



УНИВЕРЗИТЕТ „СВ.КИРИЛ И МЕТОДИЈ“ ЕКОНОМСКИ ФАКУЛТЕТ – СКОПЈЕ

Кандидат: м-р Дејан Ристовски

АВТОРЕЗИМЕ

**ПРАКТИКИ И ПРОЦЕДУРИ ЗА СПРАВУВАЊЕ СО ИЗМАМИТЕ ВО
ЕВРОПСКАТА УНИЈА ВО КОНТЕКСТ НА СОЗДАВАЊЕ ЕДИНСТВЕН
ЕВРОПСКИ МОДЕЛ ЗА УПРАВУВАЊЕ СО ЈАВНИОТ СЕКТОР И
ПОТРЕБА ОД НЕГОВА ИМПЛЕМЕНТАЦИЈА ВО РЕПУБЛИКА
МАКЕДОНИЈА**

(Докторска дисертација)

МЕНТОР

Проф. д-р Љубомир Кекеновски

С К О П Ј Е, 2 0 1 8

**Практики и процедури за справување со измамите во Европската Унија во
контекст на создавање единствен европски модел за управување со јавниот
сектор и потреба од негова имплементација во Република Македонија**

**Practices and Procedures for Dealing Fraud in
the European Union in Context of Development of a Unique European Model for
Public Sector Management and the Need for its Implementation in the Republic of
Macedonia**

СОДРЖИНА

СОДРЖИНА

ВОВЕД	6
1. ОСНОВНИ КОНЦЕПТИ И ЕЛЕМЕНТИ ЗА ФУНКЦИОНИРАЊЕ НА ЕВРОПСКАТА УНИЈА	12
1. Администрација на Европската Унија	12
1.1.Институционални прашања	13
1. Европски управен простор	25
2.1.Поим и дефиниција	26
2.2.Европски управни начела и стандарди	28
2.3.Фактори за обликување на европскиот управен простор	30
3. Европеизација на националните јавни управи	31
2. ОСНОВНИ КОНЦЕПТИ И ЕЛЕМЕНТИ ЗА ЗАШТИТА НА ФИНАНСИСКИТЕ ИНТЕРЕСИ НА ЕВРОПСКАТА УНИЈА	34
1. Финансиски интереси на европските заедници	34
1.1. Буџет на заедницата	35
1.2. Останати финансиски средства	41
2. Измами	41
3. Неправилности	42
4. Сторители на неправилности штетни за финансиските интереси на Европската Унија	44
4.1. Официјални претставници на земјите членки	44
4.2. Официјални претставници на Европските заедници	44
4.3. Економски оператори	45
5. Проценка на ризикот и форми на штета на финансиските интереси на Европските заедници	46
5.1. Неправилности на штета на приходите	46

5.2. Неправилности на штета на расходите	48
3. ПОТРЕБА ОД ЗАШТИТА НА ФИНАНСИСКИТЕ ИНТЕРЕСИ НА ЕВРОПСКАТА УНИЈА И ПРАВНА РАМКА ЗА НЕЈЗИНА ИМПЛЕМЕНТАЦИЈА	50
1. Обем на неправилности штетни за финансиските интереси на Европските заедници	50
1.1. Обврска за известување	50
1.2. Спроведување на обврските за известување од страна на земјите – членки	51
2. Последици од неправилностите	53
3. Пречки за ефикасна заштита на финансиските интереси на Европските заедници	53
3.1. Правни пречки	53
3.2. Институционални пречки	56
4. Еволуција на правните инструменти за заштита на финансиските интереси на Европските заедници	57
4.1. Историски развој на механизмите за спречување на измами во рамките на Европските заедници	57
4.2. UCLAF и заштитата на финансиските интереси на ЕЗ	58
4.3. Заштита на финансиските интереси со договорот од Мастрихт	60
5. Примарна и секундарна легислатива	60
5.1. Примарна легислатива	61
5.2. Секундарна легислатива	64
6. Инструменти од третиот столб насочени кон усогласување на правото на земјите членки	70
7. Систем на санкции за заштита на финансиските интереси на Европските заедници	72
7.1. Санкциите како политика и елемент за спроведување на правото на Европската заедница	72
7.2. Типологија на санкции	72
7.3. Принципи на санкциите	75
7.4. Санкции како елемент за заштита на финансиските интереси на ЕЗ	75
7.5. Кривични казни	79

4. ЕВРОПСКАТА КАНЦЕЛАРИЈА ЗА СПРАВУВАЊЕ СО ИЗМАМИТЕ (ОЛАФ) И НЕЈЗИНАТА УЛОГА ВО ЗАШТИТАТА НА ФИНАНСИСКИТЕ ИНТЕРЕСИ НА ЕВРОПСКАТА УНИЈА 80

1. Регулаторна рамка 80

1.1. Моментална состојба 80

1.2. Административни и оперативни одредби на ОЛАФ 82

1.3. Отчетност на ОЛАФ 90

1.4. Односот на ОЛАФ кон ЕУ и КОКОБУ 98

1.5. Регулаторна рамка на ОЛАФ 107

2. Оперативни активности и правичен процес 111

2.1. Основни активности на ОЛАФ 111

2.2. Правичен процес 118

3. Оперативни заштитни мерки на лицата и институциите 132

3.1. Предложени промени на Комисијата за регулативата 132

3.2. Право на пристап до документи 135

3.3. Соработка со клучни органи на ЕУ: Европол и Евроцаст 139

3.4. Поткажувачи 140

3.5. Независноста и надзорниот орган 142

4. Реформата на рамката за заштита на финансиските интереси на ЕУ 147

4.1. Последни промени на регулаторната рамка 147

4.2. Евалуација на Регулативата 883/2013 148

4.3. Создавање на Европското јавно обвинителство и неговото влијание врз надлежноста и истрагите на ОЛАФ 153

5. НОВИ СТРАТЕГИИ ЗА ЗАШТИТА НА ФИНАНСИСКИТЕ ИНТЕРЕСИ НА ЕВРОПСКАТА УНИЈА 155

1. Елементи на јавната внатрешна финансиска контрола 155

1.1. Поим за јавна внатрешна финансиска контрола 155

1.2. Еволуција на јавната внатрешна финансиска контрола 158

1.3. Внатрешна ревизија 162

1.4. Системи за финансиско управување и контрола 166

1.5. Финансиска инспекција 176

2. Имплементација на структурите на јавната внатрешна финансиска контрола 179

2.1. Избегнување на потенцијалните замки 179

2.2. Функции на јавната внатрешна финансиска контрола	182
2.3. Централна единица за хармонизација	187
3. Имплементација на системите за внатрешна ревизија и внатрешна контрола	197
3.1. Имплементација на системите за внатрешна ревизија	197
3.2. Имплементација на системите за внатрешна контрола	205
3.3. Француски модел за практична имплементација на системите за внатрешна контрола	208
4. Системи за управување и финансиска инспекција во јавниот сектор	214
4.1. Управување со целите	214
4.2. Управување со ризикот	219
4.3. Управување со успешноста	222
4.4. Воспоставување на систем за финансиска инспекција	224
6. РАМКА ЗА ЗАШТИТА НА ФИНАНСИСКИТЕ ИНТЕРЕСИ НА ЕВРОПСКАТА УНИЈА ВО РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА	228
1. Рамка за борба против корупција и организиран криминал во РМ	228
2. Институционална структура за борба против измами во РМ	230
3. Рамка за финансиско управување во јавниот сектор	236
4. Анализа и препораки за реформирање на финансиското управување во јавниот сектор	237
4.1. Буџет	237
4.2. Внатрешна контрола и внатрешна ревизија	244
4.3. Јавни набавки	251
4.4. Надворешна ревизија	259
ЗАКЛУЧОК	263
АНЕКС 1. Индикатори за перцепција на корупцијата во јавниот сектор	
АНЕКС 2. Организациона и структурна поставеност на јавната внатрешна финансиска контрола	
ЛИТЕРАТУРА	

В О В Е Д

Финансиските интереси на Европската Унија, кои се тесно поврзани со оние на земјите членки, се изложени на различни форми на измами и други нелегални активности кои им штетат на буџетските приходи и расходи на Унијата. Справувањето со измамите е од заеднички интерес и претставува заеднички предизвик на земјите членки и на Европската Комисија и повеќе од било кога претставува многу важен елемент во политичката агенда на Комисијата.

Измамите во Европската Унија често се потпираат на организирани меѓународни структури кои вешто го користат финансискиот систем на Унијата за перење на пари и прикривање на приходите здобиени преку измами. Организираниот криминал ја злоупотребува слободата на пазарот остварена со евроинтеграциите и често ги спроведува своите активности во неколку земји членки. Ова често е случај во областа на данокот на додадена вредност, перењето на пари и измамите во структурните фондови, каде институциите на земјите членки се изложени на комплексни шеми на измами кои се извршуваат во две или повеќе земји и каде брзата мултилатерална соработка при спроведување на потребните истраги е од суштинско значење.

Потребно е сите информации да се разменуваат помеѓу надлежните институции на сите земји членки, како и да се воспостави соработка со сите кои на било кој начин се вклучени во справувањето со измамите во Европската Унија, со цел да се обезбеди брза и координирана акција.

Ефикасноста на мултилатералната оперативна соработка многу зависи од постоење на координација и соработка. Соработката во областа на справувањето со измамите на единствениот европски пазар кој се состои од дваесет и осум членки ќе биде многу тешка доколку не се реализира на европско ниво. Поради тоа, од големо значење е на Комисијата да и се довери задачата за поддршка и соработка, со оглед на нејзината позиција која и дава увид во сите активности кои се однесуваат на справување со измамите и која ги третира интересите на сите земји членки со ист степен на внимание и грижа. Ова ќе овозможи подобро насочени и усогласени активности од страна на земјите членки.

Постоечката правна рамка за административна соработка е некомплетна во обезбедување на активна улога на Комисијата во поддршка и соработка на земјите членки во

спроведување на активностите во справувањето со измамите на средствата на Европската Унија.

Широкиот спектар на правни системи и традиции на Европската Унија ја усложнуваат задачата за заштита на финансиските интереси на Унијата од измами и други криминални активности. Додека правилата за финансиско управување во Европската Унија се поедноставуваат, капацитетот за справување со злоупотребата на средствата на Унијата треба дополнително да се продлабочува. Ова се однесува и на земјите кои се стремат да пристапат во Европската Унија.

Без оглед на постигнатиот напредок, во изминатите петнаесет години нивото на заштита на финансиските интереси сеуште значително варира во рамките на Унијата. Криминалните истраги за измами и други кривични дела против финансиските интереси на Унијата се карактеризираат со нееднакви правни и процедурални рамки за заштита на финансиските интереси на Унијата кои се во согласност со националните практики и процедури. Покрај обидите да се воспостават минимални стандарди во ова поле сеуште нема позначителни резултати.

Во март 2011 година, Комисијата предложи реформа на Европската канцеларија за справување со измамите (ОЛАФ) како средство за зајакнување на ефективностa и ефикасноста на административните истраги, како и изнаоѓање начин на обезбедување на точни податоци за обемот на измамите, кривичното гонење во земјите членки, подобрување на соработката која се однесува на прекуграничните случаи и донесување на подобри практични решенија во кривичните закони.

По усвојувањето на Белата книга за реформа на Комисијата во 2000 година, Комисијата посебно внимание посвети на стабилното финансиско управување и ги зајакна своите системи за внатрешна контрола за справување со измамите. Иницијативите подразбираат реформа на прописите кои се однесуваат на персоналот, со посебен осврт на одредбите кои се однесуваат на појава на конфликт на интереси и обврска за пријавување на потенцијални нелегални активности, во прв ред измами и корупција, на раководните структури по хиерархија или на ОЛАФ и ревизија на Стандардите за внатрешна контрола. Како резултат на тоа, контролните системи кои се во употреба не само што се стремат да обезбедат законитост и регуларност на трансакциите, туку се стремат и да го намалат ризикот од измами и нерегуларности.

Во насока на реализирање на евроинтегративните аспирации на Република Македонија се јави потребата од реформирање на системите за справување со измамите. Процесот на зајакнување на системите за справување со измамите во јавниот сектор е започнат и се спроведува преку развој и примена на принципите на децентрализирана одговорност на

раководните структури и воспоставување на функционално независна внатрешна ревизија, односно развој на сите три компоненти на јавната внатрешна финансиска контрола: внатрешна контрола, финансиско управување и контрола и внатрешна ревизија, како и нивно меѓусебно хармонизирање.

Во мај 2010 година, донесен е Закон за ревизија на инструментот за претпристапна помош (ИПП - IPA)¹. Со него се обезбедува правна рамка за ревизија на ИПА, како предуслов за нејзина целосна имплементација; рамка за начинот на вршење на ревизија, нејзината организација, надлежност, предметот на ревизијата, овластувањата, како и за одговорностите на Ревизорското тело, како самостојно и независно правно лице кое ќе биде функционално независно од сите учесници во системите за управување и контрола со инструментот за претпристапна помош. Ревизорското тело ќе продолжи да соработува со Европскиот суд на ревизори и со Европската канцеларија за справување со измамите преку хармонизација на практиките и процедурите за справување со измамите и за заштита на финансиските интереси на Европската Унија.

Предмет на оваа докторска дисертација е да се согледаат мерките за справување со измамите кои се применуваат во Европската комисија, со посебен осврт на справувањето со измамите кое се спроведува од страна на Европската канцеларија за справување со измамите (ОЛАФ), да се објаснат одговорностите и заедничките надлежности на Комисијата и националните институции на земјите членки, да се укаже на потребата од постоење на сеопфатна стратегија во која мора да бидат вклучени и мерки за превенција и механизми за детекција кои ќе бидат составен дел на процесот на истрага и контрола, следен со разни форми на казни и санкции.

Главен акцент во овој труд и се посветува на Европската канцеларија за справување со измамите (ОЛАФ) и на улогата која ја има во зголемување на ефективната за превенција и детекција на измамите и нерегуларностите кои се многу поизразени со процесот на проширување на Унијата, како и поради прекуграничниот карактер на измамите и нерегуларностите штетни за финансиските интереси на Европската Унија, поради која ова тело претставува врска помеѓу земјите членки.

Во контекст на спроведеното истражување на структурата, практиките и процедурите за справување со измамите во Европската Унија и спроведената анализа на постоечките системи во Република Македонија, големо внимание им се обрнува на резултатите од досегашните реформи и на усогласување со рамката за справување со измамите согласно

¹ Instrument for Pre – Accession Assistance (IPA)

новиот европски модел, кој и самиот е во постојана состојба на реформирање, преку предлагање на нови стратегии за поефикасна и поефективна заштита на финансиските интереси на Европската Унија во Република Македонија во согласност со нејзините евро интегративни аспирации.

Основната цел на истражувањето е да се направи анализа на постојните практики и процедури за справување со измамите во Европската Унија во насока на ефективна и ефикасна заштита на нејзините финансиски интереси, преку развој и имплементација на единствен европски модел за управување со јавниот сектор и потребата и начинот на негово имплементирање во Република Македонија.

За подобро презентирање на основната цел на истражувањето опфатени се повеќе микро цели, и тоа:

- Да се даде аналитички опис на карактеристиките на системите за внатрешна контрола и управување со ризикот во Европската Унија;
- Да се објаснат основните теоретски постулати на справувањето со измамите и потребата од заштита на финансиските интереси на Европската Унија;
- Да се објаснат основните активности на Европската канцеларија за справување со измамите во спроведувањето на истражни постапки за детекција на измамите во контекст на координирање на активностите со надлежните институции на земјите членки;
- Да се укаже на потребата и на начинот на реформирање на постоечкиот систем за контрола и справување со измамите, со цел создавање на единствен европски модел за управување со јавниот сектор, кој ќе се карактеризира со сеопфатност, координираност, ефективност и транспарентност и кој ќе гарантира целосна заштита на финансиските интереси на Европската Унија;
- Да се изврши анализа на карактеристиките на системите за внатрешна контрола и постигнатите резултати при нивното неодамнешно реформирање и да се дадат нови насоки за заокружување на рамката за справување со измамите и заштита на финансиските интереси на Европската Унија во Република Македонија, преку имплементација на единствен европски модел за управување со јавниот сектор.

Материјата, која е предмет на оваа докторска дисертација, ќе биде презентирана во шест глави и заклучок, почнувајќи од основните информации за институционалната поставеност и начинот на управување на Европската Унија, основните податоци за системите за контрола и

управување со ризикот во Европската Комисија и напорите кои таа ги превзема за нивно реформирање, основните концепти и теоретскиот пристап кон објаснување на потребата од заштита на финансиските интереси на Европската Унија, практични примери и конкретни постапки и насоки за воспоставување на единствена законска рамка која вклучува и имплементирање на оперативни практики и процедури и координирани активности со земјите членки, преку осврт на активностите кои ги спроведува Европската канцеларија за справување со измамите (ОЛАФ) и донесување на нови стратегии за заштита на финансиските интереси на Европската Унија во контекст на нејзиното проширување, со посебен осврт и анализа на постојната рамка за справување со измамите во Република Македонија и потребата од нејзино реформирање во контекст на нејзините евро интегративни аспирации.

Првата глава дава краток осврт на институционалната поставеност и начинот на функционирање на администрацијата на Европската Унија, го објаснува Европскиот управен простор како систем кој се темели на процесот на конвергенција на националните управни системи спрема заедничкиот модел, како и европеизацијата која означува процес на се поголемо влијание на европската интеграција на јавните управи на земјите членки.

Втората глава ги дава основните концепти и елементи за заштита на финансиските интереси на Европските заедници почнувајќи од тоа што претставуваат и кои се финансиските интереси на заедниците, дефинирање на измамите и неправилностите, дефинирање на сторителите на дејствија штетни за финансиските интереси како и проценка на ризикот и форми на штета на финансиските интереси на Европските заедници.

Во **третата глава** се илустрира сериозноста на проблемот, преку презентирање на обемот на нерегуларностите и спектарот на причини за нивна појава со посебно внимание на пречките кои влијаат на спроведување на соодветна заштита на финансиските интереси на Европската Унија и дава осврт на еволуцијата на правната рамка која се однесува на заштита на финансиските интереси на Европската Унија од измами, со акцент на административните мерки и соработката на Комисијата со земјите членки во областа на превенција и детекција на измами и нерегуларности и на системот на санкции и поделба на надлежностите помеѓу Комисијата и земјите членки

Четвртата глава дава осврт на еволуцијата на оперативните практики и процедури за заштита на финансиските интереси на Европската Унија, преку создавање на Европската канцеларија за справување со измамите и ја опишува нејзината организација, опсег, надлежности и улога во превенција и детекција на измамите и нерегуларностите, го објаснува процесот на спроведување истраги кој ги опфаќа практиките и процедурите за отворање на случаи, спроведување на истраги и операции за затварање на случаите, дава објаснување на

мерките и активностите за верификација на превземените административни, дисциплински, финансиски и судски мерки препорачани во конечниот извештај на ОЛАФ, од страна на надлежните институции на Европската Унија и на земјите членки, се фокусира на заштита на фундаменталните права на лицата засегнати од спроведените истраги на ОЛАФ, врши категоризација на истрагите и дава осврт на привилегиите и имунитетот на лицата кои се предмет на внатрешни истраги и ги истражува механизмите за супервизија на активностите на ОЛАФ од страна на надлежните тела во Европската Унија, со посебен акцент на судската супервизија на одлуките донесени од страна на ОЛАФ, дава осврт и на најновите промени на регулативата за заштита на финансиските интереси на ЕУ вклучувајќи ја регулативата за спроведување на истраги од страна на ОЛАФ, создавањето на европското јавно обвинителство и неговото влијание врз надлежноста и истрагите на ОЛАФ.

Петтата глава ги презентира новите стратегии за заштита на финансиските интереси на Европската Унија преку објаснување на концептот на јавната внатрешна финансиска контрола која претставува резултат на реформите за стабилно финансиско управување во јавниот сектор во земјите на Европската Унија, апликантите за пристапување и сите земји корисници на европските фондови; ги објаснува основните концепти, дефиниции, практики и процедури за имплементација на структурите на јавната внатрешна финансиска контрола како и имплементација на системите за внатрешна ревизија и внатрешна контрола и системите за управување и финансиска инспекција кои се од суштинско значење за правилно разбирање на комплексната област која е предмет на оваа дисертација и ги објаснува начинот за поефикасна заштита на финансиските интереси на Европската Унија.

Шестата глава го анализира постојниот систем за справување со измамите во Република Македонија, преку истражување на обемот и видот на измамите и нерегуларностите и начинот на нивно справување, со донесување на нова правна рамка која ги задоволува европските стандарди и ги анализира насоките и начинот на досега превземените средства и активности за реформирање на системите за контрола и финансиско управување и на улогата на јавната администрација во менаџирање на целокупниот процес.

Спроведено е истражување за потребите и начинот на понатамошното реформирање на практиките и процедурите за заштита на финансиските интереси на Европската Унија во Република Македонија, која како земја корисник на претпристапна помош на Европската Унија е обврзана да создаде правна рамка за заштита на финансиските интереси на Унијата и да воспостави ефикасен и ефективен систем за справување со измамите и неправилностите во контекст на користењето на средствата за претпристапна помош.

ГЛАВА 1

ОСНОВНИ КОНЦЕПТИ И ЕЛЕМЕНТИ ЗА ФУНКЦИОНИРАЊЕ НА ЕВРОПСКАТА УНИЈА

1. АДМИНИСТРАЦИЈА НА ЕВРОПСКАТА УНИЈА

Европската комисија се дели на оддели, познати под името главни управи (ГУ - DG)², кои приближно може да се споредат со министерства. На чело на секоја управа надлежна за одредено подрачје на политики како трговија или заштита на околината, се наоѓа главен директор кој за својата работа одговара на комесарот задолжен за тоа подрачје. Европската комисија вработува околу 32.000 луѓе.

Во Европскиот парламент во главниот секретаријат и во политичките групи вработени се околу 7.500 луѓе. На наведената бројка потребно е да се придодадат и членовите на парламентот со нивниот персонал. Во главниот секретаријат во Советот на Европската унија вработени се околу 3.500 луѓе.

Луѓето кои живеат во ЕУ имаат пристап до законодавството на ЕУ и до клучните политички документи на службениот јазик на својата земја. Имаат право и да се обратат на Комисијата и да добијат одговор на тој јазик. Седниците на Европскиот совет и Советот на Европската унија усмено се преведуваат на сите службени јазици. Членовите на Европскиот парламент имаат право да се служат со било кој службен јазик во ЕУ кога зборуваат во Парламентот.

Околу 6% од годишниот буџет на Европската унија се троши на плати на вработените, администрацијата и трошоци одржување на објектите.

Во институциите на ЕУ постојано вработени има околу 4.300 писмени и 800 усмени преведувачи. Проценетиот трошок за сите јазични услуги (писмено и усмено преведување) во сите институции на ЕУ, вкупно изнесува околу 1% од општиот годишен буџет на ЕУ. Кога тоа ќе се подели со вкупниот број на жители во ЕУ, тоа изнесува околу 2 € по човек годишно³.

² Directorate General DG

³ <https://europa.eu/european-union/about-eu/figures/administration>

Седиштето на Европската комисија се наоѓа во Брисел (*Bruxelles*), а дел од работните тела во Луксембург (*Luxembourg*). Нејзините канцеларии се наоѓаат низ цела Европска унија и надвор од нејзините граници (познати под името „претставништва“). Работата на агенциите основани во многу земји на ЕУ, се темели на обавување на одредени технички, научни и управни задачи. На пример, Европската агенција за храна во Италија им овозможува независни научни совети за сите аспекти кои се однесуваат на сигурноста на храната.

Европскиот парламент своите состаноци на одборот ги одржува во Брисел (*Bruxelles*) а пленарните седници во Брисел и Стразбур (*Bruxelles u Strasbourg*). Неговата административна служба се наоѓа во Луксембург. Европскиот парламент редовно ги праќа своите претставништва во подрачјата надвор од границите на ЕУ.

Објектите на Советот на Европската унија, се наоѓаат во Брисел (*Bruxelles*) , каде се одржуваат и повеќето од неговите состаноци. Понекогаш состаноците на Советот на Европската унија се одржуваат во Луксембург (*Luxembourg*). Состаноците на шефовите на државите и владите (Европски совет) се одржуваат во Брисел (*Bruxelles*).

1.1. ИНСТИТУЦИОНАЛНИ ПРАШАЊА

Европската унија е единствен политички субјект чии суверени држави - членки ги здружуваат надлежностите во клучни подрачја на власта како би оствариле заеднички цели. Секој државјанин на државите - членки истовремено е граѓанин на ЕУ, што значи дека има право на учество во демократскиот живот на Европската унија.

Европската Унија, како и државите - членки, има законодавно тело (Парламент и Совет), извршно тело (Комисија) и независно судско тело (Суд).

Овластувањата на институциите на ЕУ, се утврдени со основачките договори кои со преговори ги договориле и ратификувале државите - членки. Националните влади самостојно одлучуваат за подрачјата кои не се опфатени со договорите.

Двата најважни договори се:

- Договорот од Рим од 1958 година, со кој е основана Европската економска заедница (ЕЕЗ).
- Договорот од Маастрихт (*Maastricht*) од 1993 година, познат како Договор за Европската унија.

Останатите поважни договори се Единствениот европски акт (1987) со кој е започнато создавањето на единствениот европски пазар, како и Договорот од Амстердам (1999) и од Ница (2002). Најнов е Договорот од Лисабон (2009) со кој се изменети некои претходни договори.

Во Европската унија постојат три институции надлежни за создавање на политики и носење на одлуки:

- Европски парламент;
- Совет на Европска унија;
- Европска комисија.

1.1.1.Институционален триаголник

1.1.1.1. Европски парламент

Европскиот парламент е воспоставен за директно застапување на граѓаните на ЕУ. Неговите овластувања се проширени за неопходни измени на основните договори на ЕУ. Прв пат граѓаните на ЕУ директно го избираат 1979 година. Моменталниот состав на Парламентот со мандат од 5 години е избран во мај 2014 година и има 751 претставник од сите 28 држави членки.

Основна и главна функција на Парламентот е заедно со Советот да носи нацрт прописи кои ги предлага Комисијата. Друга функција му е надзор и одобрување на буџетот на ЕУ. Парламентот врши и демократски надзор на Комисијата, на пример со гласање на доверба може да ги смени комесарите во Комисијата на ЕУ⁴.

1.1.1.2. Европски совет

Претседателите на државите или владите на државите членки на ЕУ, се состануваат најмалку четири пати годишно во рамките на Европскиот совет. Претседателот на Советот по потреба може да свика и дополнителни состаноци. Намерата на состаноците е да се даде поттик и одредување на политичките приоритети. Одлуките вообичаено се носат со консензус.

⁴ www.europarl.europa.eu/aboutparliament

Со договорот од Лисабон, Советот (наречен состанок на врвот) добил статус на институција на ЕУ на чело со избран претседател⁵.

1.1.1.3. Совет на Европската унија

Тоа е гласот на националните влади на државите - членки на ЕУ. Министрите од секоја држава се состануваат неколку пати месечно. Советот на ЕУ има законодавна функција која ја дели со Парламентот и извршна функција која ја дели со Комисијата. Релевантните министри се состануваат како би расправале и одлучувале за конкретни прашања од областа на надворешните работи, економијата, финансиите, транспортот, енергетиката, земјоделството и др. Обично се нарекува Совет на министри или само Совет.

Најголем број на одлуки се носат со квалификувано мнозинство, но за многу прашања, на пример од областа на оданочувањето, азилот или миграциите, како и од надворешните и сигурносните политики, неопходни се едногласни одлуки⁶.

1.1.1.4. Европска комисија

Комисијата не зависи од националните влади и ги застапува интересите на ЕУ како целина. Има четири основни функции:

- Предлага политики и прописи на ЕУ;
- Осигурува да се почитуваат договорите и прописите на ЕУ („чувар на договорите”);
- Управува со политиките и буџетот на ЕУ, воедно и ги спроведува;
- Ја претставува ЕУ по прашањата кои се во надлежност на Комисијата.

Новите членови се именуваат на секои пет години по европските избори. Претседателот на комисијата го избира Парламенот врз база на предлогот на Европскиот совет. Членовите, моментално по еден од секоја земја членка, вклучувајќи ги претседателот и потпретседателите, пред превземање на должноста подлежат на проверка на Парламентот⁷.

⁵ <https://europa.eu/european-union/about-eu/institutions-bodies/european-council>

⁶ <https://europa.eu/european-union/about-eu/institutions-bodies/council-eu>

⁷ <https://europa.eu/european-union/about-eu/institutions-bodies/european-commission>

1.1.2. Институции надлежни за заштита на финансиските интереси на ЕУ

1.1.2.1. Суд на Европската унија

Судот на Европската Унија (СЕУ - CJEU)⁸ осигурува дека правото на ЕУ еднакво се толкува и применува во сите земји на ЕУ, како и дека земјите и институциите на ЕУ го почитуваат правото на ЕУ.

Судот на правдата се состои од по еден судија од секоја земја на ЕУ и 11 независни бранители, како и од општ суд составен од 47 судии. Тој број ќе се зголеми на 56 во 2019 година (по двајца судии од секоја земја членка на ЕУ). Основан е во 1952 година со седиште во Луксембург.

Судот на Европската унија го толкува правото на ЕУ како би се осигурала неговата воедначена примена во државите членки на ЕУ, воедно ги решава правните спорови помеѓу националните влади и институции во ЕУ.

Покрај тоа, во одредени околности, поединци, претпријатија или организации можат да се обратат на Судот како би покренале постапка против некои од институциите на ЕУ, ако мислат дека нивните права се повредени⁹.

Судот носи одлуки во постапките кои се покренати пред него. Пет најчести врсти на постапки се однесуваат на:

- Толкување на правото (претходни одлуки);
- Спроведување на правото (постапки заради повреди);
- Поништување на правните акти на ЕУ (постапки за поништување);
- Осигурување на делувањето на ЕУ (постапки поради претходно непостапување);
- Казнување на институциите на ЕУ (постапки за надомест на штета).

Судот на ЕУ го сочинуваат два суда: Судот на правдата ги решава барањата за претходни одлуки кои ги поднесуваат националните судови, одредени постапки за поништување и жалби, а Општиот суд донесува одлуки во постапките за поништување кои се подигнати од поединци, претпријатија и во некои случаи, од владите на државите - членки на ЕУ. Тоа во пракса значи дека овој суд воглавно се занимава со предметите поврзани со законодавството кое се однесува на конкуренцијата, државната поддршка, трговијата, земјоделството и трговските марки

⁸ Court of Justice of the European Union (CJEU)

⁹ https://europa.eu/european-union/about-eu/institutions-bodies/court-justice_en

Секој судија и независен бранител заедно, ги именуваат националните влади на земјите - членки на ЕУ на шестгодишен мандат, кој може да се обнови. За секој суд, судиите избираат претседател на судот со тригодишен мандат, кој може да се обнови.

1.1.2.2. Европски ревизорски суд

Европскиот ревизорски суд (ЕРС - ЕСА)¹⁰ ја проверува исправноста на прибирањето и користењето на финансиските средства на ЕУ како и придонесува за подобро управување со финансиите на ЕУ.

Составен е од Претседател на судот и по еден член од секоја држава - членка на ЕУ, основан е во 1977 година, со седиште во Луксембург

Како независен надворешен ревизор на ЕУ, Европскиот ревизорски суд ги штити интересите на даночните обврзници на ЕУ. Нема законски овластувања, туку придонесува за унапредување на начинот на кој Европската комисија управува со буџетот на ЕУ и известува за финансиите на Европската унија¹¹.

Европскиот ревизорски суд спроведува ревизија на приходите и расходите на ЕУ, проверува дали финансиските средства на ЕУ се исправно прибрани и употребени, дали точно се прикажани и дало ја остваруваат вредноста на вложените пари; го проверува секое лице или организација која управува со финансиските средства на ЕУ, што вклучува и проверка на лице место во институциите на ЕУ (особено на Комисијата), државите членки на ЕУ и на државите кои примаат помош од ЕУ; ги претставува наодите и составува препораки за извештаите за ревизија за Европската комисија и националните влади; можните измами, корупцијата или другите незаконски активности ги пријавува на Европскиот уред за борба против измамите ОЛАФ (OLAF); составува годишен извештај за Европскиот парламент и Советот на Европа, кои Парламентот ги прегледува пред носење на одлука на Комисијата за одобрување на извештајот за управување на ЕУ; го изнесува своето стручно мислење на творците на политиките на ЕУ за тоа како управувањето со финансиите на ЕУ би можело да се унапреди и направи транспарентно за граѓаните.

Освен тоа, Ревизорскиот суд го објавува мислењето за законодавството во изработката кое ќе влијае на управувањето со финансиите на ЕУ, како и документите за ставот, прегледите и *ad hoc* публикациите за прашањата поврзани со јавните финансии на ЕУ.

¹⁰ European Court of Auditors (ECA)

¹¹ https://europa.eu/european-union/about-eu/institutions-bodies/european-court-auditors_en

За да биде делотворен, Ревизорскиот суд мора да биде независен од институциите и телата во кои спроведува ревизија. За таа цел може да одлучува:

- Што ќе биде предмет на ревизија;
- Како ќе се спроведе ревизијата;
- Како и каде ќе ги претстави своите наоди.

Ревизорските активности на Судот воглавно се однесуваат на Европската комисија, главното тело одговорно за извештаите на буџетот на ЕУ. Но, судот тесно соработува и со националните власти затоа што Комисијата со повеќето од средствата на ЕУ (околу 80%) управува заедно со нив.

Членовите на Судот ги именува Советот по советување со Парламентот, на мандати од шест години, кои може да се обноват. Тие меѓу себе избираат претседател со мандат од три години (кој исто може да се обнови).

Спроведува три врсти на ревизија:

- Финансиски ревизии - проверува дали во финансиските извештаи точно се претставени финансиската состојба, резултатите и паричниот тек за предметната година;
- Ревизии на ускладеност - проверува дали се финансиските трансакции во склад со правилата;
- Ревизии на ефикасноста на работењето – проверува дали со финансиските средства на ЕУ се остварени целите со најмалку можни ресурси и на најекономичен начин.

Судот е организиран во групи на ревизори наречени „совети“. Советите подготвуваат извештаи и мислења кои членовите на Судот ги прифаќаат и ги изнесуваат службено.

1.1.2.3. Европски омбудсман

Европскиот омбудсман (ЕО)¹² ги истражува жалбите на институциите, телата, службите и агенциите на ЕУ, основан е 1995 година, со седиште во Стразбур (*Strasbourg*) Франција. Европскиот омбудсман ги истражува и жалбите на неправилностите во постапките на институциите и другите тела на ЕУ. Истите може да ги поднесат државјаните на државите членки или лицата со постојано живеалиште во државите членки, како и задругите или претпријатијата со седиште во ЕУ.

¹² European Ombudsman (EO)

Омбудсманот истражува различни врсти управни неправилности, на пример:

- Неправедност;
- Дискриминација;
- Злоупотреба на власта;
- Недостаток на информации и одбивање на пружање на информации;
- Непотребни одложувања;
- Неправилни постапки.

Европскиот парламент го избира Омбудсманот на петгодишен мандат кој може да се обнови. Тоа е една од првите задачи на новоизбраниот Парламент.

Канцеларијата на Омбудсманот покренува истраги по приемот на жалбите или по сопствена иницијатива. Тоа е независно тело и не одговара на ниедна влада или организација. Еднаш годишно на Европскиот парламент му поднесува извештај за своите активности.

Омбудсманот првично го решава проблемот со известување на предметната обжалена институција или проблемот го решава спогодбено. Ако тоа не заврши успешно, Омбудсманот дава препораки до предметната институција. Ако институцијата не ги прифати препораките, Омбудсманот поднесува посебен извештај до Европскиот парламент, кој потоа превзема соодветни мерки¹³.

1.1.2.4. Европска полициска канцеларија Европол

Европската полициска канцеларија Европол¹⁴ им помага на националните тела за спроведување на законите во борбата против тешките форми на меѓународен криминал и тероризам, основан е 1999 година со седиште во Хаг (Haag) Холандија и има повеќе од 900 вработени.

Европол е агенција на ЕУ за спроведување на законите чија задача е да им помогне на телата за спроведување на законите во државите - членки на ЕУ и така да допринесе за сигурноста на Европа.

Благодарейќи и на централната положба во европската сигурносна структура, Европол нуди единствен дијапазон на услуги и тоа:

- Поддршка на операциите на терен кои се однесуваат на спроведување на законите;
- Претставува централна точка за информации во криминалните активности како и

¹³ https://europa.eu/european-union/about-eu/institutions-bodies/european-ombudsman_en

¹⁴ European Police Office (EUROPOL)

- Центар за стручно знаење за спроведување на законите.

Европол вработува околу 100 криминалисти, кои се нај обучени во Европа. Тоа го прави Европол, место со најголема концентрација на аналитички капацитети во ЕУ. Криминалистите во својата секојдневна работа се служат со најнови алатки за поткрепа на истрагите на националните агенции.

За да им овозможи на националните партнери подобар увид во проблемите со кои се соочуваат и кои се поврзани со криминалот, Европол редовно изготвува долгорочни анализи за криминалот и тероризмот.

На чело на Европол има директор, кој е правен застапник на Европол и го именува Советот на ЕУ. Управниот одбор на Европол дава стратешки насоки и го надгледува извршувањето на задачите на Европол. Се состои од еден висок претставник од секоја држава членка на ЕУ и од Европската комисија. Секоја држава има национална единица на Европол, која е посредничко тело помеѓу Европол и другите национални единици¹⁵.

Секојдневната работа на Европол се темели на неговата стратегија. Неговите посебни цели се потврдени со годишната програма за работа на Европол. ЕУ во 2010 година има воспоставено повеќегодишен циклус на политики, заради осигурување на ефикасна соработка помеѓу националните агенции за спроведување на законите и другите тела (во ЕУ и на други места) во областа на тешкиот меѓународен и организиран криминал.

Соработката се темели на Проценка од закана на тежок и организиран криминал (ПТОК - SOCTA)¹⁶ на Европол, а како корисници се јавуваат агенцијата за спроведување на закони, која 24 часа дневно добива оперативна поддршка; владини оддели и приватни претпријатија кои соработуваат со Европол како и држави - членки на ЕУ, кои добиваат поддршка во своите истраги, оперативни активности и проекти за сузбивање на злосторничките закани.

