



Groupe d'Etats contre la corruption
Group of States against corruption

ГЕНЕРАЛЕН ДИРЕКТОРАТ ЗА ЧОВЕКОВИ ПРАВА И ПРАВНИ ПРАШАЊА
ДИРЕКТОРАТ ЗА МОНИТОРИНГ



COUNCIL OF EUROPE CONSEIL DE L'EUROPE

Стразбур, 26 март 2010 г.

Доверливо
III Евалуација на ГРЕКО Rep (2009) 6E
II Тема

Трет круг на евалуација

Извештај за евалуација на Република Македонија Транспарентност во финансирањето на политичките партии (II Тема)

Усвоен од ГРЕКО
на 46-тата Пленарна сесија
(Стразбур, 22-26 март 2010 г.)

I. ВОВЕД

1. Република Македонија се приклучи кон ГРЕКО во 2000 година. ГРЕКО го усвои Извештајот за евалуација - Прв круг (Greco Eval I Rep (2002) 7E) за Република Македонија на својата 12-та Пленарна сесија (9-13 декември 2002) и Извештајот за евалуација на Република Македонија – Втор круг (Greco Eval II Rep (2004) 11E) на својата 25-та Пленарна сесија (10-14 октомври 2005). Гореспоменатите извештаи за евалуација како и Извештаите за усогласеност можат да се најдат на веб страницата на ГРЕКО (<http://www.coe.int/greco>).
2. Актуелниот Трет круг на евалуација на ГРЕКО (што започна на 1 јануари 2007 год.) се занимава со следниве теми:
 - **I Тема – Инкриминации:** Членовите 1а и 1б, 2-12, 15-17, 19 став 1 од Кривичната конвенција за корупција (ЕТС 173)¹, членовите 1-6 од нејзиниот Дополнителен протокол² (ЕТС 191) и Водечкиот принцип 2 (криминализација на корупцијата).
 - **II Тема – Транспарентност во финансирањето на политичките партии:** Членовите 8, 11, 12, 13б, 14 и 16 од Препораката Rec(2003)4 за Заедничките правила во борбата против корупцијата во рамките на финансирањето на политичките партии и изборните кампањи, и – поопшто – Водечкиот принцип 15 (финансирање на политички партии и изборни кампањи).
3. Тимот за евалуација на ГРЕКО за II Тема (во понатамошниот текст означуван како 'ТЕГ'), кој ја посети Република Македонија во периодот од 23 до 25 септември 2009 година се состоеше од г-дин Карен ГЕВОРГИАН, заменик декан за меѓународни односи, Правен факултет, Државниот универзитет во Ереван (Ерменија), г-дин Јуси АЛТОНЕН, советник во Министерството за правда (Финска) и стручниот експерт г-динот Франк ЕНГЕЛ, член на Европскиот парламент (Луксембург). ТЕГ беше поддржан од г-ѓа Лаура САН-ЛЕВИА и г-ѓа Софи МОДАЛ-ЛЕЕНДЕРС од Секретаријатот на ГРЕКО. Пред посетата ТЕГ доби опширен одговор на Евалуацискиот прашалник (документот Greco Eval III (2009) 6E REPQUEST, Тема II), како и копии на релевантната законска регулатива.
4. ТЕГ се состана со претставниците од овие државни институции: Државната изборна комисија, Државниот завод за ревизија, Државната комисија за спречување на корупција, Парламентарната комисија за политички систем, министерствата за правда и финансии, Управата за јавни приходи. ТЕГ исто така се состана со претставниците и сметководителите на четири од водечките политички партии: ВМРО-ДПМНЕ (Внатрешно-македонска револуционерна организација–Демократска партија за македонско национално единство, либерална партија, водечката партија во владејачката коалиција), СДСМ (Социјал-демократскиот сојуз на Македонија, опозиција), ДУИ (Демократска унија за интеграција, дел од владејачката коалиција) и ЛДП (Либерал-демократска партија, опозиција), како и претставници на Транспаренси интернешнал и научната јавност.
5. Овој извештај за II тема од Третиот круг на евалуација на ГРЕКО за Транспарентноста во финансирањето на политичките партии беше изготвен врз основа на одговорите на прашалникот и информациите што беа добиени за време на посетата на терен. Главната

¹ Република Македонија ја ратификуваше Кривичната конвенција за корупција (ЕТС 173) на 28 јули 1999 г. Конвенцијата стапи на сила во Република Македонија на 1 јули 2002 г.

² Република Македонија ја ратификуваше Дополнителниот протокол на Кривичната конвенција за корупција (ЕТС 191) на 14 ноември 2005 г. Тој стапи на сила во Република Македонија на 1 март 2006 г.

цел на извештајот е да ги процени мерките што се усвоени од страна на властите на Република Македонија со цел да одговорот на барањата што произлегуваат од одредбите посочени во став 2. Извештајот содржи опис на состојбата, по што следи критичка анализа. Заклучоците вклучуваат листа на препораки усвоени од страна на ГРЕКО и упатени до Република Македонија со цел да се подобри нејзиното ниво на почитување на одредбите што се разгледуваат овде.

6. Извештајот за I Тема – Инкриминации даден е во Greco Eval III Rep (2009) 6E-Тема I.

II. ТРАНСПАРЕНТНОСТА ВО ФИНАНСИРАЊЕТО НА ПОЛИТИЧКИТЕ ПАРТИИ – ОПШТ ДЕЛ

Дефиниција за политичка партија

7. Според членот 2(1) од Законот за политички партии, политичка партија е доброволна организација на граѓани, формирана за остварување и заштита на политички, економски, социјални, културни и други права и уверувања како и за учество во процесот на донесување на политички одлуки кога е дел од власта
8. Политичките партии можат да формираат правни лица, како што се тинк-тенкови или истражувачки институти но само за непрофитни цели.

Основање и регистрација

9. Законот за политички партии ги утврдува следниве услови за формирање на политички партии: тие можат да бидат основани од најмалку 1.000 државјани на Република Македонија кои имаат избирачко право и кои го дале својот потпис за основање на политичката партија. Едно лице може да биде основач на повеќе од една партија. Регистрацијата на политичката партија е задолжителна на секои четири години со собирање и поднесување на нова листа од 1000 потписи (член 11, Закон за политички партии).
10. За да бидат регистрирани, новоформираните партии мора да поднесат во рок од 30 дена од датумот на нивното основачко собрание, барање до основниот суд под чија јуриisdикција се наоѓа нивното седиште (член 18, Закон за политички партии). Ова барање треба да ги содржи:
 - записникот од основачкото собрание;
 - одлуката за основање;
 - изјави за основање;
 - статут на партијата и програма за нејзината работа;
 - одлука за избор на органи на политичката партија во која ќе бидат наведени имињата на претседателот на политичката партија, и на лицето (лицата) одговорни за материјално- финансиското работење на партијата;
 - уверенијата за државјанство на основачите;
 - приказ на ознаката на политичката партија.
11. Судот го проверува барањето и поднесените документи дали се комплетни и дали се исполнети условите дадени во Законот за политички партии и доколку е задоволен издава одлука за внесување на политичката партија во судскиот регистар. Во случај барањето да

не е потполно или програмата, статутите, името и логото се во спротивност на законот, тој бара од подносителот да ги направи потребните корекции; доколку резултатот на овој процес и понатаму е незадоволувачки, го одбива барањето. Оваа одлука е предмет на жалба пред Апелацискиот суд во Скопје (членовите 20 до 25, Закон за политички партии).

12. Копија на сите податоци содржани во децентрализираните судски регистри се чува во централниот судски регистар на политички партии што се наоѓа во Основниот суд Скопје 2 (член 17-а, Закон за политички партии). Овој регистар – што ги содржи името, скратеното име, седиштето на партијата, како и имињата на нејзиниот претседател или претставници и лицето/лицата задолжени за материјално-финансиското работење на партијата – е од јавна природа (член 17, Закон за политички партии)
13. Од моментот на внесување во судскиот регистар политичката партија се здобива со статус на правно лице и мора да отвори банкарска сметка во наредните 15 дена (член 26, Закон за политички партии). Од тој момент натаму партијата е одговорна за своите обврски за што гарантира со целиот свој имот.
14. Во времето на посетата на ТЕГ, постоеја 90 регистрирани политички партии од кои некои беа во процес а пререгистрање во согласност со законското барање (види став 9). Двете водечки партии коишто се менуваат на власт од 1991 година се ВМРО-ДПМНЕ (Внатрешно-македонска револуционерна организација–Демократска партија за македонско национално единство) и СДСМ (Социјал-демократскиот сојуз на Македонија) коишто на последните избори беа дел од Коалицијата СОНЦЕ.

