир на интереси, Службен весник бр. 70/2007 член 5.

45 Интервју со инспектор од ДПИ одржано на 30.10.2012

46 Интервју со инспектор од ДПИ одржано на 30.10.2012

Оценка:

Не	1
Делумно	3
Да	5

Образожение:

Надзорот го врши орган на Државната управа надлежна за работите од областа на спортот. Според член 69 од Законот за спорт⁴⁷ инспекцискиот надзор го вршат инспектори на органот на Државната управа надлежна за работите од областа на спортот и овластени инспектори на општините, општината на градот Скопје и градот Скопје. Во спроведување на инспекцискиот надзор се применуваат и одредбите од Законот за општа управна постапка и Законот за организација и работа на органите на државната управа.

Управната инспекција согласно надлежностите во Законот за управна инспекција врши инспекциски надзор над примената на Законот за општата управна постапка и другите закони што содржат одредби за управната постапка, надзор и обезбедување на единствена примена на прописите што се однесуваат на државните и јавните службеници, освен надзорот којшто согласно со закон е во надлежност на друг државен орган како и надзор над примена на прописите за канцелариско работење.

Во Законот за инспекциски надзор се наведува дека инспекциските служби ги објавуваат инспекциските акти на нивната веб локација во рок од три дена од денот на донесувањето на актите со законот согласно прописите за заштита на личните податоци.⁴⁸

Инспекторатот врши редовни контроли врз основа на програмата за работа на инспекциската служба, како и вонреден контролен надзор кои се однесуваат на управо и канцелариско работење.⁴⁹

Оценка:

Во многу мала мера	1
Во мала мера	2
До одредена мера	3
Во голема мера	4
Во многу голема мера	5

Образожение:

Во 2012 година Државниот управен инспекторат (ДУИ) има извршено инспекциски надзор во Градот Скопје - Сектор инспекторат на Градот Скопје, Одделение за

47 Службен весник, бр 29/2002

48 Член 44, Службен весник на РМ, бр.50/2010

49 Член 32, Службен весник на РМ, бр.50/2010

инспекциски надзор над вршењето на работите од другите надлежности на Градот Скопје - овластен инспектор за спорт.⁵⁰

За извршениот инспекциски надзор во работата на овластениот инспектор за спорт е составен записник, а за отстранување на утврдените недостатоци донесено е Решение со рокови за извршување.

Согласно годишната програма за работа на овластените инспектори за спорт на Градот Скопје и месечните оперативни планови во текот на 2011 година овластените инспектори за спорт извршиле 114 инспекциски надзори, а во 2012 година до денот на надзорот извршени се 12 надзори.

Според ДУИ, при инспекцискиот надзор е утврдено дека инспекторот за спорт при надзорот сочинува само записник, без да се донесе решение за отстранување на истото. Ваквата состојба се должи на неусогласеноста на членот 71 од Законот за спортот, кој предвидува дека доколку се утврдат неправилности при надзорот, Градоначалникот на Градот Скопје да донесе Решение за отстранување на неправилностите, кое нешто не е во согласност со членовите 40 и 42 од Законот за инспекциски надзор, со кое е уредена надлежноста на инспекторот во постапката за инспекциски надзор да донесува заклучок и решение.

Инспекциски надзор во работата на Агенцијата за млади и спорт ќе се изврши согласно Програмата за работа на Државниот управниот инспекторат за 2013 година.⁵¹

Институција: Спорт – Спортски федерации и клубови

Категорија: Капацитет /Транспарентност

Прашање: Дали законот пропишува процедура за постапките при вработување на кадри, наменување на спортски функционери во федерациите или избор на претседатели и членови на управните одбори?

Оценка:

Не	1
Делумно	3
Да	5

Образложение:

Процедурата за постапката при вработувањето на кадри е пропишана во Законот за работни односи,⁵² а стручни кадри во областа спорт се лица кои имаат завршено најмалку вишо образование во областа на спортот, или стекнато лиценца добиена од соодветната меѓународна спортска асоцијација.⁵³ Наменувањето

50 Државен управен инспекторат, 20.11.2012

51 Државен управен инспекторат, 20.11.2012

52 Член 19, Службен весник на РМ, бр.158/2010

53 Член 27, Службен весник на РМ, бр.

на функционери и членови на управни одбори во федерациите и клубовите е пропишано со статутите.⁵⁴

Особено е значен фактот дека во член 18 став 2 од Законот за спречување судир на интереси⁵⁵ службено лице кое врши јавни овластувања не смее да биде член на управни или надзорни одбори во трговски друштва (повеќето од спортските клубови), а доколку е член на непрофитабилна спортска организација со став 4 од истиот член, должен е во рок од 30 дена да ја извести Државната комисија.

Оценка:

Во многу мала мера	1
Во мала мера	2
До одредена мера	3
Во голема мера	4
Во многу голема мера	5

Образложение:

Во пракса, со федерациите и клубовите раководат државни функционери за време на нивниот мандат. Изборот на функционери (претседатели) и членови на управните одбори на спортските федерации и клубови се избираат врз основа на пропишаниот Статут на спортската федерација или спортскиот клуб.

Стручни кадри во областа спорт со професионален статус кои се финансирани од централниот буџет, преку АМС во разни спортови последните години не се вработуваат.⁵⁶

Многу често, во спортските клубови се случува во управните одбори да се јавуваат службените лица кои вршат јавни овластувања ги остваруваат своите интереси.

Истражувањето на јавното мислење говори дека распространетоста на корупцијата во спортот е поврзана со убедувањето дека постои широко распространета корупција во раководствата на спортските клубови (26,1%).⁵⁷

Институција: Спорт – Спортски организации/клубови

Категорија: Одговорност

Прашање: Дали законот предвидува санкции за незаконско работење во дејноста спорт?

54 Закон за спортот член 14, став 6

55 Службен весник на РМ, бр.70/2007

56 Интервјуто со Томислав Андоновски

57 Агенција Рејтинг, (2012), *Извештај од резултатите за перцепцијата на граѓаните за корупцијата во образованието и спортот*

Оценка:

Не	1
Делумно	3
Да	5

Образложение:

Врз основа на член 73-а со Законот за спорт⁵⁸ се превидува казна затвор од 1 - 3 години за одговорното лице на националната спортска федерација кое ќе дозволи спортскиот клуб да се натпреварува во највисокиот степен на натпревари, а кој не се регистрирал како акционерско друштво согласно со одредбите на овој закон. Во, членот 8 од Законот за спортот кој се однесува за спортскиот клуб регистриран како здружение, а може да престане со работа како здружение и да се регистрира како трговско друштво-акционерско друштво за вршење дејност спорт, кое со Законот за изменување и дополнување на Законот на спортот⁵⁹ со член 16 ги обврзуваше спортските клубови кои се натпреваруваат во највисокиот степен на натпревари во сениорска конкуренција во фудбал, кошарка и ракомет да се регистрираат како акционерски друштва согласно членот 1 од Законот за спортот, најдоцна до 31 јули 2012 година. Но, со Законот за изменување и дополнување на Законот за спортот⁶⁰, одредбите на членот 8 ќе се применуваат од 1 јуни 2017 година.

Токму заради овие промени, казната затвор определена во Глава 11 – казнени и прекршочни одредби во член 73-а ќе се применува по определениот рок, каде се предвидува казна затвор од 1 до 3 години за одговорното лице на спортската федерација кое ќе дозволи спортски клуб да се натпреварува во највисокиот степен на натпревари, а не е регистриран како акционерско друштво согласно со одредбите од Законот за спортот.

Глоба во изност до 5.000 евра во денарска противвредност ќе се изрече на субјектот кој врши дејност спорт, а ги прекршува одредбите од Законот за спорт пропишани со членот 74, 75, 76, 77, 78 и 79. Констатираните прекршоци со овој Закон, органот надлежен за вршење надзор должен е да постапува согласно членовите 46 и 47 од Законот за прекршоци.⁶¹

Високите казни (глоба и затворска казна) нудат превенција од незаконито работење во дејноста спорт и се регулирани во Законот за спорт, глава XI - казнени и прекршочни.⁶²

58 Службен весник на РМ, бр.29/02,66/04 и 81/08

59 Службен весник на РМ, бр.18/2011

60 Службен весник на РМ, бр. 64/2012

61 Службен весник на РМ, бр. 62/06

62 Службен весник на РМ, бр.

Оценка:

Во многу мала мера	1
Во мала мера	2
До одредена мера	3
Во голема мера	4
Во многу голема мера	5

Образложение:

Фактот дека досега не се изречени санкции за незаконито работење во дејноста спорт предвидени со Законот за спортот и другите соодветни закони, укажува надека корупцијата во спортот се занемарува. Не е позната ниту една завршница за незаконито работење при трансферот на спортисти, непочитување на одредбите во законот за вршење дејност спорт од страна на стручно лице, злоупотреба на позициите претседател на спорска федерација или член на управен одбор. Злоупотребата при стопанисување со спортските објекти на централно и локално ниво се со голем број за основно сомневање за корупција. Јавното претпријатие за стопанисување со спортските објекти (во Законот за спортот во глава 8 точно е пропишан начинот на стопанисување) покажува загуби пред се за нереалните висини за закуп и концесија.

Институција: Спорт – ДУИ, Агенција за млади и спорт

Категорија: Ресурси

Прашање: Дали државната управа надлежна за работата во спортот има доволно капацитет на човечки ресурси и буџетски средства за контрола и надзор?

Оценка:

Не	1
Делумно	3
Да	5

Образложение:

Според табеларниот приказ за кадровската пополнетост државниот управен инспекторат располага со 39 вработени.⁶³ Програмата за работа за 2011 година Државниот управен инспекторат ја реализирал со 34 вработени од кои – директор на инспекторатот, раководител на Секторот за вршење инспекциски надзор, 4 раководители на одделенија за вршење инспекциски надзор, 16 управни инспектори, 10 виши соработници и 2 помлади соработници кои по овластувања

63 Анализа на сосотојбата во инспекторатите и другите инспекциски служби од аспект на надлежност, кадровска пополнетост и обученоста, материјалната и техничката опременост, Министерство за правда, 2009

на на директорот на Инспекторатот вршат инспекциски надзор.⁶⁴

Во Агенцијата за млади и спорт во моментот работат 3 инспектори за надзор и контрола за спроведување на Законот за спортот.⁶⁵

Оценка:

Во многу мала мера	1
Во мала мера	2
До одредена мера	3
Во голема мера	4
Во многу голема мера	5

Образожение:

Буџетските средства предвидени за контрола и надзор во спроведување на Законот за спорт не се доволни.⁶⁶

64 Извештај за работата на државниот управен инспекторат-орган во составот на министерството за информатичко општество и администрација за 2011 година

65 Интервју со Томислав Андоновски - спортски аналитичар

66 Интервју со Томислав Андоновски - спортски аналитичар

Државна програма за превенција и репресија на корупција 2011- 2015

Сектор IX – Образование и спорт

2. Проблем/ ризичен фактор:

Недостиг на системски контроли во постапките на лиценцирање и акредитација на даватели на образовни услуги

Образложение:

Постапката за лиценцирање и акредитација/верификација на даватели на образовни услуги е нетранспарентна и дава можност за донесување на одлуки под влијание на други непрофесионални фактори. Особено во високото образование се јавува перцепција за корупција при доделување на лиценци и акредитации за отварање на приватни и некои државни универзитети/факултети без тие да ги исполнуваат неопходните услови. Законските одредби за иницијална и периодична проверка на исполнување и/или придржување до неопходните критериуми не се применуваат за задоволително ниво во практиката. Тоа резултира со реално и/или перципирано незаконско доделување лиценци и акредитација и пониско ниво на квалитет на завршените кадри. Понатаму, отсуството за издржан и постапки за вреднување на ефектите од обуката (особено во областа на образование на возрасни, професионално усовршување на наставници) оставаат сомнеж за корупција и судир на интереси при доделување на неопходни одобренија за пружање на услуги за образование или обука. Воедно, во дејноста спорт не постои уреден систем за лиценцирање, што може да резултира со неорганизирано и нетранспарентно давање на спортски услуги со сомнителен квалитет.

Институција: Образование – Високо образовни установи

Категорија: Интегритет

Прашање-индикатор: Дали регулативата предвидува систем на редовни контроли на високо образовните институции заради утврдување на придржување кон бараните и понудените критериуми за доделување акредитации/лиценци?

Оценка:

Не	1
Делумно	3
Да	5

Образложение:

Со измените на ЗВО од 2011 година, Одборот за акредитација и Агенцијата за евалуација се споија во едно тело – Одбор за акредитација којшто е сега надлежен да ја спроведува постапката за акредитација и евалуација на високообразовни

установи.⁶⁷ Целта на ова спојување беше да се добие единствено тело како попрактично решение кое ќе осигура повисок квалитет на високото образование.⁶⁸ Во Глава седма од ЗВО – Обезбедување и оценување на квалитетот на високото образование пропишана е постапката за издавање акредитација и вршење евалуација на високообразовните установи. Законот наведува дека Одборот за акредитација одлучува за акредитацијата и издава акредитација на студиски програми за високообразовните установи.⁶⁹ Членот 73 од законот понатаму пропишува дека Одборот за акредитација го следи и евалуира квалитетот на работењето на високообразовната установа најмногу на секои пет години. Врз основа на извештаите од екстерната евалуација Одборот може да ја одземе акредитацијата и може да издаде препораки за подобрување на нормите и стандардите на високообразовната функција.⁷⁰ Во законот исто така се споменува и Правилникот за организацијата, работењето, методологијата, постапката за акредитација итн., што не ја уредува дополнително постапката за надзор.

Оценка:

Во многу мала мера	1
Во мала мера	2
До одредена мера	3
Во голема мера	4
Во многу голема мера	5

Образложение:

Во пракса, ДПИ врши надзор во делот кој се однесува на спроведувањето на законите во високообразовните установи, што вклучува и следење на процесот на акредитација и евалуација. Инспекторите од ДПИ наведуваат дека при вршењето на надзорот забележале постоење на одредени неправилности и бараат од надлежните органи да се постигне подобрување.

Институција: Образование – Високо образовни установи

Категорија: Интегритет

Прашање-индикатор: Дали предвидените постапки за спроведување контроли во постојната регулатива се ефикасни/ефективни?

67 Измени на Законот за високо образование, Службен весник бр. 17/2011

68 Конституиран одборот за акредитација и евалуација на високото образование, изјава на Министерот за образование Тодоров за МТВ, < http://www.fakulteti.mk/news/11-06-17/konstituiran_odborot_za_akreditacija_i_evaluacija_na_visokoto_obrazovanie.aspx

69 Закон за високото образование, пречистен текст, чл. 71

70 Закон за високото образование, пречистен текст, чл. 71

Оценка:

Не	1
Делумно	3
Да	5

Образложение:

Законот за високо образование пропишува вршење на надзори од страна на Одборот за акредитација и евалуација во период од најдоцна 5 години по доделувањето на акредитацијата. ДПИ врши редовни надзори во согласност со својот годишен план кој покрива дел од високообразовните установи и вонреден надзор во случај на поднесена жалба. Сепак, ниту законската рамка, ниту поконкретно ЗВО, ниту пак правилниците не пропишуваат јасна постапка за надзор и (ре)евалуација на доделената акредитација. Не постои одредба која јасно пропишува дека евалуацијата се врши секоја година или секои две години, ниту пак постои барање за задолжителни проверки кои ќе треба да се вршат во случаи кога установата ќе има условна акредитација.

Оценка:

Во многу мала мера	1
Во мала мера	2
До одредена мера	3
Во голема мера	4
Во многу голема мера	5

Образложение:

Недостатокот на редовните надзори кои се пропишани во законите доведува до проблеми во праксата. Таков е примерот на Министерството за образование кое не врши надзор на институциите кои имаат добиено условни решенија за акредитација. Инспекторите од ДПИ забележуваат дека до проблемот доаѓа поради недостаток на капацитети во одделот да се справат со работните обврски, но ако овој надзор е задолжителен на годишно ниво, тогаш мора да се спроведува и би можел да доведе до зајакнување на капацитетите.

Институција: Образование – Високо образовни установи

Категорија: Отчетност

Прашање-индикатор: Дали има случаи на изречени санкции заради непочитување на бараните критериуми од страна на високо образовните институции?

Оценка:

Не	1
Делумно	3
Да	5

Образложение:

Според ЗВО се пропишани прекршочните санкции во случаи кога универзитетот користи студиски програми без акредитација, што е одлука за акредитација и за почеток на работа.⁷¹ Санкциите пропишуваат дека правно лице кое врши должности ќе биде кривично одговорно и ќе се казни со парична казна во износ од 50.000-100.000 евра, додека одговорното лице ќе се казни со 1-3 години затворска казна.⁷² Министерството за образование во неколку наврати има издадено потсетници до високообразовните установи да ги отстранат неправилностите кои ги утврдил ДПИ ако сакаат да ги задржат своите акредитации. Такви беа случаите со Меѓународниот универзитет во Струга, Њујорк Колеџ и Државниот универзитет во Тетово кои Министерството ги предупреди да ги отстранат неправилностите за да не добијат забрана за работење.⁷³ Потсетниците не се пропишани со законот ниту пак со други прописи и не постојат податоци за бројот на изречени санкции. Сепак, ДПИ информира дека универзитетите ги почитуваат нивните одлуки и ги отстрануваат неправилностите. ДПИ исто така наведува дека кога инспекторите донесуваат одлуки за високообразовните установи со цел да се осигура безусловна одлука, најчесто го прават тоа во период од 15 дена.⁷⁴

Оценка:

Во многу мала мера	1
Во мала мера	2
До одредена мера	3
Во голема мера	4
Во многу голема мера	5

Образложение:

ДПИ го врши ваквиот надзор како дел од својот редовен, вонреден и контролен надзор како што е предвидено во самата програма и врз основа на поплаки. Инспекторите од ДПИ велат дека при вршењето на надзор во поглед на акредитацијата тие проверуваат дали високообразовните установи ги внеле потребните промени во своите наставни програми во поглед на измените

71 Измени и дополнувања на Законот за Високо образование 2008, Службен весник бр. 35/2008, член 167

72 Измени и дополнувања на Законот за Високо образование 2010 Службен весник бр. 17/2010 член 168-а

73 Прес конференција на Министерот за образование Тодоров на 21.06.2010 < <http://www.mon.gov.mk/en/aktivnosti/612-2010-06-21-12-25-16>>

74 Прес конференција на Министерот за образование Тодоров на 21.06.2010 < <http://www.mon.gov.mk/en/aktivnosti/612-2010-06-21-12-25-16>> и интервју со инспектор од ДПИ одржано на 30.10.2012

на законот за таа област.⁷⁵ Инспекторите од ДПИ исто така проверуваат дали високообразовната установа добила решение за работните услови од страна на Министерството за образование и наука. Тие наведуваат дека при надзорот во одредени случаи високообразовните установи имаат условни решенија според кои тие треба да подобрат одредени работи. Некои универзитети продолжуваат да работат дури и по три, четири години со ваквото условно решение иако истото треба да се замени со безусловно решение во период од една година.⁷⁶ Во таквите случаи ДПИ доставува одлука до високообразовната установа дека треба да обезбеди безусловно решение од Министерството за образование и наука.⁷⁷ Сепак, ДПИ наведува дека постои недостаток на човечки капацитети во Одделението за високо образование при Министерството кое не може да ги заврши сите работни задачи и затоа се соочува со проблеми при работењето.⁷⁸

Институција: Спорт – Спортски федерации

Категорија : Транспарентност

Прашање: Дали сите спортски федерации членки на истоимените меѓународни асоцијации имаат точно утврдена регулатива за доделување лиценци за дејноста спорт?

Оценка:

Не	1
Делумно	3
Да	5

Образложение:

Дел од спортските федерации оваа прашање го третираат во статутите или со посебни правилници за стекнување на лиценци за бавење со стручна работа во областа спорт. На пример Фудбалската федерација, ги применува правилата за лиценцирање предвидени со Правилникот на ФИФА, Кошаркарската федерација има донесено правилник за лиценцирање во кој се уредува лиценцирањето за категоријата на натпревари, објекти и сл.

Оценка:

Во многу мала мера	1
Во мала мера	2
До одредена мера	3
Во голема мера	4
Во многу голема мера	5

75 Интервју со инспектор од ДПИ

76 Интервју со инспектор од ДПИ

77 Интервју со инспектор од ДПИ

78 Интервју со инспектор од ДПИ

Образожение:

Повеќето спортски федерации функционираат без правила за лицензирање и покрај тоа што Законот за спортот во глава II во вршење дејноста спорт тоа прашање го регулира.⁷⁹

Институција: Спорт

Категорија : Интегритет

Прашање: Дали постои пропишана надлежност за контрола на стручните кадри?

Оценка:

Не	1
Делумно	3
Да	5

Образложение:

Во членот 27 од Законот за спорт, за издавање решение за работа на спортски клуб потребно е исполнување на законската регулатива за стручните кадри кои треба да имаат завршено најмалку вишо образование во областа на спортот или стекнато лиценца добиена од соодветната меѓународна спортска асоцијација.⁸⁰ Доколку во работењето на спортскиот клуб или федерација инспекцискиот надзор од органот на државната управа надлежна за работа од областа на спортот утврди неправилности определени со Законот за спорт или други закони ќе донесе решение со кое ќе се нареди во рок од 15 дена отстранување можните неправилности.⁸¹

Оценка:

Во многу мала мера	1
Во мала мера	2
До одредена мера	3
Во голема мера	4
Во многу голема мера	5

Образожение:

Во барањето за добивање решение за вршење дејност спорт покрај потребните поднесоци потребен е доказ за ангажирање на стручно лице кое ги исполнува условите предвидени со Законот за спортот. Но најчесто во работата на „малите спортови,, по добивањето на решението работат нестручни лица. Ако се направи анализа на бројот на спортските федерации, клубови и спортски школи кои добиле

79 Интервју со Томислав Андоновски – спортски аналитичар

80 Службен весник на РМ, бр. 29/02,66/04 и 81/08

81 Член 71, Службен весник на РМ, бр. 29/02,66/04 и 81/08

решение за вршење дејност спорт ќе може да се претпостави присуството на нестручни лица. Во пракса такви контроли во мала мера се реализираат.

Државна програма за превенција и репресија на корупцијата 2011- 2015

Сектор IX – Образование и спорт

3. Проблем/ ризичен фактор:

Недоволна примена на стандардите за подготовка и за постапката за избор на учебници и недоволна транспарентност на тие постапки

Образложение:

Недоволна примена на стандарди за изработка на учебници и за спроведување на постапката за избор, во комбинација со недоволна транспарентност на постапката дава можност за влијание на корупција и судир на интереси (преку подкуп и лични, пријателски влијанија) при рецензирањето, предлагањето и изборот на автор на учебник, на учебник или на издавачка куќа.

Институција: Образование – Основни и средни училишта

Категорија: Интегритет

Прашање-индикатор: Дали законите за основно и средно образование пропишуваат постапка и критериуми за избор на членови на НКУОСО?

Оценка:

Не	1
Делумно	3
Да	5

Образложение:

Законот за учебници за основно и средно образование во поглавјето Национална комисија за учебници ги пропишува составот и надлежностите на ова тело. Имено, Комисијата е составена од 21 член кои ги именува и разрешува Владата, и тоа: четири члена од високообразовните и научните установи од областа на јазиците, два члена од високообразовните и научните установи од областа на општествено-хуманистичките науки, четири члена од високообразовните и научните установи од областа на природните науки, четири члена од високообразовните и научните установи од областа на уметностите и спортот и седум члена од основните и средните училишта.⁸² Членовите на комисијата имаат двогодишен мандат и

⁸² Закон за учебници за основно и средно образование, Службен весник на РМ. бр. 98 од 04.08.2008 год., член 7

поднесуваат годишен извештај за работењето на комисијата до Владата.⁸³ Законот и неговите последователни измени и дополнувања не пропишуваат постапка и услови за избор на членови на Комисијата. Законот само наведува од кои профили може да се изберат членовите на Комисијата а нив ги избира Владата. Не постои постапка која би пропишала јавен оглас и транспарентен процес на селекција.

Оценка:

Во многу мала мера	1
Во мала мера	2
До одредена мера	3
Во голема мера	4
Во многу голема мера	5

Образложение:

Во пракса, работата на Националната комисија за учебници се покажала како проблематична, воглавно поради недостатокот на доволно компетентни членови на Комисијата, како и поради многуте проблеми со изборот на неквалитетни учебници.⁸⁴ Потребно е да се вклучат повеќе членови на Комисијата кои се директно вклучени во наставниот процес и се свесни за недостатоците на учебниците кои се во употреба, па оттука се јавува потреба од лица кои се попрактично ориентирани⁸⁵.

Институција: Образование – Основни и средни училишта

Категорија: Транспарентност

Прашање-индикатор: Дали законите за основно и средно образование пропишуваат постапка и критериуми за избор на рецензенти за избор на учебници?

Оценка:

Не	1
Делумно	3
Да	5

Образложение:

Законот за учебници за основно и средно образование во поглавјето Национална комисија за учебници ја пропишува постапката за избор на рецензенти на учебниците. Националната комисија е надлежна да распише јавен оглас за избор на рецензиони комисији, објавува листа на избрани рецензенти во најмалку две

83 Закон за учебници за основно и средно образование, Службен весник на РМ. бр. 98 од 04.08.2008 год., членови 7 и 8

84 Законот за учебници го дотепна учебникарството“ 25.08.2010 < <http://www.novamakedonija.com.mk/NewsDetal.asp?vest=825101026336&id=9&prilog=0&setIzdanie=22068>>

85 Интервју со директор на основно училиште во центарот на Скопје

јавни гласила, од листата на рецензенти предлага членови на рецензиони комисији, одлучува по приговори од автори на учебници чии ракописи не се избрани на конкурсот и до министерот доставува конечна листа на избрани ракописи на учебници.⁸⁶ Законот исто така ги наведува условите кои треба да ги исполнат рецензентите кои може да бидат членови на рецензионата комисија, како профилот и минимум години работно искуство. Во јавниот оглас за рецензенти стои дека начинот на изборот, именувањето и разрешувањето на членовите на рецензионата комисија ги пропишува министерот.

Оценка:

Во многу мала мера	1
Во мала мера	2
До одредена мера	3
Во голема мера	4
Во многу голема мера	5

Образложение:

Во праксата, квалитетот на рецензентите⁸⁷ но и нивното влијание врз севкупниот процес⁸⁸ се покажаа проблематични. Поранешниот министер за образование најави измени на постојниот закон со цел да се подобри квалитетот на рецензентите,⁸⁹ но во пракса тоа сè уште се нема случено. Практиката дури покажува дека е намалена улогата на рецензентите поради тоа што членовите на Националната комисија за учебници не ги земаат предвид нивните извештаи и препораки при изборот на учебници.⁹⁰

Институција: Образование – Основни и средни училишта

Категорија: Отчетност

Прашање-индикатор: Дали се предвидени санкции доколку постапката не е спроведена транспарентно и согласно со закон?

Оценка:

Не	1
Делумно	3
Да	5

86 Закон за учебници за основно и средно образование, Службен весник на РМ. бр. 98 од 04.08.2008 год., чл. 9

87 <<http://www.utrinski.com.mk/?ItemID=B183B23D445AD34695AA52648F1303BA>>

88 „Законот за учебници го дотепна учебникарството“ 25.08.2010 < <http://www.novamakedonija.com.mk/NewsDetal.asp?vest=825101026336&id=9&prilog=0&setIzdanie=22068>>

89 <<http://www.utrinski.com.mk/?ItemID=B183B23D445AD34695AA52648F1303BA>>

90 „Законот за учебници го дотепна учебникарството“ 25.08.2010 < <http://www.novamakedonija.com.mk/NewsDetal.asp?vest=825101026336&id=9&prilog=0&setIzdanie=22068>>

Образложение:

Законските акти кои се на сила не предвидуваат санкции за евентуално прекршување на законот или недостаток на транспарентност при одлучувањето. Законот не пропишува што би значело недостаток на транспарентност во постапката за избор на учебници.

Оценка:

Во многу мала мера	1
Во мала мера	2
До одредена мера	3
Во голема мера	4
Во многу голема мера	5

Образложение:

Во праксата регистрирани се недостатоци на постапката и затоа уште во 2010 год. Министерот за образование и наука најави предлог измени на законот. Новите измени на законот требаше да опфатат зголемена надлежност на Националната комисија, за да може да разговара за рецензиите на учебниците, да ги одбие/прифати или да го разреши рецензентскиот тим.⁹¹ Министерот исто така најави дека со новите измени ќе се подобрат и критериумите за избор на рецензенти и дека ќе се додаде и клаузула за одговорност при неодговорно и несовесно работење.⁹² За жал, во пракса не се оствари ни една од најавите затоа што измените не беа вклучени во измените на законот.

Институција: Образование – Основни и средни училишта

Категорија: Отчетност

Прашање-индикатор: Дали со закон е предвидена контрола која се спроведува од независен орган?

Оценка:

Не	1
Делумно	3
Да	5

Образложение:

Законот за учебници за основно и средно образование не предвидува ревизија на процесот на избор на учебници од страна на независно тело. Процесот на избор на учебници го врши Националната комисија која се смета за независно тело

91 <http://www.utrinski.com.mk/?ItemID=B183B23D445AD34695AA52648F1303BA>

92 <http://www.netpress.com.mk/mk/vest.asp?id=75842&kategorija=1>

кои ги избира учебниците. Не постои друго тело кое ќе ја надгледува работата на Комисијата, но доколку истата не донесе одлука со која се избираат најдобрите учебници, учесникот во јавниот оглас може да го извести Државниот управен инспекторат кој понатаму може да изврши надзор со цел да утврди дали Комисијата ја следела постапката во согласност со законот. Постапката која е доста развлечена овозможува да се поведе управен спор пред Управниот суд против Националната комисија за учебници.⁹³

Оценка:

Во многу мала мера	1
Во мала мера	2
До одредена мера	3
Во голема мера	4
Во многу голема мера	5

Образложение:

Во пракстата постојат проблеми кои настанале поради одлуките кои ги донела Националната комисија за учебници, каков што е случајот со ревизијата на учебници од страна на министерството и министерот во 2010 година,⁹⁴ како и настаните од октомври 2012 година во поглед на грешките во учебниците што ќе доведе до ревизија па дури и повлекување на одредени учебници.⁹⁵ Затоа се формираат одделни стручни рецензентски комисиии кои ќе ревидираат па дури и повлечат одредени учебници, како што најави Весна Хорватовиќ, Директор на Бирото за развој на образованието.⁹⁶

Институција: Образование – Основни и средни училишта

Категорија: Отчетност

Прашање-индикатор: Дали регулативата предвидува спроведување на дополнителни постапки (супер-рецензии) од страна на независни експерти за проверка на изборот на учебници?

93 Закон за изменување и дополнување на Закон за учебници за основно и средно образование, бр.135, од 03.10.2011 год, член 1 во врска со член 17.

94 „Ревизија на сите учебници за основно образование, дистрибуцијата ќе доцни“ 21.08.2010 <http://www.netpress.com.mk/mk/vest.asp?id=75842&kategorija=1>

95 „Основците ќе ги учат природните науки од странски учебници – македонските се со катастрофални грешки“ 31.10.2012 <<http://kanal5.com.mk/default.aspx?mid=37&egld=13&eventId=98392>>

96 Основците ќе ги учат природните науки од странски учебници – македонските се со катастрофални грешки“ 31.10.2012 <<http://kanal5.com.mk/default.aspx?mid=37&egld=13&eventId=98392>>

Оценка:

Не	1
Делумно	3
Да	5

Образложение:

Моменталната регулатива не нуди основа за спроведување на дополнителни постапки (супер-рецензии) од страна на независни експерти кои би ги ревидирале изборните учебници. Рецензентските комисији, кои ги формира Националната комисија за учебници, се телата кои се надлежни да го направат изборот на учебници врз основа на кој Националната комисија ја донесува крајната одлука.

Оценка:

Во многу мала мера	1
Во мала мера	2
До одредена мера	3
Во голема мера	4
Во многу голема мера	5

Образложение:

Во праксата, имајќи ги на ум разните проблеми кои произлегоа од лошиот избор на учебници како и повлекувањето на одредени учебници во август 2010 година тогашниот министер објави дека се работи на измените на законот кои требаше да опфатат зголемена надлежност на Националната комисија во поглед на улогата на рецензентите, да може да го разреши рецензентскиот тим и да формира тим за супер-рецензии.⁹⁷ За време на процесот на ревизија во 2010 година беа ангажирани универзитетски професори да вршат супер-рецензија и на македонски, и на албански јазик, со цел да се подобрат или целосно да се заменат учебниците кои беа во употреба.⁹⁸ За жал, иако измените на законот се усвоија и стапија на сила, обврската за спроведување супер-рецензии до ден денешен не е дел од законските одредби.

