



РЕПУБЛИКА СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА
- ДРЖАВНА КОМИСИЈА ЗА СПРЕЧУВАЊЕ НА КОРУПЦИЈАТА -

Бр._____

_____ 2020 година

Скопје

ИЗВЕШТАЈ
за антикорупциска проверка на
Законот за стратешки инвестиции во Република С. Македонија

Наслов:

Закон за стратешки инвестиции во Република Северна Македонија („Службен весник на Република С. Македонија“ бр.14/2020)

Доставено барање мислење од овластен предлагач/по сопствена иницијатива :

По сопствена иницијатива, врз основа на член 17 став 1 точка 2 од Законот за спречување на корупцијата и судирот на интереси („Службен весник на Република Македонија“ бр.12/2019), а во врска со предлогот доставен од Здружението за заштита на правата на граѓаните „Човекот над профитот“ Скопје, ул. „Мајка Тереза“ бр.28, локал 3.

Област:

Економија

Генерална оценка

1. Осврт на барањето :

Со законот за стратешки инвестиции во Република С. Македонија („Службен весник на Република С. Македонија“ бр.14/2020) се уредуваат критериумите, условите и постапката за пријавување, утврдување на статус, избор, подготовкa и реализација на инвестициони проекти од највисок стратешки приоритет за државата (стратешки инвестициони проекти)

Овој закон се усогласува со Регулативата (ЕУ) бр.347/2013 на Европскиот парламент CELEX бр.320013R0347 и Советот од 17.04.2013 година која се однесува за трансевропската енергетска инфраструктура и за укинување на Одлука бр.1364/2006/E3 како и измената на Регулативата (ЕУ)бр.713/2009, Регулативата (ЕУ) бр.714/2009 и Регулативата (ЕУ) бр.715/2009

Целта на законот е поттикнување, привлекување и создавање услови за спроведување на стратешките инвестиции во Републиката, зголемување на економскиот пораст, вработување и примена на нови технологии и иновации, зголемување на конкурентските



РЕПУБЛИКА СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА
- ДРЖАВНА КОМИСИЈА ЗА СПРЕЧУВАЊЕ НА КОРУПЦИЈАТА -

економски можности на Републиката, зголемување на извозот и намалување на трговскиот дефицит и подобрување на добросостојбата и условите за живеење на граѓаните.

2. Разгледани / консултирани дополнителни материјали:

Закон за стратешки инвестиции во Република Северна Македонија („Службен весник на Република С. Македонија“ бр.14/2020)

Закон за јавен долг („Службен весник на Р. Македонија бр.88/08,35/11, 139/14 и 98/19)

Закон за контрола на државната помош („Службен весник на Р. Македонија“ бр.145/2010)

Закон за спречување на корупцијата и судирот на интереси („Службен весник на Република Македонија“ бр.12/2019)

Закон за слободен пристап до информации од јавен карактер („Службен весник на Р.С. Македонија“ бр.101/2019)

Државната Комисија за спречување на корупција, врз основа на член 17 став 1 точка 2 од Законот за спречување на корупцијата и судирот на интереси („Службен весник на Република Македонија“ бр.12/2019), а согласно со Методологијата за антикорупциска проверка на легислативата, по спроведената антикорупциска проверка на одредбите од Законот за стратешки инвестиции во Република С. Македонија, го донесе следниот:

ЗАКЛУЧОК

Државната комисија за спречување на корупција по извршената анализа и оценка на одредбите од Законот за стратешки инвестиции во Република С. Македонија најде на постоење на недостатоци кои можат да продуцираат ризици од корупција.

Образложение

1. Државната комисија за спречување на корупцијата по сопствена иницијатива, а во врска со предлогот доставен од Здружението за заштита на правата на граѓаните „ Човекот над профитот“ Скопје, ул.„ Мајка Тереза“ бр.28, локал 3, спроведе антикорупциска проверка на одредбите од Закон за стратешки инвестиции во Република Северна Македонија со кои се уредуваат критериумите, условите и постапката за пријавување, утврдување на статус, избор, подготовкa и реализација на инвестициони проекти од највисок стратешки приоритет за државата (во понатамошниот текст: стратешки инвестициони проекти).

По спроведената антикорупциска проверка Државната комисија констатираше дека одредбите од Законот за стратешки инвестиции во Р. С. Македонија со кои се уредува транспарентноста и учеството на јавноста во спроведување на законот како и постапката за стекнување статус на стратешки инвестиционен проект, може да продуцираат ризици од корупција.



РЕПУБЛИКА СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА
- ДРЖАВНА КОМИСИЈА ЗА СПРЕЧУВАЊЕ НА КОРУПЦИЈАТА -

Имено, со членот 18 од Законот за стратешки инвестиции во Република С. Македонија пропишано е дека спроведувањето на овој закон како и постапка за стекнување статус на стратешки инвестиционен проект, од страна на сите страни, ќе се спроведува на фер, транспарентен и недискриминаторен начин, со активно учество на стручната и пошироката јавност на начин утврден во актот од членот 11 став 2 од овој закон.

