МОДУЛ ЗА ОБУКА

Користење на извештаите на Државниот завод за ревизија во откривањето на коруптивни однесувања поврзани со трошењето на јавните пари

**Овој документ е подготвен од Транспаренси Интернешнл - Македонија со поддршка на американскиот народ преку Агенцијата на САД за меѓународен развој (УСАИД). Мислењата изразени во овој извештај не ги изразуваат ставовите на Агенцијата на САД за меѓународен развој или на Владата на Соединетите Американски Држави.*

Извештаите кои ги изготвува Државниот завод за ревизија често можат да бидат добар извор на информации или да претставуваат дури и основа за сомневање за постоење на коруптивни однесувања и неправилности, а често и незаконитости во трошењето на јавните пари. Многу често извештаите од Државниот завод за ревизија содржат препораки за делување во насока на подобрување на правната и институционална поставеност на определени практики на трошење на јавните пари.

Цел на овој модул е да обезбеди подобро и продлабочено информирање на слушателите на обуката во Академијата за судии и јавни обвинители за тоа каква е структурата на ревизорски извештаи, да се дадат информации за тоа што значи аналитика и фази на аналитичко читање и обработка на ревизорските извештаи како и обезбедување на информации за анализа на дејствијата кои во извештаите се посочени како несоодветни или за кои ревизорските извештаи немаат мислење, како и редица други од кои може да се насети потребата од продлабочена анализа на правната рамка поврзана со една конкретна ситуација на располагање со јавните финансии.

Модулот треба да обезбеди информации за добри практики за откривање на неправилности и корупција во јавните финансии преку ревизорските извештаи преку Анализа на случај/и, Научени лекции како и за тоа како да се воспостави добра и ефикасна Комуникација со други институции за добивање и размена на информации.

Исто така модулот треба да обезбеди информации за добрите практики и потребата воспоставување од воспоставување на Процедури за отворање предмети засновани на неправилности и корупција откриени преку ревизорските извештаи. За ова предавачите дреба да ја анализираат домашната практика, како што се Стандардната оперативна процедура и Деловникот за работа на ДКСК, кои можат да бидат пример во тековното работење но и поттик за разговор и за подобрување на практиките преку нови решенија.

Постојат неколку примери во практиката на работењето на Државната комисија за спречување на корупцијата кои можат да се посочат во оваа обука. Еден таков пример е случајот „Овчарот Иснифарис Џемаили„. За ова постои целосна евиденција во ДКСК, случајот го отвори членот на ДКСК д-р Слаѓана Тасева а заврши со кривична пријава од МВР и УФР, обвинение против 14 лица и правосилни судски пресуди и издржани казни. Во постапката по овој случај се опфатени судии, нотари, вработени во институциите, физички лица кои дозволиле користење на банкарски сметки и други. Овој случај беше откриен на основа на анализа на ревизорскиот извештај за Министерството за одбрана, каде постоеше само една реченица: „На ревизорот не му е јасно зошто министерството за одбрана исплатило отштета од 400.000 евра само на основа на првостепена судска пресуда„

Комисијата ја започна работата со барање на информација од Министерството за одбрана зошто за оваа првостепена пресуда не е поднесена жалба. Направен е и увид во судски списи.

Препорака: Да се обезбедат материјалите и да се направи анализа на овој случај кој ќе помогне во продлабочување на можностите за користење на сите методи кои се опфатени со оваа тематска единица.

Едукативна цел: Подобрување на методиката за детектирање на коруптивни активности преку анализа на извештаите од Државниот завод за ревизии, анализа и разработка на домашна правна регулатива поврзана трошењето на јавните пари

Број на едукатори 3: – 1 претставник од ДКСК, 1 претставник од ДЗР 1 експерт по буџет и јавни финансии

Препорака: Пред почеток на обуката слушателите да ги прочитаат предложените материјали

Обем на модулот: Вкупно 3 теми, 6 часови (2 часа практична работа)

Метод:

Изложување на темата и поттикнување на дискусија помеѓу учесниците

Практична работа, анализа на случаи од работата на ДКСК и ЈО.