97 На ревизија сите одобрени учебници“, 22.08.2010, <http://www.utrinski.com.mk/?ItemID=B183B23D445AD34695AA52648F1303BA>

98 80 експерти ќе проверат 200 учебници“ 25.08.2010 <<http://www.vest.com.mk/default.asp?ItemID=D9E257C108611C4FB67B4AAFF835BFA>>

Институција: Образование – Основни и средни училишта

Категорија: Отчетност

Прашање-индикатор: Дали постои второстепеност во постапката за избор на учебници? Колкав е бројот на поднесени/прифатени жалби во врска со изборот на учебници до Националната Комисија?

Оценка:

Не	1
Делумно	3
Да	5

Образложение:

Законот за учебници за основно и средно образование во член 9 пропишува дека Националната комисија за учебници „одлучува по приговори од автори на учебници чии ракописи не се избрани на конкурсот“⁹⁹ Член 17 пропишува дека Националната комисија одлучува по приговорите во рок од 15 дена. Со измените на Законот за учебници се вовеле долга и сложена постапка по пат на која незадоволните учесници во конкурсот може да поднесат приговор во врска со изборот на учебници.

Оценка:

Во многу мала мера	1
Во мала мера	2
До одредена мера	3
Во голема мера	4
Во многу голема мера	5

Образложение:

Во пракса, не може да се најдат податоци за бројот на поднесени приговори и приговори прифатени од страна на Комисијата. Работата на Комисијата е во голема мера нетранспарентна. Постои општа критика дека иако се поднесуваат приговори, Националната комисија не ги усвојува и дека е некомпетентна, а со тоа и нелегитимна.¹⁰⁰ ДПИ доби приговори од незадоволните страни и тие се однесуваат на работењето на Националната комисија во согласност со законот и истите редовно се обработуваат.

⁹⁹ Закон за учебници за основно и средно образование, Службен весник на РМ. бр. 98 од 04.08.2008 год., член 9

¹⁰⁰ Законот за учебници го дотепна учебникарството“ 25.08.2010 < <http://www.novamakedonija.com.mk/NewsDetal.asp?vest=825101026336&id=9&prilog=0&setlzdanie=22068>>

Институција: Образование – Основни и средни училишта

Категорија: Транспарентност

Прашање-индикатор: Во колкава мера постапката за избор на учебници е транспарентна?

Оценка:

Не	1
Делумно	3
Да	5

Образложение:

Постапката за избор на учебници е донекаде наведена во законот. Законот пропишува дека Националната комисија е тело надлежно за спроведување на постапката за избор на учебници – таа ги формира рецензионите комисии, составува листа на избрани рецензенти, одлучува по приговори од незадоволни учесници на конкурсот и доставува до министерот конечна листа на учебници, како што е наведено во членот 9 од законот. Законот пропишува дека Националната комисија ја уредува својата работа со деловник и изготвува годишен извештај и го доставува до Владата најдоцна до 31 јануари. Сепак, овие документи не се достапни за јавноста.

Оценка:

Во многу мала мера	1
Во мала мера	2
До одредена мера	3
Во голема мера	4
Во многу голема мера	5

Образложение:

Во пракса, се упатува сериозна критика во поглед на нетранспарентноста на Националната комисија при спроведување на постапката за избор на учебници. Со оглед на проблемите поради многуте грешки во учебниците кои моментално се користат, реагираат дури и претседателите на рецензионите комисии.

Државна програма за превенција и репресија на корупција 2011- 2015

Сектор IX – Образование и спорт

4. Проблем/ ризичен фактор:

Недоволна транспарентност при доделувањето на легла во студентските и ученичките домови дава можност за корупција и судир на интереси

Образложение:

Ученичкото и студентското сместување долги години претставува проблем поради неправична селекција на кандидатите за сместување во ученичките и студентските домови, како и сместување на лица кои не се ученици/студенти. При распределбата на ученичките и студентските легла постои можност за поткуп, непотизам или влијание на роднински, пријателски и други надворешни влијанија. Жалбената постапка е отежната и поради недоволната транспарентност на постапките на селекција.

Институција: Образование – Високо образовни установи

Категорија: Транспарентност

Прашање-индикатор: Дали начинот на кој е формулирана постојната формула за доделување на легла во домовите обезбедува правичност во селекцијата?

Оценка:

Не	1
Делумно	3
Да	5

Образложение:

Начинот и постапката за прием на студентите во студентските домови се детално опишани во Правилникот за начинот и постапката за прием на студентите во државните студентски домови. Според правилникот, формулата за прием на студенти во државните студентски домови се состои од бодови (максимум 100) за успех за време на студирањето – најмногу 50 бодови, редовноста во студирањето – до 25 бодови, семејно-материјалната положба на студентот – до 10 бода, за повеќе од еден студент во семејството – до 10 бода и оддалеченост од местото на живеење – до 5 бода.¹⁰¹ Во 2007 година се вовеле процесот на електронско пријавување како дел од проектот Е-Влада, финансиран од УСАИД, со цел да се избегнат неправилностите и недоследностите при пријавувањето и доделувањето на студентски легла.¹⁰²

101 Правилник за начинот и постапката за прием на студентите во државните студентски домови, членови 7 – 12.

102 Статија на МИА за објавата на Министерство за образование и наука од 25 јули 2007 год. < <http://www.idividi.com.mk/vesti/svet/393472/index.htm> >

Оценка:

Во многу мала мера	1
Во мала мера	2
До одредена мера	3
Во голема мера	4
Во многу голема мера	5

Образложение:

Иако постапката е пропишана во правилникот и е воспоставен електронски систем на пријавување како механизам за отстранување на неправилностите, 44% од студентите сметаат дека корупцијата е вториот најголем проблем во студентските домови, а една третина од испитаните студенти смета дека студентските легла се доделуваат на нелегален начин, според истражувањето кое го спроведе МОВ во 2010 год.¹⁰³ Во месечникот за антикорупција на Цивика мобилитас наведено е дека електронскиот систем за доделување на студентски легла не ги даде очекуваните позитивни резултати и дека не ја отстрани корупцијата.¹⁰⁴ Експертите тврдат дека модалитетите во листите за прелиминарното и конечното доделување на места дава можност за промена на имињата и политизација на процесот.¹⁰⁵ Проблемот со постоењето на повеќе имиња на конечната отколку на прелиминарната листа на доделени легла и проблемот со имињата беа потврдени и во статии на медиумите кои го цитираа истражувањето поддржано од Данското здружение за истражувачко новинарство.¹⁰⁶

Институција: Образование – Високо образовни установи

Категорија: Отчетност

Прашање-индикатор: Во колкава мера е регулирана жалбената постапка во подзаконските акти за сместување во студентски и ученички домови?

Оценка:

Не	1
Делумно	3
Да	5

103 2010 Истражување на МОФ за студентските домови, стр. 5

104 Цивика мобилитас, Месечник за антикорупција, 2010, стр. 15

105 Интервју со претставник на МОФ

106 Партиите залегнаа во студентските кревети“, статија на Антонија Поповска – Христов, објавена во Нова Македонија на 30.09.2010 < <http://www.novamakedonija.com.mk/NewsDetal.asp?vest=930101014334&id=9&setlzdanie=22096>>

Образложение:

Правилникот за начинот и постапката за прием на студентите во државните студентски домови наведува дека Министерството за образование и наука е надлежно за формирање на комисиите. Овие комисии во рамките на своите надлежности исто така одлучуваат по приговорите доставени од студенти.¹⁰⁷ Јавниот конкурс за прием на студенти во државните студентски домови пропишува дека студентите може да поднесат приговор за резултатите до Министерството за образование и наука во период од 5 дена по нивното објавување. Во постоечките законски документи жалбената постапка не се споменува на ниедно друго место.

Оценка:

Во многу мала мера	1
Во мала мера	2
До одредена мера	3
Во голема мера	4
Во многу голема мера	5

Образложение:

Во пракса, веб страната на Студентскиот парламент упатува на второстепена комисија за прием на студенти од првата година од студиите (бруцоши) во студентските домови која е формирана од страна на Министерството за образование и наука. На веб страната на Студентскиот парламент на Универзитетот објавен е и список со прифатени приговори за електронскиот процес на прием за 2011 година. Според податоците на СПУКИМ, доделени се вкупно 27 легла во студентски домови.¹⁰⁸ Сепак, ниту во Законот за високото образование, ниту во Правилникот не се споменува второстепена жалбена постапка за резултатите од електронскиот процес на доделување легла во студентските домови. Експертите забележуваат дека студентите не се запознаени со постапката за поднесување приговори и дека временските рокови се прекуси.¹⁰⁹ Студентските правобранители немаат надлежност да постапуваат по претставки кои се однесуваат на студентските домови.

Може да се заклучи дека жалбената постапка не е доволно регулирана во подзаконските акти и дека второстепената жалбена постапка воопшто не се споменува во законските текстови.

107 Правилник за начинот и постапката за прием на студентите во државните студентски домови, членови 17-18.

108 <http://www.spukm.org.mk/mk/spukm>

109 Интервју со претставник на МОФ

Институција: Образование – Високо образовни установи

Категорија: Интегритет

Прашање-индикатор: Во колкава мера е ефикасна контролната улога на Комисијата за утврдување на податоците кои се дадени?

Оценка:

Не	1
Делумно	3
Да	5

Образложение:

Улогата на Комисијата за прием на студенти во студентските домови е регулирана во Правилникот. Како што е наведено во член 18,¹¹⁰ Комисиите ги формира министерот за образование и наука. Овие комисии ја проверуваат документацијата од член 17 од Правилникот, го утврдуваат прелиминарниот список на примени студенти по државни студентски домови, решаваат по приговори, ја утврдуваат конечната листа на примени студенти, поднесуваат извештај за својата работа до министерот за образование и наука и вршат и други работи во согласност со правилникот.¹¹¹ Електронскиот начин на доделување на студентски легла има за цел да ја намали улогата на човечкиот фактор при одлучувањето кому ќе му се додели место.

Оценка:

Во многу мала мера	1
Во мала мера	2
До одредена мера	3
Во голема мера	4
Во многу голема мера	5

Образложение:

Во пракса, состојбата на теренот покажува дека постојат одредени негативности во постојниот систем како и недостатоци при водењето на севкупната постапка. Општо земено, секогаш на конечниот список има повеќе студенти отколку на прелиминарниот список а има и студенти кои се примени на кои не им го пишува татковото име, иако тој е еден од податоците кои се бараат при аплицирањето.¹¹² Од една страна, студентите велат дека тоа се должи на фактот дека постои манипулирање со постапката и дека документите се доставуваат директно до

110 Правилник за начинот и постапката за прием на студентите во државните студентски домови, член 17

111 Правилник за начинот и постапката за прием на студентите во државните студентски домови, член 19.

112 “Партиите залегнаа во студентските кревети”, статија на Антонија Поповска – Христов, објавена во Нова Македонија на 30.09.2010 <

домовите а не до надлежната комисија. Од друга страна пак, претставниците од министерството велат дека поголемиот прој на доделени легла на конечниот список се должи на бројот на прифатени приговори.¹¹³ Сепак, не можеше да се пронајдат никакви податоци за бројот на поднесени и прифатени приговори за да може да се процени делотворноста на Комисијата. Очигледно е дека сè уште постојат проблеми при самата постапка.

Институција: Образование – Високо образовни установи

Категорија: Интегритет

Прашање-индикатор: Дали постојната регулатива предвидува определен број на места во студентските домови за одредени ранливи групи (на пр. Лица со посебни потреби, лица од екстремно сиромашни семејства, итн.)?

Оценка:

Не	1
Делумно	3
Да	5

Образложение:

Моменталниот систем за доделување на студентски легла во државните студентски домови функционира врз основа на формула која е опишана во Правилникот. Формулата ги опфаќа успехот за време на студирањето, редовноста во студирањето, семејно-материјалната положба на студентот, бројот на студенти во потесното семејство и оддалеченоста на Универзитетот од местото на живеење.¹¹⁴ Постојните правни текстови не разликуваат посебни ранливи групи на студенти па следствено не се резервирани одредени квоти за ранливите групи на студенти, како Ромите, лицата со попреченост итн.

Оценка:

Во многу мала мера	1
Во мала мера	2
До одредена мера	3
Во голема мера	4
Во многу голема мера	5

113 Партиите залегнаа во студентските кревети“, статија на Антонија Поповска – Христов, објавена во Нова Македонија на 30.09.2010 < <http://www.novamakedonija.com.mk/NewsDetal.asp?vest=930101014334&id=9&setlzdanie=22096>>

114 Правилник за начинот и постапката за прием на студентите во државните студентски домови, членови 7 – 12.

Образложение:

Во праксата, непостоењето на квоти за ранливите групи во студентските домови се смета за недостаток кој треба да се надмине со измените на законот.¹¹⁵ Покрај немањето места за ранливите групи на студенти, дополнителен проблем претставува немањето кандидати кои би аплицирале да добијат место во домовите, како на пример ромската заедница. Истражувањето на Ромскиот ресурсен центар, кој е ромска невладина организација, наведува дека поради лошите услови за живот во домовите, големата конкуренција и непознавањето на процесот на аплицирање, студентите Роми речиси и да не аплицираат за место во студентските домови.¹¹⁶ Статистиката покажува дека на годишно ниво во студентските домови се сместуваат само помеѓу четири и осум студенти Роми, а установите потврдуваат дека нема традиција на голем број на апликанти Роми.¹¹⁷ Може да се заклучи дека законите не предвидуваат квоти за прием на ранливите групи во студентските домови. Според формулата за прием во домовите најмногу акцент се става на успехот на студентот и не постои добар баланс во однос на материјалната состојба на студентите. Националната стратегија за намалување на сиромаштијата и социјалната исклученост 2010-2012 год. препознава дека е потребно да се обезбеди финансиска поддршка за социјално исклучените лица, како на пример бесплатно сместување во студентските домови.¹¹⁸ Извештајот на ЕК за напредокот на земјата од 2012 год. наведува дека „потребна е подобра заштита на правата [...] вклучително оние од ранливите групи“¹¹⁹

Институција: Образование – Високо образовни установи

Категорија: Отчетност

Прашање-индикатор: Дали се предвидени и изречени санкции во врска со утврдените пропусти во постапката за распределба на места?

Оценка:

Не	1
Делумно	3
Да	5

Образложение:

Постапката за доделување на легла во студентските домови подлежи на надзор од страна на Државниот просветен инспекторат, како што е пропишано во Законот

115 Интервју со претставник на МОФ

116 „Малкумина студенти Роми живеат во студентските домови“ <<http://www.tocak.org/tema/malkumina-studenti-romi-zhiveat-vo-studentskite-domovi>>

117 Малкумина студенти Роми живеат во студентските домови“ <<http://www.tocak.org/tema/malkumina-studenti-romi-zhiveat-vo-studentskite-domovi>>

118 Национална стратегија за намалување на сиромаштијата и социјалната исклученост (2010-2012 год.), стр. 61

119 Извештај на ЕК за напредокот на Р.М. од 2012 год., стр. 16

за просветната инспекција.¹²⁰ Законот наведува дека инспекциски надзор се врши и над извршувањето на законите и другите прописи и акти со кои се уредуваат студентските домови.¹²¹ ДПИ е надлежен да поведе дисциплинска постапка против вработените во државните студентски домови.¹²² Годишниот план на ДПИ од 2012 год. предвидува и вршење надзор над јавниот конкурс за упис и прием на студенти во студентските домови во текот на август-септември 2011 како дел од неговата редовна работа, со вкупно 6 инспектори и средства во вкупен износ од 6.000 денари за спроведување на оваа активност.¹²³

Оценка:

Во многу мала мера	1
Во мала мера	2
До одредена мера	3
Во голема мера	4
Во многу голема мера	5

Образложение:

Во пракса, иако постојат законски одредби кои овозможуваат изрекување на санкции, не се регистрирани такви случаи кога се работи за доделување на легла во студентските домови. Извештајот само наведува дека пронајдени се многу нерегуларности кај високото образование, вклучително и во поглед на приемот во студентските домови и изречени се решенија за отстранување на нерегуларностите.¹²⁴

Институција: Образование – Високо образовни установи

Категорија: Транспарентност

Прашање-индикатор: Дали законските прописи предвидуваат објавување на списокот на избрани кандидати?

Оценка:

Не	1
Делумно	3
Да	5

120 Закон за просветната инспекција, Службен весник бр. 25/2005, член 8.
 121 Закон за просветната инспекција, Службен весник бр. 25/2005, член 9.
 122 Закон за просветната инспекција, Службен весник бр. 25/2005, член 28.
 123 Годишен план на ДПИ (2012 год.), стр.
 124 Годишен извештај за работењето на ДПИ (2011 год.), стр.

Образложение:

Правилникот за начинот и постапката за прием на студентите во државните студентски домови наведува дека списокот на студенти со бодовите кои ги освоиле според формулата се објавува на веб страната на Министерството за образование и наука.¹²⁵ Министерството за образование и наука ги објавува прелиминарните и конечните списоци со студенти кои добиле легла во студентските домови на порталот за електронско аплицирање.

Оценка:

Во многу мала мера	1
Во мала мера	2
До одредена мера	3
Во голема мера	4
Во многу голема мера	5

Образложение:

Во пракса, и покрај транспарентноста на постапката, искуството покажува дека сè уште постојат нерегуларности и дека тие воглавно се однесуваат на периодот непосредно пред и по електронското доделување на легла во студентските домови, т.е. поголем број на студенти на крајот на процесот, манипулации со имињата на кандидатите, резервирани легла итн.¹²⁶

Институција: Образование – Високо образовни установи

Категорија: Транспарентност

Прашање-индикатор: Дали конкурсот за пријавување за распределба на места и бројот на места кои секоја година се распределуваат е утврден со законски пропис?

Оценка:

Не	1
Делумно	3
Да	5

Образложение:

Правилникот пропишува распишување на јавен конкурс за распределба на местата во студентските домови. Ова е воведено во 2007 год. со усвојувањето на правилникот кој моментално е на сила. Со Правилникот 20% од местата во

125 Правилник за начинот и постапката за прием на студентите во државните студентски домови, член 15.

126 Интервју со претставник на МОФ

домовите се зачувуваат за студенти кои се запишуваат на факултет по првпат.¹²⁷ Во законските акти не се споменува ништо во врска со бројот на слободни места на годишно ниво.

Оценка:

Во многу мала мера	1
Во мала мера	2
До одредена мера	3
Во голема мера	4
Во многу голема мера	5

Образложение:

Во пракса, конкурсот е единственото место каде се споменува бројот на отворени места во студентските домови, и тој варира секоја година. Во конкурсот за 2012 год. не е наведен број под редот каде пишува *Број на слободни места*, што повторно отвара простор за манипулација.

Институција: Образование – Универзитети / Високо образовни установи

Категорија: Отчетност

Прашање-индикатор: Дали и во колкава мера постојната регулатива предвидува ревизија на извршената селекција?

Оценка:

Не	1
Делумно	3
Да	5

Образложение:

Законот за просветната инспекција предвидува надзор над спроведувањето на конкурсот за запишување на учениците и на студентите и конкурсот за сместување на учениците и студентите во ученичките и студентските домови.¹²⁸ Во постоечките правни акти, Правилникот за начинот и постапката за прием на студентите во државните студентски домови дава можност студентите да поднесат приговор до надлежната комисија против резултатите од електронското доделување на легла. Во конкурсот е исто така наведено дека незадоволните студенти може да поднесат приговор во период од 5 дена по објавувањето на прелиминарните

127 Правилник за начинот и постапката за прием на студентите во државните студентски домови, член 21.

128 Закон за просветната инспекција, Службен весник бр. 25/2005, член 9.

списоци со имиња на студенти на кои им се доделени легла. Не се споменува второстепена жалбена постапка преку која студентите ќе може да поднесат жалба доколку не се задоволни од постапувањето на комисијата со нивните приговори. Но, Студентскиот парламент споменува дека второстепената просветна комисија примила одреден број приговори и го ревидирала конечниот список на студенти на кои им е доделено легло во 2011 год.¹²⁹

Оценка:

Во многу мала мера	1
Во мала мера	2
До одредена мера	3
Во голема мера	4
Во многу голема мера	5

Образложение:

Во пракса, не се пронајдени податоци за бројот на поднесени и усвоени/одбиени приговори од страна на првостепената и второстепената комисија. Затоа тешко е да се процени делотворноста на работењето на овие комисии. Сепак, може да се заклучи дека е пропишана и се врши некаква ревизија, но само ако е поднесено барање или приговор. Законската регулативата не пропишува задолжителна ревизија на извршениот избор од страна на надворешно или друго тело.

Институција: Образование – Високо образовни установи

Категорија: Отчетност

Прашање-индикатор: Дали има пропишани постапка за ревизија на селекцијата со јасно утврдени критериуми?

Оценка:

Не	1
Делумно	3
Да	5

Образложение:

Правните акти кои го уредуваат распределувањето на легла во студентските домови не пропишуваат посебна постапка за ревизија на селекцијата. Се врши некаков вид ревизија на делови од прелиминарните списоци само ако се поднесе приговор од

129 <http://www.spukm.org.mk/mk/spukm>

страна на незадоволната странка. Сепак оваа ревизија е ad hoc и не е задолжителна и редовна. Законите и подзаконските акти не пропишуваат конкретна постапка со јасно дефинирани критериуми за ревизија која би ја вршело, на пример, независно тело.

Оценка:

Во многу мала мера	1
Во мала мера	2
До одредена мера	3
Во голема мера	4
Во многу голема мера	5

Образложение:

Практиката покажува дека доаѓа до многу нерегуларности во текот на процесот на селекција, вклучувајќи го и електронскиот процес за доделување на легла. Директорот од Студентскиот центар Скопје потврдува дека иако претходно се вршеле манипулации, со воведувањето на софтверот за електронско аплицирање од страна на Министерството за образование и наука и УСАИД, отстранети се неправилностите и сега во процесот повеќе нема корупција.¹³⁰ Од друга страна пак, истражувањето и анкетата кои ги спроведе МОФ покажуваат дека една третина од студентите веруваат дека 30-50% од студентите се стекнале со место во студентскиот дом на нелегален начин.¹³¹

Институција: Образование – Високо образовни установи

Категорија: Отчетност

Прашање-индикатор: Какви наоди се утврдени со ревизиите и дали тие произведуваат некакво дејство во практика?

Оценка:

Не	1
Делумно	3
Да	5

Образложение:

Практиката покажува дека се вршат измени на конечните списоци како резултат на жалбите кои ги поднесуваат студентите кои се незадоволни и ревизијата на

¹³⁰ Студентски домови – нечовечки услови за живеење“

¹³¹ Истражување на МОФ за корупцијата во студентските домови спроведено во 2010 година.

постапката од страна на надлежната комисија и Министерството за образование и наука. Понатаму, во Годишниот извештај на правобранителот од 2011 год. наведено е дека се добиени жалби од студенти поради добиени известувања од страна на раководството дека ќе бидат иселени од студентскиот дом без никакво образложение.¹³² Правобранителот наведува дека овие постапки завршиле во корист на студентите поради мерките кои биле презедени.¹³³

Оценка:

Во многу мала мера	1
Во мала мера	2
До одредена мера	3
Во голема мера	4
Во многу голема мера	5

Образложение:

При вршењето надзор над сместувањето на студентите, ДПИ утврдил неправилности во постапката за распределба на леглата во студентските домови и потоа подготвил решенија кои се испратени до домовите кои без исклучок ги испочитувале решенијата.¹³⁴ Понатаму, Државниот завод за ревизија во своите ревизорски извештаи наведува дека постапките за прием и преместување во студентските домови не се почитуваат и дека се јавува сместување на студенти кои не ги исполнуваат критериумите и кои не се на конечниот список кој го составува и објавува Министерството.¹³⁵ Во МОФ сметаат дека треба да се направат одредени подобрувања и забележуваат дека рокот за поднесување жалби е прекус и дека системот треба повеќе да се следи.¹³⁶

Институција: Образование – Високо образовни установи

Категорија: Отчетност

Прашање-индикатор: Дали е пропишана постапка за вонредни проверки на лице место?

Оценка:

Не	1
Делумно	3
Да	5

132 Годишен извештај на Правобранителот (2011 год.)

133 Годишен извештај на Правобранителот (2011 год.)

134 Интервју со инспектор од ДПИ

135 Извештај за ревизија, Журнал, <http://www.fakulteti.mk/news/11-07-25/izvrshena_e_drzhavna_revizija_vo_studentskite_domovi.aspx>

136 Интервју со претставник на МОФ

Образложение:

Во законските текстови не се пропишани вонредни проверки на лице место во студентските домови со цел да се одреди дали актуелната состојба соодветствува на содржината на конечните списоци за доделување на легла во студентските домови. Правилниците за утврдување на куќниот ред за престој на студентите во државните студентски домови, како на пример правилникот на домот „Пелагонија“, пропишуваат проверки кои ги врши раководството на домот (директорот, заменик директорот, раководителот на сместувањето итн.)¹³⁷

Оценка:

Во многу мала мера	1
Во мала мера	2
До одредена мера	3
Во голема мера	4
Во многу голема мера	5

Образложение:

Во практиката, поранешните и сегашните студенти сместени во студентските домови наведуваат дека не се вршат проверки на лице место, освен во случаи кога има некаков инцидент, на пример насилство или расправија во комплексот, пожар итн. Проверки се вршат само во вакви специфични ситуации со цел да се провери дали во студентските соби живеат вистинските луѓе и доколку не е така (пр. продадени легла итн.) може да се изречат санкции како протерување од домот или суспензија.¹³⁸ Инспекторите од ДПИ потврдуваат дека постојат случаи кога во домовите живеат студенти кои не се на конечниот список. Во тој случај, ако при вршењето надзор се установат неправилности, се испраќаат решенија до надлежните органи.¹³⁹

137 Правилник за утврдување на куќен ред за престој на студентите во државниот студентски дом „Пелагонија“ - Скопје, член 11 < http://www.dsdpelagonija.mk/index.php?option=com_content&view=article&id=185&Itemid=240>

138 Интервју со поранешен студент, жител во студентските домови „Кузман Јосифовски Питу“ и „Стив Наумов“.

139 Интервју со инспектор од ДПИ

Државна програма за превенција и репресија на корупција 2011- 2015

Сектор IX – Образование и спорт

5. Проблем/ ризичен фактор:

Продавање на учебници на студенти под услов за полагање на испит

Образложение:

Детектирана е пракса дека некои професори ги принудуваат студентите да купат определен учебник како неформален услов за полагање/ положување испит

Институција: Образование – Високо образовни установи

Категорија: Транспарентност

Прашање-индикатор: Дали регулативата предвидува задолжителна литература која библиотеките треба да ја поседуваат?

Оценка:

Не	1
Делумно	3
Да	5

Образложение:

Законот за високото образование не наведува некоја конкретна задолжителна литература која треба да е достапна во универзитетските библиотеки. Законот пропишува дека секоја единица на универзитетот е одговорна за организирање на библиотечно-информацискиот систем утврден од универзитетот и ја организира работата на библиотеката.¹⁴⁰ Наставно-научниот, односно наставничкиот совет е надлежен да одлучува за библиотеката, библиотечно-информацискиот систем и за остварувањето на библиотечно-информациската и документационата дејност, во согласност со статутот на универзитетот.¹⁴¹ Статутот на УКИМ, на пример, во единствениот член кој се однесува на библиотеките наведува дека библиотеките учествуваат и даваат свој придонес кон креирањето на политиките за работењето на библиотеките.¹⁴² Исто така, статутот не содржи одредба во која се споменува задолжителна литература која библиотеките треба да ја поседуваат. Законот за високото образование пропишува дека постои основна литература која треба да им се овозможи на студентите и која треба да се објави на веб страната на универзитетот од страна на лицето избрано во наставно научното звање.¹⁴³

140 Закон за високото образование, пречистен текст, член 20

141 Закон за високото образование, пречистен текст, член 63

142 Статут на УКИМ, член 96.

143 Закон за високото образование, пречистен текст, член 112

Оценка:

Во многу мала мера	1
Во мала мера	2
До одредена мера	3
Во голема мера	4
Во многу голема мера	5

Образложение:

Во праксата, единствено Универзитетот „Гоце Делчев“ поседува електронска библиотека која им е бесплатно достапна на студентите и во која тие можат да ја најдат сета потребна литература. Покрај тоа, електронската библиотека на Универзитетот „Гоце Делчев“ е поврзана со странски универзитетски електронски библиотеки до кои исто така може да се пристапи.¹⁴⁴ Другите универзитети имаат библиотека со книжен фонд, но поголемиот дел од универзитетите во моментов работат на воведување на електронска библиотека и електронски индекс.¹⁴⁵

Институција: Образование – Високо образовни установи

Категорија: Транспарентност

Прашање-индикатор: Дали постои пропишана квота на учебници со кои треба да располага универзитетот во согласност со бројот на студенти?

Оценка:

Не	1
Делумно	3
Да	5

Образложение:

Не постои квота на учебници со кои треба да располага секој универзитет во зависност од бројот на студенти. Не постои законска одредба која пропишува квоти на учебници или задолжителна литература и број на изданија кои треба да им се достапни на студентите.

144 Е- библиотека за современо студирање, веб страница на Универзитет Гоце Делчев, < <http://www.ugd.edu.mk/index.php/mk/ugd/vesti-12/29-obrazovanie/187-e-bibloteka>>

145 Комисија за валидација, 23.11.2012

Оценка:

Во многу мала мера	1
Во мала мера	2
До одредена мера	3
Во голема мера	4
Во многу голема мера	5

Образложение:

Во праксата, студентите воглавно се снабдуваат со литература по пат на фотокопирање на скрипти или пак ја купуваат задолжителната литература од своите професори. Купувањето литература од професорите претставува ширококораспространета практика која се применува во сите државни универзитети во земјата.¹⁴⁶ Корупцијата и поткупот во форма на продавање учебници на студентите е една од најчестите појави, како што е наведено во претходните истражувања на оваа тема но и во истражувањето спроведено во рамките на овој проект.¹⁴⁷

Институција: Образование – Високо образовни установи

Категорија: Отчетност

Прашање-индикатор: Дали постои регулатива која го уредува прашањето за продажба на учебници од страна на професорите?

Оценка:

Не	1
Делумно	3
Да	5

Образложение:

Постојната регулатива со која се уредува високото образование не го уредува прашањето за продажба на учебници на студенти од страна на професорите. Сепак, во Законот за високото образование наведено е дека „лицето избрано во наставно научно и наставно звање на високообразовните установи на почетокот на секоја студиска година на студентите задолжително им предлага основна литература која ги содржи елементите што студентите ќе ги користат за полагање на испитите.“¹⁴⁸ Понатаму, во статутот на УКИМ се наведува дека катедрите се одговорни за предлагање учебници, наставни помагала и стручна литература.¹⁴⁹ Во моменталниот контекст на високото образование во земјата ова може да го

146 Истражување на МОФ, Трибина за справување со корупцијата во високото образование и РЕЈТИНГ
 147 Истражување на МОФ, Трибина за справување со корупцијата во високото образование и РЕЈТИНГ
 148 Закон за високото образование, пречистен текст, член 112
 149 Статут на УКИМ, член 208.

злоупотребат професорите и да ги предложат своите учебници како задолжителна литература која студентите ќе мора да ја купат.

Оценка:

Во многу мала мера	1
Во мала мера	2
До одредена мера	3
Во голема мера	4
Во многу голема мера	5

Образложение:

Во праксата, продажбата на учебници на студентите како предуслов и гаранција за положување на испитите е широкораспространета практика во државните високообразовни установи. Претходното и тековното квантитативно истражување на оваа тема покажува дека продажбата на учебници од страна на професорите како предуслов за положување на испитот студентите ја сметаат за едно од клучните коруптивни однесувања.¹⁵⁰ Позитивен тренд во поглед на перцепциите на корупцијата во врска со продажбата на учебници може да се забележи преку мислењата на студентите, од кои 38% веруваат дека купувањето на учебници е задолжително, наспроти 54% од широката јавност.¹⁵¹ Продажбата на учебници од страна на професорите беше издвоена како една од најчестите точки кадешто доаѓа до корупција во високото образование за време на јавната дебата за „Механизмите и практиките за справување со корупцијата во високото образование“ во 2011 година на која учествуваа главните засегнати страни, како ДКСК, универзитетски професори, студентскиот правобранител и студенти.¹⁵²

Институција: Образование – Високо образовни установи

Категорија: Ресурси

Прашање-индикатор: Колку проценти од буџетот на универзитетите се троши за учебници?