Учество во изборите

15. Република Македонија има еднодомен парламент, Собрание, составено од 123 члена избрани со четиригодишен мандат по пат на општо и директно гласање следејќи го моделот на пропорционално претставување. Претседателот на Републиката³ се избира на директни општонародни избори со петгодишен мандат, со право на максимум два последователни мандати. Листите на кандидати за функцијата Претседател на Републиката можат да бидат поднесени од најмалку 10.000 гласачи или 30 парламентарци (член 59, Изборен законик).
16. Според членот 22 од Уставот сите граѓани со наполнети 18 години имаат право на глас, освен ако не им била одземена деловната способност со судска одлука. Слично на ова граѓаните со навршени 18 години, деловно способни и коишто не отслужуваат казна затвор за кривично дело или коишто не биле осудени со правосилна судска одлука на безусловна казна затвор од најмалку 6 месеци, имаат право да бидат избрани во Собранието (член 7, Изборен законик)⁴.
17. Секоја регистрирана политичка партија или група на партии како и секоја група од најмалку 1.000 гласачи има право да предложи листа на кандидати за Собранието (членови 60 и 61, Изборен законик). Лицето коешто формално поднесува листа на кандидати се смета за

³ Иако Уставот на претседателот му доверува одредени овластувања, функцијата на претседателот е воглавно од церемонијална природа. Последните претседателски избори се одржаа во мај 2009 година кога беше избран Горге Иванов

⁴ Истите услови важат и за правото да се биде избран на локални избори со дополнителен услов за жителство во општината каде кандидатот сака да се кандидира (член 7, Изборен законик). Претседателските кандидати мора да се државјани, не помлади од 40 години, мораат да имаат живеено на територијата на земјата најмалку 10 години во текот на последните 15 години пред изборот (член 80, Устав).

„организатор на кампања“ (член 70, Изборен законик) заради примена на одредбите од Изборниот законик за изборни кампањи.

18. За потребите на парламентарните избори, територијата на земјата е поделена на шест изборни единици, а од секоја од нив се избираат 20 пратеници (член 4(2), Изборен законик). Овие единици имаат приближно еднаков број на гласачи, но нивните граници не кореспондираат на ниедна административна или територијална поделба. Преостанатите 3 члена на Собранието ги претставуваат граѓаните што живеат во странство и се избрани со пропорционална претставеност, по еден за секоја од трите области: Европа и Африка; Северна и Јужна Америка; и Австралија и Азија
19. 120 собраниски места се доделуваат во согласност со пропорционалниот изборен систем, според методот на Де Хондт⁵. По утврдувањето на вкупниот број на гласови дадени во секоја изборна единица, секоја листа на кандидати поодделно се дели со низата делители 1,2,3,4 и така додека сите 20 места за таа единица не бидат доделени. Нема праг за влез во Собранието.
20. Локалните избори се однесуваат на избор за локалните совети како и за советот на градот Скопје. Тие се одржуваат на секои четири години и се засноваат на пропорционалниот изборен систем; изборите за градоначалник на општините и на градот Скопје се одржуваат на секои четири години и го следат изборниот модалитет на мнозинство.

Партиската претставеност во Собранието

21. Последните парламентарни избори се одржаа на 1 јуни 2008: 18 партии, коалиции или групи на гласачи зедоа учество на овие избори⁶, од кои 5 се здобија со места во Собранието:

- Коалицијата на ВМРО-ДПМНЕ	- 63 места
- СОНЦЕ-Коалицијата за Европа	- 27 места
- Демократската унија за интеграција (ДУИ)	- 18 места
- Демократската партија на Албанците (ДПА)	- 11 места
- Партијата за европска иднина (ПЕИ)	- 1 место

⁵ Де Хондт методот е метод на највисоки средни големини за доделување места во пропорционалниот изборен систем со партиски листи.

⁶ Тие политички партии и коалиции беа: Група на избирачи РМ, Група на избирачи ПГ, ВМРО Демократска партија, Партија за демократска перспектива, Национална демократска унија, Партија на слободни демократи, Демократска унија на Албанците, Трајно Македонско Радикално Обединување; Партија за европска иднина, Радикална партија на Србите во Македонија, Демократска унија за интеграција, Движење за национално единство на Турците, Демократска партија на Албанците, Татковинска Македонска Организација за Радикална обнова – Вардар-Егеј-Пирин, СОНЦЕ Коалиција за Европа (составена од Социјалдемократски Сојуз на Македонија, Нова социјалдемократска партија, Либерално-демократска партија, Либерална партија на Македонија, Нова Алтернатива, Зелена партија на Македонија, Партија на пензионерите на Република Македонија, Демократска унија на Власите од Македонија), Социјал-демократската партија на Македонија, Коалицијата ВМРО-ДПМНЕ (составена од Социјалистичката партија на Македонија, Демократската унија, Демократска обнова на Македонија, Демократската партија на Турците од Македонија, Демократската партија на Србите од Македонија, Сојуз на Ромите на Македонија, Македонска обединета партија за еманципација, Партија за правда, Партија за демократска акција на Македонија, Партија на Власите оф Македонија, Партија за интеграција на Ромите, Народно движење за Македонија, Демократска партија на Бошњациите, Партија на зелените, Демократска унија на Ромите, Работничко-земјоделска партија на Република Македонија, Партија за целосна еманципација на Ромите) и Сојуз на Титови леви сили

22. Коалицијата на ВМРО-ДПМНЕ, Демократската унија за интеграција (ДУИ) и Партијата за европска иднина (ПЕИ) ја формираа актуелната коалициска влада.

Преглед на системот на политичко финансирање

Правна рамка

23. Законот за финансирање на политичките партии бр. 76/04 (ЗФПП), усвоен во 2004 година, го уредува финансирањето на политичките партии. Тој го опфаќа финансирањето на редовните активности на политичките партии и нивниот надзор, а последен пат беше изменет и дополнат во јули 2009 г. Некои одредби за финансирањето на политичките партии исто така се содржани во Законот за политичките партии, којшто за првпат беше усвоен во 1994 и изменет и дополнет во 2007 г.
24. Финансирањето на изборните кампањи воглавно е регулирано во Главата VI од Изборниот законик – Изборна кампања и финансирање на изборната кампања бр.40/2006, која беше ревидирана на 29 октомври 2008 г. и се занимава со организирањето на кампањи, пристап до медиуми, финансирање на изборите, финансиските извештаи и рефундирањето на изборните трошоци.
25. Некои одредби за надзорот на политичките партии и изборните кампањи исто така се содржани во законите кои ги уредуваат различните надзорни институции, особено Законот за спречување на корупцијата бр. 28/2002, изменет и дополнет во 2004 и 2006 и Законот за државна ревизија бр. 95/97, последен пат изменет и дополнет во 2006 г.

Директно јавно финансирање

Политички партии

26. Процент (0,06%) од годишниот буџет на државата како и од буџетите на општините и на градот Скопје годишно се издвојува за финансирање на политичките партии (член 9, ЗФПП). Овие средства се дистрибуираат периодично – на три месеци, на шест месеци или еднаш годишно во зависност од ликвидноста – според следнава формула: 30% се дистрибуираат подеднакво меѓу сите партии што добиле барем 1% од гласовите дадени на последните парламентарни или локални избори. Преостанатите 70% се дистрибуираат меѓу политичките партии пропорционално на бројот на нивните избрани претставници во Собранието или во општинските совети (член 10, ЗФПП). Министерството за финансии ја пресметува сумата која и следува на секоја политичка партија врз основа на информациите доставени од страна на Државната изборна комисија за бројот на гласови и освоените места на последните избори.
27. Државниот буџет за 2009 изнесуваше околу 2,5 милијарди евра, што значи дека вкупниот износ што се издвојува за финансирање на политичките партии, надвор од изборните кампањи, е околу 1,5 милиони евра. За поголемите партии ова претставува главниот извор на финансирање во годините кога нема избори.

Изборни кампањи

28. Изборниот законик го уредува директното јавно финансирање на изборните кампањи преку рефундирање на трошоците за изборната кампања. Меѓутоа ова рефундирање е резервирано за избраните кандидати, коишто имаат право да добијат 15 денари (0,25 евра) што се исплаќаат од републичкиот или од локалните буџети за секој добиен глас (член 86, Изборен законик).
29. Рефундирањето на трошоците за кампањата се одобрува со одлука на Собранието, релевантниот општински совет или Советот на град Скопје, откако организаторот на кампањата ќе го презентира финансискиот извештај за кампањата (член 86, Изборен законик).

