11-988/3
17-10-2024

Врз основа на член 22 став 1 од Законот за спречување корупцијата и судирот на интереси („Службен весник на Република Македонија" бр. 12/19) и член 41-а став 8 од Деловникот за работа бр.02-3794/1 од 08.08.2019 година, бр.03-2198/1 од 12.06.2020 година и бр.02.8774/1 од 17.10.2022 година, Државната комисија за спречување на корупцијата на 9-та седница одржана на 09.10.2024 година го усвои следниот

ИЗВЕШТАЈ

за антикорупциска проверка на одредби од Законот за иновациската дејност и одредби од Правилникот за инструментот за поддршка – Кофинансирани грантови за технолошки развој за забрзан економски раст

Наслов:
- Закон за иновациската дејност („Службен весник на Република Македонија" бр. 79/2013, 137/2013, 41/2014, 44/2015, 6/2016, 53/2016, 190/2016 и 64/2018);
- Правилник за инструментот за поддршка – Кофинансирани грантови за технолошки развој за забрзан економски раст бр.01 -2410/5 од 30.12.2020 година

По сопствена иницијатива: Врз основа на член 17 точка 2 од Законот за спречување на корупцијата и судирот на интереси, во врска со Одлука бр.12-320/4 на Државната комисија за спречување на корупцијата донесена на 100-та седница одржана на 06.02.2024 година, во Одделението за антикорупциска проверка на легислативата оформен е предмет бр.11-988 од 04.03.2024 година.

Област: иновациска дејност, научно истражувачка дејност, технички и технолошки знаења, пронајдоци и иновации

Генерална оценка

1.Осврт на барањето :

Закон за иновациската дејност

Со овој закон се уредува иновациската дејност, принципите, целите и организацијата на примена на резултатите од иновациската дејност, научно истражувачката дејност, техничките и технолошките знаења, пронајдоците и иновациите, како и основањето, статусот, надлежностите, управувањето и

раководењето, финансирањето, надзорот над работата, како и други прашања поврзани со работата на Фондот за иновации и технолошки развој.

Правилник за инструментот за поддршка – Кофинансирани грантови за технолошки развој за забрзан економски раст
Со овој правилник се уредуваат основните карактеристики на инструментот – Кофинансирани грантови за технолошки развој за забрзан економски раст, критериумите и постапката за аплицирање за финансиската поддршка и критериумите и постапката за доделување на финансиската поддршка.

2.Разгледани / консултирани дополнителни материјали:
-Закон за спречување на корупцијата и судирот на интереси („Службен весник на Република Македонија" бр.12/2019);
- Конечен извештај за извршена ревизија на усогласеност на тема „Финансиска поддршка (кофинансирани грантови) за микро, мали и средни претпријатија за иновации и технолошки развој„ 04 2022 00 14 од Државниот завод за ревизија;

Државната комисија за спречување на корупцијата, врз основа на член 17 точка 2 од Законот за спречување на корупцијата и судирот на интереси, согласно со Методологијата за антикорупциска проверка на легислативата, спроведе антикорупциска проверка на наведените одредби по што го донесе следниот:

ЗАКЛУЧОК

По извршената анализа и оценка на одредби од Законот за иновациската дејност кои се однесуваат на доделување средства од инструментите на Фондот, одлучување за проектите, следење и евалуација, како и во врска со нив одредби од Правилникот за инструментот за поддршка – Кофинансирани грантови за технолошки развој за забрзан економски раст, Државната комисија наиде на постоење на регулаторни ризици.

Образложение

Државната комисија за спречување на корупцијата постапувајќи по предмет оформен во Секторот за корупција, констатира слабости во примената на одредби од Законот за иновациската дејност, како и одредби од Правилникот за инструментот за поддршка –Кофинансирани грантови за технолошки развој за

забрзан економски раст, поради што одлучи да се изврши антикорупциска проверка и за констатираното да се изработи Извештај.

Постапувајќи по донесената одлука оформен е предмет во Одделението за антикорупциска проверка на легислативата, при што предмет на анализа беа одредби од Законот за иновациската дејност кои се однесуваат на доделување средства од инструментите на Фондот, одлучување за проектите, следење и евалуација, како и во врска со нив одредби од Правилникот за инструментот за поддршка – Кофинансирани грантови за технолошки развој за забрзан економски раст.

При антикорупциската проверка на одредби од Законот за иновациската дејност се констатира дека овој закон не содржи одредби со кои е пропишана постапката за доделување на средства преку инструментите за поддршка, туку со член 25 став 4 се дава надлежност на Фондот, а по претходно добиена согласност од Владата, да ги пропише поблиските критериуми за доделување на средства, начинот за доделување на средства, содржината на јавниот конкурс за доделување на средства, начинот на евалуација на поднесените пријави, начинот на промоција, како и други процедури.