Оценка:

Не	1
Делумно	3
Да	5

150 Истражувања на МОФ и РЕЈТИНГ

151 Истражување на РЕЈТИНГ и јавна дебата

152 Трибина за справување со корупцијата во високото образование одржана на 17.11. 2011 <<http://izlez.mk/?p=2560>>

Образложение:

Многу малку податоци се достапни кога се работи за буџетот на универзитетите наменет за учебници. Во регулативата не се спомнуваат средства кои задолжително мора да се потрошат на годишно ниво за обновување на постоечката библиотека и универзитетска литература. Членот 83 од Законот за високото образование пропишува дека Советот дава мислење за распределбата на средствата за инвестиции, како и за одобрување на средства за набавка на стручна литература.¹⁵³

Оценка:

Во многу мала мера	1
Во мала мера	2
До одредена мера	3
Во голема мера	4
Во многу голема мера	5

Образложение:

Во практиката речиси и да нема достапни информации за трошоците на универзитетите, особено државните, за набавка на литература. Претходното истражување на оваа тема кое го спроведе МОФ покажува дека универзитетот „Гоце Делчев“ е единствениот државен универзитет кој има електронска библиотека, додека пак останатите универзитети немаат инвестирано на ова поле.¹⁵⁴ Заклучокот е дека нема достапни податоци за тоа колку проценти од буџетот на универзитетите се троши за учебници, но нема ни податоци за тоа колку често универзитетите трошат средства за набавка на стручна литература за студентите. Извештајот од втората последователна екстерна евалуација на УКИМ содржи список со планирани програми за финансирање во 2009 и 2010 год. и не содржи планирани трошоци за набавка на учебници. Средствата за набавка на учебници воглавно се средства на студентите но студентите честопати се принудени да купуваат учебници од професорите.¹⁵⁵ Затоа важно е да се зајакне системот на контроли и санкции како антикорупциска мерка.¹⁵⁶

Институција: Образование – Високо образовни установи

Категорија: Ресурси

Прашање-индикатор: За колку проценти е зголемен библиотекарскиот фонд со книги и ресурсни материјали?

153 Закон за високо образование, Службен весник бр. 35/2008, член 83

154 Истражување на МОФ за финансиски текови

155 Интервју со Д-р Слаѓана Тасева

156 Интервју со Д-р Слаѓана Тасева

Оценка:

Не	1
Делумно	3
Да	5

Образложение:

Постојат многу малку податоци во врска со процентот за кој е зголемен библиотекарскиот фонд со книги и ресурсни материјали. Тешко е да се процени ова прашање кога се работи за државните универзитети затоа што пронајдени се многу малку податоци за достапната литература и евентуалното зголемување на библиотекарскиот фонд. Годишниот извештај на Универзитетот „Гоце Делчев“ наведува дека библиотекарскиот фонд е збогатен со изданија од петстотте преведени наслови кои се подарени од страна на Владата.¹⁵⁷ Владата продолжи со оваа практика и обезбедува изданија од преведените книги како дел од владиниот проект за сите државни универзитети, што доведе до значително збогатување на библиотекарскиот фонд со книги при универзитетските библиотеки.

Оценка:

Во многу мала мера	1
Во мала мера	2
До одредена мера	3
Во голема мера	4
Во многу голема мера	5

Образложение:

Повремено се спомнуваат донации за државните универзитетски библиотеки од страна на амбасадите или други извори, како на пример донацијата на книги која неодамна му беше врачена на Филолошкиот факултет при Универзитетот „Кирил и Методиј“ од страна на Хрватската амбасада.¹⁵⁸ Во извештајот на Универзитетот „Гоце Делчев“ за периодот од 2009 и 2010 година наведено е дека универзитетската библиотека примила вкупно 9241 книга како донации од Владата, болницата „Филип Втори“ и државната турска агенција ТИКА.¹⁵⁹ Освен податоците за Универзитетот „Гоце Делчев“ нема други достапни податоци за останатите државни универзитети. Се чини дека приватните универзитети инвестираат повеќе во литературата и функционирањето на електронските библиотеки, како и во поврзаноста со видни странски библиотеки.¹⁶⁰ Сепак, исто така е факт дека

157 Годишен извештај на Универзитет Гоце Делчев (2010 год.)

158 Хрватската амбасада донираше книги на филолошкиот факултет < http://www.fakulteti.mk/news/12-06-16/hrvatskata_ambasada_donirashе_knigi_na_filoloshkiot_fakultet.aspx>

159 Годишен извештај на Универзитет Гоце Делчев (2010 год.)

160 Интервју, Американ колеџ ќе биде прв универзитет од трета генерација во Македонија <http://www.kapital.mk/mk/magazin/72167/amerikan_koledzh_kje_bide_prv_univerzitet_od_treta_generacija_vo_makedonija.aspx>

библиотеките не се заинтересирани да обезбедат стручна литература иако истата веќе постои на пазарот.¹⁶¹

Институција: Спорт

Категорија: Капацитет

Прашање: Дали регулативата предвидува спроведување на предавања, семинари, едукативни работилници и кампањи за борба против корупцијата и судирот на интереси во спортот?

Оценка:

Не	1
Делумно	3
Да	5

Образложение:

И покрај усвоената Државна програма за превенција на корупцијата со Акциониот план 2011-2015 година опфатен е и спортот, досега такви содржини нема изготвено.¹⁶² Во Стратегијата за развој на спортот (работен документ на Македонскиот олимписки комитет) не се посветува простор за борба против корупцијата и судирот на интереси во спортот.¹⁶³ Исто така, не постои регулатива за усвојување на антикорупциски план за спортот од страна на МОК и АМС во соработка со спортските федерации.¹⁶⁴

За остварување на јавниот интерес во спортот неопходни се планирани програмски активности за борба против корупцијата во спортот. За остварување на јавниот интерес во дејноста спорт, Владата донесува годишни програми предложени од органот на управа надлежни за работите од областа на спортот, со кои се поттикнува реализирањето на програмите на спортските федерации.¹⁶⁵ Простор за такви активности во програмите не постои.

Оценка:

Во многу мала мера	1
Во мала мера	2
До одредена мера	3
Во голема мера	4
Во многу голема мера	5

161 Интервју со Д-р Слаѓана Тасева

162 интервју со Томислав Андоновски – спортски аналитичар

163 www.mok.org.mk

164 интервју со Томислав Андоновски – спортски аналитичар

165 глава 3, чл.22 од Законот на спортот

Образожение:

Во пракса покрај многуте активности од страна на Агенцијата за млади и спорт и Македонскиот олимписки комитет¹⁶⁶ на теми спортот борба против дрогата, допингот во спортот, насилството во спортот и сл. покрај општите кампањи за борба против корупцијата, реализирани од други организации, активности за корупцијата во спортот не се реализирани.

Институција: Спорт**Категорија : Интегритет**

Прашање: Дали регулативата предвидува изготвување на етички-антикорупциски кодекси на професијата спорт, на здруженијата на спортски судии и тренери како и за спортистите натпреварувачи?

Оценка:

Не	1
Делумно	3
Да	5

Образложение:

Не постои пречка за планирање активности за борба против корупцијата. Владините програми, програмите на федерациите и клубовите, здруженијата на спортски судии и тренери и други субјекти во областа на спортот треба да планираат изготвување на етички-антикорупциски кодекси. Комисијата на кошаркарските судии на град Скопје има донесено кодекс на однесување каде покрај наведените обврски, должни се задолжително да пријават корупција ако ја откријат.¹⁶⁷

Во акционите програми на АМС такви активности не се планирани.¹⁶⁸

Оценка:

Во многу мала мера	1
Во мала мера	2
До одредена мера	3
Во голема мера	4
Во многу голема мера	5

166 www.mok.org.mk.

167 <http://sudijask.blogspot.com/2009/02/blog-post.html>

168 интервју со Томислав Андоновски – спортски аналитичар

Државна програма за превенција и репресија на корупција 2011- 2015

Сектор IX – Образование и спорт

6. Проблем/ ризичен фактор:

Недоволна информираност на јавноста за потребата од вклучување во борбата против корупцијата во образованието и спортот

Образложение:

Нискиот степен на информираност и свест кај пошироката јавност за потребата и можностите за борба против корупцијата, и недоволната подготвеност на поедини корисници на образовни и спортски услуги за пријавување на случаи на корупција и судир на интереси овозможува опстојување на корупција и судир на интереси во образованието и спортот

Институција: Образование – Високо образовни установи

Категорија: Интегритет

Прашање-индикатор: Дали регулативата пропишува постапки за пријавување на корупција и судир на интереси од страна на студентите/ наставниците/професорите/ другите вработени на универзитетите?

Оценка:

Не	1
Делумно	3
Да	5

Образложение:

Постојната регулатива содржи општи одредби за борбата против корупцијата на сите нивоа и во сите сфери на јавниот живот, како што е наведено во Законот за спречување на корупцијата и Законот за судир на интереси. Во регулативата не се споменуваат посебно постапките за пријавување на корупција и судир на интереси од страна на студентите, наставниците, професорите и другите вработени на универзитетите. Државната комисија за спречување на корупцијата е органот кој е надлежен за борба против корупцијата и нејзините надлежности се наведени во Законот за спречување на корупцијата. Државната комисија ги дефинираше главните општествени сфери во кои корупцијата претставува проблем во својата Државна програма за спречување на корупцијата 2010-2015 год. Државната програма ја опфаќа сферата на образованието и спортот и во неа се наброени активностите кои треба да се преземат во согласност со Акцискиот план за спроведување на програмата.

Оценка:

Во многу мала мера	1
Во мала мера	2
До одредена мера	3
Во голема мера	4
Во многу голема мера	5

Образложение:

Во практиката, студентскиот правобранител исто така претставува тело кај коешто засегнатите страни може да пријават корупција. Поранешниот студентски правобранител информира дека постојат две пријави на корупција кои не се обработени.¹⁶⁹ Понатаму, поранешниот студентски правобранител забележува дека имало неколку случаи на продажба на учебници како предуслов за положување на испитот кои биле позитивно разрешени и лицата биле санкционирани од страна на Деканот. За жал, не постојат информации за видот на изречени санкции и дали истите биле делотворни и довеле до намалено коруптивно однесување. Во 2010 год. Министерството за образование и наука отвори канцеларии за спречување и пријавување на корупцијата кадешто студентите можат да пријават корупција на сите пет универзитети.¹⁷⁰ Сепак, не постојат достапни податоци за тоа како и дали воопшто уште функционираат овие канцеларии.

Институција: Образование – Училишта и Високо образовни установи

Категорија: Ресурси

Прашање-индикатор: Дали учебниците/материјалите на учениците/студентите содржат образовни содржини за борба против корупцијата и судир на интереси?

Оценка:

Не	1
Делумно	3
Да	5

Образложение:

Литературата која моментално ја користат студентите на факултетите како Правниот факултет, Економскиот факултет и другите факултети за општествени науки содржи информации за борбата против корупцијата.¹⁷¹ Некои универзитети, како на пример

169 Интервју со поранешниот студентски правобранител,

170 <http://www.utrinski.com.mk/default.asp?ItemID=6AC6FBCE8DBF84DB2AD2A02CB9A12AA>

171 Интервју со поранешниот студентски правобранител, Интервју со сегашниот Студентски правобранител

УКИМ, ги пропишуваат борбата против корупцијата и судирот на интереси како дел од своите етички кодекси. „Корупцијата и другите видови неетичко однесување се несповиви со академскиот дух и академската дејност“¹⁷², наведува етичкиот кодекс во поглавјето со наслов „Етичките вредности во односите на универзитетот“. И поранешниот и моменталниот студентски правобранител потврдија дека универзитетите се борат против корупцијата преку информативни кампањи наменети за студентите по пат на истакнување на борбата против корупцијата како суштинска вредност на етичкиот кодекс, со тоа што ги поттикнуваат студентите да пријават коруптивно однесување.¹⁷³

Оценка:

Во многу мала мера	1
Во мала мера	2
До одредена мера	3
Во голема мера	4
Во многу голема мера	5

Образложение:

Во праксата, претходните истражувања кои ги извршија невладини организации како МОФ но и тековното истражување кое го спроведува РЕЈТИНГ покажуваат дека сè уште се перцепира висок степен на корупција на универзитетите – 28.9% од граѓаните сметаат дека постои висок степен на корупција во образованието. Корупцијата се јавува во форма на поткуп, продажба на учебници како предуслов за положување на испит итн. Ризикот од корупцијата и недозволеното однесување не се доволно дефинирани за да може да се изградат човечките капацитети со интегритет.¹⁷⁴ Етичкиот кодекс се користи само како декларативен документ кој може да се добие по факултетските ходници.¹⁷⁵ Оттука може да се заклучи дека содржините за борбата против корупцијата се третираат декларативно и треба е потребно уште повеќе практично да се работи.

Институција: Образование – Училишта и Високо образовни установи

Категорија: Ресурси

Прашање-индикатор: Дали се спроведуваат предавања, семинари, едукативни работилници и кампањи за борба против корупцијата и судир на интереси за сите засегнати страни?

172 Етички кодекс на УКИМ, стр. 5

173 Интервју со поранешниот студентски правобранител, Интервју со сегашниот Студентски правобранител

174 Интервју со Д-р Слаѓана Тасева

175 Интервју со Д-р Слаѓана Тасева

Оценка:

Во многу мала мера	1
Во мала мера	2
До одредена мера	3
Во голема мера	4
Во многу голема мера	5

Образложение:

Недостасува систематски пристап кон едукацијата за борба против корупцијата за сите засегнати страни. Не постои соодветна програма за едуцирање на професорите и студентите со која би се дефинирале ризиците од корупција¹⁷⁶ Но, постојат обиди и реализирани активности од страна на студентскиот правобранител. Организирани се јавни дебати од страна на неколку организации, како на пример студентскиот правобранител, Младинскиот образовен форум (МОФ), Студентски индекс, Ораторски клуб итн., како и од неколку професори на темата „Етичкиот кодекс на универзитетот и неговата практична примена“ во рамките на УКИМ.¹⁷⁷ Јавните дебати резултираа со јавна кампања која опфати подготовка на големи плакати со содржината на етичкиот кодекс кои беа поставени во јавниот простор на сите факултети при УКИМ, како и печатење и дистрибуција на 10 илјади примероци од етичкиот кодекс.¹⁷⁸ Позитивниот ефект од оваа активност беше можноста да се соберат заедно различни студентски организации и да соработуваат на таков проект. Понатаму, Државната комисија за спречување на корупција во моментот во основните училишта го спроведува проектот „Антикорупциска едукација на учениците од основните училишта“ во соработка со Бирото за развој на образованието и Министерството за образование и наука.¹⁷⁹ Проектот е дел од усвоената Програма за антикорупциска едукација на учениците од основните училишта, чија главна цел е да се смени културата на прифаќање на корупцијата.¹⁸⁰ Оваа програма е позитивен обид во насока на градење на системски пристап кон едукацијата за корупцијата помеѓу учениците и студентите. Потребно е ваквите активности и натаму да продолжат на државно и локално ниво.

Институција: Образование – Училишта и Високо образовни установи

Категорија: Отчетност

Прашање-индикатор: Кој ги спроведува контролите за борба против корупција и судир на интереси во образовните институции?

176 Интервју со Д-р Слаѓана Тасева одржано на 9.11.2012

177 Интервју со поранешниот студентски правобранител

178 Интервју со поранешниот студентски правобранител

179 Проект на ДКСК “Антикорупциска едукација на ученици во основните училишт”, во соработка со Бирото за образование и Министерството за образование и наука

180 Проект на ДКСК “Антикорупциска едукација на ученици во основните училишт”, во соработка со Бирото за образование и Министерството за образование и наука

Оценка:

Не	1
Делумно	3
Да	5

Образложение:

Државната комисија за спречување на корупцијата (ДКСК) е органот кој е надлежен за спречување и потиснување на корупцијата на државно ниво. ДКСК е независно тело кое е надлежно за спроведување на потврдените мерки и активности за спречување на корупцијата при вршењето на јавните овластувања, службените должности и положба при вршењето на работите од јавен интерес на правните лица сврзани со остварувањето на јавните овластувања¹⁸¹ чијшто составен дел е исто така и образованието. ДКСК ја врши својата работа преку конкретни случаи на корупција по сопствена иницијатива, но и врз основа на пријави од граѓани или правни лица поднесени до Комисијата.¹⁸² Во сферата на образованието студентскиот правобранител е исто надлежен да прима пријави на можни случаи на корупција кои ги поднесуваат студентите. Антикоруписките канцеларии кои се отворија во 2010 година на сите пет државни универзитети исто така имаа за цел да се борат против корупцијата на факултетите со тоа што ќе им нудат на студентите место каде тие ќе можат да ги упатат своите жалби.

Оценка:

Во многу мала мера	1
Во мала мера	2
До одредена мера	3
Во голема мера	4
Во многу голема мера	5

Образложение:

Во праксата постојат многу малку податоци за разрешени случаи на корупција во образованието. Годишниот извештај на ДКСК од 2011 година наведува два случаи на корупција при постапките за вработување во основни училишта од страна на директорите на училиштата поради прекршување на постапката за вработување.¹⁸³ Поранешниот студентски правобранител забележува дека студентите имаат пријавено можни случаи на корупција, но тие не се обработени затоа што ситуацијата се разрешила во рамките на факултетот и биле изречени казни.¹⁸⁴ Моменталната состојба укажува на фактот дека недостига системски пристап кон борбата против корупцијата во сферата на образованието. Сепак важно е да се

181 Закон за спречување на корупцијата, Службен весник бр. број 28/2002, 46/2004, 126/2006, 10/2008 и 161/2008

182 Годишен извештај на ДКСК (2011 год.)

183 Годишен извештај на ДКСК (2011 год.)

184 Интервју со поранешниот студентски правобранител

спомене дека обете истражувања на МОФ и РЕЈТИНГ покажуваат дека студентите имаат најмногу доверба во ДКСК и дека 26,4% сметаат дека ДКСК е органот кој најмногу може да придонесе кон спречувањето на корупцијата.

Институција: Образование – Училишта и Високо образовни установи

Категорија: Интегритет

Прашање-индикатор: Дали образовните институции имаат воведено етички кодекси?

Оценка:

Не	1
Делумно	3
Да	5

Образложение:

Дел од државните универзитети веќе имаат воведено етички кодекси. Моментално УКИМ и Југоисточниот универзитет имаат воведено етички кодекси кои може да се оценат на нивната веб страна. Подготовката и усвојувањето на етичките кодекси беше здружен труд на Младинскиот образовен форум (МОФ) во соработка со студентскиот правобранител и други студентски невладини организации како дел од проектот на МОФ наречен Корупцијата во образованието во 2009/2010 година.¹⁸⁵ Етичкиот кодекс на УКИМ беше објавен и разделен во 10 илјади примероци низ просториите на универзитетот.¹⁸⁶ Со проектот за подготовка на етичкиот кодекс раководеше студентскиот правобранител на УКИМ. Останатите државни универзитети немаат објавени информации за усвојувањето или постоењето на етички кодекс.

Оценка:

Во многу мала мера	1
Во мала мера	2
До одредена мера	3
Во голема мера	4
Во многу голема мера	5

185 Проект на МОФ за антикорупција во образованието, завршен извештај

186 Интервју со поранешниот студентски правобранител

Образложение:

Во праксата, поранешниот и сегашниот студентски правобранител¹⁸⁷ велат дека етичкиот кодекс на УКИМ е веќе стапен на сила и успешно се применува. Сепак, повеќето државни и приватни универзитети сè уште немаат етички кодекс. Потребна е поголема активност на универзитетите, студентите и студентските организации со цел да се поттикне изготвување на ваквите етички кодекси кои ќе послужат како чекор напред во борбата против корупцијата. Исто така потребно е да се едуцираат студентите и вработените на сите универзитети за спречувањето и потиснувањето на корупцијата.

Институција: Образование – Училишта и Високо образовни установи

Категорија:

Прашање-индикатор: Дали постојат санкции доколку се утврди непочитување на правила од етичкиот кодекс

Оценка:

Не	1
Делумно	3
Да	5

Образложение:

Етичкиот кодекс на УКИМ стапи во сила и успешно се применува од 2010 година. Усоените етички кодекси се разликуваат по квалитетот, но и по пристапот. Општо земено недостасуваат дискусии за принципите кои треба да се опфатат во етичкиот кодекс на државно ниво, како дел од конструктивна дебата помеѓу претставници од универзитетите.

Оценка:

Во многу мала мера	1
Во мала мера	2
До одредена мера	3
Во голема мера	4
Во многу голема мера	5

187 Интервју со поранешниот и сегашниот студентски правобранител

Образложение:

Етичкиот кодекс стапи на сила и успешно се применува при УКИМ, според изјавите на поранешниот и на сегашниот студентски правобранител.¹⁸⁸ Покрај тоа, тие тврдат дека етичкиот кодекс практично се применува и дека се изрекуваат санкции ако се утврди прекршување на правилата од кодексот.¹⁸⁹ Моменталниот студентски правобранител наведува дека сите случаи на пријавени прекршувања на етичкиот кодекс се успешно разрешени и дека сите податоци за изречените санкции се чуваат во архивата на студентскиот правобранител и архивите на сите факултети.¹⁹⁰

188 Интервју со поранешниот и сегашниот студентски правобранител

189 Интервју со поранешниот и сегашниот студентски правобранител

190 Интервју со сегашниот студентски правобранител

Државна програма за превенција и репресија на корупција 2011- 2015

Сектор IX – Образование и спорт

7. Проблем/ризичен фактор:

Отсуство на транспарентност при финансирањето на спортски клубови и “купородажба” на спортисти

Образложение:

Постои можност за корупција при трансфер на спортисти од еден клуб во друг. Висината (цената) на трансферот и условите не се доволно транспарентни. Често добрите спортисти се на мета на спортски менаџери кои надвор од вообичаените правила се обидуваат да врбуваат спортисти за премин од еден во друг клуб. При финансирање на клубовите не е доволно застапен принципот на транспарентност и отчетност, што кај јавноста создава перцепција за можност на корупција

Институција: Спорт – Спортски клубови

Категорија : Транспарентност

Прашање: Дали постои законска регулатива за прашањето на трансферот на спортисти?

Оценка:

Не	1
Делумно	3
Да	5

Образложение:

Оваа прашање се регулира со Правилниците за регистрација на спортисти, кој пропишува услови и преодни рокови за промена на клуб.

Како пример, може да се посочи Регистерскиот правилник на Македонската кошаркарска федерација¹⁹¹ каде во член 20 се регулира начинот на премин на играч од клуб во клуб за играч над 18 години кој може да премине за време на единствениот преоден рок кој започнува на 15 јуни и завршува 24 часа пред почетокот на натпреварувањето во текот на тековната сезона. Начинот за правото на премин од клуб во клуб се регулира со членот 22 од истиот Регистерски правилник.

191 www.basketball.org.mk.

Оценка:

Во многу мала мера	1
Во мала мера	2
До одредена мера	3
Во голема мера	4
Во многу голема мера	5

Образожение:

Роковите за премин од клуб во клуб-регистрација на спортистот во пракса се спроведуваат и за тоа е одговорна регистерската комисија при соодветната федерација

Институција: Спорт – Спортски клубови**Категорија : Отчетност**

Прашање: Дали се вршат контроли за финансиските услови при трансферот на спортисти?

Оценка:

Не	1
Делумно	3
Да	5

Образложение:

Делокругот на работа, организација и надлежности на УЈП се регулирани со Законот за управата за јавни приходи.¹⁹² Видовите на контроли со кои се опфаќаат спортските клубови се контрола на персонален данок (од плати и по други основи), контрола на ДДВ (доколку се регистрирани за целите на ДДВ) и контрола на данок за добивка. Разликата на вршењето на контролите се однесува на определувањето на тежиштето на контрола односно кај овие даночни обврзници, тежиштето на контрола ќе биде трансферот на спортисти.¹⁹³ Освен обврските за контрола од страна на УЈП не постојат контроли за финансиските услови при трансфер на спортисти. Со Програмата на Владата за 2012 година се предвидува носење на Закон за финансиски инспекции во јавниот сектор со што ќе се подобри и постапката за контрола на финансиските услови при трансферот на спортисти.

192 Службен весник на РМ бр.39/2012, (www.ujp.gov.mk)

193 Известување од Управа за јавни приходи, 04.12.2012

Оценка:

Во многу мала мера	1
Во мала мера	2
До одредена мера	3
Во голема мера	4
Во многу голема мера	5

Образложение:

Во пракса плаќањата за спортските трансфери треба да се врши преку жиро сметка на спортските федерации. При трансфер, клубот кој “купува” спортист покрај договореното обештетување должен е да пресмета и плати ПДД за исплатениот процент кој му припаѓа на посредникот (менаџерот) како и да пресмета и плати ПДД за евентуално договорената страна и исплатена премија (процент) за спортистот.¹⁹⁴ Но, оваа обврска често не се почитува и се плаќа во готово со што се избегнува плаќањето данок. Во многу медиуми се пишува за утврдени даночни неправилности од страна на УП при контрола на спортските здруженија откриле фудбалери, селектори, тренери, судии и стручни соработници кои неплаќале данок по различни основи, како и плаќање во готово при трансфер на спортисти.¹⁹⁵

Институција: Спорт

Категорија : Отчетност

Прашање: Дали законот за спортот предвидува контролни постапки и соодветни санкции за лица кои врбуваат спортисти надвор од комуникацијата со нивните клубови?

Оценка:

Не	1
Делумно	3
Да	5

Образложение:

Не постојат конкретни правни прописи кои на посебен начин би ја уредувале и ли регулирале оваа материја.

194 Известување од Управа за јавни приходи, 04.12.2012

195 www.capital.mk. 06.03.2012

Оценка:

Во многу мала мера	1
Во мала мера	2
До одредена мера	3
Во голема мера	4
Во многу голема мера	5

Такви постапки тешко се докажуваат во пракса бидејќи на крајот на договорите превладува волјата на спортистот и клубовите договарачи. Посериозен е проблемот на врбување на деца спортисти уште од рана возраст кога од спортските школи преминуваат во клубовите во системи на натпревари. Како производ на тоа се потпишуваат на договори за подолги периоди помеѓу родителите и управите на клубовите.¹⁹⁶

Институција: Спорт – Спортски федерации и клубови

Категорија : Отчетност

Прашање: Дали извештаите за финансирањето на федерациите и клубовите се транспарентни и јавно достапни?

Оценка:

Не	1
Делумно	3
Да	5

Образложение:

Средствата од централниот буџет распределени по федерации и клубови се јавно достапни. За разлика од тоа останатите средства за финансирање (донации и спонзорства) тешко или воопшто не се јавно достапни. Средствата од буџетот во АМС се распределени и евидентирани во годишното финансирање на федерациите и клубовите кои се достапни за сите регистрирани спортски федерации.

Оценка:

Во многу мала мера	1
Во мала мера	2
До одредена мера	3
Во голема мера	4
Во многу голема мера	5

Образложение:

Во пракса повеќето интернет страници на спортските федерации и клубови не се достапни податоци за буџетското финансирање.

Институција: Спорт – Клубови и спортисти

Категорија : Отчетност

Прашање: Дали законот предвидува евидентирање, отчетност и контрола за финансирањето по пат на донации и спонзорства?

Оценка:

Не	1
Делумно	3
Да	5

Образложение:

Во Законот за донации и спонзорства во јавните дејности¹⁹⁷ со член 20 предвидува УЈП и другите надлежни органи го контролираат давањето, примањето и користењето на донацијата и спонзорството во случаи на примена на даночни поттикнувања во согласност со законот. УЈП и другите надлежни органи, доколку при контролата утврдат неправилности и злоупотреба при користењето на динациите и спонзорствата, поднесуваат прекршочна или кривична пријава.

Оценка:

Во многу мала мера	1
Во мала мера	2
До одредена мера	3
Во голема мера	4
Во многу голема мера	5

Образложение:

Толкувањата на Законот за донации и спонзорства во јавните дејности од глава 3 за даночното поттикнување на донацијата и спонзорството, произведува став дека не е поволна за давателот како право за намалување на персоналниот данок на доход и данокот на добивка пред се заради малиот износ и процент од годишниот даночен долг и комплицираната административна постапка како обврска на давателот и примателот.¹⁹⁸

Институција: Спорт - Спортски федерации и клубови**Категорија : Транспарентност**

Прашање: Дали законските прописи предвидуваат објавување на буџетските средства распределени по спортските федерации и клубови?

Оценка:

Не	1
Делумно	3
Да	5

Образложение:

Според буџетските начела член 3 од Законот на буџетите постапката за изготвување и извршување на централниот буџет и буџетите на општините, како и за известување на истите се заснива на начелата на транспарентност, одговорност, законитост, ефикасност и ефективност.¹⁹⁹

Оценка:

Во многу мала мера	1
Во мала мера	2
До одредена мера	3
Во голема мера	4
Во многу голема мера	5

Образложение:

Буџетските средства определени за спортот се распределуваат по спортските федерации по основ на изготвени критериуми преку АМС. Секоја спортска федерација има увид за доделените буџетски средства. Тоа значи дека до одредена мера овие податоци се достапни за сите спортски федерации, а преку членовите на управните одбори на спортските федерации, каде членуваат преставници на

198 Капитал, *Анализа Државата да ја отвори вратата за приватниот капитал во спортот* (4.11.2011)

199 Службен весник на РМ, бр. 64/2006

спортските клубови истите податоци.

ИНДЕКСИ - Образование и Спорт

Образование	De jure	De facto	INDEX
	Индекс	Индекс	total
Надзор и контрола	4,3	3,0	3,6
Транспарентност	3,6	1,6	2,6
Отчетност	3,2	1,2	2,2
Ресурси	2,3	1,8	2
Интегритет	2,5	1,3	1,9
Судир на интереси	5	5	5
Вкупно	3,5	2,4	2,9

Спорт	De jure	De facto	INDEX
	Индекс	Индекс	total
Транспарентност	3	2,8	2,9
Отчетност	2,6	1,2	1,9
Ресурси	1	2	1,5
Интегритет	2,3	1,6	1,95
Вкупно	2,2	1,9	2,05

Табела за сектор - Образование и спорт

ОБРАЗОВАНИЕ						
Категорија	De jure		De facto		Вкупно	
	Индекс	Степен до кој стандардот е исполнет -во право-	Индекс	Степен до кој стандардот е исполнет -во пракса-	Индекс	Степен до кој стандардот е исполнет
Транспарентност	3,6	72%	1,6	32%	2,6	52%
Одговорност (одговорност, интегритет, надзор и контрола)	3,3	66%	1,2	24%	2,2	45%
Ресурси	2,3	46%	1,8	36%	2	41%
Судир на интереси	5	100%	5	100%	5	100%
Вкупно	3,5	71%	2,4	48%	2,9	59%

СПОРТ						
Категорија	De jure		De facto		Вкупно	
	Индекс	Степен до кој стандардот е исполнет -во право-	Индекс	Степен до кој стандардот е исполнет -во пракса-	Индекс	Степен до кој стандардот е исполнет
Транспарентност	3	60%	2,8	56%	2,9	58%
Одговорност (одговорност, интегритет)	1,7	34%	1,4	28%	1,5	31%
Ресурси	1	20%	2	40%	1,5	30%
Вкупно	1,9	38%	2	41%	2,1	39%

III. ИСТРАЖУВАЊА НА ПЕРЦЕПЦИЈАТА НА ГРАЃАНИТЕ ЗА КОРУПЦИЈА ВО:

- СЕКТОР ОБРАЗОВАНИЕ И СПОРТ
- СЕКТОР ЈАВНА АДМИНИСТРАЦИЈА
- СЕКТОР ГРАЃАНСКО ОПШТЕСТВО И МЕДИУМИ

Спроведено од агенција „РЕЈТИНГ“



ИСТРАЖУВАЊЕ ЗА КОРУПЦИЈАТА ВО ОБЛАСТА НА ОБРАЗОВАНИЕТО И СПОРТОТ

ИЗВЕШТАЈ

Методологија

Испитувањето на јавното мислење за корупцијата во областа на образованието и спорот се спроведе со методот телефонска анкета на репрезентативен примерок од 1080 граѓани од полнолетното население. Анкетата беше спроведена во периодот од 26-30. Септември 2012 година од страна на агенцијата за испитување на јавно мислење и комуникации „Рејтинг“ од Скопје.