1.1.2.5. Еуроџаст

Еуроџаст¹⁷ им помага на националните тела да остварат соработка во борбата против тероризмот и тешкиот организиран криминал кој се одвива во повеќе држави - членки на Европска унија и се состои од Колегиум на Еуроџаст, по еден член од секоја земја - членка на ЕУ, основан е во 2002 година со седиште во Хаг (Нааг) – Холандија и има 240 вработени лица.

¹⁵ <https://europa.eu/european-union/about-eu/agencies/europol>

¹⁶ Serious and Organised Crime Threat Assessment (SOCTA)

¹⁷ Eurojust

Еуроџаст ја поддржува правосудната координација и соработката на националните тела во борбата против тероризмот и тешкиот организиран криминал кој влијае на повеќе земји - членки на ЕУ.

Еуроџаст им помага на земјите - членки на ЕУ во борбата против тероризмот и тешкиот организиран криминал кој се одвива во повеќе земји - членки на ЕУ, со координирање на истрагите и казнениот прогон во кој се вклучени најмалку две држави членки; со помагање при решавањето на судирот на надлежностите; со олеснување при составувањето и спроведувањето на правните инструменти на ЕУ како што се европските налози за приведување, како и налози за одземање и замрзнување на имот. За таа цел Еуроџаст: одржува координациски состаноци; обезбедува финансиска помош и стручен придонес на заедничките истражни тимови и организира координациски центри.

Во него се вклучени и секретаријатите на Европските правосудни мрежи, мрежите на заедничките истражни тимови, како и мрежите за истраги и гонење на сторителите на геноцид, злосторства против човештвото и воените злосторства (Мрежа против геноцид).

Телото на Еуроџаст за носење на политики (Колегиум) се состои од по еден државен бранител или судија од секоја земја - членка на ЕУ. Секоја од тие национални членови е на чело на националните канцеларии. На чело на управата е управен директор. Постои и службеник за заштита на податоците, кој работи независно од управниот директор.

Еуроџаст има склучено договори за соработка со многу земји надвор од ЕУ, со поврзани институции на ЕУ, агенции и партнери, како и со меѓународни организации, меѓу кои се:

- Европска правосудна мрежа;
- Европски полициска канцеларија (Europol);
- Европска канцеларија за борба против измами (OLAF);
- Европска агенција за управување со оперативната соработка на надворешните граници на државите членки на Европската унија (Frontex);
- Европски центар за пратење на дрогата и зависноста од дрога (EMCDDA);
- Европска полициска академија (CEPOL);
- Европска мрежа за правосудна обука (EJTN);
- Агенција за темелни права (FRA);
- Интерпол (INTERPOL);
- Уред на Обединетите нации за дрога и криминал (UNODC);
- Iber Red.

Националните тела се главни партнери на Еуроцаст. Еуроцаст ги поврзува телата за извршување на законодавствата и обвинителите и им овозможува да се борат против случаите на тежок организиран криминал кој се одвива во најмалку две држави членки на Европската Унија.

1.1.2.6. Агенција за европска гранична и крајбрежна стража (Frontex)

Агенцијата за европска гранична и крајбрежна стража Фронтекс¹⁸ им помага на земјите од ЕУ и на земјите придружени кон шенгенскиот простор при управување со нивните надворешни граници. Тој исто така помага при ускладување на граничната контрола во целата ЕУ. Агенцијата ја олеснува соработката меѓу граничните тела во сите земји на ЕУ така што им обезбедува техничка помош и им пренесува стручни сознанија, основан е во 2004 година со седиште во Варшава (Полска), има 350 вработени лица и располага со буџет од околу 250 милиони евра.

На надворешните граници на Европа последните години забележан е огромен пораст на бројот на мигранти и бегалци кои сакаат да влезат во ЕУ. Земјите кои имаат надворешни граници имаат исклучива одговорност за гранична контрола, но Фронтекс може да даде дополнителна техничка поддршка на земјите на ЕУ соочени со сериозен мигрантски притисок. Тоа го прави со координација на распоредување на дополнителна техничка опрема (пр. воздухоплови и чамци) и особено оспособени гранични единици.

Фронтекс координира со поморски операции (пр. во Грција, Италија и Шпанија), но и на надворешни копнени граници, меѓу останатите во Бугарија, Романија, Полска и Словачка. Исто така е присутна е и на бројни меѓународни аеродроми низ цела Европа.

Фронтекс е надлежен за неколку подрачја, кои се утврдени на правна основа. Тие го вклучуваат следново:

- Анализа на ризик – сите активности на Frontex се темелат на анализа на ризик;
- Заеднички операции – координирање на распоредување посебно на оспособени луѓе и техничка опрема;
- Брза реакција - во случај на опасност, Frontex координира со брзо распоредување на тимови на Европска гранична стража;

¹⁸ European Border and Coast Guard Agency (Frontex)

- Истражување - поврзување на стручни лица за гранична контрола со секторот за истражување и примена на современа технологија за гранична контрола;
- Оспособување - развој на заеднички стандарди за оспособување на граничните тела;
- Заеднички повраток - развој на најдобри практики за повраток на мигрантите надвор од границите на земјите членки на ЕУ;
- Делење на информации – развој и управување со информациски системи со кои се овозможува брза размена на информации меѓу граничните тела.

Фронтекс како што беше и претходно наведено вработува повеќе од 350 луѓе во своето седиште во Варшава. Тие работат во следните области: анализа на ризик, операции (копнени, поморски и воздушни), во центарот на Фронтекс за анализа на ситуацијата и повраток, обединување на ресурси, меѓународна соработка и соработка внатре во ЕУ, правни прашања, во канцеларија за темелни права и корпоративно управување. Фронтекс нема сопствена опрема или гранична стража. При координирање на заеднички операции зависи од земјите на ЕУ кои ги ставаат на располагање граничната стража, пловилата, воздухопловите и други ресурси. Фронтекс ги надоместува трошоците од распоредувањето на пограничната стража, трошоците за превоз, горивото и основното одржување на опремата во делот на распоредувањето.

Во сите подрачја на дејствување: операциите, анализата на ризикот, обуката, истражувањата и развојот, како и повратокот, Фронтекс има улога на координатор и оформува специјализирани мрежи меѓу граничните тела, како би се развивала и делела најдобрата пракса меѓу граничните тела на ЕУ и придружните земји на шенгенскиот простор.

Секоја година околу 700 милиони луѓе ги преминуваат надворешните граници на Европската унија. Од тие причини еден од најголемите предизвици е откривање на незаконските активности, а тоа да не ги успорува останатите патници. Контролите на надворешните граници со тоа се многу битни затоа што меѓу земјите на шенгенскиот простор нема постојани гранични контроли.

Шенгенските држави се потпираат на квалитетот на граничните контроли и надзор кои ги имаат спроведено другите земји на ЕУ. Контролите на надворешните граници на ЕУ се клучни за сите земји на ЕУ. Фронтекс станува централна контактна точка и ги утврдува стандардите за се европските гранични стражи. Агенцијата обезбедува доставување на клучни информации (пр. за лажни пасоши и други исправи, украдени автомобили или трговци со луѓе) без одложување со сите гранични тела.

Борба против прекуграничниот криминал не значи само делење на информации, туку и развој на долгорочни решенија. Фронтекс тоа го прави со осмислување на програмите за оспособување на граничната стража во цела Европа.

Со помош на Фронтекс, службениците на граничната стража во ЕУ сега поблиску соработуваат. Делат знаење и имаат пристап до сите информации, не само за тоа што се случува на нивните граници, туку и на сите надворешни граници на ЕУ. Тие имаат прилика и да учат за методите и технологиите со кои би можело да се подобри квалитетот на нивната работа, а можат и да си помагаат едни со други во случај некоја граница да е под вонреден притисок¹⁹.

1.1.3. Останати институции и тела во ЕУ

Во Европската Унија постојат уште 5 институции и главни тела:

- ***Европска централна банка***, со седиште во Франкфурт, ја спроведува монетарната политика на подрачјето на ЕУ;
- ***Европска служба за надворешно дејствување***, е служба за надворешна и сигурносна политика на ЕУ со која управува високиот претставник;
- ***Европски економски и социјален одбор и Одбор на регионите***, се советодавни тела во Брисел кои ги претставуваат работодавачите, синдикатите, граѓанското општество како и локалната и регионалната влас;
- ***Европска инвестициска банка***, со седиште во Луксембург, ги финансира проектите во сиромашните региони на ЕУ и ги помага малите и средни претпријатија;
- ***Европски надзорник за заштита на личните податоци***, осигурува дека институциите и телата на ЕУ при обработка на личните податоци на граѓаните се почитува правото на приватност.

За подетално спроведување на правата на ЕУ во различни подрачја, во Унијата постојат уште 40 агенции од различни видови и големина.

¹⁹ https://europa.eu/european-union/about-eu/agencies/frontex_en

2. ЕВРОПСКИ УПРАВЕН ПРОСТОР

Науката која го проучува јавното управување и јавната управа поминува низ динамичен развој во светот и особено во ЕУ. Една од поважните причини за тоа е динамичниот развој на предметот што го проучува таа научна дисциплина. Сложеноста и се поголемата диференцијација на јавната управа може да се согледа во сите нејзини компоненти, од државната управа и агенцискиот модел преку локалната и регионална самоуправа и јавните служби до нови начини на управување со човечките потенцијали во јавната управа.

Новите вредности на управната доктрина, бројноста и сложеноста на управните реформи, отворањето на европската и глобалната димензија на управување, промената на методите на управното делување и јавниот менаџмент, се само некои од појавените облици низ кои тој динамичен развој се покажува.

Една нова, досега непостоечка димензија на јавното управување дава функционирањето на европските држави во рамките на сега веќе големата Европска унија, која се состои од 28 држави членки. Уште неколку земји се во постапка на придружување со статус на кандидати или пак со амбиција да станат кандидати и членки на ЕУ²⁰.

Европската унија, 65 години по настанувањето од својата прва заедница, таа за јаглен и челик, сеуште трговска и стопанска организација во која земјите - членки делегираат делови од своите јавни овластувања и суверени права, потоа заеднички да ги обавуваат низ институциите на ЕУ. Во текот на последните скоро три децении, т.е. од договорот во Мастрихт (*Maastricht*) од 1991 година, таа стопанска интеграција постапно, но скромно се развива и во политички правец. Поради тоа, од примарно економскиот профил, но и заради обврските на почитување на сувереноста на државите и начелото на супсидијарност, Европската унија како регионална организација нема посебни правила во јавната управа²¹.

Јавната управа и јавните услуги останаа во центарот на вниманието и на двата последни договорни текстови на ЕУ, од кои едниот, тнр. Уставен договор, е одбиен со францускиот и холандскиот референдум од 2004 година, додека вториот, Лисабонски договор стапи на сила на 1 декември 2009 година со своите два дела: Договор за ЕУ и договор за функционирање на ЕУ.

²⁰ Koprić, Ivan sa grupom autora, *Upravna znanost - javna uprava u suvremenom europskom kontekstu*, Pravni fakultet Sveucilista u Zagrebu, Studiski centar za javnu upravu i javne financije, Suvremena javna uprava, Zagreb, 2014

²¹ Šimac, Neven, *Evropski upravni prostor i evropska načela javne uprave*, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, br.2, str. 351, Split, 2012

Важно е да се напомене дека неуспешниот Уставен договор и Лисабонскиот договор содржат нови одредби, кои се однесуваат на јавните услуги и јавните управи. Тоа е наведено во Лисабонскиот договор, во пречистената верзија од Договорот за функционирање на ЕУ чл. 197.

Протоколот бр.26 „за службите/услугите од општ интерес“ има еднаква правна сила како и текстот од Договорот. Член 1 од Протоколот бр.26, кој гласи „Заедничките вредности на Унијата поврзани се со услугите од општото економско значење согласно член 14 од Договорот за функционирање на Европската унија“, и истите вклучуваат:

- Важна улога и голема слобода на одлучување на националните, регионалните и локалните тела во осигурувањето, нарачките и организирањето на услугите од општо економско значење во најголема можна мерка поврзани со потребите на корисникот;
- Разновидност во различните услуги од општо економско значење, како и разлики во потребите и наклонетоста на корисниците, кои може да произлезат од различни географски, социјални и културни околности;
- Високо ниво на квалитет, сигурност и достапност, еднаков третман и промовирање на универзалниот пристап и права на корисниците²².

Недостатокот на прописи на ниво на Унијата, кои го уредуваат прашањето на јавната управа, од причини што овој сегмент е во надлежност на државите членки, на државите кандидати и потенцијалните кандидати, им го прави потежок процесот на административното прилагодување за потребите за членство во оваа организација. Меѓутоа, како крајна цел на процесот на реформи на јавната управа и институционалната изградба во контекст на подготовка за членство во европската унија може да се дефинира исполнувањето на условите за потполна интеграција во тнр. Европски административен простор.

2.1. ПОИМ И ДЕФИНИЦИЈА

Поимот Европски управен простор е поврзан со договорите за Европската унија и воопшто со правото на Европската унија²³. Концептот на европскиот управен простор, е резултат на практичните потреби на идните членови на ЕУ и претставува рамка на

²² Treaty of Lisbon, Amending the Treaty of the European Union and the Treaty Establishing the European Community, 2007

²³ Treaty on European Union, Maastricht, 1992; Treaty establishing the European Coal and Steel Community, Paris, 1951; Treaty establishing the European Economic Community, Rome, 1957

дефинирани насоки, кои нивните управи треба да ги пратат како би постанале способни за коректна работа како со управата на државите членки, така и со управата на ЕУ²⁴. На него се повикуваат неколку документи на Унијата, а често се споменува во говорите на европските политички лидери. Може да се каже дека овој концепт е најприсутен во студиите на јавно право и извештаите на OECD/SIGMA во однос на проширувањето на унијата. Поимот Европски управен простор е предмет на анализа и дебата помеѓу теоретичарите на јавната управа и европското јавно право од 1990-тите години.

Се мисли дека овој поим без специфицирано значење постои од 1992 година, додека научната дебата за Европскиот управен простор заживеала во германската управна теорија развиена на Универзитетот во Speser. Поширока расправа поттикнале две конференции одржани во текот на 2002 година во Potsdam и Speser²⁵. Сепак се забележуваат сериозни проучувања на поимот Европски управен простор, кој е поврзан со приклучувањето на нови земји членки во Европската унија, особено земјите во транзиција, чии проблеми ја истакнале потребата за утврдување на правните критериуми за приклучување и спроведување на широка програма за помош. Посебно се истакнува заедничката иницијатива на Европската унија и OECD, наречена SIGMA²⁶ основана 1992 година, како дел од Служба за јавен менаџмент на OECD. Но, SIGMA се стреми да ги опфати барањата и стандардите, кои се поставуваат пред јавните управи на земјите кандидатки, а кои се базирани на решенијата прифатени во државите членки.

Така развиени и утврдени стандарди, се сметаат за јадро на европскиот управен простор. Европскиот управен простор значи е неформален *acquis communautaire*²⁷ на подрачјето на јавната управа, настанал заради проширување на Европската унија и претставува минимални стандарди за земјите кандидати во прашањата на реформи на политичките институции и јавната управа, посебно на централната државна управа. Неформалниот *acquis* значи дека „земјите - членки со различни традиции и различни системи на власта развиле заедничка доктрина и сфаќања за начелата на управното право, стандардите за добра пракса и барања за еднозначна и ефикасна примена на прописите“²⁸, а тие сфаќања

²⁴ Lilić, Stevan, *Primena koncepta Evropskog upravnog prostora u procesu pristupanja EU*, Zbornik radova Pravni kapacitet Srbije za evropske integracije, str.26, Beograd, 2008

²⁵ Musa, Anamarija, *Evropski upravni prostor: priblizavanje nacionalnih uprava*, Hrvatska javna uprava, god 6, br. 1, str.125, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, Zagreb, 2006

²⁶ Support for Improvement in Governance and Management in Central and Eastern European Countries

²⁷ *Acquis communautaire* означува правно наследство на Европската унија односно на цело нејзино постојно законодавство кое новите земји-членки се должни да ги усвојат и прифатат во сопствените правни системи како би можеле да пристапат на Унијата

²⁸ Olsen, Johan, *Towards a European Administrative Space*, Journal of European Public Policy 2003

SIGMA ги воспоставила како сет на очекувања, кои се поставуваат пред потенцијалните членки за влез во ЕУ, но и како референтна точка за постојните членки.

Создавањето на Европскиот управен простор се гледа како конвергенција, односно приближување на националните управни системи во согласност со европскиот управен модел. Во еден извештај кој го има подготвено SIGMA се наведува дека Европскиот управен простор не е утврден факт и дека задвижувачките сили на конвергенцијата добиваат на сила и моќ. Се поставува прашањето, дали процесот постигнал точка на која различноста е заменета со Европските административни стандарди. Принципите на Европскиот управен простор не се формално обврзувачки за државите членки и државите кандидати, туку тие претставуваат стандарди, кои е потребно да се исполнат како би се зајакнал институционалниот капацитет на земјите - членки и кандидати.

Сето тоа треба да го осигура спроведувањето на прописите на Европската унија и функционирањето на заедничкиот правен систем. Европскиот управен простор е усладена синтеза на вредностите остварена во институциите на ЕУ и во управните тела на земјите - членки низ создавање и примена на правото на ЕУ. Неопходно е да се истакне европскиот управен простор, кој е посебен дел на управното наследство на ЕУ. Тие принципи се создадени од страна на Судот на правдата на Европската унија, а пропишани се од правните системи на државите членки и на тој начин, овие принципи се општо применливи. Ако кандидат за членство во ЕУ не ги исполни барањата на правното наследство на ЕУ во подрачјето на управниот систем нема да може да влезе во Европската унија. Управната соработка припаѓа во комплементарните надлежности на ЕУ во кои таа има овластување да ги подржува, координира и дополнува активностите на државите членки.

2.2. ЕВРОПСКИ УПРАВНИ НАЧЕЛА И СТАНДАРДИ

Кога се зборува за создавање на европскиот управен простор се истакнуваат заедничките принципи на делување на јавната управа, кои се применуваат во државите членки, а дефинирани се со правото и имплементирани во пракса со соодветни постапки, механизми и одговорности.

Новите принципи на работа на европската администрација во многу држави членки се имплементирани во нивните уставы и управното законодавство, а развиени се најнапред со делување на националните судови и Европскиот суд. SIGMA ги има обликувано овие принципи во сет од стандарди кои се поставуваат пред државите кандидати за влез во Европската унија.

Владеење на правото во поглед на правната сигурност и предвидливост на управното делување и одлуки, во прв ред се однесува на начелото на законитоста²⁹ како спротивност на арбитрарноста во јавното одлучување, како и на потребата на почитување на легитимните очекувања на граѓаните; вклучува непристрасност, недискриминација, хиерархија на правните прописи, надзор на управата од независното судство, а се однесува на начелото на сразмерност, правичност, правовремено решавање, професионализам. Тоа бара воспоставување и одржување на таков правен систем кој обезбедува поделба на власта, демократски систем на институциите и нивната работа, спроведување на темелните права и слободи и конечно почитување на малцинските права. Неопходно е да се истакне една од одредбите на Договорот за Европската унија спрема која „Унијата е втемелена на вредностите на почитување на човековото достоинство, слобода, демократија, еднаквост, владеење на правото и почитување на човековите права, вклучувајќи ги правата на лицата кои припаѓаат на малцинствата. Тие вредности се заеднички на државите членки во општество во кое преовладува плурализмот, недискриминација, толеранција, правда, солидарност и еднаквост меѓу мажот и жената”.

Отвореност и транспарентност на јавната управа, со цел да се осигура надзор над управните постапки и резултатите спрема претходно утврдените правила, еден од главните изрази е должност на образложување на управните одлуки, што е подлога за решавање во повисоките инстанции и брана од произволноста.

Одговорност на јавната управа со други законодавни и судски тела, со кои се настојува да се осигури однесувањето во согласност со владеење на правото, се очитува со формализирање на постапките и со дефинирање на надзорните механизми. Одговорноста има и други аспекти освен управната, како што се политички или професионален.

Стручната литература ги сумира значењата на јавната одговорност како што следува:

- Неговата теоретска основа: испитување во постапки на законитоста;
- Неговиот субјект: законитост при постапување на управата;
- Неговиот критериум: ускладеност со важечките закони;
- Негов механизам: внатрешни и надворешни прегледи, правни и судски контроли;
- Негови последици: одобрување, промени, поништувања, примена на санкции, надоместоци.

²⁹ Начелото на законитостите е со најголема вредност и е со уставен карактер, а тоа значи дека и телата, кога постапуваат по управни работи, своите одлуки ги носат на основа на закони и други прописи, со што обезбедуваат најголема вредност на правниот поредок во работата на државни тела.

Ефикасност на јавната управа при користење на јавните приходи и успех во постигнувањето на целите на јавните политики кои се утврдени со законски прописи. Овие принципи не се формализирани во правото на Европската унија заради што се сметаат за неформален *acquis communautaire*, но сепак, тие во голема мерка влијаат на европеизација на националните управи и претставуваат темели на европскиот управен простор. Овие принципи се правно обврзувачки за сите учесници во јавната сфера и служат како параметри за одредување на управните стандарди.

Европскиот управен простор претставува релативно среден збир на принципи и минимални стандарди со кои се одредува организацијата, дејноста и функционирањето на органите на државната управа на база на *acquis communautaire*. Во тој поглед се истакнуваат следните принципи на европскиот управен простор:

- Транспарентност и отвореност спрема граѓаните и стопанството,
- Материјална и формална законитост;
- Предвидливост и недискриминација;
- Лична и организациона одговорност;
- Ефективност во заштитата на јавниот интерес;
- Ефикасност во користењето на ресурсите;
- Квалитет и благовременост во дејствувањето на управата на сите нивоа.

2.3. ФАКТОРИ ЗА ОБЛИКУВАЊЕ НА ЕВРОПСКИОТ УПРАВЕН ПРОСТОР

Факторите кои влијаат на обликување на европскиот управен простор може да се поделат во две групи: главни и споредни. Главните фактори произлегуваат од делувањето на институциите на ЕУ:

- Пресудите на Европскиот суд;
- Делување на Европскиот совет и Советот на ЕУ, по пат на документи и одлуки на највисоко ниво, како што се пр. пристапните критериуми на земјите кандидати, како и насоките на секторските политики;
- Делување на Европската комисија.

Споредните фактори вклучуваат интеракција на управните службеници на европско ниво, традиција на превземање на решенија од еден во друг управен систем, влијание на меѓународните процеси и доктрини и др. Најважна улога во конвергенцијата на полето на

заедничките принципи, т.е. на создавање на извори на општото управно право има, како што веќе е кажано, Судот на правдата на ЕУ, иако тој поедини начела утврдува во врска со конкретните случаи. Меѓутоа Судот на правдата на ЕУ до сега одлучувал само во мал број на таканаречени хоризонтални управни прашања. Тие одлуки на Судот особено се однесуваат на јавните набавки, слободната конкуренција и конкуренцијата на компаниите на целото подрачје на Унијата, како и на државните субвенции, кои институциите на Унијата строго ги надгледуваат и во сите случаи треба посебно да ги одобрат. Судот притоа се инспирира од правото на земјите – членки. Потребно е уште да се каже и тоа дека во прво време Судот во најголем дел се инспирирал од француското управно право, а потоа неговите правни извори се прошириле и на правата на останатите држави членки, континентални и англосаксонски, па така неговата јурисдикција постанува мешавина на разни правни влијанија.

3. ЕВРОПЕИЗАЦИЈА НА НАЦИОНАЛНИТЕ ЈАВНИ УПРАВИ

Поимот на Европскиот управен простор, потребно е да се разликува од поимот европеизација. Додека ЕУП се темели на процесот на конвергенција на националните управни системи спрема заедничкиот управен модел, европеизација означува процес на се поголемо влијание на европската интеграција на јавните управи на земјите членки³⁰.

Поимот европеизација се користи како би се укажало на влијанието на Европската унија која го врши на секоја поединечна држава како и компаративното влијание од една на друга држава во рамките на европската конструкција. Во центарот на интерес на европските институции е унапредување на процесите на усвојување на одлуките од страна на органите на управите на земјите и членки и земјите кандидати и нивната имплементација, како и воспоставување адекватна интерминистеријална и меѓу институционална соработка, во рамки на прашањето на институционалната рамка на државите. Во тој контекст, институционалната изградба и административната реформа треба да се разгледуваат низ неколку параметри:

- Формална институционална структура утврдена со позитивни уставни и законски норми;
- Постапка во која делува јавната управа вршејќи работи на управата како и збир на норми, кои ги уредуваат меѓусебните односи на органите на управа и останатите институции;

³⁰ Musa, Anamarija, *Europski upravni prostor: priblizavanje nacionalnih uprava*, Hrvatska javna uprava, god 6, br. 1, str.148, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, Zagreb, 2006

- Неправен кодекс и упатства за обавување на управните работи и
- Административна култура како збир на сите останати норми, начела и вредности, кои се однесуваат на меѓу институционалните односи и односите внатре во поединечните институции³¹.

Во овој контекст, потребно е да се укаже на фактот дека основачките договори како претходните, така и Лисабонскиот договор, не содржат општи одредби, иако по логика на работите тоа и би можело да се очекува, за минималниот институционален механизам, кој треба да постои внатре во државите членки. Неактивноста по овие текстови на уставниот карактер се надоместува со секундарни (дериватни) извори од правото на Европската унија, кои во своите одредби местимично предвидуваат воспоставување на одредено управно тело или назначување на тоа, кои управни работи државата - членка е потребно да ги исполни заради примена на законодавниот акт. Збирно гледано, суштината на европеизација на јавната управа може да се сведе на следните начела:

- усвојување на прописи со законска сила, кои го одредуваат прашањето на државната служба и положбата на државните службеници;
- се подржува и фаворизира систем на кариерни државни службеници со загарантиран работно правен статус по транспарентна и на конкурсна процедура базиран прием во државна служба и деполитизираност на административните структури во персонално значење;
- нагласена е неопходност од постојано и континуирано усовршување и обука на државните службеници, посебно по прашањата кои се од значење за спроведување на европските легислативи и
- се фаворизира уедначување на платите на јавниот сектор со нивото на плати кој постои во приватниот сектор.

Потребно е да се напомене, дека критериумот на конвергенција на кандидатите за членство во ЕУ, значително е заострен во однос на 2004 и 2007 година, кога 12 држави членки имаат пристапено на ЕУ. Од кандидатите повеќе не се бара само да го достигнат најлошиот во класот, туку во моментот на пристапувањето да бидат на средно ниво на земјите - членки. Да не се заборава дека Комисијата секоја година ги проценува во своите извештаи, во рамките на

³¹ Bulmer, Simon, and Burch, Martin, *Organizing for Europe: Whitehall, The British State and European Union, Public Administration*, Vol. 76, Oxford, 1998

анализа на 30-тина подрачја на прилагодување земјите - кандидати, како и нивото на прилагоденост на нивните јавни управи. Тоа што посебно ги интересира земјите - кандидати: ниту темелните договори на Европската унија, а ни целиот *acquis communautaire* т.е. вкупноста на правните прописи на ЕУ, не одредуваат изрични правила за организирање или за начинот на постапување на јавните управи на земјите - членки. Меѓутоа, условите за влез во ЕУ, кои копенхашкиот и мадридскиот Европски совет ги поставиле на земјите - кандидати во 1993 и 1995 покажуваат, дека тоа не е така, затоа што меѓу нив фигурира и изрично барање за реформирање на јавните управи на земјите - кандидати

Реформата на јавната управа е една од шесте клучни приоритети на Европското партнерство, а јавната управа способна за усвојување и спроведување на *acquis communautaire* е еден од најважните предуслови за членство во Европската унија. Изградбата на управните капацитети, способни да усвојат и спроведат 35 поглавја од легислативата на ЕУ, е критериум поставен пред сите земји, кои сакаат да станат членки на Унијата во Копенхаген 1993, а две години покасно потврден во Мадрид.

ГЛАВА 2

ОСНОВНИ КОНЦЕПТИ И ЕЛЕМЕНТИ ЗА ЗАШТИТА НА ФИНАНСИСКИТЕ ИНТЕРЕСИ НА ЕВРОПСКАТА УНИЈА

1. ФИНАНСИСКИ ИНТЕРЕСИ НА ЕВРОПСКИТЕ ЗАЕДНИЦИ

Терминот „финансиски интереси на Европските заедници“ беше воведен во Примарното право со член 209а од Договорот од Мастрихт (моментално член 280 од Договорот за ЕЗ). Член 209а предвидува дека „Земјите - членки треба да ги преземат истите мерки за спречување на измами кои ги загрозуваат финансиските интереси на Заедницата, како и мерките кои ги преземаат кога станува збор за загрозување на сопствените финансиски интереси. Без оглед на другите одредби од овој Договор, земјите - членки ќе ги координираат своите активности во насока на заштита на финансиските интереси на Заедницата. За таа цел тие со помош на Комисијата, ќе остварат тесна и редовна соработка помеѓу надлежните органи на нивните администрации“.

Концептот на финансиските интереси на Европската заедница ги опфаќа сите приходи и трошоци во рамките на буџетот на Заедницата, како што е предвидено, меѓу другото, во член 268 Договорот на ЕЗ. Надвор од општиот буџет, овој израз, исто така, ги опфаќа приходите и расходите во буџетите спроведени од страна на Европските заедници или во нивно име и одредени средства кои не се опфатени со буџетот, но спроведени од страна на агенции на Заедницата во нивно име. Тоа исто така се однесува и на сите мерки кои влијаат или можат да влијаат на средствата на Заедницата.

Освен примарниот закон, подзаконските акти и јуриспруденцијата (правната филозофија) на Европскиот суд на правдата даваат дополнителни појаснувања во врска со оваа дефиниција. Регулацијата бр.1073/99³² пропишува дека заштитата на финансиските интереси на Заедницата не се однесува само на управувањето со одобрените средства во буџетот, туку и на сите мерки кои влијаат или можат да влијаат врз нејзините средства. Ова толкување на финансиските интереси на Заедниците беше потврдено од страна на Европскиот суд на

³² European Parliament, Council of the European Union, Regulation (EC) No. 1073/1999 concerning investigations conducted by the European Anti-Fraud Office (OLAF), OJ No 136/1, Brussels, 1999

правдата (ЕСП – ЕСЈ) ³³ во своите пресуди од 10 јули 2003³⁴. Европскиот суд на правдата отворено појасни дека изразот „финансиски интереси на Заедницата” во член 280 од Договорот за ЕЗ, ги опфаќа и изворите и трошоците на ЕИВ и ЕСВ, иако тие имаат и сопствени извори, одвоени од буџетот на Заедницата.

1.1. БУЏЕТ НА ЗАЕДНИЦАТА

Севкупниот буџет на Заедницата беше основан со Договорот за спојување (Merger treaty) од 1965 година³⁵, кој ги унифицираше оригиналните буџетски правила на соодветните Заедници (Европската економска заедница ЕЕЗ - ЕЕС³⁶, Европската заедница за јаглен и челик ЕЗЈЧ - ECSC³⁷ и Евроатом). Од 1988 година, финансискиот систем на Заедницата се базира на среднорочно програмирање на трошоците (финансиска рамка) како резултат на меѓуинституционален договор меѓу Европскиот Парламент, Советот на Европската унија и Европската комисија. Сегашниот Договор, кој датира од 6 мај 1999 година, определува највисоки граници за различни категории на трошоци во Заедницата за периодот од 2000 - 2006 година.

1.1.1. Приходи на Европската заедница

До донесувањето на „камен - темелникот на Европскиот финансиски устав“, т.е. Одлуката на Советот од 21 април 1970 година за замена на финансиските придонеси од земјите - членки со сопствени ресурси на Заедниците³⁸, системот за финансирање на ЕЗ се базираше на придонеси од земјите – членки (Член 200 Договорот за ЕЕЗ).

Сегашниот систем на финансирање во рамките на буџетот на ЕЗ, почива на член 269 од Договорот за ЕЗ. Во согласност со член 269 од Договорот за ЕЗ, приходите на заедницата ќе произлезат од сопствени средства и други приходи. Во согласност со сегашната Одлука за

³³ European Court of Justice (ECJ)

³⁴ Commission of European Communities v European Central Bank, case C-11/00, ECR I-07147, Luxembourg, 2003 and Commission of European Communities v European Investment Bank, case C-15/00, ECR I-7281, Luxembourg, 2003

³⁵ Treaty for establishing a single Council and a single Commission of the European Communities, OJ No. 152, Brussels, 1965

³⁶ European Economic Community (EEC)

³⁷ European Coal and Steel Community (ECSC)

³⁸ Council of the European Communities, Decision (70/243 ECSC, EEC, Euratom), on the Replacement of financial contributions from Member States by the Communities own Resources, OJ No L 94/19, Luxembourg, 1970

сопствени средства (ЕЗ, Евроатом) 2000/597, буџетот на Заедницата треба да биде финансиран исклучиво од сопствени средства, ДДВ, БНП и други приходи.

Според дефиницијата на Заедницата, сопствени средства може да се дефинираат како приходи кои автоматски се влеваат во буџетот на Европската унија, во согласност со договорите и легислативата на спроведување, без потреба од било какви дополнителни одлуки од страна на националните власти³⁹. Без оглед на границите, кои можат да бидат поставени од страна на Советот, овој систем на финансирање овозможи Европската унија да биде финансиски многу понезависна од земјите - членки отколку било кој друга типична меѓународна организација.

Сопствените средства се собираат и се ставаат на располагање на Заедницата од страна на земјите - членки на месечно ниво. Овие приходи се ставаат на банкарска сметка наменета за „сопствени средства“, отворена од страна на Европската комисија во секоја национална банка или трезор.

1.1.1.1. Традиционални сопствени средства

Традиционалните сопствени средства опфаќаат околу 11,6% од вкупните приходи на ЕУ. Тие се состојат од царински даноци, земјоделски даноци и други увозни трошоци (пр. за шеќер). Сопствените приходи се земаат од економските оператори и се собираат од страна на земјите - членки во име на ЕУ, но земјите - членки задржуваат одреден процент како надомест за трошоците за собирање на истите (25%)⁴⁰. Царинските давачки и земјоделските даноци се наплаќаат од увоз на производи кои доаѓаат од трети земји со стапки базирани врз Заедничката царинска тарифа. Даноките за шеќер се платени од страна на производителите на шеќер со цел да го финансираат повратот на средства од извозот на шеќер.

1.1.1.2. Сопствени приходи од ДДВ

Вториот извор на приходи во буџетот на Заедницата, кој опфаќа околу 14,4% од вкупните приходи на ЕУ, се средствата од ДДВ. Овој вид на прилив беше воведен во 1970 година и се добива од данокот на додадена вредност наплатен од основите за ДДВ на земјите-

³⁹ European Commission, *European Union Public Finance*, Luxembourg, 2014

⁴⁰ Council of the European Union, Decision 2000/597, (2000/597/EC, Euratom) on the system of the European Communities own resources, OJ No L 253/42, Brussels, 2000

членки, кои беа усогласени за оваа намена во согласност со правилата на Заедницата⁴¹. Истиот процент се наметнува и на усогласената основа на секоја земја - членка. Треба да се земе предвид дека соодветната основа на ДДВ е ограничена на 50% од БНП на секоја земја⁴². Ова правило има за цел да спречи помалку просперитетните земји - членки да плаќаат несразмерно со својот капацитет за придонес, бидејќи потрошувачката и ДДВ имаат тенденција да опфатат поголем процент од националниот приход на земјата на релативно понизок степен на благосостојба.

Средствата од ДДВ зависат од оценките направени од страна на националните власти во согласност со Регулацијата на Советот за дефинитивните усогласени договори за наплата на сопствените средства собрани од ДДВ⁴³. Комисијата е одговорна за верификација на годишните изјави за основите за ДДВ поднесени од земјите - членки, со цел да се утврдат износите кои секоја земја - членка мора да ги приложи за буџетот на Заедницата.

1.1.1.3. Сопствени приходи врз основа на БНД

Најголем дел од приходите доаѓаат од примена на стапка на збирот на сите БНД на земјите - членки (средства од БНД). Овие приходи беа воведени како четврто сопствено средство со Одлука на Советот од 24 јуни 1988⁴⁴. Тие беа креирани со цел да го замени ДДВ и да ги балансира приходите и расходите на буџетот, т.е. да го финансира делот од буџетот кој не потпаѓа под други извори на приход.

Одлуката за сопствени ресурси (ЕЗ, Евроатом) 2000/597 го направи Европскиот систем на сметки (ЕСС - ESA)⁴⁵ применлив во буџетот на ЕУ. Таа го замени концептот на БНП со БНД. Оваа промена стапи на сила со буџетот на ЕУ од 2002.

Средствата базирани на БНД се добиваат преку примена на фиксна стапка во согласност со буџетската постапка секоја година, на база на збирот на бруто - националниот доход со пазарни цени. Се пресметува врз основа на разликата помеѓу трошоците и приносот на сите други сопствени средства. Средствата базирани на БНД моментално се регулирани со

⁴¹ Поради потребата од хармонизација на системот за данок на додадена вредност системот не се употребувал се до 1980 година

⁴² European Commission, *European Union Public Finance*, Luxembourg, 2014

⁴³ Council of the European Communities, Regulation (EEC, EURATOM) No 1553/1989 on the definitive uniform arrangements for the collection of own resources accruing from value added tax, OJ No L 155/9, Brussels, 1989

⁴⁴ Council of the European Communities, Decision (88/376/EEC, Euratom) on the system of the Communities own resources, OJ No L 185/24, Luxembourg, 1988

⁴⁵ European System of Accounts (ESA)

Регулативата (ЕЗ, Евроатом) бр.1287/2003 од 15 јули 2003 година за приближувањето на Бруто националниот доход по пазарни цени (Регулатива за БНД)⁴⁶.

1.1.1.4. Други приходи

Дел од буџетот на Заедницата се финансира и од приходи надвор од сопствените средства. Овде спаѓаат данокот и одбитоците од плата на персоналот, приходи од продажба и надоместоци од изнајмување, парични казни за фирми наметнати од страна на Европската комисија, придонеси од земјите кои не се членки кон одредени програми на Заедницата (на пример, истражување), камата за задоцнето плаќање, банкарски камати, отплата за неискористена финансиска помош од Заедницата, итн.

