Maksim Gorki 14/1-1
1000 Skopje
Macedonia

t. +389 2 3213 513
f. +389 2 3213 622
email: ccc@mt.net.mk

Center for Civil Communications

Скопје, 19 април 2006 година

Извештај од Истражувањето на корупцијата во процесот на давање услуги на органите на јавната администрација

Корупција под закрилата на бирократската бавност, неусогласените процедури и арбитражното одлучување

Бавноста на администрацијата на државно и на локално ниво, недоволно јасните и неусогласени критериуми за одобрување на дозволи и решенија, широкиот простор за арбитрарно одлучување, како и нетранспарентните постапки претставуваат клучни генератори на корупцијата во процесот на давање услуги на граѓаните од страна на општинската и државната администрација. Иако сумите пари што протекуваат низ поединечните коруптивни случаи генерално се мали, сепак овој облик на корупција е толку широко распространет и навлезен и во најситните пори на општеството што вкупно земено прераснува во сериозна сума пари која се стекнува нелегално.

Оваа корупција, која кај нас уште е позната под заедничко иако нереално име „сто грама кафе", се движи од потплаќања од по 500 или 1000 денари, се до суми од по неколку стотини илјади денари. Висината на митото зависи од видот на услугата што ја бара граѓанинот, од брзината со која сака да ја добие и од материјалниот интерес што го има од добиената услуга. Истражувањето покажа дека македонските граѓани се спремни да платат мито за да ги „забрзаат" процедурите за добивање од најобични уверенија преку поседовен лист и одобрение за доградба, адаптација и пренамена на станови и објекти, па се до ослободување од обврската за служење на воениот рок и стекнување на право на инвалидска пензија.

Низ истражувањето се покажа дека овој облик на корупција, иако е сериозно присутен во секојдневието, воедно е и најпритаен и најмалку третиран од надлежните институции. Притаеноста произлегува од тоа што во овој облик на корупција најчесто има само две страни: граѓанинот и службеникот. И двете излегуваат задоволни од успешно завршената „работа". Првиот со даденото мито ја добива или го забрзува добивањето на бараната услуга а вториот остварил екстра приход. Во

најголем број случаи нема трета засегната страна која како оштетена евентуално би проговорила јавно за корупцијата. Оттука произлегува и малата третираност на овој проблем и малиот број на жалби на граѓаните пред надлежните институции.

Главни генератори на овој облик на корупција

Истражувањето покажа дека администрацијата и на државно и на локално ниво ја злоупотребува постоечката бирократска бавност и неефикасност поттикнувајќи ги граѓаните на корупција. Во вакви случаи митото се плаќа како возврат за наводниот екстра напор што го прави службеникот за да ги забрза работите кои во редовна процедура траат подолго. Една од најпосочуваните институции за бавност во работењето е катастарот и неговите подрачни единици на што укажуваат не само граѓаните и претставниците на меѓународните организации, туку дури и претставниците на локалната власт. Ако се има предвид дека токму со бавноста се создаваат најголеми предуслови за корупција, тогаш може да се констатира дека во оваа институција има широк простор за злоупотреби.

Во други случаи, затскривајќи се зад сложените процедури а користејќи го незнаењето на граѓаните, службеникот постојано бара дополнување на документацијата со што индиректно праќа порака до граѓанинот дека покрај документите треба да се даде и нешто друго. Има и случаи, при издавање на одобренија од областа на урбанизмот каде е потребно и приложување на проект изработен од архитект, службеникот да му сугерира на граѓанинот „многу добар архитект“ со кој побрзо ќе се заврши работата. За добиениот бизнис архитектот потоа му се одолжува на службеникот.

Состојбата на теренот укажува дека овој облик на корупција произлегува и од нетранспарентните постапки и процедури во процесот на издавање на одобренија, дозволи, уверенија и решенија. Така, граѓаните свесни дека не ја познаваат материјата и законските процедури самите иницираат или манифестираат подготвеност да им платат на службениците кои ја знаат работата за да го забрзаат добивањето на услугата.