Дизајнирањето на репрезентативен примерок кој ги отсликува ставовите на граѓаните во земјата помина низ неколку систематски процедури. Репрезентативноста на примерокот се обезбеди со почитување на определени постапки при неговата формулација кои произлегуваат од правилата за случаен избор. Процедурата за избор на примерок се базираше на принципот за дизајн на регионален и национален примерок кој го дефинираше регионот во согласност со неговата дефиниција од Државниот завод за Статистика (NUTS3 the EU16). Имено, според гео-демографската структура на населението, земјата беше поделена во осум региони: Скопски, Полошки, Пелагониски, Вардарски, Североисточен, Југоисточен, Југозападен и Источен. Понатаму, во примерокот пропорционално беа вклучени испитаници од сите 84 општини, вклучувајќи го градското и селското население. Бројот на испитаници беше пропорционално распределен според вкупното население во секој регион, користејќи ги официјалните податоци од пописот на населението во 2002 година. Статистичката грешка за овој вид истражувања изнесува +/- 3%.

Табела 1: Демографска структура на примерокот

Демографска структура на примерокот		%
Регион	Пелагониски	12.35
	Вардарски	6.58
	Североисточен	8.54
	Југозападен	10.37
	Скопски	28.58
	Југоисточен	9.68
	Полошки	15.03
	Источен	10.04
		100
Место на живеење	Град	68
	Село	32
		100
Етничка припадност	Македонци	64.2
	Албанци	25.2
	Друга	10.6

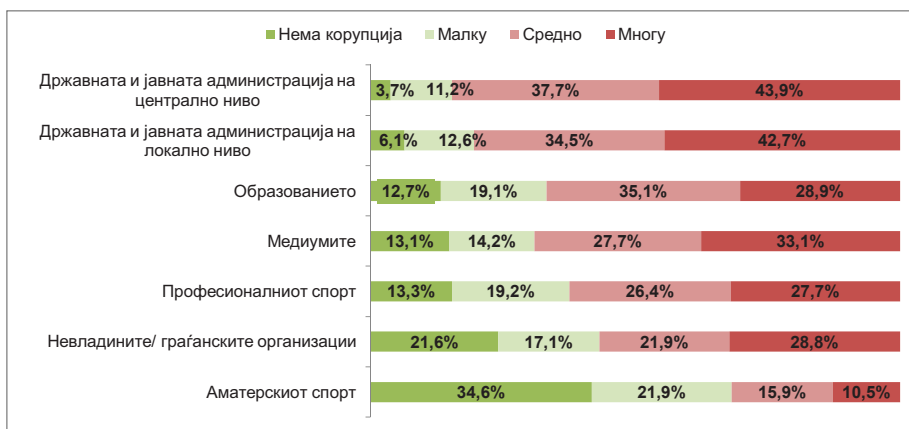
		100
Пол	Женски	50
	Машки	50
		100
Возраст	18 до 29	30
	30 - 39	20
	40 - 49	20
	50 - 57	15
	60+	15
		100
Образование	Основно	35
	Средно	35
	Више и високо	30
		100

Цел на истражувањето

Образованието и спортот, како посебен сектор се третирани во Државната програма за превенција и репресија на корупцијата и Државната програма за превенција и намалување на појавата на судир на интереси со Акционен план 2011-2015. Ова испитување на јавното мислење имаше за цел да дојде до релевантни сознанија за перцепцијата на граѓаните во однос на нивото на распространетоста на корупцијата во образованието и спортот како сфери од општеството кои се од особен интерес за развојот на младите во земјата. Исто така, истражувањето претставува обид да се приберат информации за клучните причини за таквата перцепција на граѓаните. Резултатите овозможуваат да се согледа нивото на изложеност на граѓаните на корупција во овие сфери од животот, односно нивната пракса и искуство и да се утврди како граѓаните ја перцепираат моќта на државните институции и на невладините организации во процесот на спречување на корупцијата.

1. Генерална перцепција за нивото на корупцијата

Испитувањето на јавното мислење за присуството и нивото на корупцијата во сферата на образованието и спортот, покажа дека околу една третина од граѓаните сметаат дека корупцијата во тие области е широко распространета. Споредено со општата перцепција за нивото и распространетоста на корупцијата во некои други области од животот може да се заклучи дека во областите од образованието и спортот корупцијата се перципира како значително пониска во однос на корупцијата во јавната администрација на централно, па и на локално ниво, но дури и во однос на корупцијата во сферата на медиумите. Ако се гледаат одговорите само на граѓаните што изјавиле дека корупцијата е широко распространета, тогаш се доаѓа до сознанието дека корупцијата во јавната администрација на централно ниво за широко распространета ја сметаат 43.9% од граѓаните, во образованието широко распространета корупција перципираат 28.9%, во професионалниот спорт 27,7%, а во аматерскиот спорт само 10,5% од граѓаните. Дополнително, 35,1% во образованието и 26,4% во професионалниот спорт сметаат дека корупцијата е средно распространета, што укажува дека сумирано повеќе од половината анкетирани сметаат дека во овие области постои високо ниво на корупција.



Графикон 1: Распространетост на корупцијата

Дека во образованието и спортот постои ризик од корупција, но тоа не се областите најмногу изложени на корупција, потврдуваат и споредбите на перцепцијата за распространетоста на корупцијата во тие области со перцепцијата за распространетоста на корупцијата во сферата на јавната администрација.

Доколку се анализираат одговорите на граѓаните на прашањето кое гласеше: Општо земено колку е распространета корупцијата во земјата може да се види од одговорите на граѓаните кои се презентирани во следниот графикон дури 55,1% од нив оценуваат дека корупцијата е многу распространета и уште 32,6% сметаат дека е средно распространета.



Графикон 2: Општо земено колку според вашето мислење е распространета корупцијата во земјата денес?

Испитувањето на Агенцијата Галуп за распространетоста на корупцијата во земјите на Балканот, покажува дека меѓу 49% до 84% од граѓаните во овие земји се согласуваат со тврдењето дека корупцијата е широко распространета во институциите на власта, а од 66% од 86% сметаат дека корупцијата е широко распространета во сферата на бизнисот. Притоа, анкетиранието на тоа истражување од 2011 година немале можност да ја градираат распространетоста на корупцијата, туку одговарале само дали е широко распространета или не е.¹ И испитувањето на јавното мислење во текот на минатата година за потребите на Агенцијата УСАИД, во рамките на проектот „Демократијата и владеењето на правото“ покажа слични наоди на овие. Според добиените одговори од граѓаните во тоа истражување кое беше спроведено со методот интервју „лице во лице“ во домовите на испитаниците, на 1200 полнолетни граѓани врз основа на репрезентативен примерок, 46,3% одговорија дека корупцијата во Македонија е широко распространета, а 34% смета дека корупцијата во образованието е широко распространета.²

Перцепцијата за распространетоста на корупцијата, па и за распространетоста на корупцијата во образованието се разликува пред се во зависност од етничката припадност на граѓаните. Како што може да се види од следната табела, граѓаните со албанска етничка припадност, за разлика од граѓаните со македонска етничка припадност, во поголем процент сметаат дека корупцијата во целина, но и во различните сфери во општеството е многу пораспространета.

1 <http://www.gallup.com/poll/102757/Corruption-Balkans-Real-Issue-People.aspx>

2 Утрински весник <http://www.utrinski.mk/?ItemID=B633C5844728EE44AC5A1B2B87F243DB> <http://www.ucg.ac.me/userfiles/ISTRAZIVANJE%20KORUPCIJE%20U%20VISOKOM%20OBRAZOVANJU%281%29.pdf>

Табела 2: Процент на испитаници кои сметаат дека корупцијата е многу распространета во општо и во различни области споредетничка припадност на испитаниците

	Етнички Македонци	Етнички Албанци	Друга
Во земјата има многу корупција	47%	75%	64%
Државната и јавната администрација на централно ниво	38%	63%	38%
Државната и јавната администрација на локално ниво	39%	54%	41%
Образованието	24%	43%	26%
Медиумите	34%	32%	33%
Професионалниот спорт	27%	32%	21%
Аматерскиот спорт	8%	18%	7%
Невладините/граѓанските организации	28%	32%	26%

Анализата на одговорите на овие прашања според другите социо-демографски белези на испитаниците покажува дека граѓаните кои што во поголем процент ја перцепираат корупцијата како широко распространета во земјата се граѓани на возраст од над 65 години (62%), граѓани со завршено до основно образование (64%) и граѓани кои во анкетата одговориле дека им бил побаран поткуп (62%).

2. Перцепција за распространетоста на корупцијата во спортот и образованието

2.1 Распространетоста на корупцијата во спортот

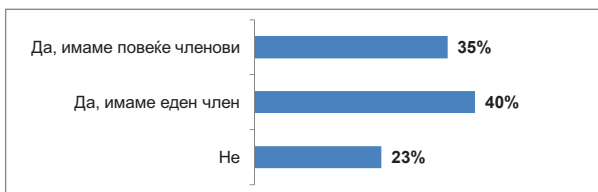
Во секоја од истражуваните области постојат нивоа со различна изложеност и распространетост на корупцијата. Така на пример, од одговорите што се презентирани во графиконот број 1, може да се забележи дека 27,7% од граѓаните сметаат дека корупцијата е многу распространета во професионалниот спорт, а само 10,4% дека е многу распространета во аматерскиот спорт. Овие две области на спортот се разликуваат меѓу себе значително. Професионалниот спорт е сфера на бизнисот во која се инвестираат огромни финансиски средства. Тоа е сфера во која се активни управи на професионални клубови, спортски федерации финансирани од државните буџети, сфера во која се вклучени голем број на спонзори, медиуми, кладилници и голем број на професионални спортисти, тренери и менаџери. Активностите во таа сфера, и покрај тоа што е од голем интерес пред се на љубителите на спортот, но и на сите граѓани, особено кога репрезентациите на нивните земји учествуваат на меѓународни натпревари, остануваат во голема мера нетранспарентни и предизвикуваат одредено сомнение

во однос на чесноста при трошењето на средствата особено кога тие се добиени од јавните фондови и од буџетот. Дека перцепцијата за раширеноста на корупцијата во професионалниот спорт е поврзана со активноста на управите на спортските клубови потврдуваат и одговорите на прашањето кое гласеше: Колку според вас е распространета корупцијата во раководствата на спортските клубови? Како што може да се види од презентираниите одговори во следниот графикон перцепцијата за распространетоста на корупцијата во раководствата на спортските клубови е речиси на идентично ниво со перцепцијата за распространетоста на корупцијата во професионалниот спорт.



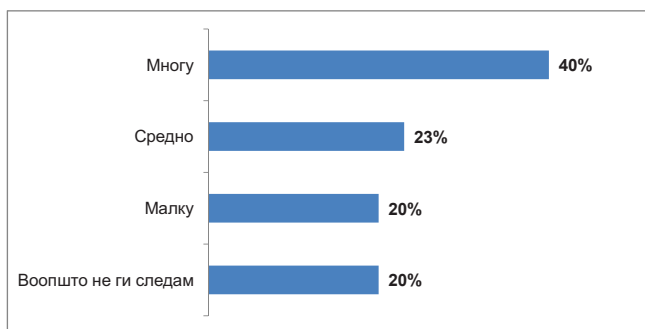
Графикон 3: Колку според вас е распространета корупцијата во раководствата на спортските клубови во земјата?

Анализата на одговорите на ова прашање укажува на фактот дека граѓаните во чии семејства има барем едно или две лица што се занимаваат со професионален спорт како и оние кои што изјавуваат дека многу често ги следат спортските случувања, а за кои може да се каже дека се еден вид компетентна јавност, перцепираат многу повисок степен на корупција во професионалниот спорт и во раководствата на спортските клубови за разлика од недоволно заинтересираните за спортот и лицата од семејства во кои никој професионално не се занимава со спорт. Како што може да се види од следните графикони, над 35% од испитаниците од семејствата во кои барем едно лице се занимава професионално со спорт оценуваат дека корупцијата во раководствата на спортските клубови е многу распространета, а помеѓу оние што одговориле дека многу се интересираат за спортот таквото мислење го делат 40%.



Графикон 4: Процент на испитаници кои одговориле дека корупцијата е многу распространета во раководствата на спортските клубови според тоа дали имаат член на семејството што се занимава со професионален спорт

Мислењето на оние кои се упатени во одредена област е секогаш порелевантно од оние кои немаат многу допирни точки. Затоа во истражувањето ги издвоивме посебно оние испитаници кои редовно ги следат спортските случувања и се еден вид на стручна јавност, компетентна да ги оценува состојбите во спортот. Во претходниот графикон ги претставивме одговорите на оние граѓани кои се директно засегнати од оваа појава односно кои имаат блиски во спортот и се добро упатени во состојбите. Во продолжение се претставени мислењата на граѓаните според нивото на информираност и следењето на случувањата во оваа област. Како што може да се види, оваа „стручна јавност“ ги потврдува наодите од граѓаните кои имаат блиски во професионалниот спорт.



Графикон 5: Процент на испитаници кои одговориле дека корупцијата е многу распространета во раководствата на спортските клубови според тоа колку ги следат спортските настани

Се забележува дека 40% од оваа група граѓани сметаат дека корупцијата во спортот е многу распространета што е многу слично на одговорите на граѓаните кои имаат барем еден член во домаќинството кој се занимава со професионален спорт. Оттука, може да се заклучи дека одговорите на овие две групи квалификувани испитаници кои се добро информирани за состојбите во спортот било од нивните блиски кои професионално се занимаваат со спорт или пак оние кои добро ги следат спортските случувања преку медиумите, потврдуваат значително присуство на корупција во професионалниот спорт во земјата.

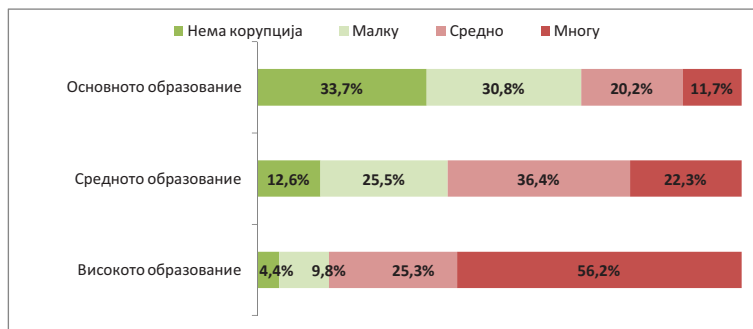
За разлика од професионалниот спорт, аматерскиот спорт останува во сферата на рекреативните активности на граѓаните за кои не се трошат големи суми пари и оттука сомневањата на граѓаните за распространетоста на коруптивни активности во аматерскиот спорт се на значително пониско ниво.

2.2. Распространетоста на корупцијата на различни нивоа во образованието

Ова истражување покажа дека постои разлика во перцепцијата за распространетоста на корупцијата помеѓу основното, средното и високото образование.

Во основното образование кое е задолжително и реално нема многу простор за корупција, распространетоста на корупцијата се смета за најниска. Во средното образование во кое се стекнуваат квалификации за запишување на што е можно подобар универзитет, секој петти граѓанин оценува дека корупцијата е широко распространета. На универзитетите од кои се стекнува диплома за што подобро

и побрзо вработување или за стекнување на научно звање, над 56% од граѓаните оценуваат дека корупцијата е широко распространета. Ваквите наоди може да се каже и дека се очекувани бидејќи во и статистички најмногу случаи на корупција се бележат токму во високото образование наспроти основното образование каде ваквите случаи се многу ретки, додека информации за корупција во основното образование во медиумите речиси и да нема.



Графикон б: Распространетост на корупцијата во основното, средното и високото образование

И кај ова прашање, граѓаните со албанска етничка припадност корупцијата на сите нивоа во образованието ја оценуваат како повисока, за разлика од нивните сограѓани од друга етничка припадност. Анализата на одговорите според возраста на испитаниците, како што може да се види од следната табела бр. 3, покажува дека е значително поголем процентот на младите на возраст од 18-29 години (односно испитаниците од кои најголем број се сè уште во процес на образование) во однос на другите возрастни групи кои сметаат дека корупцијата е широко распространета и во основното и во средното образование. Ваквото мислење можеби се должи на промените во однос на постоењето на причините кои претставуваат фактори за ризик од корупција во средното образование, како што се несоодветното оценување и задолжителното рангирање за во квотите на високообразовните институции

Друга причина може да биде тоа дека граѓаните кои завршиле средно училиште многу одамна сметаат дека во средните училишта има значително помалку корупција отколку оние кои завршиле во поскоро време. Како што може да се види од следната табела, колку што се повозрасни испитаниците, нивната перцепција за постоење на корупција во средните училишта е помала. Сепак перцепцијата за постоење на корупција во високото образование е подеднакво присутна кај сите граѓани без разлика на нивната возраст.

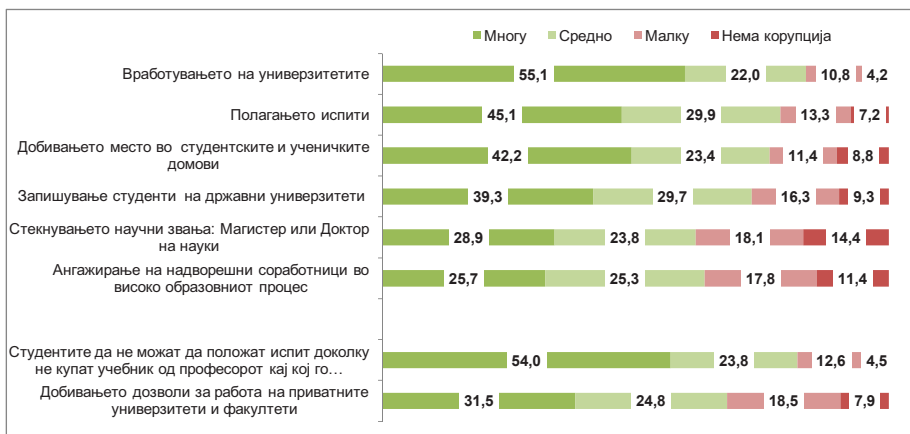
Табела 3: Процент на испитаници кои сметаат дека корупцијата е многу распространета во основното, средното и високото образование според возраст

	Од 18 до 29 години	Од 30 до 45 години	Од 46 до 65 години	Повеќе од 65 години
Основно образование	15%	13%	10%	9%
Средно образование	31%	23%	19%	17%
Високо образование	55%	55%	55%	62%

Горниот заклучок го потврдуваат и одговорите на анкетираниите студенти во ова истражување. Имено, 35% од студентите рекле дека во средното образование корупцијата е многу присутна наспроти просекот на одговорите на сите граѓани кој е 27%. Интересно е дополнително преку статистички податоци да се истражи дали навистина оваа перцепција е резултат на зголемено присуство на корупцијата во средните училишта.

2.2.1. Клучни точки за давање или примање поткуп во сферата на образованието

Врз основа на индикаторите за клучните точки во областа на образованието на кои се појавува коруптивната пракса во форма на барање, давање или примање поткуп наведени во Државната програма за превенција на корупцијата, со ова испитување беше направен обид да се дознае и перцепцијата на граѓаните за тоа колку е распространета корупцијата на тие клучни точки од образовниот процес. Како што може да забележи од добиените одговори кои се презентирани во следниот графикон, граѓаните сметаат дека корупцијата е најраспространета при процесот на вработување на Универзитетите, па потоа при полагањето испити, добивањето места во студентските и ученичките домови, а најмалку при ангажирањето надворешни соработници во високо образовниот процес.



Графикон 7: Колку според вас е распространета корупцијата при следниве активности во образованието?

Она што прво паѓа во очи од анализата е дека истражувањето ги потврдува наодите од Државната програма за спречување на корупцијата во која е наведено дека „корупцијата во образованието е видлива во вработувањата, здобивањето со научни звања, отсутството на верифицирани стандарди за квалитет и стручен капацитет, недоволната транспарентност во располагањето со права и овластувања што е простор за разни привилегии и неосновани погодности и придобивки. Корупција постои во областа на учебникарството како и во користењето на учебниците за условување и уцена на студентите“.³

Резултатите гледани според клучните социо-демографски белези на граѓаните упатуваат на неколку интересни, но и позитивни заклучоци.

Прво, анкетираниите студенти имаат нешто попозитивен став од сите останати категории на испитаници. Така на пример, од општиот графикон погоре 42,2% од сите испитаници рекле дека корупцијата е многу распространета при обезбедување на сместување во студентските домови, додека само 29,2% од анкетираниите студенти го делат истото мислење.

Исто така, додека 39,3% од сите анкетирани сметаат дека корупцијата е многу распространета при полагањето на испити, одговорите на студентите се нешто попозитивни од кои 30% сметаат дека корупцијата при полагање е многу распространета. И за крај, дури 54% од граѓаните сметаат дека има многу корупција (односно пракса) да мора да се купат учебници за да се положи испитот, додека вака одговориле само 38% од анкетираниите студенти. Можна причина за овие разлики е тоа што студентите кои се моментално во процес на студирање се подобро запознаени со случувањата и како што ги дефиниравме овие категории во претходната глава, се еден вид стручна јавност. Нивното мислење се базира на лично искуство или врз искуството на други студенти, додека пак мислењата на повозрасните и оние кои одамна завршиле (пензионерите на пример) се базираат на убедување од минатото или стереотипи за корупцијата кои постојат генерално во земјата.

Второ, граѓаните кои го завршиле процесот на високо образование пред минимум шест, а најмногу десет години имаат понегативни ставови од оние кои го завршиле високото образование во последните пет години.

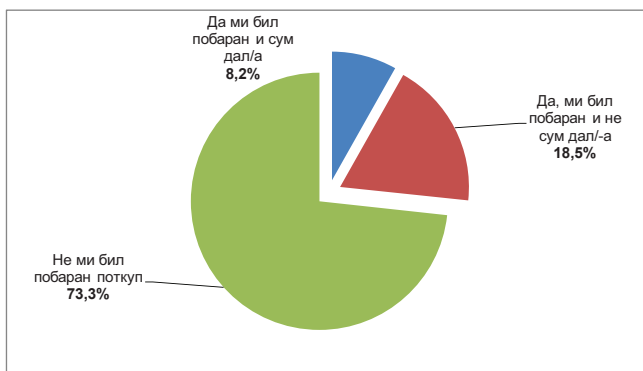
Така на пример, дури 70% од оние кои завршиле во последните десет години сметаат дека има многу корупција во високото образование, додека 54% од оние кои завршиле во последните пет години го делат истото мислење. Оваа генерална перцепција на овие две групи испитаници е донекаде пренесена и во одговорите за поединечните точки за корупција. Така на пример, 66% од оние кои дипломирале во последните десет години сметаат дека многу е распространета праксата за задолжително купување на учебници при полагање испит, додека од оние кои дипломирале во последните пет години истото мислење го делат само 48%. Ваквите резултати може, но не мора да се доказ за подобрување на трендовите со годините, на што може да има влијание и воведувањето на принципите на Болоњската Декларација и ЕКТС системот за оценување на студентите. За да се тврди тоа со сигурност потребно е да се следат трендовите и да се мерат промените во мислењето во наредните неколку години за трендот да се потврди.

3 <http://www.dsk.org.mk/images/stories/pdf/drzavna%20programa/dprograma%2026.12.11.pdf>

И истражувањата во некои други земји во транзиција упатуваат на клучните точки на кои настанува корупцијата во образованието. Според едно истражување направено со студентите на Молдавија, 46% од нив одговориле дека слушнале за давање поткуп при полагањето испити, 29% изјавиле дека дале поткуп за да положат испит, а 55% дека постојат професори кои испитот намерно го отежнуваат со цел да им биде понуден поткуп.⁴ Во Украина 33% од студентите тврдат дека се соочуваат со корупција на нивните универзитети. Студентите можат според истражувањето на Транспаренси Интеренејшенл во Украина да купат запишување на факултет, резултати од испити и магистерски и докторски титули.⁵ А истражувањето за корупцијата во образованието во Црна Гора извршено минатата година покажува дека 46% од граѓаните се убедени дека може да се купи диплома од високото образование.⁶

2.2.2. Изложеноста на корупција и личното искуство со корупција во сферата на образованието

На прашањето кое гласеше: Дали некогаш сте биле во ситуација да Ви биде побаран или да дадете поткуп во сферата на образованието?, како што може да се види од одговорите презентирани го графиконот број 8, дури 18,5% од граѓаните одговориле дека им бил побаран поткуп, но не дале и уште 8,2% дека им бил побаран поткуп и дале. Со други зборови, речиси секој четврти граѓанин во земјата во ова истражување изјавил дека има лично искуство со некој вид на коруптивна пракса во сферата на образованието.



Графикон 8: Дали некогаш сте биле во ситуација да ви биде побаран или да дадете поткуп во сферата на образованието?

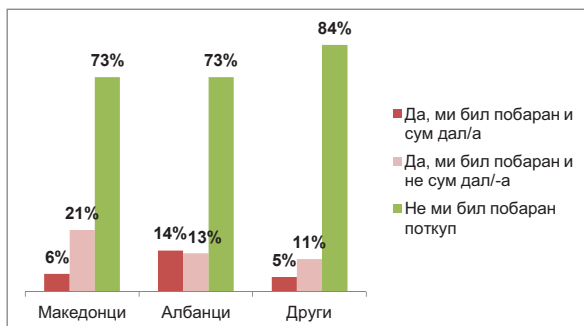
Анализата на социодемографските белези на оние што изјавиле дека им бил побаран поткуп во образованието покажува, како што може да се види од следните графикони, дека корупцијата во образованието еднакво ги погодува

4 http://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=2&ved=0CCUQFjAB&url=http%3A%2Fwww.iiep.unesco.org%2Ffileadmin%2Fuser_upload%2FResearch_Highlights_Corruption%2Fpdf%2Fmoldova.pps&ei=h1lxUNWJIKmm4gS314GgAw&usg=AFQjCNH1cfxFD3Vha2uQl6vc547Y0hgDWA&sig2=raFiFZ04BBvEgNCfs8IBzw

5 <http://www.kyivpost.com/content/ukraine/corruption-schemes-in-ukrainian-education-system-1-127442.html>

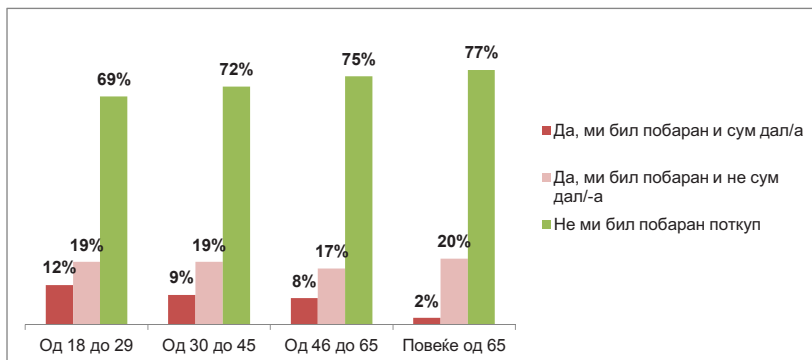
6 <http://www.vijesti.me/vijesti/46-odsto-gradana-misli-da-se-diploma-moze-kupiti-clanak-51335>

граѓаните независно од нивната етничка припадност. Исто така, младите што се во образовниот процес поинтензивно ја чувствуваат од возрасните, а повеќе се или биле изложени на корупција лицата кои подолго се школувале односно оние со завршено више и високо образование.



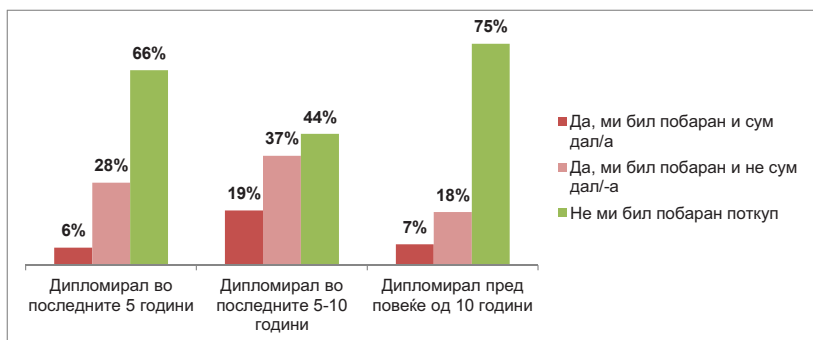
Графикон 9: Дали некогаш сте биле во ситуација да ви биде побаран или да дадете поткуп во сферата на образованието? – според етничка припадност

Графиконот во продолжение упатува на еден многу значаен заклучок. Имено, освен што младите се повеќе изложени на корупција во образованието што може да се смета за очекувано, значително е повисок процентот на оние кои платиле во споредба со постарите генерации. Имено, 12% од младите на возраст од 18 до 29 години платиле односно корумпирале некого во образованието, 9% од оние на возраст од 30 до 45 го направиле истото, а само 2% од највозрасните граѓани над 65 години рекле дека дале мито во сферата на образованието. Овој податок упатува на тоа дека праксата за корумпирање станува се поприватлива кај младите генерации што пак укажува на тоа дека уште потешко ќе се искорени оваа пракса доколку и свеста не се промени кај двете страни, и кај оние што даваат и кај оние што примаат. Овие резултати покажуваат дека свеста се менува во негативна насока односно дека давањето мито се повеќе станува нормална пракса. Ова укажува на постоење на сериозно негативен тренд во однос на корупцијата во целокупната млада популација.



Графикон 10: Дали некогаш сте биле во ситуација да ви биде побаран или да дадете поткуп во сферата на образованието? - според возраст

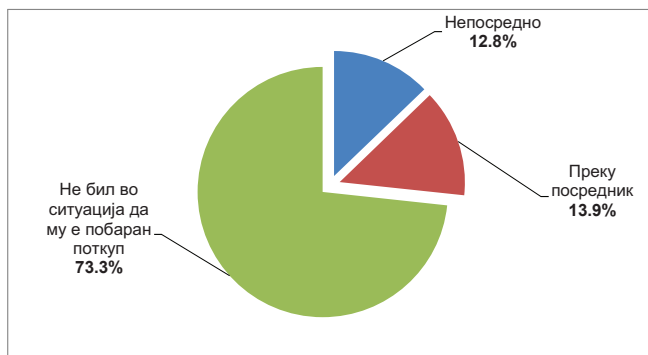
Анализата на одговорите на ова прашање според периодот во кој дипломираше граѓаните, како што може да се види од следниот графикон, упатува на сознанието дека меѓу граѓаните што дипломираше пред 6 до 10 години, речиси на секој втор му бил побаран или платил поткуп во сферата на образованието, а од граѓаните што дипломираше во последните 5 години секој трет се соочил со таква пракса. Ова може да се оцени како статистички значајна промена и може да значи дека генерациите што дипломираше во последните 5 години на Универзитетите (меѓу кои е и зголемениот број на дипломирани од приватните универзитети) значително помалку биле соочени со појавата да им биде побаран поткуп. Но, за да се дознае дали промената е резултат на мерките за спречување на корупцијата или на фактот што меѓу дипломираните во последните пет години е зголемен бројот на дипломираните од приватните универзитети на кои се плаќа висока школарина ќе биде потребно дополнително истражување. Секако, на резултатот можно е да влијаат и гореспомнатите промени направени според Болоњската Декларација.



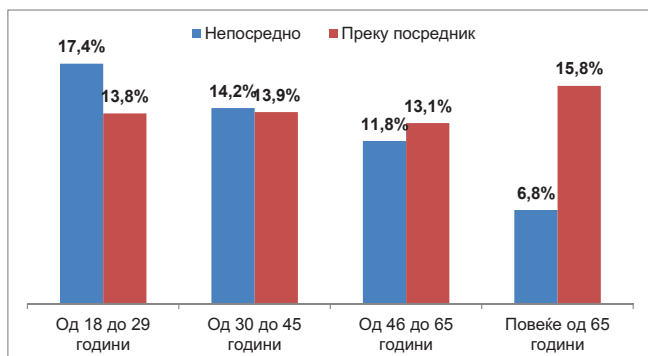
Графикон 11: Дали некогаш сте биле во ситуација да ви биде побаран или да дадете поткуп во сферата на образованието? - според тоа пред колку време дипломираше

Дополнително, овој наод уште еднаш ја потврдува можноста за постоење на одредено намалување на корупцијата во последните пет години што го поставивме како можност од анализата на претходната група прашања.

