





# ПАРИТЕ И ПОЛИТИКАТА

ГОДИШЕН ИЗВЕШТАЈ

ТРАНСПАРЕНТНОСТ ВО  
ФИНАНСИРАЊЕТО НА  
ПОЛИТИЧКИТЕ ПАРТИИ

Декември, 2012

Издава:  
Транспарентност Македонија  
За издавачот:  
Наталија Поповска  
Во соработка со:  
Фондација Отворено општество – Македонија  
www.soros.org.mk  
pravo@soros.org.mk

Автор:  
Искра Андреева  
Уредници:  
Данче Даниловска – Бајдевска  
д-р Марија Петровска  
Рецензенти:  
Проф.д-р Рената Дескоска  
Доц. д-р Александра Деаноска – Трендафилова  
Лектура:  
Виолета Карацовска  
Графичко обликување:  
Неда Фирфова  
Тираж: 500

CIP - Каталогизација во публикација  
Национална и универзитетска библиотека “Св. Климент Охридски”, Скопје  
329.073.52:005.332.5(497.7)“2012”(047)  
АНДРЕЕВА, Искра  
Парите и политиката : годишен извештај : транспарентност во финансирањето на политичките партии / Искра Андреева. - Скопје : Транспарентност - Македонија, 2013. - 67, 53 стр. : граф. прикази; 21 см  
Насл. стр. на припечатениот текст: Money and politics : annual report : transparency of political party financing / Iskra Andreeva.  
- Обата текста меѓусебно печатени во дпротивни насоки. - Текст на мак. и англ. јазик. - Фусноти кон текстот. - Содржи и: Прилог 1-5  
ISBN 978-608-65482-1-6  
I. Andreeva, Iskra види Андреева, Искра  
а) Политички партии - Финансирање - Транспарентност - Македонија - 2012 - Извештаи  
COBISS.MK-ID 93171466

## Содржина

ПРЕДГОВОР	7
МЕТОДОЛОШКИ ПРИСТАП	9
Проблеми и предизвици	10
РЕДОВНО ФИНАНСИРАЊЕ НА ПОЛИТИЧКИТЕ ПАРТИИ	13
Извори на редовното финансирање	13
Јавни извори на финансирање	13
Приватни извори на финансирање	14
Контрола	15
Обврски на партиите	15
Кој ги контролира партиите	16
Казни	17
ПАРТИИТЕ ЗА РЕДОВНОТО ФИНАНСИРАЊЕ	18
Партиите за изворите на редовното финансирање	18
Партиите за контролата на редовното финансирање	21
Партиите за санкциите	22
Водење на сметководството на партијата	22
ФИНАНСИРАЊЕ ЗА ВРЕМЕ НА ИЗБОРИ	23
Како се финансираат изборните кампањи	23
Како се контролира финансирањето на изборните кампањи	25
Кој го контролира финансирањето на изборните кампањи	27
Санкции: од глоба до казна затвор	28
ПАРТИИТЕ ЗА ФИНАНСИРАЊЕТО НА ИЗБОРИТЕ	29
Партиите за изворите на финансирање на изборните кампањи	29
Партиите за контролата на финансирањето на изборите	31
Партиите за санкциите	32
ПАРТИИТЕ ЗА ЈАВНОСТА И ТРАНСПАРЕНТНОСТА	33
ПОЛИТИЧКОТО ФИНАНСИРАЊЕ И НАДЛЕЖНИТЕ ИНСТИТУЦИИ	35
Партиите не ги исполнуваат обврските за известување	35
Надлежни институции за контрола	36
ЗАКЛУЧОЦИ И ПРЕПОРАКИ	38
Партиите се нетранспарентни и неподготвени за соработка со граѓанскиот сектор	38

Недостатоци во законската рамка	39
Неподготвеност и неможност на надлежните институции да ги исполнат обврските коишто произлегуваат од нивните надлежности	40
Препораки од партиите коишто учествуваа во истражувањето	41
Завршни забелешки	43
Прилози	44
Прилог 1 Прашалник I - редовно финансирање на политичките партии	44
Прилог 2 Прашалник II - финансирање на изборни кампањи	49
Прилог 3 Единствен судски регистар на политичките партии	53
Прилог 4 Барање за слободен пристап до информации од јавен карактер и одговор од Државната комисија за спречување на корупцијата	57
Прилог 5 Барање за слободен пристап до информации од јавен карактер и одговор од Државниот завод за ревизија	59
Прилог 6 Барање за слободен пристап до информации од јавен карактер и одговор од Основниот суд I – Скопје I	60
Прилог 7 Рецензии	61

## ПРЕДГОВОР

Врската помеѓу парите и политиката е неизбежна, очекувана, повторлива, универзална и сосема веројатно нераскинлива. Сето ова е разбирливо имајќи предвид дека политичките партии имаат потреба од пари за да развијат програми, да учествуваат во политички натпревар, да победат на избори и да практикуваат власт. Меѓутоа, оваа меѓузависност носи сериозни ризици да прерасне во опасна врска токму кога партијата ја има власта. Противуслугите во форма на посебен третман и „замижано око“ се типот на корупција што најчесто ги разјадува демократиите низ светот. Кога победува „поврзаниот“, но не и најдобриот, кога е суден случајниот, но не и виновниот, кога успева „обоениот“, но не и независниот, нема простор за демократија и развој.

Токму затоа одговорна е онаа држава која ја разбира, но и ја контролира оваа врска, која создава легален механизам за следење на тоа од каде доаѓаат, каде одат и како се трошат парите во политиката, и најважно од сè којашто обезбедува јавност во финансирањето на политичките партии со што им дава моќ на избирачите да проценат кому и за што го даваат својот глас.

Транспарентност Македонија во партнерство со Фондацијата Отворено општество - Македонија во изминатите две години го спроведува проектот „Транспарентност во финансирањето на политичките партии“, преку кој континуирано го следи и го анализира финансирањето на политичките партии. Целта на овој проект е да се изготви приказ на сегашната состојба, но и да се дадат конкретни предлози за подобрување на истата. Користејќи го правото на слободен пристап до информации од јавен карактер, во 2011 година собравме релевантни податоци за редовното финансирање на политичките партии, како и за финансирањето во рамките на изборните кампањи. Анализата на состојбата и транспарентноста во финансирањето на политичките партии покажа низа слабости во законските прописи, во контролниот механизам, но и недостаток на политичка волја за надминување на истите<sup>1</sup>. Нашите наоди во голема мера се совпаднаа со оние на ОБСЕ/ОДИХР<sup>2</sup>, ГРЕКО<sup>3</sup> и Извештајот на Европската

<sup>1</sup> Годишен извештај, „Транспарентност во финансирањето на политичките партии“; Транспарентност Македонија и Фондација Отворено општество – Македонија, 2011 година.

<sup>2</sup> Конечен извештај на Набљудувачката мисија на изборите на ОБСЕ/ОДИХР, РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА, ПРЕДВРЕМЕНИ ПАРЛАМЕНТАРНИ ИЗБОРИ 5 јуни 2011, Канцеларија за демократски институции и човекови права, Варшава, 6 октомври 2011.

<sup>3</sup> Извештај за усогласеност за Република Македонија, „Инкриминации (ETS 173 и 191, GPC 2)“, „Транспарентност на финансирањето на партиите“, Усвоен од ГРЕКО на неговата 54-та Пленарна сесија (Стразбур, 20-23 март 2012).

комисија за напредокот на Република Македонија во 2012 година<sup>4</sup>. Токму затоа продолживме со истражувањето и во 2012 година, со делумно изменета методологија и да укажеме на можните недостатоци како и да создадеме канал за комуникација помеѓу партиите, надлежните институции и граѓанскиот сектор преку кој ќе се одвива размена на знаења и препораки со цел подобрување на транспарентноста и јавноста во политичкото финансирање.

## МЕТОДОЛОШКИ ПРИСТАП

Креирањето на методологијата за овој проект претставуваше сериозен предизвик, имајќи ја предвид чувствителноста на областа којашто ја истражувавме. Целта на овој проект е да се следат состојбите во политичкото финансирање од повеќе аспекти, па затоа методологијата на истражувањето имаше повеќе елементи, односно извори на квалитативни податоци. За нас беше клучно да користиме методи коишто ни се на располагање и не зависат исклучиво од волјата за соработка на партиите и институциите. Токму затоа, преку употребата на правото за слободен пристап до информации од јавен карактер<sup>5</sup>, континуирано комунициравме со надлежните институции за да следиме дали и во која мера партиите, но и институциите ги исполнуваат своите обврски<sup>6</sup>.

Вториот елемент, што всушност беше и централната активност на истражувањето, беше испраќањето на два прашалника до сите регистрирани политички партии. Имајќи ги предвид честите промени во законите и отсуството на вистинска дебата за овие измени, ценивме дека токму на партиите треба да им биде даден дополнителен простор за да ги изразат своите ставови, забелешки, искуства и препораки. Впрочем, основната премиса на политичкото финансирање е дека тоа е јавно и транспарентно<sup>7</sup> па сосема е легитимно да очекуваме соработка со политичките партии. Прашањата ги формулиравме во согласност со заклучоците и утврдените слабости од нашето набљудување спроведено во 2011 година. Оттука, прашалниците имаа конкретни прашања чиешто одговори требаше да покажат колку партиите ја познаваат законската рамка, дали се согласуваат со законските ограничувања на висината и видовите на дозволените партиски финансии, дали имаат соработка и доверба во контролниот механизам, и конечно, дали и како ја обезбедуваат јавноста и транспарентноста на финансирањето.

Првиот прашалник се однесуваше на редовното финансирање на политичките партии и се состоеше од пет групи на прашања: извори на финансирање, контрола, санкции, водење на сметководството на партијата и јавност и транспарентност<sup>8</sup>.

<sup>5</sup> Закон за слободен пристап до информациите од јавен карактер Службен весник на РМ бр. 76/2004, 86/2008, 161/2008 и 96/2009. Слободниот пристап до информациите не е предмет на анализа на овој извештај. За повеќе информации, види <http://www.spininfo.org.mk>

<sup>6</sup> Види подолу Надлежни институции за контрола.

<sup>7</sup> Член 4 Закон за финансирање на политичките партии Службен весник на РМ бр. 76/2004, 161/2008, 96/2009, 148/2011 и 142/2012.

<sup>8</sup> Види прилог 1.

<sup>4</sup> Работен документ на службите на Комисијата, Извештај за напредокот на Република Македонија 2012, во прилог на соопштението на Комисијата до Европскиот парламент и Советот, Стратегијата за проширување и главните предизвици 2012–2013 {КОМ(2012) 600}, Европска комисија, Брисел, 10.10.2012, СЕЦ (2012) 332.

Вториот прашалник го третираше финансирањето на изборните кампањи и вклучуваше четири групи на прашања: извори на финансирање, контрола, санкции и јавност и транспарентност<sup>9</sup>.

Истражувањето започна во јануари, а заврши во ноември 2012 година.

## Проблеми и предизвици

Со цел да добиеме релевантни и објективни податоци, во истражувањето ги вклучивме сите регистрирани политички партии од Единствениот судски регистар, без разлика дали имаат пратеници во Собранието или се дел од локалната власт. Во согласност со Законот за политички партии<sup>10</sup>, политичките партии што дејствуваат во Република Македонија се запишуваат во Единствениот судски регистар на политички партии, што се води во Основниот суд Скопје 2 – Скопје. Овој регистар ги содржи податоците за политичките партии кои пред истекот на четири години од нивната регистрација се должни да достават 1.000 потписи поединечно дадени и заверени кај нотар. Неисполнувањето на оваа обврска значи нивно бришење од регистарот. Затоа, од надлежниот суд побаравме и добивме копија од регистарот<sup>11</sup>, каде што беа наведени 51 политичка партија коишто ја исполниле обврската за пререгистрација<sup>12</sup>.

Прашалниците ги испративме во мај 2012 година до сите овие партии на нивните адреси добиени од судскиот регистар. Дополнително, прашалниците ги испративме на електронските адреси на оние партии чишто адреси ги најдовме. Поштенските пратки, покрај прашалниците содржеа и писма со коишто им ја објаснувавме целта на истражувањето, и покрај бараните одговори на партиите им понудивме директни средби на коишто би можеле детално да разговараме за поставените прашања. Поразително е дека 23 партии воопшто не ги примиле поштенските пратки, па така пратките ни се вратија со назнака преселен или непознат примач. Меѓутоа, најголемиот проблем е што бевме апсолутно игнорирани од повеќе од 90% од партиите. Точно три месеци интензивно, телефонски и преку електронска пошта комунициравме со партиите до чишто информации за контакт можевме да дојдеме. Во целиот овој период добивавме уверувања дека прашалниците ќе бидат одговорени, дека се испратени кај одговорното лице, дека е потребно да се заземе став по нив на седница на надлежен

9 Види прилог 2.

10 Службен весник на РМ бр.76/2004, 5/2007, 8/2007 и 5/2008.

11 Види прилог 3.

12 Во мај 2011 година беа регистрирани вкупно 55 политички партии.

орган на партијата, дека се презафатени и дека им е потребно дополнително време и слични други изговори. Во овој период добивме одговори само од 4 политички партии и тоа: Либералната партија на Македонија (ЛПМ), Движење за национално единство на Турците, Национална демократска преродба (НДП) и Либерално демократска партија (ЛДП).

Конечно во септември 2012 година одлучивме да го намалиме обемот на истражувањето и да се фокусираме само на парламентарните партии имајќи предвид дека во моментот тие партии се клучните актери на политичката сцена. Истовремено во собраниска постапка беа и измените на Изборниот законик и Законот за финансирање на политички партии па очекувавме дека ќе имаат дополнителен мотив, потреба и одговорност јавно да ги артикулираат своите ставови. За таа цел, ги користевме услугите на агенција за истражување<sup>13</sup> којашто имаше задача да го спроведе истражувањето со истите прашалници упатени до партиите застапени во Собранието<sup>14</sup>. Резултатите од овој циклус на истражувањето беа повеќе од разочарувачки. Партиите го задржаа евазивниот однос, и по повеќенеделни напори на најмената агенција добивме одговорени прашалници од дополнителни три партии: Социјалдемократскиот сојуз на Македонија (СДСМ), Нова социјалдемократска партија (НСДП) и Српска напредна странка во Македонија (СНСМ).

Сепак, ние успеавме да ја изготвиме анализата комбинирајќи ги добиените одговори и нашите коментари на законската рамка. Меѓутоа, постојат повеќе загрижувачки моменти коишто укажуваат на тоа каква е перцепцијата на значајните политички фактори за оваа тема. Сите партии коишто ни одговорија се опозициски партии, што значи дека партиите носители на власт односно носители на одговорност за донесување и правилна примена на законите не чувствуваат потреба за комуникација со граѓанскиот сектор. Понатаму, загрижува и квалитетот на добиените одговори. Некои од партиите не дадоа одговори на голем дел од прашањата, а оние одговори што ги дадоа во најголем број се исклучително кратки и непрецизни, што укажува не само на неподготвеност за дебата за политичкото финансирање туку и на непостоење вистинска посветеност за постигнување поголема транспарентност и јавност.

13 Креатива нова, [www.kreativanova.com.mk](http://www.kreativanova.com.mk).

14 ВМРО-ДПМНЕ, Социјалдемократски сојуз на Македонија, Демократска унија за интеграција, Демократска партија на Албанците, Национална демократска преродба, Демократски сојуз, Движење за национално единство на Турците во Македонија, Демократска лига на Бошњациите во Република Македонија, Либерална партија, Нова социјалдемократска партија, Партија за целосна еманципација на Ромите, Партија за европска иднина, Социјалистичка партија на Македонија, Српска напредна странка во Македонија, Странка на демократска акција на Македонија, Демократска обнова на Македонија, Демократска партија на Турците на Македонија, Демократска партија на Србите во Македонија, ВМРО-Македонска, Сојуз на Ромите од Македонија



Графикон 1: Сооднос на вкупниот број регистрирани политички партии, бројот на политички партии коишто не ги примиле пратките испратени од ТМ, бројот на политички партии коишто директно одговориле на прашалниците на ТМ и бројот на политички партии коишто одговориле на прашалниците упатени од агенција за истражување најмена од ТМ.

## РЕДОВНО ФИНАНСИРАЊЕ НА ПОЛИТИЧКИТЕ ПАРТИИ

Клучните законски норми кои детално го регулираат процесот на финансирање се содржани во Законот за финансирање на политичките партии<sup>15</sup> донесен во 2004 година (во понатамошниот текст Закон за финансирање). Оттогаш, Законот претрпе четири измени. Првото изменување и дополнување доведе до усогласување со Законот за прекршоци, додека измените од 2009 година имаа за цел да ја зголемат јавноста и транспарентноста, преку зајакнување на контролата на партиските финансии и поголема отчетност на политичките партии, преку задолжително поднесување годишен финансиски извештај и квартални извештаи за добиените донации. Следуваа измените од 2011 година, коишто ја намалија обврската за поднесување извештаи, но и не третираа клучни слабости во системот на контрола на финансирањето. Последните измени од 2012 година, делумно ги следат препораките на ГРЕКО и ОБСЕ/ОДИХР и ги прецизираат надлежностите на институциите вклучени во контролниот механизам.

Подолу во текстот следи повеќеслојна анализа на законската рамка, којашто беше на сила за време на истражувањето, новините во Законот за финансирање и ставовите на партиите коишто учествуваа во истражувањето.

## Извори на редовното финансирање

### Јавни извори на финансирање

Законот за финансирање ги дефинира дозволените извори на партиско финансирање, како јавни и приватни. Првите се однесуваат на средствата добиени исклучиво од Буџетот на Република Македонија. Вкупните средства за годишно финансирање на политичките партии изнесуваат 0,06% од вкупните изворни приходи во републичкиот буџет. 30% од овие средства се распоредуваат подеднакво на сите политички партии кои освоиле најмалку 1% од гласовите на излезените граѓани на парламентарните избори, без разлика дали освоиле места во парламентот или не. Преостанатите 70% се распоредуваат на политичките партии чиишто кандидати се избрани за пратеници во Собранието, сразмерно со бројот на нивните пратеници, односно на политичките партии чии кандидати

<sup>15</sup> Службен весник на РМ бр. 76/2004, 161/2008, 96/2009, 148/2011 и 142/2012.

се избрани за советници на последните локални избори, сразмерно на бројот на избрани советници. Во случаите кога пратеникот, односно советникот е избран како кандидат на коалиција од повеќе партии, средствата се делат подеднакво помеѓу партиите членови на коалициите, освен ако тие не се договорат за поинаква распределба.

## Приватни извори на финансирање

Листата на дозволени приватни извори за финансирање е разнолика и вклучува парични и непарични средства: членарина, донации (пари, материјални средства или услуги), подароци, прилози, дотации, спонзорства, легати и продажба на промотивен и пропаганден материјал. Овие различни приватни извори подлежат на регулација, а висината на секој од нив е законски ограничена. Така, годишната членарина за еден член на партијата не може да биде повисока од една просечна плата во претходната година (за 2011 година тоа се 20.847 денари<sup>16</sup>). Висината на донациите е ограничена според тоа дали доаѓа од правни или од физички лица, па така вкупниот износ на поединечната донација не смее да ја надмине сумата од 150 просечни плати од правни лица и 75 просечни плати од физички лица, при што овој износ не смее да биде кумулиран повеќе од еднаш годишно. Оваа рамка ги вклучува и непаричните донации, како што се давањето бесплатни услуги и давањето услуги за кои плаќа трето лице. Давателот на услугата е должен да ја извести политичката партија за вредноста на дадената услуга, која би се вкалкулирала во законското ограничување за висината на донациите на годишно ниво. Истото се однесува и на продажбата на стоки и давањето услуги на политичките партии по цени пониски од пазарните. Попустот, односно разликата меѓу пазарната вредност и фактурираната цена се смета за донација, а со измените од 2012 година се вовеле обврска за донаторот на партијата да ѝ достави фактура. Политичката партија е должна да му го врати на донаторот секое надминување на границата на донацијата. Понатаму, законот изрично им забранува на политичките партии да примаат донации од анонимни или од неидентификувани извори. Сепак, доколку партијата добие средства од неидентификуван донатор, таа е должна истите веднаш да ги префрли на државниот буџет.

Независноста на политичките партии понатаму се обезбедува и со забраната за финансирање од странски извори (влади, меѓународни институции, органи и организации на странски држави и други странски лица), па во таа

смисла политичките партии не смеат да имаат средства во странски банки и во финансиски институции надвор од Република Македонија. Верските заедници или религиозните групи и здруженија не смеат да бидат финансиери на партиите. Исклучено е и финансирањето од извори кои се под своевидно влијание или контрола од државата, па така како финансиери не можат да се јават ниту јавни установи, претпријатија и фондови или други правни лица кои располагаат со или имаат најмалку 20% учество на државен капитал, вклучувајќи ги и оние кои го започнале процесот на приватизација.

Водењето регистар на донации е обврска за сите партии и има цел да обезбеди транспарентност и полесна контрола на финансирањето на политичките партии. Сите донации, без оглед на вредноста, се јавни, па оттаму видот и висината на донацијата, како и името, односно називот на донаторот, се запишуваат во овој регистар. Измените на Законот од 2009 година предвидуваа обврска овој регистар да се објавува на веб-страниците и во најмалку еден од дневните весници. Но, со измените од 2011 година обврската за објавување се ограничува на веб-страниците на политичките партии и се додава „и на друг начин да го направат достапен за јавноста“, решение кое е во целост нејасно. Проблемот со оваа обврска е што значителен број активни политички партии во Република Македонија немаат изготвено веб-страница, ниту, пак, Законот за политички партии предвидува обврска за партиите да го сторат тоа. Оттука, одлуката за тоа како ќе ѝ овозможат на јавноста да има увид во регистарот на донациите им останува ним, без да им се дадат соодветни насоки како да го прават тоа, иако со последните измени неисполнувањето на оваа обврска повлекува глоба.

Последните измени на Законот за финансирање делумно ја разјаснуваат обврската за водење и објавување на регистарот на донации. Отсега партиите ќе треба да го објавуваат регистарот на своите веб-страница на секои шест месеци.

## Контрола

### Обврски на партиите

Контролниот механизам предвидува обврска за партиите да поднесуваат извештаи за финансиското работење до неколку надлежни институции. Сè до измените од 2011 година, Законот за финансирање предвидуваше поднесување квартални извештаи за добиените донации, но сега оваа обврска е ограничена на еден извештај, којшто надоцна до 31 март партиите го испраќаат до Државниот завод за ревизија (ДЗР) и до Управата за јавни приходи (УЈП). Годишниот извештај за претходната година се чини клучен и ги содржи информациите за вкупните

<sup>16</sup> Статистички годишник на Република Македонија, 2012, Република Македонија, Државен завод за статистика.



приходи<sup>17</sup> и вкупните расходи. Образецот за извештај го пропишува министерот за финансии и со последната измена од 2012 година во состав на овој образец е и упатство за пополнување. И овој извештај се испраќа најдоцна до 31 март до ДЗР. Дополнително, годишната сметка за финансиското работење партиите ја доставуваат до УЈП, до Централниот регистар и до ДЗР.

Новина во Законот е што отсега Министерството за финансии ќе има обврска најмалку еднаш годишно да спроведе обуки на политичките партии за материјално-финансиското работење и начинот на пополнување на финансискиот извештај.

## Кој ги контролира партиите

Централна институција во контролниот механизам е Државниот завод за ревизија. Улогата на оваа институција се зајакна со измените на Законот од 2011 година и од 2012 година и таа има надлежност по два основа. Првиот се однесува на годишните финансиски извештаи, па така доколку ДЗР утврди неправилности во овие извештаи, должен е да поднесе барање за поведување прекршочна постапка или пријава до јавниот обвинител. Вториот основ се однесува на обврската за задолжителна ревизија, којашто отсега секоја календарска година задолжително се спроведува за претходната година над сите партии<sup>18</sup>. Оттука, а во согласност со членот 35 од Законот за државна ревизија, доколку овластениот државен ревизор при ревизија оцени дека субјектот на ревизија сторил прекршок или кривично дело, должен е веднаш да ги известат надлежните органи: Државната комисија за спречување на корупцијата, Јавното обвинителство на Република Македонија и Министерството за внатрешни работи. Овие органи мора да постапат по известувањето од ДЗР и да поведат прекршочна, односно кривична постапка. Меѓутоа, постојат сериозни сомнежи дека овој механизам не функционира во практиката<sup>19</sup>.

<sup>17</sup> Вкупниот износ на донации, подароци, прилози, дотации, пари, материјални средства, опрема, услуги, сопствени приходи, членарина, легати и друго.

<sup>18</sup> Овој елемент е суштината на препораката број 5 од ГРЕКО од третиот круг на оценка на транспарентноста на финансирањето на партиите и извештајот за усогласеност на Република Македонија со дадените препораки. Клучен фактор за реална примена на оваа одредба е обезбедување дополнителни ресурси за ДЗР, коишто се неопходни за одржување на целиот механизам на државна ревизија.

<sup>19</sup> Види подолу Надлежни институции за контрола.

## Казни

За прекршување на погоренаведените обврски, Законот предвидува соодветни парични казни. Доколку донаторот го надмине дозволеният износ на донацијата, тој ќе биде казнет со износ од 1.000 до 2.000 евра, ако се работи за физичко лице, и со износ од 5.000 до 10.000 евра доколку се работи за правно лице. Партиите коишто на донаторот нема да му ја вратат разликата во средствата што го надминуваат законското ограничување, или нема да ја префрлат донацијата во Буџетот на РМ (ако станува збор за средства од анонимен донатор), ќе бидат казнети со најмалку петкратен, а најмногу дваесеткратен износ од висината на донираната вредност. Партиите ќе бидат казнети со најмалку 5.000, а најмногу 10.000 евра, доколку не ја почитуваат обврската за поднесување на погореобјаснетите извештаи и со казна од 1.000 до 2.000 евра ако не го објават регистарот на донации. Како олеснување за партиите се јавува можноста за порамнување, постапка која се води пред надлежен суд пред поднесување на барањето за поведување прекршочна постапка.

Законот предвидува и санкција за оние партии кои ќе стекнат и противправно ќе користат средства од забранетите извори, а тоа е губењето на правото на финансирање од Буџетот на Република Македонија за наредната година. Дополнително овие средства ќе им бидат одземени, односно префрлени на државниот буџет и користени за хуманитарни цели.

Новина во Законот се суспензијата на исплатата на средства за редовно годишно финансирање, како и допрецизирањето на губењето на правото за годишно финансирање<sup>20</sup>. И двете санкции ќе се применуваат независно од прекршочната одговорност и одлуките за нив ги донесува министерот за правда на предлог на ДЗР. Првата санкција се однесува на неисполнувањето на обврската за доставување годишен финансиски извештај, извештај за добиените донации и годишната сметка во пропишаниот рок, како и за необјавување на регистарот на донации. Суспензијата трае до уредно исполнување на обврските, меѓутоа не постои прецизен рок. Втората санкција, која во суштина е иста како и првата, е губење на правото на средства за редовно финансирање за партијата која во пропишаниот рок нема да го објави годишниот финансиски извештај и тоа за период од три месеци.

<sup>20</sup> Трет круг на оценка на транспарентноста на финансирањето на партиите, препорака број 6: i) да се осигури механизмот за изрекување на санкции за повреди на правилата за политичко финансирање да функционира ефективно во практиката, и (ii) првенствено да се осигури, санкцијата загуба на јавно финансирање за политичките партии и организаторите на изборната кампања да може да се примени во практиката.

## ПАРТИИТЕ ЗА РЕДОВНОТО ФИНАНСИРАЊЕ

### Партиите за изворите на редовното финансирање

Првото прашање коешто им го поставивме на партиите беше дали сметаат дека јавните средства се соодветни и доволни за покривање на трошоците на политичките партии. Само СДСМ која е најголемата опозициска партија и која согласно со поголемиот број пратеници во Собранието добива и поголеми средства се согласува со висината на средствата коишто им следуваат и не смета дека има потреба од нивно зголемување. Од друга страна, помалите партии го делат ставот дека овие средства не можат да ги задоволат ниту основните потреби на партиите, во смисла на трошоци за одржување на нивните простории, па затоа и треба да се зголемат.

Се чини дека постои усогласен став околу предвидениот начин на распределба на средствата од Буџетот. Пет од седумте партии коишто ни одговорија сметаат дека овој начин е непрецизен и оттука постои простор за надлежното Министерство за правда (до 2011 година надлежно беше Министерството за финансии) за слободно толкување и произволно распределување на средствата. Без да дадат повеќе детали, овие партии велат дека со измените од 2011 година, што предвидуваа обврска за ДИК да ги подготви прецизните податоци за освоени гласови, не е направено никакво подобрување во механизмот на распределба. Токму и затоа ги прашавме партиите дали ги добиле средствата за 2010 година. Само НСДП и СДСМ одговорија дека ги добиле, меѓутоа цела година подоцна (30.12.2011 година), што според нив „не само што е непристојно туку е и спротивно на Законот за финансирање<sup>21</sup>“. Во врска со поделбата на средствата помеѓу коалициските партнери, партиите сметаат дека поделбата на еднакви делови е соодветна, меѓутоа дека поправична би била доколку е утврдена со коалициски договор/спогодба, што е всушност и во согласност со измените на Законот. НСДП и НДП сметаат дека распределбата треба да е пропорционална со освоените гласови.