1.1.2. Расходи на ЕЗ

Примарното право не содржи никакви експлицитни правила околу расходите на Европската заедница. Сепак, според Член 5 (1) од Договорот за ЕЗ (принцип на пренесување) може да се заклучи дека надлежноста на Заедницата во областа на расходите кореспондира со задачите (обврските) кои мора да ги исполни. Поради тоа, не е потребно да се доделат експлицитни финансиски надлежности на Европската заедница.

Заедницата може да користи соодветни финансиски средства за да ги исполни задачите кои и се наметнати со Договорот за ЕЗ. Соодветните трошоци се базираат на општиот буџет на Европските заедници. Расходите на Заедницата може да се разграничат врз основа на различни критериуми, на пример: задолжителни и незадолжителни трошоци, како и трошоци поврзани со институциите или функциите. Вторава систематизација е особено важна за анализа на заштитата на финансиските интереси на Европските заедници.

Според оваа класификација, буџетот на Заедницата ги финансира, меѓу другите, земјоделскиот и руралниот развој, структуралните фондови, внатрешните и надворешните политики, како и административните трошоци.

⁴⁶ Council of the European Union, Regulation (EC, EURATOM), No. 1287/2003 on the harmonisation of gross national income at market prices (GNI Regulation), OJ No L 181/1, Brussels, 2003

1.1.2.1. Земјоделски трошоци

Најголем дел од општиот буџет на Европската унија се одвојува за Заедничката земјоделска политика (ЗЗП - CAP)⁴⁷. Расходите во оваа област до 2007 година се спроведуваа преку Европскиот фонд за земјоделски насоки и гаранции (ЕФЗНГ – EAGGF)⁴⁸, што не е посебен фонд, туку е составен дел на буџетот на ЕЗ.

Започнувајќи од 2007 година, воспоставена е единствена правна рамка за финансирање на трошоците на Заедничката земјоделска политика ЗЗП. Во оваа рамка, се поставени два нови фонда под општиот буџет на ЕУ и тоа: Европскиот фонд за земјоделски гаранции (ЕФЗГ – EAGF)⁴⁹ и Европски фонд за рурален развој (ЕФРР - EAFRD⁵⁰). Мерките на ЕАГФ делумно ќе бидат менаџирани од страна на Комисијата и делумно како заеднички напор на Комисијата и земјите - членки.

1.1.2.2. Структурални фондови

Втората глава во буџетот на Заедницата се однесува на структурните политики, кои имаат за цел подобрување на економската и социјалната кохезија. Заедницата има поставено четири видови на структурални фондови (традиционални структурни фондови). EAGF во делот за Упатства го поддржува развојот и структурното приспособување на руралните области чиј развој заостанува, преку подобрување на ефикасноста на нивните структури за производство, преработка и маркетинг на земјоделски и шумски производи. EAFRD обезбедува помош на регионите чиј развој заостанува и оние кои се во процес на економска конверзија или структурни тешкотии. Европскиот социјален фонд (ЕСФ – ESF)⁵¹ во суштина обезбедува поддршка во рамките на Европската стратегија за вработување. Финансискиот инструмент за насочување на риболовот (ФИНР - FIG)⁵² помага во реструктурирање во рибарскиот сектор.

Според Регулативата бр.1260/1999 за утврдување на општите одредби за Регулативата на структуралните фондови, земјите - членки се должни да назначат орган за управување за

⁴⁷ Common Agricultural Policy (CAP)

⁴⁸ European Agricultural Guidance and Guarantee Fund (EAGGF)

⁴⁹ European Agricultural Guarantee Fund (EAGF)

⁵⁰ European Agricultural Fund for Rural Development (EAFRD)

⁵¹ European Social Fund (ESF)

⁵² Financial Instrument for Fisheries Guidance (FIG)

секоја програма, со одговорност за спроведување на програмата, коректно менаџирање и ефикасност⁵³.

Општиот буџет на ЕУ делумно финансира и активности во рамките на Фондот за кохезија. Овој фонд обезбедува финансиска поддршка за проекти од областа на животната средина и трансевропските мрежи и транспортната инфраструктура.

1.1.2.3. Внатрешни политики

Буџетот на ЕУ ги опфаќа и внатрешните политики преку активности чија цел е да се направат индустриите во земјите на Заедницата поконкурентни, со помош на истражување и технолошки развој, структурални активности (на пример, заедничка транспортна политика), како и активности кои се однесуваат на стручна обука, образование и млади, култура и аудиовизуелни медиуми, информации, социјалната димензија и вработување. Освен тоа, внатрешните политики опфаќаат активности за унапредување на енергетската политика, нуклеарната заштита и животната средина, како и активности во насока на продлабочување на внатрешниот пазар, како што се заштитата на потрошувачите, но и во делот за слободата, безбедноста и правдата.

1.1.2.4. Надворешна политика

Другата категорија на трошоци се однесува на финансирање на надворешните активности во корист на трети земји, како што се хоризонтални активности, активности за помош и соработка за одредени географски области. Трошоците во рамките на Европскиот фонд за развој не спаѓаат во рамките на трошоците на буџетот на Заедницата.

1.1.2.5. Административни трошоци

Оваа категорија на трошоци опфаќа цела група на административни трошоци направени за функционирање на институциите на Заедницата. Административните трошоци опфаќаат трошоци за администрација и управување, вклучувајќи плата и пензиски придонеси

⁵³ Council of the European Union, Regulation (EC) No. 1260/1999 laying down general provisions on the Structural Funds, OJ No L 161/1, Luxembourg, 1999; Regulation (EC) No 1083/2006, OJ No L 210/25, Brussels, 2006

за вработените во институциите на ЕУ, трошоци за простории, материјали, субвенции за претпријатија, како и учество во настани од интерес на Заедницата.

1.2. ОСТАНАТИ ФИНАНСИСКИ СРЕДСТВА

Како што споменавме погоре, дефиницијата на финансиските интереси на Европските Заедници се однесува на средствата од општиот буџет, како и други финансиски средства, кои се управувани од страна на Заедницата или во име на Заедницата. Овие средства вклучуваат субвенции и помош платени од страна на фондови за развој спроведени од страна на Европската комисија и Европската инвестициона банка (ЕИБ – EIB)⁵⁴ како и средства опфатени со буџетот на други органи, канцеларии и агенции основани со Договорот за ЕЗ, вклучувајќи ги и средствата на ЕИБ и Европската централна банка (ЕЦБ – ECB)⁵⁵.

2. ИЗМАМИ

Инструментите за заштита на финансиските интереси на европските заедници ги користат термините „измама“ и „неправилности“. Од таа причина, неопходно е да се дефинираат овие поими и да се идентификуваат односите и разликите помеѓу нив.

Член 280 од Договорот за ЕЗ го користи терминот „измама“, но не го дефинира. Правната дефиницијата со значење „измама која влијае на финансиските интереси на Европските заедници“, беше содржана во инструментот на третиот столб, односно Конвенцијата за заштита на финансиските интереси на Европските заедници од 1995-та. Според Член 1 од оваа Конвенција, за дело на измама која влијае на финансиските интереси на Европската заедници во однос на расходите се смета кое било „намерно извршено дело или пропуст кое се однесува на“:

- употребата или презентирањето на лажни, неточни или непотполни изјави или документи, кои резултираат во отуѓување или погрешно (нелегално) задржување на средства од општиот буџет на Европските заедници или буџетите управувани од, или во име на, Европските заедници;
- неоткривањето на информации преку кршење на одредена обврска, со истиот ефект;
- користење на фондови за други цели освен за оние за кои првично биле доделени (злоупотреба)“.

⁵⁴ European Investment Bank (EIB)

⁵⁵ European Central Bank (ECB)

Кога станува збор за приходи, измама претставува „кое било намерно извршено дело или пропуст кое се однесува на:

- употреба или прикажување на лажни, неточни или непотполни изјави или документи, кои резултираат во нелегално намалување на средствата од општиот буџет на Европските заедници или буџетите управувани од, или во име на, Европските заедници, необјавување на информации за прекршување на одредена обврска, и злоупотреба на законски добиен бенефит, што резултира во истото”.

3. НЕПРАВИЛНОСТИ

Европската комисија за прв пат го употреби концептот на неправилности во својата програма за работа од 1989. Терминот подоцна беше воведен во законодавството на Заедницата, без да биде дефиниран, во Регулативата бр.1469/95⁵⁶. Дефиниција за концептот на неправилности беше воведена со член 1 од Регулативата бр 2988/95⁵⁷. Според оваа одредба, неправилност претставува „прекршување на одредба од правото на Заедницата кое резултира поради дејство или недостаток на дејство од страна на економски оператор, кој има, или би имал, влијание на општиот буџет на Европските заедници или буџетите управувани од нив, со намалување или пак губење на приходи од сопствени ресурси собрани директно во име на Заедниците или како резултат на неоправдан трошок.

Значи, за една неправилност да се дефинира како таква, однесувањето мора да резултира во прекршување за одредена одредба од правото на Заедницата; повредата на целта на одредбата нема да бидат доволна за таа да се квалификува како неправилност⁵⁸.

Ова, исто така, значи дека националните одредби, кои го овозможуваат полниот ефект на Заедницата, се сметаат како заштита на финансиските интереси на Европските заедници. Кај кофинансирањето на Структуралните фондови и Кохезиониот фонд, на пример, се применуваат токму националните одредби за управувањето со буџетот и финансиската контрола. Според тоа, овие одредби, треба да се сметаат како дел од системот за заштита на финансиските интереси на Европските заедници.

⁵⁶ Council of the European Union, Regulation (EC) No. 1469/95 on measures to be taken with regard to certain beneficiaries of operations financed by the Guarantee Section of the EAGGF, OJ No L 145/1, Brussels, 1995

⁵⁷ Council of the European Union, Regulation (EC) No. 2988/95 on the protection of the European Communities financial interests, OJ No L 312/1, Brussels, 1995

⁵⁸ Haekkeru, Nick, *Controls and Sanctions in the EU law*, p.28, Copenhagen 2001.

Обемот на концептот за неправилности треба да се сфати во однос на легислативната рамка на финансиските интереси на Заедниците, кои може да се разликуваат во зависност од соодветната област. Според Секторот за гаранција на EAGGF, регулативата наведува дека земјите - членки ќе преземат мерки потребни за спречување и справување со неправилности и враќање на средствата изгубени поради неправилност или небрежност.

Во однос на сопствените традиционални ресурси, земјите - членки се обврзани да испратат до Комисијата описи на случаи на измама и откриени неправилности и да ги превземат сите неопходни мерки за да се осигураат дека утврдените износи се платени и вратени во буџетот на Заедницата.

За да се исполнат предусловите на Член 1 од Регулацијата (ЕЗ) бр. 2988/95, не е неопходно да дојде до оштетување на буџетот на ЕЗ; доволно е само постоење на таква можност за да се потврди одредена неправилност. Во овој случај, неправилноста се однесува и на ситуации каде што била поднесена неточна информација или кога засегнатото лице не го почитува рокот за доставување на информации.

Како што произлегува од Член 1 од горенаведената Регулација, неправилноста се однесува само на „приходи од сопствени средства за Заедниците собрани директно“. Според тоа, ова не се однесува на т.н. „измама со ДДВ“, бидејќи ДДВ не се собира директно за сметките на Заедниците, иако тоа значително придонесува за буџетот на Заедницата⁵⁹. Ниту, пак, вклучува приходи од примена на стандардната стапка на вкупниот износ на сите БДП на земјите - членки, што се смета како четврто сопствено средство.

На крајот, треба да се направи јасна разлика помеѓу измама и неправилност. Сите измами нужно претставуваат неправилност; сепак, не сите неправилности се измама.

Измамата содржи криминалистичка намера, додека неправилностите имаат многу поширока дефиниција, опфаќајќи небрежност, малверзации, значителни грешки, технички грешки, итн. Со цел да се опфатат повеќе закани за финансиските интереси на ЕУ, потребно е да се започне со испитување на неправилностите, пред да се направи обид за прецизна анализа на измамата. Се прави разлика помеѓу неправилност и измама, затоа што кривичната природа на измамите⁶⁰ може да се утврди само во судска постапка. Во овој контекст, доколку судската постапка не е завршена, Комисијата се известува за неправилности, од кои некои може да покренат сомнеж за измама.

⁵⁹ Council of the European Union, Regulation (EC) No.1798/2003 on administrative cooperation in the field of value added tax and repealing Regulation (EEC) 2018/92, OJ No. L 264/1, Brussels, 2003

⁶⁰ Council of the European Union, Convention on the protection of the European Communities financial interests (95/C 316/03), OJ No C 316/48, Brussels, 1995.

4. СТОРИТЕЛИ НА НЕПРАВИЛНОСТИ ШТЕТНИ ЗА ФИНАНСИСКИТЕ ИНТЕРЕСИ НА ЕВРОПСКАТА УНИЈА

Различни чинители може да ги нарушат финансиските интереси на Европските заедници. Освен економските оператори, неправилности може да бидат извршени и од страна на земјите - членки и нејзините официјални претставници, како и официјалните претставници на Заедницата.

4.1. ОФИЦИЈАЛНИ ПРЕТСТАВНИЦИ НА ЗЕМЈИТЕ - ЧЛЕНКИ

Неправилности може да бидат извршени и од страна на официјални претставници на земјите - членки. Индикација за оваа категорија може да се забележи во извршувањето на Правото на Заедницата. Според принципот на ограничени овластувања, спроведувањето на Правото на Заедницата се извршува само во исклучителни случаи од страна на институциите на заедниците (директна примена на правото на Заедницата). Во принцип, правото за спроведување на Правото на Заедницата останува во надлежност на административните органи на земјите - членки (индиректна примена на Правото на Заедницата).

Ова значи дека сопствените средства, како и поголемиот дел од расходите на буџетот на Заедницата, се администрираат од страна на земјите - членки (принцип на децентрализација). Во овие области, може да дојде до погрешно или незадоволително спроведување, што е многу тешко да се открие како резултат на недоволните истраги за прашањето на почитување на правото на Заедницата од страна на трети лица.

Во овој дел, може да има случаи на свесно, па дури и намерно прекршување на Правото на Заедницата од страна на официјални претставници на земјите - членки⁶¹.

4.2. ОФИЦИЈАЛНИ ПРЕТСТАВНИЦИ НА ЕВРОПСКИТЕ ЗАЕДНИЦИ

Официјалните лица (функционерите) и службениците од институциите на Заедницата може да доведат и до повреда на финансиските интереси на Европските заедници. Овие неправилности особено често се јавуваат во сферата на директната примена на Правото на Заедницата. Тие се јавуваат во внатрешни сектори на Заедницата, како секторот за човекови ресурси, извршување на буџетот и организацијата на различните институции. Други

⁶¹ Commission of the European Communities v Hellenic Republic, case C-68/88, ECR 2965.Luxembourg, 1989

прекршоци може да се случат во областа на надворешните сектори со директна примена на Правото на Заедницата, на пример, во областа на конкурентното право, трговската политика и социјалната политика. Прекршоците извршени од страна на службените лица на Заедницата често се придружени со други кривични дела, најчесто корупција и малверзации⁶². Во овие случаи, тешко е да се соберат обвинителни докази и да се покренат обвиненија. Освен тоа, измамите и неправилностите кои се јавуваат во институциите на Заедницата се на штета на нивниот кредибилитет и можат да повлечат критики и скептицизам во однос на ЕУ.

4.3. ЕКОНОМСКИ ОПЕРАТОРИ

Економските оператори се одговорни за голем дел од штетата причинета на финансиските интереси на Заедницата. Според член 7 од Регулативата (ЕЗ, Евроатом) бр. 2988/95, економските оператори се дефинираат како физички и правни лица и други тела признаени со националното законодавство (поединци, фирми, јавни установи или локални власти).

Сепак, спорно е дали земјите - членки може да се сметаат за економски оператори. Работниот документ за потребата од известување нерегуларности од 11 април 2002 година дава дополнителни објаснувања за овој концепт, осврнувајќи се на декларација од записникот на Советот. Во декларацијата е наведено дека, во остварување на правата на јавната власт, земјите - членки не можат да се сметаат за економски оператори, каде нивното однесување би имало можно влијание, преку погрешна примена на Правото на Заедницата, во наштетување или обид за наштетување на буџетот на Заедницата. Во овој работен документ, Советодавниот комитет за координација на превенција од измами (СККПИ – CoCoLaF)⁶³ објаснува дека земја - членка може да се смета за економски оператор за потребите на Регулативата (ЕЗ, Евроатом) бр. 2988/95, „при вршење на управувачки дејства, како што се, на пример, организирање обука финансирана од Европскиот социјален фонд (ЕСФ – ESF)⁶⁴ или мерки за подобрување на патната инфраструктура во рамките на програмата на Европскиот фонд за регионален развој (ЕРДФ – ERDF)⁶⁵”.

Економските оператори можат да извршат неправилности и доколку намерно или ненамерно избегнат давачки или добиваат исплати од средствата на Заедницата на кои немаат

⁶² European Court of Auditors, Special Report No.8/98, concerning the Commission departments specifically involved in the fight against Fraud, notably the unite de coordination de la lutte anti-fraude (UCLAF), OJ No C 230/1, Luxembourg, 1998

⁶³ Advisory Committee for the Coordination of Fraud Prevention (CoCoLaF)

⁶⁴ European Social Fund (ESF)

⁶⁵ European Regional Development Fund (ERDF)

право. Овие неправилности често се придружени од други кривични дела, како што се фалсификување на документи или корупција. Освен тоа, сторителите на овие дела често негативно влијаат на поволните одлуки (на пример, во случај на Структуралните фондови) или злоупотребуваат внатрешни информации. Во овој контекст, потребно е да се истакне дека дефиницијата за економските оператори вклучува и професионално организирани криминални групи и мафијашки структури, кои поседуваат големи финансиски средства и развиени логистички структури и користат современи технологии и најмуваат високо квалификувани советници. Тие претставуваат вистинска закана за финансиските интереси на Европските заедници.

5. ПРОЦЕНКА НА РИЗИКОТ И ФОРМИ НА ШТЕТА НА ФИНАНСИСКИТЕ ИНТЕРЕСИ НА ЕВРОПСКИТЕ ЗАЕДНИЦИ

Штетите наметнати врз финансиските интереси на Европските заедници влијаат и како на приходите, така и на расходите на буџетот на Заедницата. Според тоа, тие се претставени врз основа на оваа класификација.

5.1. НЕПРАВИЛНОСТИ НА ШТЕТА НА ПРИХОДИТЕ

5.1.1. Неправилности кои влијаат на традиционалните сопствени ресурси

Криминалните дејства кај традиционалните приходи главно се состојат од давање лажни информации во царинските или субвенциските документи за извоз, увоз или произведена стока. При увоз на стоки во Заедницата од трета земја, увозникот мора да плати даноци, чиј износ зависи од природата, квантитетот, квалитетот и земјата на потекло. Неправилности кои се појавуваат во овој дел влијаат на сите горенаведени елементи.

Оние на штета на традиционалните сопствени ресурси, во прв ред се однесуваат на земјоделските и царинските давачки. Со цел да ја доведат цената на увезената стока на ниво на цените на Заедницата, овие даноци и давачки се собираат од економските оператори кои увезуваат стоки во ЕУ од страна на царинските органи на земјите - членки. Неправилности и измами во оваа област се случуваат кога еден трговец избегнува да плати даноци на царинските органи.

Најчесто, економските оператори даваат лажни информации за природата и/или квалитетот на производот. Производи со висок квалитет (на пример, говедско месо) се

прикажуваат како производи со низок квалитет кога се увезуваат во Европската унија од трета земја, со цел да се платат помали увозни давачки. Со оглед на тоа дека Заедничката царинската тарифа содржи повеќе од 4000 производни кодови, постои голем простор за неправилности.

Иако земјата на потекло на производот обично не влијае на висината на данокот, беа воведени т.н. „поволни договори“ во системот, како што е Општата шема на тарифни преференци, со што се овозможија попусти на давачки и даноци за стоки од одредени земји во развој. Администрирањето на даноците за шеќер се смета за релативно едноставно и остава малку простор за експлоатација.

5.1.2. Други форми на измами кои влијаат на приходите во буџетот на ЕЗ

Како што веќе рековме, дефиницијата на неправилности вклучени во Регулативата (ЕЗ) бр.2988/95 не се однесува ниту на измами со ДДВ, ниту на приходите базирани на БНД во буџетот на ЕЗ.

Сегашниот систем за ДДВ во рамките на ЕЗ остава значителен простор за измамнички активности. Ова е особено видливо во случаи на измама со трансакции во рамките на Заедницата. Сегашниот механизам за изземање ги охрабрува организираните криминалистички групи во повеќе наврати да извршуваат прекугранични и купопродажни трансакции на државно ниво кои немаат никаква комерцијална логика. Целта на овие трансакции е да се избегне плаќање на ДДВ поради државната даночна администрација (т.н. измама со ДДВ налик на вртелешка – carousel fraud) или да се бараат неоправдани отплати (т.н. измама на пренасочување на ДДВ - VAT diversion fraud).

Иако измамите со ДДВ во рамките на Заедницата немаат директно влијание врз буџетот на ЕУ, дефицитарниот придонес од ДДВ треба да се компензира со зголемување на четврто сопствено средство.

Но, со оглед на тоа што Европската канцеларија за справување со измамите (ОЛАФ - OLAF)⁶⁶ нема ингеренции да врши истраги во оваа област, моменталните истраги не опфаќаат активности кои треба да се преземат во борбата против овој вид неправилности.

⁶⁶ European Anti – Fraud Office (OLAF)

5.2. НЕПРАВИЛНОСТИ НА ШТЕТА НА РАСХОДИТЕ

Неправилностите можат да имаат влијание и на расходите во општиот буџет на Европските заедници. Најчестите форми во кои тие се јавуваат се манипулации во областа на земјоделските и структуралните фондови, но и во внатрешните и надворешните политики на Европските заедници.

5.2.1 Неправилности кои влијаат на Заедничката земјоделска политика

Поголемиот дел од неправилностите кои им наштетуваат на расходите од буџетот на Заедницата се јавуваат кај Заедничката земјоделска политика.

Неправилностите во делот за Гаранции се состојат од голем број измами, како што се измами „вртелешки“ (cartousels), повторен извоз и измама за дестинација. Измамата наречена „вртелешка“ се јавува кога производ со добар квалитет се извезува од ЕУ, повлекувајќи високата стапка на субвенции. Истиот тој производ потоа повторно се увезува како производ со низок квалитет, со што повлекува ниски даноци. Трговците можат постојано да си играат „вртелешка“ во, и надвор од Унијата, додека производот не стане неподобен за употреба. Измамата со повторен извоз се состои во враќање на стоките назад во рамки на границите на ЕЗ без знаење на царинската управа. Во измамата за дестинација, за пратката се вели дека оди во трета земја привлекувајќи висока субвенција. Но, всушност, таа оди во дестинација која треба да се повлече мала субвенција или да не повлече воопшто никаква субвенција. Неправилностите често се состојат во замена или промена на стоките, кога, на пример, стоките кои се чуваат во интервентните складишта се со понизок квалитет од оној пријавен на властите. Постојат бројни шеми на неправилности; многу често, тие се придружени од други кривични дела, како што се фалсификување на документи, неточна класификација или лажно претставување на стоки или пак учество на службени лица (корупција)⁶⁷.

5.2.2. Нерегуларности кои се однесуваат на структуралните фондови

Структуралните фондови не се имуни на измами и различни форми неправилности. Мора да се напомене дека, од причина што структуралните фондови се финансирани од страна

⁶⁷ Commission of the European Communities, Report from the Commission to the Council and the European Parliament, Annual Report 2004, Protection of the financial interests of the Communities, Fight against fraud, SEC (2005) 973, SEC (2005) 974, COM (2005) 323 final, Brussels, 2005

на Заедницата и земјите - членки, овој вид неправилности може да влијаат и на националните интереси на земјите - членки и на интересите на Заедницата. Фондовите кои се најчесто погодени од овие нерегуларности се Европската фонд за регионален развој, Европскиот социјален фонд, Европскиот фонд за земјоделски насоки и гаранции и Финансискиот инструмент за насоки во рибарството.

Една од најчестите форми на неправилности во овој сектор се состои во повеќекратното финансирање. Ова значи дека истиот проект добива повеќекратно финансирање како резултат на акумулацијата на помош од Заедницата (истиот проект се финансира од два различни фонда или пак од еден фонд и посебен дел во буџетот како што е истражувањето) или националното финансирање (јавен или приватен сектор), кое не се декларира. Вториот тип на неправилности се однесува на финансирање надвор од границата поставена со закон, што значи финансирање на трошоците на исти работи или услуги или од страна на истиот фонд, од страна на различни фондови или од страна на друг дел од буџетот на ЕЗ, каде што не е неопходно постоењето на национална помош (помош од земјите - членки).

Многу често, овие неправилности вклучуваат пренасочување на субвенции, како што се фактурирање на непостоечки или двојни студии со средства пренасочени за лични потреби или за финансирање на политички партии, купување земјиште, експропријација на имот и шпекулација за сопствеништво или субвенционирање непостоечки работи или активности.

Неправилностите можат да се јават во различни фази на постапката: при избор на корисниците на програмата или завршување на работи - услуги или преку повисоко фактурирање на цените од страна на компаниите (бескорисни работи) или преку неправилности во технички услуги. Тие често се однесуваат на неподобни расходи или корисници. Во случаите за јавни набавки, неправилности се јавуваат во фазата на доделување тендер на два начина. Прво, компаниите можат да применуваат анти - конкурентни методи со цел да се постигне повисока цена за договорот. Освен тоа, телата кои го доделуваат тендерот можат да извршат неправилности во нивното работење, често придружени со договори меѓу понудувачот и договорниот орган. Како резултат на тоа, договорниот орган може да го избере корисникот врз основа на корупција или фаворизирање и со тоа да изврши непочитување на условите на тендерот или преку воспоставување на услови за тендер каде се фаворизира одреден понудувач. Неправилности можат да се јават и доколку договорниот орган одбива да дозволи проверки или не наметнува казни, штети или законска камата на засегнатите фирми.

ГЛАВА 3

ПОТРЕБА ОД ЗАШТИТА НА ФИНАНСИСКИТЕ ИНТЕРЕСИ НА ЕВРОПСКАТА УНИЈА И ПРАВНА РАМКА ЗА НЕЈЗИНА ИМПЛЕМЕНТАЦИЈА

1. ОБЕМ НА НЕПРАВИЛНОСТИ ШТЕТНИ ЗА ФИНАНСИСКИТЕ ИНТЕРЕСИ НА ЕВРОПСКИТЕ ЗАЕДНИЦИ

Со цел да се спроведе ефикасна борба против измамите и неправилностите кои се штетни за финансиските интереси на Заедницата, од суштинско значење е да се процени големината на оваа појава. Иако Комисијата подготвува и објавува годишни извештаи за борбата против измамите и ги вклучува овие статистички податоци во сите дотични случаи, невозможно е да се утврди точната цифра на неправилности. Проценките се движат помеѓу 1,4% и 20% од вкупниот буџет на Заедницата. Ова не совпаѓање, меѓу другото, се базира на фактот дека статистиката зависи од сигурноста и точноста на информациите дадени од страна на земјите - членки.

1.1. ОБВРСКА ЗА ИЗВЕСТУВАЊЕ

Еден аспект од ефикасната заштита на финансиските интереси на Заедницата се однесува на обврската земјите - членки да поднесуваат редовни извештаи за неправилности кои биле предмет на примарните административни и судски факти⁶⁸. Како што е потврдено од страна на судската пракса (прецедентно право) на Европскиот суд на правдата, овие обврски се потпираат и на општите принципи на соработка и лојалност кои произлегуваат од член 10 од Договорот за ЕЗ.

⁶⁸ European Commission, DG Regional and Urban Policy DG Employment, Social Affairs and Inclusion, DG Maritime Affairs and Fisheries, Joint Anti – Fraud Strategy 2015 - 2020 for ERDF - European Regional Development Fund, CF - Cohesion Fund, ESF – European Social Fund, FEAD - Fund for European Aid to the Most Deprived, EGF - European Globalisation Adjustment Fund, EUSF – Solidarity Fund and EMFF - European Maritime and Fisheries Fund, Brussels, 2015

Законодавството на Заедницата точно ги утврдува условите за поднесување извештаи за измама и неправилности од страна на земјите - членки, кои се должни да ја известат Комисијата за сите случаи на неправилности со вредност над 4.000 евра (или над 10.000 евра за традиционални сопствени средства).

Од земјите - членки се бара да доставуваат извештаи во врска со неправилностите во рок од два месеци од крајот на секој квартал. Освен тоа, тие треба да ги пријават и ажурираните податоци за доставените случаи, како и релевантни информации за финансиските, административните и судските процеси кои следат и различните фази во наплатата на тие износи.

Како што е дефинирано погоре, само судија, во контекст на судската постапка, може да определи дали се работи за измама. До завршетокот на судската постапка, Комисијата е само информирана за неправилности, од кои некои може да вродат сомневање за измама.

1.2. СПРОВЕДУВАЊЕ НА ОБВРСКИТЕ ЗА ИЗВЕСТУВАЊЕ ОД СТРАНА НА ЗЕМЈИТЕ ЧЛЕНКИ

Квалитетот и точноста на статистичките податоци во врска со неправилностите добиени од страна на Комисијата, како и брзината со која земјите - членки известуваат за случаите, значително се разликуваат.

Националните администрации користат различни методи за истражување на случаите и не постои централизиран систем за управување. Пренесените информации често се фрагментирани, а некои извештаи ниту ја прецизираат висината на причинетата штета, ниту пак ги прецизираат дотичните производи. Бидејќи земјите - членки имаат различни перцепции за тоа што претставува кривичен ризик, во нивната комуникација често не се прави разлика помеѓу случаите на неправилност и измама⁶⁹.

Многу тешко е да се предвидат трендовите во неправилностите, на пример, во областа на Структуралните и Кохезивните фондови, бидејќи проектите и активностите финансирани преку нив се одвиваат во рамки на повеќегодишни програми.

Квалитетот на податоците објавени од страна на земјите - членки варира. Иако во 2001 година бил воведен систем на електронско пријавување на неправилности во земјоделскиот сектор, три земји - членки (Германија, Грција и Шпанија) не го користеле до крајот на 2004

⁶⁹ Commission of the European Communities, Annual Report 2002, Protection of the Financial Interests of the Community and Fight against Fraud, COM (2003) 445 final, Brussels, 2003

година. Две од овие земји (Германија и Шпанија) опфаќаат повеќе од 40% од вкупниот број на пријавени случаи.

Земјите - членки се должни да ја вклучат и годината на расходи во своите извештаи за да се овозможи директна врска меѓу буџетската година и мерките засегнати од неправилности. Во секторот за Европскиот фонд за земјоделски насоки и гаранции (каде што буџетот и календарска година не се совпаѓаат), само 30% од случаите укажуваат на годината на трошоците. Одредени земји - членки ретко ја посочуваат годината на трошоци во своите извештаи.

Се уште постојат многу проблеми во врска со временската разлика помеѓу моментот на откривање на неправилности од страна на земја - членка и пријавување на случајот до Комисијата/ОЛАФ. За споредба, повеќе од 90% од случаите во Европскиот фонд за земјоделски насоки и гаранции и 86% од неправилностите во структуралните фондови се пријавени во рок од две години од нивното откритие. Понатамошното истражување на праксата во земјите - членки открива дека некои од нив ги пријавиле неправилностите дури кога постапката за наплата била веќе во тек. Од причина што успешното опоравување зависи од брзата реакција на надлежните институции, задоцнетото пријавување на неправилности од страна на земјите - членки може да се сфати како индикација за недостаток на интерес за ограничување на финансиското влијание на неправилностите врз финансиските интереси на ЕЗ. На овој начин, земјите - членки, исто така, ги прекршуваат и своите обврски кои произлегуваат од Договорот (член 280 од Договорот за ЕЗ).

Другиот проблем се однесува на обврската за обезбедување на информации за идентитетот на физичките и правните лица кои се вклучени во неправилностите. Некои земји - членки не ги обезбедуваат овие лични податоци (на пример, Германија). Ова доведува до ситуација каде на Европската заедница во суштина не и е дозволено да го знае идентитетот на сторителите кои му наштетиле на нејзиниот буџет.

Како резултат на ова, статистичките податоци презентирани од страна на Европската комисија не ја отсликуваат реалната големина на измамите и нерегуларностите. Нецелосните податоци го отежнуваат добивањето на еден севкупен веродостоен статистички приказ на неправилности во управувањето со средствата на Заедницата, а тоа ја загрозува соодветната и навремена реакција на Заедницата за подобрување на ситуацијата.

2. ПОСЛЕДИЦИ ОД НЕПРАВИЛНОСТИТЕ

Последиците од неправилностите и измамите врз финансиските интереси на Европските заедници може да се поделат во неколку категории. Првиот и најдиректен резултат е значителната штета на буџетот на Заедницата, како на приходите, така и на расходите.

Неправилностите, исто така, имаат индиректен ефект врз функционирањето на Заедничкиот пазар. Разликите во покренувањето на судската постапка против неправилностите од страна на националните администрации предизвикуваат недозволена конкуренција меѓу економските оператори во различните земји - членки, доведуваат до сериозни нарушувања на пазарот и до сива економија. Неправилностите им штетат не само на чесните економски оператори, туку и на даночните обврзници во секоја земја - членка, кои на крајот, мора ја покријат финансиската загуба предизвикана од страна на измамниците. Неправилностите и измамите, во крајна линија, наметнуваат трошок врз земјите - членки, бидејќи, за одреден буџет на Заедницата, приходот од традиционалните сопствени средства кој е изгубен, се состои од придонеси кон Четвртото средство на заедницата, кои пак, се оформени од страна на земјите -членки пропорционално на нивниот БДП.

На крајот, во контекст на последните и идни проширувања, постои зголемена потреба да се гарантира правилното собирање и дистрибуција на зголемениот буџет на Заедницата. Овие аспекти треба постојано се нагласуваат во развојот на сегашните анализи.

3. ПРЕЧКИ ЗА ЕФИКАСНА ЗАШТИТА НА ФИНАНСИСКИТЕ ИНТЕРЕСИ НА ЕВРОПСКИТЕ ЗАЕДНИЦИ

Заштитата на финансиските интереси на Европските заедници мора да надмине одредени пречки и бариери. Во ова поглавје, тие се поделени на правни институционални проблеми, но во дискусијата се вклучени и политички и практични аспекти.

3.1. ПРАВНИ ПРЕЧКИ

3.1.1. Бројни и комплексни правила на Правото на Заедницата

Првиот фактор што ја отежнува заштитата на финансиските интереси на Европската заедница е „преплавеноста со правила” во рамките на правото на Заедницата. Освен тоа што

се многубројни, правилата донесени од страна на законодавецот на Заедницата, често се премногу комплексни, фрагментирани и нејасни. Сложениот систем на правни норми има практични последици во однос на својата разбирливост, примена и опсегот за контрола на правото на ЕЗ. Оваа појава ја поткопува сигурноста и јасноста на законот. Резултира во намалување на вредноста на правилата и всушност, доведува до пад на прифатливоста на целиот правен систем. Иако детални правила ја олеснуваат можноста за затајување и злоупотреба на законот, законодавецот на Заедницата ја избрал оваа опција за да се ограничи нивото на дискреција дадена на земјите - членки при утврдување на потребите за алокација. Ова придонесува до прекумерни барања до националните власти за опсегот на Правилата на Заедницата и го зголемува ризикот од злоупотреба и неправилности во рамките на системот.

Примери на комплексни и нејасни правила се појавуваат како кај приходите, така и кај расходите во рамки на буџетот на ЕЗ. Наплатата (повратот на средства) во Заедницата, особено во областа на земјоделските даноци и царините, е подложна на неправилности во поглед на комплексноста на Заедничката царинска тарифа. Освен тоа, системот на плаќања во Заедницата овозможува значителен простор за експлоатација од страна на економските оператори и компаниите за консталтинг. Распределбата на субвенциите зависи од исполнувањето на критериумите, кои не можат да се проверат, како што се составот или земјата на потекло на стоките (во вториот случај, диференцијацијата ќе биде можна само врз основа на генетски анализи). Очигледно е дека правичноста на таквите норми е доведена во прашање и е невидлива за просечните економски оператори, бидејќи субвенциите се создадени преку лобирање од страна на лоби групи, наместо да бидат прилагодени на барањата и потребите на слободниот пазар.

3.1.2. Нецелосен систем за откривање и спречување

Друг проблем што треба да се анализира се однесува на нецелосниот и незадоволителен систем за откривање на неправилности, што ги намалува можностите за враќање на средствата од измами. Иако во последно време доста е постигнато во овој поглед, особено во однос на оперативната и административна соработка на ОЛАФ со земјите - членки⁷⁰, се уште постојат слабости што треба да се анализираат и подобрат, преку воспоставување на добар и ефикасен систем на добивање податоци, заштита на поткажувачите итн.⁷¹.

⁷⁰ Oelmas, Marty and Vervaele, John, *The implementation of the Corpus Iuris in the Member States*, Antwerp/Groningen/Oxford, 2001

⁷¹ Van den Wyngaert, Christina, *The protection of the financial interests of the EU in the Candidate States*.

3.1.3. Прекугранични карактеристики на сторени неправилности и фрагментација на Европското кривично право

Иако отворените економски граници меѓу земјите - членки на Европската унија го олеснуваат извршувањето на административни прекршоци и кривични дела, гонењето на сторителите се соочува со многу пречки. Една од причините за постојните недостатоци на сегашниот механизам е фрагментацијата во делот на спроведување на Европското кривично право⁷².

Различниот опис на кривичните дела и предусловите за кривична одговорност, како и различните последици од извршувањето прекршоци, ја отежнуваат примената на правилата за кривичното право во случај на прекугранични злосторства. Освен тоа, соработката меѓу органите за гонење и за спроведување на законот во земјите - членки е оштетена поради разликите во процесното право, како на пример, собирањето докази или правната помош.