Последното прашање од оваа група на прашања се однесуваше на начинот на кој најчесто се бара корупција односно дали тоа повеќе се прави непосредно во директен договор меѓу двете страни или пак преку посредник. Во образовните кругови циркулираат информации дека ретко се случува директно да се бара корупција туку за тоа најчесто се користат трети лица кои ја договараат коруптивната сделка во има на двете страни. Истражувањето покажа дека и двата начина се користат и дека не е точно дека во повеќето случаи корупција се бара преку посредник.



Анализата на одговорите на различните групи граѓани не упатува на заклучокот дека денеска во споредба со порано се повеќе корупцијата се договара директно меѓу двете страни а се поретко преку посредници. Така, најмладата категорија граѓани од 18-29 години, меѓу кои има и такви кои се уште студираат во поголем процент изјавиле дека директно биле во ситуација да преговараат за коруптивна зделка за разлика од повозрасните анкетирани граѓани. Од графиконот во продолжение јасно се гледа промената во праксата со тек на годните.



Ваквите промени укажуваат на една многу важна промена во коруптивната пракса во образованието. Ваквите податоци ни покажуваат дека за разлика од порано денеска корумпираните образовни работници се помалку стравуваат од директно барање на поткуп за разлика од порано кога заради поголем страв тоа го правеле преку посредници, што укажува на нефункционирањето на институциите кои се борат против корупцијата.

3. Перцепцијата за ефикасноста на институциите што имаат надлежности во спречувањето на корупцијата

Низа институции, организации и органи имаат надлежности поврзани со спречувањето и казнувањето на корупцијата. Тие имаат различна улога и различно ниво на активности кои во процесот на спречувањето на корупцијата имаат веројатно заеднички и комплементарен ефект врз смалувањето на корупцијата во земјата. Граѓаните сепак во зависност од информираноста за нивната улога или информациите за нивните активности што ги добиваат преку медиумите, различно ја перцепираат нивната реална моќ во спречувањето на корупцијата. Со цел да се дознае како граѓаните ја перцепираат моќта на тие институции, организации и органи во спречувањето на корупцијата, во ова испитување на јавното мислење им беше поставено прашањето: “Кој од следниве субјекти сметате дека најефикасно може да ја спречи корупцијата во образованието”.

Како што може да се види од презентираниите одговори на граѓаните во најголем број (26,4%) оценуваат дека институција која најефикасно може да ја спречи корупцијата во образованието е Државната комисија за спречување на корупцијата. Голем број од нив, или секој шести, смета дека важна улога во спречувањето на корупцијата имаат оние што ќе решат да пријават корупција кога на неа се изложени, но исто така и полицијата, па и органите на факултетите и училиштата. Граѓаните многу ниско ја оценуваат моќта на студентскиот правобранител, како и на медиумите, народниот правобранител и невладините организации.



Графикон 12: Кој од следниве субјекти сметате дека најефикасно може да ја спречи корупцијата во образованието?

Во однос на оценката на граѓаните за моќта на наведените субјекти во спречувањето на корупцијата не се забележуваат некои суштествени разлики според нивните социо-демографски белези освен што кај повозрасните лица покрај Државната комисија за спречување на корупцијата се наведува, во повисок процент, и улогата на полицијата, а кај лицата со високо образование покрај улогата на Комисијата се наведуваат и органите на факултетите и училиштата. Позитивен е наодот дека

дури 44% од студентите во анкетата, но и 35% од граѓаните кои дипломираше во последните 10 години веруваат дека Државната комисија за спречување на корупцијата може најефикасно да се справи со проблемот со корупцијата. Ниската доверба во другите институции (судството на пример) во голема мера се одразува генерално на довербата на граѓаните во решавањето на проблемите во земјата. Студентите пак, кои се најзасегнати од овој проблем воопшто и не веруваат во студентскиот правобранител како институција за која само 1,5% рекле дека може најефикасно да се справи со овој проблем. Во однос на улогата на лицата кои се осмелуваат да пријават корупција деновиве во медиумите беше објавено дека на телефонот за пријавување на корупција на организацијата Транспаренси Интернационал во текот на една година, 226 лица пријавиле корупција.



Графикон 13: Структура на пријави за корупција од страна на граѓаните во периодот од септември 2011 до септември 2012 година

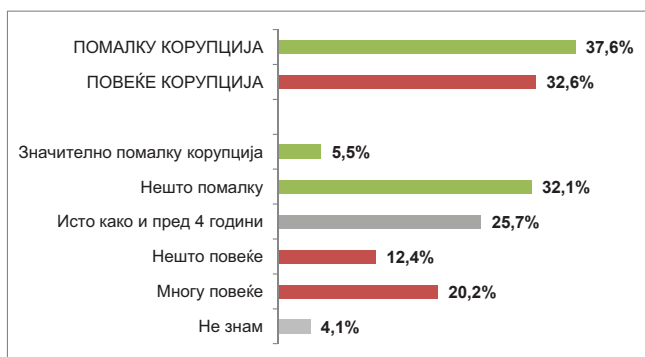
Како што може да се види од графиконот, најмногу пријави за корупција од страна на граѓаните во периодот од септември 2011 до септември 2012 година имало на сметка на даночните служби, инспекциите и судството. Образованието и на оваа листа се наоѓа во долната половина од табелата.⁷

7 <http://www.utrinski.com.mk/?ItemID=A8C521B35BFE5D44A6BC7D865107A391>

4. Оценки за напредокот во спречувањето на корупцијата

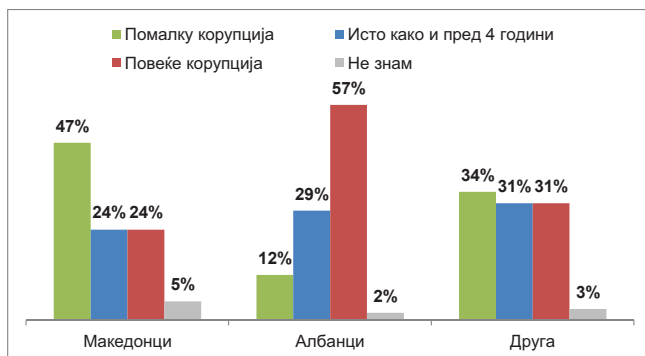
Општата оценка за нивото на корупцијата во образованието во една земја може да се следи во определен временски период, како што тоа се прави со помош на индексот на корупцијата, и врз основа на промените во тој индекс да се заклучи дали граѓаните имаат перцепција за намалување или за зголемување на корупцијата во нивната земја. Но, еден од начините што вообичаено се применува во испитувањата на јавното мислење е давањето можност на граѓаните сами да оценат дали според нивната перцепција корупцијата на општо ниво или во поедини области, споредена со корупцијата од пред некој временски период се намалува или се зголемува. Во ова истражување се определивме за компарација да го земеме периодот од пред 4 години. Врз основа на таквата определба на учесниците во истражувањето им беше поставено прашањето: “Споредено со периодот од пред 4 години далиби рекле дека во сферата на образованието(и посебно прашање во сферата на спортот) има помалку или повеќе корупција?”.

Како што може да се види од добиените одговори 37,6% од граѓаните одговориле дека во образованието има помалку корупција, а 32,6% сметаат дека има повеќе корупција. Една четвртина или 25,7% одговориле дека нема промени на тој план во однос на состојбите од пред 4 години.



Графикон 14: Споредено со периодот од пред 4 години, дали би рекле дека во сферата на образованието во земјата има помалку или повеќе корупција?

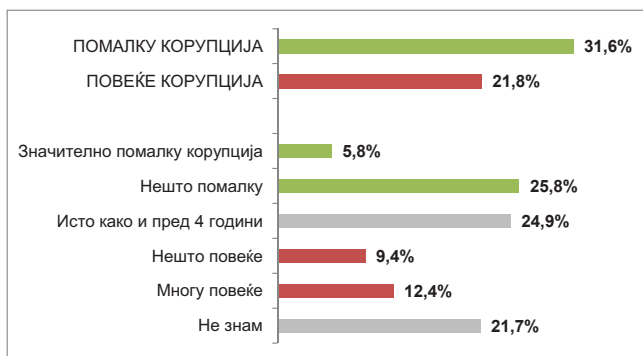
Анализата на одговорите според социо-демографските белези упатува на сознанието дека нема некоја статистички значајна разлика во оценките на граѓаните според нивниот пол, образование или возраст. Но како што може да се види од презентираниите податоци според етничката припадност во следниот графикон, големо мнозинство од Албанците во земјата оцениле дека е зголемена корупцијата во образованието во изминатите 4 години, а повеќето од Македонците оцениле дека корупцијата во образованието била намалена.



Графикон 15: Споредено со периодот од пред 4 години, дали би рекле дека во сферата на образованието има помалку или повеќе корупција? - според етничка припадност

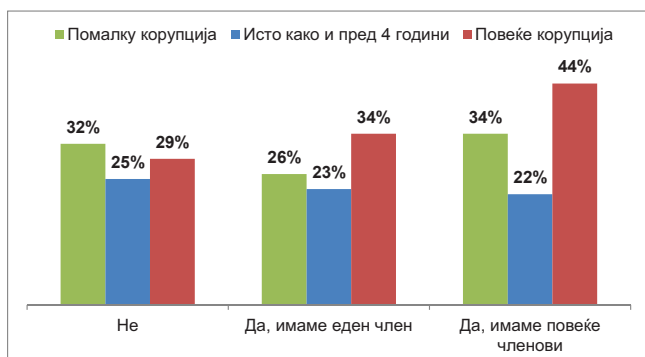
Перцепцијата на анкетираниите студенти е нешто понегативна од просекот во истражувањето. Така 42% од студентите во анкетата се изјасниле дека во последните четири години, корупцијата е малку или многу зголемена наспроти општиот просек на одговорите на сите граѓани кој е 36%. Со оглед на стандардната статистичка грешка, сепак разликите не се преголеми, што повторно наведува на заклучокот дека нема драматични промени во перцепциите на граѓаните по ова прашање. Исто така, анкетираниите кои имаат минимум по еден член кој е во процес на високо образование немаат поразлично мислење во однос на напредокот од оние кои немаат во моментот такви членови.

Што се однесува до корупцијата во сферата на спортот споредено со периодот од пред четири години, висок е процентот на граѓани (над 20%) што не знаат дали корупцијата во таа област е повисока или помала, но над 30% сметаат дека е помала и околу 20% сметаат дека е поголема.

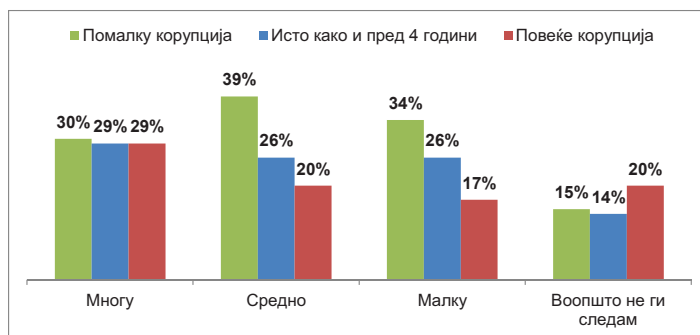


Графикон 16: Споредено со периодот од пред 4 години, дали би рекле дека во сферата на спортот во земјата има помалку или повеќе корупција?

Анализата на одговорите и кај ова прашање укажува на покритичниот однос кон напредокот во спречувањето на корупцијата од т.н. квалификувана спортска јавност. Како што може да се види од одговорите презентирани во следните графикони дури 44% од лицата што живеат во семејства каде што има лица што се занимаваат со професионален спорт сметаат дека денес има повеќе корупција во сферата на спортот за разлика од пред четири години, а бројот на оние што сметаат дека денес има помалку корупција во спортот и оние што сметаат дека е на исто ниво од пред 4 години е изедначен. Исто така меѓу лицата кои за себе изјавиле дека многу ги следат спортските случувања, дури 29% оценуваат дека денес има повеќе корупција во спортот отколку пред четири години, а уште 29% оценуваат дека состојбата на тој план не е подобрена.



Графикон 17: Споредено со периодот од пред 4 години, дали би рекле дека во сферата на спортот има помалку или повеќе корупција? * Дали вие или некој член од семејството во моментот се занимава со спорт?



Графикон 18: Споредено со периодот од пред 4 години, дали би рекле дека во сферата на спортот во земјата има: * Колку за себе би рекле дека ги следите спортските случувања во државава?

Основни заклучоци

1. Речиси една третина од граѓаните во земјата, или 28,7% сметаат дека корупцијата во образованието е широко распространета. Ова мислење го делат 24% од етничките Македонци, 43% од етничките Албанци и 26% од припадниците на другите етнички заедници. Споредено со корупцијата на општо ниво во земјата (55%) и во сферата на јавната администрација (43%), може да се каже дека корупцијата во образованието е на значително пониско ниво. Според оценката на граѓаните корупцијата е најмногу распространета во високото образование (56%), па во средното (22%) и најмалку во основното образование (12%).
2. Главната причина за ваквата перцепција кај граѓаните е нивното лично искуство и информациите со кои располагаат за распространетоста на различни форми на корупција во сферата на образованието. Анализата на нивното искуство покажува дека 26,7% од нив биле во ситуација да им биде побаран или да дадат поткуп во сферата на образованието. Бројот на оние што биле во таква ситуација е особено голем меѓу лицата што дипломирале на некој од факултетите во земјава пред 6-10 години (46% од нив биле изложени на корупција), и кај оние што дипломирале пред пет години (од кои 35% биле изложени на корупција). Меѓу анкетираниите активни ученици и студенти кои изјавиле дека до сега биле во ситуација да им биде побаран или да дадат поткуп процентот е 24,7%.
3. Перцепцијата на граѓаните за распространетоста на корупцијата во образованието, освен на личното искуство е резултат на информациите кои до нив допреле и нивната убеденост дека корупцијата е широко распространета пред се при: добивањето работа на Универзитетите (55%), полагањето испити (45%), добивањето места во ученичките и студентските домови (42%), потоа при запишувањето на студентите на поединечни факултети (39%). Голем број граѓани (54%) оценуваат дека е многу распространета коруптивната пракса студентите да не можат да го положат испитот доколку не купат книга од професорот кај кого полагаат, а секој трет граѓанин (31%) е убеден дека корупцијата е широко распространета при добивањето дозволи за работа на приватните факултети и универзитети.
4. Што се однесува до моќта на институциите кои имаат одредени надлежности во спречувањето на корупцијата во областа на образованието, граѓаните сметаат дека најефикасна институција за спречување на корупцијата во образованието може да биде Државната комисија за спречување на корупцијата. Така мисли секој трет граѓанин. Но секој шести од нив смета дека најефикасни во спречувањето на корупцијата може да бидат пријавувачите на корупција, а потоа полицијата и органите на факултетите и училиштата.
5. Според оценката на 37,4% од граѓаните, во сферата на образованието кај нас денес има помалку корупција отколку пред 4 години, 32,5% сметаат дека има повеќе корупција, а 25,7% сметаат дека состојбите не се промениле во однос на периодот од пред 4 години.
6. Испитувањето на перцепцијата за корупцијата во спортот покажа дека 27,7% од граѓаните сметаат дека постои широко распространета корупција во професионалниот спорт и само 10,5% сметаат дека постои широко распространета корупција и во аматерскиот спорт. Перцепцијата за распространетоста на корупцијата во спортот е поврзана со убедувањето дека постои широко распространета корупција во раководствата на спортските клубови (26,1%). Сепак, дури 31,6% од граѓаните оценуваат дека во сферата на спортот кај нас има помалку корупција во однос на периодот од пред 4 години, а 21,8% оценуваат дека има повеќе корупција. Голем број граѓани

(21,7%) не можат да оценат каква е состојбата во сферата на спортот. Но, лицата кои имаат директен допир со професионалниот спорт или кои редовно ги следат збиднувањата во спортот оценуваат дека состојбата со корупцијата во сферата на спортот не само што не се поправа туку и се влошува во однос на периодот од пред 4 години.

ИСТРАЖУВАЊЕ ЗА КОРУПЦИЈАТА ВО ЈАВНАТА АДМИНИСТРАЦИЈА

НАРАТИВЕН ИЗВЕШТАЈ

Ноември, 2012

Методологија

Испитувањето на јавното мислење за корупцијата во јавната администрација во земјата се спроведе со методот телефонска анкетана репрезентативен примерок од 1080 граѓани од полнолетното население. Анкетата беше спроведена во периодот од 31 Октомври – 04 Ноември 2012 година.

Дизајнирањето на репрезентативен примерок кој ги отсликува ставовите на граѓаните помина низ неколку систематски процедури. Репрезентативноста на примерокот се обезбеди со почитување на одредени постапки при неговата формулација кои произлегуваат од правилата за случаен избор. Процедурата за избор на примерок се базираше на принципот за дизајн на регионален и национален примерок кој го дефинираше регионот во согласност со неговата дефиниција од Државниот завод за Статистика (NUTS3 the EU16). Имено, според геодемографската структура на населението, земјата беше поделена во осум региони: Скопски, Полошки, Пелагониски, Вардарски, Североисточен, Југоисточен, Југозападен и Источен. Понатаму, во примерокот пропорционално беа вклучени испитаници од сите 84 општини, вклучувајќи го градското и селското население. Бројот на испитаници беше пропорционално распределен според вкупното население во секој регион, користејќи ги официјалните податоци од пописот на населението во 2002 година. Статистичката грешка за овој вид истражувања изнесува +/- 3%.

Табела1: Демографска структура на примерокот

Демографска структура на примерокот		%
Регион	Пелагониски	12.35
	Вардарски	6.58
	Североисточен	8.54
	Југозападен	10.37
	Скопски	28.58
	Југоисточен	9.68
	Полошки	15.03
	Источен	10.04
		100
Место на живеење	Град	68
	Село	32
		100
Етничка припадност	Македонци	64.2
	Албанци	25.2
	Друга	10.6
		100

Пол	Женски	50
	Машки	50
		100
Возраст	18 до 29	30
	30 - 39	20
	40 - 49	20
	50 - 57	15
	60+	15
		100
Образование	Основно	35
	Средно	35
	Више и високо	30
		100

Цел на истражувањето

Примарна цел на ова истражување беше да се утврди перцепцијата на граѓаните за постоењето и нивото на корупција во јавната администрација. Граѓаните посебно оговараа за тоа колку е присутна корупцијата при доделувањето на јавните набавки, при инспекциските контроли на фирмите, при оданочувањето и царинењето, придобивањето дозволи (лиценци, концесии, субвенции и др.), како и при самото вработување и унапредување во јавната администрација. Со истражувањето се одреди процентот на граѓани кои имале директно искуство со корупција во јавната администрација, односно им бил побаран поткуп дефинирајќи го нивниот социодемографски профил. Понатаму, оние кои имале искуство со корупцијата одговараа дали тоа го правеле преку посредници или директно и дали таа била во форма на пари, стока, услуга и сл. Анкетираните имаа задача да одредат дали споредено со периодот од пред четири години, корупцијата во јавната администрација е зголемена или намалена. Ова е важно затоа што, нивните одговори претставуваат директен показател за прогресот или регресот кој е направен во оваа област во последните четири години и се оценуваа напорите на владата да се справи со овој проблем. Покрај трендот на движење на борбата против корупцијата се детерминираше и ефикасноста на мерките што се преземаат од страна на надлежните институции и перцепцијата за нивната ефикасност

Со оглед на тоа што корупцијата е двострана појава и граѓаните се важни чинители во овој процес се одреди безбедноста која ја чувствуваат кога пријавуваат корупција, нивото на свесност за негативните ефекти од оваа појава и степенот на информираност како да постапат ако им биде побаран поткуп. За крај, се детектираа ставовите и перцепцијата на граѓаните за значењето на меѓународниот фактор (претставниците на меѓународните организации во земјата – ЕУ, ОБСЕ, УНДП и др.) во справувањето со овој сериозен општествен проблем.

1. Корупцијата во јавната администрација

1.1. Вовед

Секоја јавна власт, на централно и на локално ниво, за остварување на целите ја организира својата работа преку низа институции и органи познати под заеднички поим „јавна администрација“. Јавната администрација во демократски уредените општества е дејност финансирана од јавните средства што ги плаќаат граѓаните во вид на даноци и претставува професионален и политички непристрасен јавен сервис на граѓаните за остварување на нивните потреби и интереси во различни области од животот. Според Уставот и Законите, јавната администрација ги има следните надлежности: се грижи за извршување на законите, ги следи состојбите и дава иницијативи, подготвува прописи, решава управни предмети и врши управен надзор. Во најширока смисла јавната администрација во земјата ги опфаќа: 1. Државната управа- министерствата, органите во состав на министерствата, управните организации, 2. Јавните служби - установи од образованието, здравството, науката, културата, 3. Фондовите, здравствени, пензиски, за води за патишта, јавните претпријатија, (сообраќај водовод, железница), 4. Трговските друштва со јавни овластувања (ЕСМ, Телеком и сл.) и сл. Во оваа смисла, кога се употребува поимот јавна администрација кај нас, тој се однесува пред се на следниве органи: министерствата, Управите во составот на разни министерства (за јавна безбедност, државна безбедност, за јавни приходи), Стручните служби во државните органи, Дирекциите, Агенциите и Инспекторатите. Со децентрализацијата на власта, се зголемува и обемот и важноста на јавната администрација и на локално ниво.

За јавната администрација да биде јавен и политички непристрасен сервис на граѓаните со Уставот и законите во земјата се воведени норми за вработување и напредување во јавната администрација низ кои треба да се обезбедува нејзината професионалност и стручност. Истовремено со низа прописи за транспарентност во работата на јавната администрација, контролата, надзорот и санкциите за прекршување на пропишаните професионални норми и етички кодекси, се настојува да се стесни просторот на арбитарно (по своја проценка и волја) одлучување и за неетичност кон граѓаните од страна на јавната администрација.

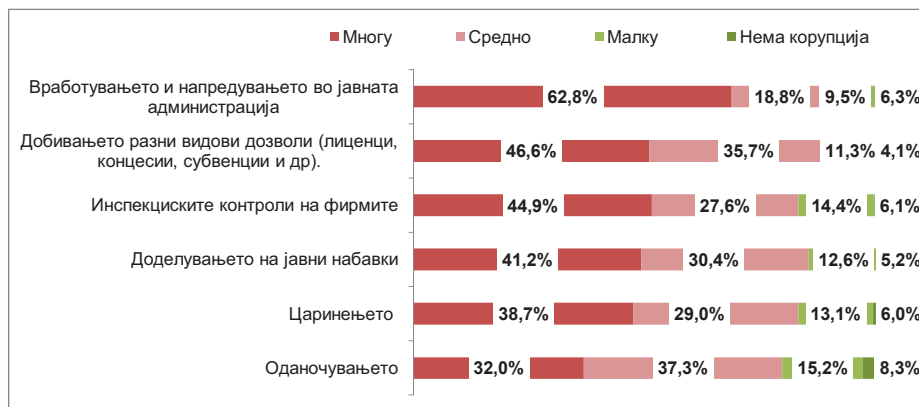
Корупцијата во јавната администрација значи злоупотреба на јавните овластувања за остварување лична корист. Таа не само што го доведува во прашање угледот и интегритетот на институциите и органите, туку влијае и врз ширењето на чувството за дискриминираност и неправедност. Доколку граѓаните почнат да веруваат дека корупцијата во јавната администрација е под заштита на власта, тогаш доаѓа до губење на довербата во власта и институциите.

Инаку јавната администрација како посебен ризичен сектор е третирана и во Државната програма за превенција и репресија на корупцијата и Државната програма за превенција и намалување на појавата на судир на интереси со Акционен план 2011-2015.

2. Општа перцепција за раширеноста на корупцијата во јавната администрација

Во обидот да дознаеме повеќе за присуството на корупцијата во различни сектори од јавната администрација, во ова истражување се определивме да ги прашаме граѓаните дали и колку според нивна оценка постои корупција при процесот на вработувањето и напредувањето во јавната администрација, при доделувањето разни видови дозволи и лиценци, при доделувањето на јавни набавки и дали постои и колку е раширена корупцијата при царинењето, при оданочувањето и при инспекциските контроли на фирмите.

Како што може да се види од добиените одговори на граѓаните кои се презентирани во графиконот број 1, најголемо ниво на корупција (62,8%) според граѓаните постои при вработувањето и напредувањето во јавната администрација, понатаму за добивање разни видови дозволи (46,6%) и при инспекциските контроли на фирмите каде 44,9% од испитаниците сметаат дека корупцијата е многу распространета.



Графикон1: Ниво на корупција во поединечни сектори во јавната администрација

Ако корупцијата ја доживуваме како кршење на законите од страна на две лица на сметка на трети, тогаш станува нормално што корупцијата при вработувањето и напредувањето во јавната администрација погодува најголем број граѓани. Јавната администрација, според податоците од Државниот завод за статистика вработува околу 130 илјади лица или секое четврто вработено лице земјата е вработено од државата. Мислењата на граѓаните во истражувањата пред сè се градени на информациите кои тие ги добиваат во секојдневната комуникација и медиумите. Оттаму, логични се резултатите дека најмалку корупција (иако сè уште висок процент) постои при оданочувањето и царинењето. Во изминатиот период, полицијата беше вклучена во откривање корупција на граничните премини и при прикривањето данок, и во јавноста е создадена малку поповолна слика за корупцијата во тие области. Вака секако се толкуваат и другите резултати. По објавувањето на информацијата од страна на Центарот за граѓански комуникации дека „во изминатите две години биле склучени договори во висина од 30 милиони евра во четири очи, без распишување јавен тендер“ и без јасни одговори во

медиумите од страна на надлежните на овие теми, перцепција за постоење корупција при добивањето јавни дозволи, инспекцискиот надзор и јавните набавки е секако висока. Едно истражување на агенцијата Gallup International за раширеноста на корупцијата во бизнисот (чија дејност е поврзана со јавната администрација) укажува дека во просек, двајца од тројца возрасни луѓе во светот сметаат дека корупцијата е раширена во бизнисот во нивните држави, но процентот е уште повисок во Балканот. На Балканот, процентот на анкетираниите кои сметаат дека корупцијата е раширена во бизнисот е најголем во Хрватска и во Романија – 93%, односно 91% -- но Босна и Херцеговина (БиХ) и Србија се близу зад нив со 89%, односно 87%, како и Грција со 85% и Косово со 83%. Процентот е најнизок во Црна Гора, 63%, што е просекот за земјите членки на ЕУ. Истражувањето се заснова на податоци од 2011 година.

Перцепцијата за распространетоста на корупцијата во поединечните сектори во јавната администрација се разликува пред се, во зависност од етничката припадност на граѓаните, а потоа и од регионот во кој тие живеат. Како што може да се види од табела број 2 испитаниците етнички Албанци за разлика од испитаниците етнички Македонци, во поголем процент сметаат дека корупцијата во различните сектори на јавната администрација е многу пораспространета. Најголема разлика во ставовите на овие две етнички групи има при оданочувањето, односно 48% од етничките Албанци сметаат дека корупцијата е многу распространета во овој сектор, додека само 26% од етничките Македонци го делат истото мислење. Единствен сектор во јавната администрација за кој поголем дел од етничките Македонци, за разлика од етничките Албанци, сметаат дека корупцијата е многу распространета е доделувањето на јавни набавки.

Табела2: Ниво на корупција во поединечни сектори во јавната администрација според етничка припадност

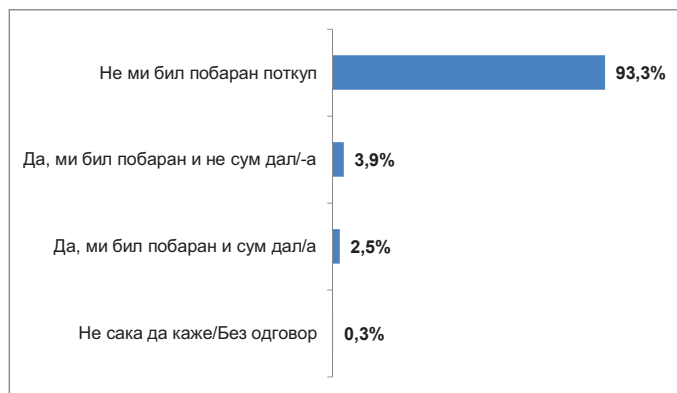
	Етнички Македонци	Етнички Албанци	Друга
Добивањето разни видови дозволи (лиценци, концесии, субвенции и др.)	43%	59%	39%
Оданочувањето	26%	48%	31%
Царинењето	36%	49%	33%
Доделувањето на јавни набавки	42%	40%	37%
Вработувањето и напредувањето во јавната администрација	61%	68%	59%
Инспекциските контроли на фирмите	43%	50%	43%

Анализата на одговорите на овие прашања според регион ни покажува дека испитаниците од Полошкиот регион (кој е доминантно населен со Албанци), сметаат дека корупцијата во јавната администрација е пораспространета од испитаниците во другите региони. Испитаниците од Скопскиот регион, пак, во најголем процент сметаат дека корупцијата е многу распространета во секторот за јавни набавки. Сето ова најверојатно се должи на податокот дека најголемиот дел од економската сила е сконцентрирана во Скопскиот регион, при што

испитаниците од овој регион најмногу се упатени во работата на овој сектор. И покрај тоа што помалку од половина од испитаниците (41,2%) сметаат дека постои многу корупција во доделувањето на јавни набавки, мониторингот врз јавните набавки извршен од НВО сектор покажува големи слабости и непочитување на пропишаните процедури за јавни набавки, на принципот на еднаков третман на сите субјекти и недискриминација на понудувачите, конкуренција, транспарентност и одговорност. Слабостите во овој сектор се констатирани и во извештајот на ЕК, при што се посочува дека во одделни случаи “работите биле веќе започнати дури и завршени пред да се распише оглас за јавна набавка”, со што не му е овозможено на секој заинтересиран субјект под еднакви услови да учествува во постапката и склучи договор.⁸

3. Изложеност на корупција

Граѓаните во ова истражување беа поттикнати да го споделат и своето лично искуство со корупцијата. Тие одговараа на прашањето дали во изминатите 12 месеци некој од нив побарал да платат поткуп за завршување на некоја работа во јавната администрација и како тие постапиле во таков случај. Како што може да се види од нивните одговори кои се презентирани во графиконот број 2 над 6% од населението во земјата било изложено на корупција. Околу 2.5% од граѓаните одговориле дека платиле поткуп, а околу 4% дека им бил побаран, но не платиле.



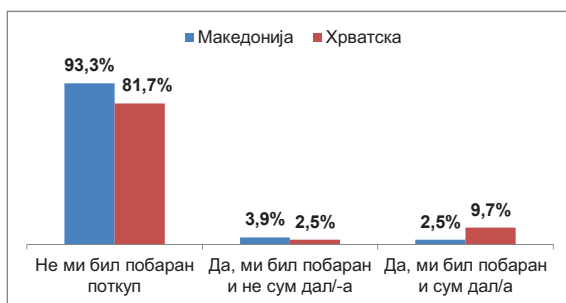
Графикон2: Дали во изминатите 12 месеци сте биле во ситуација да ви биде побаран или да дадете поткуп за услуга од јавната администрација?

Во истражувањето на Државниот завод за статистика за изложеноста на граѓаните на корупција, во кое се анкетирани 3,500 граѓани врз репрезентативен примерок во 2010 година е констатирано дека таа година 10,8% од граѓаните биле во ситуација да им биде побаран или да дадат поткуп на носители на јавни функции. Оттука ако поимот „носители на јавни функции“ го сметеме за соодветен или приближно еднаков до „носители на функции во јавната администрација“ може да се заклучи

⁸ <http://www.ihr.org.mk/mk/praven-dijalog/praven-dijalog-br2/124-vlijanieto-na-korupcijata-vrz-covekovite-prava.html>

дека дошло и до извесно намалување на изложеноста на корупција од 10,8% утврдена во тоа истражување на 6,4% утврдена во ова истражување.