Ценејќи дека приватните извори на финансирање се оние коишто се најподложни на злоупотреба, на партиите им поставивме конкретни прашања за нив. Оттука, а и имајќи предвид дека бројот на членови и членарината што тие ја плаќаат во голема мера дава слика за големината на една партија во смисла на

нејзиниот удел на политичката сцена, ги прашавме партиите за овие податоци. Само СДСМ ни даде прецизни бројки, па така кај нив приходите од членарина изнесуваат 8.145.990 денари од 62.000 членови. Помалите партии не ни дадоа прецизни податоци ниту за бројот на членови ниту, пак, за кумулираните средства по основ членарина. Сите останати партии оперираат со релативни бројки од 1.100 членови (Турците), 7.000 ЛДП, 10.000 ЛП, па сè до 20.000 членови кај НСДП. НДП и Српската напредна странка во Македонија не ни одговорија на поставеното прашање.

Висината на членарината е различна кај сите партии, притоа најниската е 30 денари, а највисоката 1.000 денари. Само кај НСДП постои единствен износ од 30 денари за сите членови додека кај другите партии членарината се зголемува во зависност од функцијата во партијата што еден член ја има. Така, на пример, кај СДСМ членарината се движи од 30 до 300 денари, во зависност од тоа дали членот има функција во партијата и тоа е утврдено со одлука на Централниот одбор на партијата. Слична е состојбата и кај ЛДП, ЛП и Движењето за национално единство на Турците, каде што висината на членарината зависи од тоа дали станува збор за обичен член или, пак, функционер на општинско или републичко ниво или, пак, извршител на некоја избрана или именувана функција. Во однос на членарината, кај Движењето за национално единство на Турците постојат четири категории членови: оние што се ослободени од членарина (социјални случаи, невработени, студенти), пониска членарина за вработени членови коишто имаат ниски месечни примања, членови кои плаќаат полна членарина и јавни функционери коишто плаќаат 2% од месечните примања.

Постои согласување меѓу партиите дека треба да постои ограничување на висината на донациите и дека забраната за донации од анонимни извори е во ред, следствено ниту една од овие партии никогаш не добила донација од непознат извор. Сепак, Движењето за национално единство на Турците е на став дека за малите партии е потребно да се дозволени анонимни донатори, коишто не би се плашеле од притисоци од власта. Меѓутоа, не добивме објаснување дали некои од нивните досегашни донатори имале закани или друг вид притисоци од носителите на власт. СНСМ има специфичен став по ова прашање па така тие во прашалникот коментирале дека „донаторот може по избор да биде анонимен<sup>22</sup>“ и дека тоа е позитивно, но до сега немаат добиено средства од неидентификуван извор.

На прашањето во која форма најчесто ги добиваат донациите, НСДП, НДП, ЛП одговориле дека добиваат исклучиво, а ЛДП најчесто парични средства. СДСМ добива парични и материјални средства и попусти на услугите

21 Прашалник 1 - редовно финансирање на политичките партии одговорен од НСДП.

22 Прашалник 1 - редовно финансирање на политичките партии одговорен од СНСМ.

од радиодифузерите и печатените медиуми. Слично, СНСМ одговорила дека ги добива „сите типови подеднакво“<sup>23</sup>.

Партиите имаат право да остваруваат приходи и од други извори<sup>24</sup>, меѓутоа само СДСМ и НСДП ја користат оваа можност. СДСМ остварува приходи од закупнина, за којашто велат дека редовно плаќаат ДДВ и немаат право на поврат на истиот. НСДП и ЛП остваруваат минимален приход од камата. Иако беа прашани, ниту една партија не ни даде прецизен податок за колкави средства станува збор.

Обврската за водење регистар за донации е клучна во обезбедувањето транспарентност и јавност на партиските финансии, па затоа и ги прашавме партиите дали ја почитуваат. Во принцип сите партии (со исклучок на Движењето за национално единство на Турците) водат регистар на донации. И покрај тоа што не е донесен правилникот за образецот за формата, содржината и начинот на водењето на овој документ, сите партии ги вклучуваат законски пропишаните податоци: име или назив на донаторот, вид и вредност на донацијата и датумот на добивање на истата. Во врска со ажурирањето на овој регистар добивме различни податоци, па така ЛП, НДП и Српската напредна странка во Македонија постојано ги обновуваат податоците, НСДП еднаш месечно, ЛДП еднаш годишно (бидејќи располагаат со мали средства), а СДСМ одговорила „колку што законски е потребно“<sup>25</sup> иако законот не ја утврдува динамиката на ажурирање на регистарот на донации.

Повеќето партии ги објавуваат регистрите на своите веб-страници освен Српската напредна странка во Македонија и Движењето за национално единство на Турците коишто поради недостаток на финансиски средства воопшто и немаат свои веб-страници. ЛДП дополни со коментар дека сепак ваквата обврска претпоставува „дополнителни финансиски средства и кадрови ресурси“<sup>26</sup>. Во врска со обврската овој регистар „и на друг начин да го направат достапен за

23 Прашалник I - редовно финансирање на политичките партии одговорен од СНСМ.

24 Член 19 Закон за финансирање: Политичките партии не можат да стекнуваат други видови приход, освен следниве:  
- камата на депозит депониран во банка,  
- закупнина, односно издавање на просторните на партијата под закуп,  
- приходи од продажба на печатени, аудиовизуелни и дигитални изданија и пропагандни материјали и други публикации на кои е ставено името или некоја од ознаките на политичката партија, како и приходи од авторски права, и  
- приходи од продажба на билети за присуство на манифестации организирани за партиски цели, при што на билетите мора да е ставено името или некоја од ознаките на политичката партија.

25 Прашалник I - редовно финансирање на политичките партии одговорен од СДСМ.

26 Прашалник I - редовно финансирање на политичките партии одговорен од ЛДП.

јавноста“<sup>27</sup>, партиите сметаат дека не е доволно прецизна, дека треба да се објасни и го толкуваат како обврска за објавување на веб-страниците (одговор на НСДП) или, пак, како обврска да се одговори на барање од јавноста за пристап до регистарот (одговор од ЛДП).

## Партиите за контролата на редовното финансирање

Речиси сите партии (освен СНСМ) одговорија позитивно во врска со обврската за поднесување годишни извештаи. Исто така, повеќето партии сметаат дека образецот е „солиден“, односно „задоволителен“. Само НСДП имаше конкретен предлог за подобрување на принципот на известување велејќи дека извештајот треба да е „во ревизорска форма, која е поефикасна и поеस्पлицитна и која дава појасна слика за финансиската состојба“<sup>28</sup> што е и формата во којашто тие го подготвуваат финансискиот извештај. За Движењето за национално единство на Турците, проблемот во извештајот е што задолжително треба да го има името односно називот на донаторот, став кој е во согласност со нивното мислење дека треба да се дозволат анонимни донатори.

Оние партии коишто имаат веб-страници го објавуваат финансискиот извештај (СДСМ досега го објавувала и во еден од дневните весници) и сите партии ја поздравуваат одлуката за укинување на обврската за кварталните финансиски извештаи. Од една страна, за помалите партии оваа обврска претставувала финансиски товар, но, од друга страна, од ЛП велат дека иако обврската за нив немала финансиски импликации и „нема значење затоа што биле единствена партија во Р.М. која редовно ги доставувала кварталните извештаи. Како награда за тоа, не им биле уплатени средствата за 2009 и 2010 година“<sup>29</sup>.

Ниту една партија нема практика да го доставува извештајот до членството, но сите партии го усвојуваат овој извештај на седница на надлежен партиски орган.

Постои апсолутен консензус меѓу партиите дека ДЗР е соодветната институција којашто треба и има капацитет да врши надзор над финансирањето на политичките партии. За сите нив е нејасно зошто ДЗР до сега нема поведено постапки против партиите кај коишто утврдиле неправилности.

27 Член 17 Закон за финансирање.

28 Прашалник I - редовно финансирање на политичките партии одговорен од НСДП.

29 Прашалник I - редовно финансирање на политичките партии одговорен од ЛП.

## Партиите за санкциите

Во врска со предвидените санкции со Законот за финансирање, повторно повеќето партии немаат забелешки ниту на типот на прекршоци ниту на висината на предвидените глоби. Спротивни ставови имаат ЛДП, ЛП и Српската напредна странка на Македонија, коишто сметаат дека предвидените санкции и глоби за одговорното лице во партијата се престоги. На ниту една од овие партии не ѝ била изречена глоба, а, за жал, ниту една партија не предложи некоја друга санкција. Единствено Движењето за национално единство на Турците, поради лимитираните финансиски средства смета дека пред да изречат санкција, надлежните органи треба да ја опоменат партијата за прекршокот и да остават соодветен рок за исправка. Доколку во дадениот рок партијата не го отстрани прекршокот, би следела санкцијата предвидена со закон.

За мерката губење на правото на финансирање од Буџетот на Република Македонија за партиите прекршители на Законот за финансирање од СДСМ немаат прецизен став, другите партии ја поздравуваат, но НСДП без да понуди повеќе детали, има став дека и оваа мерка може да биде злоупотребена.

## Водење на сметководството на партијата

Сакајќи да добиеме слика за партиските капацитети за водењето на партиските финансии и сериозноста со којашто им пристапуваат, ги прашавме партиите кој е задолжен за оваа обврска кај секоја од нив. Во СДСМ, НСДП, ЛДП и НДП сметководството го води сметководител, додека кај ЛП активен член волонтерски и кај СНСМ технички секретар и генералниот секретар.

Ги прашавме партии што мислат за ангажирањето на надворешни лиценцирани сметководители кои во целост би го воделе сметководството на партијата. Добивме кратки, едноставни одговори без предлози, па така СНСМ не се согласува со овој предлог. За разлика од нив, Движењето за национално единство на Турците смета дека е ова добро решение но само доколку овие сметководители не се финансиски товар на партијата и се платени од државата. НСДП го прифаќа предлогот, но дополнува дека мора да има и лице вработено во партијата коешто ќе ги води секојдневните сметководствени работи. За ЛП тоа би бил преголем трошок, а за СДСМ е сеедно дали надворешни или постојано обучувани вработени сметководители ќе го водат сметководството на партијата.

## ФИНАНСИРАЊЕ ЗА ВРЕМЕ НА ИЗБОРИ

Правилата за финансирање во време на избори се регулирани со Изборниот законик и се однесуваат на средствата коишто се обезбедуваат за изведување на изборната кампања. Учесниците на изборите<sup>30</sup>, законот ги нарекува организатори на кампања, ја спроведуваат изборната кампања во тек на 20 дена пред денот на изборите. Оваа кампања ги вклучува сите активности за промоција на кандидатите како што се: јавно собирање и други јавни настани, јавно истакнување плакати, видеопрезентации на јавни места, изборно медиумско и интернет претставување, дистрибуирање печатени материјали и јавно претставување на потврдените кандидати од надлежните изборни органи и на нивните програми.

Во последниве две години Изборниот законик помина низ неколку измени, оние од 2011 година коишто им претходеа на предвремените парламентарни избори од истата година и најскорешните промени од ноември 2012 година. Минатогодишното набљудување на ТМ на изборното финансирање покажа низа сериозни системски слабости. За дел од овие се согласуваат и политичките партии коишто ни одговорија на прашалниците, а дел беа и опфатени и со последните измени на законот. Токму затоа, во ова поглавје, ќе биде прикажана законската рамка вклучувајќи ги и оние одредби коишто беа на сила за време на истражувањето, потоа нашите забелешки и ставовите на партиите кои одговорија на нашите прашалници и, конечно, последните измени и дополнувања на Изборниот законик. На овој начин лесно може да се следи дали, каде и колкав напредок е постигнат во правец на остварување на поголема транспарентност и јавност.

## Како се финансираат изборните кампањи

Изборниот законик регулира од каде можат да дојдат, какви и колкави смеат да бидат средствата за финансирањето на изборните кампањи. И покрај тоа што за овие прашања ТМ во минатото изрази низа забелешки и препораки, особено за видот и висината на донациите, ниту една од нив не беше вклучена во последните измени на законот.

Важечката законска рамка ги предвидува членарината и донациите како дозволени извори за финансирање на изборната кампања. Законот понатаму го регулира и видот на дозволените донации вклучувајќи ги финансиските средства, бесплатните услуги, услугите за кои плаќа трето лице, како и продажбата на

<sup>30</sup> подносителите на листи на кандидати за избор на Претседател на Републиката, пратеници, членови на совет и градоначалници.

стоки или давањето услуги на организаторот на кампањата по цени пониски од пазарните, каде што разликата меѓу пазарната и платената вредност се смета за донација. Во оваа група влегуваат и попустите кои радиодифузерите и печатените медиуми им ги нудат на партиите за политичко рекламирање.

Искуствата од последните избори покажаа дека постои различно толкување на тоа што се смета за дозволен вид донација. Од една страна, дел од експертите сметаат дека Изборниот законик јасно ги наведува забранетите извори на финансирање, како и дозволените извори што подлежат на посебен режим. Ако еден извор<sup>31</sup> не е ниту во едната ниту во другата категорија, истиот не треба да се исклучи како дозволен извор на финансирање. Од друга страна, дел од надлежните институции (Државната комисија за спречување на корупцијата) имаат порестриктивно толкување и сметаат дека легални извори се само оние коишто се наброени во законот. Токму можноста да постојат две апсолутно спротивни толкувања покажува дека во Изборниот законик има недоречености кои оставаат простор за злоупотреби.

Физички лица смеат да донираат сума до 5.000 евра, меѓутоа не постои законско барање да се утврди потеклото на овие средства. Во минатогодишниот извештај ТМ укажа дека непостоењето на ваква обврска отвора можности за злоупотреба и појава на анонимни донатори.

Регулирана е и сумата (180 денари) која организаторот на кампањата може да ја потроши по запишан избирач во изборната единица, односно општината за која има поднесено листа на кандидати, односно листа на кандидат.

Изборниот законик предвидува и надоместок на трошоците за изборите. Организаторите на кампањи чиишто кандидати се избрани добиваат надоместок во висина од 15 денари по добиен глас. Меѓутоа, надоместок добиваат и оние организатори кои не добиле мандати, и тоа во висина од 15 денари по добиен глас, доколку освоиле најмалку 1,5% од вкупниот број гласови од излезените граѓани. Овие средства се исплаќаат од Буџетот на Република Македонија, односно од буџетот на општината и на Градот Скопје најдоцна во рок од три месеци по поднесувањето на финансискиот извештај за изборната кампања, врз основа на извештајот на Државната изборна комисија за спроведените избори. Надоместокот може да изостане за оние организатори на кампањи во чиишто извештаи Државниот завод за ревизија ќе утврди неправилности и ќе иницира постапки пред надлежните судови.

Слично како и кај редовното финансирање, изборната кампања не смее да

31 Во случајов станува збор за регистрираната донација од Комерцијална банка АД Скопје за коалицијата на СДСМ во вид на кредит за предвремениот парламентарни избори во 2011 година.

се финансира од средства од јавни претпријатија и јавни установи, од здруженија, верски заедници, религиозни групи и фондации, странски влади, меѓународни институции, органи и организации на странски држави и други странски лица, средства од претпријатија со мешовит капитал, каде што е доминантен странскиот капитал, и средства од неидентификувани извори.

## Како се контролира финансирањето на изборните кампањи

Контролата на финансирањето несомнено е еден од клучните моменти за обезбедување транспарентност и законитост на целиот изборен процес. Досегашното истражување на контролниот механизам којшто беше на сила за време на изборите во 2011 година покажа низа слабости коишто делумно беа отстранети со последните измени на Изборниот законик.

Од 2011 година законскиот апарат за набљудување предвидува за организаторите на кампањи обврска за поднесување извештаи, и тоа континуирано додека кампањата е во тек. Така, организаторот на изборната кампања е должен единаесеттиот ден од денот на кампањата да го поднесе првиот финансиски извештај за приходите и расходите на жиро-сметката во овој временски период. Вториот извештај се однесува на втората половина од кампањата, и тоа еден ден по завршувањето на истата. На крајот на кампањата, односно по завршувањето на изборите, организаторите се должни да поднесат вкупен финансиски извештај. Сите три извештаи се поднесуваат на образец пропишан од министерот за финансии, во кој се содржани податоците за името, односно називот на донаторот, видот и вредноста на донациите, датумот на добивање на донациите и расходите за секоја донација и приходите и расходите за време на изборната кампања. Извештаите се поднесуваат до Државната изборна комисија, Државниот завод за ревизија и до Државната комисија за спречување на корупцијата, кои се должни да ги објават на своите веб-страници. Вкупниот финансиски извештај се поднесува и до Собранието на Република Македонија, а за локалните избори и до советот на општината и Советот на Град Скопје.

Уште при првата примена на оваа законска одредба, на изборите во 2011 година се појавија проблеми<sup>32</sup>. Останува нејасно како приближно 20% од партиите

32 Дури осум организатори на кампањи (44%) финансискиот извештај за првиот дел од кампањата не го подделе во согласност со пропишаниот образец (Социјалдемократската партија, Политичката партија Достоинство, Националната демократска унија, Демократската унија за интеграција, Социјалдемократската унија и Демократската десница), односно истиот не го пополниле правилно (Националната демократска преродба и Партијата за демократски просперитет). Оваа состојба се менува во текот на изборната кампања, па така грешката не ја исправиле само тројца организатори на кампањи (Националната демократска унија, Социјалдемократската унија и Демократската десница). Конечно, во пропишаната форма се предадени вкупно 15 вкупни финансиски извештаи (83%)<sup>32</sup>. Годишен извештај, „Транспарентност во финансирањето на политичките партии“; Транспарентност Македонија и Фондација Отворено општество – Македонија, 2011 година, стр. 28.

не успеаја правилно да ги пополнат извештаите со едноставните податоци коишто се бараа од нив. Токму затоа со измените од 2012 година, Изборниот законик како составен дел на образецот за извештаите вклучува и упатство за негово пополнување. Меѓутоа посериозен проблем е дека од уредно пополнетиот пропишан образец не може да се види дали донираната вредност од правно лице, изразена во парична вредност, ја надминува дозволената вредност во висина до 5% од вкупниот приход на донаторот во текот на претходната година. Неопходно е образецот за извештајот да содржи дополнителни релевантни податоци, како на пример завршната сметка за донаторите правни лица.

Сериозно важен недостаток беше нотиран во врска со отворањето и времетраењето на наменската жиро-сметка за потребите на кампањата, што директно влијаеше и на финансиските референтни периоди опфатени со извештаите<sup>33</sup>. Оваа сметка задолжително се отвора во домашна банка, и на неа организаторот на кампањата ги депонира средствата добиени од донаторите. Сите трошоци за кампањата се покриваат исклучиво со средствата од сметката за изборната кампања и, всушност, погореобјаснетите извештаи треба да ги прикажат приходите и расходите коишто се јавуваат како трансакции преку оваа сметка. Обврската за затворањето на сметката настапуваше откако ќе биде исплатен надоместокот од буџетските средства за секој добиен глас на изборите. Во практика тоа значеше затворање на овие сметки во рок од три месеци по поднесувањето на финансискиот извештај за изборната кампања, рок во којшто, според донесената одлука на Собранието, ќе следи исплата на надоместокот. Оттука, во 2011 година воопшто не беше јасно дали се можни и дозволени какви било трансакции преку овие сметки во периодот помеѓу изборите и денот на затворање на сметката, особено во однос на подмирувањето на кумулираните долгови<sup>34</sup> на учесниците во изборите. Во таа смисла, како проблем се јавуваше

33 Трет круг на оценка на транспарентноста на финансирањето на партиите, препорака број 1: (i) да се воведат јасни одредби кои ќе го утврдат отпочнувањето на изборната кампања со оглед на обврската за водење посебно сметководство за кампањите и поднесување финансиски извештаи за кампањите; и (ii) да се продолжи референтниот финансиски период кој важи за изборните кампањи со цел финансиските активности за време на овој период прецизно и сеопфатно да се евидентираат.

34 Во времето на пишувањето на овој извештај во собраниска процедура влезе „Барање за давање на автентично толкување на член 71 став 5 од Изборниот законик“ (07-2593/1). Споменатиот член, кој беше важечки за време на предвремените парламентарни избори од 2011, вели: „Сите трошоци за кампањата исклучиво ќе се покријат од средствата на жиро-сметката за изборната кампања“. Пратениците подносителите го образложуваат барањето со наводите на ДЗР од конечниот извештај за изборната сметка на коалицијата предводена од ВМРО-ДПМНЕ во којшто стои дека согласно со: „... состојбите во практиката, каде што дел од учесниците на изборната кампања имаат создадено обврски кои не можат да се покријат од обезбедените средства на сметката на изборната кампања, овие обврски ќе бидат пренесени во деловните книги за редовната сметка каде ќе бидат покриени/платени од извори кои не се наведени во член 83 од Изборниот законик“. Ваквата состојба во практиката е спротивна на обврската којашто произлегуваше од погорцитираниот член 71 од Изборниот законик, со што во целост се губи смислата на отворањето на посебната сметка. За жал, до сега по ова барање, иако вклучено во дневниот ред, не е постапувано. Исходот од автентичното толкување во суштина недвосмислено ќе покаже дали имало сериозни прекршувања на правилата на изборното финансирање коишто повлекуваат и кривична одговорност.

и времето кога е дозволено да бидат активни наменските сметки за изборните кампањи.

Последните измени на Изборниот законик делумно ги третираат, но не ги отстрануваат нотираниите пропусти. Попрецизна е постапката за отворање сметка, па отсега организаторите на изборни кампањи задолжително обезбедуваат ЕДБ со назнака „за изборна кампања“ и отвораат трансакциска сметка со назнака „за изборна кампања“. Донациите за финансирање на изборната кампања можат да се уплатуваат исклучиво на оваа сметка најдоцна до рокот определен за доставување на вкупниот финансиски извештај. Со измените, овој рок од 15 се промени во 30 дена од денот на завршување на изборната кампања. На овој начин се остава простор по завршувањето на изборите, кога веќе се знаат победниците и губитниците, да се калкулираат идни „интереси“ и оттука да се одлучи како и од каде да се покријат или не трошоците од кампањата. Уште поголема слабост е создадена со тоа што законот нема одредба за затворањето на оваа сметка ниту, пак, определува на која сметка ќе се уплати надоместокот за трошоците за изборите.

## Кој го контролира финансирањето на изборните кампањи

Обврската за доставувањето на извештаите до ДИК, ДКСК, Собранието и ДЗР претпоставуваше надлежност на сите овие институции во контролата на финансирањето. Иако надлежноста на овие институции беше нејасна, сепак за изборите од 2011 година клучна институција беше ДЗР, којашто имаше должност доколку утврди неправилности во финансиските извештаи, да поднесе барање за поведување прекршочна постапка или пријава до надлежниот јавен обвинител во рок од 30 дена од денот на утврдувањето на неправилностите.

Последните решенија во Изборниот законик ја зацврстуваат и ја прецизираат задачата на ДЗР. Отсега ДЗР во рок од 60 дена од денот на поднесувањето на финансискиот извештај е должен да спроведе ревизија. Ревизијата се спроведува од денот на отворањето на трансакциската сметка за изборната кампања до завршувањето на трансакциите на таа сметка. Дополнително, направен е обид за координација на активностите помеѓу ДЗР, ДИК и ДКСК преку обврската за нив да потпишат Меморандум за соработка за размена на информации за утврдени неправилности во врска со доставените финансиски извештаи и преземените мерки.

## Санкции: од глоба до казна затвор

Тешките повреди против изборниот процес се регулирани со одредбите од Кривичниот законик<sup>35</sup>. Меѓу другите кривични дела поврзани со изборите<sup>36</sup>, Кривичниот законик го предвидува и делото злоупотреба на средствата за финансирање на изборната кампања. Организаторот на кампањата кој нема да го пријави изворот на финансии, ќе го спречи надзорот над трошењето на средствата, нема да поднесе финансиски извештај, ќе ги пречекори законски дозволените ограничувања за висината на средствата и ќе користи недоволени средства ќе биде казнет со затвор во траење од најмалку 5 години. Истата казна е наменета и за одговорното лице од правното лице донатор кое нема да ги пријави донациите, ќе обезбеди недоволени или средства повисоки од дозволените, нема да поднесе извештај или ќе даде лажни и непотполни информации за донациите и ќе го попречи надзорот над финансирањето на кампањата. Казна до 3 години затвор е предвидена и за оној кој тајно ќе донира за туѓа изборна кампања или кампања за избори во кои самиот учествува, со износ што во поголема вредност го надминува законскиот максимум. Кога овие злоупотреби ќе ги стори правно лице, предвидена е парична казна. Овие злоупотреби повлекуваат и забрана за вршење на професијата, дејноста или должноста и забрана за користење на средствата за финансирање на политичките партии.

Дополнително, Изборниот законик ги одредува глобите за прекршувањата во врска со финансирањето на изборната кампања и контролата на истото. Глоба во износ од 4.000 до 5.000 евра ќе му се изрече за прекршок на организаторот на изборната кампања доколку не ги достави трите погореобјаснети финансиски извештаи во утврдените рокови. Истата висина на глоба ќе ѝ се изрече на партијата доколку во изборната кампања потрошила повеќе од дозволеното или користела средства од недоволени извори. За овие прекршоци на одговорното лице му следува глоба од 500 до 1.500 евра.

Во согласност со препораките од ГРЕКО<sup>37</sup>, Изборниот законик воведува и нов вид санкција, губење на надоместокот на трошоците за изборна кампања, за

35 Службен весник на РМ бр.37/1996, 80/19999, 4/2002, 43/2003, 19/2004, 7/2008, 139/2008, 114/2009, 51/2011, 135/2011.

36 Кривични дела против изборите и гласањето: Спречување на избори и гласање; Повреда на избирачкото право; Повреда на слободата на определување на избирачите; Злоупотреба на избирачкото право; Поткуп при избори и гласање; Повреда на тајноста на гласањето; Уништување на изборниот материјал; Изборна измама; Злоупотреба на средствата за финансирање на изборната кампања.

37 Трет круг на оценка на транспарентноста на финансирањето на партиите, препорака број 6: (i) да се осигури механизмот за изрекување санкции за повреди на правилата за политичко финансирање да функционира ефективно во практиката, и (ii) првенствено да се осигури, санкцијата загуба на јавно финансирање за политичките партии и организаторите на изборната кампања да може да се примени во практиката.

оние политички партии кои нема да ги почитуваат ограничувањето на потрошените средства за изборната кампања и доставувањето на финансиските извештаи. Делумно губење на надоместокот ќе им следува на оние организатори на кампања коишто ќе го надминат дозволеният износ на трошоци за изборната кампања, а тоа се состои во намалување на износот за надоместок за онолку за колку што е надминат дозволеният лимит за трошење во изборна кампања. Доколку висината на износот на средствата со кои е надминат дозволеният лимит е поголем од износот за надоместокот, ќе се определи целосно губење на надоместокот на трошоците за изборната кампања. Забрана за исплата на надоместокот на трошоците следува во случаите кога во пропишаниот рок и содржина не ги достават финансиските извештаи и ова трае до уредно исполнување на обврската. Одлуката за делумно, односно целосно губење на надоместокот на трошоците за изборна кампања од ставовите, како и одлуката за запирање на исплатата ја носи ДИК на предлог на ДЗР. Против оваа одлука, која е конечна, може да се поведе управен спор.

## ПАРТИИТЕ ЗА ФИНАНСИРАЊЕТО НА ИЗБОРИТЕ

### Партиите за изворите на финансирање на изборните кампањи

Искуствата од последните парламентарни избори нè наведоа да ги прашаме партиите за нивното мислење за членот 83-а којшто го регулира видот на дозволените донации. Спротивно од очекуваното, партиите не дадоа коментари и сметаат дека решението е соодветно. Единствено СДСМ во прашалникот за редовното финансирање коментираше: „Користење на кредит за финансирање кампања децидно да биде предвиден како можен легален извор на финансирање, што на опозицијата ѝ дава услови рамноправни со власта за изборна борба“<sup>38</sup>.

Имајќи ги предвид погореобјаснетите забелешки, ги прашавме партиите за нивните гледишта за висината и потеклото на дозволените донации од физички лица. Добивме различни одговори, па така ЛДП, ЛП и НДП сметаат дека ова е позитивно решение и дека оваа сума е доволна. За разлика од нив, НСДП смета дека овој износ е висок, а СДСМ смета дека износот треба да се зголеми на максимум 30 просечни нето-плати исплатени во претходната година или на 10.000 евра.

Се чини дека меѓу партиите постои усогласен став за нашето прашање што е, всушност, предлог за воведување законска обврска за утврдување на

38 Прашалник II – финансирање на изборни кампањи, одговорен од СДСМ.

потеклото на паричните донации од физички лица, па така повеќето партии го сметаат ова за позитивен чекор и дека оваа обврска би требало да им припадне на Управата за јавни приходи и на Државниот завод за ревизија. НДП смета дека донацијата до 2.500 евра не треба да биде подложна на никаква проверка, а кога се работи за поголема сума до 5.000 евра, тогаш УЈП би требало да го утврди потеклото на средствата. Единствено ЛП изрази сомневање дека оваа проверка би била злоупотребена од надлежните институции коишто би го утврдувале потеклото.