Врз основа на овој член, Управниот одбор на Фондот за иновации и технолошки развој на седница одржана на ден 30.12.2020 година, има донесено Правилник за инструментот за поддршка – Кофинансирани грантови за технолошки развој за забрзан економски раст, со кој се уредуваат основните карактеристики на овој Инструмент, критериумите и постапката за аплицирање за финансиска поддршка и критериумите и постапката за доделување на финансиската поддршка.

1.Согласно член 25 став 5 од Законот за иновациската дејност, за доделените средства Фондот со корисникот на средствата склучува договор, додека пак согласно член 21 од Правилникот глава IV. Доделување на средства –Склучување на Договор за доделување на средства, апликантите за кои е донесена одлука за финансирање потпишуваат Договор во форма и содржина определена од страна на Фондот, а доколку не пристапат кон потпишување на Договорот во разумен рок, Комитетот за одобрување на инвестиции може да побара во определен рок да го потпишат.

Се констатира дека ниту во законот, ниту пак во правилникот не е уредено во кој рок ќе се склучува договорот откако ќе биде донесена одлука за доделување средства од страна на Комитетот за одобрување на инвестиции, ниту пак е јасно определено што значи разумен рок, поради што ваквиот недефиниран рок претставува коруптивен ризик. Воедно се констатира дека во интерес на ефективно

и ефикасно спроведување на проектот, а со тоа и остварување на резултати поврзани со работата на Фондот е оправдано овој рок да се определи бидејќи Фондот за својата работа донесува годишна програма и изготвува финансиски план, а средствата може да се исплаќаат откако ќе се склучи договор за доделување на средства.

Ваква препорака има дадено и Државниот завод за ревизија во Конечниот извештај 04 2022 00 14.

2.Во врска со времетраењето на проектот се констатира дека во член 6 од Правилникот пропишано е дека може да биде со рок до 18 (осумнаесет) месеци, а корисникот врз основа на оправдани причини може да бара продолжување на времетраењето до 6 (шест) месеци, за што одлучува Фондот. За продолжување на рокот подолг од овој период, одлука донесува Комитетот за одобрување на инвестиции, но најмногу за дополнителни 9 (девет) месеци.

Евидентно е дека со овој член се уредува само продолжување на времетраењето на проектот, а не и скратување на овој рок.

Понатаму во членот 26 од Правилникот кој се однесува на промена на проектот и пренамена на средства од буџетот за проектот, во став (3) пропишано е дека за значителни промени во проектната апликација (на пример, промени во планот и активности, клучните луѓе на проектот, итн.) и буџет на проектот (во износ повисок од 10 % (десет проценти), треба да бидат претходно одобрени од страна на Фондот, а по доставено барање од страна на Корисникот.

Врз основа на споредбена анализа на овие два члена од Правилникот, се наметнува прашањето дали со примена на член 26, може по барање на Корисникот да се одлучува и за скратување на времетраењето на проектот, ако во членот 6 јасно и недвосмислено е пропишано само за продолжување на времетраењето.

Видно од јавните конкурси објавени од страна на Фондот, во праксата времетраењето на проектот е елемент кој го содржи јавниот конкурс, како еден од условите кој треба да го исполни апликантот.

Врз основа на овие услови содржани и објавени во јавниот конкурс, Комитетот за одобрување на средствата одлучува дали апликантот ги исполнува критериумите, а откако ќе биде донесена одлука за доделување на средства, периодот потребен за спроведување на проектот е составен дел на Договорот за доделување на средства, што упатува дека времетраењето на проектот е еден од суштинските елементи.

Според Државната комисија во членот 6 и 26 од Правилникот не е јасно и недвосмислено пропишано во врска со скратување на времетраењето, иако од податоците кои ги има обезбедено Државната комисија по оформен предмет за кој

е донесена Одлука бр.12-320/4 од 07.02.2024 година, евидентно е дека во праксата Фондот го применува членот 26 од Правилникот и за скратување на времетраењето на проектот.

Оваа претставува недостаток што дава можност да се толкува законот двосмислено, што го прави регулаторен ризик од корупција.

Имајќи ги предвид сите анализирани околности и тоа: важноста на времетраењето на проектот како услов кој е определен од Фондот а треба да биде прифатен од страна на апликантот, начинот на исплаќање на средства кое се врши авансно на квартална основа врз основа на однапред изготвен финансиски план и во согласност со буџетот на проектот, Државната комисија цени дека најнапред треба да се проучи целисходноста, основаноста и потребата од скратување на времетраењето, по што јасно и недвосмислено да го исклучи ова како можност или пак да пропише во кои случаи може да се скрати времетраењето, условите, начинот на исплата на средствата, следењето, како и теренската посета.

3. Во членот 29 од Правилникот предвидена е обврска корисникот да доставува извештаи до Фондот, но преку анализа на одредби од Законот, како и на одредби од Правилникот се констатира дека не е предвидено што може да преземе Фондот доколку корисникот во определениот рок не достави извештај, што претставува недостаток на контролни механизми.