Етички дилеми, дискусија

Тест пред почеток на обуката – да се провери познавањето на темата и надлежностите на институциите

Тест на крајот на обуката за проверка на стекнатите знаења

Препораки од слушателите за дополнителна и напредна обука на оваа тема

Теми опфатени со модулот

ТЕМА 1: Улогата и работата на ДЗР во борбата против корупцијата. Генерален институционален преглед на ДЗР надлежности и начин на работа

2 часа

ТЕМА 2: Значењето на ревизорските извештаи во борбата против корупцијата

2 часа

Тема 3: Отворање предмети засновани на неправилности и корупција откриени преку ревизорските извештаи во ДКСК и ЈО

2 часа

Практична работа застапена со по еден час во секоја од темите. По потреба бројот на часови може да се дополни

Модул за обука

ТЕМА 1: Улогата и работата на ДЗР во борбата против корупцијата. Генерален институционален преглед на ДЗР надлежности и начин на работа

2 Часа

Час 1: Генерален институционален преглед на Државниот завод за ревизија, надлежности и начин на работа

Законска и институционална поставеност на Државниот завод за ревизија,

Структура на ревизорски извештаи,

Доставување на извештаите до други надлежни органи

Одлука за доставување на извештаите до ДКСК и ЈО. Во овој дел може да се

Начин на доставување на извештаите и следење на постапувањето по истите

Државната ѓревизија спаѓа во финансиски контролни органи кои се грижат за почитување на законите во трошење на јавните пари.

- Државниот завод за ревизија за 2019 година до Јавното обвинителство на Република Северна Македонија доставени се 3/три/ конечни ревизорски извештаи за два ревидирани субјекти, од кои за еден субјект е доставен според оценка на државните ревизори, а два извештаи за еден субјект се доставени на барање на ОЈО за гонење на организиран криминал и корупција по претходно барање на Државната комисија за спречување на корупцијата.
- Во 2019 година до Државната комисија за спречување на корупцијата доставен е еден конечен ревизорски извештај врз основа на нејзино претходно барање.
- На барање на ДЗР, Јавното обвинителство на Република Северна Македонија достави информација за спроведените мерки во негова надлежност во врска со доставени конечни ревизорски извештаи согласно Годишните програми за работа на ДЗР за 2016, 2017 и 2018 година.

Во однос на вкупно 44 конечни ревизорски извештаи кои биле доставени до ЈО на РСМ согласно наведените годишни програми, 10 конечни ревизорски извештаи се предадени на ОЈО за гонење на организиран криминал и корупција, а еден конечен ревизорски извештај е предаден на Специјалното јавно обвинителство - Јавното обвинителство за гонење на кривични дела поврзани и кои произлегуваат од содржината на незаконското следење на комуникациите

Предавач: Претставник од ДЗР
Како материјал во обуката може да се користи (ptt) презентацијата подготвена од претставникот на Државниот завод за ревизија кој учествуваше како предавач во обуката организирана во рамки на овој проект

Час 2: Улогата и работата на ДЗР во борбата против корупцијата

Разработка на домашна правна регулатива поврзана трошењето на јавните пари

Како материјал во обуката може да се користи (ptt) презентацијата подготвена од Директорот на ЦЕА Марјан Николовски кој учествуваше како предавач во обуката организирана во рамки на овој проект

ТЕМА 2: Значењето на ревизорските извештаи во борбата против корупцијата

2 часа

Час 1: Повеќе аспекти на постапување по извештаите од ДЗР

- Аналитичко читање и анализа на ревизорските извештаи. Во овие рамки потребно е да се направи и анализа на правната рамка поврзана со јавните финансии, анализа на институциите од кои можат да се побараат дополнителни информации за евентуални незаконски дејствија поврзани со корупција за кои постојат индиции во ревизорските извештаи кои треба понатаму да се продлабочат со проверка на околностите и фактичката состојба од аспект на интереси, поврзаност, начин на носење на одлука, законитост и други аспекти.

- Презентирање н разработка на случаи и практики на откривање засновани на предмети во Државната комисија за спречување на корупцијата.
- Презентирање и разработка на случаи и практика на постапување засновани на предмети во Државната комисија за спречување на корупцијата и јавното обвинителство, како и на други надлежни институции. На пример во постапување на Државното правобранителство во случајот Иснифарис Џемаили Државното правобранителство се откажало од поднесување на жалба.
- Случаи и практика на санкционирање на коруптивно однесување индицирано и подоцна откриено на основа на извештаи на ДЗР. Како Судовите ги користат извештаите на ДЗР во формирање на судските одлуки.