Слични прашања поставивме и во врска со ограничувањето на донациите од правни лица коешто е изразено во релативна бројка. Според мислењето на дел од експертската јавност, начинот на регулирање на донациите од правни лица доведува до нарушување на принципот на еднаквост во изборниот натпревар, бидејќи дозволените 5% од приходот на донаторот може да биде многу мала, но и многу голема сума, во зависност од финансиската успешност на компанијата донатор. СДСМ смета дека решението е соодветно, но дека законот треба да биде прецизен и ограничувањето да значи 5% од приходот којшто е искажан во завршната сметка на донаторот за претходната година. Сепак, тие нудат алтернативно решение овие 5% да не го надминуваат износот од 50.000 евра. Сличен став имаат и НСДП и ЛДП, со тоа што тие велат дека подобро е границата да биде ставена на 10.000 евра. За ЛП законското решение е соодветно, а СНСМ смета дека воопшто не треба да има ограничување на донациите од правните лица. НДП вели дека проблемот не е во висината на донацијата туку во причините поради кои одреден субјект финансира политичка партија. Тоа треба да се утврди со анализа на финансиското работење на фирмата која дава донација на определена политичка партија.

Ги прашавме партиите дали дозволените за трошење 180 денари по запишан гласач е соодветна сума и дали ова правило се почитува и повторно добивме различни ставови. Од една страна НДП, Движењето за национално единство на Турците и СНСМ сметаат дека оваа сума не е доволна, додека за СДСМ, ЛДП и НСДП 180 денари по избирач се доволни средства. СДСМ сепак нуди алтернативно решение, намалување на оваа сума на 100 денари. Сите партии го делат ставот дека ова ограничување не се почитува, а СДСМ дополни дека прашањето за почитување на правилото треба да се упати до ДЗР.

Речиси сите партии (освен СНСМ) сметаат дека надоместокот од 15 денари по добиен глас е исклучително мала сума и бараат зголемување со тоа што СДСМ дава и конкретен предлог од 45 денари. НДП и ЛП сметаат дека овој надоместок треба да се однесува за секој добиен глас а не само за избраните кандидати и освоените најмалку 1,5% од вкупниот број гласови од излезените граѓани.

## Партиите за контролата на финансирањето на изборите

Имајќи ги предвид погореобјаснетите забелешки, ги прашавме партиите што мислат за обврската за поднесување извештаи, дали имале проблеми со исполнувањето на ова барање и дали имаат забелешки на образецот. Повторно добивме спротивставени ставови, па така ако за СДСМ и НДП оваа обврска не претставува оптоварување, за ЛП, НСДП нема потреба од три извештаи. Со вториве се согласува и ЛДП и додава дека е доволно да се изработи еден целосен извештај по завршувањето на изборната кампања. За Движењето за национално единство на Турците извештаите претставуваат административно оптоварување, а слично гледиште има и Српската напредна странка на Македонија којашто вели дека воопшто нема потреба од извештаи. Она што нè изненади е дека за сите партии, образецот за подготовка на финансиските извештаи е сосема соодветен.

Ги прашавме партиите за нивните искуства со наменската сметка, можните проблеми при нејзиното отворање и затворање, и конечно дали имаат став околу нашите предупредувања за можните злоупотреби. Повторно добивме оскудни одговори и различни ставови, па така СДСМ, НСДП и СНСМ немале проблеми со отворањето, за ЛДП отворањето и затворањето на сметката значи премногу бирократија, а ЛП, без да даде повеќе детали, вели дека проблем е нејзиното затворање. НДП вели дека партиите имаат малку време од денот на пријавување на листите до отворањето на сметката. Сите партии се согласуваат дека периодот којшто го опфаќаат извештаите треба да се промени и треба да го покрива периодот од отворањето на жиро-сметката до затворањето на истата како би соодветствувале со фактичката состојба. Сите партии тврдат дека ги затвориле сметките за изборите од 2011 година.

Минатогодишните искуства како и евазивниот пристап на надлежните институции<sup>39</sup> беа причина да ги прашаме партиите што мислат за целисходноста од испраќањето на трите финансиски извештаи до трите институции, и како ја разбираат надлежноста на секоја од нив посебно. СДСМ сметаат дека овие извештаи треба да се испраќаат до ДЗР и до ДИК, но не објаснуваат дали и како ја разбираат надлежноста на ДИК. Имаат цврст став за ДКСК која ја нарекуваат „продолжена рака на власта“, чијшто состав се избира во Собранието од владиното мнозинство, па во „вакви услови нема логика да биде вклучена во овој процес“<sup>40</sup> и токму затоа оваа обврска треба да биде укината. ЛП се сомневаат во независноста и професионалноста на овие органи па коментираат: „Реакциите се

39 Види подолу Надлежни институции за контрола.

40 Прашалник II – финансирање на изборни кампањи, одговорен од СДСМ.



такви што дури се сомневаш дали воопшто ги сирнале (се мисли на извештаите)<sup>41</sup>. Од оваа партија велат дека ДИК не треба да има надлежност по извештаите, освен да дава податоци, а за ДКСК имаат „многу негативен став“<sup>42</sup>. НСДП не коментираа за надлежностите на ниту една институција, но сметаат дека е во ред да се доставуваат извештаите до сите три. Слично, ЛДП обврската за испраќање на извештаите ја смета за соодветна, за ДИК вели дека треба да има надлежности но не специфицира кои, а ставот за надлежноста на ДКСК е позитивен. НДП и СНСМ не објаснуваат зошто, но сметаат дека извештите треба да се испраќаат до ДИК и до ДКСК кои ќе утврдат дали има коруптивни појави.

Иако прашани, партиите не објаснија како ја разбираат надлежноста на ДЗР, но сите се согласуваат дека овој орган е компетентен за да ја извршува контролната улога.

## Партиите за санкциите

Во прашалниците коишто им ги упативме на партиите вметнавме низа прашања за нивните ставови за казните и глобите како и за нивните искуства со изрекување санкции против нив или некоја друга партија. По веќе очекуваниот принцип на одговарање, добивме кратки и различни одговори. За СДСМ, ЛДП и НСДП, казните се соодветни. Што се однесува за глобите, СДСМ смета дека се во ред, додека НСДП и НДП се на став дека истите треба да се зголемат и да се применуваат. Од друга страна, ЛДП смета дека глобите треба да се помали за помали политички партии, но не нудат механизам за пресметка. СНСМ смета дека глобите се превисоки и бара да нема селективен пристап при санкционирањето. ЛП коментира со изјавата „глоби, глоби и само глоби!“<sup>43</sup>. Индикативно за несоодветното функционирање на системот за санкционирање е што сите партии одговараат не само дека против нив не била поведена никаква постапка, туку и дека немаат сознание за постапки против други партии.

41 Прашалник II – финансирање на изборни кампањи, одговорен од ЛП.

42 Прашалник II – финансирање на изборни кампањи, одговорен од ЛП.

43 Прашалник II – финансирање на изборни кампањи, одговорен од ЛП.

## ПАРТИИТЕ ЗА ЈАВНОСТА И ТРАНСПАРЕНТНОСТА

Прашалниците ги завршивме со низа прашања за партиите за нивните ставови за степенот на јавност и транспарентност во редовното финансирање и финансирањето на изборните кампањи. Идејата зад овие прашања беше да видиме дали воопшто, на кој начин и во колкава мера партиите се отворени за своите членови и за јавноста. Сакавме да направиме реална проценка и за тоа дали јавноста покажува интерес за тоа што се случува во партиските каси.

Од СДСМ велат дека нивните членови имаат целосен увид и тоа преку објавувањето на годишниот финансиски извештај. За членовите на ЛП увидот е достапен со едноставно барање меѓутоа досега никој не го побарал тоа од нив. Слична е состојбата и кај НСДП, коишто иако се отворени за лично обраќање до партијата, немаат такви искуства, а за финансиите ги информираат членовите преку својата веб-страница. Според НДП, членовите имаат целосен увид, но малку го користат ова право.

Меѓутоа, на прашањето за знаењето за партиските финансии на целокупната јавност, добивме различни одговори. СДСМ смета дека јавноста има целосен увид во нивната каса со објавувањето на извештаите во дневни весници, Службен весник на РМ, како и на веб-страницата, и дополнуваат дека досега немале никакви реакции од јавноста што упатуваат на нивна нетранспарентност. Приближно ист став има и ЛДП, од каде што потенцираат дека тие се отворени за информации за секој што ќе ги побара. Од друга страна, од НСДП велат дека јавноста нема доволен увид во финансиското работење на политичките партии и граѓаните не ги искористуваат доволно постоечките можности за увид. На сличен став е и Движењето за национално единство на Турците кои велат дека „нема критичка маса и граѓанска иницијатива“<sup>44</sup> за постигнување поголема транспарентност.

На прашањето дали јавноста знае како и колку средства се трошат за изборните кампањи, СДСМ смета дека со објавувањето на извештаите на веб-страниците на партиите и на надлежните органи, јавноста има доволно увид. Со нив се согласуваат и ЛП, НДП, СНСМ и ЛДП којашто додаде дека оваа тема е често обработена во медиумите. За разлика од нив, НСДП смета дека јавноста не е доволно информирана.

44 Прашалник II – финансирање на изборни кампањи, одговорен од Движењето за национално единство на Турците.

## Етички кодекс

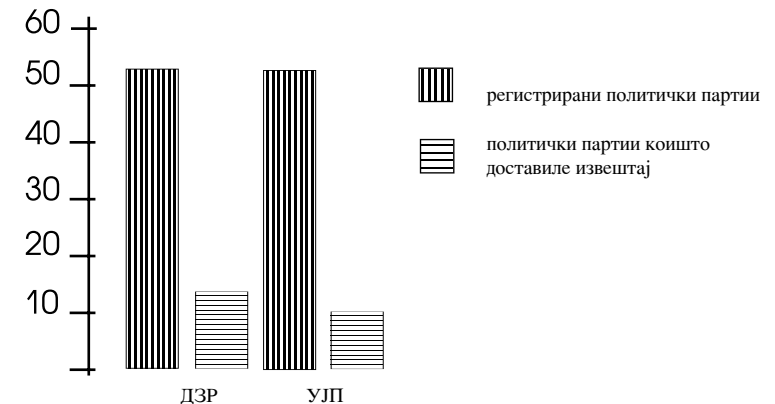
Имајќи ги предвид честите медиумски размени и обвинувања помеѓу партиите, ги прашавме дали мислат дека заедничкото усвојување етички кодекс би ги подобрило состојбите со транспарентноста. На овој предлог добивме неколку кратки потврдни одговори (ЛДП и НДП), но овие оптимистички ставови не ги делат НСДП, СНСМ и ЛП. Движењето за национално единство на Турците дополни: „Сè додека не се подигне нивото на политичка култура, сè е попусто“. СДСМ дадоа најелабориран став што вклучува најнапред подобрување на законската регулатива, обука на сите чинители и тоа политички партии, радиодифузни друштва, медиуми за практикување на позитивната законска регулатива, а потоа донесување етички кодекс.

## ПОЛИТИЧКОТО ФИНАНСИРАЊЕ И НАДЛЕЖНИТЕ ИНСТИТУЦИИ

### Партиите не ги исполнуваат обврските за известување

Во мај 2012 година со барања за слободен пристап до информации од јавен карактер се обравме до надлежните ДЗР и УЈП со барање за фотокопии на годишните финансиски извештаи, извештаите за добиените донации и годишните сметки за финансиското работење за 2011 година на оние партии коишто истите ги доставиле. На овие барања добивме навремени и целосни одговори коишто покажуваат дека партиите не ги исполнуваат своите обврски за поднесување извештаи.

Обврската за поднесување годишен финансиски извештај и годишна сметка до ДЗР ја исполниле 16 партии (31% од регистрираните политички партии) и тоа: ВМРО-ДПМНЕ, СДСМ, ДУИ, Обединета партија за еманципација, Демократска лига на Бошњаците, ВМРО-НП, Демократски сојуз, ДОМ, Либерална партија, Нова либерална партија, Партија за нова демократија, Демократска партија на Турците, НСДП, Партија на пензионерите, Социјалистичка партија и Демократска партија на Србите. Истата обврска до УЈП ја исполниле само 11 партии (35% од регистрираните политички партии): Демократска унија за интеграција (ДУИ), Демократски сојуз, Политичка партија Достоинство, Либерална партија на Македонија, Народно движење за Македонија (НДМ), Национална демократска преродба (НДП), Нова социјалдемократска партија (НСДП), Социјалдемократски сојуз на Македонија (СДСМ), ВМРО-ДПМНЕ, Национална демократска унија (НДУ), Демократска обнова на Македонија (ДОМ).



Графикон 2: Споредба на вкупниот број регистрирани политички партии и бројот на оние кои ја исполниле обврската за доставување извештаи.

## Надлежни институции за контрола

Во насока на создавањето на реална слика за функционирањето на контролниот механизам на политичкото финансирање до надлежните институции испративме низа барања за слободен пристап. Најнапред се обравме до ДКСК и им поставивме прашање дали ДКСК поднела барања за поведување прекршочна и/или кривична постапка против организаторите на изборна кампања за парламентарните избори од јуни 2011 година поради недоставување финансиски извештаи. Дополнително им побаравме и фотокопии од поднесените барања. Од ДКСК ни одговорија дека имаат поведено иницијативи за прекршочна постапка против 4 организатори на кампања, а и иницијатива за поведување постапка за кривично гонење на еден организатор на кампања. Меѓутоа, барањето за фотокопии ни беше одбиено бидејќи бараната информација се однесува на постапки во тек и откривањето на истите би имало штетни последици за постапките<sup>45</sup>.

Тестирањето на контролниот механизам го продолживме со поднесување на барање за слободен пристап до ДЗР којшто го прашавме дали утврдил неправилности во финансиските извештаи на организаторите на изборните кампањи за парламентарните избори од јуни 2011 година и согласно со членот 85 од Изборниот законик поднел барање за поведување прекршочна постапка или пријава до надлежниот јавен обвинител, па ако одговорот е потврден побаравме и фотокопии од поднесените барања. ДЗР имаше поинаков пристап од ДКСК па одговори на нашите барања и не известил дека ревизијата се воздржала од давање мислење за работењето на пет партии<sup>46</sup> и поднела известување до Јавното обвинителство на Република Македонија предвидувајќи му надлежност за поведување постапка<sup>47</sup>. Сепак, оваа постапка на ДЗР не значи поднесување на барање до надлежните органи во смисла на надлежноста којашто произлегува од Законот за финансирање и Изборниот законик.

Запроверката на контролниот механизам односно меѓуинституционалната соработка беше клучно да му се обравме и на Јавното обвинителство коешто го прашавме дали до него се поднесени иницијативи за поведување постапка за кривично гонење на организаторите на изборна кампања за парламентарните избори од јуни 2011 година и побаравме фотокопии од поднесените иницијативи. До објавувањето на оваа анализа, не добивме одговор од обвинителството.

45 Види прилог 4.

46 Демократија Е Ре – партија за нова демократија, Демократска унија на Албанците, Социјалдемократска унија (СДУ), Политичка партија Достоинство (ППД) и Обединети за Македонија (ОМ).

47 Види прилог 5.

Барање упативме и до Основниот суд Скопје I Скопје и прашавме дали до судот се поднесени барања за поведување прекршочна постапка против организаторите на изборна кампања за парламентарните избори од јуни 2011 година поради недоставување финансиски извештаи, дали овие постапки се поведени, и дали и какви одлуки се донесени. Од Судот ни одговорија дека се поднесени три барања за поведување прекршочна постапка од ДКСК. Едната постапка е завршена со решение со кое се отфрла барањето бидејќи подносителот не спровел постапка за порамнување пред поднесувањето на барањето за поведување прекршочна постапка. Меѓутоа, исклучително несериозно е образложението со коешто се објаснува прекинувањето на другите две постапки. Судот „не можел да го утврди седиштето на правните лица (се мисли на политичките партии)“<sup>48</sup> со што ги ослободува од одговорност партиите прекршителите.

48 Види прилог 6.

## ЗАКЛУЧОЦИ И ПРЕПОРАКИ

### Партиите се нетранспарентни и неподготвени за соработка со граѓанскиот сектор

Најпоразителниот заклучок од целото истражување е дека партиите не сакаат ниту да ги откријат своите финансии ниту, пак, вистински да дебатираат за проблемите со финансирањето. Несфатливо и сосема неоправдано е што на нашите прашалници одговорија само 7 од 51 регистрирана политичка партија. За поздравување е подготвеноста за соработка на овие партии, но дури и тие беа евазивни во одговорите на прашањата кои од нив бараа да покажат прецизни бројки. За нас е неприфатливо дека партиите немаат податоци за бројот на членови и за приходите од членарината. На тоа прашање само СДСМ ни даде прецизни бројки, 8.145.990 денари од 62.000 членови. Помалите партии не ни дадоа ниту прецизни податоци за бројот на членови. Оперираат со релативни бројки од 1.100 членови (Движење за национално единство на Турците), 7.000 ЛДП, 10.000 ЛП, па сè до 20.000 членови кај НСДП. НДП и СНСМ не ни одговорија на поставеното прашање. Слична е и состојбата кога им поставивме конкретно прашање за тоа колкав беше уделот на членарината, донациите и заемите во финансиската конструкција на нивните кампањи. Повторно само СДСМ ни даде прецизен одговор<sup>49</sup>, додека останатите партии, без разлика дали биле организатори на изборна кампања или воопшто не одговорија или кратко нè известија дека изборното финансирање било ограничено на донации. Единствено од Движењето за национално единство на Турците одговорија дека поради тоа што биле во коалиција немаат прецизни податоци.

Целта на ова истражување беше да се создаде слика за моменталните состојби но и да им се даде простор на партиите да ги изразат своите ставови и предлози, коишто заедно со нашите препораки би биле испратени до сите клучни чинители во државата. Од една страна, оние партии коишто беа дел од истражувањето на поставеното прашање за учество во консултации за донесувањето на законите одговорија дека не постои таква практика<sup>50</sup>, но сепак можноста за искажување ставови и препораки дадена со ова истражување не беше искористена.

Сериозна критика заслужуваат партиите носители на власт коишто не се одзваа на нашите повици за соработка. Ваквиот однос само покажува на нивната

49 Членарина 0%, Донации 1,7%, Кредит 82,30% и Приход од буџет 16%.

50 Само ЛП учествувала на трибини организирани од граѓанскиот сектор и од ДКСК во 2011 година.

неподготвеност да создадат инклузивни процеси во општеството и неможност да се носат со одговорностите за транспарентност и јавност коишто произлегуваат од законите на државата.

### Недостатоци во законската рамка

Првиот проблем во врска со законската рамка се честите измени коишто се донесуваат речиси секоја година, а сепак не ги отстрануваат утврдените клучни недостатоци.

Во врска со редовното финансирање може да се каже дека е донесен релативно добар закон, ако се земат предвид меѓународните стандарди и добрите практики. Ограничувањето на донациите, забраната за донации од анонимни донатори, обврските за поднесување извештаи се добри елементи во системот на финансирање на политички партии, меѓутоа важно за демократските процеси е да се обезбеди што поголема јавност на финансирањето. Голема забелешка е што политичките партии се недостапни не само за граѓанскиот сектор и јавноста туку и за надлежните институции. Ваквата состојба е недозволива и бара итна промена на Законот за политички партии со што ќе се бараат повеќе податоци за контакт на политичките партии и нивно почесто ажурирање. Ова треба да вклучи и задолжително изготвување и одржување на веб-страница, што не би се користела само како средство за промоција на партијата туку и како средство за остварување на јавност и транспарентност во согласност со законските барања.

Измените на Изборниот законик не ги отстранија клучните слабости на финансирањето на изборните кампањи. И покрај тоа што се направија измени во врска со периодот што подложи на контрола на посебната сметка, фактот што не е прецизиран моментот на нејзиното затворање и што се дозволуваат финансиски трансакции откако ќе се знаат резултатите од изборите остава сериозно голем простор за злоупотреби. Оттука, клучно е да се уреди рокот за затворање на сметката и да се забранат трансакции преку истата по завршувањето на изборите.

Потребна е итна ревизија на праговите за донации на кампањите за физичките и правните лица. Сегашните одредби се дискриминаторски и им даваат неправедна предност на големите субјекти. Релативните 5% од приходот на правните лица треба да се заменат со апсолутна бројка со што ќе се обезбеди подеднаков политички натпревар помеѓу учесниците во изборите. Ваквиот предлог е во согласност и со споредбените искуства од Европа и потесно од регионот<sup>51</sup>.

51 На пример, во Франција и Грција целосно се забранети донации од правни лица, а во Бугарија оваа забрана се однесува за изборните кампањи. Во Србија ограничувањето е изразено со ограничен број (200) кумулирани просечни плати. Сепак, постојат земји како на пример Германија каде што не постојат ограничувања на висината на донациите од правните лица.

Во врска со ова, потребно е и ревидирање на дозволеният праг за трошење за изборната кампања од 180 денари по запишан гласач, односно начинот на којшто се добива вкупната дозволена сума за изборната кампања. Сегашната „формула“ (180 денари помножени со 1.821.122 избирачи<sup>52</sup>) дава исклучително висока сума (5,4 милиони евра) што повторно ги става во привилегирана позиција поголемите и повлијателните партии. Несомнено е дека прочистувањето на избирачкиот список ќе влијае на висината на вкупните дозволени средства за трошење, но за да се избегнат можности за злоупотреби и манипулација, посоодветно решение е предвидувањето на апсолутна бројка на вкупните дозволени финансии за изборните кампањи.

Донациите од физички лица мора да бидат подложни на контрола и клучно е да се воведат механизам за утврдување на потеклото на овие донации, како на пример уплата на средствата од сметка на донаторот.

Образецот за подготовка на финансиските извештаи мора да се измени во насока на обезбедување детални информации за приходите и расходите, вклучувајќи ги прецизно и паричните и непаричните средства<sup>53</sup>.

Во врска со исплатата на надоместокот за изборите, Изборниот законик не прецизира на која сметка истиот ќе биде исплатен со што повторно е оставен простор за злоупотреба и „мешање“ на средствата за редовното финансирање и финансирањето на изборните кампањи.

## Неподготвеност и неможност на надлежните институции да ги исполнат обврските коишто произлегуваат од нивните надлежности

Нашата проверка на функционирањето на контролниот механизам покажа летаргичен, но и евазивен однос на надлежните институции. Фактот што не можевме да ја следиме траекторијата на надзорот, во смисла на утврдување на неправилност, поднесување иницијатива за постапка, нејзино спроведување и донесување одлука што повлекува санкција во најмала рака е индикација за проблематична комуникација помеѓу институциите. Сето ова го разводнува механизмот за контрола и ја одзема суштината на правната регулација на политичкото финансирање. Оттука, неопходно е да се воспостават јасни и недвосмислени процедури за примена на санкциите против прекршителите на

<sup>52</sup> Конечниот избирачки список за парламентарните избори од 2011 година содржеше 1.821.122 избирачи.

<sup>53</sup> Оваа забелешка е дел и од препораките на ОБСЕ/ОДИХР од извештајот за набљудување на предвремениот парламентарни избори од 2011 година.

правилата за финансирање. Досегашните домашни но и меѓународни анализи покажуваат дека ова е неопходно со оглед на тоа што: „постојните санкции никогаш не биле применети во практиката, и дека не се достапни информации, дури и за највисоките надзорни органи, за резултатите од прекршочните постапки поведени за повреда на регулативите за политичко финансирање“<sup>54</sup>.

Понатаму, клучно е да се обезбедат дополнителни финансиски и човечки капацитети за Државниот завод за ревизија, за овој орган да може соодветно да одговори на задачите во контролата на политичкото финансирање. Зголемувањето на буџетот на Државниот завод за ревизија за 8% за 2012 година и вработувањето на тројца нови ревизори се чини не е доволно со оглед на задолжителната ревизија за сите регистрирани политички партии. Ваквата забелешка ѝ беше укажана на Република Македонија во повеќе наврати и тоа во препораките на ГРЕКО, но и во Извештајот за напредок за 2012 година од Европската комисија.

## Препораки од партиите коишто учествуваат во истражувањето

И покрај погореупатените забелешки, сепак ја поздравуваме подготвеноста на овие 7 партии да учествуваат во истражувањето. Една од нашите водечки цели беше да овозможиме простор за дебата, да помогнеме во меѓупартиската размена на ставови и препораки, но и да ги „испратиме“ овие пораки до надлежните институции. Токму затоа нивните препораки за подобрување на политичкото финансирање ги пренесуваме во целост.

СДСМ даде најконкретни предлози за подобрување на редовното финансирање: да се допрецизира начинот на распределба на средствата за годишно финансирање, со тоа што ќе се изготвува решение за исплата со соодветна пресметка како и квартално исплаќање на истите; пред секои избори ДЗР да прави обуки на сите чинители инволвирани во финансирањето на политичките партии; користењето кредит за финансирање кампања децидно да биде предвидено како можен легален извор на финансирање, што на опозицијата ѝ дава услови рамноправни со власта за изборна борба.

НСДП предлага политичките партии да се финансираат исклучиво од буџетот, а ЛП бара да се зголеми процентот во буџетот што се однесува на јавните извори на финансирање во практика да се обезбеди правилно и прецизно исполнување на законските прописи за плаќањето од буџетот.

<sup>54</sup> Извештај за усогласеност за Република Македонија, „Инкриминации (ETS 173 и 191, GPC 2)“, „Транспарентност на финансирањето на партиите“, Усвоен од ГРЕКО на неговата 54-та Пленарна сесија (Стразбур, 20-23 март 2012), стр 13.

Од НДП бараат да се зголемат средствата за финансирање (претпоставуваме се мисли за јавните извори) најмалку за два до три пати во однос на сегашните извори; да им се забрани на медиумите да даваат попусти при рекламирањето на политичките партии; да се избере регулаторно тело од парламентот коешто перманентно ќе го анализира финансирањето на политичките партии особено во текот на изборниот процес; во казнените одредби да се определат најостри казни за раководителите на политичките партии со право на одземање на политичкиот мандат.

Дадените предлози се однесуваат и на изборното финансирање, па така од СДСМ сметаат дека е потребно: да се из земе ДКСК од обврската доставување на финансиски извештаи; обврските настанати а неплатени од изборната кампања да не смеат да бидат поголеми од годишниот износ на средства добиени од државата за претходната година; донации од медиумите да не смеат да бидат давани доколку тие медиуми примиле пари од буџетски институции во тековната година за реклами поголеми од 1.000.000 денари и да се зголеми периодот на обврската за доставување на финансиските извештаи од моментот на отворање до моментот на затворање на наменската сметка. НСДП предложи ограничувањето на дозволените средства за изборната кампања да е апсолутна бројка, на пример не повеќе од 500.000 евра од коалиција.

Конечно, некои од партиите дадоа подолги коментари за состојбата со финансирањето. Од НДП сметаат дека „финансирањето на политичките партии претежно се реализира преку неформални извори на финансирање од лица и компании на коишто по завршувањето на изборите им се нудат зделки со поволни услови при што се прекршуваат позитивните прописи. За да се надмине оваа состојба, потребно е посебното тело формирано од парламентот со членови од граѓанскиот сектор и од образовните и професионалните асоцијации да ги контролира активностите на политичките партии во текот на изборниот процес за да ги утврдат вистинските трошоци и да ги најдат вистинските финансиери на политичките партии. Без вистински отчет на парите преку кои се финансираат политичките партии, дебатата е беспредметна и формална. Сè додека партиите се финансираат од коруптивни канали, институциите и државата се корумпирани во сите сегменти<sup>55</sup>. Финалниот коментар на ЛП е „тие што се прелеваат од пари се најнетранспарентни и најстрашно е тоа што никој ништо не им може“<sup>56</sup>.

55 Прашалник II – финансирање на изборни кампањи, одговорен од НДП.

56 Прашалник II – финансирање на изборни кампањи, одговорен од ЛП.

## Завршни забелешки

Малкуте одговорени прашалници во голема мера го ограничија опсегот на анализата на состојбите со транспарентноста во политичкото финансирање во 2012 година во Република Македонија. Оттука, не успеавме во целост да дадеме комплетна слика и да формулираме препораки коишто ќе произлезат од споредбата на ставовите на партиите на власт и во опозиција и споредбата на потребите и искуствата на поголемите и помалите партии. Ставовите на партиите коишто учествуваа во истражувањето се речиси целосно прикажани со цел да се даде преглед на дел од состојбите. За жал, остануваат отворени прашања, како, на пример, предлозите за забрана за приватни извори на финансирање, донесување етички кодекс, водењето на сметководството и низа други теми за коишто сметаме дека дебатата мора да биде отворена.

Оваа анализа покажува дека се потребни значителни напори на сите политички чинители за да се постигне функционален механизам за политичкото финансирање. Сегашната состојба упатува на загрижувачки моменти, но сепак и укажува на тоа дека се можни подобрувања. Токму затоа, ТМ ќе продолжи активно да го следи финансирањето на политичките партии и да придонесува кон остварување поголема транспарентност и јавност.