Според членот 11 став 2 од Законот Владата го уредува начинот на подготовкa и реализација на стратешките инвестициони проекти.

Според членот 19 од Законот на веб страницата на Владата се објавува Листа на проекти на кои им е доделен статус на стратешки инвестиционен проект.

Од анализата на гореспоменатите одредби, може да се констатира дека и покрај декларативната одредба за фер, транспарентен и недискриминаторен начин и активно учество на стручната и пошироката јавност во спроведувањето на законот и постапката за стекнување статус на стратешки инвестиционен проект, отсуствува јасност и прецизност на законската одредба, а и на самиот закон за начинот на учеството на јавноста во спроведување на законот и постапката за стекнување статус на стратешки инвестиционен проект. Отсуството на законски одредби кои би го уредиле начинот на учество на стручната и пошироката јавност во самата постапка за стекнување на споменатиот статус, остава простор за различно толкување на правото на учество на јавноста (стручната и пошироката) во постапката во стекнување на споменатиот статус, а со тоа и можност за арбитрност и субјективизам во проценката дали може и кога може таа јавност да биде вклучена. Дополнително, обврската или правото на Владата, утврдена/о во членот 11 став 2 од Законот, да го уреди начинот на подготовкa и реализација на стратешките проекти, не е гаранција дека и ќе биде подетално уредено прашањето на транспарентност и учество на јавноста во спроведување на законот, како и постапката за стекнување на статус стратешки инвестиционен проект, иако на тоа упатува членот 18 во кое е уредно прашањето за транспарентност и учество на јавноста. Оставањето на прашањето за начинот на практично реализирање на членот 18 од Законот и де факто практикување на транспарентноста и активното учеството на стручната и пошироката јавност во постапката за стекнување на статус стратешки инвестиционен проект, да го уреди Владата со подзаконски акт, е давање дискреционо право на овој орган да процени дали, кога и на кој начин ќе се реализира транспарентноста.

Ваквата правна празнина со законското недефинирање на начинот на спроведување на транспарентноста и учеството на јавноста во комбинација со дискреционото овластување на Владата таа да го уреди практичното остварување на истото претставува потенцијален ризик за корупција.

Ваквите правни празнини манифестирајани преку нецелосно дефинирани процедури и нецелосно дефинирани фази во исполнување на процедурата во суштина создава поволно тло за изигрување на овластувањата и должноста во вршењето на дискреционите овластувања одлуките да се донесуваат совесно, водејќи сметка за сите факти и околности на конкретниот случај, како и водејќи сметка за начелото на законитост и справедливост (член 63 став 1 од Законот за спречување на корупцијата и судирот на интереси).

2. Правните недостатоци во законот, манифестирајани со недостаток на инструменти во однос на контролата, во суштина доведува до ризик од корупција. Во анализиранот закон не



РЕПУБЛИКА СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА
- ДРЖАВНА КОМИСИЈА ЗА СПРЕЧУВАЊЕ НА КОРУПЦИЈАТА -

постои разработена експлицитна законска обврска за начинот на отчетност и транспарентност на надлежниот орган за спроведување на законот.

Имено во член 19 е пропишано дека листата на проекти за кои им е доделен статус на стратешки инвестиционен проект се објавува на веб страница на Владата.

Според член 11 став 1 точка 11, Комисијата за стратешки инвестициони проекти, формирана од Влада, објавува на секои 6 месеци извештаи на веб страницата на Владата за стратешките инвестициони проекти.

Од анализа на посочените одредби неспорно се промовира обврска за транспарентност и отчетност како механизми за контрола на спроведување на регулативата. Она што е дискутиабилно е дали предвидената транспарентност и отчетност е доволна или е само декор без реална можност за остварување на очекуваниот ефект кој се очекува да го постигнат овие механизми. Се чини начинот и опсегот, како што е законски пропишана транспарентноста и отчетноста е само за симулирање на некаква транспарентност и отчетност, без да се овозможи овие механизми во борбата против корупцијата да ја остварат својата реална ефикасност и ефективност.

Ваквото симулирање на транспарентност и отчетност преку посочените одредби не е во согласност и со одредбите од Законот за слободен пристап до информации од јавен карактер-член 10 во кој е пропишана обврската на секој имател на информации да ја информира јавноста преку својата интерен страница со објавување на податоци и документација. Имено според член 10 став 1 алинеа 18 имателот на информации е должен да ја информира јавноста преку својата интернет страница со објавување на целокупната документација за јавните набавки, за концесиите, и за договорите за јавно приватно партнерство.

Аналогно на тоа непостоењето на законска обврска за објавување на интернет страницата на Владата на целокупната документација за добивање на статус на стратешки инвестиционен проект, не постоењето на законска обврска за објавување на интернет страницата на Владата на секој склучен договор за стратешки инвестиционен проект, се факти кои само ги потврдуваат горенаведените констатации.