Од списите на предметот кој се водеше во Секторот за корупција се констатира дека во вакви случаи Фондот во праксата го применува член 36 точка 5 кој гласи:

„Доколку Корисникот не му обезбеди на Фондот/или на лица назначени од страна на Фондот, да извршат увид во спроведувањето на проектот, неговите активности, остварени резултати и сите релевантни документи за проектот, или на сметките и/или истите да ги достави до Фондот на негово барање„.

Евидентно е дека ниту во овој член јасно не е пропишано што може да преземе Фондот доколку не биде доставен извештајот во законскиот рок, поради што Државната комисија цени дека упатно би било ова да се уреди. Притоа, да се земе предвид дека работите особено се усложнуваат кога времетраењето на проектот од шест квартали ќе се скрати на два и во ваков случај Фондот авансно ги има исплатено сите средства за вториот квартал (тоа значи за целиот проект), а Корисникот навремено, односно во законски определениот рок нема да го достави извештајот.

Во оваа смисла и Државниот завод за ревизија во својот Конечен извештај 04 2022 00 14 има констатирано дека корисниците не доставуваат навреме

квартални/завршни извештаи за претходно спроведени активности, што придонесува за пролонгирање на времето за реализација на проектите.

4. Согласно член 25-б од Законот за иновациската дејност Фондот врши следење и евалуација на проектите за кои има доделено средства, а согласно член 28 став (2) од Правилникот еден од методите за следење и евалуација на резултатите е разгледување и одобрување на извештаите поднесени од страна на Корисникот. Согласно став (3) од истиот член ова го вршат тимови за следење формирани од Фондот и/или стручни лица за ревизија назначени од Фондот и/или надворешни лица за ревизија од овластени друштва за ревизија.
При антикорупциската анализа на одредбите кои се однесуваат на извештаите, ниту во член 22, ниту пак во член 29 од Правилникот не е пропишан рок во кој Фондот, односно тимовите за следење и/или стручни лица за ревизија имаат обврска да ги разгледаат извештаите. Така во член 29 став (3) од Правилникот е пропишано: „Извештаите се разгледуваат од страна на тимовите за следење и/или стручни лица за ревизија назначени од директорот на Фондот...„.
Ако се земе предвид дека Фондот врши исплата на средствата за наредниот квартал, откако ќе биде одобрен извештајот за претходниот квартал, Државната комисија смета дека треба да се пропише рок во кој извештаите ќе бидат разгледувани од страна на определените лица, со што оваа недореченост, детектирана како регулаторен ризик од корупција ќе се отстрани.

5. Во оваа насока се констатира недореченост и во врска со теренските посети преку кои Фондот врши надзор над спроведување на проектот. Така во член 30 став (2) од Правилникот, Фондот задолжително спроведува најмалку една теренска посета по проект, а согласно став (7) нема да изврши исплата на средствата за нареден квартал се додека Корисникот не ги отстрани неправилностите. Врз основа на податоците што ги има обезбедено Државната комисија постапувајќи по предметот бр.12-3510, во праксата има случаи кога не е извршена теренска посета од причина што времетраењето на проектите од шест квартали, скратен е на два, поради што теренските посети би се спровеле по доставување на завршниот извештај. Во ваков случај, имајќи предвид дека средствата се исплаќаат авансно, се наметнува прашањето кои средства нема да се исплатат доколку по доставување на завршниот извештај се констатираат неправилности, бидејќи средствата веќе се исплатени, а остануваат како неисплатени само 3% од последната исплата, кои согласно закон ги задржува Фондот се до отстранување на неправилностите.

Заклучоци и препораки

Државната комисија за спречување на корупцијата при спроведената анализа и проверка на горенаведените одредби заклучи дека е потребно да се преземат чекори за надминување на вака констатираните состојби во насока на:

- Во член 25 од Законот за иновациската дејност или во член 21 од Правилникот да се пропише рок во кој ќе се склучува договор за доделување на средствата,
- Во врска со скратување на времетраењето на проектот, се препорачува најнапред да се проучи целисходноста и потребата за ова, по што во законот или во правилникот, јасно и недвосмислено ова да се исклучи како можност или пак да се пропишат случаите кога ќе може да се скрати времетраењето, условите, начинот на исплата на средствата, следењето, како и теренската посета,
- Во случај кога корисникот во законски определениот рок нема да достави извештај, да се пропише што може да преземе Фондот,
- Во Правилникот да се пропише рок во кој тимовите за следење и/или стручните лица за ревизија, имаат обврска да ги разгледуваат извештаите доставени од корисникот,
- Доколку се предвиди можноста за скратување на времетраењето на проектите, да се пропише и времето во кое би се вршеле теренските посети, со цел истите да бидат ефикасни.

Претседател,

Татјана Димитровска

Изработил: Д.Д -советник
Проверил: А.С- раководител на одделение
Контролирал: Б.В.Б-помошник раководител
Одобрил:М. К.-раководител на Сектор