Предавачите треба да ги подготват случаите со целосна анализа која ке им биде понудена на слушателите како материјал за подготовка на слушање на обуката. На овие теми треба да се отвара расправа и да се поставaт етички дилеми

Час 2: Кривични дела поврзани со јавните финансии

Дел од кривичните дела се наведени во Анекс 2

Предавачот со слушателите ќе ги разработи посебните барања за својства и дејствија на лицата опфатени со инкриминациите опфатени во кривичните дела

Користена литература: Кривичен законик и случаи од практиката на ДКСК и на ЈО

Тема 3. Отворање предмети засновани на неправилности и корупција откриени преку ревизорските извештаи во ДКСК и ЈО

Час 1: Надлежности на Државната комисија за спречување на корупцијата поврзани со ревизорските извештаи:

Чл. 17. т. 8. покренува иницијатива пред надлежните органи врз основа на извештаи на Државниот завод за ревизија

Член 25: Барања на податоци од банки и други финансиски институции и пристап до бази на податоци

Т. 14. Државен завод за ревизија:

-податоци од евиденции за извршени ревизии,

-податоци од електронски систем за управување со ревизија

Статистика - Колку предмети се отворени во ДКСК во периодот 2019-2020.

Како се води статистиката, Дали постои усвоена процедура, Колку предмети се отворени во ЈО во 2019 2020, Како се остварува Соработка помеѓу ДЗР, ДКСК и обвинителството, Како се остварува соработката со другите надлежни институции

Годишни извештаи на ДКСК, Годишни Ревизорски извештаи, Статистика на јавното обвинителство

Час 2: Ефективност во постапувањето по извештаите на ДЗР

Овде треба да се користат податоци од постапувањето на јавното обвинителство

- За 4 конечни ревизорски извештаи покренат е обвинителен акт, а 20 конечни ревизорски извештаи се во предистражна постапка во основните јавни обвинителства
- Во врска со 3 конечни ревизорски извештаи побарани се информации/проверки од Управата за финансиска полиција.
- За 1 конечен ревизорски извештај донесена е судска пресуда, а во тек е жалбена постапка.
- За 5 конечни ревизорски извештаи утврдено е дека нема основ за јавнообвинителско постапување.

Што се ревизорските извештаи?

Во работата на институциите за борба против криминалот извештаите на ДЗР и на другите органи за финансиска контрола се индиција или основа за сомневање. Неопходно е натамошно постапување со користење на различни методи.

Во одредени случаи извештаите на ДЗР можат да бидат доказ. Како извештаите од ДЗР се користат во доказната постапка и во пишувањето на судските одлуки.

Предавачи:

Претставник од ДЗР
Претставник од ДКСК
Претставник од ЈО
Експерт од областа на кривичното право
Експерт од областа на трошењето на јавните пари

<u>Анекс 1</u>

Стандардна оперативна постапка и нејзината примена во постапките по извештаите на ДЗР.

1. ДЕФИНИЦИЈА

Што е стандардна оперативна постапка?

Стандардна процедура за работа (СОП) е стандардизиран процес кој опишува збир на детални упатства за да им помогне на вработените правилно и безбедно да извршуваат сложени задачи. Главната цел на стандардните оперативни процедури е да развијат ефикасен систем за квалитет и да бидат во согласност со регулативите и стандардите специфични за областа во која се делува. Непридржувањето кон СОП може да предизвика значителни грешки во работењето и да го намели ефектот од работата.

2. ЦЕЛ

Стандарден образец за оперативна постапка треба да наведе јасна цел за тоа што треба да се постигне. Ова треба да одговори на суштинските прашања како што се „кој е целниот процес?“, „Зошто да напишеш СОП за овој процес?“ и „што треба да се подобри во овој процес?“.