Индиレクトно јавно финансирање

30. Некои форми на индиレクトно јавно финансирање на изборните кампањи се предвидени во Изборниот законик. за рекламните плакати (билборди) за кампањата се обезбедува бесплатен простор од страна на општините (член 78, Изборен законик) како и јавни простории за средби (училишта, културни домови или други државни или општински објекти), опрема и други капацитети можат да се користат за изборните митинзи доколку нема други капацитети коишто се на располагање (член 82, Изборен законик). Јавните медиуми не смеат да емитуваат бесплатна политичка реклама со исклучок на бесплатно време за емитување што се доделува под еднакви услови на сите кандидати на изборите за да се претстават себеси и своите програми (член 75, Изборен законик).

Приватно финансирање

Политички партии

31. Во согласност со членот 13 од ЗФПП, политичките партии можат да примаат приватни средства само во форма на:
- членарини;
 - донации во готовина, имот или услуги, како од физички така и од правни лица;
 - оставина на недвижен или движен имот;
 - приходи од продажба на рекламен материјал;
 - приходи од партискиот имот, банкарски сметки и активности (како што е продажба на билети за настани организирани од партијата).
32. Што се однесува до износот/големината/фреквентноста на приватните придонеси, членот 16 од ЗФПП уредува дека придонесите од кој било поединечен донатор не смеат, за физички лица, да надминуваат 75 пати од просечната месечна плата во дадената година, а за правните лица, 150 пати на просечната месечна плата⁷. Што значи врвот на донацијата е околу 1,5 милиони денари (24.877 евра) за физички лица и 3 милиони денари (49.754 евра) за правни лица. ТЕГ беше информиран дека овој извор на финансирање е еден вид на инвестиција во текот на изборните периоди, особено кога се работи за водечките партии, бидејќи донаторите очекуваат „да им биде вратено“ доколку партијата која ја поддржуваат победи на изборите.
33. Низа ограничувања се применуваат за изворите на приватно финансирање. Според членот 20 од ЗФПП, политичките партии не смеат да добијат средства од:
- странски влади, физички и правни лица, како и меѓународни организации и институции;

⁷ Јуни 2009 просечна нето плата: околу 20.000 денари (332 Евра)

- компании контролирани од странски инвеститори;
 - државни и локални владини тела, покрај оние што се доделени како директно јавно финансирање што беше појаснето погоре (види став 26);
 - јавни институции, претпријатија и фондови кои управуваат со државни фондови;
 - јавни институции, претпријатија и фондови креирани од општини;
 - јавни институции и компании во кои државата поседува 20% или повеќе од акциите;
 - приватни компании кои обезбедуваат стоки и услуги за државните тела;
 - невладини организации, религиозни заедници и групи;
 - анонимни или неидентификувани извори.
34. Членарината што ја плаќа секој член на партијата не смее да изнесува повеќе од една просечна месечна плата⁷ (член 14, ЗФПП) Партиите со кои се сретна ТЕГ за време на посетата изјавија дека членарините што ги плаќаат нивните членови се движат од околу 50 евроценти до 2,5 или 3% од нето приходите на нивните членови. Некои членови на партии како што се студенти или самохрани мајки се ослободени од плаќањето на членарината, додека избраните претставници и членови што имаат ангажман во партијата мораат да плаќаат поголема членарина. Ова е важен извор на финансии за партиите, особено надвор од изборните периоди. Партиите со кои се состанавме за време на посетата не известија дека постои пораст на членството и со тоа на приходите од членарина во време кога партијата е на власт и опаѓање кога е во опозиција.

Период на изборната кампања

35. Во согласност со членот 83 од Изборниот законик, дозволените извори на приватно финансирање за изборни кампањи се членарините на политичката партија, донации од физички лица во износ не поголем од 5.000 евра и донации од правни лица до 20.000 евра. Донациите можат да бидат и во натура. Стоки и услуги коишто се даваат бесплатно или за нив плаќа трето лице се сметаат за донации и затоа потпаѓаат во овие ограничувања (член 83-а, Изборен законик).
36. Спротивно на ова, стоките и услугите што се добиваат по намалена цена не се опфатени со овие ограничувања за приватните донации (член 83(3) и 83-а, Изборен законик). Ова особено се однесува на попустите што ги даваат електронските и печатените медиуми на учесниците во изборните кампањи.
37. Приватните средства мора да бидат депонирани на посебна банкарска сметка која треба да ја отвори организаторот на кампањата за покривање на изборните трошоци (член 71, Изборен законик) Сите изборни трошоци мора да бидат исплатени од оваа банкарска сметка, која мора да биде отворена во рок од 48 часа од одобрувањето на листата на кандидати од страна на надлежната изборна комисија (член 71, Изборен законик) Банкарската сметка се затвора по изборите откако трошоците за кампањата ќе бидат рефундирани од страна на државата (види ги ставовите 28 и 29).
38. Што се однесува до ограничувањата или рестрикциите на видовите на приватно финансирање што е дозволено во контекст на изборната кампања, членот 83 од Изборниот законик предвидува ограничувања коишто се слични на оние што се применуваат за политичките партии. Овие забрани се однесуваат на финансирање од:
- државниот буџет со исклучок на оние средства доделени како директно јавно финансирање посочено горе (види став 26);

- буџетите на општините и на градот Скопје освен оние доделени со директно јавно финансирање што е горе посочено.
- јавни претпријатија и институции;
- здруженија, фондации, религиозни заедници и групи;
- странски влади, физички и правни лица, како и меѓународни организации и институции;
- здружени компании чиј капитал е контролиран од странски инвеститори;
- неидентификувани извори.

39. Во случај приватните донации да ги надминат гореспоменатите лимити или не може да се утврди нивното потекло, организаторот на кампањата мора да ги префрли на сметка на државниот буџет (член 83 (4), Изборен законик).

Режим на оданочување

40. Не постојат никакви даночни олеснувања за приватни донации за политичките партии или изборни кампањи (член 17, Закон за донации и спонзорства во јавните дејности бр. 47/06 и 86/06).

Трошоци

41. Не постојат општи ограничувања за трошоците на политичките партии. Меѓутоа во контекст на изборните кампањи членот 84 од Изборниот законик уредува дека организаторите на кампањата не можат да потрошат повеќе од 180 денари (2,93 евра) по регистриран гласач во изборната единица каде што е поднесена кандидатската листа. Овие трошоци се исплаќаат само преку сметка отворена за време и за изборната кампања (види го став 37).

III. ТРАНСПАРЕНТНОСТА НА ПАРТИСКОТО ФИНАНСИРАЊЕ – ПОСЕБЕН ДЕЛ

(i) Транспарентност (членови 11, 12 и 13б од Препораката Rec(2003)4)

Евиденција и сметки

42. Според членот 23 од ЗФПП политичките партии мораат да водат евиденција за своите приходи и трошоци. Што се однесува до обврските, партиите подложат на Законот за сметководство за непрофитни организации. Приходот мора да биде заведен според видот, износот и изворот. ТЕГ беше информиран дека главните политички партии користат аналитички систем на сметководство со евиденција на поединечни ставки за приходите и расходите. Локалните ограноци на партиите поднесуваат извештај за своите приходи до централата периодично, а исплатата на трошоците се прави на централно ниво, со оглед дека партиите имаат само една банкарска сметка. Локалните ограноци можат да имаат под-сметки, но во овој случај, извештаите на партијата и на сите нејзини ограноци мораат да бидат консолидирани (член 26, ЛФПП).

43. Евиденцијата и сметките се водат за конкретни временски периоди во зависност од видот на документите (член 13, Закон за сметководство на буџетите и буџетските корисници):

- документи во врска со продажби и фактури се чуваат 3 години;
- сметководствените документи врз основа на кои се внесуваат податоци во книгите се чуваат 5 години;
- документите и податоците за платите на вработените се чуваат постојано.

44. Исто така, политичките партии мораат да водат регистар на донации што се примени, со информации за името на секој донатор, видот и износот на донацијата и датумот на кој била примена (член 17 ЗФПП). Оваа обврска исто така важи во контекст на изборните кампањи (членови 83-б и 85, Изборен законик). ТЕГ беше информиран дека Министерството за финансии на 9 ноември 2009 издало Правилник и шаблон за евиденција на донациите.