<b>ПРАШАЛНИК I - РЕДОВНО ФИНАНСИРАЊЕ НА ПОЛИТИЧКИТЕ ПАРТИИ</b>
<b>I. ИЗВОРИ НА ФИНАНСИРАЊЕ</b>
1.1 Јавни извори на финансирање
1.1.1 Дали сметате дека вкупните средства за годишно финансирање на политичките партии во висина од 0,06% од вкупните изворни приходи на Буџетот на Република Македонија во согласност со Законот за финансирање на политичките партии <sup>1</sup> (во понатамошниот текст Закон за финансирање) се соодветни и доволни за покривање на трошоците на политичките партии?
Заокружи: А) Да, сметам дека се соодветни и доволни Б) Се согласувам дека овие средства се само делумно доволни за покривање на трошоците В) Не, овие средства не се доволни за покривање на трошоците
1.1.2 Според вас, дали овој износ треба да се зголеми и зошто?
1.1.3 Според вас, дали предвидениот начин на распределба на средствата од Буџетот на Република Македонија од член 10 од Законот за финансирање е соодветен? Доколку вашиот одговор е не, ве молиме за коментар/објаснување.
1.1.4 Дали вашата партија ги доби средствата за 2010 година и дали ги добивте навремено? Доколку сте ги добиле, дали сметате дека распределбата е направена во согласност со Законот за финансирање на политичките партии?
1.1.5 Дали сметате дека со последните измени во Законот за финансирање е направено подобрување во механизмот за распределба на средствата од Буџетот? Доколку да, во што го гледате подобрувањето?
1.1.6 Дали во однос на измените на Законот од 2011 година бевте консултирани во тек? Дали имате забелешки кои се однесуваат на овие измени?
1.1.7 Што мислите, како ќе влијае обврската за Државната изборна комисија да достави до Министерството за правда листи по политички партии со освоени 1% од гласовите, односно листи по политички партии за бројот на избрани пратеници односно советници на ниво на цела Република, врз законитоста во распределбата на средствата од Буџетот?

<sup>1</sup> Службен весник на РМ бр. 76/2004, 161/2008, 96/2009, 148/2011.

1.1.8 Што мислите за поделбата на средствата на еднакви делови помеѓу две или повеќе партии чијшто кандидат е избран за пратеник, односно градоначалник или советник?
1.1.9 Какви се вашите искуства во врска со поделбата на средствата меѓу партиите во коалициите? Дали поделбата на средствата сте ја утврдувале со договорите за коалиција или на некој друг начин? Со кои основни проблеми сте се соочиле?
1.1.10 На последните предвремени парламентарни избори, кои се одржаа во јуни 2011 година, на кој начин беше извршена поделбата на средствата меѓу вашите коалициски партнери согласно со членот 12?  Заокружи: А) Со спогодбена поделба утврдена во коалицискиот договор, или Б) На еднакви делови меѓу сите коалициски партнери
<b>1.2. Приватни извори</b>
1.2.1 Колкави се приходите на вашата партија од годишната членарина?
1.2.2 Колку членови брои партијата и колкав е износот на поединечната членарина за 2011 година?
1.2.3 Дали постојат разлики во износот на индивидуалните членарини и на што се должат истите, односно дали за разликите одлучил орган на партијата?
1.2.4 Кој е вашиот став во врска со ограничувањето на висината на донациите?
1.2.5 Во која форма најчесто ги добивате донациите (дали се работи за парични, материјални средства или услуги)? Колкав е уделот на секоја од овие форми на донации?
1.2.6 Што мислите, дали забраната за донации од анонимни донатори е соодветна? Кои се предностите, а кои се недостатоците на ова решение? Какви се вашите искуства?
1.2.7 Дали имате искуство со средства добиени од неидентификуван извор?
1.2.8 Дали вашата партија води „Регистар на донации“ во согласност со членот 17 од Законот за финансирање? Што мислите за водењето на овој регистар? Какви се вашите искуства?
1.2.9 Имајќи предвид дека сè уште не е пропишан Правилник за образецот за водењето на регистарот на донациите, кои податоци ги барате/водите во вашиот регистар?

1.2.10 Колку често го ажурирате регистарот?
1.2.11 Дали го објавувате овој регистар на веб-страницата на партијата? Што мислите за објавувањето на регистарот на веб-страницата на вашата партија?
1.2.12 Како ја разбирате обврската „и на друг начин да го направат достапен за јавноста“ (се мисли на регистарот на донации) од членот 17 од Законот за финансирање?
1.2.13 Дали вашата партија стекнува и колкави се приходите од извори во согласност со членот 19 од Законот за финансирање (камата на депозит депониран во банка, закупнина, односно издавање под закуп на просториите на партијата, приходи од продажба на печатени, аудиовизуелни и дигитални изданија и пропагандни материјали и други публикации на кои е ставено името или некоја од ознаките на политичката партија, како и приходи од авторски права и приходи од продажба на билети за присуство на манифестации организирани за партиски цели, при што на билетите мора да е ставено името или некоја од ознаките на политичката партија)? Колкав удел имаат овие средства во вкупната сума?
<b>II. КОНТРОЛА</b>
2.1. Извештаи
2.1.1 Што мислите за обврската за поднесување годишен финансиски извештај?
2.1.2 Дали сметате дека образецот за подготовка за финансискиот извештај е соодветен и содржи доволно елементи за обезбедување точни податоци?
2.1.3 Што би можело да се подобри во образецот за подготовка на годишниот финансиски извештај?
2.1.4 Дали годишниот финансиски извештај го доставувате до членовите на вашата партија?
2.1.5 Дали користите друга форма од пропишаната и доколку да, каква и зошто и кои се предностите на истата?
2.1.6 Кој е вашиот став во врска со последната измена на Законот за финансирање со која се исклучува обврската за поднесување квартални извештаи за добиените донации?
2.1.7 Дали оваа обврска (од прашањето 2.1.6) претставуваше финансиски товар за партијата? На кој начин?

2.1.8 Дали обврската за квартални извештаи треба да биде повторно воведена за партиите со годишен буџет над законски утврдениот износ и кој би бил тој износ?
2.2. Надлежни институции за контрола
2.2.1 Со измените на Законот за финансирање од октомври 2011 година Државниот завод за ревизија (ДЗР) е централната институција која врши надзор над финансиско-материјалното работење на политичките партии. Дали сметате дека ова решение е соодветно? Ве молиме за објаснување/коментар.
2.2.2 Кое е вашето мислење, зошто ДЗР досега не повела кривична постапка против ниедна партија, иако има утврдено нерегуларности во извештаите?
<b>III. САНКЦИИ</b>
3.1 Што мислите за прекршочните одредби (член 28 и 29) во Законот за финансирање?
3.2 Дали сметате дека висината на предвидените глоби во Законот за финансирање е соодветна?
3.3 Дали досега на вашата партија ѝ била изречена глоба за сторен прекршок од Законот за финансирање? Доколку вашиот одговор е да, ве молиме за повеќе детали (зошто била изречена, дали сметате дека била оправдана, дали имало проблеми со нејзината исплата).
3.4 Под претпоставка дека се утврдени недоследности во финансиското работење на една политичка партија, што мислите за воведување санкција за неа - губење на правото на финансирање од Буџетот на Република Македонија за следната година? Дали може да предложите некоја друга санкција?
<b>IV. ВОДЕЊЕ НА СМЕТКОВОДСТВОТО НА ПАРТИЈАТА</b>
4.1 Кој во вашата партија е одговорен за водењето на сметководството?
4.2 На кој начин членовите на партијата можат да остварат увид во сметководството? Во која мера ја користат оваа можност?
4.3 Дали сметате дека сметководството треба да го водат лиценцирани надворешни сметководители? (Ве молиме за коментар/објаснување.) Кои би биле предностите, а кои би биле негативностите од ваквиот начин на водење на сметководството?



## V. ЈАВНОСТ И ТРАНСПАРЕНТНОСТ

5.1 Дали сметате дека во согласност со важечките закони, јавноста има доволен увид во финансиското работење на политичките партии воопшто? Колку граѓаните ги искористуваат постоечките можности?

5.2 Дали сметате дека јавноста има целосен увид во финансиското работење на вашата партија? На кој начин го остварува увидот? Дали имало реакции и конкретни предлози за подобрување/промени?

5.3 Дали сметате дека треба да се изготви етички кодекс во врска со финансирањето на политичките партии? На кој начин етичкиот кодекс би придонел за подобра примена на законите?

5.4 Дали финансискиот извештај се објавува на интернет-страницата на вашата партија? Доколку да, кога ги објавувате извештаите и дали тие се достапни на јавноста во текот на целата година? Ве молиме наведете ја вашата веб-страница.

5.5 Какво е вашето искуство со надзорот од Министерството за правда над примената на членот 27-а (објавување на годишните извештаи на интернет-страницата)?

5.6 Дали имате конкретни предлози за подобрување на законската рамка која го регулира редовното финансирање на политичките партии? Доколку вашиот одговор е да, ве молиме за повеќе детали.

5.7 Дали имате нешто друго да додадете во насока на подобрување на транспарентноста на политичките партии што сметате дека е важно?

## ПРИЛОГ 2

### ПРАШАЛНИК II - ФИНАНСИРАЊЕ НА ИЗБОРНИ КАМПАЊИ

#### I. ИЗВОРИ НА ФИНАНСИРАЊЕ

1.1 Ако ги земеме последните предвремени парламентарни избори од 2011 година, кој беше уделот/процентот на секој од следниве извори на финансирање: членарина, донации, заеми?

1.2 Дали сметате дека Изборниот законик<sup>1</sup> со членот 83-а соодветно и целосно го регулира видот на дозволени донации за финансирањето на изборните кампањи? Доколку вашиот одговор е НЕ, ве молиме за објаснување/коментар.

1.3 Кој е вашиот став во врска со ограничувањето на висината на донациите од физички лица (5.000 евра)?

1.4 Што мислите за воведување законска обврска за утврдување на потеклото на донациите во пари од физички лица? Кој би требало да го утврдува?

1.5 Што мислите за определување на максималната висина на донациите од правни лица (5% од вкупниот приход во текот на претходната година), дали е соодветен?

1.6 Дали се согласувате со тврдењето дека начинот на регулирање на донациите од правни лица доведува до нарушување на принципот на еднаквост во изборниот натпревар, бидејќи 5% од приходот може да биде многу мала, но и многу голема сума, во зависност од успешноста на донаторот? Што мислите, дали е соодветно да се воведат ограничување на донациите во пари од правни лица, односно 5% од приходот, но не повеќе од 20.000 евра? Кој би бил соодветниот износ според вас?

1.7 Што мислите за ограничувањето на дозволената сума од 180 денари која организаторот на кампањата може да ја потроши по запишан избирач во изборната единица за организирање на изборната кампања? Дали е соодветна и доволна?

1.8 Што мислите, дали другите политички партии го почитуваат ова ограничување?

1.9 Кој е вашиот став во врска со висината (15 денари по добиен глас) на надоместокот за трошоците на изборната кампања? Каков е вашиот став по

<sup>1</sup> Службен весник на РМ бр. 54/2011.

однос на висината, односно дали истиот треба да се зголеми или намали и зошто?

## II. КОНТРОЛА

### 2.1. Извештаи

2.1.1 Што мислите за обврската за поднесување на трите финансиски извештаи за времетраењето на изборната кампања? Што е позитивно, а што негативно во врска со оваа обврска? Дали се соочувате со некакви проблеми за испочитување на оваа обврска и кои?

2.1.2 Дали сметате дека образецот за подготовка на финансиските извештаи е соодветен и содржи доволно елементи за обезбедување на потребните податоци за ревизија? Што би додале или исфрлиле?

### 2.2. Надлежни институции за контрола

2.2.1 Што мислите за целисходноста од испраќањето на трите финансиски извештаи до Државната изборна комисија (ДИК), Државната комисија за спречување на корупцијата (ДКСК) и Државниот завод за ревизија (ДЗР)? Кому треба да се испраќаат извештаите? Какви се вашите искуства со реакциите на овие тела?

2.2.2 Дали знаете која е надлежноста на ДИК по финансиските извештаи и што може да се очекува од ДИК? Кој е вашиот став за надлежноста на ДИК?

2.2.3 Дали знаете која е надлежноста на ДКСК по финансиските извештаи и што може да се очекува од ДКСК? Кој е вашиот став за надлежноста на ДКСК?

2.2.4 Дали знаете која е надлежноста на ДЗР по финансиските извештаи и што може да се очекува од ДЗР? Кој е вашиот став за надлежноста на ДЗР?

### 2.3 Сметка за изборната кампања

2.3.1 Што мислите за времетраењето на наменската сметка за организирање на изборната кампања? Дали имате проблеми при отворање/затворање на наменска сметка?

2.3.2 Што мислите за следното тврдење: Законското решение според кое вкупниот финансиски извештај на организаторите на изборните кампањи не ги опфаќа финансиските трансакции што се случуваат од денот на изготвување на извештајот до денот на затворање на наменската сметка овозможува злоупотреби и го поткопува целиот механизам на контрола на финансирањето на изборните кампањи.

2.3.3 Дали вашата партија ја затвори наменската сметка за организирање на изборна кампања за предвремените парламентарни избори од 2011 година? (\*ова прашање се однесува на оние партии кои биле организатори на изборна кампања)

## III. САНКЦИИ

3.1 Кој е вашиот став за санкциите за злоупотреба на средствата за финансирање на изборната кампања предвидени со Кривичниот законик<sup>2</sup>?

3.2 Кој е вашиот став за висината на предвидените глоби во Изборниот законик?

3.3 Дали досега против вашата партија и/или против одговорното лице била поведена постапка за кривично дело или прекршок во врска со финансирањето на изборна кампања? Како заврши? Дали е изречена санкција? Дали имате информации за поведување на ваква постапка против која било друга политичка партија?

## IV. ЈАВНОСТ И ТРАНСПАРЕНТНОСТ

4.1 Дали сметате дека во согласност со важечките закони, јавноста има доволен увид во финансирањето на изборните кампањи воопшто? Колку граѓаните ги искористуваат постоечките можности? Според ваше мислење, колкав увид треба да има јавноста во финансирањето на изборните кампањи.

4.2 Дали сметате дека треба да се изготви етички кодекс во врска со финансирањето на изборните кампањи? На кој начин етичкиот кодекс би придонел за подобра примена на законите?

4.3 Дали имате конкретни предлози за подобрување на законската рамка која го регулира финансирањето на изборните кампањи? Доколку вашиот одговор е да, ве молиме за повеќе детали.

4.4 Дали имате нешто друго да додадете на оваа тема?

2 Службен весник на РМ бр.37/1996, 80/1999, 4/2002, 43/2003, 19/2004, 7/2008, 139/2008, 114/2009, 51/2011, 135/2011.

Основен суд Скопје II Скопје  
03 Су.бр.608/2012  
12.03.2012 година  
Скопје

До  
Транспарентност Македонија,  
бул.Илинден бр.50 Скопје  
преку Ана Јаневска Делева, извршен директор

**Предмет: Известување**

**Врска:** Ваше Барање за пристап до информации од јавен карактер од 02.03.2012 година.

Основниот суд Скопје II Скопје во врска со Вашиот допис под наведениот број и датум Ве известува за следното:

Ве известуваме дека се одобрува да Ви се достави фотокопија од Листата на регистрирани политички партии во РМ, запишани во Единствениот судски регистар на политички партии, кој се води во Основниот суд Скопје 2 Скопје.

Во оваа насока во согласност со Одлуката за утврдување на надоместок за материјалните трошоци за дадената информација од имателот на информации бр.19-6310/01 од 24.12.2006 година, Вие како барател на информација треба да ги надоместите материјалните трошоци за дадените информации во износ од 10 (десет) денари. Овие средства потребно е да се уплатат на сметка 100000000063095, сметка на буџетски корисник - 2901000981631-12, приходна сметка 724132, програма 20, банка НБРМ, примач Буџет на РМ, образец ПП 50.

По доставување на доказот за извршена уплата во овој суд во соба број 38-а на 3-ти кат, ќе Ви се достави бараната информација.



Претседател на судот,  
Беќир Шанин

Основен суд Скопје II Скопје  
-Одделение за регистрација  
на политички партии-  
03 СУ.бр. 608/2012  
30.03.2012 година  
Скопје

До  
ТРАНСПАРЕНТНОСТ МАКЕДОНИЈА  
бул.,Илинден“ бр.50  
СКОПЈЕ

**ПРЕДМЕТ:** Доставка на податоци

**ВРСКА:** Ваш бр. 06/03 од 02.03.2012 год.


Во врска со Вашето барање под број 06/03 од 02.03.2012 год. година доставено до судот Ве известувам дека во Единствениот судски регистар на политички партии согласно Законот за изменување и дополнување на Законот за политички партии (Сл. Весник бр.5 од 2007 година, бр.8 од 2007 година и бр.5 од 2008 година).се запишани како **усогласени** следните политички партии и тоа :

1. Нова Алтернатива - скратено име : НА  
ул.,„Митрополит Теодосиј Гологанов“ бр. 104 - Скопје
2. Социјалдемократски сојуз на Македонија  
ул.,„Бихаќка“ бр.8 - Скопје
3. Демократска партија на Турците на Македонија  
бул.,„Кочо Рацин“ бр. 38/3-18 - Скопје
4. ВМРО - ДПМНЕ ( ВМРО - Демократска партија за македонско национално единство) - скратено име : ВМРО - ДПМНЕ  
ул.,„Македонија“ бр.17-а - Скопје
5. Социјалистичка партија на Македонија  
бул.,„11-ти Октомври“ бр.17 - Скопје
6. Странка на демократска акција на Македонија  
ул.,„Кемал Сејфула“ бб - Скопје
7. Македонска алијанса  
ул.,„Народен Фронт“ бр. 5 локал 7- Скопје

8. Либерално-Демократска партија - скратено име : ЛДП  
бул.,„Партизански Одреди“ бр.2 - Скопје
9. Сојуз на ромите од Македонија  
ул.,„Вашингтонска“ бр.67 - Скопје
- 10.Либерална партија на Македонија  
ул.,„Васко Карангелески,,66 - Скопје
- 11.Обединета Партија за Еманципација - скратено име : ОПЕ  
ул.,„Че Ге Вара“ бр. 37 - Скопје
- 12.Демократски сојуз - скратено име : ДС  
ул.,„Стале Попов“ бр.9 локал 4 - Скопје
- 13.ВМРО-ДП (ВМРО-Демократска партија)  
ул.,„Гуро Стругар“ бр.15-а - Скопје
- 14.Партија за движење на Турците во Македонија - скратено име : ПДТ  
ул.,„Пушкарска“ бр.33, локал 5 - Скопје
15. Демократска партија на Србите во Македонија - скратено име : ДПСМ  
ул.,„27-ми Март“ бр.11 - Скопје
16. Партија на Власите од Македонија  
ул.,„Првомајска“66 Општина Кисела Вода барака 2 соба 5 - Скопје
- 17.Партија на правдата  
бул.,„Св.Климент Охридски“ бр 68 - Скопје
- 18.Социјал демократска партија на Македонија - скратено име : СДПМ  
бул.,„ЈНА“ бр.54 зграда бр.1, влез 1 приземје - Скопје
- 19.Српска напредна странка во Македонија - скратено име : СНСМ  
ул.,„Даме Груев“ бр.10 - Скопје
- 20.Демократска лига на Бошњациите во Р.Македонија- скратено име : Д.Л.Б.М.  
ул. „Џон Кенеди“ бр.12 - Скопје.
- 21.Народно движење за Македонија - скратено име : НДМ  
ул.,„Даме Груев“ бр.10 - Скопје.
- 22.Демократски сојуз на Власите од Македонија - скратено име : ДСВМ  
ул.,„Раде Кончар“ бр.2 - Скопје

- 23.Демократска унија за интеграција - скратено име : ДУИ  
ул.,„Панче Неделковски“ бр.47 - Скопје
24. Трајно Македонско Радикално Обединување - скратено име : ТМРО  
ул.,„Луј Пастер“ бр.5 - Скопје
25. Демократски Сили на Ромите - скратено име : ДСР  
ул.,„Шуто Оризари“ бр.56 - Скопје
26. ВМРО-Народна партија - скратено име : ВМРО-НП  
ул.,„Гуро Гаковиќ“ бр.64 - Скопје
27. Нова социјалдемократска партија - скратено име : НСДП  
ул.,„Даме Груев“ бр.7 - Скопје
28. Партија за интеграција на Ромите - скратено име : ПИР  
ул.,„Никола Тесла“ бр.16-3/1 - Скопје
29. Партија за европска иднина - скратено име : ПЕИ  
ул.,„Водњанска“ бр.23 - Скопје
- 30.Сојуз на Титови леви сили- скратено име : СТЛС  
ул.,„Железничка“ бр.47- Скопје
- 31.Демократска обнова на Македонија - скратено име : ДОМ  
ул.,„Никола Вапцаров“ бр.18/1 - Скопје
- 32.Татковинска Македонска Организација за Радикална Обнова  
Вардар-Егеј-Пирин - скратено име : ТМОРО-ВЕП.  
ул.,„Финска“ бр.19 - Скопје
33. Национална демократска Унија - скратено име : НДУ  
ул.,„Цветан Димов“ бр.81 - Скопје
34. Партија на слободни демократи - скратено име : ПСД  
ул.,„Цветан Димов“ бр.155-мезанин О.Чаир П.фах.1163 - Скопје
35. Сојуз на Египќани - Охрид  
ул.,„Гоце Делчев“ бр.62-а - Охрид
36. Демократска партија на Албанците - скратено име : ДПА  
ул.,„Градски Плошгад Тетово“ бр.15/1 - Тетово
- 37.Партија за целосна еманципација на Ромите - скратено име : ПЦЕР  
ул.,„Иво Лола Рибар“ бб - Тетово

38. Демократска Унија на Ромите - скратено име : ДУР  
ул.,Тризла“бр.155 - Прилеп
39. Социјалдемократска Унија - скратено име : СДУ  
ул.,Коста Шахов“ бр.12/2 - Скопје
40. Партија на обединети Демократи на Македонија - скратено име : ПОДЕМ  
бул.,Илинден“ бр.60/2 - Скопје
41. „Демокрација Е РЕ - Партија за Нова Демократија“-скратено име: (ДР-ПНД)  
ул.,Христијан Тодоровски Карпош“ бр.94-а - Скопје
42. Обединети за Македонија - скратено име : ОМ  
ул.,Даме Груев“ бр.28 - 4 кат - Скопје
43. „Нова либерална партија“ - скратено име : НЛП  
ул.,Маршал Тито“ бр.33/1 - Скопје
44. „Партија за демократски просперитет“- скратено име : ПДП  
ул.,Јане Сандански“ бр.80/2 - Тетово
45. „Партија за демократска акција - Вистински пат“  
ул.,Илинденска“ бр.191- Тетово
46. „Движење на национално единство на Турците“  
ул.,Илинденска“ бр.52 - Гостивар
47. Национална Демократска Преродба - скратено име : НДП  
ул.,Битпазарска“ бр.60 - Скопје
48. Демократска Десница - скратено име : ДД  
ул.,Илинденска“ бр.41 Општина Центар - Скопје
49. Политичка партија Достоинство - скратено име : ППД  
ул.,Ацо Караманов“ бр.17 - Скопје
- 50.„Републиканска Алијанса“ - скратено име : „РА“  
ул.,Владимир Комаров“ бр.18 Б - Скопје
- 51.Санџачка Лига - скратено име : СЛ  
ул.,Радишанска“ бб - Скопје

 **ПРЕТСЕДАТЕЛ НА СУДОТ**  
Бекир Шанин

ПРИЛОГ 4

  
**Република Македонија**  
**ДРЖАВНА КОМИСИЈА**  
**ЗА СПРЕЧУВАЊЕ НА КОРУПЦИЈАТА**

ул.Даме Груев бр.1.1000 СКОПЈЕ    факс: 02/ 32 15 380    тел: 02/ 32 15 377    E-mail: dksk@dksk.org.mk

Бр. 03-804/5

28.10.2012 година

Скопје

**ДО**  
**ТРАНСПАРЕНТНОСТ МАКЕДОНИЈА**  
Бул., Илинден " бр.50  
**СКОПЈЕ**

**ПРЕДМЕТ** : Доставување на информација од интерес на јавноста  
Врска : Ваш бр.34/03 од 04.10.2012 година

Во врска со вашето писмено барање, заведено под ваш бр.34/03 од 04.10.2012 година, со кое барате одговор на прашањето : „Дали ДКСК достави до Јавното обвинителство иницијативи за поведување постапка за кривично гонење на организаторите на изборна кампања за парламентарните избори од Јуни 2011 година согласно со членот 49 став 1 од Законот за спречување на корупцијата, Изборниот законик на Република Македонија и Законот за финансирање на политичките партии?“, Државната комисија за спречување на корупцијата во функција на општото право и потреба на јавноста да биде информирана, Ве информира за следното:

Државната комисија за спречување на корупцијата, во врска со парламентарните избори одржани во Јуни 2011 година, согласно со своите надлежности утврдени во член 49 од Законот за спречување на корупцијата, до надлежното јавно обвинителство има покренато иницијатива за поведување постапка за кривично гонење на организатор на изборна кампања.

Во врска со вториот дел од барањето, со кој барате да ви биде доставена фотокопија од покренатата иницијатива, Ве известуваме дека Државната комисија за овој дел од писменото барање донесе решение, кое Ви го доставуваме во прилог.

Со почит,

Прилог : Решение

 **ДРЖАВНА КОМИСИЈА**  
**ЗА СПРЕЧУВАЊЕ НА КОРУПЦИЈАТА**  
Претседател,  
Љубинка Корабоска



Република Македонија  
ДРЖАВНА КОМИСИЈА  
ЗА СПРЕЧУВАЊЕ НА КОРУПЦИЈАТА

ул.Даме Груев бр.1, 1000 СКОПЈЕ    факс: 02/ 32 15 380    тел: 02/ 32 15 377    E-mail: dksk@dksk.org.mk

Бр. 03-804/4  
2012 година

Скопје

Согласно со член 20 став 2 и член 26 став 1 од Законот за слободен пристап до информации од јавен карактер („Службен весник на Република Македонија“, бр.13/06, 86/08 и 06/10), Државната комисија за спречување на корупцијата, како имател на информации од јавен карактер, постапувајќи по барањето за пристап до информации од јавен карактер, поднесено од „Транспарентност Македонија“, бул. „Илинден“ бр.50 Скопје, денес на ден 19.10.2012 година го донесе, следното :

## РЕШЕНИЕ

Барањето, под бр.03-804/1 од 05.10.2012 година за пристап до информации од јавен карактер, поднесено од барателот „Транспарентност Македонија“ Скопје, со кое се бара да се достави одговор на прашањето: „ Дали ДКСК достави до Јавното обвинителство иницијативи за поведување постапка за кривично гонење на организаторите на изборна кампања за парламентарните избори од Јуни 2011 година согласно со членот 49 став 1 од Законот за спречување на корупцијата, Изборниот законик на Република Македонија и Законот за финансирање на политичките партии?“, како и да се достави фотокопија од покренатите иницијативи за поведување постапка за кривично гонење, **СЕ ОДБИВА** и тоа во делот кој се однесува на доставување на фотокопии од покренатите иницијативи за поведување постапка за кривично гонење.

## Образложение

„Транспарентност Македонија“, бул.„Илинден“ бр.50 Скопје, преку извршниот директор Ана Јаневска Делева до Државната комисија за спречување корупцијата, како имател на информации од јавен карактер, поднесе писмено барање за пристап до информации од јавен карактер, со кое, покрај тоа што се бара одговор на прашањето „ Дали ДКСК достави до Јавното обвинителство иницијативи за поведување постапка за кривично

гонење на организаторите на изборна кампања за парламентарните избори од Јуни 2011 година согласно со членот 49 став 1 од Законот за спречување на корупцијата, Изборниот законик на Република Македонија и Законот за финансирање на политичките партии?“, е побарано и да се достави фотокопија од покренатите иницијативи за поведување постапка за кривично гонење.

Согласно со член 6 став 1 точка 5 од Законот за слободен пристап до информации од јавен карактер („Службен весник на Република Македонија.“ бр.13/20, 86/08 и 06/10), имателите на информации можат да одбијат барање за пристап до информација во согласност со закон ако информацијата се однесува на информација стекната или составена за истрага, кривична или прекршочна постапка, за спроведување на управна и на граѓанска постапка, а чие давање би имало штетни последици за текот на постапката.

Државната комисија за спречување на корупцијата, согласно со своите законски надлежности, утврдени во член 49 од Законот за спречување на корупцијата ( „Службен весник на Република Македонија“ бр.28/02, 46/04, 126/06, 10/08, 161/08 и 145/10) бараните документи ги има составено за соодветна постапка-кривична. Изнесување на податоците од бараните документи, односно давањето на истите би имало штетни последици за текот на постапките кои се водат пред надлежни органи, кои се во тек, како и штетни последици врз лицата против кои, бараните документи се составени.

Државната комисија за спречување на корупцијата, како имател на информации од јавен карактер, постапувајќи во смисла на член 6 став 3 од Законот за слободен пристап до информации од јавен карактер, а во врска со член 3 став 1 алинеа 6 од истиот закон, ги разгледа последиците кои можат да настанат доколку позитивно се одговори на споменатиот дел од барањето и бараните документи бидат доставени до барателот и тоа : повреда на заштитата на личните податоци, повреда на правото на презумција, повреда на начелото на доверливост, како и штетните последици за самиот тек на постапката, во однос на јавниот интерес кои би се постигнал со доставување на бараните документи и тоа: правото на информираност на јавноста, правото на слободен пристап кон информациите, начелото на јавност и јавна контрола и сл.

По разгледување на резултатите од спроведениот тест на штетност, односно по разгледување на последиците врз интересот кој се заштитува во однос на јавниот интерес што би се постигнал со доставување на документите, имајќи го предвид фактот, дека во смисла на правото на јавноста да знае, соодветни соопштенија во врска со бараните документи се објавени во средствата за јавно информирање, како и на веб страницата на имателот на информации од јавен карактер, Државната комисија смета дека доколку бараните документи бидат доставени до барателот, штетните последици врз интересот кој се заштитува се поголеми во однос на јавниот интерес.