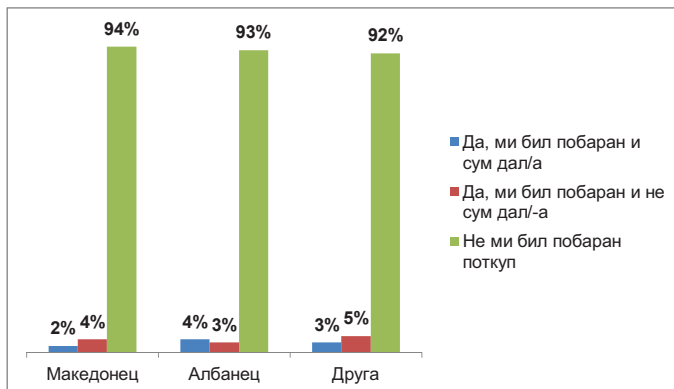
За споредба со другите земји од регионот може да ги протолкуваме податоците од испитувањето на економскиот институт во Загреб и UNODC за корупцијата во Хрватска и искуството на граѓаните со корупцијата. Споредбената анализа ни покажува дека граѓаните во земјата се помалку изложени на корупција дури и од граѓаните на Хрватска мерено, според тоа дали на граѓаните им бил побаран и дали дале поткуп за услуга од јавната администрација.⁹ Од графиконот може да видиме дека во Хрватска процентот на оние на кои не им бил побаран поткуп (81,7%) е понизок во земјава (93,3%), како и процентот на оние на кои им бил побаран поткуп и не дале (2,5%). Од друга страна пак, процентот на оние на кои им бил побаран поткуп за услуга од јавната администрација и кои дале поткуп е далеку повисок во Хрватска (9,7%) за разлика од од нашата земја.



Графикон3: Дали во изминатите 12 месеци сте биле во ситуација да ви биде побаран или да дадете поткуп за услуга од јавната администрација?

Анализата на социодемографските белези на оние што изјавиле дека им бил побаран поткуп за услуга од јавната администрација покажува дека корупцијата во јавната администрација подеднакво ги погодува граѓаните независно од нивната етничка припадност. Но, интересно е да се укаже на разликите во постапувањето на граѓаните, според етничката припадност, според тоа дали дале или одбиле да дадат поткуп. Така, од вкупниот број испитаници 4% од етничките Албанци и 2% од етничките Македонци дале поткуп за услуга од јавната администрација.

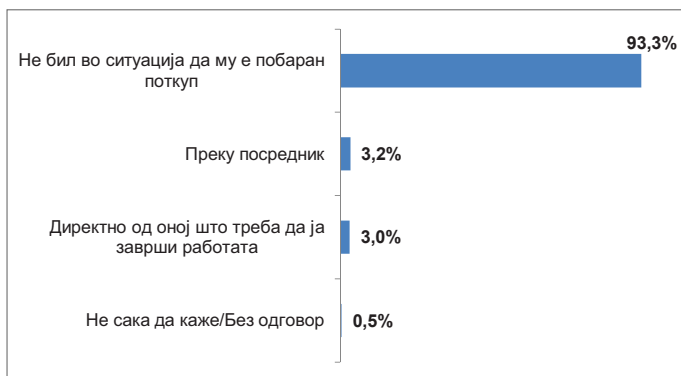
9 http://www.unodc.org/documents/dataandanalysis/statistics/corruption/Croatia_corruption_Report_2011_croatian.pdf



Графикон4: Дали во изминатите 12 месеци сте биле во ситуација да ви биде побаран или да дадете поткуп за услуга од јавната администрација? Според етничка припадност

Статистички значајни разлики се јавуваат и во зависност од работниот статус на испитаниците. Во најмал процент (1,6%) како даватели на поткуп се јавуваат вработените во јавната администрација, додека вработените во приватниот сектор во поголем процент (4,8%) даваат поткуп. Ова е очекувано и разбирливо со оглед на фактот што тие самите како вработени имаат многубројни контакти со колегите од други сектори и за завршување на сопствените работи можат секогаш да се повикаат на овие релации и да добијат повластен и привилегиран третман. Од друга страна, не смее да се занемари дека во оваа анкета тие индиректно вршат еден вид оценување на себеси и институцијата во која работат и оттука постои можност да даваат попозитивни и недоволно искрени одговори.

Поткупувањето на јавните службеници доаѓа во различни форми и големини и поради различни причини. Поткупот може да биде директно побаран од оној што треба да ја заврши работата, односно од јавниот службеник, може да биде побаран преку посредник, или пак граѓаните сами да понудат поткуп за да ја забрзаат постапката за услугата од јавната администрација. Во ова истражување испитаниците кои биле во ситуација да им биде побаран поткуп беа прашани да го одредат начинот на кој тоа им било направено, односно дали им бил побаран поткуп директно или преку посредник. Од графиконот може да видиме дека речиси е идентичен процентот на испитаниците на кои поткупот им бил побаран директно (3,0%) или преку посредник (3,2%).



Графикон5:Дали поткупот ви бил поваран директно или преку посредник?

Поткупот може да се дефинира како облик на размена во било каква форма помеѓу две страни, при што и едната и другата страна имаат корист од таа размена. Но, важно е да се нагласи дека и покрај тоа што граѓаните не смеат да се амнестираат од оваа негативна појава, сепак јавните службеници (оние кои примаат поткуп) се наоѓаат во подобра позиција. Според ова истражување граѓаните, поткупот, најчесто го даваат во форма на пари (4,6%), а само 1,8% дале поткуп во некој друг облик (стока, услуга и сл.).

Според гореспоменатото истражување на Државниот завод за статистика, „половината од дадениот поткуп на носителите на јавни функции бил во пари, а една четвртина во пијалаци и храна што целосно се потврдува и од ова истражување. Истражувачите пресметале дека просечно платената сума за корупција на носителите на јавни функции е 28,813 денари или приближно 470 евра. Во секој трет случај на корупција граѓаните ја нуделе сами, а во секој четврти случај им била барана. Главната причина за плаќањето поткуп била „да се забрза процедурата (50%), да се заврши процедурата (12%) или да се добие подобар третман (12%).

Според истражувањето на економскиот институт во Загреб и UNODC за корупцијата во Хрватска и искуството на граѓаните со корупцијата, 44% од испитаниците во Хрватска кои дале поткуп го направиле тоа во форма на пари, додека 38% во форма на храна и пијалаци. Потоа следуваат оние кои својот поткуп го дале во форма на вредни предмети 7%, некој друг вид 6% и против услуга 5%.¹⁰

Заклучок

Според перцепцијата на граѓаните, корупцијата е многу распространета придонесувањето одлуки поврзани со јавните набавки, доделувањето концесии и лиценци и при вработувањето и напредувањето.

Според личното искуство на граѓаните од нивната комуникација со делови на јавната администрација во која остваруваат други интереси и права, нивната изложеност на корупција е релативно ниска и може да се говори дури и за намалување на

10 http://www.unodc.org/documents/dataandanalysis/statistics/corruption/Croatia_corruption_Report_2011_croatian.pdf

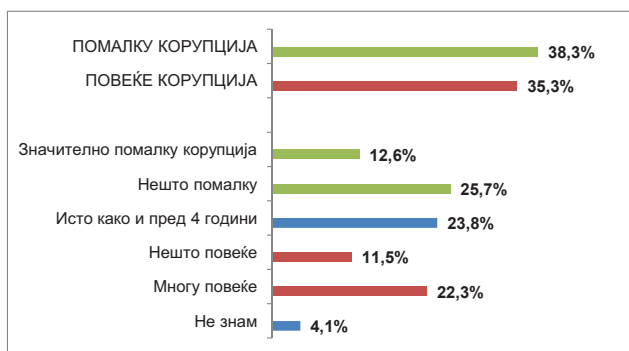
коруптивната пракса. Овие два наоди упатуваат на генерална констатација дека ситната корупција на ниско ниво е намалена, но дека корупција при поголеми зделки е многу присутна.

Намалувањето на корупцијата на пониските нивоа може да е резултат на измените во законската регулатива со кои се смалува арбитрарната моќ во донесувањето одлуки од службениците во јавната администрација во разни сектори, како што се воведувањето на едношалтерскиот систем, спречувањето на привилегирано доаѓање на ред за прегледи во болниците или разгледувањето предмети пред судовите, воспоставувањето ред при добивањето на различни лични документи и заострувањето на одговорноста на царинските службеници или на патарините преку откривањето и казнувањето лица кои земале поткуп од странките.

4. Оценки за напредокот во борбата со корупција во јавната администрација

Во односна реформите во јавната администрација е забележан одреден напредок, но потребно е уште многу да се стори за да се гарантираат транспарентноста, професионалноста и независноста на јавната служба.¹¹ Нешто поостри се критиките во однос на борбата со корупцијата, па така во извештајот се наведува дека мора да се стори повеќе во спроведувањето на постојните закони. За ова прашање, ЕК заклучува дека е постигнат мал видлив напредок во однос на крајните резултати.

А што мислат граѓаните за нивото на корупција во јавната администрација во изминатите четири години? Дали се карактеризира со опаѓачки или растечки тренд? Одговорите на прашањето: „Споредено со периодот од пред 4 години, дали би рекле дека во јавната администрација кај нас, денес има повеќе или помалку корупција?“ зборуваат за поделеност на јавното мислење во однос на движењето на оваа негативна појава.



Графиконб: Споредено со периодот од пред 4 години, дали би рекле дека во јавната администрација кај нас, денес има помалку или повеќе корупција

11 <http://www.novamakedonija.com.mk/NewsDetal.asp?vest=101712929118&id=9&prilog=0&setlzdanie=22706>

Најголем дел од испитаниците или 38,3%, како што може да се види од презентираниите одговори на тоа прашање, сметаат дека споредено со претходните четири години денес во земјата има значително помалку или нешто помалку корупција. Но, речиси ист толкав процент на граѓани (35,3%) перцепираат нешто повеќе или многу повеќе корупција во јавната администрација. За 23,8% од испитаниците корупцијата е на исто ниво како и во периодот од пред четири години. Значајно е да се нагласи дека многу повисок е процентот на оние што се наоѓаат на негативниот крај од спектрумот, односно изјавуваат дека има многу повеќе корупција (22,3%) од оние што се наоѓаат на позитивниот крај, т.е. сметаат дека има значително помалку корупција. (12,6%). Овие податоци говорат дека оценките на граѓаните се слични на оние на Европската комисија и нејзината евалуација за напредокот на ова поле.

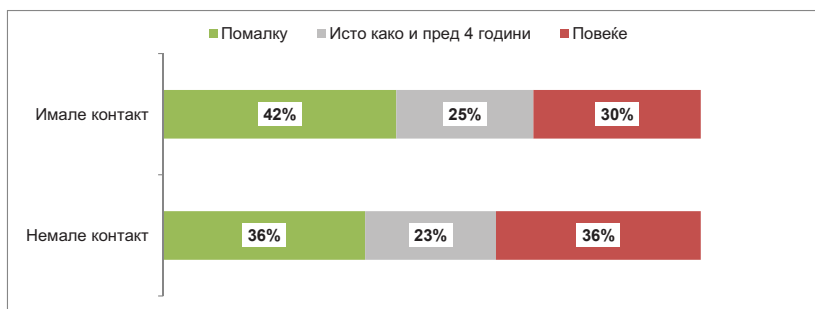
Најголемо намалување на нивото на корупција во јавната администрација споредено со периодот од пред 4 години од различните категории испитаници според работен статус забележуваат самите вработени во јавниот сектор. Дури 47% од нив изјавуваат дека денес е намалена корупцијата во јавната администрација, наспроти 41% од вработените во приватниот сектор, 38% од невработените, 33% од пензионерите, 32% од учениците и 28% од домаќинките кои го делат истиот став. Ваквите резултати од една страна се очекувани со оглед на психолошката тенденција на луѓето позитивно да се оценуваат себеси и својата професионалност, меѓутоа треба да се земат во предвид и уште неколку други фактори кои може да влијаеле на овој резултат. Имено, вработените во државниот сектор се подобро запознаени со реформите и мерките кои се превземаат за да се намали корупцијата како и со случаите на корупција во администрацијата од останатите групи граѓани. Нивното мислење е мислење на таканаречена „стручна“ или „информирана“ јавност и овој резултат треба да биде предмет на дополнително истражување.



Графикон7: Процент на испитаници со различен работен статус кои сметаат дека денес споредено со периодот од пред 4 години во јавната администрација има значително помалку или нешто помалку корупција

Етничката припадност на испитаниците се јавува како значајна детерминанта за перцепцијата на трендот на движење на корупцијата во земјата. Дури 44,3% од испитаните етнички Македонци перцепираат дека денес во земјата има помалку корупција, а иста перцепција имаат 32% од испитаниците од некоја друга етничка група и 23% од етничките Албанци. Истражувањето покажа дека испитаниците

кои се сопственици на компанија или оние кои имаат член од нивното семејство што води приватен бизнис во помал процент (31%) од оние кои во семејството немаат приватници (39%), препознаваат намалување на корупција во јавната администрација. Со други зборови, само еден од тројца испитаници кои се занимаваат со приватен бизнис (31%) изјавил дека според него, во споредба со периодот од пред 4 години има намалување на корупцијата во јавната администрација. Но, од друга страна пак, оние граѓани кои во ова истражување изјавиле дека во изминатите 12 месеци по некој повод имале потреба од услуги на јавната администрација, односно морале да завршат некоја работа поврзана со јавната администрација, во поголем процент (42%) од оние кои не дошле во контакт (36%) сметаат дека е намалена корупцијата.



Графикон 8: Споредено со периодот од пред 4 години, дали би рекле дека во јавната администрација кај нас, денес има помалку или повеќе корупција? Според тоа дали во последните 12 месеци биле во ситуација да мора да завршат или завршиле некоја работа во јавната администрација во земјата

Граѓаните на Скопје и другите градови во поголем процент (45% и 38%) од испитаниците од село (35%) перцепираат намалување на корупцијата. Првите две категории испитаници почесто остваруваат контакт со органите на јавната администрација, за разлика од испитаниците од руралните подрачја и повторно, тие се категорија на поинформирани испитаници. Регионалната дистрибуција на одговорите покажува дека речиси половина од испитаниците од Скопскиот регион (45%), кои најчесто имаат контакт со јавната администрација сметаат дека корупцијата во јавната администрација е намалена. Спротивно на ова, само 32% од испитаниците од Североисточниот и 26% од испитаниците од Полошкиот го делат истото мислење.

Гореспоменатите одговори и анализи се направени со цел да се направи разлика меѓу одговорите на различни категории испитаници кои се разликуваат една од друга пред се во нивото на информираност за работата на јавната администрација и во фреквентноста на комуникација со јавните установи. Така, на неколку нивоа се обидовме да ги поделиме граѓаните на информирани и помалку информирани. Заклучокот е дека граѓаните кои се повеќе информирани, како на пример државните службеници, жителите на градовите и градските населби и граѓаните кои имале директен контакт со администрацијата во последните шест месеци, се согласни дека има благо подобрување односно намалување на корупцијата. Ова е важно затоа што помалку информираните граѓани кои немале контакт со

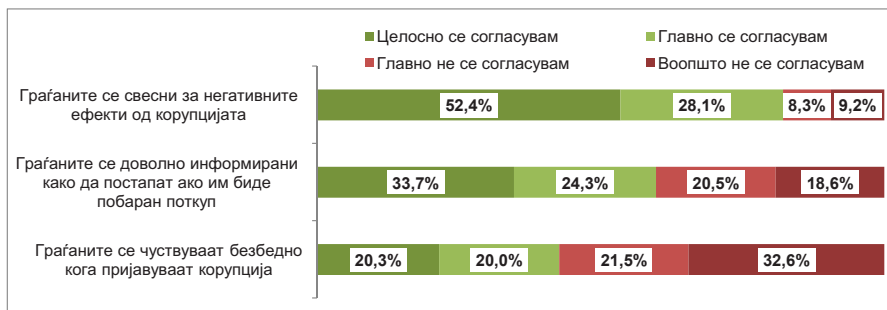
администрацијата во последно време, своето мислење го базираат пред се на информации од медиумите, предрасуди и потешко можат да ги оценат промените во однос на оваа појава.

Одговорите на ова прашање (заради совпаѓањето на процентите за мислењето на граѓаните) даваат простор и на можноста да се разгледуваат и од аспект на партиско-политичката поделба во општеството. Имено на последните парламентарни избори што се одржаа на 5 јуни 2011 година, владеачката коалиција на ВМРО ДПМНЕ освои 38.9% од гласовите, а како што видовме 38.3% од граѓаните оцениле дека корупцијата во земјава во изминатите 4 години е намалена. Од друга страна, опозиционата коалиција на СДСМ на тие избори освои 33% од гласовите, а како што видовме 35% од граѓаните во ова истражување оцениле дека корупцијата во изминатите 4 години била зголемена. Сепак ова совпаѓање бара подлабоки анализи и не може да се земе како доволно релевантно.

5. Улогата на граѓаните во спречувањето на корупцијата

За успешно да се спречи корупцијата и борбата против неа да биде ефикасна, од голема важност е како таа се доживува од страна на граѓаните. Дали корупцијата како појава во која се даваат и примаат пари за завршување на некоја работа преку ред или за добивање подобра услуга или се доживува од страна на граѓаните, како нешто корисно или како штетно? Ако се доживува како нешто штетно тогаш се поставува прашањето дали граѓаните знаат како да постапат во случај самите да бидат изложени на барањето поткуп? И на крајот, ако знаат точно на кои органи и во која процедура може да пријават коруптивно однесување од страна на носител на јавна функција, дали сметаат дека тоа во земјава може да се направи на безбеден начин, односно дали граѓанинот кој би пријавил корупција тоа може да го стори без последици. Овие три прашања им беа поставени на граѓаните во ова истражување.

Како што може да се види од нивните одговори кои се презентирани во следната табела, речиси секој втор граѓанин (52,4%) целосно се согласува со тврдењето дека „Граѓаните се свесни за негативните ефекти од корупцијата“, а уште 28% главно се согласуваат со ова тврдење. Но, само 58% од граѓаните целосно и главно се согласуваат со тврдењето: „Граѓаните се доволно информирани како да постапат ако им биде побаран поткуп“ а уште помал е процентот односно само 40,3% од испитаниците сметаат дека граѓаните се чувствуваат безбедно кога пријавуваат корупција.



Графикон 9: Колку се согласувате со следните тврдења за односот на граѓаните кон корупцијата

Од графиконот се наметнува заклучокот дека граѓаните на рационално ниво знаат кои се негативните последици и знаат како треба да постапат ако им биде побаран поткуп. Но факт е дека тоа не е доволно за да не ја практикуваат доколку за тоа се јави потреба. Дури и оние кои би сакале да пријават корупција, големи се шансите да се откажат од намерата заради страв од последици и недоверба во институциите кои во таков случај би требале да ги заштитат.

Овие резултати се целосно во согласност со резултатите добиени од истражувањето „Демократија и владеење на правото“ за 2011 година кое Агенција Рејтинг го спроведе за потребите на USAID. Имено, во истоименото истражување испитаниците запрашани како ќе се однесуваат доколку некој од нив побара поткуп, со цел да им направи некаква услуга што за нив е особено значајна, најголемиот дел одговориле дека случајот би го пријавиле во полиција (27,6%). Доколку на ова се додаде и процентот на испитаници кои би го пријавиле случајот до други државни институции, за кои сметаат дека се надлежни може да се заклучи секој втор граѓанин би пријавил корупција ако има информации за неа. Но во истото истражување се покажа дека околу 10% тоа би го направиле само под услов да останат анонимни, 6.3% би платиле и не би кажале на никого, 17% не би платиле но и не би пријавиле, а секој шести одговорил дека би постапил „во зависност од околностите“.

Статистички значајни разлики кај прашањата за односот на граѓаните кон корупцијата се јавуваат помеѓу испитаниците од различни етнички групи. Имено, 43% од етничките Македонци и од другите етничките групи, сметаат дека граѓаните се чувствуваат безбедно кога пријавуваат корупција, додека само 33% од етничките Албанци имаат исто мислење. Понатаму, речиси две третини од испитаните Македонци и испитаниците од некоја друга етничка група (60% и 61% респективно) целосно и главно се согласуваат дека граѓаните се доволно информирани како да постапат ако им биде побаран поткуп, а од испитаниците со албанска етничка припадност 52% го поддржуваат ова тврдење. Истражувањето покажа дека етничките Македонци во најголем процент (83%) целосно и главно се согласуваат дека граѓаните се информирани за негативните ефекти од корупцијата додека етничките Албанци и испитаниците од друга етничка група (77% и 76% респективно).

Разлики се јавуваат и во однос на информираноста на испитаниците како да постапат во случај да им биде побаран поткуп. Имено, своевидно отстапување

се забележува кај најмладата категорија испитаници (од 18 до 29 години) кај кои само 48% целосно и главно се согласуваат со тврдењето: „Граѓаните се доволно информирани како да постапат ако им биде побаран поткуп“. Ова упатува на потребата од дефинирање на програми за едукација, почнувајќи од училиштата и Универзитетите кои треба да им обезбедат пристап до информации за корупцијата на студентите и на пошироката јавност.

Заклучок

Во ситуација кога половина од граѓаните се свесни за негативните последици од корупцијата (52,4%), нешто повеќе се добро информирани како да постапат ако им биде побаран поткуп (58,0%) и само 40,3% изјавуваат дека постои безбедност при пријавување на корупција, се наметнува заклучокот дека **мора да се разработат програми за подигнување на општото знаење и свесност**. Стекнувањето на довербата на граѓаните во институциите надлежни за справување со корупција е вториот предуслов за искоренување на оваа појава. Основната препорака што произлегува од резултатите за односот на граѓаните кон корупцијата упатува на членот 6 од Конвенцијата на ООН против корупцијата (UNCAC).¹² Во овој член се укажува на потребата од зголемување и пренесување на знаењето за превенција на корупцијата. Исто така, во членот 10, се нагласува потребата јавноста да се стекне со знаење за организацијата, функционирањето и донесувањето одлуки од јавната администрација и правните акти кои се однесуваат на јавноста. По однос на антикорупциските политики и практики, се бара од земјите да развијат, имплементираат и одржуваат антикорупциски политики кои промовираат учество на јавноста, вклучувајќи и подигнување на свеста за штетните последици од корупцијата врз човековите права.

6. Ефикасност на борбата против корупцијата

6.1. Справување со корупцијата на top level - оценки за борбата против корупцијата

Нашата земја од 105-то место според Индексот за перцепција на корупцијата што го изготвува меѓународната организација „Транспаренси Интернешнел“ на кое се најде во 2006 година стигна на 69-то место во друштво со повеќе земји од ЕУ и убедливо е пред земјите од регионот, како Црна Гора, Србија, Албанија, Босна и Херцеговина и некои земји членки на НАТО. Со тоа, земјава од последната промена на власта до денес, направи скок од 36 позиции на ранг листата на ТИ на која се рангирани вкупно 180 држави. Ваквото поместување претставниците на извршната власт сметаат дека е огромен успех за земјата и за сите организации и институции кои работат на сузбивање на криминалот и корупцијата и дека е уште една потврда за заложбата на Владата за нулта толеранција за корупцијата, која што во наредниот период ветуваат дека ќе продолжи да се одвива уште позасилено.¹³

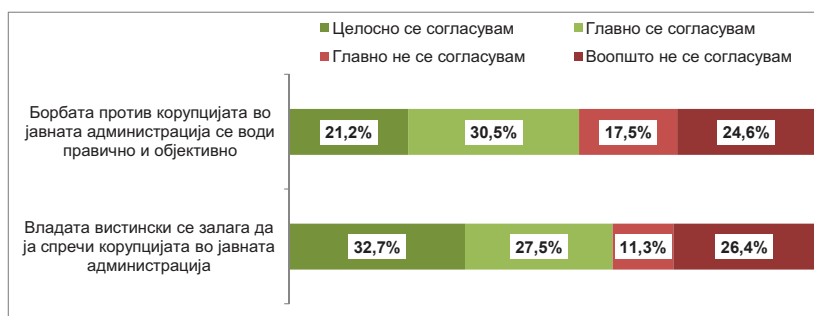
Но, што мислат граѓаните? Како тие ја оценуваат политичката волја на Владата за спречување на корупцијата и дали борбата против корупцијата се води политички селективно? Во ова истражување беше направен обид да се детерминираат овие

12 <http://www.un.org/webcast/merida/http://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/>

13 <http://arhiva.vlada.mk/?q=node/1076>

ставови преку прашањата кои гласеа: Колку се согласувате со тврдењето дека Владата вистински се залага да ја спречи корупцијата во јавната администрација, и колку се согласувате со тврдењето дека борбата против корупцијата во јавната администрација се води правично и објективно?

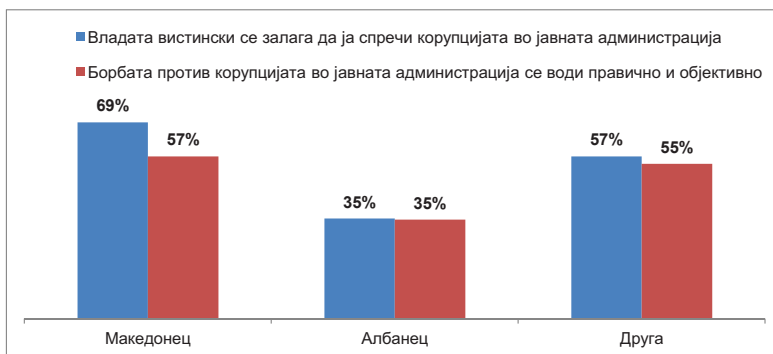
Како што може да се види од добиените одговори на граѓаните, кои се презентирани во следниот графикон, мнозинството од нив, или 60,2% сметаат дека Владата вистински се залага да ја спречи корупцијата во јавната администрација, а 37,7% дека нема политичка волја за тоа. Што се однесува до непристрасноста, (51,7%) целосно и главно се согласуваат и со тврдењето: „Борбата против корупцијата во јавната администрација се води правично и објективно“.



Графикон10: Колку се согласувате со следните тврдења за борбата против корупцијата

Актуелната влада веќе неколку години наназад е перцепирана како влада која успешно се бори против криминалот во земјата, па оттаму довербата на граѓаните и во други истражувања е релативно висока кога станува збор за борба против криминалот па со тоа и со корупцијата. Сепак, очигледно е и распространетото мислење дека таа борба се води прилично селективно. Ова очигледно укажува на раздор во мислењата на граѓаните а селективноста во казнувањето може да води кон незадоволство кај граѓаните кои сметаат дека законот за нив не е ист како и за привилегираните.

Социодемографската анализа открива разлики според етничката припадност на испитаниците. Имено, високи 69% од етничките Македонци сметаат дека Владата вистински се залага да ја спречи корупцијата во јавната администрација, помал процент или 57% од испитаниците од друга етничка припадност и само 35% од етничките Албанци го делат истото мислење. Ист процент на етнички Албанци (35%) се согласуваат дека борбата против корупцијата во јавната администрација се води правично и објективно, а од етничките Македонци и другите заедници (57% и 55% респективно) сметаат дека борбата е правична и објективна (види графикон број 14).



Графикон11: Процент на испитаници од различни етнички заедници кои целосно и главно се согласуваат со тврдењата: Владата вистински се залага да ја спречи корупцијата во јавната администрација и Борбата против корупцијата во јавната администрација се води правично и објективно

Две третини (61%) од вработените во јавна администрација, 52% од оние во приватен сектор и исто толку од невработените (52%), 48% од пензионерите и 46% од студентите сметаат дека борбата против корупцијата е правична и објективна.

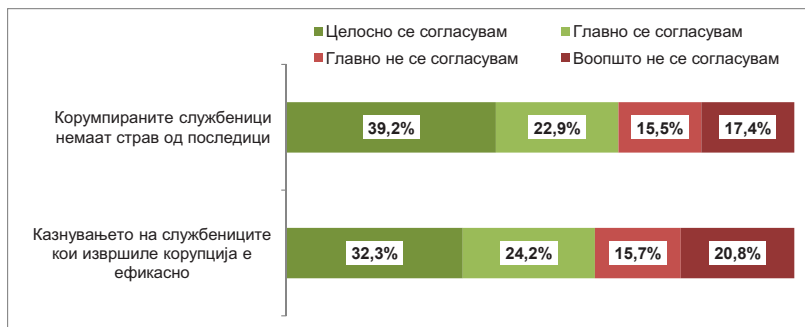
Доколку се проследи состојбата со корупцијата во последните 12 месеци, ќе се утврди дека има позитивен исчекор во борбата со оваа негативна појава. Имено, за истакнување е дека се извршени дополнителни измени на постојната законска рамка. Поточно, извршени се интервенции во Законот за финансирање на политичките партии, со цел да се зајакне контролниот систем за финансирање на партиите и изборните кампањи, како и на Законот за спречување судир на интереси, со кои е подобрена проверката на извршните овластувања на надлежните органи. Од страна на Државната комисија за спречување на корупцијата се усвоени нови Државни програми за превенција и спречување на корупција и намалување на судирот на интереси, заедно со соодветен Акциски план, притоа обезбедувајќи антикорупциски мерки во 11 области со високо изразена корупција. Споменатите законски измени се пропратени и со низа институционални и структурни мерки, кои позитивно влијаат врз севкупната состојба поврзана со корупцијата во државата. Имено, подобрен е административниот капацитет на антикорупциските органи; превземени се чекори за подобрување на капацитетите за верификација и на извршните овластувања на органите. Резултатите покажуваат дека сите овие мерки, активности и иницијативи се препознаени од најголем дел од граѓаните.

Сепак подобрувањето во перцепцијата, покрај тоа што е резултат на владините напори во областа на борбата против корупцијата, се должи и на нејзината насоченост да ги пропагира политиките и преземените мерки пред јавноста. Реални оценки за работата на институциите во оваа област можат да се добијат единствено со континуирано следење на перцепциите на граѓаните преку лонгитудинални студии.

6.2. Справување со корупцијата на bottom level – перцепција за казните и стравот од последиците на јавните службеници

Веќе констатиравме дека мнозинството од граѓаните објективно и правично ја перцепираат борбата против корупцијата и сметаат дека Владата вистински се залага за да ја спречи корупцијата во јавната администрација. Но, уште позначајно е да се утврди дали сметаат дека мерките што се преземаат за казнување на службениците кои извршиле корупција се ефикасни. Притоа, перцепцијата за стравот на последиците кој го чувствуваат корумпираните службеници ја дефинира нивната позиција во свеста на граѓаните и однесувањето во случај на корупција. Со, други зборови граѓаните кои сметаат дека службениците немаат страв од последици, самите се чувствуваат немоќни пред овие лица и помалку е веројатно дека ќе придонесат за искоренување на оваа појава.

Истражувањето откри дека повеќе од половината од испитаниците (56.5%) целосно и главно се согласуваат дека казнувањето на службениците кои извршиле корупција е ефикасно, а 62.1% сметаат дека корумпираните службеници немаат страв од последици.



Графикон12: Колку се согласувате со следните тврдeња за перцепцијата за казните и стравот од последиците на јавните службеници

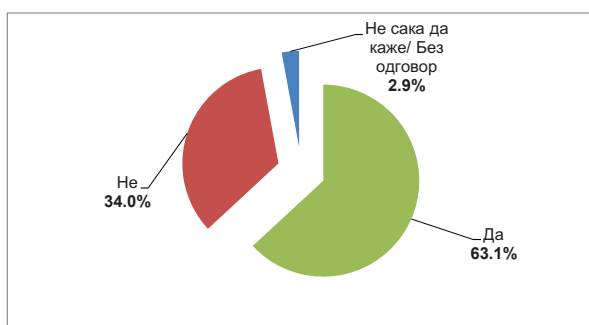
Довербата на граѓаните дека владата искрено се бори против корупцијата е прсликана и во одговорите за казнувањето на службениците. Оттаму вака „контрадикторните“ податоци во горниот гафикон не треба да зачудуваат. Иако испитаниците веруваат дека мерките се ефикасни, сепак веруваат дека корумпираните службеници немаат страв од последици заради селективноста во борбата која ја констатиравме во анализата погоре. Најрелевантни одговори за овие аспекти се токму оние на испитаниците кои се вработени во јавната администрација кои во висок процент односно 59% се согласуваат дека корумпираните службеници не се плашат од последици. Анализата понатаму открива дека 65% од испитаниците вработени во приватен сектор целосно и главно се согласуваат дека корумпираните службеници немаат страв од последици.

Заклучок

Во изминативе неколку години јавноста е сведок на апсења во присуство на камери и судски процеси (пример: „Змијско око“, „Пајажина“) против службеници кои се под сомнение дека биле инволвирани во корупциски скандали. Сето тоа силно влијае врз формулирање на јавната свест и е креатор на перцепцијата на граѓаните дека казнувањето на службениците кои извршиле корупција е ефикасно. Сепак, фактот што две третини од граѓаните ги доживуваат јавните службеници како “неприкосновени” и безгрижни за последиците е силна пречка за активирањето на граѓаните во борбата против корупцијата.