Во овој случај станува збор за воспоставување на стандардизиран пристап во постапувањето со извештаите од Државниот завод за ревизија кој спаѓа во финансиски контролни органи кои се грижат за почитување на законите во трошење на јавните пари. Во Законот за спречување на корупцијата и судирот на интереси на Република Северна Македонија (чл.2) под корупција се подразбира: „злоупотреба на функцијата, јавното овластување, службената должност или положба за остварување на корист, директно или преку посредник, за себе или за друг”.

Зајакнување на соработката помеѓу Државната комисија за спречување на корупцијата Понатаму ДКСК) и Државниот завод за ревизија (Понатаму ДЗР) придонесува во ефектуирањето на наодите на финансиските контролни органи преку следење на меѓусебното влијание на јавниот и приватниот сектор со цел за создавање на поефикасен систем за контрола кој ќе придонесе за поуспешна борба против корупцијата, зајакнување на транспарентноста во работата на државните органи и органите на единиците на локална самоуправа.

3. ЗАКОНИТОСТ НА ПОСТАПКАТА

Во Законот за спречување на корупцијата се утврдени надлежностите на комисијата поврзани со ревизорските извештаи. Во член 17. т. 8. е утврдено дека ДКСК покренува иницијатива пред надлежните органи врз основа на извештаи на Државниот завод за ревизија. Со членот 25 утврдена е можност за барања на податоци од банки и други финансиски институции и пристап до бази на податоци, вклучително и од ДЗР (т. 14) од каде може да се побараат податоци од евиденции за извршени ревизии и податоци од електронски систем за управување со ревизија.

<u>Анекс 2:</u>

Кривични дела со инкриминации на дејствија поврзани со трошење на јавните пари

Кривичниот законик предвидува казнени одредби релевантни за отстапување поврзано со судирот трошењето на јавни пари, судирот на интереси и други одредби од областа на корупцијата, вклучително и оние кои се однесуваат на незаконитости во финансирањето на изборните кампањи.

Незаконитостите во финансирањето на изборните кампањи преку незаконито трошење на јавните пари исто така се следи од Државниот завод за ревизија и од Државната комисија за спречување на корупцијата.

Глава триесетта КРИВИЧНИ ДЕЛА ПРОТИВ СЛУЖБЕНАТА ДОЛЖНОСТ, која ги содржи кривичните дела Злоупотреба на службената положба и овластување, и нова одредба од Член 353 – в, која во конститутивните елементи на инкриминирани дејствијата го содржи судирот на интереси.

Злоупотреба на службената положба и овластување Член 353 (1) Службено лице кое со искористување на својата службена положба или овластување, со пречекорување на границите на своето службено овластување или со неизвршување на својата службена должност ќе прибави за себе или за друг некаква корист или на друг ќе му нанесе штета, ќе се казни со затвор од шест месеци до три години.
- Проневера во службата Член 354 (1) Службено лице кое со намера да прибави за себе или за друг противправна имотна корист ќе присвои пари, хартии од вредност или други подвижни предмети доверени во службата, ќе се казни со затвор од шест месеци до пет години
- Измама во службата. Член 355 (1) Службено лице кое во вршење на службата со намера за себе или за друг да прибави противправна имотна корист со поднесување лажни сметки или на друг начин ќе доведе во заблуда овластено лице да изврши незаконита исплата, ќе се казни со затвор од шест месеци до пет години
- Злоупотреба на средствата за финансирање на изборната кампања Член 165 - а (1) Организатор на изборната кампања кој со непријавување на изворот на финансии на изборната кампања, со спречување на надзорот над трошењето на планираните средства, со неподнесување на финансиски извештај за потрошените средства, со пречекорување на законските ограничување на средствата дозволени за изборната кампања, со користење на недозволени средства за изборната кампања, со исплати спротивни на кампањата за финансирање на кампањата или на друг начин го злоупотреби своето со закон определено овластување како организатор на кампањата, ќе се казни со затвор од најмалку пет години