Во прилог на спроведувањето на тестот на штетност во конкретниот случај Државната комисија посебно ја разгледа можноста за овозможување на делумен пристап на барателот до бараните документи, во смисла на член 7 од Законот за слободен пристап до информации од јавен карактер. При разгледување на таквата можност, Државната комисија констатира дека информациите заштитени со закон содржани во бараните документи не можат да бидат одвоени од документите без при тоа да се загрози нивната безбедност, како и без да доведе до губење на смислата на истите што би довело до погрешно разбирање на содржината на истите.

Со оглед на наведеното, по спроведување на тестот на штетност во смисла на член 6 став 3 од Законот за слободен пристап до информации од јавен карактер и резултатот од истиот, Државната комисија одлучи како во диспозитивот на ова решение, т.е. го одби барањето и тоа во делот кој се однесува на доставување на фотокопии од иницијативите за поведување постапка за кривично гонење покренати против организатори на изборна кампања за парламентарните избори 2011 година.



**Правна поука :**

Против ова решение е дозволено право на жалба во рок од 15 дена од приемот на истото до Комисијата за заштита на правото за слободен пристап до информациите од јавен карактер.

**ДН/**

1. Барателот
2. Во предметот



Република Македонија  
ДРЖАВНА КОМИСИЈА  
ЗА СПРЕЧУВАЊЕ НА КОРУПЦИЈАТА

ул.Даме Груев бр.1, 1000 СКОПЈЕ    факс: 02/ 32 15 380    тел: 02/ 32 15 377    E-mail: dksk@dksk.org.mk

Бр. 03-803/5  
28-02-2012 година

Скопје

ДО  
ТРАНСПАРЕНТНОСТ МАКЕДОНИЈА  
Бул., Илинден " бр.50  
СКОПЈЕ

**ПРЕДМЕТ :** Доставување на информација од интерес на јавноста  
Врска : Ваш бр.33/03 од 04.10.2012 година

Во врска со вашето писмено барање, заведено под ваш бр.33/03 од 04.10.2012 година, со кое барате одговор на прашањето : Дали ДКСК, поради недоставување на финансиски извештај, согласно со член 49 став 1 од Законот за спречување на корупцијата, член 80 став 1 и став 2 од Законот за прекршоците и член 188-а од изборниот законик, има поднесено барања за поведување на прекршочна постапка против организатори на изборна кампања за предвремени парламентарни избори, одржани во Јуни 2011 година, Државната комисија за спречување на корупцијата во функција на општото право и потреба на јавноста да биде информирана, Ве информира за следното:

Државната комисија за спречување на корупцијата, поради недоставување на финансиски извештаи за парламентарните избори одржани во Јуни 2011 година, до надлежен суд има поднесено барање за поведување прекршочна постапка против четири организатори на изборна кампања.

Во врска со вториот дел од барањето, со кој барате да ви бидат доставени фотокопии од поднесените барања за поведување на прекршочна постапка, Ве известуваме дека Државната комисија за овој дел од писменото барање донесе решение, кое Ви го доставуваме во прилог.

Со почит,

Прилог : Решение





Република Македонија  
ДРЖАВНА КОМИСИЈА  
ЗА СПРЕЧУВАЊЕ НА КОРУПЦИЈАТА

ул.Даме Груев бр.1, 1000 СКОПЈЕ      факс: 02/ 32 15 380      тел: 02/ 32 15 377      E-mail: dksk@dksk.org.mk

Бр. 03-803/4  
26-10-2012  
2012 година

Скопје

Согласно со член 20 став 2 и член 26 став 1 од Законот за слободен пристап до информации од јавен карактер („Службен весник на Република Македонија, бр.13/06, 86/08 и 06/10), Државната комисија за спречување на корупцијата, како имател на информации од јавен карактер, постапувајќи по барањето за пристап до информации од јавен карактер, поднесено од „Транспарентност Македонија“ Скопје, бул. „Илинден“ бр.50, денес на ден 19.10.2012 година го донесе, следното :

**РЕШЕНИЕ**

Барањето, под бр.03-803/1 од 05.10.2012 година за пристап до информации од јавен карактер, поднесено од барателот „Транспарентност Македонија“ Скопје, со кое се бара да се достави одговор на прашањето: „Дали ДКСК поднесе барања за поведување прекршочна постапка против организаторите на изборна кампања за парламентарните избори од Јуни 2011 година поради недоставување на финансиски извештаи согласно со членот 49 став 1 од Законот за спречување на корупцијата, членот 80 став 1 и 2 од Законот за прекршоците и членот 188-а од Изборниот законик“, како и да се достави фотокопии од поднесените барања, **СЕ ОДБИВА** и тоа во делот кој се однесува на доставување на фотокопии од поднесените барања за поведување на прекршочна постапка.

**Образложение**

Транспарентност Македонија, бул. „Илинден“ бр.50 Скопје, преку извршниот директор Ана Јаневска Делева до Државната комисија за спречување корупцијата, како имател на информации од јавен карактер, поднесе писмено барање за пристап до информации од јавен карактер, со кое побара да се достави одговор на прашањето: Дали Државната комисија за спречување на корупцијата поднесе барања за поведување на прекршочна постапка против организаторите на изборна кампања за парламентарните избори од Јуни 2011 година поради недоставување на финансиски извештаи, согласно со одредбите од Законот за спречување на корупцијата, Законот за прекршоците и Изборниот законик, како и да се достави фотокопија од поднесените барања за поведување на прекршочна постапка.

Согласно со член 6 став 1 точка 5 од Законот за слободен пристап до информации од јавен карактер („Службен весник на Република Македонија.“ бр.13/20, 86/08 и 06/10), имателите на информации можат да одбијат барање за пристап до информација во согласност со закон ако информацијата се однесува на информација стекната или составена за истрага, кривична или прекршочна постапка, за спроведување на управна и на граѓанска постапка, а чие давање би имало штетни последици за текот на постапката.

Државната комисија за спречување на корупцијата, согласно со своите законски надлежности, утврдени во член 49 од Законот за спречување на корупцијата („Службен весник на Република Македонија“ бр.28/02, 46/04, 126/06, 10/08, 161/08 и 145/10) бараните документи ги има составено за поведување прекршочна постапка. Изнесување на податоците од бараните документи, односно давањето на истите би имало штетни последици за текот на постапката.

Државната комисија за спречување на корупцијата, како имател на информации од јавен карактер, постапувајќи во смисла на член 6 став 3 од Законот за слободен пристап до информации од јавен карактер, а во врска со член 3 став 1 алинеа б од истиот закон, ги разгледа последиците кои можат да настанат доколку позитивно се одговори на споменатиот дел од барањето и бараните документи бидат доставени до барателот и тоа : повреда на правото на презумпција, повреда на начелото на доверливост, како и штетните последици за самиот тек на постапката, во однос на јавниот интерес кои би се постигнале со доставување на бараните документи и тоа: правото на информираност на јавноста, правото на слободен пристап кон информациите, начелото на јавност и јавна контрола и сл.

По разгледување на резултатите од спроведениот тест на штетност, односно по разгледување на последиците врз интересот кој се заштитува во однос на јавниот интерес што би се постигнало со доставување на документите, имајќи го предвид фактот, дека во смисла на правото на јавноста да знае, соодветни соопштенија во врска со бараните документи се објавени во средствата за јавно информирање, како и на веб страницата на имателот на информации од јавен карактер, Државната комисија смета дека доколку бараните документи бидат доставени до барателот, штетните последици врз интересот кој се заштитува се поголеми во однос на јавниот интерес.

Со оглед на наведеното, по спроведување на тестот на штетност во смисла на член 6 став 3 од Законот за слободен пристап до информации од јавен карактер и резултатот од истиот, Државната комисија одлучи како во диспозитивот на ова решение, т.е. го одби барањето и тоа во делот кој се однесува на доставување на фотокопии од поднесените барања за поведување на прекршочна постапка.

ДРЖАВНА КОМИСИЈА  
ЗА СПРЕЧУВАЊЕ НА КОРУПЦИЈАТА  
Претседател,  
Љубинка Корабоска

**Правна поука :**

Против ова решение дозволено е право на жалба во рок од 15 дена од приемот на истото до Комисијата за заштита на правото за слободен пристап до информациите од јавен карактер.

**ДН/**

1. Барателот
2. Во предметот





ул. Македонија 12/3  
Палата Македонија  
Скопје, Р.Македонија  
Тел: + 389 2 3211 262  
Факс: +389 2 3126 311  
e-mail: dzt@drz.gov.mk  
www.dzt.gov.mk

Број: 36-844/2  
Дата: 08. 11. 2012

До  
Ана Јаневска Делева, Транспарентност Македонија  
Бул. „Илиден“ 50, 1000 Скопје

Предмет: Одговор на „Барање за пристап до информации од јавен карактер“

Почитувани,

Во врска со вашето „Барање за пристап до информации од јавен карактер“ за фотокопија од поднесеното барање при утврдени неправилности во финансиските извештаи на организаторите на изборните кампањи за парламентарните избори од јуни 2011 година, ви го доставуваме следниот одговор:

Државниот завод за ревизија со писмо го известил Јавното обвинителство на Република Македонија дека со извршената ревизија на финансиските извештаи заедно со ревизија на усогласеност на сметката за редовно работење на политичките партии во 2010 година, односно на сметката за изборна кампања за 2011 година, ревизијата се воздржала од давање на мислење за работењето на следните политички партии:

Демократија Е РЕ–партија за нова демократија Скопје; Демократска унија на Албанците Тетово; Социјалдемократска унија–СДУ; Достоинство– ППД и Обединети за Македонија – ОМ.

Со почит

Прилог: Фотокопија од поднесено барање

Овластено лице за посредување  
информации од јавен карактер  
Мијалче Дургутов



Главен државен ревизор  
м-р Тања Таневска



ул. Македонија 12/3  
1000 Скопје  
Република Македонија  
Тел: + 389 2 3211 262  
Факс: +389 2 3126 311  
e-mail: dzt@drz.gov.mk  
www.dzt.gov.mk

Број: 14-848/1  
Дата: 06.09.2012

ДО  
ЈАВНО ОБВИНИТЕЛСТВО НА РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА  
СКОПЈЕ

Г. Љупчо Шврговски, јавен обвинител

Предмет: Известување

Почитуван г. Шврговски,

Согласно член 35 од Законот за државната ревизија („Службен весник на РМ“ број 66/2010 и 145/2010), сметаме за потребно да Ве известиме дека со извршената ревизија на финансиските извештаи заедно со ревизија на усогласеност на финансиските извештаи на сметката за редовно работење за 2010 година односно на сметката за изборната кампања за 2011 година на политичките партии:

- Демократија Е РЕ – партија за нова демократија – Скопје;
- Демократска унија на албанците – Тетово<sup>1</sup>;
- Социјалдемократска унија – СДУ<sup>2</sup>;
- Достоинство ППД<sup>3</sup> и
- Обединети за Македонија – ОМ<sup>4</sup>,

Ревизијата се воздржа од давање мислење поради ограничување на делокругот на ревизијата, наведено во точката 3.1.1. од Конечните извештаи на овластениот државен ревизор. Утврдената состојба не е во согласност со одредбите на Законот за државна ревизија, а која може да биде предмет на Ваша надлежност. Во прилог на утврденото Ви доставуваме примерок од Конечните извештаи за Ваша употреба.

Ве молиме да ги преземете сите потребни мерки и за истите да го известите Државниот завод за ревизија.

Со почит,



Главен државен ревизор  
м-р Тања Таневска

Изработил: Максим Ацевски, ПГДР, ОДР и СФЕ

<sup>1</sup> Сметка за изборна кампања за 2011 година;  
<sup>2</sup> Сметка за изборна кампања за 2011 година;  
<sup>3</sup> Сметка за изборна кампања за 2011 година;  
<sup>4</sup> Сметка за изборна кампања за 2011 година;

## ПРИЛОГ 6

Република Македонија  
ОСНОВЕН СУД СКОПЈЕ I  
Пји.бр.28/12  
19.10.2012 година  
СКОПЈЕ

ДО  
ТРАНСПАРЕНТНОСТ МАКЕДОНИЈА  
Бул.„Илинден“ бр.50  
- С К О П Ј Е -

**ПРЕДМЕТ:** Одговор на Ваше барање за пристап до информација од јавен карактер

Во врска со Вашето барање за пристап до информации од јавен карактер за доставување на информација „Дали во Основниот суд Скопје I Скопје се поднесени барања за поведување прекршочна постапка против организаторите на изборната кампања за парламентарните избори од јуни 2011 година поради недоставување на финансиски извештаи согласно чл.49 ст.1 од Законот за спречување корупција, чл.80 ст.1 и 2 од Законот за прекршоците и чл.188-а од Изборниот законик, колку од нив се поведени и какви одлуки се донесени“, Ве известуваме за следното:

Во Основниот суд Скопје I Скопје – Оддел за прекршоци, поднесени се три барања за поведување на прекршочна постапка од страна на Државната комисија за спречување на корупција за изборите во 2011 година согласно чл.188-а од Изборниот законик.

Постапката по еден предмет е завршена со решение со кое се отфрла барањето на подносителот од причина што подносителот на барањето бил обврзан да спроведе постапка за порамнување пред поднесување на барањето за поведување на прекршочна постапка пред судот, а која постапка е предвидена согласно чл.178-а од Изборниот законик.

По другите два предмети со решение се прекинува постапката по службена должност од причина што судот не можел да го утврди седиштето на правните лица.

Со почит,

  
БЕЛЕЖНИК  
НА ОСНОВЕН СУД СКОПЈЕ I СКОПЈЕ  
Горан Воцески  
СКОПЈЕ



## ПРИЛОГ 7

### Рецензии

Рецензија на „Парите и политиката“ – годишен извештај на проектот „Транспарентност во финансирањето на политичките партии“ за 2012 година.

Годишниот извештај за транспарентоста во финансирањето на политичките партии во 2012 година е составен од вовед, седум глави, заклучоци и препораки и прилози. Во воведниот дел се укажува на мотивите за спроведување на истражувањето, како и на двегодишниот континуитет на проектот „Транспарентност во финансирањето на политичките партии“, спроведен од Транспарентност Македонија во партнерство со Фондацијата Отворено општество – Македонија.

Во првата глава на Извештајот е објаснет методолошкиот пристап на истражувањето, кој е делумно изменет во однос на истражувањето од претходните две години. Изготвувачите на извештајот го користеле правото за слободен пристап до информации од јавен карактер во обидот да добијат одговори од институциите надлежни во областа на контролата на финансирањето на политичките партии. Покрај тоа, централната активност на истражувањето било и испраќање на два прашалници до сите регистрирани политички партии. Првиот прашалник се однесувал на редовното финансирање на политичките партии и се состоел од пет групи на прашања: извори на финансирање, контрола, санкции, водење на сметководството на партијата и јавност и транспарентност. Вториот прашалник го третираше финансирањето на изборните кампањи и вклучувал четири групи на прашања: извори на финансирање, контрола, санкции и јавност и транспарентност.

Втората глава дава преглед на законската рамка за редовното финансирање на политичките партии содржана во Законот за финансирање на политичките партии. При тоа посебен акцент е даден на јавните и приватните извори на финансирање, како и на контролата на финансирањето на политичките партии.

Третата глава е посветена на ставовите на политичките партии за нивното редовно финансирање. Во оваа глава е содржан преглед на ставовите на оние партии кои ги пополниле прашалниците, за законската рамка за нивното финансирање, како и за проблемите со кои тие се сретнуваат во пракса.

Четвртата глава ја обработува законската рамка за финансирање на изборните кампањи пропишана со одредбите на Изборниот законик. Во оваа глава содржан е и критички осврт на изготвачите на извештајот, при што тие укажуваат на слабостите на законските одредби за финансирање на изборите.

Петтата глава ги прикажува ставовите на политичките партии за финансирањето на изборите, при што политичките партии дале одредени своивидувања за изворите на финансирање на изборните кампањи, како и за контролата на финансирањето на изборите и за санкциите кои следат за прекршување на правилата во оваа сфера.

Шестата глава содржи преглед на ставовите на политичките партии за јавноста и транспарентноста во редовното финансирање и финансирањето на изборните кампањи. Целта на оваа глава е да се види дали воопшто, на кој начин и во колкава мера партиите се отворени за своите членови и за јавноста и дали јавноста покажува интерес за тоа што се случува во партиските каси.

Седмата глава е посветена на улогата на надлежните институции во контролата на политичкото финансирање. За истражувањето на овој дел испратени се барања за слободен пристап до информации од јавен карактер до ДЗР, УЈП, ДКСК и Основен суд Скопје I Скопје, чии одговори се презентирани во извештајот.

На крајот на извештајот се дадени заклучоци и препораки. Како најпоразителниот заклучок од целото истражување се истакнува дека партиите не сакаат ниту да ги откријат своите финансии ниту пак вистински да дебатираат за проблемите со финансирањето, бидејќи само 7 од 51 регистрирана политичка партија одговориле на прашалниците. При тоа, ниедна од партиите носители на власт не се дала одговор на прашалниците, што укажува на нивната неподготвеност да создадат инклузивни процеси во општеството и неможност да се носат со одговорностите за транспарентност и јавност кои што произлегуваат од законите на државата.

Во рамките на заклучоците и препораките се укажува и на најзначајните слабости на законската рамка, но и на неподготвеноста и неможноста на надлежните институции да ги исполнат обврските кои што произлегуваат од нивните надлежности.

На крајот, можам да констатирам дека овој Годишен извештај за транспарентноста во финансирањето на политичките партии во 2012 претставува многу значајно истражување за транспарентноста на редовното и изборното финансирање на политичките партии. Концепциски извештајот е јасно и логично структуриран. Во него е содржана продлабочена анализа на комплексните прашања за транспарентноста на финансирањето на политичките партии и

изборните кампањи, и тоа како на оние кои се однесуваат на законската рамка и нејзините слабости, така и на оние кои се однесуваат на проблемите во практичната примена на правните норми, проблеми кои произлегуваат од недостатокот на волја, но и на институционални капацитети. Соочени со затвореност, односно нетранспарентност на повеќето политички партии и институции кога е во прашање финансирањето на политичките партии и изборни кампањи, изготвачите направиле сериозен напор да дадат релевантни препораки за подобрување на транспарентноста во оваа област во Република Македонија.

Секој обид да се актуелизира прашањето за финансирањето на изборните кампањи во Република Македонија, е драгоцен придонес во јакнењето на свеста за потребните реформи во оваа сфера. Во таа насока, со својот аргументиран пристап, придонесот на овој извештај е уште поголем. Од сите тие причини, ми претставува особено задоволство да го препорачам за објавување Годишниот извештај за транспарентноста во финансирањето на политичките партии во 2012.

Скопје, 25.12.2012

проф.д-р Рената Дескоска

„Парите и политиката“ е наслов на годишниот извештај за 2012 година на проектот „Транспарентност во финансирањето на политичките партии“ кој го спроведува Транспарентност Македонија во партнерство со Фондацијата Отворено општество – Македонија. Во рамките на споменатиот проект, како што е наведено во самиот Извештај, се преземени повеќе активности во насока на следење на состојбата на полето на легислативата, но и практичната состојба околу прашањето за финансирањето на политичките партии во Република Македонија од генерален аспект (редовно финансирање) и за време на изборните кампањи.

Супстанцијално, Извештајот се движи по две основни линии: едната е во насока на прикажување на законските и институционалните решенија, а другата е приказ на гледиштата, ставовите, практиките и предлозите на политичките партии во врска со третираната проблематика. Оттука, во првоспоменатата насока, доминантен метод е анализата на содржина претставена преку анализа и критички осврт врз законските решенија, а на второто ниво, истражувањето е емпириско и практично насочено, се спроведува преку испраќање и анализа на одговорите на два прашалници, преку статистички анализи и слично, при што на крајот преку метод на синтеза се сублимираат заклучоците и се конципираат соодветни насоки за идно дејствување.

Од структурален аспект, во Извештајот на првостепен се дадени општи воведни и методолошки напомени, потоа е даден приказ на регулативата и институционалната поставеност во врска со редовното финансирање на политичките партии, по што следи приказ на ставовите на партиите во врска со ова прашање; натаму, даден е легислативен приказ на прашањето за финансирањето за време на избори и приказ на одговорите на партиите во врска со тоа. Посебно поглавје е посветено и на прашањата за јавноста и транспарентноста и на политичкото финансирање и надлежните институции. На крајот на Извештајот се дадени заклучоци, препораки и завршни забелешки.

Истражувањето е мошне солидно методолошки засновано, при што покрај централниот метод на собирање податоци – добивање информации за релевантните прашања преку два прашалници (еден за редовното финансирање и еден за финансирањето на изборните кампањи), се користи и правото на слободен пристап до информации од јавен карактер со што освен врз политичките партии, истражувањето се проширува и врз институциите кои имаат надлежности и обврски во оваа сфера, како субјекти. Со самото тоа се создава

не само перцепција за дејствувањето на институциите и имплементацијата на релевантната регулатива од нивна страна, туку се создава и контролен механизам за проверка на веродостојноста на добиените податоци/одговори од двете страни. Вака заснованите истражувања се карактеризираат со повисок степен на точност, систематичност и објективност за разлика од оние кои материјата ја испитуваат само кај еден вид субјекти. Друга потврда за точноста на наодите, која е наведена во самиот Извештај, е и нивното совпаѓање во голема мера со оние од извештаите за ОБСЕ/ОДИХР, ГРЕКО и Извештајот на Европската комисија за напредокот на Република Македонија во 2012 година во делот кој се однесува на обработуваната проблематика.

Доследно на наведените цели, спроведеното истражување од кое прилезе овој Извештај, укажува на недостатоците и имплицира создавање канал за комуникација помеѓу партиите, надлежните институции и граѓанскиот сектор преку кој ќе се одвива размена на знаења и препораки со цел подобрување на транспарентноста и јавноста во политичкото финансирање. Со оглед на тоа што Извештајот се врти околу две точки на фокусирање: законодавство и партиска перцепција на неговата имплементација, во него со право се укажува дека честите промени во законите и отсуството на вистинска дебата за овие измени нужно бара давање на дополнителен простор за партиите да дадат забелешки и препораки и да ги изразат своите искуства и ставови. Во поглед на законодавството, анализирани се Законот за финансирање на политичките партии и неговите бројни измени и дополнувања, како и правилата за финансирање во време на изборите регулирани со Изборниот законик кои се однесуваат на средствата коишто се обезбедуваат за изведување на изборната кампања. Детекцијата на постоење на различни толкувања на определени одредби и институти од споменатите акти (како, на пример, за дозволените вид донација) е важен индикатор за потребата од прецизирање на одредбите кои доведуваат до апсолутно спротивни или квалитативно различни интерпретации, што го негира начелото на законитост и неговото реализирање во праксата. Заклучоците во Извештајот детерминираат неколку загрижувачки точки кои во него се јасно истакнати: недостаток на комуникација помеѓу владејачките партии и граѓанскиот сектор и незаинтересираност на политичките партии, воопшто, да ги изразат своите ставови околу недостатоците на легислативата и нејзината примена (ова особено имајќи го предвид тоа што само 7 од вкупно 51 регистрирана партија одговориле на прашалниците), што се огледа од фактот што дури и партиите кои одговориле на испратените прашалници, тоа го направиле прилично кратко и непрецизно, иако самите укажуваат дека при донесувањето на легислативата не биле вклучени во процесот преку дебати и консултации, а во поглед на некои прашања најтесно поврзани со нивните финансии и самите се апсолутно нетранспарентни. Иако генерално законодавството се оценува како релативно добро, се укажува и на фактот дека тоа не обезбедува услови за поголема достапност на политичките

партии за институциите и јавноста воопшто со што се оневозможува еднаквоста во примената на законите кај овие субјекти на сите нивоа, дури и во фазата на носење казнена или прекршочна одговорност за повреда на правилата и процедурите, а тоа, пак, за самото истражување од кое произлезе овој Извештај, претставува предуслов - пречка за остварување на примарната цел. Имено, иако една од целите на истражувањето е да се соберат податоци околу недостатоците во легислативата и за финансирањето на политичките партии преку перцепцијата на политичките партии и за нејзината имплементација, слабата заинтересираност за нивно вклучување во целиот процес резултираше со можност да се прикажат и земат предвид само мислењата и предлозите на мал број политички партии – оние кои одговориле на прашалниците. Тоа не е недостаток во истражувачката методологија или негова погрешна поставеност, туку напротив, инертноста, незаинтересираноста, затвореноста и мошне ограничената транспарентност на политичките партии претставува објективна пречка и истовремено многу значајно откритие за реалната состојба врз кое треба да се темелат идните планови за проекти, акции и истражувања. Истото се однесува и на констатираниот летаргичен и евазивен однос на институциите, неможност за контрола на спроведувањето на надзорот во финансирањето на политичките партии и изборните кампањи и сл. Во Извештајот се истакнува потребата од преземање значителни напори на сите политички чинители за да се постигне функционален механизам за политичкото финансирање.

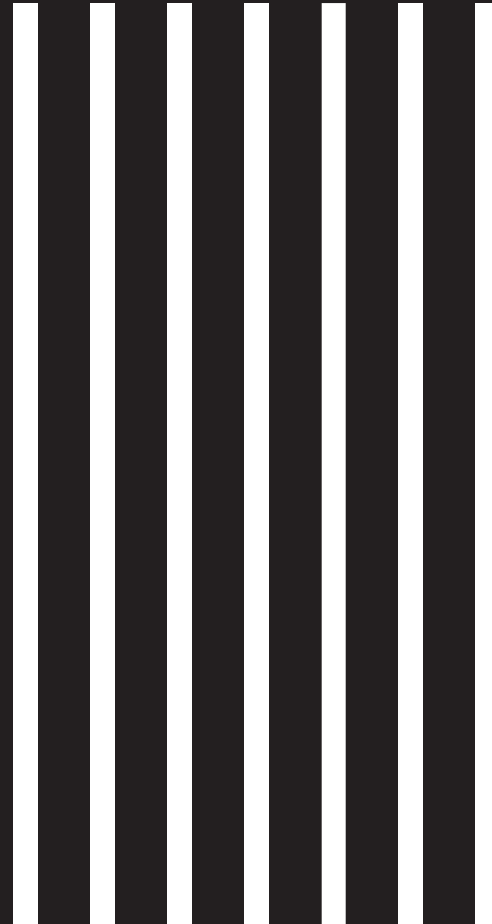
Извештајот ги презентира ставовите и препораките на политичките партии кои одговориле на прашалниците и нуди многу корисни заклучоци и насоки за идни активности на навлadiniот сектор и институциите. Оттука, може да се заклучи дека Извештајот „парите и политиката“ третира една многу значајна правна и политичка сфера, подготвен е во време кога демократијата и вредностите врз кои се заснова правната држава се често поткопувани и разнишани, а обработуваната материја – финансирањето на политичките партии е еден од столбовите врз кој треба да се обезбеди заштитата на споменатите вредности. Препорачливо е овој Извештај да биде доставен до надлежните институции кои се дел од процесот на креирање и донесување на законодавството во оваа сфера со цел да бидат земени предвид утврдените легислативни недостатоци и предлозите на партиите, како и да иницираат процеси на нивно поактивно вклучување во директниот процес на подготовка на законските измени. Воедно, тој треба да стане достапен и на институциите кои имаат контролни и заштитни надлежности во оваа сфера и до општата јавност. Извештајот и истражувањето од кое тој произлегува (и истражувачкиот проект воопшто), како што е веќе споменато, покрај добрата методолошка заснованост, солидно поставени цели, систематичност, има и своја корисност и одржливост на долг рок, затоа што особена вредност на овој Извештај му дава детекцијата и нагласувањето на системската слабост на непостоење на волја и заинтересираност ни на партиите ни на институциите и затајување на

контролните механизми на полето на финансирањето на политичките партии што е сериозен сигнал дека транспарентноста во една од клучните алки на системот е во голема мера намалена, а законистоста во постапувањето без соодветна контрола и заштита. Објавувањето на овој Извештај треба да стимулира институционален придонес кон отстранување на утврдените состојби и слабости и кон исполнување на крајните цели на ова истражување: активно вклучување на партиите во процесите на регулација и имплементација на системот за нивно финансирање и за негова контрола и обезбедување поголема јавност и транспарентност.