Меѓусебната правна помош и соработка меѓу полициските сили е несоодветна за оспорување на прекугранична измама. Во случаи на прекугранична финансиска измама, бавните активности на земјите - членки доведуваат до уништување на доказите и исчезнување на осомничените. Освен тоа, преносот на информации помеѓу земјите - членки и меѓу земјите - членки и ОЛАФ, е попречена поради разликите во правилата околу гонењето во секоја земја - членка. Бидејќи истрагата за истото кривично дело може да се спроведе во различни земји - членки од страна на судски или административен орган, директен контакт е најчесто невозможен, ниту во пракса, ниту правно. Освен тоа, не сите релевантни национални власти имаат пристап до информации во рамките на диференцирани национални правила, особено оние кои се однесуваат на тајноста на даночни и деловни информации или доверливост во кривичните истраги. Освен при директна последица од неказнето дело, станува невозможно да се реконструираат идни финансиски канали кои би можеле да се користат при измама во врска со финансиските интереси на Заедницата.

Освен тоа, постојат и практични тешкотии при административните барања во обвинителните постапки. На пример, некои земји - членки не сакаат да ги прифатат сертификатите издадени од страна на царинските органи на други земји - членки како валидни докази во случаите на преку национална измама штетна за сопствени средства на Заедницата.

Perspectives on the Future of Judicial Integration in Europe, ERA Forum 3-2001, p. 35, Berlin/Heidelberg, 2001

⁷² Pujas, Veronique, *The European Anti-Fraud Office (OLAF): a European policy to fight against economic and financial fraud*, Journal of European Public Policy, p. 778-797, Brussels, 2003

Поради овие проблеми, кривичното гонење и санкционирање за извршени кривични дела на штета на финансиските интереси на Европската заедница се смета како нееднакво и од таа причина неправедно, комплицирано и во принцип, неефикасно.

Како главен заклучок за овој аспект, може да се забележи дека додека границите меѓу земјите - членки се отворени за криминалци, тие често остануваат затворени за национални органи кои го спроведуваат законот. Прекуграничниот карактер на неправилностите предизвикува многу тешкотии во неколку аспекти од истрагата и обвинителската постапка: прашања во врска со надлежноста на земјата, проблеми со собирање и понатамошно користење на докази или размена на податоци.

Овие пречки не може да се надминат без взаемна соработка и помош од Заедницата и телата во ЕУ како што се ОЛАФ, Евроцаст и Европол.

3.2 ИНСТИТУЦИОНАЛНИ ПРЕЧКИ

Институционалните проблеми во однос на заштитата на финансиските интереси на Европските заедници се однесуваат на поделбата на надлежностите во спроведувањето на правото на Заедницата и судирот на интереси помеѓу институциите на Европската заедница и земјите - членки.

Во согласност со принципот на супсидијарност, јавните органи на земјите - членки се генерално одговорни за спроведување на правото на Заедницата и администрација на финансиски средства на Заедницата. Иако Европската комисија е одговорна за надгледување на расходите на буџетот, околу 80% од исплатата се наоѓа во рацете на земјите - членки. Тоа значи дека земјите - членки одлучуваат како да ги управуваат и надгледуваат програмите на ЕУ во рамките на нивната територија. Земјите - членки се одговорни и за собирање приходи за буџетот на ЕЗ. И покрај тоа што ова е единствениот можен метод во оваа фаза на европската интеграција, оваа поделба на функции создава многу психолошки пречки во поглед на спроведување на правото на ЕЗ и ефикасната заштита на финансиските интереси на Заедницата.

Теоретски гледано, земјите - членки треба да бидат заинтересирани за правилното функционирање на Заедничкиот пазар, но очигледно е дека одредени интереси на поединци, т.е. гласачите, често надвладуваат.

Правото на Заедницата се смета за нешто „туѓо и далечно“, а буџетот на Заедницата се смета за помалку достоин за заштита во однос на националните финансиски интереси. Освен

тоа, регионалната администрација е повеќе заинтересирана за добивање на финансиски средства од структуралните фондови, наместо за нивното соодветно и правилно трошење.

Освен собирањето и дистрибуцијата на средствата на Заедницата и спроведувањето на другите правила на ЕЗ за надзор и контрола, должностите за пријавување, нормализирање на состојбата по измами и обвинителната постапка, зависат од активирањето и мотивацијата на националните власти. Земјите - членки се свесни дека откривањето на неправилности и измами наметнува дополнителни финансиски трошоци врз националниот буџет (трошоци за истражување и започнување обвинителна постапка), иако тоа е најчесто загуба за ЕЗ. Како резултат на тоа, тие имаат слаб поттик за покренување постапки против неправилности. Други фактори, како што се преоптовареноста на институциите за спроведување на законите или поставување приоритети за покренување постапки за поинакви случаи, исто така придонесуваат до оваа ситуација. Административните и правните неадекватности во овој контекст се состојат од недостаток на информации, несоодветен надзор, недоволна соработка и недостаток на политичка волја, процедурална комплексност и поделба на одговорностите за спроведување на законот. Недоволното спроведување на постапки за гонење од страна на земјите - членки е предизвикано и од недостатокот на средства или потребна експертиза за справување со обемот на измами во Заедницата.

4. ЕВОЛУЦИЈА НА ПРАВНИТЕ ИНСТРУМЕНТИ ЗА ЗАШТИТА НА ФИНАНСИСКИТЕ ИНТЕРЕСИ НА ЕВРОПСКИТЕ ЗАЕДНИЦИ

4.1. ИСТОРИСКИ РАЗВОЈ НА МЕХАНИЗМИТЕ ЗА СПРЕЧУВАЊЕ НА ИЗМАМИ ВО РАМКИТЕ НА ЕЗ

По серијата измами од голем размер врз буџетот на Заедницата во 1960-ите, Комисијата почна да воспоставува координативни функции и функции за надзор во борбата против измамите кои им наштетуваат на финансиските интереси на ЕЗ⁷³. Но, во оваа фаза, претставниците на ЕЗ беа овластени само да им помогнат на националните власти во нивните истраги.

Во текот 1970-ите, Комисијата бараше донесување заеднички правила за заштита на финансиските интереси на Заедниците во рамки на кривичното право. Иако беше неуспешна во оваа задача, стана јасно дека брзо растечкиот буџет на Заедницата пропорционално

⁷³ Vervaele John, *Towards an Independent European Agency to Fight Fraud and Corruption in the EU*, Vol. 713, Antwerp/Groningen/Oxford, 1999

привлече измами и беа лансирани соодветни контра-мерки преку низа на секторски регулативи⁷⁴.

Од крајот на 1980-тите години, активностите во оваа сфера се интензивираа и се одвиваа дискусии во врска со прашањето за правната заштита во рамки на законот на Заедницата и националното законодавство. Беа иницирани посебни мерки за справување со измами, особено преку прописи во земјоделскиот сектор, кои им наметнаа обврска на земјите - членки да се справат со измами против финансиските интереси на ЕЗ и измами против финансиските интереси на земјата - членка на ист начин. Член 5 од Договорот бара од земјите - членки да ги преземат сите неопходни мерки со цел да се гарантира примената и ефикасноста на правото на Заедницата.

4.2. UCLAF И ЗАШТИТАТА НА ФИНАНСИСКИТЕ ИНТЕРЕСИ НА ЕЗ

Во својот извештај од 1987 година, Европската комисија предложи основање на одделенија за борба против измами во секој оддел на Комисијата, поддржани од страна на централна координативна единица. Оваа децентрализирана структура беше основана во 1988 година под името Единицата за координација на борбата против измами (UCLAF)⁷⁵. Потоа, во 1995 година, единиците за борба против измама DG AGRI⁷⁶ и DG TAXUD⁷⁷ станаа дел од UCLAF. Главната оперативна улога на UCLAF се состоел во поддршка на земјите - членки и координирање на соработката меѓу земјите - членки и релевантните служби на Комисијата. UCLAF беше овластен да им помогне на земјите - членки во насочување на своите напори за проверка и контрола на високоризичните сектори и области на активност каде дошло до измама, како и да ги поддржи во собирањето на информации. UCLAF исто така беше одговорен за создавање на бази на податоци за тековните истраги на Комисијата при сомневање за измама и за случаите пријавени до Комисијата од страна на земјите - членки.

Регулатива на Советот бр.2185/96⁷⁸ го овласти UCLAF да извршува надворешни истраги за случаи при сомневање за измами за да ги идентификува сумите за чие враќање постои ризик и да подготви случај погоден за поднесување до јавните обвинители во земјите -

⁷⁴ White, Simone, *Protection of the Financial Interests of the European Communities: The fight against fraud and corruption*, The Hague/London/Boston, 1998

⁷⁵ Unite de coordination de la lutte anti-fraude - Unit for the Coordination of Fraud Prevention (UCLAF)

⁷⁶ Directorate General for Agriculture and Rural Development

⁷⁷ Directorate General for Taxation and Customs Union

⁷⁸ Council of the European Union, Regulation (EUROATOM, EC) No. 2185/96, concerning on-the-spot checks and inspections carried out by the Commission in order to protect the European Communities' financial interests against fraud and other irregularities, OJ No L 292/2, Brussels, 1996.

членки. За внатрешните истраги, беше усвоена посебна правна основа со Одлука на Комисијата од 14 јули 1998 година и согласно истата, доколку официјалните лица или службеници на Комисијата дознаат за постоење на докази кои довеле до претпоставка за можни случаи на измама, корупција или која било друга незаконска активност на штета на интересите на Заедниците, тие се должни без одложување, да достават информации до нивните претпоставени или директно до директорот на UCLAF. Одлуката за започнување на внатрешна контрола во рамките на Комисијата, во принцип, мора да се направи од страна на директорот на UCLAF.

Како вработен во Комисијата, директорот на UCLAF е целосно интегриран во административната хиерархија. Токму овој хиерархиски систем, кој се карактеризира со принципот „од долу нагоре“ при известување, надзор и обврска да се следат инструкциите, го овозможил потиснувањето на внатрешните истраги. Ефективноста на UCLAF беше оценета од страна на Европскиот суд на ревизори (ЕCP - ECA)⁷⁹. Во својот Специјален извештај⁸⁰, ECA го привлече вниманието на голем број практични недостатоци. Овие недостатоци се состоеја во проблеми со користењето и ефикасноста на базите на податоци на UCLAF, отсуство на хармонизиран метод за документирање и управување со датотеки, како и недостиг на насоки за тоа како да се совладаат големиот број на откриени случаи на измами. ECA заклучи дека процедурите и одговорности кои се однесуваат на борбата против внатрешната корупција ниту биле јасни, ниту целосни. Позицијата и активноста на UCLAF биле оценувани и во првиот извештај⁸¹ на Комитетот на независни експерти (КНЕ - CIE⁸²). CIE бил основан од страна на Европскиот парламент со цел да се испита начинот на кој Комисијата открива и се справува со измама, лошо управување и непотизам, вклучувајќи и темелен преглед на практиките на Комисијата за доделување на сите финансиски договори.

Во својот извештај, CIE изрази загриженост за двосмисленоста на позицијата на UCLAF во Комисијата критикувајќи го нејзиното дуплирање на услуги за внатрешна ревизија и неефикасноста во извршувањето на обврските во врска со измамите. Во извештајот беше изнесено дека „интервенирањето на UCLAF понекогаш ги забавува процедурите, без неопходно подобрување на крајниот резултат“. Кога извештајот на CIE беше објавен на 15 март 1999 година, тој ја осуди Комисијата за лошо управување со средства, измама и

⁷⁹ European Court of Auditors (ECA)

⁸⁰ European Court of Auditors, Special Report No.8/98, concerning the Commission departments specifically involved in the fight against Fraud, notably the unité de coordination de la lutte anti-fraude (UCLAF), OJ No C 230/1, Brussels, 1998.

⁸¹ Committee of Independent Experts, *First Report on Allegations regarding Fraud, Mismanagement and Nepotism in the European Commission*, Brussels, 1999

⁸² Committee of Independent Experts (CIE)

непотизам, што резултираше со невиден чин во историјата на Европските заедници - оставка на Комисијата во целост. Друг исход на извештајот беше замена на UCLAF со Европската канцеларија за борба против измами (ОЛАФ)⁸³.

4.3. ЗАШТИТА НА ФИНАНСИСКИТЕ ИНТЕРЕСИ СО ДОГОВОРОТ ОД МАСТРИХТ

Во член 209а од Договорот за ЕЗ се вели дека „земјите - членки треба да ги преземаат истите мерки за борба против измамите кои влијаат врз финансиските интереси на Заедницата, како и кога станува збор за сопствените финансиски интереси“. Обврските кои произлегуваат од член 209а (принцип на асимилација) и член 5 (лојалност и солидарност) се преклопуваат и меѓусебно се прошируваат.

Член 209а од Договорот за ЕЗ ја призна помошната и подредена улога на Комисијата⁸⁴, Од Договорот од Мاستрихт, мерките за заштита на финансиските интереси на ЕЗ се базираа или на член 308 (поранешен член 235) од Договорот на ЕЗ или на третиот столб од Договорот за ЕУ. Првите инструменти донесени за заштита на финансиските интереси на Заедниците беа Регулативата (ЕЗ, Евроатом) бр.2988/95, на Конвенцијата од 1995 година и дополнителни протоколи потпишани во 1996 и 1997 година за заштита на финансиските интереси на Европските Заедници (т.н. PFI⁸⁵ инструменти).

5. ПРИМАРНА И СЕКУНДАРНА ЛЕГИСЛАТИВА

Заштита на финансиските интереси на Европската заедница се врши вертикално преку нејзините институции и хоризонтално преку земјите - членки. Според тоа, правната рамка за борба против измамите е уникатна, бидејќи се темели на две посебни правни основи, една на првиот столб (членови 274 и 280 од Договорот за ЕЗ и неколку инструменти на секундарниот закон), а другата на третиот столб (Член 29 од Договорот за ЕУ).

⁸³ Commission of the European Communities, Decision (1999/352/EC, ECSC, Euratom) establishing the European Anti-fraud Office (OLAF), OJ No L 136/20, Brussels, 1999

⁸⁴ Gormley, Laurence, *Introduction to the law of the European Communities, From Maastricht to Amsterdam, 3rd edition*, London/The Hague/Boston, 1998

⁸⁵ Protection of Financial Interests (PFI)

5.1. ПРИМАРНА ЛЕГИСЛАТИВА

Одредбите од Примарното право кое претставуваат правна основа за дејствување на Заедницата во борбата против измами се членовите 274 и 280 од Договорот за ЕЗ⁸⁶.

Член 274 пропишува дека Европската комисија е одговорна за имплементација на буџетот на ЕЗ. Според оваа одредба: „Комисијата го спроведува буџетот во согласност со одредбите на регулативите во согласност со член 279, на своја одговорност и во рамките на границите на издвојувањата, имајќи ги предвид принципите на стабилно финансиско управување. Земјите - членки соработуваат со Комисијата за да се осигураат дека издвојувањата се користат во согласност со принципите на стабилно финансиско управување”.

5.1.1 Општи забелешки - принцип на супсидијарност

Од основањето на Европските заедници, на земјите - членки им е доверено спроведувањето на Правото на заедницата. Тие се должни да ја осигураат примената на правилата на Заедницата и примената на санкции за какви било прекршувања на правото на ЕЗ⁸⁷. Изворот на оваа поделба е принципот на супсидијарност, кој е вграден во член 5 од Договорот за ЕЗ и појаснет со Протоколот 30 од Договорот. Принципот на супсидијарност предвидува дека „Заедницата ќе постапува во границите на овластувањата кои и се доделени со овој Договор и соодветните цели кои произлегуваат од него”. Од таа причина, институциите на Заедницата имаат право да дејствуваат само доколку Договорот им обезбедува отворено и позитивно овластување. Границите на овие овластувања може да се прошират доколку околностите така налагаат, а можат да бидат ограничени или прекинати, каде што дејствувањата се неоправдани.

Освен тоа, во областите надвор од нејзина надлежност, Заедницата може да дејствува во согласност со принципот на супсидијарност „само ако и до степен до кој целите на предложеното дејствување не можат да се постигнат од страна на земјите - членки на задоволително ниво, и според тоа може, заради обемот или ефектите од предложеното дејствување, подобро да се остварат од страна на Заедницата”⁸⁸.

Затоа, секоја активност на Заедницата мора да биде оправдана како активност која е во согласност со принципите на супсидијарност и пропорционалност со квалитативни или каде

⁸⁶ Lenarts, Koen and Van Nuffel, Piet, *Constitutional law of the European Union*, p.254, London 1999

⁸⁷ Widdershoven, Rob, *The Role of National Administrative Law in Transnational Enforcement Cooperation*, p.131, Antwerp/Groningen/Oxford, 1999

⁸⁸ Haekkerup, Nick, *Controls and Sanctions in the EU law*, p.31, Copenhagen, 2001

што е можно, квантитативни индикатори. Врз основа на насоките од Протоколот 30, прашањето што се разгледува мора да има транснационални карактеристики што не може задоволително да се регулира со активностите на земјите - членки. Активности преземени само од земјите - членки или пак недостатокот од дејствување на Заедницата би биле конфликтни со барањата од Договорот или значително би им наштетиле на интересите на земјите - членки, а дејствувањето на ниво на Заедницата ќе произведе очигледни бенефиции поради нејзиниот опсег или влијание во споредба со дејствувањето на ниво на земјите - членки.

Конечно, во согласност со член 5 (3) од Договорот за ЕЗ „било каква активност од страна на Заедницата нема да го надмине она што е неопходно за постигнување на целите на овој Договор”.

Распределбата на надлежности беше воведена во член 280 од Договорот за ЕЗ, која иницираше „споделена надлежност” на Заедницата и земјите - членки во областа на заштитата на финансиските интереси на ЕЗ.

5.1.2.Распределба на надлежности

Членот 280 од Договорот за ЕЗ го замени член 209а од Договорот за ЕЗ (во верзијата на Мастрихт) и воспостави нова и посилна правна рамка за заштита на финансиските интереси на Европската заедница.

Врз основа на член 280 (1), „Заедницата и земјите - членки ќе се борат против измамите и сите други незаконски дејства кои влијаат врз финансиските интереси на Заедницата преку мерки кои треба да се преземат во согласност со овој член, кој ќе делува како пречка и ќе овозможи ефикасна заштита во земјите - членки”. На тој начин, член 280 (1) од Договорот за ЕЗ воведува „заедничка надлежност“ на Заедницата и земјите - членки во областа на заштитата на финансиските интереси на ЕЗ. Член 280 (2) од Договорот за ЕЗ пропишува дека „земјите - членки треба да ги преземат истите мерки за спречување на измами кои влијаат врз финансиските интереси на Заедницата како и оние кои ги преземаат за спречување на измами кои влијаат врз нивните сопствени финансиски интереси”. Потеклото на оваа одредба, со која се воведува принципот на асимилација, беше прецедентно право (судска практика) на Европскиот суд на правдата. Главните принципи кои ја формираат основата за оваа одредба од Договорот се принципот на недискриминација и принципот на

асимилација⁸⁹, содржани од страна на ЕСП во пресудата на Комисијата за случајот, Европските заедници против Грција.

Обврската на земјите - членки да обезбедат еднаков третман за интересите на Заедницата како и при третманот на нивните сопствени финансиски интереси е проширена во материјалното право од казненото и управно казненото право, како и во управното право кое и дава на Заедницата иста правна положба како и националните канцеларии на земјите - членки со цел да се спроведат нивните права. Освен тоа, во согласност со член 280 (3) од Договорот за ЕЗ, земјите - членки се должни да остварат тесна соработка со Комисијата во борбата против измами. За оваа цел, Комисијата го воспостави Советодавниот комитет за координација во спречувањето измами (CoCoLaF), составен од делегати на земјите - членки со кој претседава Комисијата. Нејзините главни задачи се состојат во следење на мерките преземени против неправилностите и поставување форум за размени и консултација помеѓу Комисијата и земјите - членки во врска со мониторинг – процесот⁹⁰.

Член 280 (4) од Договорот за ЕЗ произлезе од дејностите на земјите - членки и Заедницата на полето на борбата против измами. Демократската легитимност на правните акти преку воспоставување на санкциониранчки норми е обезбедена преку постапката за заедничко одлучување согласно член 251 од Договорот за ЕЗ.

Поради тоа, законодавецот на Заедницата има можност, да ги преземе сите неопходни мерки за да борба против измами, што доведува до ефективна заштита. Освен тоа, во согласност со Протоколот за принципите на супсидијарност и пропорционалност, неопходно е Заедницата да дејствува доколку земјата - членка не е во можност да ја постигне целта и доколку Заедницата е во подобра позиција да го стори тоа. Таквата ситуација може да настапи во случај на прекугранична измама против интересите на Заедницата. Заштитата се добива преку административни санкции од Заедницата, применувајќи секторски или хоризонтални мерки. Заедницата, исто така, има право да бара приближување на кривичниот закон за заштита на интересите на Заедницата преку директиви, доколку мерките за асимилација на земјите - членки не се доволни за ефективна заштита. Долг период беше спорно дали Заедницата е надлежна да воспостави свои криминални елементи за кривично дело за заштита на финансиските интереси врз основа на член 280 (4) од Договорот за ЕЗ.

⁸⁹ Commission of the European Communities, Report: *Protection of the Community's Financial Interests, Synthesis Document of the comparative analysis of the reports supplied by the Member States on national measures taken to combat wastefulness and the misuse of Community resources, Comparative analysis of the reports supplied by the Member States*, COM (95) 556 final, Brussels, 1995

⁹⁰ Commission of the European Communities, Decision (94/140/EC) setting up an advisory committee for the coordination of fraud prevention, OJ No L 61/27, Brussels 1994

До неодамна, повеќето научници и судската пракса фаворизираа став дека, во согласност со член 280 (4), Алинеја 2 од Договорот за ЕЗ, националното кривично право и националната примена на правото не треба да бидат предмет на интервенција и дека Заедницата нема надлежност да воспостави кривични санкции.

Според одредени мислења не е исклучена можноста Заедницата да создаде свои сопствени кривични норми кои ќе бидат валидни паралелно со националните кривични закони. Според ова мислење, користењето на PFI инструментите основани во рамките на третиот столб можат да се префрли и во првиот столб врз основа на член 280 од Договорот за ЕЗ. Со пресуда на Комисијата на ЕЗ против Советот на ЕУ од 13 септември 2004⁹¹ се направи првиот чекор кон овој пристап. Во неа се наведува дека Советот на Европа има надлежност да обезбеди заштита на животната средина преку користење на кривични санкции за сериозни кривични дела.

На крајот, во согласност со член 280 (5) од Договорот за ЕЗ, „Комисијата во соработка со земјите - членки, секоја година треба да достави извештај за превземените мерки за имплементација на овој член до Европскиот парламент и до Советот”. Со цел да се овозможи Комисијата да ги ажурира статистичките податоци користени во подготовка на нејзините годишни извештаи за заштита на финансиските интереси на ЕЗ во согласност со член 280 (5) Договорот на Европската заедница, земјите - членки се должни да и достават на Комисијата информации за случаи каде се забележани неправилности и за напредокот во повратот на средства.

5.2 СЕКУНДАРНА ЛЕГИСЛАТИВА

Со цел да воспостави сеопфатна заштита на финансиските интереси на ЕЗ, Заедницата воспостави група на инструменти за секундарно право. Тие вклучуваат хоризонтални инструменти кои обезбедуваат правна основа за сите видови истраги во сите сектори и инструменти кои ги опишуваат процедуралните модалитети за истраги или специфични секторски регулативи кои ги земаат предвид секторските карактеристики.

⁹¹ Commission of the European Communities v Council of the European Union, case C-176/03 [2005] ECR I – 7879, Luxembourg, 2005

5.2.1. Хоризонтални инструменти

Распределбата на надлежности помеѓу ЕЗ и земјите - членки беше потврдена во општата и хоризонтална Регулатива бр.2988/95 за заштита на финансиските интереси на ЕЗ.

Оваа Регулатива предвидува минимум стандарди за мерки за контрола и санкции за борбата против неправилности на штета на финансиските интереси на ЕЗ. Овој инструмент е често нарекуван „Регулатива PFI“, бидејќи таа ја опфаќа целата областа на финансиските интереси на Заедниците⁹².

5.2.1.1. Надлежности на земјите-членки

Регулативата бр.2988/95 ги обврзува земјите - членки да ги преземат сите неопходни мерки, во согласност со нивните национални правила, за да се гарантира регуларноста и реалноста на трансакциите поврзани со финансиските интереси на ЕЗ. Поради тоа, националните власти вршат надзор за почитување на регулативата на Заедницата во согласност со релевантните национални закони. За таа цел, земјите - членки треба да спроведат истрага за откривање на финансиски неправилности, во согласност со минималните стандарди утврдени во Регулативата.

Горенаведената Регулатива предвидува и минимални стандарди за санкции кои земјите - членки мора да ги наметнат кога приватно лице сторило неправилност на штета на финансиските интереси на ЕЗ.

Прецедентното право (судската пракса) на Европскиот суд на правдата, исто така ја потврди обврската на земјите - членки да вршат функции на надзор за извршување на правото на Заедницата и да спречат било каква ерозија на ефикасноста на правото на Заедницата, како и да дејствуваат со истиот степен на грижа како и при спроведувањето на нивната национална легислатива.

5.2.1.2. Надлежности на Заедницата

Освен проверките извршени од земјите-членки, Регулативата бр. 2988/95 утврдува општи правила на Заедницата за контрола и административни казни за финансиски

⁹² Comijs, Diana, *New priorities in the enforcement of the financial interests of the Community*, in: Vervaele, John, *Compliance and Enforcement of European Community law*, p.306, The Hague/London/Boston 1999

неправилности. Се пропишува дека правото на Заедницата ќе ги усвои потребните административни проверки, мерки и казни.

Европската комисија има право да врши проверки на самото место под услови утврдени со секторските правила и да ја утврди усогласеноста на административните практики со правилата на Заедницата, постоењето на потребните доказни документи и нивната усогласеност со приходите и расходите на Заедницата, како и околностите во кои таквите финансиски трансакции биле извршени и проверени.

Овие истражувачки овластувања потоа беа делегирани на OLAF. Проверките извршени на самото место мора да соодветствуваат со секторот, да бидат пропорционални на целта која се остварува да не бидат претерано оптоварувачки⁹³.

Регулатива (ЕЗ, Евроатом) бр.2185/96 создаде минимум хоризонтални правила за заштита на финансиските интереси на ЕЗ. Регулативата е „хоризонтална“ поради тоа што нејзините одредби се однесуваат на сите области на политиката на ЕУ, доколку постојат точки на оддалечување од финансиските интереси на Заедницата; таа е „минимална“, во смисла дека сите посебни одредби вклучени во секторските регулативи и кои излегуваат надвор од оваа Регулатива, се важечки и можат да се применат⁹⁴.

Оваа Регулатива и дава овластување на Комисијата да врши проверки на самото место во просториите на економските оператори доколку постојат причини за извршени неправилности. Овие проверки можат да се спроведат доколку неправилностите се однесуваат на економски оператори кои дејствуваат во неколку земји - членки, доколку ситуацијата во одредена земја - членка бара таква проверка за зајакнување на случај или пак на барање на некоја земја - членка.

Во согласност со одредбите на оваа Регулатива, инспекторите на Комисијата имаат право на пристап до сите релевантни информации под истите услови како и националните (административни) управни инспектори. Инспекторите на Комисијата мора да дејствуваат во согласност со националните процедури на земјата - членка каде што се врши истрагата и мора да имаат блиска соработка со надлежните државни органи. Властите на земјата - членка можат да учествуваат во проверката или да дејствуваат заедно со Комисијата.

⁹³ OLAF Manual, Brussels, 2009.

⁹⁴ Vervaele John, *Community Regulation and Operational Application of Investigative Powers, the Gathering and Use of Evidence with Regard to the Infringement of EC Financial Interests*, Antwerp/Groningen/Oxford, 1999. in: Vervaele John, *Transnational Enforcement of the Financial Interests of the European Union, Developments in the Treaty of Amsterdam and the Corpus Juris*, Antwerp/Groningen/Oxford, 1999

5.2.2. Легислатива за создавање на ОЛАФ

Европската канцеларија за борба против измами (ОЛАФ) беше основана со Одлуката на Комисијата 1999/352. Со Одлуката на Канцеларијата и беа делегирани извршни овластувања на Европската комисија во врска со сите оперативни активности кои се однесуваат на заштитата на финансиските интереси на ЕЗ против било какво незаконско однесување кое резултира во административни или криминални дејства.

Одлуката особено и довери на ОЛАФ надлежност за извршување на внатрешни и надворешни административни истраги за откривање на измама, корупција и други нелегални активности против финансиските интереси на ЕЗ. Освен во истрагите, ОЛАФ игра улога и во координацијата и помошта на земјите - членки и трети земји за помош во кривични случаи, случаи на координација и следење на случаите. Соработката со земјите - членки вклучува и подигање на свеста преку обуки, помош во спроведување на истраги (обезбедување на информации добиени на ниво на Заедницата) и координација на оперативните активности извршени од страна на националните власти во транснационални случаи. ОЛАФ одржува непосредни контакти со националните судски, полициски и административни органи. Таа има воспоставено сигурна мрежа за кореспонденција со земјите - членки наречена Информативен систем за борба против измами и за заемна помош (ИСБПИ – AFIS)⁹⁵. Впрочем, ОЛАФ е овластен и да даде предлог - нацрт за законски иницијативи во врска со борбата против измами, како и да ја претставува Комисијата во областа на заштитата против измами.

5.2.3. Процедурални правила

Регулативата на ЕП и на Советот (ЕЗ) бр.1073/99 и Регулативата на Советот (EURATOM) бр.1074/99⁹⁶ кои се идентични и доверија на ОЛАФ нови овластувања во врска со внатрешните истраги и сите овластувања на Комисијата за спроведување на надворешните истраги. Иако овие регулативи го прецизираат обемот на истрагите на ОЛАФ, тие не претставуваат правна основа за надворешни истраги. Оваа законска основа може да се најде во други правни акти на Заедницата, хоризонтални согласно Регулатива бр.2185/96 или секторски согласно Регулатива бр.2988/95. Регулативите пропишуваат дека ОЛАФ мора да спроведе

⁹⁵ Antifraud Information System (AFIS)

⁹⁶ Council of the European Union, Regulation (EUROATOM) No. 1074/1999 concerning investigations conducted by the European Anti-Fraud Office (OLAF), OJ No L 136/8, Brussels, 1999

истраги со целосна почит кон човековите права и основните слободи, како што е принципот на фер однос и непристрасност во истрагата.

5.2.4. Правна основа за внатрешни истраги

Меѓу институционалниот договор беше потпишан од страна на Европскиот парламент, Советот и Комисијата во мај 1999⁹⁷, откако Европскиот совет во Келн посочи дека институциите и телата на ЕЗ треба да му овозможат на ОЛАФ да спроведе внатрешни истраги во сите институции и тела под еднакви услови. Согласно договорот, ОЛАФ беше овластен да изврши внатрешни истраги за откривање на било какви активности на вработените во Заедницата кои можат да бидат штетни за финансиските интереси на Заедницата и кои можат да доведат до административна или кривичната постапка. Договорот, исто така, воведе процедурални правила кои наметнаа обврска на членовите, официјалните лица и другите вработени во институциите на Заедницата да соработуваат со OLAF во внатрешните истраги. Тој обезбеди и гаранции за правата на лицата засегнати од внатрешните истраги и обврски на инспекторите на ОЛАФ.

Службениците кои работат во служба на Заедницата мора целосно да соработуваат со ОЛАФ во внатрешните истраги и да пружат било каква потребна помош. Службените лица на Заедницата, исто така, се должни да известат хиерархиски доколку дознаат за можен случај на измама, корупција, нелегално дејство или сериозна ситуација која се однесува на извршувањето на професионалните должности што би можело да резултира со дисциплинска или кривична постапка. Службените лица имаат и свои права, како што е правото да се биде информиран за започнувањето и затворањето на истрагата, како и правото за изразување ставови пред да се дадат заклучоци.

5.2.5. Секторски инструменти

Освен хоризонталните мерки од првиот столб, посебни инструменти кои се однесуваат на различни сектори на буџетот на Заедницата формираат правна основа за истрага на неправилности и спаѓаат главно под одговорност на земјите - членки.

⁹⁷ European Parliament, Council of the European Union and Commission of the European Communities, Interinstitutional Agreement between the European Parliament, the Council of the European Union and the Commission of the European Communities concerning internal investigations by the European Anti-fraud Office (OLAF), OJ No L 136/15, Brussels, 1999

Во рамките на секторските инструменти ОЛАФ доби истражни надлежности. Најважните секторски регулативи се: Регулацијата (ЕЗ) бр.1150/2000⁹⁸ (сопствени средства), Регулацијата (ЕЗ) бр.515/97⁹⁹ (сопствени средства и заедничка земјоделска политика ЗЗП - САР), Регулацијата (ЕЕЗ) бр.595/91¹⁰⁰ (заедничка земјоделска политика ЗЗП - САР), Регулацијата (ЕЗ) бр.1258/99¹⁰¹ (заедничка земјоделска политика ЗЗП - САР), Регулацијата (ЕЗ) бр.1260/99¹⁰² (структурални фондови), Регулација бр.1605/2002¹⁰³ - Финансиската регулатива (општ буџет – директни трошоци).

5.2.6. Инструменти за наплата на погрешно платени суми

Некои од инструментите на секундарниот закон беа утврдени со посебна намена за подобрување на наплатата на погрешно платени суми.

Имплементацијата на овие инструменти во земјоделскиот сектор и структурните политики беа предмет на остри критики од страна на ЕСА. Во својот Специјален извештај за враќање на неправилни исплати под САР¹⁰⁴, ЕСА напомена дека базата на податоци на Европската комисија (БПЕК – ЕСА)¹⁰⁵ која се однесува на неправилностите објавена од страна на земјите - членки „не може да се смета за сигурна, целосна и точна“. Згора на тоа, во случаите на структурните политики, ЕСА посочи на неколку слабости¹⁰⁶. Судот оцени дека

⁹⁸ Council of the European Union, Regulation (EC, EURATOM) No. 1150/2000 implementing Decision 94/728/EC, Euratom on the system of the Communities own resources, OJ No L 130/1, Brussels, 2000; Regulation (EC, EURATOM) No 2028/2004, OJ No L352/1, Brussels, 2004

⁹⁹ Council of the European Union, Regulation (EC) No. 515/97 on mutual assistance between the administrative authorities of the Member States and cooperation between the latter and the Commission to ensure the correct application of the law on customs and agricultural matters, OJ No L 82/1, Brussels, 1997; Regulation (EC) No 807/2003, OJ No L 122/36, Brussels, 2003; Regulation (EC) No. 766/2008, OJ L 218/48, Strasbourg, 2008, Regulation (EU) No 608/2013 (EC) No. 1383/2003, OJ No L 181/15, Strasbourg, 2013; Regulation (EU) 2015/1525 OJ No L 243/1, Strasbourg, 2015

¹⁰⁰ Council of the European Communities, Regulation (EEC) No. 595/91 concerning irregularities and the recovery of sums wrongly paid in connection with the financing of the common agricultural policy and the organization of an information system in this field and repealing Regulation (EEC) No 283/72, OJ No L 67/11, Brussels, 1991; Regulation (EC) No 1848/2006, OJ No L 355/61, Brussels, 2006

¹⁰¹ Council of the European Union, Regulation (EC) No. 1258/1999 on the financing of the common agricultural policy, OJ No L 160/103, Brussels, 1999; Regulation (EC) No. 1290/2005 OJ No L 209/1, Brussels, 2005

¹⁰² Council of the European Union, Regulation (EC) No. 1260/1999 laying down general provisions on the Structural Funds, OJ No L 161/1, Luxembourg, 1999; Regulation (EC) No 1083/2006, OJ No L 210/25, Brussels, 2006

¹⁰³ Council of the European Union, Regulation (EC, EURATOM) No.1605/2002 on the Financial Regulation applicable to the general budget of the European Communities, OJ No L 248/1, Luxembourg, 2002; Regulation (EU, EURATOM) No 966/2012, OJ No L 298/1, Strasbourg, 2012

¹⁰⁴ European Court of Auditors, Special Report No.3/2004 (2004/C 269/01) on recovery of irregular payments under the Common Agricultural Policy together with the Commission's replies, (pursuant to the second subparagraph of Article 248(4) of the EC Treaty), OJ No C 269/1, Brussels, 2004.

¹⁰⁵ Electronic Communications Registry (ECR)

¹⁰⁶ European Court of Auditors, Special Report No.10/2001 (2001/C 314/02) concerning the financial control of the Structural Funds, concerning the financial control of the Structural Funds, Commission Regulations (EC)

податоците објавени од страна на земјите - членки биле нецелосни, недоследни и застарени, а со тоа и од незначителна вредност за финансиското управување. Според ЕСА, главните причини за ваквата состојба се: недостаток на униформирана дефиниција во однос на податоците кои треба да се пријават, нецелосно и ненавремено исполнување на обврските за известување од страна на земјите - членки, како и недоволното понатамошно следење од страна на Комисијата и OLAF.

6. ИНСТРУМЕНТИ НА ТРЕТИОТ СТОЛБ НАСОЧЕНИ КОН УСОГЛАСУВАЊЕ НА ПРАВОТО НА ЗЕМЈИТЕ ЧЛЕНКИ

Потребата да се донесат инструменти на третиот столб е резултат на ставот на земјите - членки дека законските акти на Заедницата не предвидуваат казни санкции. Земјите - членки го нагласија фактот дека на Заедницата не и била доделена моќ да дејствува во областа на кривичното право.

Заштитата на финансиските интереси на Европските заедници преку механизми на кривичниот закон веќе беше воведена во рамките на механизмите на третиот столб. Земјите - членки усвоија неколку инструменти согласно Договорот за ЕУ, како што е Конвенцијата за PFI (Конвенција за заштита на финансиските интереси на ЕЗ) од 26 јули 1995¹⁰⁷, Првиот протокол од 27 септември 1996, Протоколот за ЕСП од 29 ноември 1997 и Вториот протокол од 19 јуни 1997 (именувани како „PFI инструменти“). Овие инструменти имаа за цел да создадат заедничка основа за кривично - правната заштита на финансиските интереси на ЕЗ. Конвенцијата за PFI, Првиот протокол и протоколот на ЕСП стапија на сила на 17 октомври 2002 година, по што следеше ратификација од страна на тогашните 15 земји - членки. Вториот протокол не стапи на сила, бидејќи не беше ратификуван од страна на сите земји - членки. Новите земји - членки беа обврзани да се придржуваат до овие инструменти согласно член 3 (4) од Актот за пристапување, дури и ако овие инструменти не биле ратификувани од „старите“ земји - членки.