Обврски за поднесување извештаи

45. Политичките партии мораат да го изготват годишниот извештај до 31 март секоја година за работата на партијата и нејзините ограноци во претходната година. Овој извештај вклучува податоци за различни видови сопственост и извори на приходи (свкупните приходи, грантови, пари, материјални средства, опрема, услуги, сопствени приходи, членарина) и за свкупните расходи (член 27 ЗФПП). Овој извештај се поднесува до Државниот завод за ревизија, Управата за јавни приходи, Министерството за финансии и Централниот регистар (член 26, ЗФПП).
46. Партиите исто така подложат на посебни обврски за поднесување на извештаи што се однесуваат на приватното финансирање: според членовите 17 и 25 од ЗФПП, партиите мораат да изготвуваат извештаи за примените донациите на секои три месеци, врз основа на податоците содржани во регистрите на донации (види го горе став 44). Такви извештаи се поднесуваат до Министерството за финансии и Државниот завод за ревизија, а од усвојувањето на измените и дополнувањата на ЗФПП од јули 2009 година тие исто така се доставуваат и до Управата за јавни приходи.

Период на изборната кампања

47. Најдоцна 15 дена по изборите, организаторите на кампањите мораат да поднесат сеопфатен финансиски извештај за кампањата за да им бидат рефундирани трошоците за кампањата. Таквите извештаи треба да бидат изготвени според шаблонот што го издава Министерството за финансии и треба да биде поднесен до Државната изборна комисија, Државниот завод за ревизија, Државната комисија за спречување корупција и Собранието. Во случајот на локалните избори, такви извештаи исто така треба да се достават и до советите на општините и Советот на град Скопје (член 85, Изборен законик).
48. И медиумите подложат на одредени обврски за поднесување извештаи за да се обезбеди почитување на одредбите од Изборниот законик што се однесуваат на еднаквиот третман на кандидатите. Медиумите што рекламираат мораат да поднесат извештај најдоцна 15 дена по изборите за рекламниот простор што и бил отстапен на секоја кандидатска листа и цените што им биле дадени. Таквите извештаи, изготвени според шаблонот што го издава Министерството за финансии треба да бидат поднесен до Државната изборна комисија, Државниот завод за ревизија и Државната комисија за спречување корупција (член 85-а, Изборен законик).

Услов за објавување и пристап до сметководствената евиденција

Политички партии

49. Членот 23 од ЗФПП утврдува општ принцип на јавност на приходите и расходите на политичките партии. Заради транспарентност со последните измени и дополнувања на овој закон беа додадени дополнителни услови за објавување: политичките партии треба да ги објават целите годишни финансиски извештаи на својата веб страница, во Службен весник и најмалку во еден дневен весник (членови 26 и 27-а ЗФПП). Регистарот на донации и листата на донатори исто така мора да бидат објавени.
50. Дополнително, политичките партии подложат на законот за слободен пристап до јавни информации слично на она што важи за државните институции.

Изборни кампањи

51. Членот 85 од Изборниот законик уредува дека финансиските извештаи што се поднесени од страна на организаторите на кампањи треба да бидат објавени од страна на Државната изборна комисија на нејзината веб страница.
52. Ревизијата што ја врши Државниот завод за ревизија на овие финансиски извештаи исто така се објавува од страна на Заводот на неговата веб страница (член 85 б, Изборен законик).
53. Извештаите што ги поднесуваат медиумите за политичкото рекламирање во текот на кампањата исто така треба да се објават од страна на институциите што ги добиваат - Државната изборна комисија, Државниот завод за ревизија, Државната комисија за спречување корупција – на нивните веб страници (член 85-а, Изборен законик).

(ii) Надзор (член 14 од Препораката Рес(2003)4)

Внатрешен надзор

54. Според членот 24 од ЗФПП политичките партии мораат да предвидат во своите статuti, или во друг документ, механизам за внатрешен надзор и да назначат тело за таа цел. Претставниците на поголемите политички партии го информираа ТЕГ дека мораат да ја исполнат оваа обврска со воспоставување на хиерархиски механизам за одобрување на сметките и финансиските извештаи. Овие изводи и финансиски извештаи изготвени од професионални сметководители ангажирани од страна на партиите, ги разгледува внатрешно тело за мониторинг, а потоа се усвојуваат од страна на генералното собрание или централниот комитет.

Надворешен надзор

55. Обврските во врска со надворешниот надзор на политичките партии се расцепкани меѓу повеќе тела.

Државен завод за ревизија

56. Државното финансирање на политичките партии и изборните кампањи е предмет на надворешна ревизија од страна на Државниот завод за ревизија (член 1, Закон за државна ревизија, член 26, ЗФПП; член 85, Изборен законик). Државниот завод за ревизија е независно тело чиј директор и заменик ги назначува Собранието со мандат од 10 години (член 13, Закон за државна ревизија). Државните ревизори се експерти по економија и

право, и имаат работно искуство во сметководство или финансиско работење. Тие мора да се независни од партијата што ја проверуваат (член 26, ЗФПП). Во текот на посетата на земјата ТЕГ беше информиран дека Државниот завод за ревизија врши 90 ревизии годишно што ги опфаќа сите институции и тела коишто подложат на нивна контрола.

57. Во согласност со членот 6 од Законот за државна ревизија, политичките партии што добиваат државни средства се меѓу оние тела што подложат на ревизија најмалку еднаш годишно од страна на Државниот завод за ревизија, во согласност со неговата годишна програма. Надлежноста на Државниот завод за ревизија во однос на државното финансирање на политичките партии беше воведено во 2005 година и ТЕГ беше информиран дека во текот на таа година Државниот завод за ревизија ги проверил сметките на некои од политичките партии. Меѓутоа од тогаш врз политичките партии не е извршена ревизија, со оглед дека Државниот завод за ревизија функционира врз основа на годишна програма, која содржи критериуми за избор на телата што ќе бидат подложени на ревизија. Иако Државниот завод за ревизија е една од оние институции што ги добиваат годишните финансиски извештаи и тримесечните извештаи за донациите (видете го став 45 и 46), политичките партии до сега не биле подложени на проверки. Државниот завод за ревизија може да се одлучи да спроведе посебна ревизија на сметките на политичките партии доколку добие жалба, но ова сè уште не е случило.
58. Наспроти тоа, Државниот завод за ревизија врши редовни проверки на државните средства што ги примаат и трошат за време на изборните кампањи (член 5, Закон за државна ревизија), врз основа на финансиските извештаи поднесени од страна на организаторите на кампањата (види го став 47). Целта на оваа контрола е да се обезбеди горните граници на донациите и трошоците да бидат почитувани, донациите да не доаѓаат од забранети извори и правилата издадени од Министерството за финансии во однос на форматот на извештаите и сметките да бидат почитувани. ТЕГ беше информиран дека причината за интересот за изборните кампањи е поради големиот проток на пари и последователно се верува дека ризиците од незаконско финансирање и трошоци се повисоки.
59. Извештајот изготвен од Државниот завод за ревизија за јавните средства во текот на изборните кампањи се поднесува до властите што се надлежни за надзор на работата на телото врз кое било извршена ревизија (член 23, Закон за државна ревизија), што во случајот на политичките партии тоа се Министерството за финансии и Министерството за правда. Исто така сите извештаи коишто ги содржат финансиските наоди се поднесуваат до Министерството за финансии (член 23, Закон за државна ревизија). Државниот завод за ревизија исто така може да ги испрати своите извештаи до Собранието доколку утврди дека „финансиските извештаи не даваат вистинска и исправна слика за состојбата и резултатите од работата“ (член 24-а, Закон за државна ревизија)
60. Доколку во текот на ревизијата Државниот завод за ревизија има основ за сомнеж дека било направено кривично дело, обврзани се да го информираат јавниот обвинител (член 24, Закон за државна ревизија),

Државна комисија за спречување на корупција

61. Државната комисија за спречување на корупција е надлежна за следење на финансиските активности на партиите, како за време на изборните кампањи така и во текот на нивните редовни активности, особено за да се обезбеди дека тие не добиваат и користат анонимни

или нелегални извори на финансиски средства (член 13(1), Закон за спречување на корупција) или други државни средства покрај оние што се наменети за финансирање на политичките партии и изборните кампањи (член 10, Закон за спречување на корупција).