Скопје, 30.12.2012

доц. д-р Александра Деаноска – Трендафилова

# MONEY & POLITICS



ANNUAL REPORT 2012

TRANSPARENCY OF  
POLITICAL PARTY  
FINANCING



# MONEY AND POLITICS

ANNUAL REPORT

TRANSPARENCY OF  
POLITICAL PARTY FINANCING

December 2012

Publisher:  
Transparency Macedonia  
For the publisher:  
Natalija Popovska  
In collaboration with:  
Foundation Open society – Macedonia  
www.soros.org.mk  
pravo@soros.org.mk

Author:  
Iskra Andreeva  
Editors:  
Dance Danilovska - Bajdevska  
Marija Petrovska, PhD  
Reviewers:  
Prof. Renata Deskoska, PhD  
Ass. Prof. Aleksandra Deanoska – Trendafilova, PhD  
Proof reading and translation into English:  
Natasa Kolekevaska Georgievska  
Graphic Design:  
Neda Firfova  
Circulation: 500

CIP - Каталогизација во публикација  
Национална и универзитетска библиотека “Св. Климент Охридски”, Скопје  
329.073.52:005.332.5(497.7)“2012”(047)  
АНДРЕЕВА, Искра  
Парите и политиката : годишен извештај : транспарентност во финансирањето на политичките партии / Искра Андреева. - Скопје : Транспарентност - Македонија, 2013. - 67, 53 стр. : граф. прикази ; 21 см  
Насл. стр. на припечатениот текст: Money and politics : annual report : transparency of political party financing / Iskra Andreeva.  
- Обата текста меѓусебно печатени во дпротивни насоки. - Текст на мак. и англ. јазик. - Фусноти кон текстот. - Содржи и: Прилог 1-5  
ISBN 978-608-65482-1-6  
I. Andreeva, Iskra види Андреева, Искра  
а) Политички партии - Финансирање - Транспарентност - Македонија - 2012 - Извештаи  
COBISS.MK-ID 93171466

## Content

FOREWORD	7
METHODOLOGY OF THE RESEARCH	9
Problems and challenges	10
REGULAR FINANCING OF POLITICAL PARTIES	12
Sources for regular financing	12
Public sources of financing	12
Private sources of financing	13
Control	14
Parties' responsibilities	14
Who controls the parties?	15
Sanctions	15
THE PARTIES ON THE REGULAR FINANCING	17
The parties on the sources of regular financing	17
The parties on the control of regular financing	19
The parties on the sanctions	20
Parties' accounting	21
ELECTIONS FINANCING	22
Election campaigns financing	22
Controlling of election campaigns financing	23
Who controls the financing?	25
Sanctions: from fines up to prison sentences	26
THE PARTIES ON THE ELECTIONS FINANCING	27
The parties on the sources of election campaigns financing	27
The parties on the control of the elections financing	28
The parties on the sanctions	30
THE PARTIES ON PUBLICNESS AND TRANSPARENCY	30
POLITICAL FINANCING AND COMPETENT INSTITUTIONS	32
The parties do not comply with their reporting duties	32
Competent control institutions	33



CONCLUSIONS AND RECOMMENDATIONS	34
The parties are not transparent and ready for cooperation with the civil sector	34
Legislation shortcomings	35
The competent institutions are not prepared or capable of fulfilling their obligations that stem from their competences	36
Recommendations by the parties that took part in the research	37
Concluding remarks	39
Annexes	40
Annex 1: Questionnaire I – Regular financing of political parties	40
Annex 2: Questionnaire II – Election Campaigns Financing	45
Annex 3: Unique Court Registry of political parties	/
Annex 4: Request for free access to public information and response from the State Commission for Prevention of Corruption	/
Annex 5: Request for free access to public information and response from the State Audit Office	/
Annex 6: Request for free access to public information and response from the Basic Court I - Skopje I	/
Annex 7: Reviews	48

## FOREWORD

The connection between money and politics is inevitable, expected, repeatable, universal and most probably unbreakable. All this is understandable having in mind that the political parties have a need of money in order to develop programmes, to participate in the political competition, to win at the elections and to rule. However, this inter-dependency brings serious risks of turning into a dangerous relation at the time when the party is in power. Returned favours in a form of special treatment and “turning a blind eye” are the type of corruption that frequently corrode democracies all over the world. When it is the “connected one” and not the best who wins, when it is the incidental and not the guilty one who is prosecuted, when it is the “coloured” who succeeds and not the independent one, there is no room for democracy and development.

For that reason a state is responsible when it understands but also controls this connection, that creates a legal mechanism for monitoring money in politics, where it comes from, where it goes and how it is spent, and most importantly ensures publicness in the financing of political parties thus giving the electorate power to assess for whom and for what they cast their vote.

Transparency Macedonia in partnership with the Foundation Open Society – Macedonia in the course of the past two years have been implementing the project “Transparency of Political Parties Financing” continuously monitoring and analysing the political parties financing. The objective of this project is to give an overview of the current situation, but also to give concrete suggestions for improving it. Using the right to free access to information of public character in 2011 we collected relevant data on the regular financing of political parties as well as on the election campaigns financing framework. The analysis of the conditions and transparency in the political parties financing has pointed out a number of weaknesses in the legislation, the control mechanism, as well as absence of political will for overcoming them<sup>1</sup>. Our findings have significantly coincided with those of OSCE/ODIHR<sup>2</sup>, GRECO<sup>3</sup> and the 2012 Progress Report of the European Commission on the Republic of Macedonia<sup>4</sup>. Hence, we continued with the research in 2012 with partially changed methodology in order

1 Annual Report, Transparency in the Political Parties Financing; Transparency Macedonia and Foundation Open Society-Macedonia, 2011.

2 OSCE/ODIHR Election Observation Mission Final Report, Republic of Macedonia, Early Parliamentary Elections 5 June 2011, Office for Democratic Institutions and Human Rights, Warsaw 6 October 2011.

3 Compliance Report on the Republic of Macedonia “Incriminations (ETS 173 and 191, GPC 2)“, “Transparency of Party Financing”, adopted by GRECO at its 54th Plenary Session (Strasbourg, 20-23 March 2012).

4 Working document of the Commission, Progress Report on the Republic of Macedonia 2012, accompanying the communication from the Commission to the European Parliament and the Council, Enlargement Strategy and Main Challenges 2012-2013 {COM(2012) 600}, European Commission, Brussels, 10.10.2012, SEC (2012) 332.

to point out the possible shortcomings as well as to create communication channels between the parties, the competent institutions and the civil society for exchanging knowledge and recommendations in order to improve the transparency and the publicness in the political financing.

## METHODOLOGY OF THE RESEARCH

The creation of the methodology for this project presented a serious challenge because of the sensitivity of the area we researched. The objective of this project is to look into the matters of political financing from different aspects, thus the research methodology had various elements i.e. sources of quality data. It was crucial to use the methods that were available and not to strictly depend on the will for cooperation of the parties and the institutions. Hence, by exercising the right to free access to information of public character<sup>5</sup>, we were continuously communicating with the competent institutions in order to observe whether the parties and the institutions had fulfilled their obligations<sup>6</sup> and up to what level.

The second element which was actually our focal activity in the research was to send two questionnaires to all the registered political parties. Having in mind the frequent changes in the laws and the absence of a real debate on those changes we considered that the parties needed to be given additional space in order to express their standings, remarks, experiences and recommendations. Nevertheless, the fundamental premise of political financing is that it should be public and transparent<sup>7</sup> so it was quite legitimate to expect cooperation with the political parties. We had formulated the questions in accordance with the conclusions and the identified weaknesses of our analysis carried out in 2011. Hence, the questionnaires had concrete questions the answers to which should have shown the familiarity of the parties with the legislative framework, whether they agree with the legal limitations on the size and the types of allowed party finances, whether they cooperate with and trust the controlling mechanism, and finally whether and how they ensure publicness and transparency in their financing.

The first questionnaire dealt with political parties' regular financing and had five groups of questions: sources of financing, control, sanctions, party accounting and publicness and transparency<sup>8</sup>.

The second questionnaire dealt with the election campaigns financing and it incorporated four groups of questions: sources of financing, control, sanctions and publicness and transparency<sup>9</sup>. The research started in January and finished in November 2012.

<sup>5</sup> Law on Free Access to Information of Public Character, Official Gazette of the Republic of Macedonia No. 76/2004, 86/2008, 161/2008 and 96/2009. Free access to information is not subject to the analysis in this report. For more information, see <http://www.spininfo.org.mk>.

<sup>6</sup> See below Competent control institution.

<sup>7</sup> Article 4 from the Law on Financing of the Political Parties Official Gazette of the Republic of Macedonia No. 76/2004, 161/2008, 96/2009, 148/2011 and 142/2012.

<sup>8</sup> See Annex 1.

<sup>9</sup> See Annex 2.

## Problems and challenges

In order to get relevant and objective data the research included all the registered political parties from the Unique Court Registry regardless whether they were represented in the Assembly or the local government. In accordance with the Law on Political Parties<sup>10</sup>, the political parties that are active in the Republic of Macedonia are registered in the Unique Court Registry of Political Parties that is kept by the Basic Court Skopje 2 – Skopje. This registry contains data on political parties that before the end of the four year period since their registration are mandated to submit 1000 signatures that are individually deposited and certified by a notary. Failure to fulfil this obligation causes for deleting from the registry. Hence, we requested from the competent court and received a copy of the registry<sup>11</sup> that listed 51 political parties that had fulfilled their obligation for re-registration<sup>12</sup>.

We sent out the questionnaires in May 2012 to all these parties on the addresses that we got from the court registry. In addition we also e-mailed the questionnaires to those parties e-mail addresses we managed to find. The mail packages apart from the questionnaires also contained letters explaining the objective of the research and our offer for direct meetings for detailed elaboration of the questions. It was defeating to find out that 23 parties did not even receive the packages so we got them back with a note that the recipient moved or the recipient is unknown. However, the biggest problem was the fact that we were completely ignored by more than 90% of the parties. We communicated intensively by phone and e-mail for three months with the parties which contact information we were able to get. During that entire period we were being assured that the questionnaires would be answered, that they were forwarded to the responsible person that a competent party board had to adopt a position, that they were too busy and that they needed additional time and other similar excuses. During that period we received answers from only 4 political parties: Liberal Party of Macedonia (LPM), Movement for National Unity of the Turks, National Democratic Rebirth (NDP) and Liberal-Democratic Party (LDP).

Finally, in September 2012 we decided to reduce the scope of the research and to focus only on the parliamentary parties having in mind that at the moment those are the key actors at the political stage. Simultaneously in a parliamentary procedure the Electoral Code and the Law on Financing of Political Parties were amended so we thought they would have an additional motive, need and responsibility to publicly ar-

ticulate their positions. For that purpose we used the services of the research agency<sup>13</sup> that had an assignment to carry out the research with the same questionnaires sent to the parties represented in the Assembly<sup>14</sup>. The results from this research cycle were more than disappointing. The parties kept the evasive attitude and after many weeks of efforts by the hired agency we received answered questionnaires from additional three parties: Social-Democratic Union of Macedonia (SDSM), New Social-Democratic Party (NSDP) and Serbian Progressive Party in Macedonia (SNSM).

Notwithstanding, we managed to conduct the analysis by combining the collected answers and our comments on the legislative framework. However there are many worrying moments that point at what is the perception of the important political factors of this topic. All the parties that did respond are opposition parties meaning that the ruling parties i.e. the ones responsible for the adoption and proper implementation of the laws do not feel the need to communicate with the civil sector. In addition the quality of the answers we received is of concern. Some of the parties did not answer most of the questions and those that were answered were extremely short and vague which shows not only absence of readiness for a debate on the political financing but also absence of real dedication for achieving greater transparency and publicness.

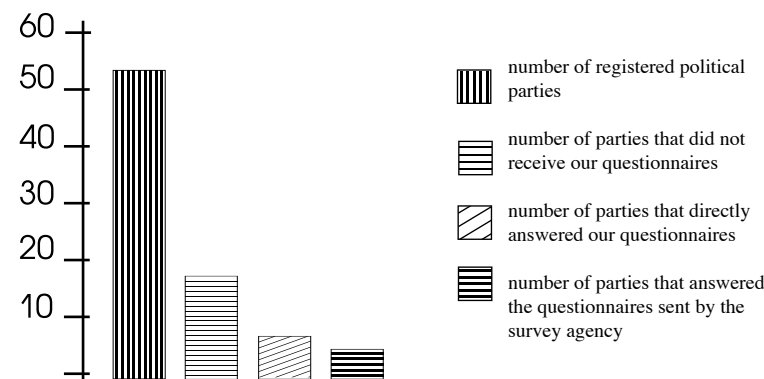


Chart 1: Ratio between the total number of registered political parties, the number of political parties that did not receive the packages sent by TM, the number of political parties that answered TM's questionnaires directly and the number of political parties that answered the questionnaires provided by the research agency hired by TM.

<sup>13</sup> Kreativa nova, [www.kreativanova.com.mk](http://www.kreativanova.com.mk)

<sup>14</sup> VMRO-DPMNE, Social-Democratic Union of Macedonia, Democratic Union for Integration, Democratic Party of the Albanians, National Democratic Regeneration, Democratic Union, Movement for National Unity of the Turks in Macedonia, Democratic League of the Bosniaks in the Republic of Macedonia, Liberal Party, New Social-Democratic Party, Party for Complete Emancipation of the Roma, Party for European Future, Socialist Party of Macedonia, Serbian Progressive Party in Macedonia, Party for Democratic Action of Macedonia, Democratic Regeneration of Macedonia, Democratic Party of the Turks in Macedonia, Democratic Party of the Serbs in Macedonia, VMRO-Makedonska, Union of the Roma from Macedonia.

<sup>10</sup> Official Gazette of the Republic of Macedonia No. 76/2004, 5/2007, 8/2007 and 5/2008

<sup>11</sup> See Annex 3

<sup>12</sup> In May 2011 a total number of 55 political parties were registered.

## REGULAR FINANCING OF POLITICAL PARTIES

The key legal norms that regulate the financing process in detail are contained in the Law on Financing of Political Parties<sup>15</sup> adopted in 2004 (hereinafter the Law on Financing). Since then the Law has been amended four times. The first amending meant its harmonisation with the Law on Misdemeanours while the 2009 amendments were aimed at increasing the publicness and the transparency by strengthening the control over the party financing and greater accountability of the political parties by mandatory submission of the annual financial report and quarter reports on donations. The 2011 amendments included limiting of the reporting duties, but they did not deal with the key weaknesses in the financing control system. The last 2012 amendments partially follow the recommendations by GRECO and OSCE/ODIHR and define the competences of the institutions included in the controlling mechanism.

Bellow there is a multilayered analysis of the legal framework that was in force at the time of the research, the novelties in the Law on Financing and the positions of the parties that took part in the research.

### Sources for regular financing

#### *Public sources of financing*

The Law on Financing defines the allowed sources of the party financing, both public and private. The first ones refer to funds received strictly from the Budget of the Republic of Macedonia. The total funds for the annual financing of the political parties represent 0.06 % of the total source revenues in the Republic's budget. 30 % of these funds are allocated equally to all the political parties that won at least 1% of the votes of the citizens who voted at the parliamentary elections, regardless whether they won seats in the Parliament or not. The remaining 70% are allocated to the political parties which candidates were elected for MPs proportionally to the number of their MPs in the Assembly i.e. to the political parties which candidates were elected for councilpersons at the last local elections proportionally to the number of elected councilpersons. In the cases when the MP i.e. the councilperson is elected as a candidate of a coalition of more parties the funds are equally allocated among the parties that are members of the coalition unless they agreed on a different distribution.

15 Official Gazette of the Republic of Macedonia No. 76/2004, 161/2008, 96/2009, 148/2011 and 142/2012.

#### *Private sources of financing*

The list of allowed private sources of financing is diverse and it includes monetary and non-monetary means: membership fees, donations (money, material means or services), gifts, contributions, donations, sponsorships, legates and sale of promotional and propaganda materials. These different private sources are subject to regulation, and the size of each of them is legally limited. Hence, the annual membership fee for one member of a party cannot be higher than the average salary for the previous year (for 2011 it was MKD 20,847<sup>16</sup>). The size of the donations is limited depending on the fact whether it comes from natural or legal persons, thus the total amount of an individual donation must not exceed 150 average salaries for the legal entities and 75 average salaries for a natural person and that amounted could not be cumulated more than once a year. This framework also encompasses non-monetary donations such as free services and services paid for by a third party. The provider of the service is obliged to inform the political party about the value of the provided service that would be calculated in the legal limitation of the amount of the donations on an annual level. The same refers to selling goods and providing services to political parties for prices below the market ones. The discount i.e. the difference between the market value and the invoiced price is considered a donation and with the amendments of 2012 an obligation was introduced for the donor to send the invoice to the party. The political party is obligated to give back the donor every penny that goes beyond the established donation limitation. Furthermore, the law expressly forbids for the political parties to accept donations from anonymous or unidentified sources. However, if the party receives money from an unidentified donor, it has to transfer it immediately to the state budget.

The independence of the political parties is further ensured with the prohibition of financing from foreign sources (governments, international institutions, authorities and organisations of foreign states and other foreign persons), thus the political parties are not allowed to receive funds in foreign banks and financial institutions outside the Republic of Macedonia. Religious communities or religious groups and associations are not permitted to be financiers of parties. In addition financing from sources that are under a kind of influence or control by the state is excluded so public institutions, enterprises and funds or other legal entities where at least 20 % of the capital is state owned, including those that started the privatisation process cannot be financiers.

Keeping a donation registry is an obligation for all the parties and it is supposed to ensure transparency and easier control of the political parties financing. All

16 Statistical Yearbook of the Republic of Macedonia for the year 2012, Republic of Macedonia, State Statistical Office.

the donations, regardless of the value are public so the type and the amount of the donation just like the name of the donor should be recorded in this register. The 2009 amendments to the law envisaged an obligation for this register to be made public on the websites and in at least one of the daily newspapers. However the 2011 amendments limited the obligation for making it public to the political parties' websites and it was added "to make it accessible to the public in another way", a wording that is utterly ambiguous. The problem with this is that a significant number of active political parties in the Republic of Macedonia do not have websites nor does the Law on Political Parties provisions an obligation for the parties to have one. Hence, the decision on how to provide an insight for the public into the donations registry is left to them without providing them with appropriate directions on how to do that even though with the latest amendment the failure to fulfil this obligation subjects them to a fine.

The latest amendments to the Law on financing partially clarify the obligation for keeping a donations registry and to make it public. Hence, the parties will have to make the registry public on their websites every six months.

## Control

### *Parties' responsibilities*

The control mechanism envisages obligations for the parties to submit reports on the financial operations to several competent institutions. Until the 2011 amendments the Law on financing provisioned submitting quarter reports on the donations, but now this obligation is limited to one report that the parties are supposed to send to the State Audit Office (SAO) and the Public Revenue Office (PRO) by 31 March at the latest. The annual report on the previous year seems to be crucial and contains information about the total revenues<sup>17</sup> and total expenditures. The report's form is prescribed by the Minister of Finance and with the last amendment from 2012 this form also contains guidelines on how to fill it in. This report should be sent to SAO by 31 March at the latest. In addition the annual financial statement the parties should submit to the PRO, the Central Registry and SAO.

A novelty in the law is that now the Ministry of Finance will be obligated to carry out trainings for the political parties on the material-financial operating and the way to fill in the financial report at least once a year.

<sup>17</sup> Total amount of donations, gifts, contributions, subsidies, money, material means, equipment, services, their own revenues, membership fee, legates, etc.

## *Who controls the parties?*

The central institution in the control mechanism is the State Audit Office. The role of this institution is strengthened with the 2011 and 2012 amendments to the Law and it is competent on two grounds. The first one refers to the annual financial reports thus if the SAO establishes irregularities in these reports it is obligated to initiate misdemeanour proceedings or to report it to the public prosecutor. The second ground refers to the obligation for a mandatory audit which from now on will be performed every calendar year for the previous year for all parties<sup>18</sup>. Therefore, in compliance with Article 35 from the Law on State Audit, if the official public auditor in the course of the audit assesses that the audited entity committed a violation or a crime s\he needs to report it to the competent authorities: the State Commission for Prevention of Corruption, the Public Prosecutor's Office of the Republic of Macedonia and the Ministry of Interior. These authorities have to respond to the SAO's report and to initiate misdemeanour i.e. criminal proceedings. However, there are serious doubts that this mechanism does not function in practice<sup>19</sup>.

## Sanctions

If the abovementioned obligations are violated, the Law prescribes for appropriate fines. If the donor exceeds the allowed amount of donations s\he will be fined with 1,000 to 2,000 EUR in case of a natural person and 5,000 to 10,000 EUR in case of a legal entity. The fines for parties that will fail to return to the donor the funds that exceed the legal limitations or will fail to transfer the donation to the Budget of the Republic of Macedonia (if it is a case of a anonymous donor) will be fined with at least five times and at the most twenty times the donated amount. The parties will be fined with at least 5,000 and at most 10,000 EUR if they fail to respect the obligations for submitting the above elaborated reports and with a fine of 1000 to 2000 EUR if they fail to make the donations registry public. The parties have the possibility for settlement, a proceeding before a competent court before submitting a request for initiating a misdemeanour proceeding.

The law also provisions for a sanction for those parties that will acquire and illegally use funds from illegal sources and that is to lose the right to financing from the budget of the Republic of Macedonia for the coming year. In addition, these funds

<sup>18</sup> This element is in the essence of the Recommendation No. 5 from GRECO from the third evaluation round of transparency of party financing and the compliance report on the Republic of Macedonia with the recommendations. Key factor for real application of this provision is providing additional resources for SAO that are necessary for maintaining the entire mechanism of the state audit.

<sup>19</sup> See below Competent control institutions.

will be confiscated i.e. transferred to the state budget to be used for humanitarian goals.

A novelty in the law is the suspension of the payment of funds for regular annual financing as well as the more precise regulation of the loss of the right to annual financing<sup>20</sup>. Both sanctions will be applied independently from the misdemeanour responsibility and decisions for them shall be adopted by the Minister of Justice upon a proposal by SAO. The first sanction refers to failure to fulfil the obligation for submitting an annual financial report, a report on the received donations and an annual financial statement within the prescribed period as well as for not making the donations registry public. The suspension shall be applied until the obligations are duly fulfilled but there is no precise deadline. The second sanction, which in essence is the same as the first one, is to lose the right to means for regular financing for the party that within the prescribed period shall not publish the annual financial report and for a period of three months.

<sup>20</sup> Third evaluation round of transparency of party financing, Recommendation No. 6: i) to ensure that the mechanism by which sanctions are imposed for violations of the rules on political financing works effectively in practice, and (ii) to ensure, in particular, that the sanction of loss of public financing by political parties and election campaign organisers can be applied in practice.

## THE PARTIES ON THE REGULAR FINANCING

### The parties on the sources of regular financing

The first question that was posed to the parties was whether they considered that the public funds were appropriate and sufficient for covering the expenses of the political parties. It was only SDSM, the biggest opposition party which due to the bigger number of MPs at the Assembly receives more money that agreed with the amount of funds that were due to them and did not believe that they should be increased. On the other hand the smaller parties believe that these funds cannot satisfy even the basic needs of the parties in the sense of maintenance costs of their offices and consequently should be increased.

It seems that there is a common view regarding the envisaged way of distribution of the budget funds. Five out of the seven parties that responded believe that this manner is not precise and hence there is space for the competent Ministry of Justice (until 2011 it was the Ministry of Finance) for free interpretation and arbitrary distribution of funds. Without providing more details these parties say that the 2011 amendments that provision an obligation for SAO to prepare precise data about the votes they won, have not improved in any way the distribution mechanism. Hence, we asked the parties whether they received the funds for 2010. Only NSDP and SDSM stated that they did but with a delay of a whole year (30 December 2011), which according to them “is not only rude but also contrary to the Law on Financing<sup>21</sup>”. In regard to the distribution of funds among the coalition partners the parties believe that the distribution in equal parts is proper, however it would be fairer if it was established with a coalition contract/agreement which is actually in compliance with the latest amendments to the law. NSDP and NDP believe that the distribution should be proportional to the votes they won.

Knowing that the private sources of financing are those that are most abused by the parties we asked them concrete questions about them. Hence, having in mind that the number of members and the membership fee that they pay gives a comprehensive image about the size of a party in the sense of its share on the political scene we asked for this information from the parties. It was only SDSM that provided us with precise figures, so their membership fee revenues are MKD 8,145,990 from 62,000 members. The smaller parties did not provide precise figures either about the number of members or about the cumulated funds from membership fees. All the other parties operated with relative numbers of 1,100 members (the Turks), 7,000 LDP, 10,000 LP up to 20,000 members of NSDP. NDP and the Serbian Progressive Party in Macedonia did not answer this question.

<sup>21</sup> Questionnaire I - regular financing of political parties answered by NSDP.

The amount of the membership fee varies in different parties, with the lowest being MKD 30 and the highest MKD 1000. It was only NSDP with a single amount of MKD 30 for all members while the other party members increase the membership fee depending on the member's function within the party. Consequently, the membership fee in SDSM is between 30 and 300 MKD depending whether the member has a function in the party and it is established with a decision by the Central Board of the Party. The situation is similar in LDP, LP and the Movement for National Unity of the Turks where the amount for the membership fee depends on whether s\he is an ordinary member or an official on a municipal or republic level or maybe holds an elected or an appointed position. In regard to the membership fee the Movement for National Unity of the Turks has four categories of members: those that are exempted from paying the fee (social cases, unemployed, and students), lower fee for employed members with lower monthly salaries, members who pay full membership fee and public official who pay 2% of their monthly salaries.

All the parties agreed that there should be limitations when it comes to the donations and that the prohibition of anonymous sources is appropriate, and consequently none of these parties ever received a donation from an unknown source. However, the Movement for National Unity of the Turks believes that anonymous donors should be allowed, especially from the perspective of the smaller parties which are mostly under pressure from those in power. However, we did not get an explanation whether some of their donors have had been faced with threats or other types of pressures from those in power. SNSM has a particular standing on this question, so in the questionnaire they made a comment that "a donor could be anonymous if s\he chooses to be<sup>22</sup>" and that it is positive, but so far they have not received money from unidentified sources.

Asked about the most common form of donations that they received NSDP, NDP, LP responded that they strictly and LDP most frequently received money. SDSM received both money and material means and discounts to services by the broadcasting and printed media. Similarly, SNSM responded that they received "of all kinds equally<sup>23</sup>".

The parties have the right to revenues from other sources<sup>24</sup>, however only SDSM and NSDP use this possibility. SDSM has revenues from leases on which they

22 Questionnaire I - regular financing of political parties answered by SNSM.

23 Questionnaire I - regular financing of political parties answered by SNSM.

24 Article 19 Law on Financing: Political parties may not obtain other types of revenues than the following:  
-interest rates for bank deposits,  
-leases, i.e. renting party premises,  
-revenues from selling printed, audio-visual and digital publications and propaganda materials and other publications carrying the name or any other mark of the political party as well as revenues from copyrights and  
-revenues from selling tickets for events organised for party purposes where the tickets should bear the name or any other mark of the political party.

pay VAT regularly and have no right to its return. NSDP and LP have minimal revenue from interest rates. Even though asked, no other party has provided a precise data about the size of their funds.

The obligation of keeping a donations registry is crucial in providing transparency and publicness of the party financing so we asked the parties whether they respected it. In principle, all the parties (with the exception of the Movement for National Unity of the Turks) keep donations registries. And even though the rulebook regulating the form, the content and the manner of keeping this registry has not been adopted, all the parties incorporate the legally prescribed data: name or title of the donor, type and value of the donation and the date when it was received. In regard to the updating of this registry we received various information, so LP, NDP and the Serbian Progressive Party in Macedonia constantly update the information, NSDP once a month, LDP annually (because they don't have much funds), and SDSM responded "as many times as required by the law<sup>25</sup>" even though the law does not establish the dynamics of updating the donations registry.

Most of the parties make the registries public on their websites with the exception of the Serbian Progressive Party in Macedonia and the Movement for National Unity of the Turks which due to lack of funds, do not have websites. LDP added a comment that this obligation imposes "additional costs and human resources<sup>26</sup>". In regard to the obligation for this registry "to be made public in another way<sup>27</sup>" the parties believe that it is not sufficiently precise, that it should be elaborated and they interpret it as an obligation to make it public on the website (NSDP's response) or as an obligation to respond to the request from the public to access the registry (LDP's response).

## The parties on the control of regular financing

Almost all the parties (except SNSM) responded positively in regard to the obligation for submitting the annual reports. Also most of the parties consider the form "solid" i.e. "satisfactory". Only NSDP had a concrete proposal for improving the principle of reporting saying that the report should be in an "audit form which is more efficient and more explicit and which provides a clear image of the financial situation<sup>28</sup>" which is the form in which they prepare their financial report. For the Movement for National Unity of the Turks the problem with the report is the fact that it mandatorily

25 Questionnaire I - regular financing of political parties answered by SDSM.

26 Questionnaire I - regular financing of political parties answered by LDP.

27 Article 17 Law on Financing:

28 Questionnaire I - regular financing of political parties answered by NSDP.

should have the name i.e. the title of the donor, a position that coincides with their opinion that anonymous donors should be allowed.

Those parties that have a website make the financial report public (SDSM so far has also published it in a daily newspaper) and all the parties welcomed the decision for abolishing the obligation for quarter financial reports. On one hand for the smaller parties this obligation represented a financial burden but on the other hand LP stated that the obligation for them had no financial implications and “it was meaningless since they were the only party in the Republic of Macedonia that regularly submitted quarter reports. But as a reward they had yet not received the funds for 2009 and 2010<sup>29</sup>”.

None of the parties distribute the report to the members, but all the parties adopt this report at a meeting of a competent party body.

There is an absolute consensus among the parties that SAO is the appropriate institution that has the capacity of supervising the political parties financing. They all do not understand why SAO has not yet initiated proceedings against the parties where they had established irregularities.

## The parties on the sanctions

With regards to the prescribed sanctions with the Law on Financing, once again most of the parties had no remarks either about the type of violations or the amounts for the prescribed fines. LDP, LP and the Serbian Progressive Party in Macedonia have an opposite view believing that the provisioned sanctions and fines for the person responsible at the party are too high. None of these parties have been fined, and unfortunately none of the parties has proposed any other sanction. Only the Movement for National Unity of the Turks due to limited financial means believes that before a sanction is imposed that the competent authorities should reprimand the party about violation and to give them a deadline to rectify it. If the party fails to rectify the violation within that period there should be a sanction as prescribed by the law.