Главната цел на Конвенцијата за PFI беше да се елиминираат недостатоците и недоследностите во однос на измамите штетни за финансиските интереси на ЕЗ. Благодареејќи на „принципот на еквивалентност“, кој исто така е содржан во член 280 (4) од Договорот за ЕЗ, системите за криминалитет во однос на измама станаа поблиски во рамките на ЕУ.

No. 2064/97 and (EC) No. 1681/94, together with the Commission's replies, (pursuant to Article 248(4), second subparagraph, EC), OJ No C 314/26, Brussels, 2001

¹⁰⁷ Council of the European Union, Act (95/C 316/03) drawing up the Convention on the protection of the European Communities' financial interests, OJ No C 316/48, Brussels, 1995

Конвенцијата за PFI вовеле заедничка дефиниција за измама и за други сериозни прекршоци кои се на штета на финансиските интереси на Европската комисија и загарантира „принцип на специфичен прекршок“ во кривичните закони на земјите - членки.

Во согласност со Конвенцијата, земјите - членки се обврзани да ги усвојат потребните мерки за да се осигураат дека измамите и сите форми на вршење на измами, како што е учеството, поттикнувањето или обидот за истата, се казнуваат со ефективни, пропорционални и разубедувачки кривични казни. Освен тоа, случаите на сериозни измами мора да се сметаат за екстрадирачко казнено дело, казниво со затворска казна. Друг услов е кривичната одговорност на носителите на одлуки во рамките на бизнис или институција под јурисдикција на земјите - членки за извршени дела на измама.

Конвенцијата, исто така, пропиша правила за соработка на земјите - членки при истрага, гонење и казнување на прекугранични случаи на измами кои се однесуваат на две или повеќе земји – членки. Таквата соработка вклучува взаемна правна помош, екстрадиција, пренос на постапката или извршување на пресуди донесени во друга земја - членка. Освен тоа, во согласност со Протоколот од 19 јуни 1997 земјите - членки се должни да соработуваат со Комисијата во борбата против измамите. Комисијата обезбедува помош преку OLAF која се состои во техничката помош (обука), документациска и логистичка експертиза и оперативна поддршка со цел да се помогне на националните власти да ги заштитат финансиските интереси на Заедницата.

Критички оценувајќи ја примената на инструментите на PFI од страна на земјите - членки, Европската комисија посочи дека делумната примена или не примената на одредбите можат да ја загорзат ефикасноста на целиот систем. Разликите меѓу земјите - членки вклучуваа кривични казни, кои од гледиште на Комисијата не ги исполнуваа критериумите утврдени од страна на ЕСП за да бидат ефективни, пропорционални и разубедувачки. Комисијата заклучи дека инструментите за PFI донесени врз основа на алатките овозможени со Договорот од Матрихт не соодветствуваат со специфичните потреби за заштита на финансиските интереси на ЕЗ во рамки на кривичното право.

Како резултат на оваа критична анализа, Комисијата во 2017 година донесе нова Регулатива¹⁰⁸, за формирање на посебно независно тело, Европско јавно обвинителство (ЕЈО – ЕРРО)¹⁰⁹.

¹⁰⁸ Council of European Union, Regulation (EU) 2017/1939 implementing enhanced cooperation on the establishment of the European Public Prosecutor's Office (the EPPO), Luxembourg, 2017

¹⁰⁹ European Public Prosecutor's Office (EPPO)

7. СИСТЕМ НА САНКЦИИ ЗА ЗАШТИТА НА ФИНАНСИСКИТЕ ИНТЕРЕСИ НА ЕВРОПСКИТЕ ЗАЕДНИЦИ

7.1. САНКЦИИТЕ КАКО ПОЛИТИКА И ЕЛЕМЕНТ ЗА СПРОВЕДУВАЊЕ НА ПРАВОТО НА ЕВРОПСКАТА ЗАЕДНИЦА

Санкциите и правилата за воведување на истите, играат важна улога во гарантирањето на почит, како и на соодветна и ефективна имплементација на законодавството на Заедницата. Во природата на сите постоечки правни поредоци е да се воведат механизми на контрола и санкции, покрај постоењето на материјалното и процесното право, со цел да се гарантира ефикасноста на системот.

Во однос на заштитата на финансиските интереси на Европската заедница, неопходно и задолжително е постоење на соодветен и сеопфатен систем на санкции за политика која е ефикасна во спречувањето на измама, санкциите мора да ја надополнуваат и комплетираат политиката на спречување и откривање на неправилности.

7.2. ТИПОЛОГИЈА НА САНКЦИИ

Санкциите може да се поделат во неколку категории. Тие можат да се разликуваат во однос на својата функција (спречувачка, поправна - корегирачка или казнувачка), нештата на кои се однесуваат (поединци или земји - членки), изворот од кој произлегуваат (национален закон или законот на Заедницата) или последиците кон кои водат (административни или кривични).

7.2.1. Функции на санкциите

Покрај главната цел, која се состои во гарантирање на ефикасноста на законот на Заедницата, санкциите имаат три цели. Првата се состои во спречување на било какво прекршување на законот. Овој исход може да се добие преку превенција, предупредување насочено кон сите да не се ризикува предрасуда или слично, кон одредена личност (посебна или индивидуална превенција). Понатаму, санкциите ќе ја поправат нанесената штета и доколку е можно, ќе ја вратат законски исправната ситуација. Според прецедентното право (судската пракса) на Европскиот суд на правдата, направениот престап треба да биде доволно сериозен за го натера засегнатото лице да почитува одредено правило. Конечно, санкциите ќе

наметнат казна за извршеното дело. Горенаведените цели можат да се постигнат преку различни форми на санкции. Враќањето на бенефициите обично има корегирачка функција, додека мерките како што се парични казни и други надоместоци, имаат и спречувачки и казнувачки функции.

7.2.2. Приматели на санкции

Санкциите на Заедницата можат да бидат изречени и на земјите - членки и на поединци. Санкции можат да бидат изречени и на земјата - членка на чија територија се случила неправилноста врз финансиските интереси на ЕЗ. Ова може да се случи доколку постои несоодветна примена на правото на Заедницата во националниот правен систем или во случај на небрежно администрирање на финансиските средства. Санкциите наметнати на земјата - членка имаат многу посилен ефект одошто гонењето на поединци кои ја користат небрежноста на земјата -членка и извршуваат неправилности.

Санкциите можат да бидат изречени на физички и правни лица. Кај физичките лица, оние кои се опфатени од санкциите можат да бидат економските оператори, претставниците на државната (националната) администрација и вработените во институциите и телата на ЕЗ (откако засегнатата институција го укинала имунитетот).

Мора да се напомене дека санкциите наметнати на земјите - членки и поединците меѓусебно не се исклучуваат, туку се комплементарни во однос на тоа дека однесувањето на разни сторители ќе биде подложно на соодветен систем на казни.

7.2.3. Санкции наметнати од страна на Заедницата и земјите членки

7.2.3.1. Надлежност на Заедницата

Санкции можат да бидат воведени од страна на Европската заедница и земјите - членки. Надлежноста на Заедницата да воведат санкции беше признаена од страна на Европскиот суд на правдата во еден значаен случај¹¹⁰. Врз основа на оваа пресуда, Европскиот суд на правдата потврди дека Комисијата има надлежност во Правилникот да вклучи казни со казнени, наместо само со помошни или компензаторски карактеристики. Овие казни не се наменети да ја заменат кривичната постапка во рамките на земјите – членки, тие треба да утврдат

¹¹⁰ Commission of the European Communities v Federal Republic of Germany, case 240/90, [1992] ECR I-5383, Luxembourg, 1992.

минимални санкции без оглед на кривичната постапка. Комисијата има надлежност да донесе административни санкции во неколку области на правото на Заедницата (како што се законот против монопол¹¹¹ и контрола на спојувањата¹¹²); во политиката на борбата против измами, оваа надлежност се однесува, на пример, на земјоделскиот сектор.

7.2.3.2. Обем на надлежност

Обемот на надлежноста на Заедницата во однос на наметнувањето административни казни за заштита на финансиските интереси на ЕЗ беше прецизиран со прецедентното право на ЕСП. Во случајот „Сојузна Република Германија против Комисијата“, Судот сметаше дека Заедницата, а уште поконкретно Комисијата, е овластена да определува административни казни за лица кои извршиле неправилности. Овие санкции можат да вклучат дополнителни доплати и кратење на бенефиции, како и парични и други казни во областите каде што Заедницата е одговорна за развивање на нејзината политика.

7.2.3.3. Спроведување на санкции

Покрај надлежностите на Заедницата за воспоставување санкции во правото на Заедницата, спроведувањето на казни за прекршување на правото на Заедницата (во овој случај казни за сторени неправилности врз финансиските интереси на ЕЗ) треба да биде главно регулирано со примена на законите на земјите - членки. Како што произлегува од член 280 од Договорот за ЕЗ и од прецедентното право, овој услов се однесува не само на изрекувањето на казни, туку и на истрагата и гонењето.

7.2.3.4. Видови санкции

Санкциите можат да бидат казни и административни. Концептот на Заедницата е карактеристичен и не се однесува на ниту еден национален правен систем, од причина што земјите - членки имаат различни пристапи, а на некои не им е позната оваа класификација (на пример, земји кои го применуваат обичајното право).

¹¹¹ Council of the European Union, Regulation (EC) No.1/2003 on the implementation of the rules on competition laid down in Articles 81 and 82 of the Treaty, OJ No L 1/1, Brussels, 2003

¹¹² Council of the European Union, Regulation (EC) No.139/2004 on the control of concentrations between undertakings (the EC Merger Regulation), OJ No L 24/1, Brussels, 2004.

7.3. ПРИНЦИПИ НА САНКЦИИТЕ

При воведувањето санкции, Заедницата мора да ги следи принципите на прецедентното право на Европските судови. Казната, дури и ако не е кривична по природа, мора да се заснова на јасна и недвосмислена правна основа. Казната не може да биде ретроактивна, мора да биде соодветна, неопходна и пропорционална на целите што треба да се постигнат. На крајот, административна санкција може да се примени откако засегнатото лице добило можност да ги изнесе своите размислувања. Административните одлуки, особено кога содржат санкции, исто така, мора да бидат предмет на судско разгледување.

7.4. САНКЦИИ КАКО ЕЛЕМЕНТ ЗА ЗАШТИТА НА ФИНАНСИСКИТЕ ИНТЕРЕСИ НА ЕЗ

Регулативата бр.2988/95 вовеле разграничување во смисла на административни мерки, административни казни и кривични казни. Оваа трослојна диференцијација произлегува од дефиницијата, правните факти и правните последици.

7.4.1. Административни мерки

Административните мерки се правни последици од неправилностите. Тие мора да се разликуваат од казните, бидејќи не се бара вина во вид на намера или небрежност.

Административните мерки се опишани во член 4 од Регулативата бр.2988/95. Овие мерки се однесуваат на повлекување на погрешно добиената вредност, што може да продолжи на два начина: со обврска да се плати или да се врати доспеаниот или погрешно платениот износ или со целосен или делумен губиток на сигурноста дадена како поддршка во барањето за доделената вредност или при прием на авансот. Примената на овие мерки се ограничува на повлекување на добиената вредност и (онаму каде што е предвидена) камата која може да се утврди врз основа на рамна стапка. Додавање на камата на номиналната вредност која треба да се плати е насочена кон компензирање на загуба направена од страна на властите преку неможноста да се гарантира правилна употреба на финансиските средства.

Во согласност со член 4 од наведената Регулатива, дејствувањата чија цел е добивањето вредност, доколку се спротивни на целите на правото на Заедницата кои се применливи при вештачко создавање услови потребни за добивање на таа вредност, ќе резултираат или во неуспехот да се добие таа вредност или во нејзино повлекување.

7.4.2. Административни казни

Поимот административни казни на Заедницата не е дефиниран ниту со примарното ниту со секундарното право на Заедницата. Административните казни на Заедницата треба да се сфатат како и сите мерки за спроведување утврдени со легислативата на Заедницата преземени во случај на спроведување на неправилности кои повлекуваат неповолни финансиски или економски последици за физички и правни лица.

Административни мерки, кои можат да се применат врз економски оператори кои извршиле неправилности (намерно или од невнимание) и врз лицата должни да преземат одговорност за неправилноста или кои треба да се осигураат дека таа нема да се изврши, се наведени во Регулацијата бр.2988/95.предвидени и во секторските регулативи, кои селективно ќе бидат анализиран подолу.

7.4.2.1. Административни парични казни

Во согласност со член 5 (1) (а) од Регулацијата бр. 2988/95, намерна неправилност или неправилност предизвикана од невнимание може да резултира во административна парична казна. Законодавецот на Заедницата намерно се користи со поимот „административна“ парична казна со цел да појасни дека не се работи за кривична казна. Административните парични казни беа воведени и во секторските инструменти како што е Регулацијата (ЕЕЗ) бр. 2847/93¹¹³.

7.4.2.2. Плаќање на износ поголем од износите погрешно добиени или избегнати

Врз основа на член 5 (1) (б) од Регулацијата бр.2988/95, административната казна може да се состои во „плаќање на износ поголем од погрешно добиените износи или избегнатите износи, плус камата каде што е потребно“. Ова дополнување треба да ги оствари строгите барања да биде спречувачко и ќе биде утврдено во согласност со одредени правила. Надлежноста на Заедницата да ја наметне оваа форма на санкции беше утврдена со прецедентно право и воведена во секторските правила. Поради карактерот на овој вид казни, тешко е таа да се разликува од административната парична казна.

¹¹³ Council of the European Communities, Regulation (EEC) No. 2847/93 establishing a control system applicable to the common fisheries policy, OJ No L 261/1, Luxembourg, 1993

7.4.2.3. Целосно или делумно отстранување на доделена вредност

Неправилноста може да се казни и со целосно или делумно отстранување вредност доделена со правилата на Заедницата, дури и ако операторот погрешно добил корист само дел од таа вредност. Овој вид на казна е содржан и во секторските инструменти, а нејзината примена во пракса значи намалување на субвенциите.

7.4.2.4. Повлекување или исклучување - листи на исклучување („црна листа“)

Друга санкција која беше наведена во член 5 (1) (д) од Регулативата бр. 2988/95 се однесува на исклучување или повлекување на некоја вредност за период кој следи по некоја неправилност.

Овој вид на казна, која е практична по природа, беше воведена во неколку инструменти на секундарното право. Овој вид санкции има за цел да ги одврати економските оператори од извршување неправилности имајќи го предвид потенцијалното исклучување од добивањето субвенции од Заедницата.

Критичниот инструмент, кој беше формиран во секторот на Европскиот фонд за земјоделски насоки и гаранции EAGGF, е Регулатива бр.1469/95 (исто така позната и како Регулатива на „црна листа“)¹¹⁴. Нејзиниот административен карактер и надлежноста на Заедницата за изрекување вакви санкции, беа, исто така, потврдени од ЕСП.

Сегашниот механизам е внатрешен систем кој е поврзан со централното сметководство. Правилата за исклучување се различни и зависат од начините на управување на дистрибуцијата на фондовите на ЕУ (централизирано, децентрализирано или заедничко управување). Исклучувањето во рамките на централизираното управување може да се одвива на задолжителна или дискрециона основа. Во согласност со одредбите од Финансиската регулатива, ваков систем овозможува исклучување на кандидатите и понудувачите осудени за професионална злоупотреба или кои „биле виновни за сериозна професионална злоупотреба на било каков начин кој договорниот орган може да го оправда“¹¹⁵.

¹¹⁴ Council of the European Union, Regulation (EC) No. 1469/95 on measures to be taken with regard to certain beneficiaries of operations financed by the Guarantee Section of the EAGGF, OJ No L 145/1, Brussels, 1995

¹¹⁵ Council of the European Union, Regulation (EC, EURATOM) No.1605/2002 on the Financial Regulation applicable to the general budget of the European Communities, OJ No L 248/1, Luxembourg, 2002; Regulation (EU, EURATOM) No 966/2012, OJ L 298/1, Strasbourg, 2012

7.4.2.5. Привремено одземање на одобрение или признание

Административна казна може да се изрече и во согласност со член 5 (1) (е) од Регулацијата бр. 2988/95 во вид на привремено повлекување на одобрение или признание потребно за учество во шема за помош на Заедницата.

7.4.2.6. Загуба на гаранција или депозит

Различни одредби на Заедницата што се однесуваат на субвенции бараат плаќање на гаранција со цел да се добие лиценца (на пример, за увоз или извоз на земјоделски производи). Во овие случаи, сторената неправилност може да резултира со губење на таква гаранција или депонирани средства обезбедени со цел усогласување со условите утврдени со правилата или надополнување на износот на погрешно издадена гаранција.

7.4.2.7. Други казни

Освен административните казни анализирани погоре, Заедницата може, исто така, да воведо други казни од „чисто економски вид“, кои по својот опсег на дејствување и карактеристики, треба да бидат еквивалентни на административните казни опишани погоре и утврдени со секторските регулативи. Конфискацијата е пример за таква казна утврдена со секторските прописи. Во принцип, конфискацијата се смета како елемент во истрага, што овозможува конфискација на деловни документи како дел од контролите извршени со цел да се спречат или откријат неправилности во земјоделскиот сектор. Други казни, кои под одредени околности можат да бидат во рамките на Член 5 (1) (г) Регулација бр. 2988/95, се наплата на контроли или парични казни, доколку стапката ги надминува реалните трошоци на контрола.

Освен тоа, член 6 од Регулацијата бр. 2988/95 утврдува одредби и постапки кои се однесуваат на суспензија на наметнувањето на административни казни кога започнува кривична постапка против засегнатото лице. Регулациите, исто така, пропишуваат и модалитети и постапки за продолжување на административните казни.

7.5. КРИВИЧНИ КАЗНИ

Долг период преовладува мислењето дека наметнувањето кривични санкции останува единствена и ексклузивна надлежност на земјите - членки. Овој став беше омекнат прво со прецедентното право, а потоа од страна на, повеќе или помалку, директното вклучување на Заедницата во мерки на Регулацијата со релевантноста на кривичното право во третиот столб.

Конечно, еден сосема нов период беше презентираан со пресудата од 13 септември 2005 година, што и овозможи на Заедницата да донесе инструменти со импликации на кривично право во првиот столб¹¹⁶.

Во преамбулата на Конвенцијата за PFI од 1995 година се наведува дека заштитата на финансиските интереси на ЕЗ повикува на кривично гонење на измамничкото однесување кое нанесува повреда на тие интереси. Освен тоа, со оглед на тоа дека измамничките активности не се ограничени на една земја, туку многу често се извршени од страна на организирани криминални мрежи, потребно е да се казни таквото однесување со ефикасни, пропорционални и разубедувачки казни. Во согласност со Конвенцијата, таквото однесување треба, барем во посериозните случаи, да биде казниво со кривични казни (како на пример: лишување од слобода). „Тешките случаи“ на измамничко однесување се дефинирани во член 2 од Конвенцијата како измами што вклучуваат минимален износ од 50.000,00 евра. Онаму каде што износот на измама изнесува помалку од 4.000,00 евра земјите - членки можат да предвидат казни од различен тип (т.е. административни казни).

¹¹⁶ Commission of the European Communities v Council of the European Union, case C-176/03, [2005] ECR I-7879, Luxembourg, 2005

ГЛАВА 4

ЕВРОПСКАТА КАНЦЕЛАРИЈА ЗА СПРАВУВАЊЕ СО ИЗМАМИТЕ (ОЛАФ) И НЕЈЗИНАТА УЛОГА ВО ЗАШТИТАТА НА ФИНАНСИСКИТЕ ИНТЕРЕСИ НА ЕВРОПСКАТА УНИЈА

1. РЕГУЛАТОРНА РАМКА

1.1. МОМЕНТАЛНАТА СОСТОЈБА

ОЛАФ беше создаден во време кога недостатокот на изрична законска основа за регулатива во областа на кривичното право на ЕУ, под неговите многубројни минати маски, доведе до некоординирани и неизбежно спорадични законски обиди за проширување на компетентноста на ЕУ, секогаш кога постоеше можност за легислатива, а во исто време уверувајќи ги земјите - членки дека нивниот суверенитет ќе остане недопрен. Ова доведе до нејасност и преклопување во овластувањата на релевантните агенции¹¹⁷, на начин кој како последица поттикна конкуренција и несогласување помеѓу овие тела кои се бореа за своето место во системот на кривичното право на ЕУ¹¹⁸. Влијанието од оваа неповолна состојба, која опстојува до ден денес, или барем додека Договорот од Лисабон не ги открие своите вистински ефекти врз кривичното право на ЕУ, е отсликано, исто така, во регулаторната рамка на многуте агенции кои дејствуваат во оваа област. На овој начин, од OLAF, Europol и во помала мера Eurojust се бара да обезбедат реални и мерливи резултати додека функционираат во средина која се соочува со институционална неизвесност, каде што иднината на самата агенција, како и на нејзините членови не се излегува надвор од непосредната иднина, каде обликот на нечиј статус секогаш е под микроскоп и сомнеж и каде дури и опкружувањето на сечие дејствување е нејасно, конфликтно и без правна основа.

Може да се изрази еден легитимен став дека оваа ситуација не се разликува од слични агенции и работни односи на друго место во ЕУ или во некои од земјите - членки. Но,

¹¹⁷ Valsamis, Mitsilegas, *EU criminal law*, p.218-219, Oxford and Portland, Hart Publishing, 2009

¹¹⁸ European Court of Auditors, Special Report No. 1/2005 (2005/C 202/01) concerning the management of the European Anti-Fraud Office (OLAF), together with the Commission's replies (pursuant to the second subparagraph of Article 248(4) of the EC Treaty), OJ No C 202/1, Luxembourg, 2005

проблемот со кривичното право на ЕУ и ОЛАФ се состои во тоа дека двосмисленоста и нејасноста на регулативата се судира директно со клучната потреба за прецизност и сигурност: ОЛАФ функционира во рамките на кривичното право (иако главно со административна функција¹¹⁹), а токму во кривичното право е потребна сигурност и прецизност на легислативата. Многу е тешко да се сфати како административните истраги на прекршоците можат да обезбедат легитимност и прифатливост на доказите кои се добиваат во овој процес од страна на националните кривични судови, ако не постојат законски правила за начинот на кој таквите истраги треба да се спроведуваат. проблемот доведува до уште поголема забуна ако одлуката за гонење се случува во област на јурисдикција различна од онаа каде што се спровела административната истрага. Според тоа, не постои сомневање дека ОЛАФ се соочува со невозможна задача. На тој начин, анализата на нејзината регулаторна рамка мора да се разбере единствено како академска идентификација на празнините во нејзината рамка кои се припишуваат исклучиво на законодавците на ЕУ, имено земјите - членки, кои се уште не успеваат да и понудат на ОЛАФ сигурност и прецизност неопходни за нејзино функционирање.

Оваа анализа ќе се фокусира на следниве прашања:

- Административна и оперативна зависност на ОЛАФ;
- Отчетност на ОЛАФ и
- Односите на ОЛАФ со Европскиот парламент (ЕП) и Комитетот за буџетска контрола.

Главната критика на ОЛАФ се состои во нејзината хибридна природа и очигледниот судир меѓу нејзиното работење како независно тело и нејзината фундаментална зависност од Комисијата во својство на главни управувачи на средствата на Унијата. Отчетноста е подложна на дополнителна критика бидејќи недостатокот од истата го нагласува проблемот предизвикан од хибридната природа на ОЛАФ. Освен тоа, отчетноста неизбежно води до дискусија за односите на ОЛАФ со ЕП и нејзиниот Комитет за буџетска контрола (КБК – COCOBU)¹²⁰, единствените тела со избрани претставници на народите на Унијата кои може и треба да ја контролираат работата на ОЛАФ.

¹¹⁹ De Moor, Stefan, *The Difficulties of Joint Investigation Teams and the Possible Role of OLAF*, Euclid, Freiburg, 2009

¹²⁰ Commission du Controle Budgetaire - Budgetary Control Committee (COCOBUC), подоцна преименуван во Comitee on Budgetary Control (CONT)

1.2. АДМИНИСТРАТИВНИ И ОПЕРАТИВНИ ОДРЕДБИ НА ОЛАФ

ОЛАФ спроведува административни истраги во рамките на институциите, телата, канцелариите и агенциите на Заедницата¹²¹, како и истраги за сериозни прашања во врска со извршувањето на професионални должности. Покрај пониското ниво на финансиските импликации на внатрешните случаи на измама, политиката на нулта толеранција на Комисијата ја одржува важноста што ОЛАФ им ја припишува на внатрешните истраги подеднакво како онаа на многуте надворешни проверки. Сепак, сосема е легитимно да се доведе во прашање мудроста на законодавецот во врска со внатрешните истраги. Прво, паралелно (или во судир) со ОЛАФ, институциите на ЕУ имаат обврски за саморегулирање¹²². Второ, обврската на институциите на ЕУ и сите други тела на Заедниците, вклучувајќи ја и Европската инвестициона банка и Европската централна банка, се воведува преку Меѓу институционален договор чие правно обврзување и вредност, како законодавен инструмент, е во најмала мера нејасен, па дури и сомнителен. Трето, во поглед на учеството на соодветните раководители на служби, генерални директори или генералниот секретар во процесот на внатрешните истраги, не е јасно кој ги донесува сите тие пресуди кога се одлучува дали испитуваното тело ќе биде информирано за време на процесот, а доколку постои основано сомневање за неправилност, дали од испитуваното тело ќе се бара да одговори, кои докази се релевантни, или кога и како истрагата или сите понатамошни национални судски истраги може да бидат попречени од преземените чекори во текот на истрагата. Четврто, внатрешните истраги на ЕСП може да бидат попречени поради примена на принципот на доверливост кој го негира пристапот на ОЛАФ до документи во врска со судски постапки што се во тек или се прекинати. Петто, постои колебање кај лицата и институциите да бидат потчинети пред надлежноста на ОЛАФ за внатрешни истраги, додека Европската централна банка се обиде да се исклучи преку воспоставување на свој независен комитет за борба против измами дејствувајќи независно од ОЛАФ¹²³, притоа компромитирајќи ја работата на Канцеларијата (ОЛАФ)¹²⁴. Шесто, самото користење на резултатите на ОЛАФ се компромитирани поради

¹²¹ Elgar Edward, *Justice and Home Affairs in the EU: Liberty and Security Issues after Enlargement*, Cheltenham, 2004

¹²² European Parliament, Council of the European Union and Commission of the European Communities, Interinstitutional Agreement between the European Parliament, the Council of the European Union and the Commission of the European Communities concerning internal investigations by the European Anti-fraud Office (OLAF), OJ No L 136/15, Brussels, 1999

¹²³ European Central Bank, Decision (ECB/1999/5) on fraud prevention (1999/726/EC), OJ No L 291/36. Frankfurt, 1999

¹²⁴ Commission of the European Communities v European Central Bank, case C-11/00, (2003) ECR I-07147, Luxembourg, 2003

разновидноста на правилата за доказна вредност во неговите извештаи како резултат на условите во кои одредени изјави биле земени, или поради тоа што независноста на истражувачот била оспорена, или пак, поради тоа што индивидуалните права на лицето под истрага биле прекршени како резултат на протекување на информации.

ОЛАФ, исто така, врши административни проверки и инспекции на самото место кај националните економски оператори¹²⁵. Надворешните случаи се преземаат со клучната соработка на надлежните државни органи и Советодавниот комитет за координација на превенција на измами при Комисијата¹²⁶. Административните проверки, мерки и казни мора да бидат ефективни, пропорционални и разубедувачки. Тие мора да ја земат предвид природата и сериозноста на неправилноста, на дадената или добиена предност и степенот на одговорност. Извештаи од надворешните случаи се користат како доказ пред националните судови, со што ефикасно се олеснува борбата против измами во рамки на ЕУ на национално ниво. Понатамошната помош за националните власти се обезбедува од страна на Одделението за судски совети на ОЛАФ, чии задачи вклучуваат пренос на досието до националните дисциплински или судски орган кој има надлежност да преземе дејства препорачани во извештајот на ОЛАФ, како начин да се обезбеди поширока оперативна координација. Освен подготвителната, истражна улога, ОЛАФ има и надзорна, убедлива улога по трансферот на досието и од таа причина националните власти го известуваат ОЛАФ за напредокот во случајот. Периодот за ограничување при постапување е четири години од моментот на извршување на неправилноста. Намерните неправилности или оние предизвикани од небрежност може да доведат до административни казни, како што се плаќање административна парична казна; плаќање на износ поголем од износите погрешно примени или избегнати, исклучување од предноста за периодот што следи по периодот на нерегуларност; привремено повлекување на одобрение; губење на сигурност. Враќањето на сумите се презема од страна на земјите - членки, но Комисијата може да ги надомести трошоците за легалните постапки.

Но, оваа прилично идилична слика се чини дека повторно се соочува со голема регулаторна слабост: во внатрешните истраги, ОЛАФ барем изгледа дека ја води операцијата; во надворешните проверки ОЛАФ делува исклучиво преку употреба на национални органи кои де факто го водат процесот. Ова создава голем број на разлики и проблеми. Прво, ОЛАФ е

¹²⁵ Council of the European Union, Regulation (EUROATOM, EC) No. 2185/96, concerning on-the-spot checks and inspections carried out by the Commission in order to protect the European Communities' financial interests against fraud and other irregularities, OJ No L 292/2, Brussels, 1996.

¹²⁶ Commission of the European Communities, Decision (94/140/EC) setting up an advisory committee for the coordination of fraud prevention, OJ No L 61/27, Brussels, 1994

предмет на лавиринт на националните одредби за општата измама (а не конкретно за ЕУ). Второ, само во Франција и Бугарија во рамки на ЕУ измамата е изрично ставена во надлежност на националните ревизорски институции. Трето, мал број национални институции за ревизија ангажираат специјално обучени служби кои се исклучиво надлежни за борба против измами поврзани со фондовите на ЕУ. Четврто, не сите национални ревизорски институции се сметаат за судски власти: во некои земји - членки врховните ревизорски институции имаат сличност со судови во поглед на постоење колегијална структура и честа поставеност на судите како членови, но немаат правосудни функции и целосна независност од Парламентот; во други земји - членки врховните ревизорски институции се целосно ревизорски канцеларии со подредена или барем поддржувачка улога на националните парламенти кои немаат гаранции за целосна независност и широки истражни овластувања резервирани за судските власти, а преносот на досиејата до органите на прогонот не е гарантиран до степенот обезбеден во случај на националните институции за ревизија како што се оние во Белгија, Франција, Грција, Италија, Португалија и Шпанија. Можеби уште поважно за ефикасноста на борбата против измами во ЕУ е дека не судските врховни ревизорски институции не уживаат целосна слобода во преносот на податоци само заради прашањето на доверливост, туку и благодарение на нивното исклучување од одредбите за судска соработка во кривични предмети. Како резултат на тоа, во мнозинството од земјите - членки, каде што националните ревизорски институции немаат судски функции и каде специјализирани единици за борба против измама во ЕУ се присутни во структурите на националната истрага и гонење, ефикасноста на борбата против измама е несигурна.

Друго нерешено прашање е нивото на комуникација помеѓу релевантните тела и потребата за подобрување на размената на информации, како и јасноста на правилата со кои се регулира оперативната активност на ОЛАФ. Првиот проблем веќе беше опфатен со усвојување на Кодексот на однесување „+“ потпишан од страна на Комисијата и ОЛАФ во јули 2003 година, со кои се воведоа мерки во врска со размената на информации за внатрешните истраги на Комисијата. Понатамошен чекор во разјаснувањето на правилата за отворање, затворање и продолжување на истрагите спроведени од ОЛАФ е усвојувањето на два предлози од Комисијата за измените на постојната законска рамка. Со нив се воспоставаат појасни правила за размена на информации помеѓу ОЛАФ и институциите, телата и организациите на Заедницата и му овозможат на ОЛАФ да се фокусира на оперативните приоритети и на забрзувањето на нејзините истраги, што доведе до зајакнување на неговата ефикасност, преку зајакнување на процедуралните гаранции за лица кои се предмет на истраги на ОЛАФ и преку зајакнување на овластувањата на Надзорниот одбор. Оваа регулатива е

надополнета со активности за зајакнување на врската помеѓу ОЛАФ и ЕП и преку обезбедување експлицитни одредби за правилата за известување и за механизмите во внатрешната регулатива на ЕП.

Борбата против измами во ЕУ е попречена поради постоечките неефикасности на национални алатки против меѓународни криминални појави и очигледниот недостаток на соодветна комуникација помеѓу националните ревизорски органи и ОЛАФ. Судската соработката и преносот на податоци меѓу судските власти е нарушена поради неефикасност, фрагментираност, индивидуалност, двосмисленост и сложеност на испреплетени, паралелни и самоконфликтни правила. Но, уште полошо е дека соработката надвор од полициските и судските органи е непозната територија за ЕУ¹²⁷. Како резултат на ова, ОЛАФ се соочува со постоечки тешкотии во добивањето податоци за измами во ЕУ од страна на националните ревизорските органи, дури и кога тие се во можност и сакаат да ги споделат деталите од случаите со институциите на ЕУ. Недостатокот на информации за нови случаи на измама во ЕУ на национално ниво го лишува ОЛАФ од можноста да придонесе за истрагата и досиејата за обвиненијата во раните фази на националниот кривични постапки (во континентална смисла). Затоа, зајакнувањето на ОЛАФ е незамисливо без обезбедување на непречено активно предупредување од страна на националните власти за било кој вид на нови постапки отворени против осомничените во почетокот на истрагите против нив. Со цел да се постигне ова, нејасниот однос помеѓу ОЛАФ и националните власти мора да се разграничи. Освен тоа, употребата на докази што ги стекнал ОЛАФ во рамките на вклучената земја - членка или во други земји - членки мора да се реши. Принципот на признавање на докази ќе му овозможи на ОЛАФ да стекнува, пренесува и користи прифатливи докази дури и кога судењето се одвива во земја - членка различна од онаа каде што доказот бил добиен, чуван или од каде бил префрлен.

Против овие длабоки регулаторни неефикасности и недостатоци во кривичното право на ЕУ, ОЛАФ е повикан да дејствува во надворешни и внатрешни истраги на начин што ќе оневозможи основање на жалби за нелегитимност, недопуштеност, политички неполитизам и институционална или национална дискриминација. Главниот механизам во одбраната на ОЛАФ против вакви чести жалби е нејзиното објективно одлучување и оперативно расудување. Ова може да се потврди само преку способност на Канцеларијата да се спротивстави и отфрли какви било можни идни обиди од надворешни актери да влијаат на оперативните и одлучувачките процеси на ОЛАФ. Од таа причина, независноста е од клучно значење за перцепцијата на ЕУ и на националните актери како дел од успехот на ОЛАФ. Ова

¹²⁷ Stefanou, Constantin and Xanthaki, Helen, *Financial Crime in the EU: Criminal Records as Effective Tools or Missed Opportunities*, The Hague, 2005

многу повеќе важи за внатрешните истражувања: овие кривични или дисциплински истраги не можат да се спроведат од страна на оддел кој може да биде поистоветен со Комисијата, особено бидејќи бројот на внатрешни истраги против Комисијата изнесува речиси две третини од вкупниот број на истраги на ОЛАФ. Овозможувањето на органската независност на ОЛАФ не е нова идеја. Таа лежи зад изборот на законодавецот на Заедницата експлицитно и јасно да воведо основна гаранција за независност на ОЛАФ во одредбата за независност на генералниот директор на ОЛАФ. Со други зборови, законодавецот сметал дека независноста е толку важна карактеристика за ефикасноста на ОЛАФ, што била воведена одредба за нејзино регулирање, наместо да ја остави независната природа на ОЛАФ да биде толкување со други релевантни одредби. Неповолната одлука на креаторите на политиката од тоа време се состоела во тоа дека, за разлика од првичниот предлог на Комисијата, независноста не му била доделена на ОЛАФ како тело, туку на нејзиниот директор. Како резултат на тоа, не може точно да се зборува за независноста на телото, туку само за независноста на нејзиниот директор. Честопати се вели дека независноста на ОЛАФ е само оперативна: но дали тоа е случај и со нејзиниот директор? На крајот на краиштата, ОЛАФ е дел од Комисијата, а поради тоа директорот е нејзин краткорочен договорен вработен.

Во секој случај, законодавецот не запрел тука. Дополнителни гаранции за независноста на ОЛАФ се обезбедени во одредбите поврзани со основањето и функционирањето на нејзиниот надзорен одбор. Прво, основањето на надзорен комитет укажува на постоење на намера ОЛАФ и нејзиниот директор да бидат подложни на надзор од страна на независни експерти. Второ, директива на Комисијата е да ја зајакне независноста на ОЛАФ во однос на било која влада, институција, тело или агенција и редовно да ја следи истражната улога на ОЛАФ и да ја зајакне независноста на директорот на ОЛАФ додека ги извршува должностите и овластувањата на ОЛАФ. Ова е интересна поента. Може да се забележи како изрично воведената независност на директорот може да се зајакне, она што не може да се забележи е како одборот може да ја зајакне независноста на ОЛАФ, бидејќи таа не е изрично воведена. Оваа доста збунувачка одредба само ја покажува двосмисленоста во однос на независноста во времето на донесување на релевантните содржини: оваа контрадикција може легитимно да се искористи за да се покаже дека регулаторната рамка на ОЛАФ е вистинска загатка на компромиси каде во различни одредби на законските документи се појавува распространетост на различни пристапи. Поповолно решение за законодавецот би било да обезбеди зајакнување на независноста на директорот и оперативната независност на ОЛАФ. Ова го одразува доминантното сфаќање во поглед на ова прашање. Трето, најверојатно како средство за зајакнување на независноста на ОЛАФ преку независноста и објективноста на членовите на

надзорниот одбор, членството во одборот се состои од пет квалификувани, независни надворешни лица именувани со заедничка согласност на ЕП, Советот и Комисијата со тригодишен мандат, кој е обновлив еднаш. Членовите избираат претседател со мнозинство гласови за едногодишен обновлив мандат. Не постои можност за суспензија или предвременно прекинување на мандатот на одборот. Одредбите за членство и назначување на Надзорниот одбор имаат за цел да го осигураат телото кое го надгледува ОЛАФ со гаранции за подобност и објективност. Очигледно е дека успеале да го сторат тоа. Но, се наметнува прашањето точно кои квалификации ги бараат членовите и дали би имало смисла да се назначи судија како претседавач на Одборот, за на тој начин, да му обезбеди на одборот, а и во поширока смисла на ОЛАФ, повисок степен на легитимитет преку индиректна судска контрола на операциите. Што се однесува до недостатокот на законска одредба за предвременно разрешување или суспензијата на Одборот, на ова може да се гледа само позитивно. Недостатокот од можни реперкусии за радикални сугестии и можни неповолни оценки за операциите на ОЛАФ му овозможуваат на Одборот да работи и да врши надзор без страв. Четврто и очигледно во врска со оваа последна точка, се овластувањата (мандатот) на одборот. Во извршувањето на своите должности, членовите на одборот ниту бараат, ниту добиваат инструкции од некоја влада или некој орган на Заедницата. Одборот доставува мислења до генералниот директор, по барање на директорот или по сопствена иницијатива, во врска со истражните активности на ОЛАФ. Одборот не смее да се меша во спроведувањето на истраги во тек. Тој може да даде мислење во случаите каде некоја европска институција не постапила по препораките на генералниот директор или каде работата на инспекторите на ОЛАФ е попречена, одложена или спречена.