62. Државната комисија за спречување на корупција е независна институција составена од 7 членови назначени од Собранието со мандат од 5 години кој не се обновува. Ним им помага Секретаријат од 14 луѓе, кој наскоро ќе се зголеми на 21 или 22. На ТЕГ му беше кажано дека во текот на изборните периоди поголемиот дел од персоналот е инволвиран во следење на изборните кампањи. Надвор од изборните периоди, еден советник е специјализиран за редовното финансирање на политичките партии. Државната комисија за спречување на корупција мора да одговори на пријавите на граѓаните, медиумите, анонимните пријави и на сопствена иницијатива.
63. ТЕГ беше информиран дека Државната комисија за спречување на корупција врши надзор во три паралелни насоки, со проверка на финансиските извештаи за изборните кампањи поднесени од страна на организаторите на кампањите, извештаите на Советот за радиодифузија за платените политички реклами (види го ставот 72) и со споредување на информациите содржани во овие извештаи.
64. Доколку има причини да се сомнева во неправилности, Комисијата може да побара од надлежните власти, односно Управата за јавни приходи, финансиската полиција и други државни тела да иницираат истрага и да ги испитаат движењата на сметката на партијата или кандидатот (член 13, Закон за спречување на корупцијата). Комисијата исто така може да стапи и директно во контакт со банките. Врз основа на своите наоди, Комисијата може да поднесе извештај до Собранието доколку јавните средства биле злоупотребени во рамките на изборната кампања или воопшто (член 12, Закон за спречување на корупција).

Управа за јавни приходи

65. Надлежноста на Министерството за финансии да ги следи финансиските активности на политичките партии ја спроведува Управата за јавни приходи (член 26, ЗФПП), владино тело што се наоѓа под нејзина надлежност. Иако главната задача на Управата за јавни приходи е спроведувањето на даночната политика и собирањето на даноци, таа е исто така надлежна за следење на финансиските активности на политичките партии (член 26, ЗФПП). Таа има персонал од 1.200 лица, од кои 300 работат на надворешна ревизија. Инспекторите се независни од партијата врз која вршат надзор (член 26, ЗФПП).
66. Надзорот на Управата за јавни приходи се фокусира на трошоците на политичките партии, како во рамките на нивните редовни активности така и за време на изборните кампањи, врз основа на годишните извештаи и сметките на партиите, како и сметките од изборната кампања. Управата за јавни приходи работи на тој начин што следи план на акција, според кој таа набљудува од прилика по една партија годишно.
67. Управата за јавни приходи нема истражни овластувања. Доколку се сомнева во нерегуларности таа тоа го пријавува во Финансиската полиција која понатаму спроведува истрага. Врз основа на нејзините наоди исто така може да пријави до надлежните власти за тие да покренат прекршочни постапки.

Други тела

68. Неколку други тела од далеку се вклучени во надзорот на политичките партии.
69. Државната изборна комисија којашто е задолжена за организирање и следење на изборите има обврска да ги прими финансиските извештаи поднесени од страна на организаторите на изборните кампањи и да ги објави на својата веб страница. Меѓутоа нејзината улога е ограничена на тоа да обезбеди извештаите да бидат добиени во рамките на пропишаните рокови и да преземе соодветни активности доколку не се; таа не врши проверка на содржаната на овие извештаи и ги објавува во формата во кои ги добила.
70. Државната изборна комисија исто така е надлежна да покрене дисциплински, прекршочни или кривични постапки доколку се сомнева дека одредбите од Изборниот законик – вклучително оние за финансирањето на изборните кампањи – биле прекршени (член 31(3), Изборен законик). Меѓутоа ТЕГ беше информиран дека во пракса, што се однесува до одредбите за финансирање, оваа надлежност се спроведува во консултација со Државниот завод за ревизија: врз основа на наодите на вторава, обете институции се договараат која од нив ќе ги покрене соодветните постапки.
71. Извештаите за изборните кампањи исто така се поднесуваат до Собранието за да бидат разгледани, најпрво од страна на Комисијата за политички систем, а потоа на пленарна седница.
72. Конечно Советот за радиодифузија меѓу другото го следи и почитувањето на правилата за платената политичка реклама за време на изборните кампањи од страна на политичките партии и организаторите на кампањите.

(iii) Казнени мерки (член 16 од Препораката Рес(2003)4)

73. Законите кои го уредуваат финансирањето на политичките партии и изборните кампањи содржат неколку одредби за парични казни коишто можат да им се изречат на политичките партии, лицата одговорни за финансискиот менаџмент во рамките на партиите, организаторите на кампањите и донаторите за повреди, квалификувани како прекршоци, на одредбите од овие закони. Дополнително, Кривичниот законик предвидува казнена мерка затвор во случај на злоупотреба на средствата од изборната кампања.
74. Казнените мерки предвидени во Законот за финансирање на политичките партии беа зајакнати како резултат на измените и дополнувањата од јули 2009, како што е појаснето долу:
- доколку донациите ја надминуваат горната граница за донации, физичките лица подложат на парична казна во износ од 1.000 до 2.000 евра во денарска противвредност, а правните лица на парична казна во износ од 5.000 до 10.000 евра во денарска противвредност (член 28(1), ЗФПП);
 - во случај да се надмине горната граница за донација, доколку партијата не го врати вишокот средства на донаторот, подложи на парична казна во износ од пет до десет пати по износот на разликата меѓу сумата што е дозволена и донираната сума (член 28(2), ЗФПП);
 - доколку партијата не ги префрли средствата добиени од анонимни или неидентификувани извори во државниот буџет, подложи на парична казна во износ од десет до дваесет пати по сумата на донацијата (член 28(3), ЗФПП);

- исто така покрај горенаведените санкции, доколку партијата се стекне и користи средства од нелегални или анонимни извори, таа може да го изгуби своето право на јавно финансирање следната година (член 20(3), ЗФПП);
 - доколку партијата не ги исполни различните барања за поднесување и објавување на извештаи утврдени со ЗФПП, подложи на парична казна во износ од 5.000 до 10.000 евра во денарска противвредност (член 29, ЗФПП).
75. Овие казни мерки може да ги примени основниот суд под чија јурisdикција се наоѓа седиштето на политичката партија (член 31, ЗФПП).
76. Според членот 189 од Изборниот законик, политичките партии подложат на парична казна од 4.000 до 5.000 евра во денарска противвредност, доколку не го поднесат извештајот за финансирањето на изборната кампања или доколку ја надминат границата на дозволените трошоци. Доколку лицето што е задолжено за финансиските активности во рамките на партијата се прогласи за одговорно, тој/таа може да биде парично казнет/а со казна од 500 до 1.500 евра во денарска противвредност. Овие парични казни може да ги изрече основниот суд во чија јурisdикција се наоѓа седиштето на партијата, откако Државната изборна комисија ќе покрене постапка. Судската одлука подложи на жалба.
77. Исто така покрај паричните казни што претходно ги опишавме, во согласност со членот 165 од Кривичниот законик со казна затвор до 3 години може да се казни организаторот на кампања „кој ги злоупотребил своите законски дефинирани овластувања“ со тоа што:
- не ги пријавил изворите на финансиски средства за изборната кампања;
 - не поднесол финансиски извештај за трошоците за кампањата;
 - ги надминал законски дефинираните ограничувања на средства;
 - користел нелегални финансиски средства;
 - направил исплати спротивни на законската регулатива;
 - или на кој било друг начин.

Имунитети

78. Не е предвиден имунитет во законите за дела сторени во делот на финансирањето на политичките партии и/или изборните кампањи.

Институт на застареност на делото

79. Различни институти на застареност важат во зависност дали повредите се квалификувани како прекршоци - ова важи за сите повреди кои подложат на парични казни како што е опишано во ставовите 74 и 76 - или како кривични дела, како што е злоупотребата на средствата за кампањата.
80. За прекршоци во согласност со членот 42 од Законот за прекршоци, институтот застареност на делото за гонење е 1 година од денот кога е направен прекршокот. Институтот на застареност на делото може да биде прекинат но во секој случај не може да се продолжи повеќе од 2 години од денот кога е направен прекршокот.
81. Што се однесува до кривичните дела, институтот на застареност на делото е ваков:
- за гонење на дело сторено од правни лица, 5 години од извршувањето на кривичното дело (член 96-ѓ, Кривичен законик);

- за спроведување на казни мерки од страна на правни лица, 3 години од денот кога пресудата ќе стане правосилна во случај казнената мерка да е парична казна и 5 години во случај казнената мерка да е забрана за вршење на одредена дејност (член 96-ѓ, Кривичен законик);
- за гонење на дела направени од поединци, 10 години од денот кога кривичното дело е сторено, а за кое може да се изрече казнена мерка затвор во времетраење над 5 години (член 107, Кривичен законик);
- за извршување на казна, 10 години од денот кога пресудата ќе стане правосилна (член 109, Кривичен законик).