Несовесно работење во службата Член 353-в

(1) Службено лице или одговорно лице во јавно претпријатие или јавна установа кое со повреда на законските прописи за судир на интересите или за совесно постапување при вршењето на дискреционо овластување, со пропуштање на должен надзор или на друг начин очигледно несовесно постапува во вршењето на своите овластувања и должности и со тоа ќе прибави за себе или за друг некаква корист или на друг ќе му нанесе штета, ќе се казни со затвор од три месеци до три години.
(2) Ако сторителот на делото од став 1 прибави поголема имотна корист или предизвика поголема имотна штета или потешко ги повреди правата на друг, ќе се казни со затвор од шест месеци до пет години.
(3) Ако сторителот на делото од став 1 прибави значителна имотна корист или нанесе значителна штета, ќе се казни со затвор најмалку три години.
(4) Со казната од ставовите 1, 2 и 3 ќе се казни и одговорно лице, одговорно лице во странско правно лице кое има претставништво во Република Македонија или лице кое врши работи од јавен интерес, ако делото е сторено во вршење на неговото посебно овластување или должност, определено со закон.
(5) Службено лице или одговорно лице во орган на државна управа или друго правно лице кое со повреда на законските прописи за спроведување на управна постапка, со пропуштање на должен надзор или на друг начин несовесно постапува во вршењето на своите овластувања и должности и со тоа ќе прибави за себе или за друг некаква корист или на друг ќе му нанесе штета, ќе се казни со затвор од шест месеци до три години и со парична казна.
(6) Тој што делото од ставот (5) ќе го стори од небрежност, ќе се казни со затвор од шест месеци до две години и со парична казна.

- Директна поврзаност со постапките за проверка на имот и интереси постои со кривичното дело Противправно стекнување и прикривање имот

Противправно стекнување и прикривање имот Член 359-а

(1) Службено лице или одговорно лице во јавно претпријатие, јавна установа или друго правно лице што располага со државен капитал, кое спротивно на законската должност за пријавување на имотната состојба или нејзина промена ќе даде лажни или непотполни податоци за својот имот или имотот на члeновите на неговото семејство, кој во значителна вредност ги надминува неговите законски приходи, ќе се казни со затвор од шест месеца до пет години и со парична казна.
(2) Со казната од ставот (1) на овој член ќе се казни службено лице или одговорно лице во јавно претпријатие, јавна установа или друго правно лице што располага со државен капитал кое, кога во законски уредена постапка ќе се утврди дека за време на вршењето на функцијата или должноста тоа или член на неговото семејство стекнал имот што во значителна вредност ги надминува неговите законски приходи, дава лажни податоци или ги прикрива неговите вистински извори.
(3) Ако делото од ставовите (1) и (2) на овој член е сторено во однос на имот кој во големи размери ги надминува неговите законски приходи, сторителот ќе се казни со затвор од една до осум години и со парична казна.
(4) За делата од ставовите (2) и (3) на овој член сторителот нема да се казни ако во постапката пред судот даде прифатливо објаснување за потеклото на имотот.

(5) Имотот кој ги надминува приходите што сторителот законски ги остварува и за кои дал лажни или непотполни податоци или не дава податоци или ги прикрива неговите вистински извори се конфискува, а ако неговото конфискување не е можно од сторителот се конфискува негов друг имот што одговара на неговата вредност.
(6) Имотот од ставот (5) на овој член се конфискува и од членовите на семејството на сторителот за кои е остварен или врз кои е пренесен ако е очигледно дека не дале противнадоместок што одговара на неговата вредност, како и од трети лица ако не докажат дека за предметот или имотот дале противнадоместок што одговара на нивната вредност

- Противзаконито располагање со буџетски средства за време на избори Член 165-в

Анекс 3: Користена литература

Закон за државна ревизија – пречистен текст (01.2020) - („Службен весник на Република Македонија“ број 66/10, 145/10, 12/14, 43/14, 154/15, 192/15, 27/16 и 83/18) https://dzr.mk/sites/default/files/2020-01/Zakon_drzavna_revizija_precisten_tekst_2020.pdf

Закон за спречување на корупцијата и судирот на интереси, Службен весник на Република Македонија 12/2019 Закон-за-спречување-на-корупцијата-и-судирот-на-интереси.pdf (dksk.mk)

Кривичен законик (пречистен текст 2020) https://pretsedatel.mk/wp-content/uploads/2020/03/Krivicen-zakonik.pdf

RIRACNIK_Voved_vo_revizorski_izvestai_MKD.pdf (pravdiko.mk)