Одборот поднесува годишен извештај за резултатите од истрагите на ОЛАФ и последователните активности за институциите на Заедницата и го објавува во Службениот весник. И покрај големиот обем на работата на одборот, неговото значење е компромитирано од неговата исклучиво советодавна природа. Не постои одредба за ничија обврска да постапува по извештаите на Одборот, вклучувајќи ги генералниот директор, ОЛАФ или други институции на ЕУ. Како резултат на тоа, единствената активност што може да се очекува од Одборот е едноставно да се идентификуваат и анализираат проблеми во годишниот извештај објавен во Службен весник. Ова е клучен јаз во регулаторната рамка кој ја компромитира улогата која еден надзорен одбор би можел да ја игра во надзорот на работата на ОЛАФ и неговата интеракција со институциите на ЕУ. При секој обид да се зајакне ОЛАФ, зајакнувањето на резултатите од надзорот на нејзиниот надзорен одбор би било неопходно. Петто, се чини дека кругот на извори на информации на Надзорниот одбор е прилично тесен. Одборот ја добива годишната програма за оперативните активности на ОЛАФ, а генералниот

директор ги информира членовите за активностите и истрагите на ОЛАФ, нивните резултати и преземените дејства. Сепак, информациите поврзани со оперативните активности честопати се класифицираат како доверливи, па поради тоа извештаите на ОЛАФ не се секогаш потполни. За ова не постои големо оправдување. На крајот на краиштата, состаноците на Надзорниот одбор се вообичаено пред камери, така што доверливоста не би требало да претставува проблем. Освен тоа, Одборот може да го испита (сослуша) било кој член на персоналот на ОЛАФ, но само со претходно овластување од генералниот директор. Како резултат на тоа, обемот на информациите на Одборот е доста ограничен. Ова е неоправдано поради обврската на Одборот за доверливост, етичките правила по кои се раководи нејзиното членство и степенот на кредибилитет кои лицата назначени како негови членови неизбежно го поседуваат. Навистина е штета што ограничената свест кај членовите на Одборот за секојдневните активности на ОЛАФ е во склад со нивната неспособност да дејствуваат ефикасно при било какво погрешно однесување кои тие го утврдат.

Воведени се дополнителни заштитни мерки за подобрување на оперативната независност на ОЛАФ. Истражните овластувања на ОЛАФ треба да се применуваат независно. Ова е прилично важна законодавна интервенција и всушност една од ретките одредби кои успеале да му овозможат на ОЛАФ да опстане. Оперативната независност, се разбира, е значајна вредност. Но, релевантната изјава нема да има никаков ефект, ако остане нејасна како што е случајот се политичките изјави или изјави за добра воља. Затоа, дополнителните одредби од сличен обем вклучуваат гаранции за функцијата на генералниот директор на ОЛАФ и за овластувањата за следење на Надзорниот одбор. Во однос на раководството на ОЛАФ „генералниот директор е независен во извршувањето на своите должности во истрагите“. Оваа, прилично нејасна изјава се појаснува со дополнителна одредба во која се наведува дека во извршувањето на функциите на директорот, тој „нема ниту да бара, ниту да прима инструкции од која било влада или институција на ЕУ, вклучувајќи ја и самата Комисија“¹²⁸. Прашањето е, што се случува доколку директорот бара или прима вакви упатства? Единствениот можен ефект би бил одбивањето за назначување тела за обновување на договорот на директорот или отпуштање на директорот. Но, второто може да се случи само доколку сите тела за назначување заедно со Надзорниот комитет се согласат на тоа. Без намера да се негира мудроста на заштитениот процес против неправедно разрешување на директорот, недостатокот на други дисциплински одредби за лош директор го подложува клучното внимание врз неговата или нејзината независност како гаранција за ефикасноста на ОЛАФ на

¹²⁸ Commission of the European Communities Decision (1999/352/EC, ECSC, Euratom) establishing the European Anti-fraud Office (OLAF), OJ No L 136/20, Brussels, 1999

детално набљудување. Очигледно е дека одредбите за независност на директорот се несоодветни од причина што тие го даваат општиот принцип без да му овозможат структура и механизми за спроведување.

Одредени олеснувања произлегуваат од правото на директорот да започне истрага по своја дискреција. Но, ова право често е неискористено, што предизвикува загриженост јасно изразена од страна на ЕП. Одредено олеснување има и кај постапката за именување на генералниот директор, која е конципирана на начин кој обезбедува еднаков пристап, транспарентност и праведност во изборот по повеќе консултации со ЕП и Советот.

Но, процедурата за назначување е толку добро воведена што се наметнува прашањето дали законодавецот ги земал предвид сите несигурности во врска со личноста на директорот. Треба да се прифати дека лицето кое ги исполнува барањата поставени од законот на ЕУ за негово назначување за директор навистина, мора да претставува исклучителна личност без постоење на било какво сомневање. Но, исто така, мора да се признае и дека ниедна личност не може да ги надомести многуте недостатоци во регулаторната рамка на Канцеларијата. Можеби како мерило за изборот на личноста треба да биде желбата на таа личност да ги надмине овие празнини. Освен тоа, барем теоретски, директорот може да поднесе тужба против Комисијата пред ЕСП за неуспехот на Комисијата да ја почитува независноста на директорот. Конечно, генералниот директор ја обезбедува оперативната и финансиска независност на Канцеларијата преку избор и назначување на нејзиниот персонал и изготвување на прелиминарен буџет. Но, како може директорот да го постигне ова кога сите буџети се доставуваат до Комисијата, кои потоа треба да бидат разгледани и одобрени од нив? Дали постојат гаранции дека договорот на водечки иследник на ОЛАФ, кој наишол на измама во рамките на Комисијата, ќе продолжи да биде одобрен од истражуваната институција?

Како контраст на ова, барем навидум, како слика за целосна независност, ОЛАФ останува формално дел од Комисијата, а Комисијата дејствува како орган за назначување за директор и персонал на ОЛАФ. Освен тоа, активностите на Канцеларијата се уште се предмет на проценка од страна на Комисијата.

Може да се резимира дека ОЛАФ ужива оперативна независност. Сепак, се уште може да се тврди дека нејзината целосна независност е компромитирана. Постои потреба да се разгледа целосната административна независност на ОЛАФ од Комисијата, како и од било која од традиционалните институции на ЕУ. Примерот со Евроцаст може да бидат избран за оваа цел.

1.3. ОТЧЕТНОСТ НА ОЛАФ

Како што се очекуваше, релативната оперативна независност доделена на ОЛАФ ја прави подложна Канцеларија на проверка на одговорноста, барем до еден релативен степен на одговорност во рамките на институционалната структура на ЕУ. Барањето за одговорност може да се класифицира во две категории: административна и судска одговорност. Административната одговорност (отчетност) подразбира обврски за известување и следење од ЕП и од Судот на ревизори. Судската отчетност се однесува на обврската на ОЛАФ за подложување на механизмите за спроведување на европското право непосредно пред ЕСП.

1.3.1. Административна отчетност: Барања за известување на ОЛАФ и обврски за мониторинг

Во озлогласената бирократија на ЕУ не изненадува фактот дека од ОЛАФ се бара да поднесе голем број известувања. Прво, согласно член 325 (5) од Договорот од Лисабон во врска со обврската од Комисијата да достави годишен извештај до ЕП и Советот околу мерките преземени за исполнување на условите од овој член. ОЛАФ, како органски дел од Комисијата, произведува Годишен извештај за заштита на финансиските интереси на заедниците и борбата против измамите. Обемот на извештајот е на ЕП и на Советот да им претстават сите чекори преземени од ОЛАФ за заштита на финансиските интереси на Унијата. Поради тоа, овој детален извештај вклучува активности, успеси и планови за иднината. Ова е еден од нај деталните извештаи кои можат да служат како длабинска анализа за работата на ОЛАФ за изминатата година. Така, овој годишен извештај може да биде основа за детален преглед на ОЛАФ од страна на двете главни надворешни институции на ЕУ. Но, овој извештај претставува само дел од општиот извештај за активностите на Комисијата и работата на ОЛАФ, иако во центарот на релевантната стратегија и активност на Комисијата, може да бидат засенети од прашања од општата политика кои неизбежно го бараат вниманието на двете институции. Како резултат на ова, проблемите врзани за деталите поврзани со конкретни случаи, па дури и правата на оние кои се вклучени во нив имаат тенденција да бидат изгубени во општата анализа на политиките. Освен тоа, проблемите со доверливост спречуваат извештајот да биде целосен и релевантен за оперативните детали од работата на ОЛАФ.

Второ, генералниот директор на ОЛАФ е задолжен редовно да поднесува извештај до ЕП, Советот, Комисијата и Судот на ревизори за наодите од истражувањата извршени од страна на ОЛАФ. За оваа цел, ОЛАФ изработува годишен извештај за оперативните

активности упатен до сите институции на ЕУ. Но, и овој годишен извештај се соочува со одредби за доверливост: извештајот мора да ја почитува доверливоста на истрагите, легитимните права на вклучените лица и сите национални одредби применливи во судските постапки. Како резултат на тоа, извештаите се често нејасни и содржат намерни пропусти како начин да се задржи доверливоста на случаите. Ова е неповолна состојба на работите бидејќи се чини дека е дозволено легитимната потреба за доверливост да ја поткопува суштината на самиот извештај. Иако мора да се задржи доверливоста, вознемирува фактот за можен конфликт на интереси на оние кои субјективно расудуваат за прашања поврзани со доверливоста, со други зборови, вработените во ОЛАФ на кои им е од интерес да се молчи за прашања на неправилност се истите тие кои ќе одлучат дали овие прашања се доверливи, на тој начин заштитувајќи се од понатамошни проверки. Потребата за доверливост можеби е неспорна, но таква е и потребата за отчетност, на крајот на краиштата, мора да постои тело кое ќе има пристап до сите детали и на тој начин целосно да го провери ОЛАФ.

Трето, директорот на ОЛАФ мора редовно да го информира надзорниот одбор на Канцеларијата за активностите на Канцеларијата, нејзините истражувања и резултати и сите преземени активности. За целите на оваа одредба, ОЛАФ поднесува Месечен извештај за своите оперативни активности. Нивото на информации дадени на надзорниот Комитетот повторно е оставен на субјективното расудување на Канцеларијата и нејзините директори. И тука, можниот конфликт на интереси не може да се исклучи. Освен тоа, ефектот од било кое откривање на прекршок врз ОЛАФ и персоналот е апсолутно минимален и сведен на белешка во Извештајот на Комитетот. Како резултат на тоа, телото чија функција е детално да го анализира ОЛАФ, останува немоќно и не може да дејствува по ниеден проблем.

Четврто, во рамките на Циклусот за стратешко планирање и програмирање (ЦСПП – SPP)¹²⁹, циклус при Комисијата, генералниот директор на ОЛАФ до Комисијата доставува Годишен извештај за активностите на Комисијата, но и полугодишен преглед за спроведувањето на Годишниот план за управување на ОЛАФ. И тука се јавува прашањето на доверливост. Во секој случај, овие се извештаи до мајката институција и затоа може да се сметаат за внатрешни извештаи чија цел е да го покажат нивото на успех во извршувањето на должностите на единицата како начин за post hoc проценка на трошоците наспроти извршувањето и идните проценки на трошоците во рамките на циклусот и пошироко.

Овие четири нивоа на обврски за известување го покажуваат нивото на притисок и бирократско оптоварување на ОЛАФ и неговиот генерален директор на месечна, годишна и

¹²⁹ Strategic Planning and Programming Cycle (SPP)

две годишна основа. Меѓутоа, поголемиот број од обврските за известување¹³⁰ нужно не го одразуваат приложувањето на адекватна информација на оние до кои ОЛАФ известува и е органски одговорен. Доверливоста спречува давање на целосна престава до сите релевантни тела, а теоретската можност за манипулација со претставата дадена од ОЛАФ во овие неизбежно делумни извештаи не може да се исклучи. Загрижува, па дури се смета и несоодветен, фактот дека законодавецот доделува класификација на доверливост на ОЛАФ и неговиот директор: изгледа дека одговорните се во можност да го изберат опсегот на својата анализа. Освен тоа, извештаите имаат тенденција да се однесуваат на обемот на преземените активности наместо на деталите на активностите. Освен тоа, ОЛАФ се обвинува дека некои од неговите извештаи дава неспоредливи докази за активностите на ОЛАФ, со што се спречува извлекување на корисни заклучоци. Во своите годишни извештаи ОЛАФ приложува прекрасна анализа на статистиката и трендовите во истрагите; сепак, се уште нема референца за деталите за оперативните и стратешките активности во конкретни случаи (дури и оние кои се илустрирани како студии на случај), а со тоа и мала можност за било каква плодна проценка за легитимноста на активностите преземени во истрагите, дури и во затворените.

Вториот аспект на механизмите за административна одговорност се однесува на следење на улогата на ЕП и на Судот на ревизори. Административните и оперативните активности на ОЛАФ се следат од страна на КОКОБУ Комитетот е одговорен за разгледување на измами и неправилности во спроведувањето на буџетот на Унијата, мерки за спречување и гонење во такви случаи и заштита на финансиските интереси на Унијата воопшто. Парламентот може да побара од Комисијата да приложи докази за извршувањето на расходите или функционирањето на системите за финансиска контрола. Комисијата е должна да го испочитува барањето. Освен тоа, Парламентот има право да го анализира спроведувањето на проверките, спречувањето, гонењето и казнувањето на измами и неправилности кои влијаат врз буџетот на Европската унија, а кои се однесуваат на заштитата на финансиските интереси на Заедницата воопшто. Овие одредби се однесуваат и на ОЛАФ, но и тука, Парламентот мора да ја почитува независноста на Канцеларијата во остварувањето на своите овластувања за истражување. За таа цел, КОКОБУ е одговорен за прашања поврзани со заштитата на финансиските интереси на Заедницата воопшто. КОКОБУ приложува нацрт извештаи и мислења за прашања поврзани со заштитата на финансиските интереси на заедниците, вклучувајќи го, конкретно, Годишниот извештај за активностите на ОЛАФ. На барање на

¹³⁰ European Court of Auditors, Special Report No. 1/2005 (2005/C 202/01) concerning the management of the European Anti-Fraud Office (OLAF), together with the Commission's replies (pursuant to the second subparagraph of Article 248(4) of the EC Treaty), OJ No C 202/1, Luxembourg, 2005

КОКОБУ, генералниот директор на ОЛАФ присуствува на состаноците на Комитетот со цел да даде устен извештај за напредокот во конкретни случаи. Овие извештаи се дадени во затворени сесии. Европскиот парламент исто така може да поднесе писмени прашања до Комисијата. ОЛАФ мора да подготви одговори на прашањата кои се однесуваат на нивото на неговата одговорност. Должностите за следење на ЕП се обемни. Се чини дека одбивањето на ЕП да ја разреши Комисијата е единствената можна последица за било каква најдена грешка. Како резултат на тоа, улогата на ЕП во анализата на ОЛАФ е толку значајна што заслужува одделни детални анализи.

Судот на ревизори (ЕСР – ЕСА) има и функција за мониторинг. Согласно член 287 од Договорот од Лисабон, Судот на ревизори (ЕСР – ЕСА) истражува дали приходите и расходите на Заедницата се настанати на законски и регуларен начин и дали финансиското управување е стабилно. Членот 287 од Договорот од Лисабон и членовите 140 и 142 од Финансиската регулатива¹³¹ ги прецизираат условите под кои Судот на ревизори може да има пристап до документи и информации поврзани со финансиското управување на услугите или телата под негова контрола. Кај сите се наведува дека другите институции на Заедницата мора да ги достават документите и информациите до Судот, вклучувајќи ги и оние зачувани на електронски медиум, кои се потребни за извршување на неговите задачи. ОЛАФ мора да ги исполни барањата на судот за информациите што му се потребни за извршување на неговите ревизорски функции. Но, се чини дека Судот нема директни должности за надгледување на активностите и операциите на ОЛАФ. Сепак, има обврска да ги идентификува сите случаи кои не биле согледани од страна на ОЛАФ или пак да утврди било какво не совпаѓање при справување со случаите со цел да се детализираат неефикасности во начинот на кој ОЛАФ ги штити финансиските интереси на Унијата. Оваа индиректна улога за надгледување не носи директни последици за ОЛАФ, иако Судот се обратил до Канцеларијата во минатите извештаи. Овие, исто така, се испраќаат до ЕП, кој може да ги искористи во евалуацијата на ОЛАФ како „Важни референтни документи”. Но, ова е двонасочен однос: ЕП во минатото побарал од Судот на ревизори да анализира одредени прашања од интерес за нивниот извештај, за да може ЕП понатаму да ја преземе работата во свои раце.

Мониторингот претставува процес помеѓу чист административен надзор (во форма на обврски за известување) и судски надзор. Кога станува збор за чист административен надзор нема предвидена вистинска казна за прекршоци, додека во мониторингот, Европскиот

¹³¹ Council of the European Union, Regulation (EC, EURATOM) No.1605/2002 on the Financial Regulation applicable to the general budget of the European Communities, OJ No L 248/1, Luxembourg, 2002; Regulation (EU, EURATOM) No 966/2012, OJ No L 298/1, Strasbourg, 2012

Парламент и Судот на ревизори имаат алатки за да ги идентификуваат проблематичните прашања, во најмала рака, како и да го охрабрат ОЛАФ да ги почитува нивните препораки. ЕП може едноставно да одбие да ја ослободи Комисијата. Судот на ревизори може да го пријави проблемот до Парламентот, кој пак, може да одбие да ја ослободи Комисијата врз основа на тоа. Се разбира, одлуката да не се ослободува не треба да се сфати несериозно, но Парламентот во минатото покажа сила со долги одложувања, па дури и одбивање на ослободување. И покрај тоа, административниот надзор на ОЛАФ не е пропорционален со природата на работата на Канцеларијата, а протокот на информации помеѓу Комисијата и другите институции на ЕУ треба да се подобри. Тело кое истражува кривични дела и кое потенцијално го загрозува угледот и слободата на одреден број граѓани треба внимателно да се надгледува. Но, следењето на ОЛАФ е прилично ограничено. Дали е можно судскиот надзор на ОЛАФ да е толку строг што неговиот административен еквивалент е ирелевантен за целите на воспоставување на механизам за негова соодветна отчетност.

1.3.2. Судски надзор

Судскиот надзор директно се однесува на надзор од страна на судот. Пред да се анализира надзорот од страна на ЕСП, сепак, вреди да се разгледа надзорната улога на Надзорниот одбор на ОЛАФ. Причината за оваа референца е дека е слични тела биле разгледувани како механизми за жалби против одлуките на телото кое се надгледува, со можноста судиите да бидат вклучени во нивното членство. Оттука, членството на Заедничкото надзорно тело на Евроцаст се состои од судии или лица кои уживаат доволна независност. Освен тоа, Заедничкото надзорно тело на Евроцаст може да ги сослуша жалбите против одлуките на Европол, а Заедничкото надзорно тело на Евроцаст може да ги сослуша жалбите против одлуките со кои се одбива пристап до лични податоци против одлуки во врска со корекција на податоците. Освен тоа, одлуките на Заедничкото надзорно тело на Евроцаст се конечни и обврзувачки за агенцијата. Прашањето кое се наметнува е дали надзорното тело на ОЛАФ претставува механизам за барем квази - судски надзор. За жал, ова не е случај ниту во однос на демократијата ниту отчетноста. Ниту составот, ниту пак овластувањето на Надзорниот одбор не вклучува судски елемент. Членовите 11 и 12 од Регулативата на Советот 1073/99 не бараат од Надзорниот одбор да биде составен од членови или поранешни членови на судството. Освен тоа, надлежноста на Комитетот не вклучува судска функција, имено, можноста за судска ревизија на активностите на ОЛАФ и е ограничена исклучиво на мониторинг (советодавна функција). Понатаму, не постои правна основа во релевантните

одредби за можна компензација или жалба против дејствата на ОЛАФ или пропусти пред Надзорниот одбор. Оваа проста споредба на надзорните тела на трите главни агенции во областа на казненото право на ЕУ открива дека телото на ОЛАФ е најслабо од трите. Како резултат на тоа, неговиот мониторинг е исто така најслаб од трите.

Оттука, судскиот надзор на ОЛАФ може да се сфати само преку механизми претставени пред ЕСП. Прашањето е дали постојат одредби и практична можност за такви дејства против ОЛАФ. Можниот механизам може да вклучи постапки за поништување според член 263 (по старо Член 230). Тие можат да бидат применети за поништување на актите на Советот, Комисијата, Европскиот парламент или Европската централна банка, под услов да имаат обврзувачки правен ефект.

Актите за поништување можат да бидат инициран од страна на земја - членка, Советот, Комисијата, Европскиот парламент, Судот на ревизори или ЕЦБ. Тие можат да бидат иницирани и од страна на физички или правни лица на ЕУ, под услов да се однесуваат на дејства кои влијаат на нивните легитимни интереси и дека правниот инструмент кој е нападат им е лично упатен или има директен индивидуален ефект врз нив. Дејствата за поништување може да се засноваат врз наводи за дејства надвор од границите на законот, кршење на суштински процедурални барања, прекршување на Договорите или подзаконските акти или злоупотреба на дискреционите овластувања. Во принцип, секое дејство на ОЛАФ врз основа на инструменти кои го регулираат неговото функционирање (како што е Регулацијата 1073/99, Одлука на Комисијата 1999/352 и Регулацијата 2185/96) може да биде оспорено и Поништени според овој член. Сепак, прашање е дали дејствие на ОЛАФ, вклучувајќи ги и неговите заклучоци во одреден случај, може да се оспори според Член 263 од причина што тие се од административна природа и затоа немаат обврзувачки законски ефект.

Друг можен механизам може да биде жалба за непостапување под Член 265. Таа може да биде поднесена против Комисијата (и други европски институции) поради преземање дејство што се бара од него со Договорот. Тие можат да бидат поднесени од страна на земји - членки или други институции на ЕУ или од страна на граѓани или фирми, за недонесување одлука во пропишаните временски рокови. Овој член теоретски може да биде повикан против Комисијата за неисполнување на условите од Член 325, имено да се организира блиска и редовна соработка со земјите - членки и да се поднесе годишен извештај до Европскиот парламент и Советот. Бидејќи Комисијата ги делегираше овластувањата за истрага дадени на ОЛАФ од страна на Комисијата, дејството врз основа на член 265 теоретски може да се поведе против Комисијата за неуспехот на ОЛАФ да ги изврши овие овластувања. Во таа смисла, таквото дејствие може да претставува вистински судски надзор над истражната активност на

ОЛАФ. Но, одговорноста на ОЛАФ под оваа категорија на дејства е толку нејасна и индиректна што го наметнува прашањето дали навистина постои можност за успех. Се чини дека членот 325 може да служи како прифатлива правна основа за дејство против недејствување, но за тоа ќе биде потребен речиси активистички суд кој сака да испрати силна политичка порака.

Постапките за отштета можат да се поднесат за неодговорна одговорност на Заедницата според членовите 340 и 268 Договорот. Тие можат да бидат поднесени од граѓани на ЕУ, компании во ЕУ или земјите - членки што претрпеле штета како резултат на грешка од страна на вработените во институциите на Заедницата. Така, граѓанин или фирма може, теоретски гледано, да се повика на овој член за штети кои тие претрпеле како резултат на несоодветното извршување на истражни задачи од страна на ОЛАФ, како што се прекршување на пресумпцијата на невиност, обврската за непристрасност и доверливост, соодветно внимание при пренесување на информации до трети лица или право на одбрана. Но, условите за допуштеност на постапката вклучува различни услови за ограничување. Барањето за прекршување на владеењето на правото со кое се доделуваат права на поединци ги исклучува сите не одбранбени одредби и одредби за поединечни права кои се однесуваат на ОЛАФ. Барањето за прилично сериозното прекршување останува произволно. Доказот за постоење на директна причинско - последична врска помеѓу постапката на ОЛАФ и штетата што ја претрпел поединецот се чини дека ги блокира повеќето случаи од надворешни истраги, бидејќи ОЛАФ постапува како посредник за националните власти. Освен тоа, овој тип на постапка може само да послужи како средство за индиректно судско разгледување за истражната активност на ОЛАФ. И покрај неповолните услови за повеќето случаи против ОЛАФ, оние кои вродиле со плод, биле засновани на член 340. Оваа одредба се чини дека е единствениот лек против ОЛАФ. Но, таа останува ограничена на штети претрпени од поединци, наместо преглед на активностите или пропустите на ОЛАФ. Така, обемот на механизмот е прилично ограничен и се потпира на способноста, храброст и ресурсите на располагање на поедини граѓани.

Членовите на органите на Заедницата можат да поведат постапки за прашања што произлегуваат од нивниот работен однос кон европските судови согласно Член 270. На овој член може да се потпре секој вработен, како заинтересирано лице според член 4 од Одлуката на Комисијата 1999/396, наведувајќи дека ОЛАФ несоодветно спровела внатрешна истрага против нив, чии заклучоци биле основа за дисциплинска постапка. Оттука, овој член претставува мерка за вистински судски надзор врз истрагите на ОЛАФ, кој сепак, според својот опсег е ограничен само на лица кои се членови на персонал вработени во институциите

на ЕУ. Освен тоа, Прописите за работни односи¹³² предвидуваат дека секое лице врз кое се применуваат овие регулативи може да поднесе барање до генералниот директор на ОЛАФ, за да се донесе одлука во врска со истрага на ОЛАФ. Исто така, предвидуваат дека секое лице може да поднесе жалба против чин што негативно влијае врз нив во врска со истрага на ОЛАФ. Ова мора да се направи во согласност со Прописите за работни односи, со кој ќе се бара од директорот на ОЛАФ да одлучи по ова прашање во рок од четири месеци од датумот на кој била поднесена жалбата. Против оваа одлука може да се поднесе жалба пред Европските судови. Овие одредби претставуваат мерки за вистински судски надзор на истрагите на ОЛАФ, но, и покрај постојаните повици на ЕП тие се ограничени на случаи против вработените во институциите на ЕУ.

Европскиот омбудсман е овластен да прима жалби од било кој државјанин на Унијата или кое било физичко или правно лице кое живее или има своја регистрирана канцеларија во земја - членка. Во овие поплаки може да се наведат случаи на лошо административно работење кај активностите на институциите или телата на Заедницата со исклучок на европските судови. Народниот правобранител спроведува истраги, врз основа на таквите жалби или по сопствена иницијатива, по што тој треба да даде мислење за тоа дали настанале случаи на лошо административно работење. Кога жалбата покренува можност за појава на неправилност, Народниот правобранител, го упатува предметот до засегнатата институција барајќи мислење по тоа прашање кое мора да се обезбеди во рок од три месеци. Потоа, Народниот правобранител поднесува извештај, во кој може да направи „критична забелешка“ ако смета дека имало појава на лошо административно работење. Извештајот се доставува до ЕП и до засегнатата институција. Член 3 од Договорот го овластува Народниот правобранител да ги спроведе сите потребни истраги за да се разјасни дали дошло до појава на неправилност. Институциите и телата на заедницата се должни на Народниот правобранител да му ги достават сите информации што се бараат од нив и да обезбедат пристап до предметните досиеја. Тие можат да одбијат само врз поткрепени основи на доверливост. Според тоа, истражната активност на ОЛАФ може да биде разгледувана пред Европскиот омбудсман, кој може да ги препрати жалбите директно до Канцеларијата. Секое мислење издадено од Народниот правобранител може да се смета како преглед на истрагата на ОЛАФ, иако не строго судски. Но, при проценката на досието Народниот правобранител повторно е ранлив во однос на внатрешната класификација на релевантните податоци како доверливи. На тој начин,

¹³² Council of the European Economic Community, European Atomic Energy Community, Regulation No 31 (EEC), 11 (EAEC), laying down the Staff Regulations of Officials and the Conditions of Employment of Other Servants of the European Economic Community and the European Atomic Energy Community, Brussels 2014

се чини дека доверливоста повторно овозможува нелегитимно намалување на контролата на Канцеларијата од страна на телото кое е најмногу достапно за граѓаните. И, се разбира, нема казна против на ОЛАФ за непочитување на мислењето на Народниот правобранител, со исклучок на повременото жалење изразено од страна на ЕП. Недостатокот на независна контрола врз законитоста на истражните дејства, практичниот недостаток од директни механизми на судски надзор и досегашното колебање околу употребата на малкуте постоечки механизми создава празнина во регулативата на ОЛАФ. Важна компонента за подобрување на ефикасноста на ОЛАФ може да се постигне преку воведување на судски овластувања за надзорниот одбор на ОЛАФ. Ова би значело дека барањата за членство на Надзорниот одбор мора да се ревидираат. Надзорното тело на Евроцаст во овој поглед може да се смета како пример. Можеби подеднакво важно е дека механизмот за мониторинг на ЕП врз работата на ОЛАФ мора да биде доволно силен за да се избалансира недостатокот на други релевантни средства за надзор.

1.4. ОДНОСОТ НА ОЛАФ КОН ЕП И КОКОБУ

Со оглед на слабиот административен надзор и невозможниот и често непопуларен судски надзор над работата на ОЛАФ, се наметнува прашањето дали регулаторната рамка на ОЛАФ воопшто овозможува механизми за нејзина отчетност. Дали постои барем едно тело или институција каде ОЛАФ мора да ги открие своите активности без страв или изговори за прекршување на доверливост, со што нема да се овозможи никаква основа за пристрасност на надзорот и доколку постои, дали би било друго тело освен ЕП? ЕП е единствената институција на ЕУ со механизам што може да наметне последици за ОЛАФ, како дел од Комисијата, ако се откријат прекршоци: отпуштањето на Комисијата може да биде политичка алатка, но прилично ефикасна, како што Комисијата под Сантер откри на своја штета. Освен тоа, ЕП е институција со неоспорен легитимитет за надзор: тој е единственото тело од директно избрани функционери со овластувања и ревност да ги застапуваат интересите на граѓаните на ЕУ. Според тоа, би требало да се очекува од ОЛАФ да биде целосно отчетен пред ЕП. Но, дали е навистина така?

Односот помеѓу ОЛАФ и КОКОБУ не е јасно и прецизно регулиран според правото на ЕУ. Сепак, може да се извлечат корисни заклучоци од толкувањето на релевантните одредби кои се однесуваат на односот помеѓу двете хостинг институции, имено Комисијата на ОЛАФ и ЕП на КОКОБУ. Правната основа на овој однос лежи во самиот Договор за ЕЗ. Суштината на односот помеѓу ЕП и Комисијата се состои во политичкиот надзор како средство за контрола

на ефективността, ефикасноста и легитимноста на активностите на Комисијата. Овој политички надзор се зајакнува со заедничката цел на двете институции, која се состои во (во однос на ОЛАФ, секако) заштитата на финансиските интереси на Унијата, а со тоа и заштитата на фондовите понудени на ЕУ од страна на земјите - членки преку нивните национални влади. Ова единство на целта е силна основа за кохезија и соработка помеѓу Комисијата и ЕП. Но, ова единство на целта меѓу овие две еднакви институции не означува чиста еднаквост. Функциите кои му овозможуваат на ЕП да го изврши својот политички надзор над Комисијата вклучува одреден степен на хиерархија, кој ако не е природен, тогаш е сигурно функционален. Ова е евидентно и во функциите на отпуст и контрола на ЕП. Прво, под Член 319 (2) од Договорот за ЕЗ парламентот може да побара од Комисијата да приложи докази во врска со изведувањето на трошоците за работа на системите за финансиска контрола за овозможување отпуст на Комисијата. Одредбата ја обврзува Комисијата да ги обезбеди доказите што ги бара Парламентот: тука Парламентот бара, а Комисијата нема друг избор освен да се согласи и да ја исполни обврската. Второ, во извршувањето на својата должност да ја надгледува работата на Комисијата, ЕП има должност да ги контролира проверките, како и превенцијата, гонењето и казнувањето на измами и неправилности кои влијаат на буџетот на Унијата, а се однесуваат на заштитата на финансиските интереси на Заедницата. Во оваа ситуација, Комисијата повторно е обврзана да приложи до Парламентот какви било докази или документи кои се сметаат за неопходни. Ни тука не постои дискреција во согласноста.

Во конкретниот случај на ОЛАФ, исто така важат овие одредби и обврски, бидејќи ОЛАФ е природно дел од Европската комисија. Според тоа, улогата на ЕП се состои во политичкиот надзор над работата на ОЛАФ. Но, во однос на контролата на ЕП врз ОЛАФ се применуваат три квалификациони фактори. Прво, мора се почитува независноста на ОЛАФ во изразувањето на нејзината моќ на истражување. Второ, правата на обвинетиот и сведоците, вклучувајќи ги и поткажувачите, мора да бидат заштитени и трето, релевантните национални одредби во врска со судските постапки не смеат да бидат прекршени. Овие три фактори можат да го означат степенот на деталност во врска со надзорот на ЕП. Прашањето што се наметнува е што значат овие ограничувања во пракса во однос на барањата за известување на ОЛАФ до ЕП и неговиот КОКОБУ. Суштината на дебатата се состои во рамнотежата помеѓу обврските на ОЛАФ за известување до КОКОБУ на ЕП како начин за дозволување на КОКОБУ да ја извршува својата улога и ограничувања за пренос на податоци од ОЛАФ до КОКОБУ, како средство за обезбедување на оперативна независност на OLAF и правата на сведоците и обвинетите.

Параметрите што ја одредуваат областа во која се одвива дебатата се однесуваат на обврската за доверливост наметната на вработените на ОЛАФ и на нивната делумно конфликтна должност да понудат информации до КОКОБУ. Во принцип, согласно член 339 од Договорот за ЕЗ, вработените на ОЛАФ не смеат да откријат какви било информации опфатени со нивната обврска за професионална тајност не само за време на нивниот работен однос со Комисијата, но исто така и по нивното пензионирање или оставка од работни места. Освен тоа, според член 17 од Регулацијата за работни односи, вработените на ОЛАФ мора да применуваат најстрога дискреција за сите факти и информации до кои доаѓаат во текот на извршувањето на нивните должности. Овие информации не смеат да бидат препратени или споделени со било какви неовластени лица. Се чини дека комбинацијата на овие одредби ги спречува вработените на ОЛАФ да откријат било какви информации релевантни за нивната работа до ЕП и КОКОБУ. Но, за среќа, членовите на КОКОБУ не се неовластени за да добијат вакви податоци: член 309 (2) од Договорот за ЕЗ ги овластува да примаат и користат такви податоци за целите на извршување на нивната должност за надзор. Затоа нема сомнение дека обврската за доверливост не треба да го спречи ОЛАФ во објавувањето на информации за КОКОБУ. Но, каква информација е релевантна за функциите на КОКОБУ и дали е опфатена со исклучокот од правилото за доверливост? КОКОБУ треба да добие информација релевантна и неопходна за извршување на нејзините обврски: прво, збирот на нацрт извештаите на КОКОБУ и мислења за прашања поврзани со заштитата на финансиските интереси на Заедниците; второ, извештајот на КОКОБУ за годишниот извештај за активностите на ОЛАФ; трето, за извештаи за конкретни случаи: за оваа цел обезбедувањето на податоци се спроведува преку устен извештај од генералниот директор на ОЛАФ во затворена сесија на КОКОБУ; Четврто, за одговорите на КОКОБУ на пишаните прашања од членовите на ЕП. Опсегот и специфичноста на податоците потребни за извршување на овие четири функции укажуваат на потребата дека на КОКОБУ ќе му биде потребен пристап до сите видови на информации од ОЛАФ, вклучувајќи ги и податоци за тековните случаи. Но, одговорот на ова деликатно прашање ќе бара понатамошна анализа која ќе се прави разлика помеѓу внатрешни истраги регулирани со Регулацијата 1073/99 и надворешни истраги регулирани со Регулацијата 2185/96. Во однос на внатрешните истраги, член 8 (2) од Регулацијата 1073/99 предвидува дека „таквите информации не смеат да се пренесуваат на лица надвор од институцијата на Заедницата или земјите - членки за чии функции се потребни тие информации, ниту пак може да се користат од страна на институциите на Заедницата за цели надвор од обезбедувањето ефикасна заштита на финансиските интереси на Заедниците во сите земји — членки“. Духот на оваа одредба се рефлектира во секторските правила, кои

предвидуваат дека таквите информации „не можат да се испраќаат до лица надвор од оние во земјите - членки или институциите на Заедницата чии должности бараат да имаат пристап до нив, освен ако земјата - членка која ја дава таа информација се изјаснила дека се согласува”. Во врска со надворешните истраги, член 8 (1) од Регулацијата 1073/99 наведува дека информациите добиени во текот на внатрешните истраги е заштитена со „релевантни одредби”. Иако нема индикација за тоа кои одредби се сметаат за релевантни за целите на овој член, според толкувањата, Регулацијата 2185/96 која се однесува на проверки на самото место и инспекции е подложна на член 8 (1) од Регулацијата 1073/99. Член 8 (1) од Регулацијата 2185/96 дословно ја повторува одредбата од член 2 (2) од Регулацијата 1073/99.