Статистика

82. Во рамките на својата задача за следење на почитувањето на одредбите од законот во врска со спречувањето на корупција во текот на изборните кампањи во 2005 (локални избори), 2006 (парламентарни избори), 2008 (парламентарни избори) и 2009 (претседателски и парламентарни избори), Државната комисија за спречување на корупција не нашла основ за сомнеж дека нелегални или анонимни извори биле користени во финансирањето на политичките партии и последователно, не покренала ни една постапка по овој основ.
83. Што се однесува до трошоците за платени реклами во текот на изборните кампањи, Советот за радиодифузија утврдил дека во текот на изборните кампањи во 2005, 2006, 2008 и 2009, политичките партии за неколку пати го надминале дозволения лимит.
84. Во 2009 година Државната изборна комисија препорачала покренување на прекршочни постапки пред надлежните судови во 127 случаи на задоцнето поднесување или неподнесување на финансиски извештаи за изборната кампања, од кои 126 се однесувале на локалните избори, а 1 на претседателските. ТЕГ не доби информации за исходот од овие постапки.

IV. АНАЛИЗА

85. Правната рамка за финансирањето на политичките партии и изборните кампањи во Република Македонија е од неодамна и е прилично добро развиена. Главниот закон што го уредува финансирањето на политичките партии и неговиот надзор е Законот за финансирање на политичките партии бр. 76/04 (во понатамошниот текст ЗФПП), усвоен во 2004 година и последен пат изменет и дополнет во септември 2009 год., нешто пред нашата посета на земјата. Што се однесува до финансирањето на изборните кампањи релевантната законска регулатива е содржана во Глава VI од Изборниот законик – Изборна кампања и финансирање на изборна кампања бр.40/2006 усвоен во 2006 година и последен пат изменет и дополнет во октомври 2008 г. Одредбите содржани во гореспоменатите закони се прилично опширни и ја прикажуваат намерата на законодавецот на обезбеди транспарентност и отчетност во политичкото финансирање. Законот за финансирање на политичките партии конкретно бил усвоен како резултат на консензус меѓу политичките партии, и содржи низа силни одлики, како што е забрана за странски и анонимни донации, правила за лимити и откривање, вклучително тримесечни извештаи за приватните донации и забрани на „quid pro quo договори“. Акцентот на транспарентноста, што е поткрепен од општиот принцип на јавност на приходите и расходите на политичките партии, како и разновидните барања за поднесување и објавување на извештаите, се работи што исто така можат да се поздрават.

Неодамнешните измени и дополнувања на овој закон поправија низа слабости што постоеле претходно, иако премногу е рано за проценка на нивната ефективност. Меѓутоа, остануваат некои други слабости во однос на транспарентноста, кои подолу ќе бидат детално разгледани.

86. Исто така, наспроти прилично робусната законска рамка во пракса нема ниту еден позначаен случај на покренато обвинение против партија или кандидат или санкционирани повреди на правилата за политичкото финансирање, иако неколку соговорници со кои се состана ТЕГ укажаа на нерегуларности, на пример во однос на транспарентноста на донациите или горните граници на трошоците во текот на изборните кампањи. Според ТЕГ одлучувачки фактор што го попречува ефективното спроведување на законите во оваа област е големиот број на тела инволвирани во надзорот на политичките партии и фрагментарното доделување на надлежностите на секое од овие тела. Последователно, надворешниот надзор на политичките партии и изборните кампањи е премногу расцепкан и ТЕГ е загрижен дека ова негативно влијае не само на ефикасноста на самиот надзор, туку и на почитувањето на законската регулатива во целост.

Транспарентност

87. И покрај правниот акцент на транспарентноста, општото сфаќање на јавноста, како што е прикажано од граѓанското општество, е дека во земја во која плаќањето во готово сè уште игра важна улога, транспарентноста е генерално ниска и дека политичките партии и кандидати за избори добиваат и трошат многу повеќе пари отколку што се гледа од финансиските извештаи. Што се однесува до трошоците направени во текот на изборните кампањи, Државната комисија за спречување на корупција во својот Годишен извештај за 2006 година⁸, најде докази дека некои од водечките партии имаат потрошено три пати повеќе пари од прикажаното. Неправилностите пријавени во врска со изборите од 2008 година биле помалку сериозни, но трошењето повеќе од дозволеното сè уште преовладувало, особено во делот на платените политички реклами.
88. Неодамнешните измени и дополнувања на Законот за финансирање на политичките партии и на Главата VI од Изборниот законик – што беа усвоени во јули 2009 и октомври 2008 година, по притисокот од граѓанското општество за поголема транспарентност – се во насока на пополнување на некои празнини што беа идентификувани во претходните прилики⁹ со, меѓу другото, проширување на дефиницијата за донации со цел попрецизно да ги отслика донациите во натура, зголемувајќи ја горната граница на трошоци во текот на изборните кампањи и зајакнување на барањата за поднесување на извештаи и откривање. ТЕГ смета дека овие амандмани одат во вистински правец бидејќи можат да помогнат во зголемувањето на транспарентноста, особено за време на изборните кампањи.
89. Имајќи го ова на ум, а во интерес на постигнување на соодветна транспарентност во финансирањето на изборните кампањи, ТЕГ сака да нагласи дека правилата во врска со периодот на финансиско упатување што важи за изборните кампањи треба повторно да се разгледаат со цел финансиската активност во текот на изборните кампањи да е во целост прикажана. Како што е објаснето во описниот дел од извештајот (види став 37), според актуелните правила сите трошоци во врска со изборите мора да се исплатат од средства депонирани на наменската банкарска сметка, што треба да се отвори од страна на

⁸ http://www.dksk.org.mk/en/images/stories/PDF/annual_report_2006.pdf

⁹ Cf. на пример Заедничкото мислење бр. 356/2005 за Изборниот законик на Република Македонија, усвоено од Венецијанската комисија и ОБСЕ/ОДИХП во јуни 2006 год., <http://www.legislationline.org/countries/country/31>

организаторот на кампањата во рок од 48 часа од добивањето на одобрение од релевантната изборна комисија за кандидатската листа (член 71, Изборен законик) и да биде затворена по изборите и рефундирањето на трошоците за кампањата од страна на државата. Според информациите што ги собра ТЕГ, постојат нејасноти во врска со почетокот на кампањата: два датуми се релевантни, имено датумот кога се прогласуваат изборите и датумот кога кампањата официјално почнува. Меѓу овие два датуми постои период во кој организаторите на кампањата не се сигурни дали трошоците треба да се квалификуваат и заведат како трошоци за кампањата – и како такви за нив да се плати од сметката за кампањата и да се вклучат во финансискиот извештај за кампањата – или како редовни трошоци кои се јавуваат како дел од редовните активности на партиската евиденција и сметководство. ТЕГ смета дека според актуелните правила, сметките за изборните кампањи се отвораат премногу доцна а се затвораат премногу рано за да одговарат на сите финансиски потреби на кампањите: средства треба да се соберат и одредени трошоци да се направат доста порано, на пример за да се изнајми сала за состаноци или да се пропатува низ земјата со цел да се соберат потребните потписи за поддршка на кандидатската листа – којашто мора да биде доставена и одобрена пред да им биде дозволено на организаторите на кампањата да отворат сметки за кампањата. Исто така по затворањето на сметките за кампањата се јавуваат одредени трошоци поврзани со кампањата коишто треба да се платат. На ТЕГ му беше појаснето дека таквите приходи и расходи се јавуваат на редовните сметки на партијата и дека пари се префрлаат на сметките за кампања откако ќе бидат отворени со цел да се одговори на потребите на кампањата. Се чини дека актуелните правила за сметките за изборните кампањи не ја пренесуваат комплетната слика на финансирање на кампањите. Последователно, ТЕГ препорачува (i) да се воведат јасни одредби кои го утврдуваат отпочнувањето на изборна кампања со оглед на обврската да се има сметки за кампањите и финансиски извештаи за кампањите; и (ii) да се прошири периодот на финансиско упатување што се применува за изборните кампањи со цел финансиската активност во текот на овој период да е прецизно и сеопфатно евидентирана.