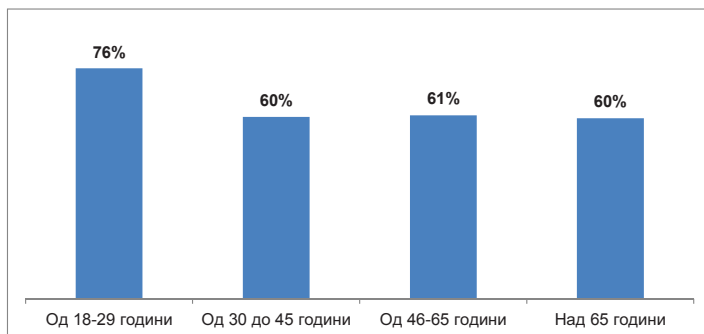
6.3. Улогата на меѓународните организации во борбата против корупцијата

Секоја година, голем број меѓународни организации објавуваат извештаи за евалуација на состојбата со корупцијата во одредени земји, и го нагласуваат значењето на ова прашање. Меѓународните организации присутни во земјата можат да вршат мониторинг на создавањето политички и правни рамки според кои институциите надлежни за борба против корупцијата ќе ја вршат својата задача во согласност со анти-корупциските стандарди воспоставени во документите на Советот на Европа. За да се измери перцепцијата на граѓаните за улогата на меѓународните фактори во борбата против корупцијата во земјата, граѓаните беа запрашани: „Сметате ли дека претставниците на меѓународните организации во земјата (ЕУ, ОБСЕ, УНДП, др.) може да придонесат за ефикасна борба против корупцијата?“ Од резултатите кои се презентирани во следниот графикон може да се види дека 63,1% од испитаниците сметаат дека меѓународните организации во земјата можат да придонесат за ефикасна борба против корупцијата, додека 34,0% имаат спротивно мислење.



Графикон13: Сметате ли дека претставниците на меѓународните организации во земјата (ЕУ, ОБСЕ, УНДП, др.) може да придонесат за ефикасна борба против корупцијата?

Најмладите испитаници најмногу полагаат надеж во меѓународните организации во земјата, односно тие во најголем процент (76%) сметаат дека истите може да придонесат за ефикасна борба против корупцијата. Исто така, високи 80% од испитаните студенти го делат овој став.



Графикон14: Сметате ли дека претставниците на меѓународните организации во земјата (ЕУ, ОБСЕ, УНДП, др.) може да придонесат за ефикасна борба против корупцијата? Според возраст

Од особено значење е и податокот дека 66% од вработените во јавната администрација, сметаат дека меѓународните организации може да помогнат во борбата против корупцијата. Паралелно, вработените во приватен сектор во најмал процент (59%) сметаат дека претставниците на меѓународните организации можат да помогнат во процесите за надминување на корупцијата што е очекувано, бидејќи оваа категорија граѓани имаше најнегативни ставови при анализите на сите прашања.

Етничките Албанци и испитаниците од некоја друга етничка заедница во поголеми проценти (78% и 63% респективно) веруваат дека меѓународните организации може да претставуваат значаен чинител во борбата против корупцијата, за разлика од етничките Македонци (58%).

7. Генерални заклучоци

1. Јавното мислење во земјата е поделено во однос на успехот во борбата против корупцијата на јавната администрација. Бројот на граѓаните што сметаат дека во споредба со состојбата од пред четири години, корупцијата во јавната администрација е намалена е нешто поголем од бројот на оние што сметаат дека корупцијата е зголемена. Но, уште 23.8% сметаат дека корупцијата во јавната администрација останала на исто ниво како пред 4 години.
2. Според перцепцијата на граѓаните, корупцијата е многу распространета при донесувањето одлуки поврзани со јавните набавки, доделувањето концесии и лиценци и при вработувањето и напредувањето.
3. Мнозинство граѓани се свесни за штетноста на корупцијата и се релативно добро информирани за тоа како треба да постапат во случај на поседување информација за коруптивно однесување на вработен во јавната администрација. Но, мал број од граѓаните сметаат дека би биле заштитени од непријатности и негативни последици доколку пријават корупција.
4. Секој трет граѓанин се согласува целосно со тврдењето дека Владата вистински се залага за спречување на корупцијата во јавната администрација и уште

27.5% главно се согласуваат со таквото тврдење. Но, над 42% сметаат дека борбата за спречување на корупцијата во јавната администрација не се води објективно и праведно. Ваквата перцепција укажува на можноста од постоење селективност во борбата против корупцијата во јавната администрација.

5. Голем број граѓани сметаат дека се ефикасни казните за вработените кои коруптивно се однесуваат во јавната администрација. Но, двајца од тројца граѓани оценуваат дека корумпираните службеници не се плашат од можни последици заради нивната корумпираност.
6. Над две третини од граѓаните во земјава ја оценуваат поволно помошта од меѓународната заедница во спречувањето на корупцијата во јавната администрација и оценуваат дека Меѓународните организации (ОБСЕ, ЕУ, УНДП и други) можат сериозно да придонесат во борбата за спречување на корупцијата во јавната администрација.

Истражување за корупцијата во медиумите и во здруженијата на граѓани

НАРАТИВЕН ИЗВЕШТАЈ

Ноември, 2012

Методологија

Испитувањето на јавното мислење за корупцијата во медиумите и невладините организации во земјата се спроведе со методот телефонска анкета на репрезентативен примерок од 1080 граѓани од полнолетното население. Анкетата беше спроведена во периодот од 31 Октомври – 04 Ноември 2012 година.

Дизајнирањето на репрезентативен примерок кој ги отсликува ставовите на граѓаните помина низ неколку систематски процедури. Репрезентативноста на примерокот се обезбеди со почитување на одредени постапки при неговата формулација кои произлегуваат од правилата за случаен избор. Процедурата за избор на примерок се базираше на принципот за дизајн на регионален и национален примерок кој го дефинираше регионот во согласност со неговата дефиниција од Државниот завод за Статистика (NUTS3 the EU16). Имено, според геодемографската структура на населението, земјата беше поделена во осум региони: Скопски, Полошки, Пелагониски, Вардарски, Североисточен, Југоисточен, Југозападен и Источен. Понатаму, во примерокот пропорционално беа вклучени испитаници од сите 84 општини, вклучувајќи го градското и селското население. Бројот на испитаници беше пропорционално распределен според вкупното население во секој регион, користејќи ги официјалните податоци од пописот на населението во 2002 година. Статистичката грешка за овој вид истражувања изнесува +/- 3%.

Табела1:Демографскаструктуранапримерокот

Демографска структура на примерокот		%
Регион	Пелагониски	12.35
	Вардарски	6.58
	Североисточен	8.54
	Југозападен	10.37
	Скопски	28.58
	Југоисточен	9.68
	Полошки	15.03
	Источен	10.04
		100
Место на живеење	Град	68
	Село	32
		100
Етничка припадност	Македонци	64.2
	Албанци	25.2
	Друга	10.6
		100

Пол	Женски	50
	Машки	50
		100
Возраст	18 до 29	30
	30 – 39	20
	40 – 49	20
	50 – 57	15
	60+	15
		100
Образование	Основно	35
	Средно	35
	Више и високо	30
		100

Цели на истражувањето

Примарна цел на ова истражување беше да се утврди перцепцијата на граѓаните за постоењето и нивото на корупција во медиумите и во здруженијата на граѓани во земјата. Се детерминираше објективноста на информирањето од страна на медиумите за политички и други настани. Дополнително се утврди нивото на корупција при доделувањето и одземањето дозволи за работа на медиумите (телевизији, радија, весници), распределбата на средствата за владини кампањи во медиумите и финансирањето на медиумски содржини од страна на Владата (во весниците и електронските медиуми). Во однос на невладините организации, пак, се измери мислењето на граѓаните за нивото на корупција при доделување на средства од буџетот за невладините организации, нивниот став за политизираноста, транспарентноста и улогата на овие организации во борбата против корупцијата.

Исто така, се направи споредба за нивото на корупција во овие две сфери денеска и периодот од пред четири години. Целта на истражувањето беше и да се оцени кои субјекти според граѓаните најефикасно можат да ја спречат корупцијата во медиумите и граѓанското општество.

1. Форми на корупција и судир на интереси во медиумите

Јавното овластување на медиумите е да ја информираат јавноста навремено, вистинито и точно за настаните од јавен интерес. Информираноста на граѓаните е еден од основните предуслови за нивна партиципација во политичкиот живот, за остварување на слободата за избор на нивни политички претставници и за контрола на власта. Оттука остварувањето на човековите права и слободи во една земја и нивото на демократијата се во голема зависност од степенот на слободата на медиумите, од нивото на нивната одговорност, професионалност, етичност односно од начинот на кој тие го практикуваат своето јавно овластување.

Медиумите можат да бидат во јавна или во приватна сопственост. Но, независно во чија сопственост се, тие вршат дејност од јавен интерес и заради тоа добиваат јавно овластување кое се обврзани да го користат во согласност со нормите за добивање на такво овластување (односно лиценца) во општеството. Бидејќи корупцијата преставува, злоупотреба на јавно овластување за лична корист, јавното овластување за информирање што го имаат медиумите може да биде злоупотребено за лична корист од страна на новинари и уредници (што примиле некој вид надокнада или поткуп или заради лично напредување во хиерархијата на новинарската куќа), но уште повеќе може да биде злоупотребувано и од оние што даваат некој вид награда или поткуп за прикривање или искривување на информациите (основачите на медиумите или нивните сопственици, регулаторните тела кои даваат лиценци или изрекуваат казни, бизнис моќници или политички партии, интресни групи или лобисти).

Корупцијата во медиумите води кон укинување или смалување на слободата на медиумите и смалување на довербата во нив како извори на објективна информација за настаните и состојбите од интерес на јавноста. Оттука спречувањето на корупцијата во медиумите е истовремено битка за поголема слобода на медиумите и за зголемување на довербата на граѓните во нив, односно за остварување на правото на информираност од кое зависи и остварувањето на бројни други права и слободи на граѓаните.

Бројни меѓународни невладини организации ја следат слободата на медиумите во светот и известуваат за промените на тој план во секоја земја. Нивната улога е да опоменат за појавите на загрозување на слободата на медиумите преку разни видови на коруптивни практики во разни делови од светот, да поттикнат дебата за проблемите и да стимулираат изнаоѓање решенија за нив. Меѓу таквите организации е невладината Freedom House која го објавува годишно својот индекс за слободата на медиумите во секоја земја, потоа невладината Репортери без граница (Reporters without borders), Организацијата SEEMO (South EAST Europe Media Organizations) и многу други.

Истовремено, слободата на медиумите и оневозможувањето на коруптивни пракси во нив е составен дел од мониторингот врз земји, како нашата земја кои се обврзани да ги исполнат политичките критериуми за членство во ЕУ. Во оваа смисла тие состојби се предмет на редовните анализи и оценки од страна на ОБСЕ, Европската комисија, и Парламентарното собрание на Советот на Европа.

Истовремено, во Државната програма за превенција и репресија на корупцијата и акцискиот план во столбот б насловен како медиуми и НВО, а донесени од ДКСК за периодот од 2011-2015 година, забележани се неколку важни подрачја како ризици од корупција и судир на интереси, за кои е предвидено преземење на соодветни мерки заради намалување на ризиците од корупција и за нејзино спречување.

Меѓу нив се споменуваат:¹⁴

- Ризикот од корупција од аспект на користење на јавните средства за влијание врз работата на медиумите, при трошењето на јавни и буџетски средства за реклами и кампањи во медиумите, а имајќи предвид дека Владата како и другите државни институции се меѓу најголемите огласувачи во земјата. За таа цел се предлага остварување поголема транспарентност и отчетност во трошењето на јавните средства наменети за кампањи.
- Ризикот од корупција на медиумите при трошењето јавни средства за информирање на граѓаните за тековни владини политики и за работата на државните органи и институции со кои во континуитет треба да се запознаваат граѓаните кога не постојат јасни критериуми за разликување што е јавно информирање на граѓаните од медиумски кампањи за популарзирање на партиско политички аспекти и успеси. За таа цел се предлага дефинирање на јасни критериуми.
- Ризикот од корупција и судир на интереси ако не се спроведуваат законските одредби за забрана на концентрација на сопственост врз истородни или разнородни медиуми- телевизии, радија, весници и интернет портали. За таа цел се предлага строго почитување на тие законски одредби.
- Ризикот од корупција и судир на интереси кога не се спроведуваат одредбите од Законот за радиодифузна дејност во врска со забраната за сопственост врз медиумите од страна на носители на политички функции, односно забрана за поврзаноста на медиумите со центрите на политичката моќ. За таа цел се предлага строго почитување на тие одредби од страна на Регулаторните тела.
- Ризикот од корупција и судирот на интереси при прикривање на вистинскиот носител на сопственоста врз медиуми наспроти формално регистрираниот со што се изигрува законот и го попречува откривањето и санконирањето. За таа цел се предлага откривање на вистинските сопственици во такви случаи.

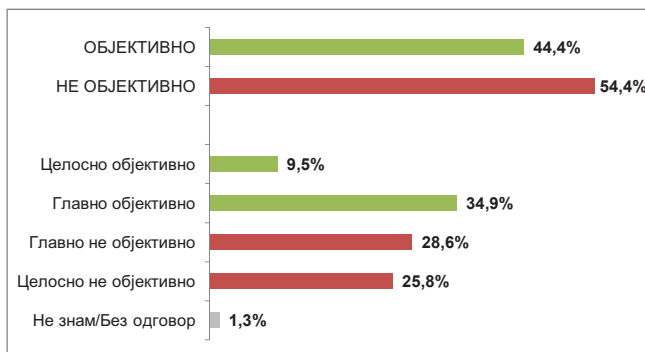
Поаѓајќи од основниот документ на ДКСК за спречување на корупцијата во областа на медиумите и од оценките на ОБСЕ за состојбата со слободата на медиумите во земјата, во ова испитување на јавното мислење, како вовед во лонгитудналното следење на промените во оваа сфера е направен обид да се утврди прецепцијата на граѓаните:

- Нивото на објективноста на медиумите;
- Раширеноста на некои видови корупција на медиумите;
- Поврзаноста на медиумите со центрите на политичката моќ;
- Политичката волја на Владата за спречување на корупцијата на медиумите и
- Напредокот во борбата против корумпирањето на медиумите во изминатите 4 години.

14 <http://www.sep.gov.mk/content/Dokumenti/MK/00%20NPAA%20Narativen.pdf>

1.1. Ниво на објективноста на медиумите

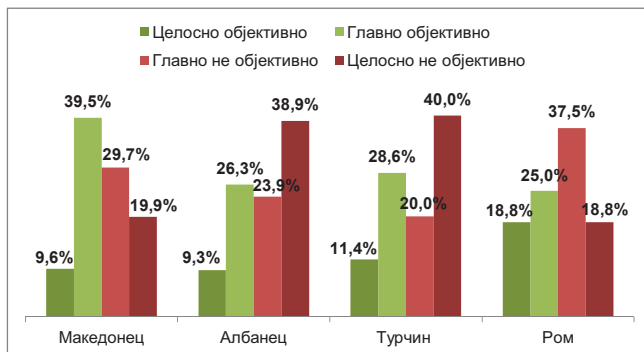
Перцепцијата на граѓаните за степенот на објективноста на медиумите, односно за вистинитоста на информациите што ги добиваат од нив е индикатор за слободата на медиумите и индикатор за довербата во нив. Тоа е еден општ впечаток и индикатор и за степенот под кој што тие се наоѓаат под некаков вид политички притисок или се изложени на корупција. Оттука на граѓаните им беше поставено прашањето: „Колку е објективно информирањето на медиумите, за политичките и други настани во земјата?“



Графикон 1: Општо земено, дали според вас информирањето за политички и други настани од страна на медиумите е објективно

Како што може да се види од презентираниите одговори, повеќе од половина од бројот на граѓаните сметаат дека општо земено медиумите во земјата не информираат објективно, а секој четврти смета дури дека тие информираат целосно необјективно. Ова би бил еден вид на заеднички именител колку за состојбата со медиумските слободи во земјата толку и за работење според професионални стандарди во медиумите во земја во која постои плурализам на медиуми, медиуми кои што информираат на разни јазици и во кои постои разновидност на нивната сопственичка структура.

Анализата на одговорите на граѓаните според нивните социодемографски белези покажува дека не постојат суштествени разлики во оценките на граѓаните според пол, возраст, занимање и работен статус, но дека припадниците на одредени етнички заедници како Албанците, Турците и Ромите, како што може да се види од следната табела во значително поголем број од Македонците сметаат дека медиумите не информираат објективно.



Графикон 2: Општо земено, дали според вас информирањето за политички и други настани од страна на медиумите е објективно (Структура на испитаници според етничка припаданост)

Овие оценки на јавноста се дури значително подобри од оценките кои за слободата на медиумите се добиваат од меѓународните невладини организации и од меѓународните организации во кои членува нашата земја. Така на пример според индексот за слобода на медиумите на Freedom House за 2012 година, од рангираните 197 земји во светот, нашата земја според слободата на медиумите се нашла на 115. место и го дели 116-то место со Молдавија. Држави како Лесото, Сиера Леоне, Танзанија, Бангладеш, се подобри од нашата земја на оваа ранг листа, додека пак во регионот пред земјата се Словенија, Хрватска, Бугарија, Србија, Албанија и Косово. Минатата година нашата земја се наоѓала на 99-то место според овој индекс.¹⁵

Според организацијата Репортери без граници (Reporters without borders), позицијата на земјата за само две години, од 2009 до 2011, е пониска за цели 60 места. Ова 94-то место на ранг листата, нашата земја, според извештајот на оваа невладина организација произлегува од „континуиран притисок врз медиумите, затворање на три дневни весника и една телевизија, отпуштање и јавно прозивање на новинари, партиско-владина контрола врз Советот за радиодифузија, тужбите против новинарите“.¹⁶

Според слободата на медиумите пишува во Глобалниот извештај за технологија 2010-2011 година издаден од Светскиот Економски Форум, нашата земја се наоѓа на 102 место. Пред нашата земја се наоѓаат Словенија, Црна Гора, Босна и Херцеговина, Хрватска, Србија и Бугарија. Извештајот ја анализира слободата на медиумите во периодот од 2009-тата и 2010-тата година и се мери со оценките од 1 што значи комплетно рестриктирани медиуми до оценката 7 за целосно слободен печат.¹⁷

Македонија и Унгарија остануваат најкритичните земји во Европа според слободата на медиумите. Поради овој податок, Меѓународната партнерска група на организации кои работат на овој проблем кон крајот на минатата година ги

15 <http://www.macedonians.tv/archive/index.php/t-6035.html>

16 http://civil-mk.blogspot.com/2012/01/blog-post_26.html

17 http://civil-mk.blogspot.com/2012/01/blog-post_26.html

скенирала состојбите во овие две држави. Испитувањето покажало дека во нашата земја слободата на медиумите се влошува, додека во Унгарија се бележи извесен напредок.¹⁸

Мисијата за слободни медиуми во југоисточна Европа, СЕЕМО исто така дојде до заклучок дека постои делумна слобода во медиумите во нашата земја. Сите медиумски професионалци што биле интервјуирани од делегацијата на СЕЕМО, се вели во нејзиниот извештај за состојбата со медиумите во земјата од 10.11.2011 година, зборувале за политички, економски и за правен притисок врз медиумите што резултирало со самоцензура. Исто така никој не негирал дека имало уредници и новинари што биле вклучени во нелегални практики, како уцена на бизнисмени или склучување на вносни договори. Сите ги потенцирале ниските професионални стандарди и многумина го потенцираа недостигот на етика. Повеќето се согласиле дека имало уцени на сите страни.¹⁹ Ова ја комплетира сликата за медиумите низ двете клучни позиции врз кои се гради општата оценка.

Врз основа на ваквите оценки кои беа присутни и во извештаите на ОБСЕ, ЕУ и на ЕССЕ, во 2012 година, преку реализација на агендата во разговорите на високо ниво со ЕУ беа реализирани две цели: „Владата покажа подготвеност за декриминализација на клеветата и навредата и заложба целосно да се спроведе Законот за радиодифузија, посебно членот 11, кој спречува носители на јавни функции да бидат сопственици на медиуми.“

Во најновиот извештај за напредокот на земјата на ЕК во врска со ова се констатира дека: “Моментумот на реформите мора да се одржи во сите области од политичките критериуми, особено да се обезбеди нивно спроведување. Ова особено е важно во владеењето на правото, вклучително во однос на слободата на изразување, каде според комисијата мора да се засилат напорите. “Дијалогот на тркалезна маса меѓу Владата и Здружението на новинари треба да продолжи да биде корисен форум за решавање на клучните предизвици во врска со медиумите”.

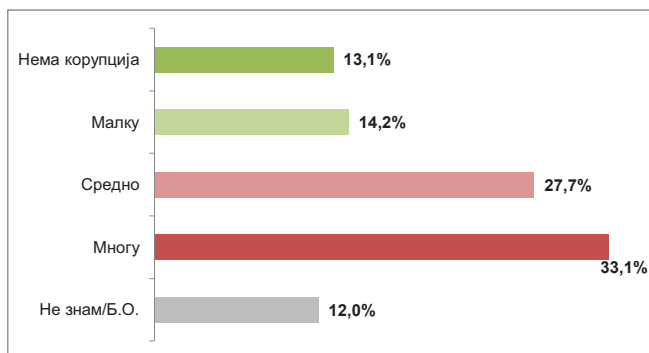
При тоа треба да се зајакне обезбедувањето на професионализмот во медиумите преку соодветни нормативни и институционални интервенции со цел превенирање на ризиците од корупција.

Во поглед на корупцијата комисијата посочува дека “одреден напредок во борбата против корупцијата е постигнат, но болна точка се посериозните корупциски случаи”.

За влијанието на корупцијата врз ограничувањето на слободата на медиумите говори и фактот што според ова истражување, процентот на граѓаните што сметаат дека има корупција во медиумите е речиси идентичен со оние кои сметаат, во ова истражување, дека медиумите кај нас не информираат објективно за политичките и другите настани.

18 <http://vesti.alfa.mk/default.aspx?mId=36&eventId=35925>

19 <http://www.znm.org.mk/drupal-7.7/mk/node/230>

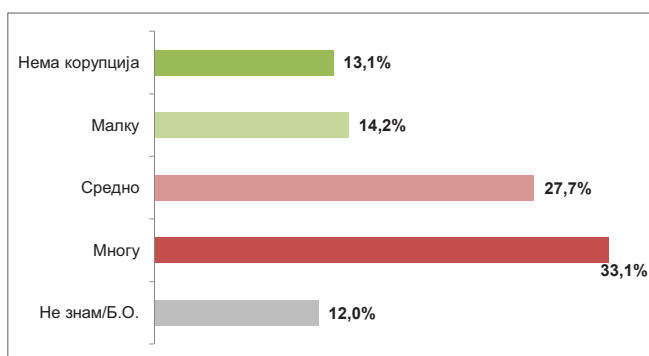


Графикон 3: Општо земено колку е според вас распространета корупцијата во медиумите?

Како што може да се види од презентираните податоци 60.8% проценти од анкетираниите граѓани на ова прашање одговориле дека има многу и средно распространета корупција во медиумите, а речиси ист толкав број односно 54.4% изјавиле дека според нивна оценка медиумите во земјата не информираат објективно за политичките и другите настани.

1.2. Раширеноста на некои видови корупција во медиумите

Во обидот да се утврдат клучните точки кај што постои ризик од корупција во медиумите, на граѓаните во ова истражување им беше поставено прашањето колку тие при определени постапки сметаат дека постои корупција. Притоа им беше понудено да ги дадат своите оценки за тоа колку сметаат дека е распространета корупцијата при распределбата на средства за владините кампањи во медиумите, при финансирањето на медиумските содржини (како документарни филмови и сл.) од страна на Владата во медиумите и доделувањето или одземањето дозволи (лиценци) за работа на медиумите.



Графикон 4: Дали според вас има многу, средно, малку или воопшто нема корупција во медиумската сфера при следните постапки

Како што може да се види од добиените одговори, многу мал е процентот на граѓаните што сметаат дека при овие активности од страна на Владата и на регулаторните тела нема воопшто корупција или има само понекогаш односно малку. Огромното мнозинство од граѓаните е убедено дека токму низ таквите активности, таквото користење на јавните овластувања има широко распространета (многу) или прилично распространета (средно) корупција. Ова само потврдува дека во Државната програма на ДКСК точно се лоцирани местата со висок ризик за корупција на медиумите на кои треба да бидат превземени мерки за смалување на можностите за делење јавни средства за владини кампањи без јасни критериуми и воведувањето јасни и транспарентни регулативи кои ќе ги смалат дискреционите права при донесувањето на такви одлуки, а истовремено ќе ја зголемат транспарентноста и одговорноста.

1.3. Поврзаноста на медиумите со центрите на политичката моќ

Како што е кажано во воведот од овој извештај, корупцијата во медиумите, независно од тоа дали се во приватна или јавна сопственост, се јавува во вид на злоупотреба на моќта што ја имаат политичките партии, бизнисмените или власта за искривување на информациите што се пласираат преку нив, со што тие остваруваат некој свој личен или групен интерес. Доколку постојат вакви случаи тоа би значело дека сопствениците на медиумите, главните уредници или новинарите прифаќаат заради пари или некаков интерес или корист (заштита или унапредување), да не објават информации од интерес за јавноста, а кои би биле непријатни за партиите, бизнисот, институциите на власта и со нив поврзани лица, или преку објавувањето на претежно позитивни информации за нивното работење да ја искривуваат вистината и свеста на јавноста и да станат еден вид информативни билтени на центрите на моќ во општеството. Во таков случај и нарачателите и извршителите вршат злоупотреба на јавните овластувања за лична корист. Од таквата злоупотреба е оштетена третата страна - граѓаните и јавноста, а се загрозува и интегритетот на медиумите, односно нивниот кредибилитет, врз основа на губење на довербата во нив. Довербата е несомнено важна и кога се работи за капацитетот на медиумите за борба против корупцијата.

Поаѓајќи од овие сознанија во ова истражување граѓаните беа прашани колку тие се согласуваат или не се согласуваат со тврдењата дека медиумите кај нас се продолжена рака на партиите, постои ли врска меѓу бизнисот, политиката и сопственоста на медиумите, дали јавните кампањи на Владата се користат за корумпирање на медиумите и дали преку средствата за промоција на партиските политики (политичкото рекламирање) се корумпираат медиумите.



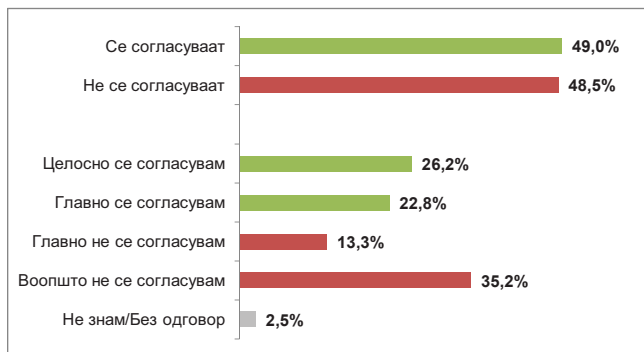
Графикон 5: Колку се согласувате со следниве тврдења

Добиените одговори на овие прашања исто така го потврдуваат точното лоцирање на местата и практиките кои носат ризик од корупција и судир на интереси што се забележани во Државната програма на ДКСК и акционен план за периодот од 2011-2015 година.

Над 70% од граѓаните целосно се согласуваат со тврдењата дека медиумите се продолжена рака на партиите (83%), дека постои врска меѓу бизнисот, политиката и сопственоста на медиумите (80.7%), дека средствата за јавните кампањи на Владата се користат за корумпирање (купување на поддршката) од страна на медиумите и дека средствата за промоција на партиските политики (односно платените политички огласи и кампањи на партиите) исто така се користат за корумпирање на медиумите. Ова значи дека ДКСК во Државната програма и акционен план за периодот од 2011-2015 година ги има точно лоцирано клучните ризици за корупција и судирот на интереси во медиумите и дека е потребно преку предложените мерки за прецизирање на регулативата за спречување на концентрација на медиуми во раце на еден сопственик и имплементација на одредбите за спречување на носителите на власт да бидат и сопственици на медиумите, да се обезбедува поширок простор за слобода на медиумите и објективно информирање на јавноста. Истовремено зголемениот увид во трошењето на јавните средства и на партиските фондови за кампањи во медиумите и повисоката транспарентност на сите институции и органи на тој план може да доведе до натамошно спречување на можните и перцепирани злоупотреби.

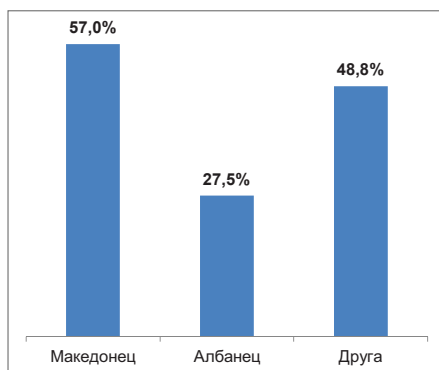
1.4. Политичката волја за спречување на корупцијата во медиумите

Кога станува збор за корупцијата во било која земја, едно од централните прашања е дали постои политичка волја кај Владата за спречување на корупцијата и колку таа институција во земјата вложува вистински напори да биде спречена злоупотребата на јавните овластувања за остварување на лична корист преку медиумите. Оттука на граѓаните во ова истражување им беше поставено и прашањето: „Колку се согласувате со тврдењето дека Владата вистински се залага за спречување на корупцијата во медиумите.“



Графикон 6: Колку се согласувате со тврдењето: Владата вистински се залага за спречување на корупцијата во медиумите?

Како што може да се види од презентираните одговори на ова прашање 49% од граѓаните се согласуваат со ова тврдење, а 48.5% од нив не се согласуваат. Јавното мислење во земјата во однос на политичката волја на Владата за справување со корупцијата во медиумите е целосно поделено. Но ако се анализираат одговорите на оние кои имаат најсклучителни ставови по ова прашање може да се забележи дека 26.2% од граѓаните или секој четврти целосно се согласува со тврдењето дека Владата вистински се залага за спречување на корупцијата во медиумите, но дури 35.2% или секој трет граѓанин целосно не се согласува со таквото тврдење, односно смета дека Владата не се залага вистински за спречување на корупцијата во медиумите. Анализата на одговорите на ова прашање, според социодемографските белези покажува дека Македонците имаат значително поповолно мислење за политичката волја на Владата да се справи со корупцијата во медиумите за разлика од останатите граѓани припадници на другите етникуми.



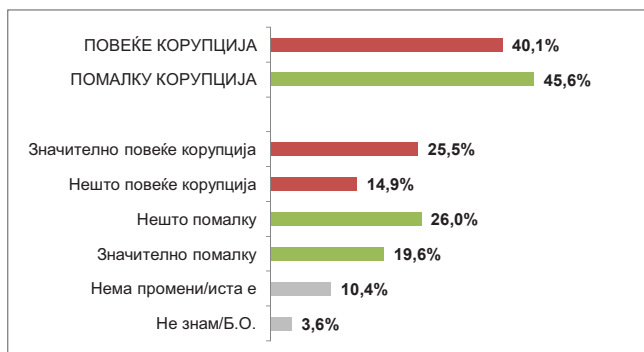
Графикон 7: Колку се согласувате со тврдењето дека Владата се залага вистински да се справи со корупцијата на медиумите? (според етничка припадност)

И анализата на одговорите на квалификуваната јавност во оваа област, покажуваат дека добрите познавачи на состојбата во областа на медиумите имаат значително

полошо мислење за напорите на Владата во справувањето со корупцијата од оние кои изјавиле дека малку ја познаваат состојбата во медиумите. Така од анкетираниите граѓани што изјавиле дека многу добро ја познаваат состојбата во медиумите дури 65.6% или две третини изјавиле дека не се согласуваат со тврдењето дека Владата вистински се залага за спречување на корупцијата во медиумите, а од оние што за себе рекле дека прилично слабо ја познаваат таа област - 43.1% дале таков одговор.