Толкувањето на овие одредби од страна на ОЛАФ е дека тие обезбедуваат дискреционен¹³³ пристап до такви податоци до лица чија функција бара од нив да ги знаат¹³⁴. Се чини дека таквото толкување не е во духот на релевантните одредби. Всушност, одредбата овозможува дискреција за пренесување на таквите информации до лица чии должности не ја оправдуваат потребата да се знае. Во текстот јасно се наведува дека информациите „не смеат да се пренесат” на лица чии функциите не бараат од нив да ги знаат. Примената на оваа дискреција до оние кои треба да знаат е еднострано оддалечување од текстот на одредбата и претставува оддалечување од главната цел на оваа и придружните одредби, која се состои во постигнување ефикасна заштита на финансиските интереси на Европската унија. Всушност, воведувањето дискреција за пренос на податоци до оние кои треба да ги знаат дека ќе се судрат со членовите 11 (7) и 12 (3) од Регулацијата 1073/99 и член 17 (3) од Регулацијата 1150/2000 со која се воведува безусловна обврска за чести извештаи до Парламентот без никаква дискреција во име на директорот на ОЛАФ или всушност, Комисијата во врска со откривањето релевантни информации. Со други зборови, дискрецијата на директорот и на вработените во ОЛАФ се состои во преносот на информации на лица надвор од КОКОБУ. Бидејќи членовите на КОКОБУ треба да бидат свесни за развојот на затворените и тековните случаи за ефективно извршување на нивната должност на политички надзор над работата на ОЛАФ. ОЛАФ нема дискреционо право, туку мора да ги обелодени сите потребни информации. Сепак, со значење во однос на внатрешните истраги само член 10 (3) од Регулацијата 1073/99 предвидува дека без повреда на членовите 8 и 9 од истата Регулација, ОЛАФ смее да ја достави потврдата добиена во текот на внатрешните истраги до соодветното тело. Овој член, во границите на легитимитетот и одговорноста, дозволува одреден степен на

¹³³ OLAF Manual, Brussels, 2009

¹³⁴ European Parliament, Resolution of 3 May 2018 on the Annual Report 2016 on the protection of the EU's financial interests – Fight against fraud (2017/2216(INI)), Luxembourg, 2018

дискреција на директорот на ОЛАФ да обелодени информации добиени во текот на интерните истраги. Следствено, директорот на ОЛАФ може да избере дали и кога ќе открие информации за внатрешни истраги во врска со ЕП на КОКОБУ.

Но, оваа дискреција не е овозможена во случаи на внатрешни истраги за други тела, канцеларии, агенции или институции. Во овие случаи, не се применува членот 10 (3) од Регулативата, туку членот 8 (2) од Регулативата 1073/99, кој според правилното толкување не дозволува дискреционо право за обелоденување податоци до КОКОБУ, чии членови треба да ги знаат овие податоци за ефикасно извршување на своите должности. Но, што се смета за неопходна информација за извршување на должностите на КОКОБУ? КОКОБУ е одговорен за „разгледување на измами и неправилности во спроведувањето на буџетот на Унијата, мерки кои имаат за цел спречување и гонење на такви случаи, како и за заштитата на финансиските интереси Унијата воопшто“. Во одговорот на ова прашање треба да се направи јасна разлика помеѓу она што се смета за неопходни информации за ОЛАФ, КОКОБУ и за ЕП како целина. Улогата на Парламентот е да се спроведе политички надзор над ОЛАФ. Со други зборови, Парламентот има генерални овластувања да ја следи работата на ОЛАФ и да се осигура дека работата и методите на ОЛАФ не ги компромитираат стандардите за легитимитет и одговорност што ги бара Европското право и жителите на Европа. За ова општо, но сепак клучно овластување, Парламентот треба да има големо разбирање за работата и методите на ОЛАФ, иако не секогаш на секојдневна основа. Ако се јави прашање од особена важност за европарламентарците или ако тие се загрижени за одреден предмет или истрага, секогаш можат да бараат појаснувања од ОЛАФ, директно или преку КОКОБУ, преку постапката на усни или писмени прашања. Затоа, правилно е да се каже дека во овластувањата на ЕП не влегува извршувањето целосни извештаи за секојдневните активности на ОЛАФ, освен ако не е поинаку побарано од пратениците. Овој рестриктивен пристап го одразува духот на одредбите за доверливост кои го прошируваат знаењето врз основа на потреба за знаење: овластувањата на парламентот во целина и должностите кои му се наметнуваат како институцијата не мора да значи дека ќе ги оправдаат неизбежните опасности од можен компромис на функционалната и оперативната независност на ОЛАФ преку детални извештаи за секојдневните оперативни активности на ОЛАФ.

Сепак, ова не е вистина кога станува збор за КОКОБУ. Овластувањата на КОКОБУ се конкретни и ги опфаќаат како разгледувањето на измамите и нерегуларностите кои настануваат при спроведувањето на буџетот на Унијата, така и заштитата на финансиските интереси на Унијата, како и следењето на економичноста во финансирањето на Заедницата. Комитетот е одговорен за контрола во спроведувањето на буџетот на Унијата и на Европскиот

фонд за развој и одлуките за отпуст преземени од парламентот, вклучувајќи ја и процедурата за внатрешно ослободување (отпуст) и сите други мерки кои ги придружуваат или опфаќаат таквите одлуки; затворањето, презентирањето и ревизијата на сметките и билансите на Унијата, нејзините институции и сите тела финансирани од неа, вклучувајќи го и воспоставувањето на алокации кои треба да се пренесат и решавање на салдата; контролата на финансиските активности на Европската инвестициона банка; следење на економичноста на различните форми на финансирање на Заедницата во спроведувањето на политиките на Унијата; анализирање на измами и неправилности во спроведување на буџетот на Унијата, мерките наменети за спречување и гонење во ваквите случаи и заштитата на финансиските интереси на Унијата општо; односите со Судот на ревизори, назначувањето на нејзините членови и разгледување на нејзините извештаи финансиската регулатива во спроведувањето, управувањето и контролата на буџетот. Би било тешко е да сфати дека ова внимателно следење на активностите на ОЛАФ на функционална и оперативна основа би било можно без целосна слика за досиејата и методите. Всушност, со оглед на должината на времето потребно за затворање на комплицирани и истражни досиеја, КОКОБУ треба да биде целосно информиран за напредокот на отворени истраги, со цел да препорача отпуст на Комисијата, но и да предизвика проблеми како оние аферата за Евростат.

Член 4 (1) од Регулацијата 1073/1999 предвидува „одлука“ која треба да биде усвоена од институција, тело, канцеларија или агенција на Заедницата која ги изнесува постапките во согласност со кои се спроведуваат внатрешни истраги од страна на ОЛАФ. Одлуката со која се утврдуваат постапките што треба да ги почитува ОЛАФ мора да ги гарантира правата на лицата во внатрешни истраги. Во внатрешните истраги, каде постојат можни импликации за член, раководител или службеник, заинтересираните страни треба да биде информирани брзо доколку тоа не е на штета на истрагата; во секој случај, заклучоците кои по име ословуваат член, управител или службеник (институција, тело, канцеларија или агенција) не можат да се повлечат штом истрагата е завршена без на заинтересираната страна да и биде овозможено да ги изрази своите ставови за сите факти што ја засегаат; во случаи каде се бара апсолутна тајност за целите на истрагата и каде е потребна употреба на истражни постапки кои спаѓаат во надлежност на националниот судски орган, усогласеност со обврската за повикување на членот, управителот или службеникот (институција, тело, канцеларија или агенција) за изнесување на нивниот став може да се одложи во согласност со претседателот или генералниот секретар. Но, обврската на ОЛАФ да ги пренесе сите податоци до КОКОБУ не е без исклучоци. Според тоа, прашањето кое се поставува во овој момент е дали обврската на ОЛАФ да поднесе извештај до КОКОБУ може да ја компромитира независноста на ОЛАФ при

спроведување на своите овластувања за истрага, како и заштитата на правата на обвинетиот и сведоците, вклучувајќи ги и поткажувачите и националните одредби кои се однесуваат на судските постапки.

Што се однесува до можниот компромис за независноста на ОЛАФ во остварувањето на своите истражни овластувања, мора да се признае дека постои мало сомневање дека изгледите за дозволување на целосен пристап до нејзините тековни досиеја може да се чини дека повлекува опасни компромиси во однос на оперативната способност на ОЛАФ. Сепак, би било тешко да се оправда ова во врска со КОКОБУ кога овој метод на целосно известување веќе се применува на Надзорниот комитет на ОЛАФ според член 11 од Регулацијата 1073/99. Член 11 (1) од Регулацијата 1073/99 дури смета дека редовниот надзор врз истражната функција на ОЛАФ од страна на нејзиниот надзорен комитет ја зајакнува независноста на ОЛАФ. Притоа, мора да се запамети дека должноста на Директорот на ОЛАФ според член 11 (7) од Регулацијата 1073/99 не е само да ја достави годишната програма на активностите на ОЛАФ до Надзорниот одбор туку и редовно да го информира одборот за активностите, истрагите, резултатите од истрагите и преземените дејства во однос на тие истраги. Ако овој пренос на податоци се одвива помеѓу ОЛАФ и назначен комитет на независни експерти, нема причина зошто ова не може да се повтори со соодветниот затворен одбор на единственото тело на Унијата чиј легитимитет произлегува од директните избори. Овој пренос на податоци мора да се примени не само кај затворени досиеја, туку и на тековните истраги, така што членовите на КОКОБУ ќе можат да го следат напредокот, да коментираат и да ги прегледаат методите и времетраењето на тековните истраги претскажувајќи можни проблеми и барајќи спроведување на ефикасноста на ОЛАФ, пофалбата кај граѓаните на ЕУ и конечно неговата независност. Сепак, со цел да се обезбеди независноста на ОЛАФ во извршувањето на своите истражни овластувања, КОКОБУ не може да го упати ОЛАФ до одредени патеки на истрага. На крајот на краиштата, улогата на КОКОБУ е да изврши увид, а не да води.

Второ изземање од обврската на ОЛАФ за целосно обелоденување на нејзините фајлови до КОКОБУ се однесува на заштитата на правата на обвинетиот и на сведоците, вклучувајќи ги и поткажувачите. Правата на обвинетиот и на сведоците ќе бидат компромитирани ако нивниот идентитет и деталите за нивните досиеја се обелоденат пред завршетокот на истрагата и затворањето на релевантното досие од страна на ОЛАФ. Прашањето е дали обелоденувањето на овие информации до КОКОБУ би ја направило оваа информација јавна. Не е лесно да се поткрепи овој аргумент, ако се земат предвид строгите правила за доверливост со кои се регулира КОКОБУ.

Во однос на вработените во Европскиот парламент кои служат или се присутни на состаноците на КОКОБУ, членовите на КОКОБУ се обврзани со Кодексот на однесување за Европскиот парламент¹³⁵ кој е во корелација со Прописите за работни односи и ја потврдува обврската на службените лица да се воздржат од откривање факти и информации на неовластени лица кои тие ги дознале во текот на извршувањето на нивните должности пред тие да бидат јавно објавени. Дури и во исклучителни случаи кога службено лице смета дека постои повисока вредност или обврска која диктира обелоденување на доверливи информации, тоа не може да се случи без изрично овластување од соодветниот орган. До ова може да дојде, на пример, кога обелоденувањето информации е потребно во текот на судска постапка надвор од постапките пред ЕСП или пред дисциплинскиот одбор што испитува случај кој вклучува вработен во институциите на ЕУ. Со други зборови, членовите на КОКОБУ се обврзани со обврската за доверливост за сите факти и податоци чие познавање е стекнато во текот на работата на КОКОБУ. Во исклучителни случаи кога членот на одборот смета дека оправдано треба да ја прекрши оваа обврска за доверливост, мора да се бара дозвола од надлежен орган. Еднострано обелоденување е дозволено само во законски постапки пред ЕСП или пред дисциплински одбори.

Очигледно е дека односот помеѓу КОКОБУ и ОЛАФ сега, како и во иднина, мора да се базира на соработка и доверба врз основа на тековни изрични регулативи за прашања поврзани со специфични точки од постапките и практиките. ОЛАФ има обврска, а не дискреционо право да ги открие сите податоци за сите досиеја до КОКОБУ (не Парламентот како целина, освен по барање на пратеници). Овие податоци се опфатени со обврската за доверливост и ниту еден член на КОКОБУ не може да продолжи со обелоденување без експлицитно овластување од надлежен орган. Органот кој го дава ова овластување треба допрва да се дефинира во законодавството и би било препорачливо оваа улога да се додели на заедничко тело на ОЛАФ и КОКОБУ. Трите исклучоци за обврската на ОЛАФ да обелоденува информации до КОКОБУ (имено кога обврската на ОЛАФ да поднесе извештај до КОКОБУ може да ја компромитира независноста на ОЛАФ во остварувањето на своите овластувања за истрага; заштитата на правата на обвинетиот и на сведоците, вклучувајќи ги и поткажувачите и националните одредби во врска со судските постапки, вообичаено не се применуваат во случај на пренос на податоци од ОЛАФ до КОКОБУ. Сепак, општите правила не може да се сметаат за задоволителни за секакви случаи кои произлегуваат од се поголемата процедурална работа на ОЛАФ. Можеби моделот на Велика Британија, кој и овозможува на Канцеларијата

¹³⁵ https://ec.europa.eu/info/about-european-commission/service-standards-and-principles/codes-conduct_en

за сериозни измами да бара изземање од должноста да известува за оперативни активности за конкретни досиеја во тек во случаи каде што обелоденувањето може да го компромитира напредокот на досието, може да се искористи за идното регулирање на ова прашање. Оваа можност би била во согласност со примената на принципот на пропорционалност што би ја оправдал класификацијата на мал број отворени истраги како доверливи дури и за КОКОБУ. Сепак, да се напомене дека случаите што спаѓаат во оваа вонредна одредба се во голема мера ограничени. Законодавецот веќе го зел предвид принципот на пропорционалност при воведување различни нивоа на пристап најпрво до досиејата на ОЛАФ и овозможил пристап до сите досиеја на КОКОБУ. Според тоа, оние кои класифицираат одредено досие како доверливо дури и за КОКОБУ мора да бидат во можност да докажат дека вонредни околности бараат отстапување од општото правило. Се наметнува: прашањето „Кој може да ги класифицира предметите како доверливи дури и за ОЛАФ“? Од причини кои се премногу очигледни за анализирање, оваа задача не може да биде доделена ниту на КОКОБУ, ниту пак на ОЛАФ еднострано. Таа би можела да биде доделена на одборот кој одлучува за судир на интереси во врска со прашања за доверливост што произлегуваат од случаи поднесени пред КОКОБУ. Ова може да биде или меѓу институционален одбор моделиран со повикување на член 15 (2) од Регулацијата бр.1049/2001¹³⁶ или нов одбор формиран од страна на Надзорниот комитет на ОЛАФ кој делува заедно со Претседавачот на КОКОБУ. Овој последен модел ја претставува предноста на соодветно заедничко учество, со што се зајакнува потребата за соработка меѓу двете тела во борбата против измами.

Во мнозинството од земјите - членки телото одговорно за истрагата на сериозни измами е дел од полицијата како главно истражно тело под национални одредби на кривичната постапка. Ова е случај во Белгија, Кипар, Данска, Финска, Франција, Германија, Грција, Ирска, Луксембург, Малта, Португалија, Словачка, Словенија и Шпанија. Во помал број земји, истражувањето при сериозна измама е одговорност на националната обвинителска служба. Ова е случај во Чешка, Естонија и Унгарија. Во Австрија, Португалија и Полска релевантната единица е дел од Министерството за финансии. Како резултат на оваа целосна органска зависност на овие единици од органите за истрага или гонење на земјите - членки, тие немаат обврски за известување до парламентот, барем не одделно од нивните „мајки“ институции. Така, во Република Грција, Постојаниот одбор за финансиски прашања, и неговиот посебен Одбор за буџетот на државата, дискутира за прашања во надлежност на Министерствата за финансии и јавни работи. Според Уставот на Република Грција, секој

¹³⁶ European Parliament, Council of the European Union, Regulation (EC) No. 1049/2001 regarding public access to European Parliament, Council and Commission documents, OJ No 145/43, Brussels, 2001

независен орган известува до Парламентот. Сите досиеја се испраќаат до претседателот на Парламентот кој ги упатува до соодветниот одбор. Така, во Република Грција сите независни авторитети треба да поднесат извештај до Парламентот. Но, Полицискиот оддел за финансиски криминал е органски дел од Полицијата на Република Грција, која е дел од и подлежи на контрола на Министерството за јавен ред. Како резултат на тоа, известувањето се одвива преку Министерството, а не со употреба на одредбите од Уставот. Во мал број земји - членки може да се идентификува национално тело со функции еквивалентни на ОЛАФ. Тие се следниве: Италијанската Финансиска полиција¹³⁷; Управата за државни приходи на Латвија; литванската Служба за истраги на финансиски криминал; Шведското биро за економски криминал и Канцеларијата за сериозни измами во Велика Британија. Сепак и овие тела не се независни. Како резултат на тоа, тие немаат директни обврски за известување до Парламентот или неговите одбори. Италијанскиот модел упатува на јавни годишни извештаи во комбинација со извештаи до министерот за финансии. Британскиот модел на Канцеларијата за сериозни измами упатува на јавни годишни извештаи и чести извештаи до јавниот обвинител. Постои сомнеж за тоа дали можат да се извлечат корисни заклучоци од краткиот опис за односот помеѓу националните еквиваленти на ОЛАФ и национални парламентарни одбори. Според тоа, анализата и заклучоците по ова прашање од аспект на правото на ЕУ сè уште се базираат на толкувањето на постоечките релевантни одредби на ниво на ЕУ.

1.5. РЕГУЛАТОРНА РАМКА НА ОЛАФ

Со оглед на искуствата што ги научи УКЛАФ, би се очекувало законодавецот на ЕУ да го опреми ОЛАФ со целосна, прецизна и конкретна регулаторна рамка промовирајќи ја својата позиција како независно, моќно, а сепак демократско тело од недопирливи. За жал, се чини дека OLAF ги наследи, наместо да ги избегне, некои од слабостите на UCLAF. Тие се нагласени и поради несовршената правна средина во чии рамки ОЛАФ е повикан да функционира. Хибридната природа на ОЛАФ, наместо неговото опстојување како независно тело, е одличен пример за неговото опстојување повеќе како резултат на политички компромис отколку како целосен напор од страна на законодавците на Заедницата во борбата против измами на штета на финансиските интереси на Унијата.

ОЛАФ ужива оперативна независност. Но, регулаторната рамка на Канцеларијата навистина не ја прецизира детално неговата мисија, барем не до степен до кој односите со

¹³⁷ Guardia di Finanza

Евроџаст и Европол се евидентни. Треба да се разгледаат можностите за целосна административната независност на ОЛАФ: моделот на Евроџаст може да се послужи за оваа намена. Сегашната позиција на ОЛАФ како формален, но независен дел од Комисијата, доведува до „хибриден статус“ на Канцеларијата. Ова може да резултира со прилично лабави врски помеѓу ОЛАФ и другите засегнати страни и надзорни тела и можни случаи на „преголем учинок“. Ова е особено евидентно во случајот со ЕП, каде недостатокот на директна врска во комбинација со општи и поради тоа, нејасни правила за известување, создава можности за прилично широка интерпретација на прашањата за независност и доверливост. Делумното известување и претходните одбивања за известување, негативно влијаат врз контролните функции на ЕП и следствено, одговорноста на ОЛАФ. Недостатокот на директна, целосна одговорност на ОЛАФ, со последици за направените грешки е многу загрижувачки. За разлика од состојбата на работите кај релевантните супервизорски тела на Евроџаст и Европол, надзорот извршен од Надзорниот одбор на ОЛАФ не претставува судски надзор од било каков вид. Не постои услов за членство во судството во составот на Одборот. Одборот, пак, не врши судски или квазисудски постапки во истрагите на ОЛАФ. Предлозите за зголемување на функциите и овластувањата на Одборот не доведуваат до целосен судски надзор. Слично на ова, обврските за известување на ОЛАФ до КОКОБУ и Судот на ревизори е едноставно административен надзор врз основа на барањата за известување и мониторинг. ЕСП е единствениот носител на судски надзор, но областа каде се применуваат неговите механизми за спроведување не може да се примени во случај на ОЛАФ поради барањето за доказ за намери или поради природата на активностите на ОЛАФ како административни дејства без обврзувачка правна вредност.

Но, ЕК (ЕЗ) може судски да ги ревидира активностите против ОЛАФ врз основа на одредбите од Прописите за работни односи. Меѓутоа, постапката е отворена само за вработените во Унијата. ЕК (ЕЗ), исто така, може да го преиспита неуспехот на ОЛАФ да дејствува. Но, оваа минимална можност за судска одговорност не треба да одземе од суштинската потреба да се осигураме дека ОЛАФ, како органски дел од Европската комисија, е предмет на политички надзор за неговата работа од страна на ЕП. Со цел да ја врши својата функција на контролирање, Парламентот има обврска да ја анализира целата работа и активностите на ОЛАФ. Проблемот со остварувањето на оваа функцијата останува изговор за доверливоста што се однесува на сите официјални претставници на ЕУ, очигледно вклучувајќи ги и вработените во ОЛАФ. Но, оваа должност се однесува на обелоденувањето информации на неовластени лица и затоа не може да се однесува на членовите на КОКОБУ. Така, вработените во ОЛАФ имаат дискреционо право да откријат информации на лица чија

функција не бара од нив да го знаат тоа. Спротивно на сегашното толкување, не постои дискреција да им се откријат информации на членовите на КОКОБУ кои мора да имаат целосен пристап до сите детали од работата на ОЛАФ, вклучително и оперативните детали, под услов тие да се неопходни во извршувањето на должностите на КОКОБУ. Што е потребно? Едноставно, секој детал релевантен за анализирање на измами и неправилности во спроведувањето на буџетот на Унијата, мерки за спречување и гонење на такви случаи и заштитата на финансиските интереси на Унијата воопшто. Според тоа, примената на дискреционото право за давање целосни детали се однесува на европатениците кои не се членови на КОКОБУ. На членовите на КОКОБУ мора да им бидат дадени целосни детали за секој аспект на работата на ОЛАФ, вклучувајќи ги и тековните оперативни активности.

Дали обврската на ОЛАФ целосно да известува до КОКОБУ е опфатена од можен компромис за независноста на ОЛАФ, преку заштита на правата на обвинетиот и сведоците или националните закони во судските постапки? Одговорот е „не“. Бидејќи методот на целосно известување веќе се однесува на Надзорниот одбор на ОЛАФ, тешко е да се поддржи ставот дека истиот метод што се применува кај КОКОБУ може да ја загрози независноста на ОЛАФ. Во секој случај, отчетноста до ЕП ќе повлече одреден степен на контрола врз ОЛАФ. На крајот на краиштата, надлежност на КОКОБУ е да изврши увид, а не да води. Што се однесува до заштитата на правата на обвинетиот и сведоците, тие би биле компромитирани само ако можат да бидат идентификувани додека предметот е во тек. Но членовите на КОКОБУ се обврзани со строга доверливост и затоа теоретската можност за обелоденување информации не може да се користи како предвремена оправданост или изговор за не обелоденување. Ако такво обелоденување е неопходно, европарламентарците кои се членови на КОКОБУ ќе бараат експресно овластување на соодветниот орган. Овој орган не е изрично наведен. Како можни органи се јавуваат претседавачот на КОКОБУ, КОКОБУ како тело или тело еквивалентно на Меѓу институционалниот одбор од член 15 (2) од Регулацијата 1049/2001. Во секој случај, регулирање на постапувањето со доверливи документи не ги компромитира правата на сведоците и обвинетите. Прекршувањето на националните одредби во врска со судските постапки може да биде вистински проблем во случај на обелоденување на информации пред неовластени лица, бидејќи тоа би можело да ја наруши легитимноста на информациите и на тој начин да го попречи нивното приложување пред националните судови. Но, обелоденувањето на податоци на овластени лица не би можело да го имаат овој негативен ефект. Така, односот помеѓу КОКОБУ и ОЛАФ во моментот и во иднина, мора да се базира на доверба и соработка врз основа на сегашните прописи за прашања поврзани со конкретни точки во постапката и практиката. ОЛАФ има обврска, а не дискреција, да ги открие сите

податоци за сите досиеја до КОКОБУ (не Парламентот како целина, освен ако тоа не го побараат европратениците). Овие податоци се опфатени со обврската за доверливост и ниту еден член на КОКОБУ не може да продолжи со обелоденување без изрично овластување од надлежниот орган. Органот што го дава ова овластување допрва треба да биде дефиниран во законодавството и би било препорачливо да се додели оваа улога на заедничко тело на ОЛАФ / КОКОБУ. Трите исклучок од обврската на ОЛАФ да обелодени информации до КОКОБУ (имено кога обврската на ОЛАФ да извести до КОКОБУ може да ја компромитира независноста на ОЛАФ при спроведување на своите овластувања за истрага; заштитата на правата на обвинетиот и сведоците, вклучувајќи ги и поткажувачите; и националните одредби кои се однесуваат на судските постапки) вообичаено не се применуваат во случај на пренос на податоци од ОЛАФ до КОКОБУ. Сепак, моделот на Велика Британија, кој и овозможува на Канцеларијата за сериозни измами да побара изземање од обврската за известување за оперативни активности за конкретни досиеја во тек во случаи кога обелоденувањето може да го компромитира напредокот на досието, може да се искористи за идно регулирање на овој проблем.

ОЛАФ има светла иднина, освен ако се втемели аргументот за промоција на националните агенции и против зајакнувањето на ОЛАФ - тело кое се соочува со проблеми од самиот почеток на Лисабонскиот договор, кој ги сруши трите столба и го отвори патот за Европски јавен обвинител, може да биде уникатна можност на Канцеларијата да се воспостави како комора на ЕЈО. Но што е тоа што ОЛАФ може да и го понуди на ЕУ? Која е додадената вредност на Канцеларијата? ОЛАФ може, а до одреден степен, веќе игра централна улога во размената на информации меѓу националните власти, во координација на досието преку географските и јурисдикциските граници на вклучените земји - членки и може да го надгледува досието како средство за обезбедување на успешно судско гонење и во крајна линија, осудување. Иако овие функции може да се вршат од Евроцаст или Европол, тековните мрежи не се покажаа задоволителни. Во секој случај, Евроцаст нема надлежност да се занимава со истраги во многу рана фаза на случајот, додека Европол не може да понуди голема помош за специјализирани финансиски прекршоци. Можеби уште поважно е да се додаде дека придонесот на ОЛАФ во кривичните случаи на измама против финансиските интереси на ЕУ мора да биде признаен и формализиран. Во вакви случаи, ОЛАФ ги претставува легитимните интереси на ЕУ во име на Европскиот даночен обврзник како жртва на измама чии средства биле злоупотребени од сторителите на криминална активност. Аналогија на позицијата на ОЛАФ со позиција на жртва во случаите на национално ниво ќе доведе до класификација на ОЛАФ како носител на легитимен интерес со цел да ги види

сторителите ефикасно гонети како начин за нивно осудување. Според тоа, улогата на ОЛАФ во случаите што ги испитува мора да се прошири и до улога на цивилна странка, односно улога на жртва која има право и надлежност да врши мониторинг, да биде информирана, да учествува и да ја олеснува работата на иследниците и обвинителите и конечно да го следи досието до неговата крајна дестинација во кривичната постапка, како и да учествува во кривичното судење за поддршка на националните обвинители. Доделување на улогата на цивилна странка на ОЛАФ во национални криминални постапки конечно ќе и овозможи на Канцеларијата да ги извести националните истражни и обвинителни органи за кривични дела за кои постои сомневање дека се извршени, да пријави легитимен интерес на ЕУ во досието и да се појави пред судот во текот на судењето. Со други зборови, ОЛАФ конечно ќе ја игра квази - судската улога за чија цел беше формиран преку директно органичко учество во компилацијата и развојот на досието, додека, во исто време, дозволувајќи им ја водечката улога на национални истражни, обвинителни и судски органи. Ова е уште поважно, бидејќи повеќе од половина од случаите во врска со ОЛАФ кои биле отфрлени пред националните судови се залудни поради недостаток на докази.

2. ОПЕРАТИВНИ АКТИВНОСТИ И ПРАВИЧЕН ПРОЦЕС

2.1.ОСНОВНИ АКТИВНОСТИ НА ОЛАФ

2.1.1. Внатрешни и надворешни истраги

ОЛАФ спроведува административни истраги. Дефиниции на овие активности се содржани во членовите 3 и 4 од Регулацијата 1073/991. При надворешни истраги, ОЛАФ спроведува проверки и инспекции на самото место во земјите - членки и во трети земји. Правни основи за извршување на проверки на самото место и инспекции вклучуваат Регулациите 2988/95 и 2185/96, секторските правни бази и договорите за соработка кои се во сила со трети земји. Надворешни истраги се спроведуваат во следните области: царина, земјоделски субвенции и финансиска помош платени или директно на субјектот (внатрешни политики или директни трошоци) или преку оддели на националните влади. Помошта може да вклучува Структурни фондови (применливи во ЕУ) или било каков вид надворешна помош. Само случаите на структурни фондови се географски ограничени во рамките на Европската унија. ОЛАФ го спроведува своето овластување да врши инспекции и проверки во земјите -

членки и во согласност со важечките договори за соработка, во трети земји (надворешни истраги).

Внатрешните истраги се спроведуваат во рамките на институциите, телата, канцелариите и агенциите на ЕУ. ОЛАФ испитува сериозни прашања поврзани со исполнувањето на професионални должности, како што е непочитување на обврските на официјални лица и други службеници на Заедниците кои можат да резултираат со дисциплинска постапка или во зависност од случајот, кривична постапка или било кое еквивалентни неизвршување на обврските од страна на членовите на институциите и телата, раководителите на канцелариите и агенциите или вработените во институциите, телата, канцелариите или агенциите кои не се подложни на прописите за работни односи. Правни инструменти релевантни за внатрешните истраги, исто така, го вклучуваат Протоколот за привилегии и имунитети на Европските заедници, Прописите за работни односи и процедурите усвоени од секоја институција, тело, канцеларија или агенција. Над 80 отсто од внатрешните истраги ја вклучуваат Европската комисија, додека останатите ги вклучуваат другите европски институции, агенции и канцеларии. Според ОЛАФ оваа концентрација се должи на фактот дека, поради тоа што Комисијата го управува најголемиот дел од буџетот на ЕК и ги опфаќа повеќето официјални лица на ЕУ и друг персонал, почесто е напаѓана. Некои случаи, како што е случајот со Еуростат, вклучуваат и надворешни и внатрешни истраги. ОЛАФ ја усвои практиката за отворање надворешна истрага секој пат кога внатрешната истрага покажува дека постојат надворешни аспекти и обратно. Административната разлика помеѓу надворешни и внатрешна истраги може да доведе до конфузија, особено бидејќи постапките за внатрешни и надворешни истраги донекаде се разликуваат.

2.1.2. Помош и координација

Член 1 (2) од Регулотивата 1073/99 бара ОЛАФ преку Комисијата да обезбеди помош за земјите - членки во организирање блиска и редовна соработка меѓу нивните надлежни органи, координирање на активности за целите на заштита на финансиските интереси на Европската заедница од измами. ОЛАФ отвара случаи на координација најчесто во царинската и земјоделската област, поради фактот што таквите случаи често имаат мултинационална димензија. ОЛАФ соработува и со меѓународни организации. Во 2003 година, заедничка истрага на Канцеларијата за услуги за внатрешен контрола на Обединетите Нации (КУВК –

OIOS)¹³⁸ и ОЛАФ доведе до тоа поранешен член на персоналот на Привремената администрација во Косово (УНМИК - UNMIK)¹³⁹ на Обединетите нации да биде осуден на затворска казна по извршување прекршоци на штета на буџетот на УНМИК¹⁴⁰.

2.1.3. Разузнавање

Оперативната разузнавачка работа е поврзана со конкретни случаи, додека стратешкото разузнавање анализира трендови и треба да овозможи проактивно работење. Член 2 (5) (б) од Одлуката на Комисијата 1999/352 наведува дека ОЛАФ е одговорен за собирање и анализа на информации. Регулацијата 1073/99 не прави експлицитна референца за оперативната активност како начин на собирање разузнавачки информации, но сепак, во член 8 се предвидува дека информациите добиени во текот на внатрешните и надворешните истраги мора да бидат заштитени со релевантна правила за доверливост и заштита на податоците. Ова е очигледно и во Преамбулата 15 од Регулацијата 1073/99: „бидејќи, за успешна соработка помеѓу Канцеларијата, земјите - членки и релевантните институции, тела, канцеларии и агенции, мора да биде организирана реципрочна размена на информации и во согласност со правилата за доверливост, каде што информациите се предмет на професионална тајна, истовремено обезбедувајќи уживање на соодветна заштита на податоците”. Оваа преамбула не се однесува на истрагите, но содржи поширока референца за информациите. Директни референци за размена на информации може да се најдат во Секторските правила, на пример во земјоделското и царинското законодавство на Заедницата.

Во 2005 година, Европскиот суд на ревизори препорача ОЛАФ да ги фокусира своите активности кон истражувачка работа, со исклучок на други задачи како што е развојот на Стратегија за измама на Комисијата или подготовка на законодавни и регулаторни мерки против измама.

2.1.4. Вработените и методите на работа

Од 2006 година меѓу половина и две третини од вработените на ОЛАФ се вклучени во некаква оперативна активност, во зависност од тоа кои категории на вработени се сметаат за „оперативни”. Остатокот од вработените се занимава со следење на случаи, превенција,

¹³⁸ Office of Internal Oversight Services of the United Nations (OIOS)

¹³⁹ United Nations Mission in Kosovo (UNMIK)

¹⁴⁰ De Cooker, Chris, *Accountability, investigation and due process in international organizations*, Leiden/Boston: 2005

интеракција со други институции или со административни, правни и прашања за менаџирање. Политиката на ОЛАФ е да регрутира повеќе оперативен персонал и да го задржи привремениот персонал со оперативно искуство.

Генералниот директор го насочува спроведувањето на истрагите преку неговите директори и нивните раководители на единици. Извршен одбор составен од претставници на оперативните единици дава препораки до генералниот директор во врска со спроведувањето на случаите. Во текот на активната фаза на случајот, истражителот, надгледуван од раководител на единицата, има пристап до правни совети, без разлика дали тоа се однесува на националното право или законите на ЕУ. Правните совети ги даваат специјализирани единици во рамките на ОЛАФ.

Носителите на предметите вршат мисии во земјите - членки и во трети земји. Голем дел од измама во буџетските расходи на ЕУ очигледно се јавува во трети земји¹⁴¹, на сличен начин како и кај царината и измамите во земјоделскиот сектор. Додека се на мисија, истражителите и специјалистите за разузнавање на ОЛАФ обично се во тесна соработка со релевантните национални власти. ОЛАФ е многу зависна од оперативните средства мобилизирани од страна на земјите - членки, строго управувани од меѓувладини правила. Вообичаено, тимот кој е на мисија може да вклучува истражители, адвокати и разузнавачки специјалисти, иако составот на еден мултидисциплинарен тим се разликува во однос на случајот (од случај до случај). Се почесто, мисиите во подалечни земји имаат за цел да „групираат“ неколку случаи од истата географска област.

Оперативниот персонал може да биде повикан да дејствува како сведок во постапки пред националниот суд. Европскиот суд на правдата донесе одлука дека протоколот за привилегиите и имунитетот не им дозволуваат на институциите на Заедницата да ја занемарат обврската за искрена соработка со националните власти, а особено со судските органи, должност наведена во член 19 од самиот протокол за ЕЗ. Ова значи, да му ги предаде на националниот суд бараните документи, освен ако не постојат релевантни причини поврзани со потребата да се избегне мешањето во функционирањето и независноста на Заедниците кои го оправдуваат одбивањето да го стори тоа и да предаде овластување на службените лица да бидат испитани како сведоци, во согласност со Прописите за работни односи. Согласно овие прописи мора да се даде дозвола од страна на Органот за назначување ако од официјален

¹⁴¹ Council of the European Union, Regulation (EC) No. 515/97 on mutual assistance between the administrative authorities of the Member States and cooperation between the latter and the Commission to ensure the correct application of the law on customs and agricultural matters, OJ No L 82/1, Brussels, 1997; Regulation (EC) No 807/2003, OJ No L 122/36, Brussels, 2003; Regulation (EC) No. 766/2008, OJ L 218/48, Strasbourg, 2008, Regulation (EU) No 608/2013 (EC) No 1383/2003, OJ No L 181/15, Strasbourg, 2013; Regulation (EU) 2015/1525 OJ No L 243/1, Strasbourg, 2015

претставник се бара да сведочи на суд. Оваа дозвола може да се одбие само онаму каде што тоа го бараат интересите на Европските заедници и каде одбивањето нема да предизвика кривични последици во однос на службеникот. ОЛАФ има контакт со национални, кривични истражители и обвинители. ОЛАФ посветува оперативна единица на потребната интеракција со националните криминални правни власти. Се повеќе, информациите и извештаите на ОЛАФ го привлекуваат вниманието на кривичните авторитети, како резултат на политиката на фокусирање на случаи кои се посериозни и со поголема веројатност да привлечат обвиненија и враќање на средства.

Поголемиот дел од случаите на ОЛАФ сега бараат судско и финансиско следење откако истрагата на ОЛАФ е завршена. Европските судови на правдата одлучуваат како да го рангираат нивото на гаранции што се применуваат за административните истраги на ОЛАФ, знаејќи дека тие можат да доведат до низа казни.

Сепак, ОЛАФ нема кривична надлежност. Таа функционира во целосно административна сфера. Ова значи дека ОЛАФ нема моќ на присила, заплenuвање документи или принудно добивање одговори на прашања.

Со оглед на тоа што нејзината правна рамка е недоволна во некои области, ОЛАФ често мора да се потпре на судската практика на Европските судови за правда и соодветно да ги ажурира своите оперативни упатства во интервали.

Овде станува збор за правните прашања кои влијаат на оперативната работа во однос на: степенот на овластувања на ОЛАФ, дискреција за отворање истрага, должност за грижа, уредно и непристрасно испитување и времетраењето на истрагите.