90. ТЕГ исто така е загрижен од проширувањето на горните граници за приватните донации за време на изборните кампањи (т.е. 5.000 евра за физички лица и 20.000 евра за правни лица, во таа смисла) уредено со членовите 83(3) и 83-а од Изборниот законик што се однесува до стоките и услугите по намалени цени. Овој исклучок е особено проблематичен што се однесува до попустите што ги даваат електронските и печатените медиуми на политичките партии и кандидати за избор. Според информациите што ги доби ТЕГ од неколку соговорници, попусти на реклами кои достигнуаат и до 97% од пазарната вредност им биле давани на политички партии од страна на самите радиодифузери. Оваа пракса ги избегнува правните одредби за горни граници на донациите и дозволува буквално неограничени донации од електронските медиуми, особено за најголемите партии и коалиции. Од своја страна пак, кога се на власт, овие партии и коалиции наводно порачуваат реклами за владините политики и остварувања, за кои се плаќа од државниот буџет по пазарна цена. Ваквата ситуација беше критикувана од неколку тела за мониторинг, вклучително и Државниот завод за ревизија, Државната комисија за спречување на корупција и Советот за радиодифузија во своите извештаи за неодамнешните избори, како и од меѓународните набљудувачи како што се Венецијанската комисија на Советот на Европа и ОБСЕ. Исто така, според ТЕГ ваквата состојба најверојатно ќе има значително влијание на подготвеноста на медиумите да известуваат на непристрасен начин за политичкото финансирање.

91. ТЕГ исто така забележа дека одредбите од членовите 83(3) и 83-а од Изборниот законик не само што претставуваат начин за избегнување на законски пропишаните горни граници за приватни донации за време на изборните кампањи, како што е погоре објаснето, туку исто така се во конфликт со другите законски акти што се на сила, како што е Законот за финансирање на политичките партии, кој во членот 15 бара стоките и услугите по намалени цели да се сметаат за донација. ТЕГ беше информиран за време на посетата дека постоел предлог за корекција на слабостите во Изборниот законик кој бил поднесен во времето на последните измени и дополнувања во 2008 год., но дека не бил вклучен во конечната верзија на законот. Затоа ТЕГ препорачува **да се измени и дополни Изборниот законик со цел да се обезбеди стоките и услугите што им се даваат на организаторите на изборните кампањи по намалени цени соодветно да се идентификуваат и пресметаат по пазарна вредност, како донации со цел да се спречи заобиколувањето на правилата за горната граница на донациите.**
92. Друга област каде што транспарентноста треба да се подобри се однесува на консолидирањето на сметките на партиите за да ги отсликуваат приходите и трошоците, имотот и долговите на телата коишто се директно или индиректно поврзани со политичките партии или на друг начин под нивна контрола како што е дадено во член 11 од Препораката Rec(2003)4. Иако Законот за финансирање на политичките партии бара сметките на ограноците на политичките партии да бидат прикажани на сметките на партијата (член 27, ЗФПП), сметките на телата формирани од партијата не се спомнати. Како што е горе спомнато таквите тела можат да бидат формирани од партиите, исклучиво за непрофитни цели. За време на посетата на ТЕГ му беше објаснето дека некои од политичките партии имаат креирано тинк-тенк организации или истражувачки институти и дека овие тела имаат посебни сметки. На оваа состојба не се гледа како на проблем од причини што засегнатите тела не генерираат никакви приходи и дека сите нивни трошоци биле покривани од партијата со која се врзани, па последователно овие трошоци ќе се појават на сметките на партијата. Меѓутоа, ТЕГ е загрижен што малку информации се достапни за овие тела и дека постои потенцијален ризик да послужат за да протуркаат трошоци од страна на политичките партии или да бидат индиректно инволвирани во изборните кампањи, на пример со организирање на конференции и производство на материјали за да се привлечи вниманието на јавноста на програмата и идеите на партијата. Дури ако се остават на страна овие ризици, и ако се земе во предвид само фактот дека засегнатите тела се финансираат исклучиво од политичките партии и дека како такви тие може да бидат крајните корисници на државните средства доделени на партиите, јавноста има право да биде информирана за употребата на јавните фондови. Затоа ТЕГ препорачува **да се зголеми транспарентноста на сметките и активностите на телата поврзани, директно или индиректно, со политичките партии, или кога веќе се под нивна контрола соодветно сметките на таквите тела да бидат вклучени во сметките на политичките партии.**
93. По разговорите на терен се чини дека главните политички партии добро се запознаени со своите обврски во согласност со неодамнешните измени и дополнувања во законската регулатива што се однесува на финансирањето на партиите. Интервјуираните политички партии спомнаа дека се одржуваат обуки и консултации во оваа област и дека не очекуваат никакви потешкотии во исполнувањата на различните барања за поднесување извештаи. Во врска со администрирањето на политичките партии и нивните финансии партиите со кои ТЕГ имаше можност да се сретне, сите имаа сметководители задолжени за нивните финансии и тоа е така одамна. На тој начин партиите имаат професионален систем на финансиска администрација и овој професионален пристап треба да се пофали.

Ова секако не ги исклучува слабостите во рамките на правната и регулаторната средина која постојано се развива, во рамките на која “секој работи најдобро што може во зависност од своите можности“. Во овој контекст на ТЕГ му беше кажано дека помалите партии коишто не секогаш можат да се потпрат на професионални сметководители може да имаат поголеми проблеми во справувањето со сложениот збир на обврски. Според ТЕГ неопходно е да се обезбеди сите партии кои подложат на правните обврски во оваа област да се во целост свесни за своите права и обврски. Затоа ТЕГ препорачува **да се обезбеди сите политички партии да се соодветно информирани и запознаени (на пр. преку обезбедување на обука/насоки) со важечката регулатива за политичко финансирање, особено што се однесува до нивните сметководствени аспекти.**

Надзор

94. Како што е горе наведено, отсуството на ефективен надзор на правната регулатива за политичко финансирање во моментот е најголемиот предизвик во делот на политичко финансирање. За време на посетата ТЕГ наиде на шест различни тела, а секое од нив игра улога во надзорот на финансирањето на политичките партии и изборните кампањи: *Државниот завод за ревизија*, кој врши надзор на јавното финансирање на политичките партии и изборните кампањи (види ги ставовите 56-60); *Државната комисија за спречување на корупција*, која ја фокусира својата контрола врз можните незаконски и анонимни извори на финансирање на политичките партии и употребата на незаконски добиените средства, како во рамките на редовните активности така и за време на изборните кампањи (види ги ставовите 61-64); *Управа за јавни приходи*, која е дел од Министерството за финансии и ги следи трошоците на политичките партии, што се однесува до нивните редовни активности но и за време на изборните кампањи (види ги ставовите 65-67); *Државната изборна комисија* која го следи почитувањето на Изборниот законик, вклучувајќи ги и неговите одредби за финансирање, и има овластување да покрене постапки во случај на повреда на овие одредби (види го став 69 и 70); *Собранието*, кое преку Комисијата за политички систем е една од адресите на извештаите за кампањите од парламентарните избори што ги поднесуваат организаторите на кампањите (види го став 71); *Министерството за правда*, кое е генерално одговорно за следење на имплементацијата на Законот за финансирање на политичките партии (член 36, ЗФПП); и конечно *Советот за радиодифузија*, кој ги следи финансиите на политичките партии и изборните кампањи, конкретно во делот на платените политички реклами.
95. Нема сомнеж дека оваа крајна фрагментираност на овластувањата може само лошо да влијае врз ефикасноста на надворешниот надзор. ТЕГ во своите разговори со претставниците на различните тела што се горе споменати, доби впечаток дека секоја од нив ја гледа својата улога на многу тесен начин, и притоа се внимателни да не ги поминат границите на својот мандат и овластувања. Сепак, ризикот од дуплирање е очигледен. Иако доделувањето на надзорната улога на неколку тела може да биде предност со тоа што се обезбедува комплементарност, ТЕГ има јасно мислење дека во овој случај бројноста на овие тела има контрапродуктивни ефекти, бидејќи ги спречува сите овие тела да бидат главни во овој процес. Наместо тоа се потпираат на другите – чекајќи ги нивните извештаи и наоди. Исто така тие немаат истражни овластувања или мораат да го делат или да го препуштат овластувањето за покренување на истражни постапки. Дури и кога вршат надзорни функции коишто различните институции ги имаат, ТЕГ забележа отсуство на проактивен пристап, бидејќи извештаите и сметките што се поднесуваат ретко кога се проучуваат пошироко од информациите што партиите и организаторите на кампањите самите ги обезбедуваат. Последователно се чини дека никој нема потполна слика за

политичкото финансирање. Во таа насока многу кажува фактот дека само помали нерегуларности се откриени во текот на надзорот.