Оставената широка можност за арбитражно одлучување во процесот на издавање на одредени решенија и уверенија исто така е еден од честите фактори за сомневања дека одлуките во вакви случаи се носат од коруптивни мотиви. За разлика од другите случаи на давање на мито каде владее молк, во случаите кога за одредено право на граѓаните одлучуваат комисии, постојат евидентирани жалби од граѓани кај надлежните институции. Така во институцијата Народен правобранител, а врз основа на преставки од граѓаните, директно посочуваат дека

постои „ненавремено, необјективно и коруптивно постапување на комисиите за оценка на работната способност".

Системот не им е наклонет на оние кои сакаат или кои се приморани да одат по редовните постапки. За тоа говори трагичниот случај на една велешанка која барала инвалидска пензија откако преживеала два мозочни удари. Во октомври 2005 година комисијата за оценка на работната спсособност го одбила нејзиното барање и таа била оценета за способна за работа со полно работно време. Доставува жалба до второстепената комисија и во очекување на решението, починува неполни два месеца откако е прогласена за работоспособна, во декември 2005 година од истите причини поради кои ја барала пензијата. Починатата, два месеци по смртта, за работоспособна ја прогласува и второстепената комисија одбивајќи ја нејзината жалба.

Ризици и препораки за нивно надминување

Со оглед на тоа што голем дел од одлуките, решенијата и одобренијата што им се издаваат на граѓаните со процесот на децентрализација се префрлени од централно на локално ниво, се проценува дека постои опасност од дополнително проширување на теренот за корупциско однесување. Во таа насока, истражувањето констатираше две клучни слабости. Првата е нецелосната подготвеност на органите и вработените во локалната самоуправа за ефикасно спроведување на преземените ингеренции и втората е неусогласеноста на постапките и процедурите што говори за различно толкување на законите од општина до општина. Ваквата состојба дополнително ги забавува бирократските процедури и го зголемува бројот на шалтери што треба да се посетат за да се заврши една работа. Токму таквите средби на граѓаните со повеќе службеници се проценуваат како ризични од корупциски аспект.

За да се елиминираат овие ризици неопходно е кадровско засилување на општинските служби, како и воведување на системот на тнр. предна и заднинска канцеларија. Ова би значело граѓаните да ги доставуваат своите барања на еден централизиран шалтер, односно до службеникот во тнр. предна канцеларија чија задача е само да ги прима барањата но не и да одлучува по нив. Одлуките ќе го носат службениците во тнр. заднинска канцеларија со кои граѓаните нема да имаат никаков директен контакт. На овој начин се елиминираат можностите за корупција со тоа што граѓанинот не знае кој одлучува по неговото барање.

Иако и сега во Република Македонија постојат напори за воведување на овој систем којшто е прифатен во голем број земји-членки на Европската унија, тоа се прави само на иницијатива на меѓународните организации и само во дел од општините. Истражувањето

покажа дека дури и во општините опфатени со ова реформа постојат опструкции било поради незаинтересираноста на градоначалниците или поради отпорот на самите службеници.

Имајќи ја предвид сериозноста на состојбата и на државно и на локално ниво, по примерот на развиените земји, се предлага:
- сведување на бројот на одобренија што ги издава администрацијата на неопходен минимум;
- стандардизирање на процедурите на ниво на држава и нивно целосно усогласување меѓу општините;
- унифицирање на документите во сите општини;
- јасно дефинирање на критериумите за добивање на разните одобренија;
- транспарентност на неопходните контакти меѓу граѓаните и службениците;
- воведување на системот на предна и заднинска канцеларија на сите места кадешто се издаваат одобренија за граѓаните;
- поголема контрола во работењето на комисиите кои одлучуваат арбитрарно.

Се оценува дека спроведувањето на сите овие препораки освен подолго време бара и волја и постигнување консензус меѓу сите политички субјекти во земјата и секако меѓу властите на централно и локално ниво бидејќи не станува збор за промени што треба да ги спроведе една влада или еден градоначалник туку промени што бараат поширока, заедничка и итна акција. Токму поради сегашното отсуство на таков консензус и заедничка акција, промените во оваа сфера се одвиваат претежно на иницијатива и со финансиска поддршка од меѓународните организации. Од друга страна, се додека се толерира ваквата состојба, останува граѓаните и натаму да ја плаќаат високата цена на „малата“ но широко распространета корупција од овој вид.