SDSM has no defined position on the measure of losing the right to funds from the Budget of the Republic of Macedonia for the parties violating the Law on Financing, and the other parties welcomed it, but NSDP without offering more details believes that this measure could be abused.

## Parties' accounting

In an attempt to get an overview of the parties' accounting capacities and the seriousness in their approach we asked the parties who in the party was responsible for the accounting. SDSM, NSDP, LDP and NDP have assigned accountants, at LP a member was doing it on a voluntary basis and at SNSM it was done by the technical secretary and the secretary general.

We asked the parties about their opinion on hiring external licensed accountants that would keep the entire accounting of the party. We received short and simple answers without any proposals, for example SNSM did not agree with this proposal. Unlike them the Movement for National Unity of the Turks believes that it would be a good solution only if the accountants would not represent a financial burden to the party and would be paid by the state. NSDP accepts the proposal adding that they would still need a person employed by the party to deal with the day to day accounting matters. For LP it would be too big of an expense and for SDSM it is the same whether the party accounting is done by external or continuously trained employed accountants.

<sup>29</sup> Questionnaire I - regular financing of political parties answered by LP.



## ELECTIONS FINANCING

The rules of elections financing are regulated with the Electoral Code and refer to funds secured for the election campaign. The law designates election stakeholders<sup>30</sup> as campaign organisers, carrying out the election campaign in the course of 20 days before Election Day. This campaign involves all activities for promotion of candidates, such as: public gathering and other public events, public display of posters, video-presentations at public places, electoral media and internet presentation, distribution of printed materials and public presentation of confirmed candidates by competent electoral bodies and their programmes.

The Electoral Code has gone through several changes over the past couple of years, those in 2011 that preceded the early parliamentary elections in the same year, up to the recent amendments of November 2012. Last year's monitoring of electoral financing by TM has noted serious systematic shortcomings. Political parties that responded to our questionnaire partially agreed on this, with a portion encompassed with the latest law amendments. Therefore, this chapter will focus on the legal framework, involving those provisions in force during the research, our observations and positions by parties who responded to our questionnaires, and finally the latest amendments to the Electoral Code. Thus, one can easily follow on what issues and the extent of the progress achieved regarding the increased transparency and publicness.

### Election campaigns financing

The Electoral Code regulates wherefrom, the type and the amount of funds for election campaigns financing. Despite the fact that TM had series of remarks and recommendations on these issues in the past, especially on the type and amount of donations, none of them have been included in the latest amendments to the law.

The existing legal framework stipulates the membership fee and donations as allowed sources of election campaign financing. The law also regulates the type of allowed donations, including funds, free services, services paid by a third person, as well as sale of commodities or providing services to the campaign organiser at prices lower from the market ones, where the variation between the market and the paid value is considered a donation. This group includes discounts that broadcasters and press offer to parties for political advertising.

Experiences from the last elections have shown there is a different interpretation of what is considered a legal donation. On one hand, some experts claim that the Electoral Code clearly states the illegal sources of financing, as well as the allowed sources that are

<sup>30</sup> Petitioners of candidate lists for election of President, MPs, council members and mayors.

subject to a special regime. If a source<sup>31</sup> does not belong to any category, it should not be excluded as a legal source of financing. On the other hand, certain competent institutions (State Commission for Prevention of Corruption) have a more restrictive interpretation, claiming legal sources are only those listed in the law. The existence of two absolutely opposite interpretations shows that the Electoral Code has ambiguities that open room for abuse.

Natural persons can donate a sum up to EUR 5,000 but there is no legal requirement to show the origin of the funds. In last year's report TM noted that the inexistence of such an obligation opens room for abuse and emergence of anonymous donors.

The code also regulates the sum (MKD 180) that the campaign organiser can spend per registered voter in the electoral unit i.e. the municipality for which a candidate list is submitted.

The Electoral Code also stipulates a compensation for election expenditures. Campaign organisers whose candidates are elected get a compensation of MKD 15 per won vote. However, compensation is also provided to those campaign organisers who did not win seats, in the amount of MKD 15 per won vote, if they won at least 1.5% of the total number of votes from the turnout. These funds are paid from the budget of the Republic of Macedonia, the budget of municipalities and the City of Skopje within three months after submission of the financial report on the election campaign, based on the report of the State Election Commission on the elections. The compensation may not be paid to those campaign organisers where the State Audit Office reports find irregularities and initiate proceedings before competent courts.

Similar to regular financing, the election campaign must not be financed by public enterprises and public institutions, associations, religious communities, religious groups and foundations, foreign governments, international institutions, foreign bodies and organizations, and other foreign individuals, funds from enterprises having mixed capital where the foreign capital is dominating, as well as funds from unidentified sources.

### Control of election campaign financing

Control over financing is undoubtedly one of the key moments in securing the transparency and legality of the entire electoral process. Prior research of the controlling mechanism in force during the 2011 elections showed series of shortcomings, which have been partially resolved with the latest amendments to the Electoral Code.

<sup>31</sup> In this case a registered donation from Komercijalna Banka AD Skopje for the SDSM coalition in the form of a loan for the 2011 early parliamentary elections.

As of 2011, the legal apparatus for monitoring stipulates an obligation for campaign organisers to continually submit reports in the course of the campaign. The election campaign organiser is obliged to submit the first financial report over account revenues and expenditures on the 11th day of the campaign. The second report refers to the second half of the campaign, one day after its completion. After the end of the campaign i.e. completion of the elections, organisers are obliged to submit a comprehensive financial report. All three reports are submitted in a form prescribed by the Finance Minister, containing data on the name i.e. title of the donor, type and size of donations, date of the donation, expenditures for each donation, and revenues and expenditures in the course of the election campaign. The reports are submitted to the State Election Commission, the State Audit Office, and the State Commission for Prevention of Corruption, which are obligated to publish them on their websites. The comprehensive financial report is also submitted to the Parliament of the Republic of Macedonia, and to the Municipal Council and Skopje City Council for local elections.

Problems emerged at the very first enforcement of this provision at the 2011 elections.<sup>32</sup> It remains unclear how almost 20% of the parties failed to properly fill out the reports with simple data they were asked to. Therefore, the Electoral Code amendments in 2012 made the fill-out guideline an integral part of the form. However, a more serious problem is that one cannot see in the properly filled out form whether the donated amount from a legal entity exceeds the allowed value in the amount up to 5% of the total revenues of the donor in the previous year. The form for the report must contain additional relevant data, such as a balance sheet of donors-legal entities.

A serious shortcoming was noted with regards to the opening and the timeframe of the specific account for campaign purposes, which had a direct effect on the financial reference periods encompassed with the reports.<sup>33</sup> It is mandatory to open this account in a domestic bank, where the campaign organiser deposits the funds obtained from donors. All campaign expenditures are covered exclusively by funds from the election campaign account, and the abovementioned reports are supposed to reflect the

32 Eight campaign organizers (44%) did not submit the financial report for the first part of the campaign in line with the prescribed form (Social-Democratic Party, political party Dignity, National Democratic Union, Democratic Union for Integration, Social-Democratic Union and Democratic Right), or did not fill out the form properly (National Democratic Revival and Party for Democratic Prosperity). This situation changed during the election campaign, with only 3 campaign organizers failing to correct the error (National Democratic Union, Social-Democratic Union and Democratic Right). Eventually, 15 comprehensive financial reports (83%) were submitted in the prescribed form. Annual report, Transparency in Political Parties Financing; Transparency Macedonia and Foundation Open Society – Macedonia, 2011, p.28

33 A third round of assessing the transparency of party financing, recommendation No.1: (i) to introduce clear provisions that will determine the launch of an election campaign, taking into account the obligation to carry out separate accounting for campaigns and submission of financial reports on campaigns; and (ii) to extend the reference financial period valid for election campaigns, in order to file precisely and comprehensively financial activities during this period.

revenues and expenditures appearing as transactions on this account. The obligation to close the account entered into force once the compensation from the budget on each gained vote at the elections is paid. This practically means closing of these accounts within three months after submitting the financial report on the election campaign, when the fee is to be paid, in line with a Parliament decision. Therefore, it was not clear in 2011 whether transactions are possible or allowed through these accounts in the period between the elections and the account closing, especially with regards to settling cumulated liabilities<sup>34</sup> of elections stakeholders. In this sense, time allowed for active election campaign accounts emerged as a problem.

The last amendments to the Electoral Code partially treat, but do not remove the noted shortcomings. The procedure on the account opening is more precise, meaning that from now on, election campaign organisers are obligated to provide a single tax number (EDB) with designation “for election campaign” and to open a transactional account designated “for election campaign”. Donations for financing of the election campaign can be paid exclusively to this account within a timeframe determined for submission of the comprehensive financial report. The changes resulted in altering this timeframe from 15 to 30 days after the end of the election campaign. In this way room is left upon completion of the elections, when the winners and losers are already familiar, to calculate future “interests” and therefore decide how and from where campaign expenditures would be covered. An even greater weakness is the fact that the code neither has a provision for the closing of the account nor determines the account on which the compensation for the election expenditures is to be paid.

## Who controls the financing?

The obligation to submit reports to the State Election Commission, State Commission for Prevention of Corruption, the Parliament, and the State Audit Office means competence of all these institutions in the financing control. Although the jurisdiction of these institutions was unclear, still the State Audit Office was the crucial body in the 2011 elections, mandated to submit a request for misdemeanour proceed-

34 At the time this report is compiled, a “Request for an authentic interpretation of Article 71, Paragraph 5 of the Electoral Code” (07-2593/1) entered into parliamentary procedure. This article, which was valid during the early parliamentary elections in 2011, reads “all expenses for the campaign shall be covered exclusively by funds from the election campaign account”. MPs who submitted this request elaborate it with the findings of the State Audit Office from the final report on the election account of the VMRO-DPMNE-led coalition, which reads “in line with the state of affairs in practice, where a portion of the participants in the election campaign have created liabilities that cannot be covered by funds from the election campaign account, these liabilities will be transferred in the accounting books for the regular account, where they will be covered/paid from sources not stated in Article 83 of the Electoral Code”. This state of affairs in practice goes against the obligation arising from the above quoted Article 71 of the Electoral Code, thus making the opening of a separate account entirely senseless. Unfortunately, there have been no proceedings upon this request, although being an item on the agenda. The outcome from the authentic interpretation will undoubtedly show whether there had been serious violations of the rules of electoral financing, which results in criminal responsibility.

ings if it finds irregularities in the financial reports, or a report to the competent public prosecutor within 30 days from establishing the irregularities.

The latest amendments in the Electoral Code enhance and specify the State Audit Office task. The Office is obliged to conduct an audit within 60 days from submission of the financial report. The audit is conducted from the day of the election campaign transactional account opening up to the completion of account transactions. In addition, there was an attempt for coordination of activities among the State Election Commission, the State Commission for Prevention of Corruption, and the State Audit Office by signing a Cooperation Memorandum for information exchange in regard to noted irregularities in submitted financial reports and the measures that were undertaken.

## Sanctions: from fines up to prison sentence

Serious violations of the electoral process are regulated with the Criminal Code provisions<sup>35</sup>. Among other crimes related to elections<sup>36</sup>, the Criminal Code stipulates an act 'abuse of funds for election campaign financing'. The campaign organiser, who does not report the source of funds, prevents supervision of funds spending, fails to submit a financial report, oversteps legal limitations on the amount of funds, and uses illicit means shall be sentenced to at least 5 years imprisonment. The same penalty is prescribed for the person in charge of the legal entity-donor, who does not report donations, provides illicit funds or ones beyond the allowed limit, does not submit a report or provide false or incomplete information on donations, and prevents supervision over campaign financing. A three-year prison sentence is stipulated for the one who secretly donates for somebody else's election campaign or campaign for elections where s/he takes part, with an amount largely surpassing the legal maximum. A fine is stipulated when these abuses are perpetrated by a legal entity. These abuses also result in a ban to execute a profession, activity or duty, as well as a ban on the use of means for financing election campaigns.

In addition, the Electoral Code stipulates the fines for violations regarding the election campaign financing and its control. The fine in the amount of EUR 4,000-5,000 shall be imposed for a violation by the campaign organiser if s/he does not submit the three abovementioned financial reports within the prescribed time. The same fine shall be imposed to the party if it spends more than the allowed limit or uses funds from illicit sources in the election campaign. The person in charge shall be fined EUR

35 Official Gazette of the Republic of Macedonia no. 37/1996, 80/19999, 4/2002, 43/2003, 19/2004, 7/2008, 139/2008, 114/2009, 51/2011, 135/2011.

36 Crimes against elections and voting: Prevention of elections and voting; Violation of voters right; violation of freedom of voters' choice; Abuse of voters' right; Bribe during elections and voting; violation of voting secrecy; Destruction of election materials; Election fraud; Abuse of funds for election campaign financing.

500-1,500 for these violations.

In line with the GRECO recommendations<sup>37</sup>, the Electoral Code introduces a new type of sanction, 'loss of the compensation for election campaign expenditures', for those political parties which do not respect the limitation of spent election campaign funds and submission of financial reports. Campaign organisers who exceed the allowed amount of election campaign expenditures will partially lose the compensation i.e. the compensation shall be reduced with the amount exceeding the allowed limit for the election campaign. If the amount of the funds that exceed the allowed limit is larger than the amount of the compensation, the compensation for election campaign expenditures shall be lost entirely. A ban for payment of the expenditures compensation occurs in cases when financial reports are not submitted within the prescribed time and content, and the ban is valid until the obligation is properly met. The decision for partial or complete loss of the compensation for election campaign expenditures and decision to stop the payment is passed by the State Election Commission, upon the proposal by the State Audit Office. Administrative proceedings can be initiated against this decision, which is final.

## THE PARTIES ON THE ELECTION FINANCING

### The parties on the sources of election campaign financing

Experiences from the last parliamentary elections have led us in asking parties over their opinion about Article 83-a, which regulates the type of allowed donations. Contrary to our expectations, parties failed to comment, and considered the solution as appropriate. Only SDSM put a comment in the questionnaire over regular financing: "use of a loan to finance a campaign was clearly stipulated as a possible legal financing source, giving the opposition equal terms with ruling parties in the electoral battle"<sup>38</sup>.

Taking into consideration the already explained remarks, we asked parties about their views on the amount and origin of allowed donations by natural persons. We received different responses, with LDP, LP and NDP saying this is a positive solution, whereas the amount is sufficient. On the other hand, NSDP believes this amount is high, whereas SDSM considers the amount should be increased to a maximum of 30 average net salaries paid during the previous year or at EUR 10,000.

37 Third round of assessing the transparency of party financing, recommendation No.6: i) to ensure a mechanism for giving sanctions on violations of rules, for the purpose of effective political financing in practice, and (ii) to primarily ensure the practical enforcement of sanction 'loss of public financing for political parties and election campaign organizers'.

38 Questionnaire II – Election Campaigns Financing, answered by SDSM.

It seems there is a harmonised stance among parties over our question, which is in fact a proposal for introduction of a legal obligation for determining the origin of financial donations by natural persons. Most parties consider this to be a positive step, saying the obligation should be undertaken by the Public Revenue Office and the State Audit Office. NDP claims a donation up to EUR 2,500 should not be subject to any check-up, but when it comes to amounts exceeding EUR 5,000, the PRO should determine the origin of funds. Only LDP expressed doubts that the supervision would be abused by institutions determining the origin.

We asked similar questions regarding the limitation of donations by legal entities, expressed in relative numbers. According to some experts, the manner of regulating donations by legal entities leads to violation of the principle of equality in the election content, since the allowed % of the donor's revenue could be a small, but also a large amount, depending on the financial success of the donor-company. SDSM believes the solution is appropriate, but that the law should be precise by stating that the limitation means 5% of the revenue presented in the balance sheet of the donor during the previous year. Still, they offer an alternative solution that the 5% does not exceed EUR 50,000. NSDP and LDP have a similar stance, with them saying it is better if the limit is put at EUR 10,000. LP says the solution is appropriate, and SNSM believes there should not be any limitations of donations by legal entities. NDP says the problem is not the amount of the donation, but the reasons why a certain entity finances a political party. This needs to be determined through an analysis of the financial operations of the company giving a donation to a certain political party.

We asked parties whether the allowed MKD 180 per registered voter is an appropriate amount and if the rule is respected. We again received different responses. On one hand, NDP, the Movement for National Unity of Turks and SNSM believe the amount is not sufficient, whereas SDSM, LDP and NSDP claim MKD 180 per voter is sufficient. Still, SDSM offers an alternative solution for the amount reduction to MKD 100. All parties share the position that the limitation is not respected, and SDSM added that the issue of the rule's observance should be referred to the State Audit Office.

Almost all parties (except SNSM) believe the MKD 15 fee per won vote is an exceptionally small amount, asking for an increase, with SDSM giving a specific proposal of MKD 45. NDP and LP consider that the fee should refer to every vote they won, not only for elected candidates and at least 1.5% of the total number of votes from the turnout.

## The parties on control of the elections financing

Taking into account the abovementioned remarks, we asked parties about their opinion regarding the obligation for submission of reports, if they had problems

in meeting this requirement and whether they had remarks on the form. We again received opposing positions, with SDSM and NDP saying the obligation was not a burden, whereas LP and NSDP claim there was no need for three reports. LDP agreed with the latter, adding it was sufficient to compile one comprehensive report after the end of the election campaign. The Movement for National Unity of Turks thought reports represent an administrative burden, with the Serbian Progressive Party of Macedonia having a similar view, saying there was no need for reports. What surprised us was that the form for financial reports was entirely appropriate for all parties.

We asked parties about their experiences with the account, the possible problems when opening or closing it, as well as their position over our warnings about the possibility of abuse. We again received scant responses and differing positions, with SDSM, NSDP and SNSM having no problems with the opening, LDP believed the opening and closing of the account meant too much bureaucracy, whereas LP said the problem lied in having the account closed without giving more details. According to NDP, parties had insufficient time from the day of the lists' application to the opening of the account. All parties agreed that the period encompassed in reports should be altered, covering the period from the account opening until its closing, so that they were harmonised with the real state of affairs. All parties claimed they closed the accounts for the 2011 elections.

Last year's experiences and the evasive approach by competent institutions<sup>39</sup> led us to ask the parties about their opinion on the point of sending three financial reports to the three institutions, and how they understand the competence of each individual institution. SDSM believes these reports should be sent to the State Audit Office and the State Election Commission, but fails to explain whether and how they understand SEC's jurisdiction. They are firm in their position about the SCPC, which they refer to as "an extended arm of the authorities", with its composition elected by the parliamentary majority, and "under such circumstances, there is no logic in involving it in the process"<sup>40</sup>, meaning the obligation should be annulled. LP doubts the independence and professionalism of these bodies, saying "reactions are such that one even doubts if they took a glance at them (meaning the reports)"<sup>41</sup>. The party says SEC should not have any jurisdiction on the reports, except for producing the data, and has "a very negative stance" about SCPC<sup>42</sup>. NSDP does not comment on the competence of any institution, but believes it is proper to submit reports to all three. Similar to this, LDP considers the obligation to send reports an appropriate one, saying SEC should have competencies, but does not specify which, whereas the stance on the SCPC com-

<sup>39</sup> See below Competent control institutions.

<sup>40</sup> Questionnaire II – Election Campaigns Financing, answered by SDSM.

<sup>41</sup> Questionnaire II – Election Campaigns Financing, answered by LP.

<sup>42</sup> Questionnaire II – Election Campaigns Financing, answered by LP.

petence is positive. NDP and SNSM do not explain why, but believe reports should be sent to SEC and SCPC which should determine if there had been any corruptive actions.

Although asked, parties did not elaborate on their stance with regards to the competence of the State Audit Office, but they all agree that the body is competent in executing its controlling role.

## Parties on the sanctions

The questionnaires we sent to the parties encompassed series of questions over their positions on penalties and fines, as well as their experiences with sanctions against them or any other party. Upon the already familiar response principle, we received brief and diverse answers. SDSM, LDP and NSDP believe the sanctions are appropriate. With regards to fines, SDSM believes they are fine, whereas NSDP and NDP claim they should be increased and applied. On the other hand, LDP says fines should be lower for the smaller political parties, but do not offer a calculation mechanism. LP comments “fines, fines and only fines!”<sup>43</sup>.

An indication over the improper functioning of the sanctioning system is that all parties respond by saying no procedures had been initiated against them, or that they have no knowledge of procedures against other parties.

## THE PARTIES ON PUBLICNESS AND TRANSPARENCY

We completed the questionnaires with series of questions about the parties’ positions on the degree of publicness and transparency in the regular financing and election campaign financing. The idea behind these questions was to see whether parties are open to their members and the public, in what way and to which extent. We wanted to make a real assessment whether the public shows interest in the parties’ cash registers.

SDSM states that their members have complete insight through the annual financial report. Insight for LP members is available by a simple request, but no one has asked for this thus far. The situation is similar with NSDP, which have not had such experiences, although they are open to personal address by members. They inform their members on finances through their website. NDP members have full insight, but it is rarely used.

However, when asked about the public’s knowledge about the party finances, we received different responses. SDSM believes the public has complete insight in their cash register through the publishing of reports in dailies, the Official Gazette of the Republic of Macedonia and their website, adding there have not been any reactions over lack of transparency by the public. LDP’s position is approximately the same, stressing they are open to provide information to anyone who asks for this. On the other hand, NSDP says the public does not have sufficient insight in the financial operations of political parties, whereas citizens use insufficiently the possibilities for insight at disposal. The Movement for National Unity of Turks shares a similar view, saying “there is no critical mass and civil initiative”<sup>44</sup> for increased transparency.

Quizzed if the public knows the amount and how funds are spent for election campaigns, SDSM believes the publishing of reports at the websites of parties and competent bodies provides sufficient insight. LP, NDP, SNSM and LDP agree, with the last one adding the topic has frequently been discussed in media. On the other hand, NSDP believes the public is not sufficiently informed.

## A code of ethics

Taking into consideration the frequent media exchanges and accusations among parties, we asked if they think that the joint adoption of a code of ethics would improve the state of transparency. We received several brief affirmative responses to this proposal (LDP and NDP), but these optimistic positions are not shared by NSDP, SNSM and LP. The Movement for National Unity of Turks adds, “it is in vain until the level of political culture improves”. SDSM provided the most elaborate response, saying the regulations should be improved first, along with training of all stakeholders – political parties, broadcasters, and media – over the enforcement of positive regulations, followed by adoption of the code of ethics.

43 Questionnaire II – Election Campaigns Financing, answered by LP.

44 Questionnaire II – Election Campaigns Financing, answered by Movement for National Unity of Turks

## POLITICAL FINANCING AND COMPETENT INSTITUTIONS

### The parties do not comply with their reporting duties

In May 2012 with a request for free access to information of public character we addressed the competent SAO and PRO asking for the copies from the annual financial reports, reports on the donations and the annual financial statements for 2011 of those parties that submitted them. Consequently we received timely and complete answers that show that the parties had failed to fulfil their obligations for submitting reports.

The obligation for submitting an annual financial report and an annual financial statement to SAO was fulfilled by 16 parties (31 % of the registered political parties): VMRO-DPMNE, SDSM, DUI, United Party for Emancipation, Democratic League of the Bosniaks, VMRO-NP, Democratic Alliance, DOM, Liberal Party, New Liberal Party, Party for New Democracy, Democratic Party of the Turks, NSDP, Pensioners Party, Socialist Party and Democratic Party of the Serbs. The same obligation to PRO was fulfilled by only 11 parties (35 % of the registered political parties): Democratic Union for Integration (DUI), Democratic Alliance, Political Party Dignity, Liberal Party of Macedonia, People's Movement for Macedonia (NDM), National Democratic Rebirth (NDP), New Social-Democratic Party (NSDP), Social-Democratic Union of Macedonia (SDSM), VMRO-DPMNE, National Democratic Union (NDU), and Democratic Renewal of Macedonia (DOM).

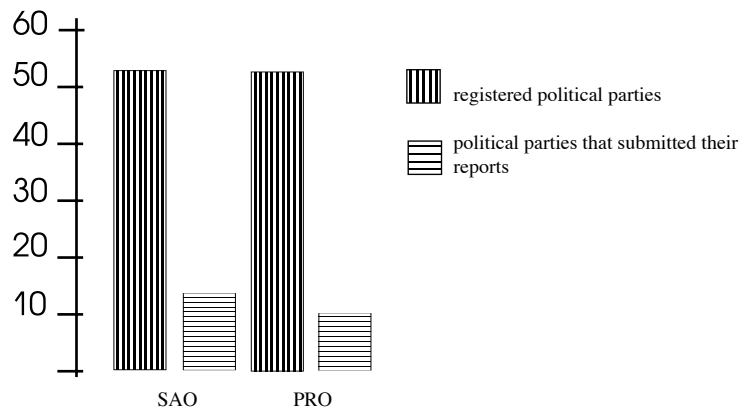


Chart 2: Comparison of the total number of registered political parties and the number of those that complied with the obligation for submitting reports.

## Competent control institutions

Aimed at creating a realistic image about the functioning of the control mechanism of political financing we sent a number of requests for free access to the competent institutions. First of all we addressed the SCPC and we asked whether SCPC initiated misdemeanour and/or criminal proceedings against organisers of election campaigns for the parliamentary elections from June 2011 due to failure to submit their financial reports. In addition we requested copies from the relevant documents. The SCPC responded that they had initiated misdemeanour proceedings against 4 campaign organisers and an initiative for starting a proceeding for criminal prosecution against a campaign organiser. However, the request for copies was refused because the requested information referred to ongoing proceedings and disclosing them would have had harmful consequences for the proceedings<sup>45</sup>.

The testing of the control mechanism continued with the submission of a request for free access to SAO asking it whether it had established irregularities in the financial reports of the organisers of the election campaigns for the parliamentary elections in June 2011 and in compliance with Article 85 from the Electoral Code submitted a request for initiating a misdemeanour proceeding or a report to the competent public prosecutor so if the response was affirmative we requested also copies from the relevant documents. SAO had a different approach than SCPC responding to our requests informing us that they refrained from giving an opinion on the work of the five parties<sup>46</sup> and submitted a report to the Public Prosecutor's Office of the Republic of Macedonia pointing out its competence for initiating proceedings<sup>47</sup>. Still this act by SAO does not represent initiative to the competent bodies in the sense of the competence that stems from the Law on Financing and the Electoral Code.

In order to check the controlling mechanism i.e. the inter-institutional cooperation it was crucial to address the Public Prosecutor's Office that asking whether they received initiatives for proceedings for criminal prosecution of the organisers of election campaigns for the parliamentary elections in June 2011 and we asked for copies from the submitted initiatives. Until the publishing of this analysis we have not received any answer from the prosecutor's office.

We also sent a request to the Basic Court Skopje I Skopje asking whether the court received requests for initiating misdemeanour proceedings against the election campaigns organisers for the June 2011 parliamentary elections due to failing to sub-

<sup>45</sup> See Annex 4.

<sup>46</sup> Democracia E Re – Party for New Democracy, Democratic Union of the Albanians, Social-Democratic Union (SDU), Political Party Dignity (PPD) and United for Macedonia (OM).

<sup>47</sup> See Annex 5.

mit financial reports, whether those proceedings were initiated and whether and what kind of decisions were adopted. The Court responded that three requests were submitted for initiating a misdemeanour proceeding by SCPC. One proceeding was finalised with a decision rejecting the request because the applicant did not carry out a settlement procedure before submitting the request for initiating a misdemeanour proceeding. However, the explanation for halting the other two proceedings was absurd. The Court “was not able to establish where the headquarters of the legal entities (referring to the political parties) were<sup>48</sup>” thus excusing the parties that committed the violation from their responsibility.

## CONCLUSIONS AND RECOMMENDATIONS

### The parties are not transparent and ready for cooperation with the civil sector

The most defeating conclusion from the entire research is that the parties did not want to disclose their finances or to honestly debate about the problems regarding financing. It is frustrating that our questionnaires were answered by only 7 out of 51 registered political parties. We salute to the readiness for cooperation of those few parties but even they were evasive when responding to questions that requested more precise numbers. It is hard to understand that the parties have no data about the number of members and membership fee revenues. Only SDSM gave precise figures, 8,145,990 MKD from 62,000 members. The smaller parties did not provide any precise data about the number of members. They operated with relative numbers of 1,100 members (the Movement for National Unity of the Turks), 7,000 LDP, 10,000 LP up to 20,000 members of NSDP. NDP and SNSM did not respond to this question. Similar was the situation when we posed a concrete question about the share of the membership fee, donations and loans in the financial setting of their campaigns. Once again it was only SDSM that provided a precise response<sup>49</sup>, while the other parties, regardless whether they were organisers of an election campaign either did not answer at all or just briefly informed us that the election financing was limited to donations. Only the Movement for National Unity of the Turks responded that because they were in a coalition they did not have precise data.

The aim of this research was to create an image of the current situation but also to give space to the parties to express their positions and proposals that together with our recommendations would have been sent to all the key factors in the country.

48 See Annex 6.

49 Membership fee 0 %, donations 1.7 %, loans 82.30 % and budget revenue 16 %.

On one hand those parties that were part of the research when asked about the participation in the consultations for adopting laws responded that there was no such practice<sup>50</sup>, but still they did not take advantage of possibility to express their positions and recommendations given with this research.