96. Слабостите во мониторингот и севкупниот недостаток на значителен надзор се најочигледни во однос на редовните активности на политичките партии. Сите надзорни тела претставени за време на разговорите изјавија дека нивната активност е фокусирана на изборните кампањи од причина дека очекуваните ризици од злоупотреба на правилата биле поголеми во тој дел. ТЕГ се согласува дека најверојатно е така, но сепак Препораката Rec(2003)4 бара, во својот член 14, независен мониторинг и на редовното финансирање на политичките партиите.
97. Имајќи го ова на ум, ТЕГ би сакал да нагласи дека за правната рамка за политичко финансирање да стане нешто повеќе од страшило на хартија, треба да се преземат мерки за да се насочи актуелниот систем за надзор во вистински правец со цел да се обезбеди следење на цел спектар на политички финансирања, како во однос на редовните активности на партијата и изборните кампањи така и во однос на вистинската комплементарност на надзорните власти. Според ТЕГ ова може да се постигне со тоа што ќе и се даде водечка улога на една единствена независна институција која треба да биде обезбедена со извори и овластувања за да спроведе проактивен и значителен мониторинг. Последователно, ТЕГ препорачува **да се овозможи водечкото тело да биде помогнато, доколку одговара, од страна на други власти со мандат и со соодветни овластувања и ресурси за да врши проактивен и ефективен надзор, истрага и спроведување на регулативата за политичко финансирање.**

Казнени мерки

98. Законот за финансирање на политичките партии и Изборниот законик предвидуваат цел спектар на казнени мерки за релевантните прекршоци и кривични дела, вклучувајќи и губење на државните пари, парични казни и казна затвор, коишто се применуваат за политичките партии, лицата одговорни за администрирањето на партиските средства и финансиите за изборните кампањи како и за донаторите. Нивото на парични казни беше дополнително зголемено со последните измени и дополнувања на ЗФПП. ТЕГ ги поздравува широкиот опсег на достапни казнени мерки, растечкиот карактер на некои од нив и нивното неодамнешно зајакнување.
99. Сепак дури и ако казнените мерки се чинат адекватни на хартија, нивната примена во пракса е незначителна. ТЕГ беше изненаден од фактот дека ниеден од соговорниците со кои се состанавме за време на посетата не можеше да ни даде пример кога овие казнени мерки биле применети. Претставниците на некои од институциите за мониторинг пријавија дека биле покренати прекршочни постапки во некои случаи на помали прекршувања од страна на политичките партии и организаторите на кампањите во однос на правилата на политичко финансирање, но не беа запознаени со исходите од тие постапки. Како што веќе споменавме оваа ситуација јасно се гледа дека е директна последица од отсуството на ефективен надзор. За санкциите да станат ефективни и да одвраќаат, треба да постои водечко или единствено тело кое ќе внимава политичките партии и организаторите на кампањите да одговараат за прекршувањата на правилата со преземање на проактивни активности и иницирање и следење на соодветните управни и кривични постапки. Ова тело би можело дури, ако одговара, да добие овластување за изречување на управни казнени мерки кои понатаму подложат на соодветни канали за жалби/судско разгледување.

100. Во однос на губењето на државните пари (член 32, ЗФПП, член 87, Изборен законик), за време на посетата ТЕГ беше информиран дека Уставниот суд го укинал членот 32 од Законот за финансирање на политичките партии кој се однесува на губење на државните средства во случај на повторување на повредите на ЗФПП, поради отсуство на процедура во законот за обработка на барањето за губење на државните средства, иако судот немал замерки на содржината на оваа казнена мерка. Според информациите кои му беа обезбедени на ТЕГ, членот 20 од ЗФПП и членот 87 од Изборниот законик не биле укинати иако и кај нив фалат слични процедурални одредби. Според ТЕГ санкција како што е губење на државните средства без сомнеж е нешто што одвраќа и жалосно е што во моментот не може да се применува во пракса.
101. Имајќи ги на ум претходните ставови ТЕГ препорачува **(i) да се обезбеди механизмот за примена на казнените мерки за повреди на правилата за политичко финансирање во пракса да функционира на ефективен начин, и (ii) пред сè да се овозможи казнената мерка на губење на државните средства за политичките партии и организаторите на изборни кампањи да се применува во пракса.**

V. ЗАКЛУЧОЦИ

102. Правната рамка за финансирањето на политичките партии и изборните кампањи во Република Македонија е од неодамна и е прилично добро развиена. Особено, Законот за финансирање на политичките партии ја нагласува транспарентноста што е за пофалба и содржи повеќе силни одлики, како што е забрана за странски и анонимни донации, ограничувања и правила за откривање на приватни донации (вклучувајќи и обврска за политичките партии да поднесуваат извештај на секои три месеци) и посебна забрана на „quid pro quo договори“. Но и покрај ова постои простор за преземање на дополнителни мерки со цел дополнително да се унапреди транспарентноста на политичките финансии. Во овој контекст важно е за кредибилитет на системот да се обезбеди ограничувањата за трошоците за изборите да се почитуваат и во пракса, особено со воспоставување на соодветен период на финансиско упатување во текот на изборните кампањи што ќе дозволи да се утврди целиот опсег на трошоците за кампањата, како и да се обезбеди стоките и услугите што им се даваат на организаторите на изборните кампањи по намалени цени (на пр. попусти што ги даваат електронските и печатените медиуми на учесниците во изборните кампањи) да бидат соодветно идентификувани и евидентирани по нивната пазарна вредност, како донации. Дополнителни препорачани мерки за зајакнување на законодавната рамка вклучува поголема транспарентност на сметките на телата поврзани со политичките партии и одредбите за адекватно информирање и запознавање на сите политички партии со нивните обврски и должности. Наспроти прилично робусната правна рамка во праксата има алармантно отсуство на ефективна имплементација на правилата, што може да се препише на претерано расцепканиот и генерално неефикасен систем на надворешен надзор на финансирањето на политичките партии и изборните кампањи што во моментот е најголемиот предизвик за земјата во однос на политичкото финансирање и резултира со можно прекршување на правилата за политичко финансирање што не се гони и во крајна линија не се казува. Потребно е под итно да се поработи на овој предизвик со обезбедување на ефективен, проактивен и соодветно координиран мониторинг на правилата за финансирање на партиите како и решителна примена на казнените мерки кога ќе се случат повреди.
103. Со оглед на горенаведеното, ГРЕКО ги упатува следниве препораки до Република Македонија:

- i. (i) да се воведат јасни одредби кои го утврдуваат отпочнувањето на изборна кампања со оглед на обврската да се има посебна сметка за кампањите и финансиски извештаи за кампањите; и (ii) да се прошири периодот на финансиско упатување што се применува за изборните кампањи со цел финансиската активност во текот на овој период да е прецизно и сеопфатно евидентирана (став 89);
 - ii. да се измени и дополни Изборниот законик со цел да се обезбеди стоките и услугите што им се даваат на организаторите на изборните кампањи по намалени цени соодветно да се идентификуваат и пресметаат по пазарна вредност, како донации со цел да се спречи заобиколувањето на правилата за горната граница на донациите (став 91);
 - iii. да се зголеми транспарентноста на сметките и активностите на телата поврзани, директно или индиректно, со политичките партии, или кога веќе се под нивна контрола соодветно сметките на таквите тела да бидат вклучени во сметките на политичките партии (став 92);
 - iv. да се обезбеди сите политички партии да се соодветно информирани и запознаени (на пр. преку обезбедување на обука/насоки) со важечката регулатива за политичко финансирање, особено што се однесува до нејзините сметководствени аспекти (став 93);
 - v. да се овозможи водечкото тело да биде помогнато, доколку одговара, од страна на други власти со мандат и со соодветни овластувања и ресурси за да врши проактивен и ефективен надзор, истрага и спроведување на регулативата за политичко финансирање (став 97);
 - vi. (i) да се обезбеди механизмот за примена на казнените мерки за повреди на правилата за политичко финансирање да функционира на ефективен начин во пракса, и (ii) пред сè да се овозможи казнената мерка на губење на државните средства за политичките партии и организаторите на изборни кампањи да се примени во пракса (став 101).
104. Во согласност со Правилото 30.2 од Деловникот, ГРЕКО ги повикува властите на Република Македонија да презентираат извештај за имплементацијата на гореспоменатите препораки до 30 септември 2011 г.
105. Конечно, ГРЕКО ги повикува властите на Република Македонија да го одобрат колку што е можно поскоро објавувањето на извештајот, да го преведат извештајот на службениот јазик и овој превод да го направат достапен за јавноста.