Отсуството или поточно недоволната транспарентност и отчетност поради непостоењето на законска обврска за објавување и јавна достапност на посочените релевантни документи, може да се отслика како висок степен на ризик за корупција и судир на интереси, дотолку повеќе што во законот не се предвидени реални механизми за заштита од корупција и судир на интереси.

3. Висок степен на ризик за корупција и судир на интереси претставува и недефинирањето на процедура со услови и критериуми за избор на членови на оперативната група за секој поединечен стратешки инвестиционен проект.

Имено со членот 11 е пропишан делокругот на работа на Комисијата за стратешки инвестициони проекти, а во став 1 точка 2 една од работите кои ги врши споменатата Комисија е да формира Оперативна група за секој поединечен проект за стратешки инвестиционен проект чии членови се избираат од редот на вработените административни службеници од институциите, членови на Комисијата, како и експерти од областа на соодветниот стратешки инвестиционен проект.



РЕПУБЛИКА СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА
- ДРЖАВНА КОМИСИЈА ЗА СПРЕЧУВАЊЕ НА КОРУПЦИЈАТА -

Некохеретна правна техника користена при формулирање на споменатата одредба доведува до непрецизност и нејасност на истата, овозможувајќи нејзино различно толкување при формирањето на споменатата група и изборот на нејзините членови. Недостигот на елементи за сите поединости при формирањето, односно изборот на членови на Оперативната група (услови, критериуми и сл.) е регулаторен ризик од корупција и судир на интереси.

Исто така некохерентната правна техника е користена и при формулирањето на членот 22 од Законот што доведува непрецизност и нејасност на истата. Имено во членот 22 е пропишано кои одредби (членови од законот) ќе престанат да важат по пристапување на Републиката во ЕУ. Меѓудругите е посочен и членот 16 ставовите 2 и 3, иако членот 16 од Законот е сочинет од став 1, 13 алинеи и став 2.

Можните штети што би се предизвикале од примена на Законот

Правните празни манифестирали со законското недефинирање на начинот на спроведување на транспарентноста и учеството на јавноста во комбинација со овластувањето на Владата дискреционо да го уреди практичното остварување на истото претставува потенцијален ризик за корупција и потенцијален ризик од субјективизам и арбитрерност во користењето на дискреционото овластување за дополнително уредување на начинот на практичното остварување на транспарентноста, отчетноста и учеството на јавноста во спроведување на законот и стекнувањето статус на стратешки инвестиционен проект.

Правните недостатоци во законот поради отсуство на инструменти во однос на контролата во суштина доведува до ризик од корупција, а се манифестираат со недоволна отчетност и транспаретност на надлежниот орган за спроведување на законот.

Ваквите правни празни манифестирали преку нецелосно дефинирани процедури и нецелосно дефинирани фази во исполнување на процедурата во суштина создава поволно тло за изигрување на овластувањата и должностите.

Недефинирањето на процедура со услови и критериуми за избор на членови на оперативна група за секој поединечен стратешки инвестиционен проект е ризик фактор кој може да доведе до избор на несоодветни или пак избор на „подобни“ членови на Оперативната група, како и до субјективизам, тргуваче со влијание, дискреција при изборот, до фаворизирање на определени лица и сл.

Заклучоци и препораки

Државната комисија за спречување на корупција по извршената анализа и оценка на Законот за стратешки инвестиции во Република С. Македонија, најде на постоење на недостатоци кои можат да продуцираат ризици од корупција поради што заклучи дека е потребно преоценување на одредбите од законот кои го уредуваат посочените прашања, заради отстранување на ризиците и тоа во насока на:



РЕПУБЛИКА СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА
- ДРЖАВНА КОМИСИЈА ЗА СПРЕЧУВАЊЕ НА КОРУПЦИЈАТА -

- Законско дефинирање на начинот на учество на стручната и пошироката јавност во спроведување на законот и постапката за стекнување статус на стратешки инвестиционен проект.
- Дефинирање на законска обврска за објавување на целокупната документација за секој проект на кој му е доделен статус на стратешки инвестиционен проект на интернет страницата на Владата на Република С. Македонија.
- Дефинирање на законска обврска за објавување на потпишаниот договор за стратешки инвестиционен проект на интернет на страницата на Владата на Република С. Македонија.
- Дефинирање на процедура со јасни фази, услови и критериуми за формирање на Оперативна група за секој поединечен стратешки инвестиционен проект и за избор на членови на истата група.
- Отстранување на контрадикторноста на членот 22 со членот 16 од Законот.

**ДРЖАВНА КОМИСИЈА
ЗА СПРЕЧУВАЊЕ НА КОРУПЦИЈАТА**
Претседател,
Билјана Ивановска

Изработил С. Ѓорѓески:
Одобрил Н. Бајрами, член на ДКСК,