1.5. Напредокот во борбата против корумпирањето на медиумите во изминатите 4 години

За следење на резултатите во сферата на спречувањето на корупцијата, се истражуваше и перцепцијата на граѓаните за тоа дали и какви промени се случуваат на тој план во извесен временски период. Нивните оценки се еден вид на индикатор за успехот во борбата за спречување на корупцијата, индикатор за тоа дали политичката волја на Владата, на државните органи и на невладините организации довеле до сознание за намалена корупција во определена област или пак до сознание за зголемена корупција. Затоа на граѓаните во ова истражување им беше поставено и прашањето кое гласеше: „Споредено со периодот од пред 4 години дали би рекле дека денеска во медиумите има повеќе или помалку корупција?“



Графикон 8: Споредено со периодот од пред 4 години дали би рекле дека денеска во медиумите има повеќе или помалку корупција

Како што може да се види од добиените одговори, 45% од граѓаните сметаат дека денес медиумите се помалку корумпирани, 40% сметаат дека се повеќе корумпирани, а 10% сметаат дека се исто толку корумпирани колку и пред 4 години. Оваа поделеност на јавното мислење во однос на намалувањето или зголемувањето на корумпираноста на медиумите во споредба со периодот од пред 4 години е речиси идентична со поделеноста на јавното мислење за постоење или непостоење на политичка волја од страна на Владата за вистинско спречување на корупцијата во медиумите. Резултатите од континуираното и лонгитудинално следење на перцепциите на граѓаните за резултатите од спречувањето на корупцијата веројатно ќе бидат во функција на точното детектирање на причините за евентуалните промени во оценките на граѓаните. Анализата на одговорите

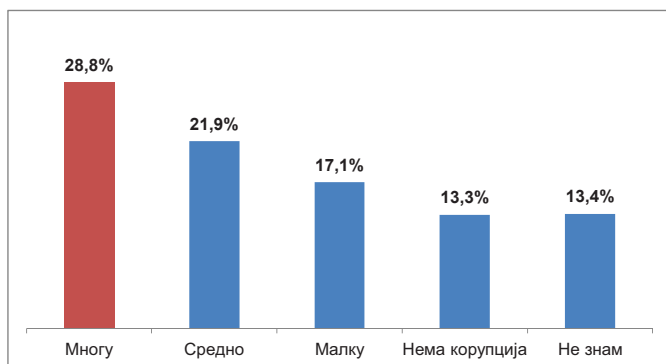
според социодемографските белези на граѓаните покажува дека лицата со високо образование, Албанците и оние што изјавиле за себе дека добро ги познаваат состојбите во областа на медиумите во поголем обем сметаат дека денес има исто или повеќе корупција во медиумите во споредба со состојбата од пред 4 години. Таков одговор дале 60.2% од лицата со високо образование и само 45.2% од лицата со основно образование, 72.6% од анкетираниите Албанци во однос на 43.1% од анкетираниите етнички Македонци и 71.6% од лицата кои за себе рекле дека добро ги познаваат состојбите во медиумите за разлика од 43.9% од оние кои рекле за себе дека прилично слабо ги познаваат состојбите во медиумите.

2. Корупцијата во здруженијата на граѓани

2.1. Распространетост на корупцијата во здруженијата на граѓани

Споредена со перцепцијата на граѓаните за раширеноста на корупцијата во другите области од јавниот живот, перцепцијата на граѓаните за корупцијата во здруженијата на граѓани е нешто пониска.

Како што може да се види од одговорите на прашањето „Општо земено, колку е распространета корупцијата во невладините организации и здруженија на граѓани, дури 50,7% од граѓаните сметаат дека корупцијата е распространета и тоа: 28,8% од граѓаните сметаат дека има многу корупција, 21,9% од граѓаните или секој петти смета дека таму корупцијата е средно распространета, 17,1% дека корупцијата е мала, додека 13,4% изјавиле дека незнаат дали таму има корупција.



Графикон 9: Општо земено колку е според ваше мислење распространета корупцијата во невладините организации и здруженија на граѓани?

Во Државната програма 2011-2015 донесена од ДКСК забележано е дека и во тој сектор постојат значајни ризици од корупција. Во програмата е наведено дека:

- постои реален ризик за “корумпирање” на здруженијата и фондациите од страна на власта со јавни средства-средства од централниот буџетот, буџетите на општините, јавните претпријатија, јавните фондови, како и со средства од странски фондови поради нетранспарентноста на постапките,

- постои и ризик за судир на интереси поради можноста за финансирање на здруженија на граѓани и фондации во кои членуваат лица кои одлучуваат за доделувањето на средствата или ним блиски лица, и
- постои ризик од корупција во можноста за добивање привилегиран статус на одреден број здруженија на граѓани и фондации како организации од јавен интерес.

Одлуката за доделување на статусот на здружение од јавен интерес по предлог на владина комисија ја донесува Владата што како концепт го става невладиниот сектор под владина капа, што е и од системски и развоен аспект несоодветно и контрапродуктивно. Оттука во ова истражување на граѓаните им беше поставено прашањето колку тие се согласуваат или не се согласуваат со тврдењата дека невладините организации се основаат за остварување на партиско политички цели, дека постои корупција при доделувањето на средствата од буџетот за невладини организации и дали невладините организации се транспарентни при трошењето на добиените средства, односно тие средства ги трошат само за добиените проекти.

2.2. Влијание на политичките партии врз невладините организации

Како што може да се забележи од добиените одговори на овие прашања, кои се презентирани во следната табела, најголем број од граѓаните се согласуваат со тоа дека невладините организации во земјата се основаат за остварување на партиско политички цели или со дека политичките партии дел од своите политики ги остваруваат преку ставање на своите политики во форма на граѓански активизам. Со тоа тие делумно ги остваруваат своите политички агенди, но го политизираат и граѓанскиот сектор и влијаат врз зголемувањето на недовербата кон автентичните интереси на граѓанските здруженија. Со тоа и се зголемува перцепцијата дека некои од граѓанските здруженија се изложени на директна корупција од страна на политичките партии.



Графикон 10: Колку се согласувате со следните тврдења за влијанието на политичките партии врз невладините организации

Истовремено, двајца од тројца граѓани веруваат дека постои корупција во невладините организации при доделувањето на средства од централниот буџет или од локалните буџети на општините. Тоа укажува на широко распространетата свест дека со пари од централниот буџет и од буџетите на локалните заедници се

финансираат активности за невладини организации според принципот на политичка лојалност или селективност која всушност не е толку во функција на давањето помош за развој на граѓанското општество колку во функција на обезбедување политичка поддршка од тој сектор.

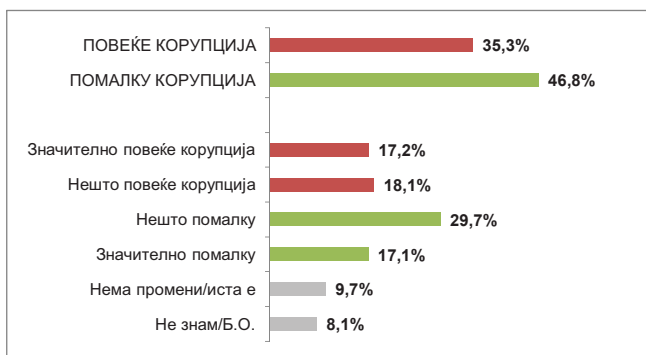
2.3. Улогата на невладините организации во борбата против корупцијата

Сепак голем е бројот на граѓаните 46.6% кои се согласуваат со тврдењето дека невладините организации и здруженијата на граѓани не ги трошат добиените средства само за реализација на проектите за кои им се доделени и дека во нивната работа не постои висока транспарентност и отчетност. Освен тоа од анкетата произлегува дека 51,9% од граѓаните сметаат дека невладините организации придонесуваат во борбата против корупцијата наспроти 44,1% од анкетираниите кои имаат спротивно мислење.

2.4. Степен на корупција во невладините организации

За да се провери што се случува реално со нивото на корупцијата во невладините организации и здруженија на граѓаните, во ова истражување беше поставено и прашањето: “Дали во невладините организации, споредено со периодот од пред 4 години денес има помалку или повеќе корупција?”.

Како што може да се види од добиените одговори 46.8% од анкетираниите одговориле дека денес има помалку корупција, додека 35.3% дека денес има повеќе корупција. Над 8% од анкетираниите на ова прашање и не знаеле да дадат одговор.

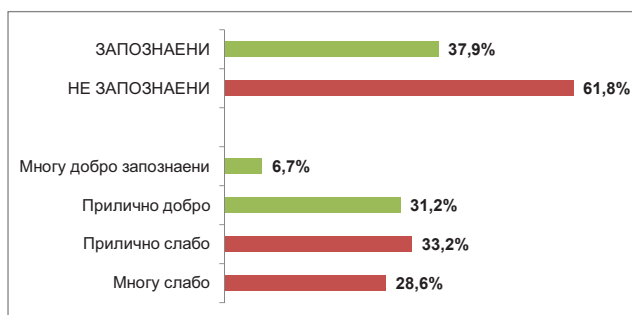


Графикон 11: Споредено со периодот пред 4 години, дали би рекле дека во невладините организации денеска има повеќе или помалку корупција

Кога се анализираат одговорите на прашањата за корупцијата во граѓанскиот сектор, тогаш треба да се има предвид дека е тоа една општа оценка за голем број организации што се формирани врз основа на Законот за здруженија на граѓани и фондации. Овој сектор во земјата добива свој замав по стекнувањето на независноста на земјата. Според податоци од UNDP веќе во 1988 година во земјата биле формирани 3433 здруженија на граѓани, а во 2006 година според Генералниот

секретаријат на Владата биле регистрирани над 5769 здруженија на граѓани.²⁰ По добивањето статус на кандидат за членство во ЕУ во 2005 година, Владата во 2007 година усвојува Стратегија за соработка со граѓанскиот сектор и развива партнерски односи со него во развојот на демократијата и обезбедувањето на социјална кохезија. Во тој период се зголемува и бројот на странските донатори, па во 2010 година бројот на Здруженија на граѓани ја надминува бројката од 10 илјади.²¹ Но, во 2010 години се донесува нов Закон за здруженија на граѓани и фондации со кој се наложува пререгистрација на веќе основаните здруженија и бројката на денес регистрираните Здруженија на граѓани и Фондации е околу 3500.²² Според истражувањата на МЦМС во невладините организации во земјата 24% од граѓаните се членови на некое здружение на граѓани, но само половина од нив се активни, 10% изјавиле дека обавувале волонтерска работа, а 41% од граѓаните изјавиле дека имаат доверба во здруженијата на граѓаните.²³

Според ова истражување, бројот на граѓаните што изјавуваат дека се членови на невладини организации е значително помал (3%). Но, од друга страна, бројот на оние што сметаат дека се добро информирани за нивните активности е над 35%.



Графикон 12: Колку би рекле за себе дека сте запознаени со тоа што се случува во сферата на невладините организации?

2.5. Оценка на ефикасноста на органите за спречување на корупцијата во медиумите и во граѓанското општество

На прашањето кое гласеше: “Кој од следниве органи може најефикасно да ја спечи корупцијата во медиумите и во здруженијата на граѓаните?”, како што може да се види од одговорите, добиени се слични одговори како и кај прашањата за моќта во спречувањето на корупцијата во другите области на општеството.

20 <http://civicus.org/downloads/CSI/Macedonia.pdf>

21 <http://program.counterpart.org/Armenia/wp-content/uploads/2011/02/USAID-NGO-Sustainability-Index-PDF.pdf>

22 <http://www.balkaninsight.com/en/article/massive-closures-of-macedonian-ngo-s>

23 [http://www.mcms.org.mk/images/govori/Stojanova%20D.%20\(2010\)%20State%20of%20Macedonian%20Civil%20Society.pdf](http://www.mcms.org.mk/images/govori/Stojanova%20D.%20(2010)%20State%20of%20Macedonian%20Civil%20Society.pdf)



Графикон 13: Кој од следниве субјекти сметате дека најефикасно може да ја спречи корупцијата во медиумите и граѓанското општество?

Најголем број од граѓаните сметаат дека Државната комисија за спречување на корупцијата може најефикасно да ја спречи корупцијата во медиумите и во здруженијата на граѓаните. Значајно е исто така дека е висок процентот на довербата во граѓаните како пријавувачи на корупцијата, како и податокот кој е неповолен по надзорните органи во медиумите и невладините организации дека може ефикасно да ја спречат корупцијата.

Перцепција на граѓаните за корупцијата во образованието и спортот, јавната администрација и медиумите и невладините организации

Завршни заклучоци

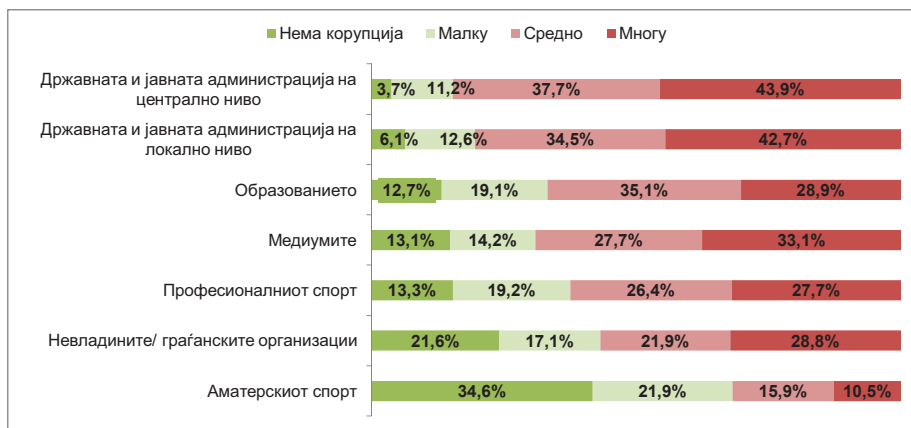
Перцепцијата на граѓаните за распространетоста на корупцијата во различни области од животот не е само индикатор за тоа што се случува во тие области на тој план, туку и индикатор за вреднување на политиките и мерките што се превземаат за смалување на корупцијата.

Перцепцијата на граѓаните за нивото на корупцијата се формира врз основа на нивното лично искуство и изложеност на корупција, врз основа на информациите од блиски пријатели на кои им веруваат и кои можеби биле изложени или и самите учествувале во коруптивна пракса при решавањето на определен проблем и врз основа на информациите што за корупцијата ги добиваат од медиумите. Врз основа на таквите информации и искуство тие го формираат и своето мислење за ефикасноста на политиките и субјектите во спречувањето на корупцијата и своето мислење за напредокот, застојот или назадувањето на тој план.

Поаѓајќи од ова сознание и од потребите на Државната комисија за спречување на корупцијата (ДКСК), во ова истражување, поддржано од ОБСЕ и од Транспаренси Интернешнл Македонија, преку спроведувањето на три телефонски анкети, врз основа на репрезентативен примерок од полнолетното население, со кои беа опфатени по 1080 граѓани, беше направен обид да се утврди почетната состојба во неколку важни области од Државната програма за превенција и репресија на корупцијата и судирот на интереси со Акционен план 2011 – 2015, донесена од ДКСК. Со истражувањето беше опфатена состојбата со корупцијата во сферата на: Образованието и спортот, Јавната администрација и во областа на Медиумите и невладините организации.

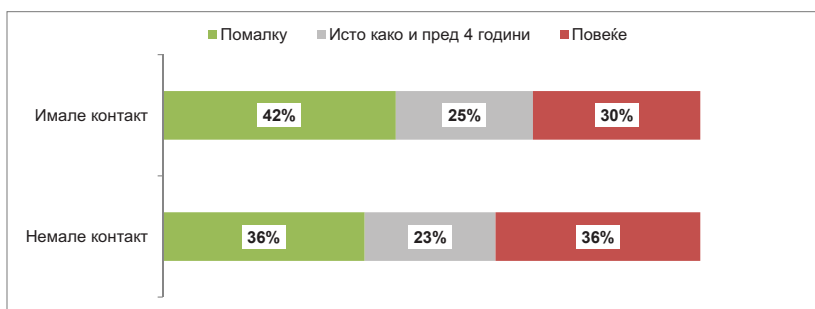
Првичниот увид во овие области упатува на следниве општи заклучоци:

1. Според општото мислење на граѓаните, корупцијата е најмногу распространета во јавната администрација на централно ниво. Над 70% од граѓаните сметаат дека во јавната администрација на централно ниво има многу корупција или дека таа е прилично распространета. По неа доаѓа според нивото на распространетоста: корупцијата во јавната администрација на локално ниво, па корупцијата во образованието, корумпираноста на медиумите и во медиумите, корупцијата во професионалниот спорт, во невладините организации и на крајот во сферата на аматерскиот спорт.



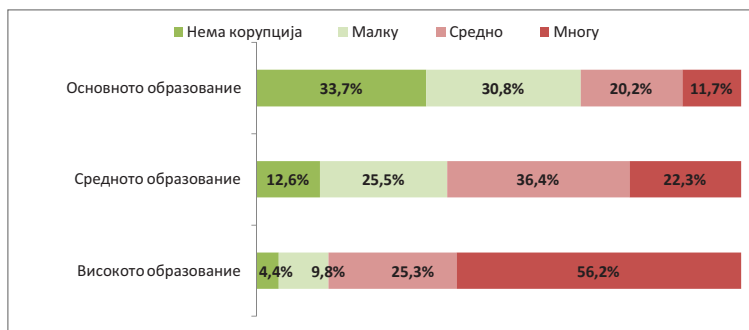
Графикон 1: Коку е според вашето мислење распространета корупцијата во секоја од следниве области?

- Според перцепцијата на граѓаните, корупцијата е многу распространета при донесувањето одлуки поврзани со јавните набавки, доделувањето концесии и лиценци и при вработувањето и напредувањето.
- Според личното искуство на граѓаните, нивната изложеност на корупција е релативно ниска и може да се говори дури и за намалување на коруптивната пракса во споредба со претходните години. Ова секако може да е резултат на измените во законската регулатива со кои се смалува арбитрарната моќ во донесувањето одлуки од службениците во јавната администрација во разни сектори, како што се воведувањето на едношалтерскиот систем, спречувањето на привилегирано доаѓање на ред за прегледи во болниците или разгледувањето предмети пред судовите, воспоставувањето ред при добивањето на различни лични документи и заострувањето на одговорноста на царинските службеници или на патарините преку откривањето и казнувањето лица кои земале поткуп од странките.
- Јавното мислење во земјата е поделено во однос на успехот во борбата против корупцијата на јавната администрација. Бројот на граѓаните што сметаат дека во споредба со состојбата од пред четири години, корупцијата во јавната администрација е намалена е нешто поголем од бројот на оние што сметаат дека корупцијата е зголемена. Но, уште 23.8% сметаат дека корупцијата во јавната администрација останала на исто ниво како и пред 4 години.



Графикон 2: Споредено со периодот од пред 4 години, јавната администрација кај нас, денес има повеќе или помалку корупција

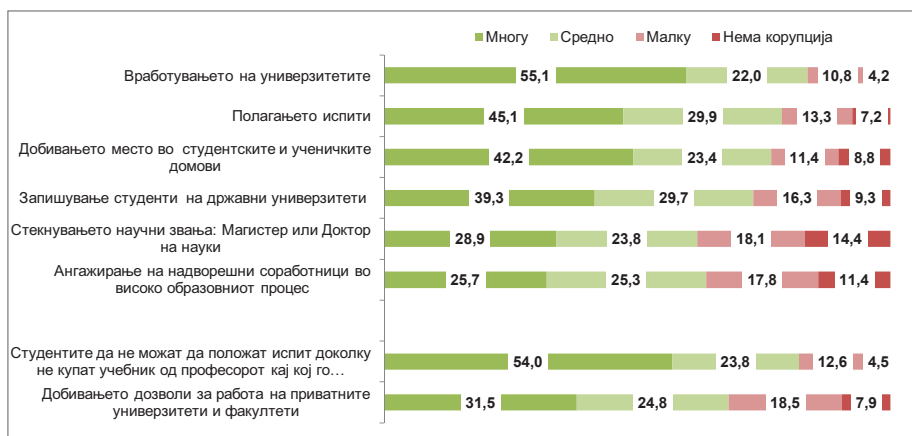
5. Огромното мнозинство граѓани се свесни за штетноста на корупцијата и се релативно добро информирани за тоа како треба да постапат во случај на поседување информација за коруптивно однесување на вработен во јавната администрација. Но, мал број од граѓаните сметаат дека би биле заштитени од непријатности и негативни последици доколку пријават корупција.
6. Секој трет граѓанин се согласува целосно со тврдењето дека Владата вистински се залага за спречување на корупцијата во јавната администрација и уште 27,5% главно се согласуваат со таквото тврдење. Но, над 42% сметаат дека борбата за спречување на корупцијата во јавната администрација не се води објективно и праведно. Ваквата перцепција укажува на постоење селективност во борбата за спречување на корупцијата во јавната администрација која може да е мотивирана од идеолошки, политички или етнички причини.
7. Голем број граѓани сметаат дека се ефикасни казните за вработените кои коруптивно се однесуваат во јавната администрација. Но, двајца од тројца граѓани оценуваат дека корумпираните службеници не се плашат од можни последици заради нивната корумпираност.
8. Над две третини од граѓаните позитивно ја оценуваат помошта од меѓународната заедница во спречувањето на корупцијата во јавната администрација и оценуваат дека Меѓународните организации (ОБСЕ, ЕУ, УНДП и други) можат сериозно да придонесат во борбата за спречување на корупцијата во јавната администрација во земјата.
9. Споредена со корупцијата на општо ниво во земјата (55%) и во сферата на јавната администрација (43%), може да се каже дека корупцијата во образованието е на значително пониско ниво. Според оценката на граѓаните корупцијата е најмногу распространета во високото образование (56%), па во средното (22%) и најмалку во основното образование (12%).



Графикон 3: Распространетост на корупцијата во основното, средното и високото образование

10. Истражувањето на изложеноста на граѓаните на корупција во образованието покажува дека 26,7% од нив биле во ситуација да им биде побаран или да дадат поткуп во сферата на образованието. Бројот на оние што биле во таква ситуација е особено голем меѓу лицата што дипломирале на некој од факултетите во земјава пред 6-10 години (46% од нив биле изложени на корупција), и кај оние што дипломирале пред пет години (од кои 35% биле изложени на корупција). Меѓу анкетираниите активни ученици и студенти кои изјавиле дека до сега биле во ситуација да им биде побаран или да дадат поткуп процентот е 24,7%.

11. Како клучни точки за корупција во образованието граѓаните ги детектираат: добивањето работа на Универзитетите (55%), полагањето испити (45%), добивањето места во ученичките и студентските домови (42%), потоа при запишувањето на студентите на поединечни факултети (39%). Голем број граѓани (54%) оценуваат дека е многу распространета коруптивната пракса студентите да не можат да го положат испитот доколку не купат книга од професорот кај кого полагаат, а секој трет граѓанин (31%) е убеден дека корупцијата е широко распространета при добивањето дозволи за работа на приватните факултети и универзитети.



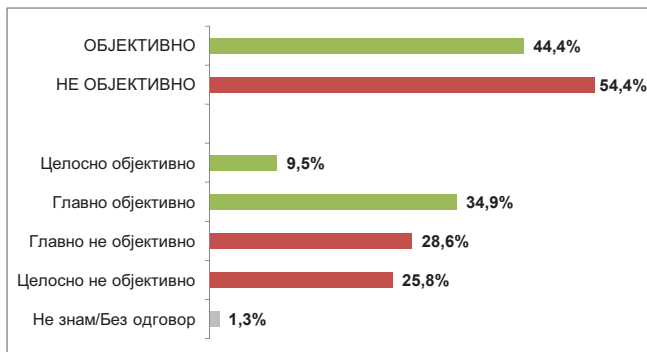
Графикон 4: Колку според вас е распространета корупцијата при следниве активности во образованието?

12. Граѓаните сметаат дека најефикасна институција за спречување на корупцијата во образованието може да биде Државната комисија за спречување на корупцијата. Така мисли секој трет граѓанин. Но секој шести од нив смета дека најефикасни во спречувањето на корупцијата може да бидат пријавувачите на корупција, а потоа полицијата и органите на факултетите и училиштата.
13. Според оценката на 37,6% од граѓаните, во сферата на образованието кај нас денес има помалку корупција отколку пред 4 години, 32,6% сметаат дека има повеќе корупција, а 25,7% сметаат дека состојбите не се промениле во однос на периодот од пред 4 години.



Графикон 5: Споредено со периодот од пред 4 години, дали би рекле дека во сферата на образованието има помалку или повеќе корупција?

14. Испитувањето на перцепцијата за корупцијата во спортот покажа дека 27,7% од граѓаните сметаат дека постои широко распространета корупција во професионалниот спорт и само 10,5% сметаат дека постои широко распространета корупција и во аматерскиот спорт. Перцепцијата за распространетоста на корупцијата во спортот е поврзана со убедувањето дека постои широко распространета корупција во раководствата на спортските клубови (26,1%). Сепак, дури 31,6% од граѓаните оценуваат дека во сферата на спортот кај нас има помалку корупција во однос на периодот од пред 4 години, додека 21,8% оценуваат дека има повеќе корупција. Голем број граѓани (21,7%) не можат да оценат каква е состојбата во сферата на спортот. Но, лицата кои имаат директен допир со професионалниот спорт во земјата или кои редовно ги следат збиднувањата во спортот оценуваат дека состојбата со корупцијата во сферата на спортот не само што не се поправа туку и се влошува во однос на периодот од пред 4 години.
15. Перцепцијата за нивото на објективноста на медиумите во ова истражување беше посочена како еден од индикаторите за нивна корумпираност од страна на оние на кои не им е во интерес да се дознае вистината. Според тој индикатор во нашата земја се смета дека медиумите се прилично корумпирани, бидејќи повеќе од половина од бројот на граѓаните сметаат дека општо земено медиумите необјективно информираат, а секој четврти смета дури дека тие информираат целосно необјективно. Над 60% од анкетираниите граѓани сметаат дека има многу и средно распространета корупција во медиумите, а речиси ист толкав број односно 54.4% изјавиле дека според нивна оценка медиумите во земјата не информираат објективно за политичките и другите настани.



Графикон 6: Општо земено, дали според вас информирањето за политички и други настани од страна на медиумите е

16. Над 70% од граѓаните во земјата целосно се согласуваат со тврдењата дека медиумите се продолжена рака на партиите (83%), дека постои врска меѓу бизнисот, политиката и сопственоста на медиумите (80.7%), дека средствата за јавните кампањи на Владата се користат за корумпирање (купување на поддршката) од страна на медиумите и дека средствата за промоција на партиските политики (односно платените политички огласи и кампањи на партиите) исто така се користат за корумпирање на медиумите

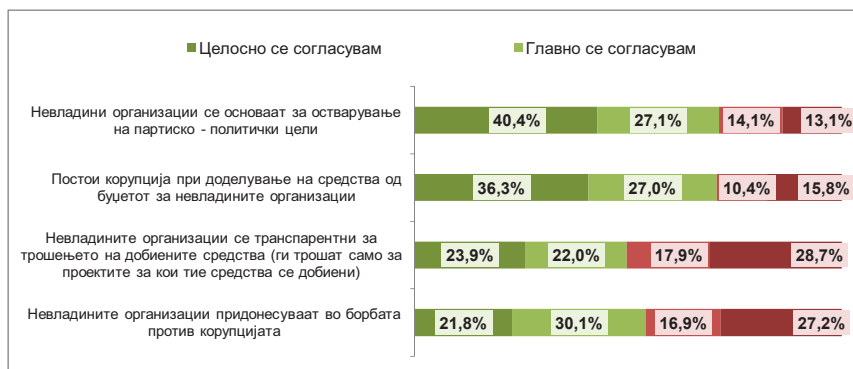


Графикон 7: Колку се согласувате со следниве тврдења

17. Јавното мислење во земјата во однос на политичката волја на Владата за справување со корупцијата во медиумите е целосно поделено. Но, ако се анализираат одговорите на оние кои имаат најисклучителни ставови по ова прашање може да се забележи дека 26.2% од граѓаните или секој четврти целосно се согласува со тврдењето дека Владата вистински се залага за спречување на корупцијата во медиумите, но дури 35.2% или секој трет граѓанин целосно не се согласува со таквото тврдење, односно смета дека Владата не се залага вистински за спречување на корупцијата во медиумите.
18. Над 45% од граѓаните сметаат дека денес медиумите се помалку корумпирани, 40% сметаат дека се повеќе корумпирани, а 10% сметаат дека се исто толку корумпирани колку и пред 4 години. Оваа поделеност на јавното мислење во однос на намалувањето или зголемувањето на корумпираноста на медиумите во споредба со периодот од пред 4 години е речиси идентична со поделеноста на јавното мислење за постоење или непостоење на политичка волја од страна

на Владата за вистинско спречување на корупцијата во медиумите.

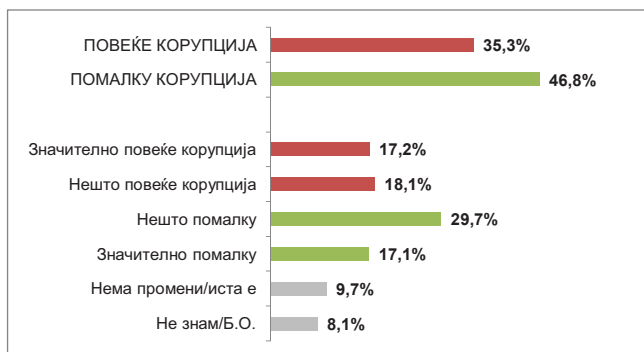
19. Што се однесува до нивото на корупцијата во невладините организации и здруженија на граѓани, дури 50,7% од граѓаните сметаат дека корупцијата е распространета и тоа: 28,8% од граѓаните сметаат дека има многу корупција, 21,9% од граѓаните или секој петти смета дека таму корупцијата е средно распространета, 17,1% дека корупцијата е мала, додека 13,4% изјавиле дека незнаат дали таму има корупција.
20. Најголем број од граѓаните се согласуваат со тоа дека невладините организации се основаат за остварување на партиско политички цели или дека политичките партии дел од своите политики ги остваруваат преку ставање на своите политики во форма на граѓански активизам. Со тоа тие делумно ги остваруваат своите политички агенди, но го политизираат и граѓанскиот сектор и влијаат врз зголемувањето на недовербата кон автентичните интереси на граѓанските здруженија. Со тоа и се зголемува перцепцијата дека некои од граѓанските здруженија се изложени на директна корупција од страна на политичките партии.



Графикон 8: Колку се согласувате со следните тврдења

21. Двајца од тројца граѓани веруваат дека постои корупција во невладините организации при доделувањето на средства од централниот буџет или од локалните буџети на општините. Тоа укажува на широко распространетата свест дека со пари од централниот буџет и од буџетите на локалните заедници се финансираат активности за невладини организации според принципот на политичка лојалност или селективност која всушност не е толку во функција на давањето помош за развој на граѓанското општество колку во функција на обезбедување политичка поддршка од тој сектор.
22. Голем бројот од граѓаните 46.6% се согласуваат со тврдењето дека невладините организации и здруженијата на граѓани не ги трошат добиените средства само за реализација на проектите за кои им се доделени и дека во нивната работа не постои висока транспарентност и отчетност. Освен тоа од анкетата произлегува дека 51,9% од граѓаните сметаат дека невладините организации придонесуваат во борбата против корупцијата наспроти 44,1% од анкетираниите кои имаат спротивно мислење.
23. Во истражувањето 46,8% од анкетираниите одговорија дека денес има помалку корупција во невладиниот сектор во споредба со периодот од пред 4 години, додека 35.3% дека денес има повеќе корупција. Над 8% од анкетираниите на

ова прашање и не знаеле да дадат одговор.



Графикон 9: Споредено со периодот пред 4 години, дали би рекле дека во невладините организации денеска има

24. Најголем број од граѓаните сметаат дека Државната комисија за спречување на корупцијата може најефикасно да ја спречи корупцијата во медиумите и во здруженијата на граѓаните. Значајно е исто така дека е висок процентот на довербата во граѓаните како пријавувачи на корупцијата, како и податокот кој е неповолен по надзорните органи во медиумите и невладините организации дека може ефикасно да ја спречат корупцијата.
25. Сите резултати во ова истражување се еден вид пресек на состојбата со проблемот на корупцијата во истражуваниите области. Истражувачкиот тим ја имаше предвид идејата од проектот, односно промената на состојбата во областа на спречувањето на корупцијата да биде мерена преку следење на промените во перцепцијата на граѓаните за неа во следниот тригодишен период. Таквите компаративни показатели би можеле да дадат продлабочен увид во ефикасноста на напорите за спречување на корупцијата и да бидат основа за евалуација на ефикасноста на определен број мерки и политики во набљудуваните области.