Serious criticism goes to the ruling parties that did not respond to our invitation for cooperation. This attitude only shows that absence of readiness to create inclusive processes in the society and the inability to respond to the obligations for transparency and publicness that stem from the laws of the state.

### Legislation shortcomings

The first problem regarding the legal framework are the frequent changes that are adopted almost every year, and still do not deal with the established key shortcomings.

In regard to the regular financing one could say that a relatively good law was adopted, if we take into consideration the international standards and good practices. The limitation of the donations, the prohibition of donations from anonymous donors, the obligations for submitting reports represent good elements in the financing system of the political parties, however it is important for the democratic processes to ensure as greater publicness in the financing as possible. One should point out the fact that the political parties are not accessible not only to the civil sector and the public but also to the competent institutions. This situation is unacceptable and requires urgent amending to the Law on Political Parties requiring more contact data from the political parties and their more frequent updating. This should also incorporate mandatory creation and maintaining of a website that would not only be used as means for promotion of the party but also as means for achieving publicness and transparency in compliance with the legal requirements.

The amendments to the Electoral Code do not deal with the key shortcomings of the election campaigns financing. Regardless of the amendments to the period during which the separate account is subjected to control, the fact that the moment for its closing is not precisely determined and that financial transactions are allowed after the election results are known leaves great space for misuse. Hence, it is crucial to establish the deadline for closing the account and to forbid transactions after the end of the elections.

50 Only LP participated in debates organised by the civil sector and the SCPC in 2011.

51 For example in France and Greece there was a complete prohibition for donations from legal entities and in Bulgaria this prohibition refers to election campaigns. In Serbia the limitation is expressed with limited number (200) of cumulated average salaries. Still there are countries such as Germany where there are no limitations to the donations made by legal entities.

Urgent audit is necessary of the donations thresholds for natural persons and legal entities. The current provisions are discriminating and provide the big entities with unfair advantage. The relative 5% of the revenues of the legal entities should be replaced with an absolute number providing equal political contest between the participants in the elections. This proposal is in accordance with the comparative experiences from Europe and the region<sup>51</sup>. In regard to this it is necessary to also revise the allowed threshold for election campaign expenditures of 180 MKD per registered voter i.e. the way in which the total allowed amount for the election campaign is established. The current “formula” (180 MKD times 1,821,122 voters<sup>52</sup>) gives a remarkably high amount (EUR 5.4 million) that again places the bigger and more influential parties in a privileged position. There is no doubt that the refinement of the voters list will have an impact on size of the allowed funds for spending, but in order to avoid any possible abuses and manipulations a more appropriate solution is to establish an absolute number for the total allowed funds for the election campaigns.

Donations from natural persons have to be subjected to control and it is crucial to introduce a mechanism for establishing the origin of these donations such as the payment of funds from the donor’s account.

The financial reports form has to be amended in order to provide detailed information of the revenues and expenditures including precise information about the monetary and non-monetary means<sup>53</sup>.

In regard to the payment of the contribution for the elections the electoral code does not state precisely on which account it will be paid once again leaving space for abuse and “mixing” of the funds for the regular financing and the election campaigns financing.

## The competent institutions are not prepared or capable of fulfilling their obligations that stem from their competences

Our enquiry of the functioning of the control mechanism has shown a lethargic as well as evasive attitude by the competent institutions. The fact that we could not follow the supervision trajectory in the sense of establishing the irregularities, initiating proceedings, their implementation and adoption of a decision that requires sanctions, is if nothing, an indication of problematic communication between the in-

52 The final voters list for the 2011 Parliamentary Elections had 1,821,122 voters.

53 This remark is part of OSCE/ODIHR recommendations from the observation mission report on the early parliamentary elections in 2011.

stitutions. All this dilutes the control mechanism and eradicates the essence of the legal regulation of the political financing. Hence, it is necessary to establish clear and unambiguous proceedings for applying sanctions against the violators of the financing rules. The domestic and the international analyses so far have shown that it is necessary to have in mind that “the current sanctions have never been applied in practice and that there is no available information even for the highest supervision bodies about the results from the misdemeanour proceedings initiated for violation of the political financing regulations”<sup>54</sup>.

Furthermore, it is crucial to provide the State Audit Office with additional financial and human capacities for this body to be able to respond properly to the tasks of the political financing control. Increasing the State Audit Office budget for 2012 for 8 % and employment of 3 additional new auditors seems insufficient having in mind the mandatory audit for all the registered political parties. This remark was pointed out to the Republic of Macedonia in a number of occasions in GRECO’s remarks, but also in the 2012 Progress Report of the European Commission.

## Recommendations by the parties that took part in the research

Regardless of the above pointed out remarks we still welcome the readiness of these 7 parties to take part in the research. One of our leading objectives was to ensure space for debate, to help the inter-party exchange of opinions and recommendations and to “send” these messages to the competent institutions. For these reasons we present in full their recommendations for improvement of political financing.

SDSM gave the most concrete proposals for improving the regular financing: to define in details the distribution of funds in regard to the annual financing by providing payment solutions with appropriate calculation as well as their quarter payment; before each election for SAO to train all the parties involved in the political parties financing; the use of loans for campaign financing to be clearly provided for as a possible legal source of financing that provides the opposition with conditions equal to those of the ruling parties in the election competition.

NSDP proposed for the political parties to be financed only from the budget, and LP requested increase in the percentage from the budget in regard to the public sources of financing in the practice in order to ensure proper and precise fulfilling of the legal regulations for payments from the budget.

54 Compliance Report on the Republic of Macedonia “Incriminations (ETS 173 and 191, GPC 2)”, “Transparency of Party Financing”, adopted by GRECO at its 54th Plenary Session (Strasbourg, 20-23 March 2012), p. 13.



NDP requested increasing of the financing means (we guess they refer to the public sources) for at least two to three times compared to the current sources; to forbid the media to give discounts to the political parties for advertising; to have a parliamentary regulatory body that will constantly analyse the political parties financing especially during elections; for the penal provisions to have the strictest penalties for the political parties leaders with a right to revoke political mandates.

The given proposals also referred to the elections financing so SDSM believed it was necessary for the SCPC to be exempted from the obligation for submitting financial reports; the liabilities that are paid from the election campaign must not be higher than the annual amount of funds received from the state from the previous year; donations from the media must not be given if the media had received money from budget institutions for the current year for advertisements bigger than 1.000.000 MKD and to increase the period for the obligation for submission of the financial reports from the moment of the opening until the moment of the closing of the denoted account. NSDP proposed limitation to the funds allowed for the election campaign to be an absolute number, for example not more than 500,000 eur. per coalition.

Finally, some of the parties gave longer comments on the political financing. NDP believe that “the political parties financing is mainly done from informal sources of financing from persons and companies which after the end of the elections are offered favourable deals thus violating the positive regulations. In order to overcome this situation it is necessary for a separate body formed by the parliament with members from the civil sector and the educational and professional organisations to control the activities of the political parties in the course of the election process in order to establish the real expenditures and to find the real financiers of the political parties. Without real accountability for the money used for the political parties financing the debate has no sense and it is formal. As long as the money is coming through corruptive channels the institutions and the state will be corrupted in all their segments”<sup>55</sup>. The final comment of LP was that “those with most money are the least transparent and what is even worse nobody can do anything about it”<sup>56</sup>.

55 Questionnaire II – Election Campaigns Financing, answered by NDP.

56 Questionnaire II – Election Campaigns Financing, answered by LP.

## Concluding remarks

The small number of answered questionnaires has significantly limited the scope of the analyses of the state of transparency in the political financing in 2012 in the Republic of Macedonia. Hence, we have failed to depict a complete picture and to formulate the recommendations that would have come out of the comparison of positions of the ruling and opposition parties and the comparison of the needs and the experiences of the bigger and smaller parties. The positions of the parties that took part are presented almost in full in order to give an overview of the area of political financing. Unfortunately, number of questions remains unanswered, for example the proposals related to the prohibition of private sources of financing, adoption of a code of ethics, accounting and various other topics that we believe should be part of an open debate.

This analysis has shown that there is a need of significant efforts by all the political stakeholders in order to achieve a functional mechanism for political financing. The current situation points at moments that concern us but still shows that improvements are possible. Hence, TM will continue to actively monitor the political parties financing and to contribute towards the achievement of greater transparency and publicness.

## QUESTIONNAIRE I REGULAR FINANCING OF POLITICAL PARTIES

### I. SOURCES OF FINANCING

#### 1.1 Public sources of financing

1.1.1 Do you believe that the total funds for the annual financing of the political parties in the amount of 0,06 % from the total source revenues of the Budget of Republic of Macedonia in compliance with the Law on Financing of Political Parties<sup>1</sup> (hereinafter the Law on Financing) are appropriate and sufficient for covering the political parties expenditures?

Circle:

- A) Yes, I believe they are appropriate and sufficient
- B) I agree that these funds are only partially sufficient for covering the expenditures
- C) No, these funds are not sufficient for covering these expenditures.

1.1.2 According to you should this amount be increased and why?

1.1.3 According to you is the provisioned way of distribution of funds from the Budget of the Republic of Macedonia from Article 10 from the Law on Financing appropriate? If your answer is no, please give a comment/explanation.

1.1.4 Did your party receive the money for 2010 and did you get it on time? If you have received do you believe that the distribution was done in compliance with the Law on Financing of Political Parties?

1.1.5 Do you believe that with the latest amendments to the Law on Financing the mechanism for distribution of budget funds has improved? If yes, where do you see the improvement?

1.1.6 Were you consulted/aware about the 2011 amendments to the law? Do you have any remarks in regard to these amendments?

1.1.7 What do you think, what will be the impact of the obligation of the State Election Commission to submit to the Ministry of Justice lists of the political parties that won 1% of the votes i.e. lists of political parties about the number of elected MPs i.e. councilpersons on a Republic level, based on the legality of the distribution of budget funds?

<sup>1</sup> Official Gazette of the Republic of Macedonia No. 76/2004, 161/2008, 96/2009, 148/2011.

1.1.8 What do you think about the distribution of funds in equal parts between two or more parties which candidate was elected for an MP i.e. mayor or a councilperson?

1.1.9 What is your experience with the distribution of funds among the parties within the coalitions? Have you agreed on the distribution of funds with coalition agreements or in any other way? What are the fundamental problems you have been faced with?

1.1.10 At the last early parliamentary elections that were held in June 2011 how was the distribution of funds done among your coalition partners in compliance with article 12?

Circle:

- A) according to the agreed distribution in the coalition agreement, or
- B) in equal parts among all the coalition partners.

#### 1.2. Private sources

1.2.1 What are the revenues of your party from the annual membership fee?

1.2.2 How many members does your party have and what is the amount of individual membership fee for 2011?

1.2.3 Are there any differences in the amount of individual membership fees and what are the reasons for them i.e. were those differences imposed by a party body?

1.2.4 What is your position in regard to the limitation of the amount of the donations?

1.2.5 What is the most common form of donations you receive (is it money, material means or services)? What is the share of each of these forms of donations?

1.2.6 Do you think the prohibition of donations from anonymous donors is appropriate? What are the advantages and what are the disadvantages of this solution? What are your experiences in this regard?

1.2.7 Have you received money from unidentified sources?

1.2.8 Does your party keep a "Donations Registry" in compliance with Article 17 from the Law on Financing? What do you think about the keeping of this registry? What are your experiences?

1.2.9 Having in mind that there is still no prescribed Rulebook on the form for keeping the donations registry what kind of data do you keep in your Registry?

1.2.10 How often do you update the registry?

1.2.11 Is this registry available at the party's website? What do you think about making the registry public on the website of your party?

1.2.12 How do you see the obligation "and in another way to make it accessible to the public" (referring to the donations registry) from Article 17 from the Law on Financing?

1.2.13 Does your party acquire revenues and how big those revenues from sources in accordance with Article 19 from the Law on Financing are (interest rates for bank deposits, leases i.e. renting party premises, revenues from selling printed, audio-visual and digital publications and propaganda materials and other publications carrying the name or any other mark of the political party as well as revenues from copyrights and revenues from selling tickets for events organised for party purposes where the tickets should bear the name or any other mark of the political party)? What is the share of these funds in the total amount?

## II. CONTROL

### 2.1. Reports

2.1.1 What do you think about the obligation for submitting an annual financial report?

2.1.2 Do you think that the form for drafting a financial report is appropriate and contains sufficient elements for providing precise data?

2.1.3 What could be improved in the form for the preparation of the annual financial report?

2.1.4 Do you forward the annual financial report to the members of your party?

2.1.5 Do you use another form than the prescribed one and if you do what kind and why and what are the advantages of that one?

2.1.6 What is your position in regard to the last amendment to the Law on Financing that excludes the obligation for submitting quarter reports on donations?

2.1.7 Has the obligation (from question 2.1.6) represented a financial burden for the party? In what way?

2.1.8 Should the obligation for quarter reports be reintroduced for the parties with annual budgets above the legally established amount and what would that amount be?

### 2.2. Competent control institutions

2.2.1 With the 2011 amendments to the Law on Financing the State Audit Office (SAO) is the central institution that supervises the financial-material operating of the political parties. Do you consider this solution appropriate? Could you please explain/comment?

2.2.2 What is your opinion why SAO has not initiated criminal charges against any of the parties so far even though it has established irregularities in the reports?

## III. SANCTIONS

3.1 What do you think about the violation provisions (article 28 and 29) in the Law on Financing?

3.2 Do you believe that the size of the provisioned fines in the Law on Financing is appropriate?

3.3 Has your party so far been fined for a violation of the Law on Financing? If your answer is yes, please give more details. (why were you fined; do you believe it was justified; were there any problems paying it?)

3.4 Under the assumption that certain inconsistencies have been established in the financial operating of a political party what do you think about introducing sanctions against it – losing the right to financing from the Budget of the Republic of Macedonia for the next year? Could you propose any other sanction?

## IV. PARTIES' ACCOUNTING

4.1 Who in your party is responsible for the accounting?

4.2 In what way the party members can have an insight in the accounting? How much do they make use of this possibility?

4.3 Do you think the accounting should be in the hands of external licensed accountants? (Could you please comment/explain) What would be the advantages, and what would be the disadvantages of this way of accounting?

## V. PUBLICITY AND TRANSPARENCY

5.1 Do you believe that in compliance with the applicable laws the public has sufficient insight in the financial operating of the political parties in general? To what degree do the citizens make use of the existing possibilities?

5.2 Do you believe that the public has a complete insight in the financial operating of your party? How do you achieve the insight? Were there any reactions and concrete proposals for improvement/changes?
5.3 Do you believe that there should be a code of ethics in regard to the financing of the political parties? In what way the code of ethics could contribute for better implementation of the laws?
5.4 Is the financial report made public on the website of your party? If yes when do you make the reports public and are they available to the public in the course of the entire year? Could you please state your website?
5.5 What is your experience with the supervision by the Ministry of Justice in regard to the application of Article 27-a (making the annual reports public on the internet website)?
5.6 Do you have concrete proposals for improving the legal framework that regulates the regular financing of the political parties? If your answer is yes, please give more details.
5.7 Do you have anything else to add in regard to the improvement of the transparency of political parties that you think is important?

ANNEX 2

<p><b>QUESTIONNAIRE II</b> <b>ELECTION CAMPAIGNS FINANCING</b></p>
<p><b>I. SOURCES OF FINANCING</b></p>
1.1 If we look at the last early parliamentary elections from 2011 what was the share/percentage of each of the following sources of financing: membership fee, donations, and loans?
1.2 Do you believe that the Electoral Code <sup>1</sup> with its Article 83-a appropriately and completely regulates the type of permitted donations for election campaigns financing the? If your answer is no, please give a comment/explanation
1.3 What is your position in regard to the limitation of the amount of the donations from a natural person (5000 EUR)?
1.4 What do you think about introducing legal obligation for establishing the origin of the donations in money from natural persons? Who should establish it?
1.5 What do you think about the establishing of a maximum amount of donations from the legal entities (5 % of the total revenue in the course of the previous year), is it appropriate?
1.6 Do you agree with the statement that the way of regulating the donations from legal entities results in violation of the principle of equality in the election competition since 5% of the revenue could be very small, but also a large sum, depending on the success of the donor? Do you think it is appropriate to introduce monetary donations limitation for the legal entities i.e. 5% of the revenue but not more than 20,000 Euros? What would be the appropriate amount according to you?
1.7 What do you think about the limitation of the allowed sum of 180 MKD that the campaign organiser is allowed to spend per registered voter at the electoral unit for organising the election campaign? Is it appropriate and sufficient?
1.8 Do you think that the other political parties respect this limitation?
1.9 What is your position in regard to the amount (15 MKD per won vote) of compensation for the election campaign expenditures? What is your position in regard to the size i.e. should it be increased or decreased and why?

<sup>1</sup> Official Gazette of the Republic of Macedonia No. 54/2011.

## II. CONTROL

### 2.1. Reports

2.1.1 What do you think about the obligation for submitting three financial reports during the election campaign? What is positive and what is negative about this obligation? Are you faced with some kind of problems when complying with this obligation and which?

2.1.2 Do you think that the form for drafting financial reports is appropriate and contains sufficient elements for providing the data necessary for the audit? What would you add or exclude?

### 2.2. Competent control institutions

2.2.1 Do you think is suitable to send the three financial reports to the State Election Commission (SEC), the State Commission for Prevention of Corruption (SCPC) and the State Audit Office (SAO)? Who should these reports be sent to? What is your experience with the reactions of these bodies?

2.2.2 Do you know what the competence of the SEC is in regard to the financial reports and what could be expected from SEC? What is your opinion about SEC's competence?

2.2.3 Do you know what the competence of the SCPC is in regard to the financial reports and what could be expected from SCPC? What is your opinion about SCPC's competence?

2.2.4 Do you know what the competence of the SAO is in regard to the financial reports and what could be expected from SAO? What is your opinion about SAO's competence?

### 2.3 Election campaign account

2.3.1 What do you think about the time limitation of the election campaign account? Have you had any problems with opening/closing of the election campaign account?

2.3.2 What is your opinion about the following statement: The legal solution according to which the overall financial report of the election campaigns organisers does not cover the financial transactions that happen from the day when the report was drafted until the day when the account was closed thus enabling abuse and undermining the entire control mechanism of the election campaign financing.

2.3.3 Did your party close the election campaign account for the early parliamentary elections from 2011? (\* this question refers to those parties that organised an election campaign)

## III. SANCTIONS

3.1 What is your opinion about the sanctions against abuse of funds for election campaigns financing as provisioned in the Criminal Code<sup>2</sup>?

3.2 What is your opinion about the amount of prescribed fines in the Electoral Code?

3.3 Has so far criminal or misdemeanour proceedings in relation to the election campaign financing been initiated against your party and/or against the responsible person? What was the result? Was a sanction imposed? Do you have information that such proceedings have been initiated against any other political party?

## IV. PUBLICNESS AND TRANSPARENCY

4.1 Do you believe that in compliance with the applicable laws the public has sufficient insight in the election campaign financing in general? To what degree do the citizens make use of the existing possibilities? According to you how far should the public insight go in the election campaign financing?

4.2 Do you believe that there should be a code of ethics in regard to the election campaigns financing? In what way could the code of ethics contribute for better implementation of the laws?

4.3 Do you have any concrete proposals for improving the legal framework that regulates the election campaigns financing? If your answer is yes, could you please provide more details?

4.4 Would you like to add anything else to this topic?

<sup>2</sup> Official Gazette of the Republic of Macedonia No. 37/1996, 80/1999, 4/2002, 43/2003, 19/2004, 7/2008, 139/2008, 114/2009, 51/2011, 135/2011.

---

*Review of „Money and Politics“ – annual report on the project „Transparency in political party financing“*

---

The annual report on transparency in political party financing in 2012 is comprised of an introduction, seven chapters, conclusions and recommendations and annexes.

The introductory part indicates the reasons for the research, as well as the two-year continuation of the project “Transparency in the financing of political parties”, implemented by Transparency Macedonia in partnership with the Foundation Open society - Macedonia.

In the first chapter of the report the methodological approach of the research is described, which is partly changed compared to the research conducted in the previous two years. The authors of the report used the Right to Free Access to Public Information in trying to get answers from the competent institutions in the area of control of the financing of political parties. In addition, the central activity of the research was the sending of two questionnaires to all registered political parties.

The first questionnaire concerned the regular financing of political parties and was consisted of five sets of questions: the sources of financing, control, sanctions, party accounting practices and transparency. The second questionnaire treated the financing of election campaigns and included four sets of questions: the sources of financing, control, sanctions and transparency.

The second chapter gives an overview of the legal framework for the regular financing of political parties as regulated with the Law on Financing of Political Parties. Herein, a special emphasis is given to the public and private financing sources, and control of the financing of political parties.

The third chapter is devoted to the views of political parties for their regular financing. This chapter contains an overview of the views of those parties who filled out the questionnaires, the legal framework for their financing, and the problems they encounter in practice.

The fourth chapter deals with the legal framework for the financing of election campaigns as prescribed by the provisions of the Electoral Code. This chapter

contains a critical review of the drafters of the report, and they point to the weaknesses of the legal provisions on the financing of the elections.

The fifth chapter presents the views of political parties financing of elections, where the political parties have given certain views on the sources of financing of election campaigns, as well as on the control of the financing of elections and the sanctions that follow the violation of the rules in this area.

The sixth chapter contains an overview of the views of political parties on the publicness and transparency in regular financing and the financing of election campaigns. The purpose of this chapter is to see whether, how and to what extent the parties are open to its members and to the public and whether the public shows any interest in what happens in the party’s cashboxes.

The seventh chapter is devoted to the role of the competent authorities in the control of the political financing. The research in this part included the sent requests for free access to information of public interest to SAO, PRO, SCPC and the Basic Court Skopje I Skopje, whose responses are presented in the report.

The report ends with conclusions and recommendations. As the most defeating conclusion of the whole research it’s noted that the parties do not want nor to disclose their finances or really debate about the lack of financing, since only 7 out of the 51 registered political parties responded to the questionnaires. In addition, none of the parties holders of power did not give answers to the questionnaires, thus indicating their reluctance to create inclusive processes in the society and the inability to cope with the responsibilities for transparency and publicness arising from the laws of the State.

Within the conclusions and recommendations the most important weaknesses of the legal framework are pointed out, but also the unwillingness and inability of the competent authorities to fulfill the obligations arising from their responsibilities.

In the end, I can conclude that this Annual Report on transparency in political party financing in 2012 is a very important research for the transparency of the regular political party and election financing. Conceptually the report is clear and logically structured. It contains an in-depth analysis of complex questions about the transparency of financing of political parties and election campaigns, and not only on those which relate to the legal framework and its weaknesses, but also on those related to problems in the practical application of legal norms, problems arising from the lack of will and institutional capacities. Confronted with closeness or non-transparency of most political parties and institutions when it comes to the financing of political parties and election campaigns, the authors have made a serious effort to make relevant recommendations to improve transparency in this area in the Republic of Macedonia.

Any attempt to actualize the question of the financing of election campaigns in the Republic of Macedonia, is a valuable contribution to strengthen the awareness of the necessary reforms in this area. In this respect and because of its argumentative approach, the contribution of this report is even greater.

Because of all these reasons, it is my pleasure to recommend the publication of the Annual Report on transparency in the funding of political parties in 2012.

Skopje, 25.12.2012

Prof. Renata Deskoska, PhD

---

## *Review of „Money and Politics“ – annual report on the project „Transparency in political party financing“*

---

„Money and Politics“ is the title of the annual Report for 2012 of the project Transparency in political party financing” implemented by Transparency Macedonia in partnership with Foundation Open society – Macedonia. Within the mentioned project, as stated in the Report, several activities have been undertaken in order to monitor the situation in the field of legislation, but also the practical circumstances on the issue of the financing of political parties in the Republic of Macedonia in general terms (regular funding) and during election campaigns.

Substantially, the Report moves along two main lines: one is aimed at the presentation of the legal and institutional solutions, and the other is a display of the views, attitudes, practices and proposals of political parties on the treated area. Hence, in the first-mentioned direction, the dominant method is the content analyses, presented through analysis and critical review of the legal decisions, and in the second stage of the research is empirical and practically directed, implemented through sending and analysis of the responses to two questionnaires, through statistical analysis and similarly, at the end through the method of synthesis conclusions are summarized and appropriate guidelines for future action are conceptualized.

From a structural point of view, the Report firstly gives general introductory and methodological notes, then gives a summary of the legislation and institutional set-up on the regular financing of political parties, followed by the presentation of the views of the parties on this issue; this is followed by a legislative review of the issue of funding during elections and presentation of the responses of the parties in connection therewith. Separate chapter is devoted to the issues of public and political finance transparency and competent institutions. The Report ends with conclusions, recommendations and concluding remarks.

The research is based on a solid methodology, where in addition to the central data collection method - to obtain information on relevant issues through two questionnaires (one for regular financing and financing of election campaigns), the right of free access to public information has been used, hence expanding the research to include not only the political parties, but also the institutions that have responsibilities and obligations in this area. This creates not only a perception of the activities of the institutions and their implementation of relevant regulations, but also creates and control mechanism to check the validity of the received data / responses from both sides. Thus-based surveys are characterized by a higher degree of accuracy, system and objectiveness than those who examine the issues with only one type of entities.

Another confirmation of the accuracy of the findings, which is listed in the Report, is their high compliance with those of the reports by the OSCE / ODIHR, GRECO and the European Commission on the progress of the Republic of Macedonia in 2012 concerning the issues of political financing.

Consistent with the stated objectives, the research indicates deficiencies and implies creating a communication channel between the parties, the relevant institutions and the civil society, which would provide for the exchange of knowledge and recommendations in order to improve the transparency and publicness of political finance. Given that the Report revolves around two points of focus: legislation and parties' perception of its implementation, it rightly points out that the frequent changes in laws and the absence of a genuine debate on these changes essentially requires additional space for the parties to give comments and recommendations, and to express their experiences and views. In terms of legislation, the Law on financing of political parties and its numerous amendments has been analyzed, and election financing rules regulated with the Election Code relating to the funds that are allowed for conducting the election campaign. The detection of the existence of different interpretations of certain provisions and institutes of the aforementioned acts (such as, for example, the allowed kinds of donations) is an important indicator of the need for specifying the provisions that lead to absolutely contrary or qualitatively different interpretations, which denies the principle of legality and its implementation in practice. The conclusions in the Report determine several troubling points which are clearly distinguished: the lack of communication between the ruling parties and the civil society and the indifference of the political parties, in general, to express their views on the shortcomings of the legislation and its application (in particular taking into account that only 7 out of 51 registered parties answered the questionnaires), which is reflected by the fact that even parties who responded to the questionnaires, gave short and imprecise answers, though they themselves indicate that the adoption of the legislation did not involve them in the process through debates and consultations, and when it comes to some issues most closely related to their finances they themselves are absolutely opaque. Although the legislation is generally seen as relatively good, it is pointed out that it does not provide for the conditions for greater accessibility of political parties for the institutions and the general public which prevents equality in the application of laws for these subjects at all levels, even at the stage of penalty or criminal liability for violation of rules and procedures, which, in turn, as the research that resulted in this Report states, is a precondition - an obstacle to achieving the primary goal. Namely, although one of the aims of the research was to collect data on the shortcomings in the legislation, its implementation and the funding of political parties in general through the perception of political parties, the low interest for their involvement in the whole process resulted in an opportunity to present and consider the opinions and suggestions of a small number of political parties - those who answered the questionnaires. This is neither a defect, nor a wrong positioning of the research methodology, but on the contrary, the inertia,

indifference, closed and very limited transparency of political parties is an objective obstacle and at the same time very important discovery for the real situation on which to base future plans for projects, actions and research. The same applies to the much lethargic and evasive attitude of the relevant institutions, the inability to control the supervision of the financing of political parties and election campaigns, etc. The Report highlights the need to undertake significant efforts of all political stakeholders to achieve a functional mechanism for political financing.

The report presents the views and recommendations of the political parties who responded to the questionnaires and offers many useful conclusions and guidelines for future activities of the civil sector and relevant institutions. Hence, it can be concluded that the report "money and politics" treating a very significant legal and political sphere, was prepared at a time when democracy and the values on which on which the state of law is based are often undermined and loose, and subject matter of this Report - the financing of political parties is one of the pillars upon which the protection of the aforementioned values lays. It is recommended that this report is submitted to the relevant institutions that are part of the process of developing and enacting legislation in this area in order for them to take account of the legislative deficiencies and proposals of the parties, as well as to initiate processes of their active involvement in the direct process of preparation of changes in the legislation. At the same time, it should become available for the institutions that have control and protection responsibilities in this area and to the general public. The Report and the research from which it stems (and the research project in general), as already mentioned, despite good methodological basis, solid targets, systematic value, has its usefulness and sustainability in the long run, because the particular value of this report stems from the detection and highlighting of the systemic weakness of the lack of will and interest neither of the political parties nor of the relevant institutions and the inhibition of the control mechanisms in the field of financing of political parties, which is a serious signal that transparency in one of the key links of the system is greatly reduced, and the legality in acting is without proper control and protection. The publication of this Report should stimulate institutional contribution to the elimination of the identified conditions and weaknesses and to the fulfillment of the ultimate goals of this research: the active involvement of the parties in the processes of regulation and implementation of the system for their financing and their control and providing greater publicness and transparency.

Skopje, 30.12.2012

Ass. Prof. Aleksandra Deanoska – Trendafilova, PhD