2.1.5. Опсег на овластувања на ОЛАФ или Моќта на ОЛАФ

Европскиот суд на правдата пресуди дека изразот „финансиски интереси на Заедницата” во член 280 ЕЗ мора да се толкува како опфаќање не само на приходите и расходите опфатени со буџетот на Заедницата, туку и во принцип, со приходите и трошоците опфатени со буџетот на други органи, канцеларии и агенции основани со Договорот за ЕЗ. И покрај постоењето на механизми на контрола во различните институции, тела, канцеларии и агенции основани со или врз основа на Договорите, неопходно е, за целите на зајакнување на спречувањето на борбата против измами, корупција и други неправилности кои се штетни за финансиските интереси на Европската заедница, да се постави контролен механизам кој истовремено е централизиран во рамките на еден посебен орган, кој е специјализиран и функционира независно и исто во однос на тие институции, тела, канцеларии и агенции; "Со

други зборови, ОЛАФ ги разгледува сите институции на ЕУ, без разлика дали тие имаат свои истражувачки капацитети.

2.1.6. Дискреција/праг за отворање истрага

Комисијата не може да биде принудена да спроведе истрага и моќта да се постават приоритети се составен дел од работата на администрациите. Овој принцип се однесува и на ОЛАФ. Одлуката на директорот на ОЛАФ за отворање истрага не може да се спроведе доколку не постојат доволно сериозни сомневања во врска со дејствија на измама, корупција или други незаконски активности кои можат да бидат штетни за финансиските интересите на Заедниците.

2.1.7. Должност за внимателно и непристрасно испитување

Европскиот суд на правдата развил судска практика во врска со грижата што треба да се спроведе кога се прават дискрециони одлуки во врска со поединечни случаи. Оваа судска практика се применува особено во контекст на конкуренцијата и државната помош. Принципот на грижа утврдува должност на администрација внимателно да ги испита релевантните фактички и правни аспекти на секој поединечен случај.

Судот утврди дека кога институциите на Заедницата имаат моќ на оценување, почитувањето на правата гарантирани со правниот поредок на Заедницата било особено важно. Загарантираните права вклучувале правото на лицето да ги соопшти своите ставови, правото да го има адекватно образложена одлука и должноста на надлежната институција внимателно и непристрасно да ги испита сите релевантни аспекти на поединечниот случај. Судот утврдил дека потпирањето на експерти кои не го поседувале потребното техничкото знаење во релевантната област претставувало кршење на обврската за грижа од страна на Комисијата и поништување на оспорената одлука на Комисијата.

Воспоставена е обврската внимателно и непристрасно да се испитаат сите аспекти на случајот, како и обврска да се објаснат причините, бидејќи таа е предуслов за сигурноста дека прво наведената обврска е соодветно почитувана.

Барањето за непристрасност, на кое институциите се подложни при извршување на истражни задачи кои се доверени на ОЛАФ, има за цел да ги заштити засегнатите лица и да им додели право како поединци да се увидат дека соодветните гаранции се испочитувани, како и да се осигураат дека јавниот интерес се почитува.

ОЛАФ мора да спроведе истраги во рамките на својата надлежност во согласност со Договорот и општите принципи на Правото на Заедницата, особено условот за непристрасност што се наоѓа во Прописите за работни односи, чиј член 14 особено бара да се избегне ситуација во која постои судир на интереси од страна на службениците. Очигледна повреда на условот за непристрасност претставува грешка која може да предизвика одговорност кај Заедницата, бидејќи постои директна и причинска врска помеѓу неправилното однесување и штетата.

2.1.8. Времетраење на истрагите

Член 6 (5) од Регулацијата 1073/99 бара да се спроведуваат истраги „континуирано“ во период кој мора да биде пропорционален на околностите и сложеноста на случајот. Според член 11 (7), онаму каде што е истрагата траела повеќе од девет месеци, Директорот мора да го информира Надзорниот одбор за причините зошто не било можно да се заврши истрагата.

Годишниот план за управување со ОЛАФ поставува цел од 24 месеци за активната фаза на случајот, без разлика дали станува збор за истрага, координација или помош. Статистиката покажува дека најдолгите случаи се случаите за координација, главно поврзани со Царинските и земјоделските прашања, каде што ОЛАФ мора да чека од властите на земјите - членки да испраќаат релевантни информации. Овие случаи траеле во просек по 30 месеци, додека случаите на надворешните истраги траеле во просек по 28 месеци, а внатрешните истраги во просек од 22 месеци.

Во случајот Франсоа¹⁴², Судот и наредил на Комисијата да плати отштета за нематеријална штета претрпена од службено лице откако Комисијата наложила дисциплинска мерка осум години по случување на фактите против тоа лице. Судот пресудил дека Комисијата ја започнала дисциплинската постапка со која се кршел принципот дека треба да постои разумен рок, при што дисциплинската постапка понатаму продолжила да трае во период од речиси три години. Ова предизвикало повреда на репутацијата на жалителот, го нарушило неговиот приватен живот и го ставило во состојба на пролонгирана несигурност. Овие околности претставуваат нематеријална штета за кои мора да се исплати надомест. Ова дава одредени индикации за ОЛАФ, за тоа што е она што судовите можат да го определат како неразумно времетраење за истрага. Сепак, должноста за внимателност не може да се толкува со значење дека истрагата мора да се заврши во одреден временски период. Иако е легитимно

¹⁴² Jean Paul Francois v Commission of the European Communities, judgment of the Court of First Instance of 10 June 2004, Case T -307 /01, Luxembourg 2004

кога фактите се стари и можат да станат предмет на временско ограничување, грижата на ОЛАФ да ги спроведе своите истраги брзо не може да ја оправда едностраната или селективна истрага за потенцијалната одговорност на различни служби на институцијата кога е јасно, како во претходно наведениот случај, дека овие служби, на различни начини, имале улога во фактите на случајот кој бил предмет на истрагата.

2.2. ПРАВИЧЕН ПРОЦЕС

Европските судови на правдата ја развиле содржината на процесните права од еден случај до друг. Условите утврдени од страна на судовите потоа биле преземени во закони карактеристични за секторите и моделирани на детален начин за да одговараат на потребите од областа. Во некои случаи, Европскиот суд на правдата веќе пресудил за прашања во врска со постапките на ОЛАФ. Судската пракса карактеристична за ОЛАФ, исто така, се зголемила од 2005 година. Во 2010 година одредени автори тврдеа дека кодификацијата на правата од правичниот процес не била потребна и дека развивањето на силно тело на судска пракса треба да биде доволно, како што истото е доволно во областа на правото за конкуренција на ЕУ. Ова до некаде го занемарува степенот до кој правата на правичниот процес веќе се кодифицирани во правото за конкуренција на ЕУ. Без сомнение, истото ниво на кодификација би било корисно и за ОЛАФ.

ОЛАФ, исто така, може да ја користи судската пракса која се однесува на конкуренцијата, царината, земјоделството, дисциплинските и административните области. Судската пракса е особено богата во областа на конкуренцијата. Сепак, мора да се запомни дека за разлика од ОЛАФ, Генералниот директорат за конкуренција на Европската Унија (ГДК – DGC)¹⁴³ не само што истражува, туку исто така и наметнува големи парични казни и има моќ да ги повлече или намали казните за да добие информации за возврат. Имајќи ги предвид овие разлики, некои општи принципи може се уште можат да се извлечат од судската практика за конкуренција (и други сектори) кои можат по аналогича да се прошират на ОЛАФ.

ОЛАФ редовно го ажурира внатрешниот Оперативен прирачник кој содржи инструкции од генералниот директор до персоналот ангажиран во основните активности. Проблемот што се појавува во овој поглед е до кој степен овие правила се обврзувачки. Регулативата 1073/99 утврдува повеќе процедурални правила за внатрешните истраги отколку за надворешните истраги. Постојат две причини за ова. Прво, законодавецот има за цел да му

¹⁴³ Directorate General for Competition (DGC)

даде на ОЛАФ јасна и недвосмислена улога во однос на внатрешните истраги. Претходникот на ОЛАФ, УКЛАФ, извршуваше внатрешни истраги, но без јасен мандат. Второ, претпоставката беше дека надворешните истраги ќе се спроведуваат во земјите - членки, заедно со националните власти и во согласност со националното законодавство. Поради тоа, не се сметаше за потребно да се биде премногу експлицитен во врска со постапката. Сепак, со текот на времето, стана јасно дека истражителите на ОЛАФ имаат потреба од процедурални правила при спроведувањето на надворешните истраги во земјите - членки на ЕУ или во трети земји, за да се осигураат дека се почитуваат правата на лицата и дека како резултат на тоа информации обработени од ОЛАФ ќе бидат прифатливи на суд.

Во овој контекст, може да следи потсетник за односот помеѓу правото на Заедницата и Човековите права (а со тоа и правата на процесот). Основните права се составен дел од општите принципи на правото на Заедницата, чие почитување го обезбедува. Со цел да ги заштити овие права, Судот зема инспирација од уставните традиции кои им се заеднички на земјите - членки и од таа причина не може да ги поддржи мерките што се неспојливи со признаените основни права и заштитени со уставите на тие држави. Правилата кои се заеднички за правните системи на земјите - членки се општи принципи на правото на Заедницата и како такви, мора да се почитуваат, од каде следи дека основните права и гаранциите што ги делат сите, претставуваат дел од тие принципи и мора да бидат заштитени. Слично на тоа, меѓународни договори за заштита на човековите права во кои земјите - членки соработувале или на кои тие се потписници, може да обезбедат насоки кои треба да се следат во рамките на принципите.

Судската пракса на ЕЗ, исто така, укажува дека, во извршувањето на својата задача, Комисијата мора да се осигура дека правата на одбраната не се оштетени, вклучувајќи ги и оние во текот на прелиминарните истражни постапки, кои можат да бидат одлучувачки во обезбедување докази за незаконско однесување при дејство за кое тие можат да бидат одговорни.

Во голем број случаи поврзани со вработените во ЕУ, ЕСП прифатил аргументи врз основа на молби, како при кршењето на слободата на изразување, слободата на вероисповед, правото на приватен живот и недискриминација и побарал од институциите на ЕУ да изменат некои од своите практики. Во областа на конкуренцијата, правото на одбрана, вклучувајќи го и правото на правично сослушување и поврзаните принципи, како што се недозволената ретроактивност на казнената одговорност, честопати биле повикани да поттикнат извршна и административна активност.

2.2.1. Право на информираност

Регулативата 1073/99 не содржи никакви правила во врска со известувањето на лица во која било фаза од истрагата. Во делот за конкуренцијата, Европските судови на правдата во континуитет сметале дека треба да се даде известување за природата на случајот и дека поединецот треба да има право да одговори на тоа. Политика на ОЛАФ е дека при внатрешна истрага, службеникот мора да биде информиран во почетната фаза со цел да организира интервју и уште еднаш при затворањето на случајот. Меѓутоа, кога се бара тајност, известувањето на заинтересираната страна може да биде одложено, врз основа на разумна, писмена одлука. Кога причините за одложувањето ќе престанат да важат, заинтересираната страна ќе биде информирана за истрагата. При надворешна истрага, заинтересираната страна е информирана, доколку тоа не е штетно за истрагата.

Обврската за давање причини е релевантна кога се известува заинтересираната страна. Обврската за давање причини вообичаено бара спецификација на членот од Договорот врз чија основа се заснова мерката, фактичкото потекло на мерките и нивните цели. ЕСП во досегашната пракса поништувал делови од мерките на Советот, бидејќи правната основа на мерките не била одредена. Судот сметал дека било доволно да се утврдат главните прашања на правото и фактите на еден концизен, јасен и релевантен начин врз основа на кои било засновано дејство, за да може да се разбере образложението што ја водело институцијата до таа одлуката. Судот ја презел обврската да го наведе предметот и целта на истрагата за да даде основна гаранција за правото на одбраната, која не може да се ублажи со фактори како што се потребата да се обезбеди ефективност на истрагата.

Во врска со конкуренцијата, Европскиот суд на правдата уште на почетокот на судската пракса смета дека примачот мора да биде информиран за фактичката и законската основа врз која се заснова одлуката. Ова му овозможува на лицето да одлучи дали да бара судска ревизија и го олеснува спроведувањето на таа ревизија од страна на судовите на Заедницата. Доволно е мотивацијата да ги утврди фактите и правните причини кои имаат одлучувачко значење за одлуката. ОЛАФ во принцип, не донесува одлуки кои можат да ја променат правната позиција на заинтересираната страна. Сепак, како прашање на добра административна пракса, ОЛАФ ги мотивира сите свои препораки.

Со цел да ги почитува правата на одбраната на засегнатите субјекти (економски оператори и сл.), Комисијата треба да го определи предметот и целта на истрагата. Кога станува збор за конкуренцијата, таа обврска е основен услов, не само со цел да се покаже дека извршувањето на истрагата во просториите на е оправдано, но и да им се овозможи на тие

субјекти проценка на обемот на нивната обврска да соработуваат, а во исто време заштита на правата на одбраната. Овој принцип се однесува на ОЛАФ.

2.2.2. Право на сослушување

Судската пракса на Европските судови на правдата има воспоставено право на сослушување. Ова право не може да биде исклучено или ограничено со ниедна законска одредба, а одредбата и принципот мора да бидат заштитени и онаму каде што нема специфично законодавство и онаму каде што законодавството постои, но доволно не го зема предвид принципот. Почитувањето на правото на сослушување може да биде покренато од страна на Судот по свое барање. Правото на сослушување пред да се преземе поединечна мерка која ќе влијае негативно на лицето кое е вклучено во рамките на Повелбата за фундаментални права на Европската унија. Регулацијата 1073/99 отворено обезбедува право на сослушување во внатрешните истраги.

Во контекст на заедничка администрација со земјите - членки, согласно Судот правата на одбраната, вклучувајќи го и правото на сослушување, се фундаментални секаде каде што оспорената мерка може да има негативно влијание на поединецот. Жалителот треба да биде ставен во позиција од каде што може ефективно да ги обелодени своите ставови во врска со прашањата кои Комисијата ги зема предвид како основа за својата одлука.

Правото на сослушување не мора задолжително да бара усна расправа и може да биде остварено преку интервју или во писмена форма. Овластување на ОЛАФ за извршување на Интервјуата произлегуваат од член 2 од Регулацијата 1073/99. Според овој член, ОЛАФ врши инспекции, проверки и други мерки.

Во врска со внатрешните истраги, ОЛАФ може да побара усна информација од членовите на институциите и телата, од менаџерите на канцелариите и агенциите и од персоналот на институциите, телата, канцелариите и агенциите. Тие имаат должност да му помогнат на ОЛАФ, согласно Прописите на ЕЗ.

2.2.3. Пристап до досиеја

Важна компонента на правото на сослушување е пристапот до фајловите. Регулацијата 1049/2001 не го опфаќа остварувањето на посебните аспекти од правата на одбраната преку пристапот до документи. ОЛАФ не дозволува пристап до истражното досие. Ова е во

согласност со Повелбата за фундаментални права на Европската унија¹⁴⁴, во која се наведува дека се гарантира почитувањето на правото на одбрана на сите обвинети. Европските судови на правдата на тој начин постојано тврделе дека преносот на информации до националниот орган со препораката за истражување или гонење не претставува обвинение.

Спротивно на тоа, судската практика на Европскиот суд на правдата во областа на конкуренцијата обезбедува ограничен пристап до досието, а право на пристап до досието сега е вклучено во прописите со кои се регулира конкуренцијата. Во тој контекст, мора да се запомни дека Изјавата за приговор во конкурентската област, за разлика од завршниот извештај на ОЛАФ, е документ за кој се смета дека има правни ефекти.

При одлучувањето дали треба да се овозможи пристапот до досието, завршниот извештај во истрагата е од клучна важност. Со повикување на ОЛАФ, во 2004 Судот пресуди на следниов начин во врска со надворешни истраги:

„Јасно е дека извештаите, како што е завршниот извештај, изготвен од страна на ОЛАФ по завршување на надворешно истрага и испратен до надлежните органи на земјите - членки, во согласност со член 9 од Регулативата бр. 1073/1999, се само препораки или мислења кои немаат обврзувачки правни ефекти”.

Судот ги окарактеризира ОЛАФ и националните власти како независни еден од друг, сметајќи дека националните власти можат слободно да одлучуваат какво дејство ќе преземат во согласност со завршниот извештај и соодветно на тоа се единствените органи со овластување да донесуваат одлуки што можат да влијаат на правната положба на оние лица во врска со кои извештајот препорачува такви постапки.

Во случајот Tillack¹⁴⁵, Првостепениот суд го отфрлил тврдењето дека член 10 од ЕЗ може да наметне обврска за преземање дејства во согласност со извештајот на ОЛАФ. Сепак, некои експерти тврдат дека распонот припишувачки од Судот до националните власти во однос на одлучувањето дали да дејствува врз основа на информации добиени од ОЛАФ можеби го преувеличува капацитетот за независното дејствување кое им е достапно.

Принципот за необврзувачката природа на извештаите на ОЛАФ во надворешните истраги подоцна бил проширен да се однесува и на внатрешни истраги. Судот сметал дека извештајот на ОЛАФ базиран на заклучоци од неговите надворешни и внатрешни истраги, не доведува до значителна промена во правната положба на тие лица наведени во него по име. Според тоа, завршниот извештај на ОЛАФ за целта на постапката со која се уредуваат

¹⁴⁴ European Parliament, Council of the European Union, Commission of the European Union, Charter of Fundamental Rights of the European Union (2012/C 326/02), OJ No C 326/391, Strasbourg, 2012

¹⁴⁵ Tillack, Hans - Martin v Commission of the European Communities, judgment of the Court of First Instance of 4 October 2006, Case T 193/04, Luxembourg, 2006

истрагите кои таа канцеларија ги спроведува, не и пренесува природа на дејствие со обврзувачки ефект. Барање за поништување на извештајот на ОЛАФ е насочено против документ без правно дејство кое е обврзувачко и може да влијае на интересите на лицето под истрага и кое е именувано во документот преку доведување до посебна промена во неговата правна позиција. Според тоа, барањата за поништување на извештајот согласно член 230 од ЕЗ се недопуштени. Иако во своите извештаи ОЛАФ може да препорача дека треба да се донесат мерки со негативни правни ефекти кои влијаат на засегнатите лица, мислењето кое го дава во таа смисла не наметнува обврска на органите до кои е наменето, дури и од процедурална природа,

Политиката на ОЛАФ е дека, без предрасуди кон правилата за транспарентност на Европската јавна администрација, особено правото да се бара јавно обелоденување на документи според Регулацијата 1049/2001 и правилата за заштита на личните податоци според Регулацијата 45/2001¹⁴⁶, во текот на оперативната работа на ОЛАФ, активностите на засегнатата страна (или неговиот правен застапник) немаат конкретно право на директен пристап до истражното досие на ОЛАФ. Меѓутоа, до досиејата на ОЛАФ може да се пристапи подоцна и индиректно, во текот на последователните постапки спроведени од страна на Заедницата или националните власти, преку овие органи кои се предмет на применливите процедурални правила. Ова може да биде, на пример, во контекст на дисциплинска постапка или санкции од друго тело на Заедницата или националните административни или судски постапки. Во дисциплинска постапка, засегнатата страна има право на пристап до сите документи директно поврзани со наводите против неа.

Накратко, ОЛАФ не е во позиција да подложи лица од истрагата на било какво формално обвинение - нема моќ да влијае на правната позиција на засегнатите и затоа не дозволува пристап до досиејата. Надзорниот одбор на ОЛАФ, Комитетот, сепак, тврдел дека секогаш кога жалбата може да биде испратена до Советник за ревизија (предложен во амандманот на Регулацијата 1073/99), на жалителот треба да му се дозволи пристап до „целиот извештај или до сите докази во врска со него“. Тие го додале следново: „зајакнувањето на процедуралните права на лицето под истрага исто така ќе го зголеми кредибилитетот на истрагите на ОЛАФ и нивните наоди“.¹⁴⁷

¹⁴⁶ European Parliament, Council of the European Union, Regulation (EC) No 45/2001 on the protection of individuals with regard to the processing of personal data by the Community institutions and bodies and on the free movement of such data, OJ No L 8/1, Brussels 2001

¹⁴⁷ OLAF Supervisory Committee, Opinion 2/2006 (2008/C 123/01) concerning the reform of Regulation 1073/99 concerning investigations conducted by the European Anti-Fraud Office (OLAF), OJ No C 123/1, Brussels, 2008

2.2.4. Право на молчење и воздржување од самообвинување

ОЛАФ нема моќ да ги принудува економските оператори да даваат информации. Во пракса, истражителите ја информираат секоја засегната страна за нивното право да не дава никакви изјави кои би можеле да бидат самообвинувачки. Генерално, тоа е прекршување на правото на молчење секогаш кога засегнатата страна (претпријатие) би била принудена да даде одговори кои би можеле да вклучат нејзино признание за нејзиниот дел во прекршок за кој Комисијата е обврзана да го докаже.

Кога станува збор за конкурентноста, се сметало дека Комисијата има право да принуди претпријатие да ги обезбеди сите потребни информации во врска со факти кои му се познати. Сепак, Комисијата не може да го обврзе да им даде одговори кои би можеле да претставуваат негово признание за постоењето на прекршок кој Комисијата е обврзана да го докаже. Според Европскиот суд за човекови права (ЕСЧП – ECHR)¹⁴⁸ правото на молчење, заедно со правото да не се обвинува, не се применува само за кривични постапки, туку и за административни, како што се царинските постапки.

2.2.5. Преглед на акти

Европските судови во континуитет сметале дека судската ревизија е достапна за секоја мерка чии правни ефекти биле обврзувачки и способни да влијаат правните интереси на жалителот со тоа што ќе донесат посебна измена во нејзината законска позиција. Освен тоа, во согласност со утврдената судска пракса, со цел Заедниците да се сметаат за одговорни, мора да се докаже дека наводното однесување на институцијата е нелегално; дека штетата е вистинска и дека постои директна причинско - последична врска помеѓу прекршувањето на однесувањето кое е во прашање и наводната штета.

Во случај на акти или одлуки донесени со постапка која вклучува неколку фази, особено кога тие се кулминација на внатрешната постапка, актот е во принцип отворен за разгледување, само ако тоа е мерка која дефинитивно ја утврдува позицијата на институцијата на крајот од таа постапка, а не привремена мерка наменета да го трасира патот за конечната одлука.

Поништувањето може да се бара само од службено лице против акт што може да влијае на неговата правна положба. Само мерка чии правни ефекти се обврзувачки и способни да

¹⁴⁸ European Court of Human Rights (ECHR)

влијаат на интересите на барателот со тоа што ќе го доведат до особена измена во неговата правна положба е акт или одлука против која може да се поднесе тужба за поништување. Акти кои претставуваат подготовка за одлуката не влијаат негативно врз жалителот во смисла на член 90 (2) од Регулацијата 1073/99 и затоа може да се оспоруваат инцидентно во жалба против мерки кои можат да бидат поништени. Иако некои чисто подготвителни мерки може негативно да влијаат на службеникот доколку влијаат на содржината на подоцнежен предизвик, тие мерки не можат да бидат предмет на посебно дејство и мора да се соочат со предизвик за поддршка на тужбата поднесена против тој акт. Само мерка усвоена од Генералниот секретар на Комисијата или од директорот на OLAF, што е одлука и која во целост ги заменува сите претходни изјави за позиција, е способна да предизвика правни ефекти како што е влијанието на интересите на барателот и може да биде предмет на дејство за поништување според член 230 ЕЗ.

2.2.6. Справување со медиумите

Повреда на постапката што произлегува од неоправдани изјави до медиумите од страна на Комисијата или ОЛАФ во моментот се санкционирани од европските судови по пат на оштета. Тоа е затоа што вториот став од член 215 ЕЗ предвидува дека, во случај на неодговорна одговорност, Заедницата е во согласност со општите начела кои се заеднички за законите на земјите - членки, да поправат било каква штета предизвикана од нејзините институции или од нејзините службеници при извршување на нивните должности. Правото на репарација (надоместок) се доделува при исполнување на три услови: владеењето на прекршеното право мора да има за цел да им даде права на поединци, прекршувањето мора да биде доволно сериозно и мора да постои директна причинско - последична врска помеѓу прекршувањето на обврската од страна на сторителот на актот и штетата што ја претрпеле оштетените. Некои од случаите вклучувале прекршување на доверливоста и заштитата на податоци и прекршување на презумпцијата на невиност. Во некои случаи, Европскиот суд на правдата сметал дека негативниот ефект врз честа на тужителите бил зголемен поради надворешниот публицитет доделен на истражните извештаи на ОЛАФ. Иако спорните извештаи на кои се темели мислењето на Судот биле интерни документи, наменети да бидат доставени до странките наведени во член 9 од Регулацијата 1073/99, тие биле дистрибуирани надвор од таа ограничена група и нивните наоди биле коментирани во печатот, што довело до значителен неповолен публицитет за нив во медиумите.

ОЛАФ мора да гарантира дека информациите собрани за време на истражната фаза не му се обелоденети на печатот. Согласно Европскиот суд на правдата ОЛАФ може да комуницира со релевантниот одбор, на пример, со Европски парламентарен комитет, се додека тие ја почитуваат пресумпцијата на невиност. Тогаш, зависи од Комитетот (или институцијата) да се осигура дека пресумпцијата на невиност се почитува во комуникацијата со медиумите.

2.2.7. Внатрешни истраги

Тука се дискутираат некои специфични прашања во врска со внатрешните истраги, кои во никој случај не претставуваат сеопфатен преглед на ваквите прашања. Тие вклучуваат предизвици за овластувањата на истражувачките активности на ОЛАФ, односот меѓу нив дисциплински и кривични постапки, пристап до простории, пристап до компјутерите на вработените, истраги на ОЛАФ од страна на ОЛАФ и прашања поврзани со личните имунитети. Овие прашања во секој случај треба да бидат доволни за да му дадат на читателот широко познавање на внатрешните истраги, од оперативна гледна точка.

2.2.7.1. Предизвици од другите институции и тела на ЕУ

Моќта на ОЛАФ да спроведува истраги во рамките на институциите е оспорена. Во 2000 година 71 пратеник на Европскиот парламент (европратеници) бараа од Судот да ја поништи законската регулатива која му овозможува на ОЛАФ да спроведе внатрешна истрага во рамките на Европскиот парламент, според член 230 ЕЗ, наведувајќи, меѓу другото, прекршување на парламентарен имунитет. Судот ја отфрлил тужбата на основа дека оспорената мерка не требала да биде грижа на жалителите во смисла на член 230 (3) ЕС.

Европската централна банка и Европската инвестициска банка исто така ја оспориле моќта на ОЛАФ да спроведува внатрешни истраги, но безуспешно.

2.2.7.2. Односот помеѓу дисциплински и кривични постапки

Прописите за работни односи утврдуваат дека дисциплинската постапка во кривичниот прекршок мора да го почека исходот од кривичниот процес. Ова правило е оправдано, особено со фактот дека националните кривични судови имаат поголеми истражни овластувања отколку органот кој назначува. Следствено, иако истите факти може да сочинуваат и кривично дело и

прекршување на обврските на службеното лице е според Прописите за работни односи, администрацијата е обврзана со наодите на факти што ги дал кривичниот суд во кривичната постапка. Штом тој суд го утврдил постоењето на фактите во случајот, администрацијата потоа може да ја преземе својата правна карактеризација во однос на концептот за дисциплински прекршок, особено утврдувајќи дали тие претставуваат прекршоци на обврските според Прописите за работни односи.

2.2.7.3. Пристап до просториите на ЕЗ

Иако просториите на ЕЗ се ослободени од претрес од страна на националните власти уште од 1999 година, ОЛАФ има право на итен и ненајавен пристап до сите информациите што ги поседуваат институциите, телата, канцелариите и агенциите на ЕЗ и нивните простории. Канцеларијата може да земе копија и да добие извадоци од кој било документ или содржината на кој било медиум за податоци што ги поседуваат институциите, телата, канцелариите и агенциите и доколку е потребно, да ги задржи таквите документи или податоци за да се осигура дека не постои опасност од нивно исчезнување¹⁴⁹.

Почнувајќи од 1999 година, ОЛАФ врши претреси во просториите на ЕЗ, освен ако во исклучителни околности, комесарите одлучат да го укинат имунитетот на просториите на Заедницата за да може националната полиција да врши претрес во просториите на Заедницата.

2.2.7.4. Пристап до компјутерите на вработените

Комисијата има право на пристап до компјутерот на службеникот кој се наоѓа во неговата канцеларија со цел да ја исполни својата задача, дури и во отсуство на тој службеник. На овој начин не се повредуваат правата на одбраната и позицијата на засегнатиот службеник не е засегната во ниту една кривична постапка покрената против него врз основа на факти кои се предмет и на дисциплинска постапка во рамките на неговата институција.

Суспендирање на дисциплинската постапка во очекување на заклучокот на кривичната постапка овозможува во таа дисциплинска постапка да се земат предвид наодите направени од страна на кривичниот суд кога неговата пресудата ќе стане конечна.

¹⁴⁹ European Parliament, Council of the European Union, Regulation (EC) No. 1073/1999 concerning investigations conducted by the European Anti-Fraud Office (OLAF), OJ No L 136/1, Brussels, 1999

2.2.7.4. Укинување на личен имунитет

Укинување на личен имунитет што му е доделен на службеник врз основа на неговото или нејзиното вработување во институциите, телата, канцелариите или агенциите на ЕЗ може да се побара при внатрешна истрага на ОЛАФ. Информациите добиени за време на внатрешните истраги на ОЛАФ за прашања кои би можеле да резултираат со кривично дело мора да се достават до судските органи на засегнатата земја – членка.¹⁵⁰ Извештаите подготвени по внатрешната истрага и сите поврзани документи се испраќаат до засегнатата институција, која потоа одлучува за дејството што треба да се преземе¹⁵¹.

Секое барање од национална полиција или судски орган во врска со откажувањето од имунитет во судска постапка на службено лице или службеник на Комисијата во врска со можни случаи на измама, корупција или која било друга незаконска активност се пренесува до директорот на ОЛАФ за да се добие негово мислење. Доколку барањето за откажување од имунитет се однесува на член на Комисијата, ОЛАФ е информиран¹⁵².

2.2.7.5. Укинување на личниот имунитет на комесар

Има само еден пример за отповикување на имунитетот на комесар. Едит Кресон, комесар за наука, истражување и развој, човечки ресурси, образование, обука и млади за време на периодот 1994 - 1999 година, беше главна мета во наводите за несоодветно однесување што доведоа до пад на Европската комисија во 1999 година. Комисијата масовно поднесе оставка со цел да избегне цензура од Европскиот парламент поради жалби, конфликти на интерес и фаворизирање. Иmunитетот на Едит Кресон против гонењето беше укинат во 2000 година, по потребната едногласна согласност на комесарите. Комисијата, исто така, им дозволи на белгиските власти пристап до просториите на Комисијата, вклучувајќи ги просториите на ОЛАФ. По долгата истрага, белгиските власти го обвинија Едит Кресон за измама, фалсификување и злоупотреба на доверба. Седум функционери кои работеа со неа беа обвинети за слични прекршоци, како и за посериозни обвиненија за корупција.

¹⁵⁰ European Parliament and Council of the European Union, Regulation (EC) No. 1073/1999 concerning investigations conducted by the European Anti-Fraud Office (OLAF), OJ No L 136/1, Brussels, 1999

¹⁵¹ European Parliament and Council of the European Union, Regulation (EC) No. 1073/1999 concerning investigations conducted by the European Anti-Fraud Office (OLAF), OJ No L 136/1, Brussels, 1999

¹⁵² European Parliament and Council of the European Union, Regulation (EC) No. 1073/1999 concerning investigations conducted by the European Anti-Fraud Office (OLAF), OJ No L 136/1, Brussels, 1999

Во 2006 година, Европскиот суд на правдата пресуди дека Едит Кресон извршила прекршување на нејзините обврски како европски комесар¹⁵³. Додека прекршување на обврските кои произлегуваат од функцијата член на Комисијата, во принцип, повикува наметнување на казна, Судот сметал дека, имајќи ги предвид околностите на случајот, самата констатацијата за прекршок е соодветна казна. Соодветно на тоа, Судот не наметнал казна во форма на одземање на нејзиното право на пензија или други бенефиции.

Во однос на тврдењето на Едит Кресон дека, кога однесувањето поради кое се поднесува жалба во кривичната и дисциплинската постапка е исто, наодите на кривичниот суд се обврзувачки за дисциплинските органи, а Судот сметал дека не е обврзан со правната карактеризација на фактите направени во контекст на кривичната постапката и дека е оставено на Судот, целосно применувајќи дискреција, да испита дали однесувањето на кое се жали во постапката поднесена согласно Член 213 (2) ЕЗ претставува кршење на обврските што произлегуваат од канцеларијата на Комесарот. Соодветно на тоа, одлуката на Советот на трибуналот на основното обвинителство на Брисел дека немало докази за кривично дело во однесувањето на Кресон не може да го обврзе Европскиот суд на правдата.

Треба да се споменат неколку процедурални точки. Прво, административната постапка започна јануари 2003 година, неколку години по изнесените факти и извесно време по поднесените истражни извештаи во 1999 и 2002 година. Судот утврдил дека таквото доцнење е оправдано и не ги отфрлил законските постапки. Посочил дека членот 213 (2) ЕЗ не наведува временско ограничување и никогаш претходно не бил искористен да поведе постапка против Комесар на основа на негово однесување на работно место. Како резултат на тоа, Комисијата имала право да продолжи полека и внимателно. Освен тоа, г-ѓа Кресон не покажала дека фактот што поминало толку време влијаел на начинот на кој таа се бранела. Второ, побарала повторно отворање на усната постапка откако генералниот адвокат го доставил своето мислење. Судот го одбил тоа барање со причина дека сметал дека г-ѓа Кресон немала ништо ново да претстави или да расправа.

2.2.7.6. Укинување на личниот имунитет на член на Европскиот парламент

Ризикот не може да се исклучи априори дека, во спроведувањето на истрагата, ОЛАФ може да изврши дејство кое е штетно за имунитетот што го уживаат членовите на Европскиот парламент. Меѓутоа, ако тоа се случи, секој член на Парламентот кој се соочува со такво дело

¹⁵³ Commission of the European Communities v Edith Cresson, judgment of the court (Full Court) of 11.07.2006, Case C-432/04, Luxembourg, 2006

би можел, доколку смета дека му штети, да ја искористи судската заштита и правните лекови предвидени со Договорот.

Причините дадени од Комитетот за верификација на акредитиви од Европскиот парламент за откажување од имунитетите на пратениците на ЕП ги вклучуваше следните: одредби за помош на криминалците за да им се овозможи избегнување на правда, членство во криминална организација и трговија со дрога, поседување на демонстрација на предмети кои можат да предизвикаат повреда на лица и имот, сообраќајна несреќа - опасно возење, паркирање во забранета област, непријавување на сообраќајна незгода, охрабрување и поддршка на распуштена фашистичка партија, примање украдена стока и проневера на средства на компанијата и сериозна измама.

Во случаи каде Комитетот одлучил да не се откаже од имунитетот, Комитетот се осврнал на следниве причини: европратеникот не бил формално обвинет, забелешките за клеветата биле направени во текот на политичката дебата, кривичната постапка била мотивирана од желба да ги прејудицира политичките активности на европратеникот, делата под обвинение се дел од политички активности (на пример, демонстрации), апликацијата била недоволно прецизна.

2.2.8. Надворешни истражувања

Надворешните истраги, исто како и внатрешните истраги, можат да се случат во членка на ЕУ или во трети земји. Статистичките податоци покажуваат дека приближно половина од надворешните истраги се одвиваат надвор од ЕУ.

Во 1999 година, ОЛАФ стана Генерален директорат одговорен за спроведување проверки на самото место според Регулативата 2185/96. Во овој поглед, Судот пресуди дека проверките што се предвидени со Регулативата 2185/96 не ги издвојуваат Секторските правила на Заедницата кои предвидуваат проверки. Секторските проверки осигуруваат цврсто менаџирање и примена на правилата на Заедницата, додека Регулативата 2185/96 е креирана како основа за откривање на неправилности.

ОЛАФ врши проверки и инспекции на самото место за откривање на преку национални неправилности кои можат да вклучуваат економски оператори кои делуваат во неколку земји - членки или каде што, за откривање на неправилности, ситуацијата во земјата - членка бара да се зајакнат проверките и инспекциите на самото место во посебен случај со цел да се подобри ефективностата на заштитата на финансиските интереси и така да обезбеди еднакво ниво на заштита во рамките на Заедницата или на барање на засегнатата земја - членка.

Трите главни правни прашања кои произлегуваат од примената на Регулативата 2185/96 биле:

Несоработката на земја - членка;

Одбивање на пристап до простории од страна на економските оператори;

Можноста за вршење на такви проверки во трети земји.

Пред проверка, ОЛАФ обично се обраќа до засегнатиот национален орган во врска со помош и учество во проверката. Онаму каде што е неопходно, исто така, се обраќа до националниот орган да ги преземе „соодветните мерки на претпазливост според националното право, особено со цел да се заштитат доказите“¹⁵⁴. Ако земјата - членка одбива соработка, проверка може да се изврши без согласност на засегнатата земја - членка. Меѓутоа, земјата - членка може да се спротивстави со причина дека условите утврдени во Регулативата 2185/96 не се исполнети во дадениот случај и да преземе акција пред Судот на правдата.

Првиот став од член 5 од Регулативата 2185/96 предвидува дека проверките и инспекциите на самото место ќе се вршат од страна на Комисијата врз економските оператори секогаш кога нивното однесување, како економски оператори, имало влијание, преку неправилна примена на правото на Заедницата, врз оштетата или обид за оштета врз буџетот на Заедницата. Секогаш кога некој економски оператор се спротивставува на проверката, земјата - членка мора да им овозможи помош на истражувачите на ОЛАФ за да ја исполнат својата должност, онаму каде што е потребно барајќи од судовите да дозволат пристап до просториите, така што ОЛАФ е многу зависен од соработката со националниот орган.

Територијалниот опсег на Регулативата 2185/96 е ист како и на Договорот за ЕЗ. Сепак, кога договорот или конвенцијата за соработка со трета земја директно или индиректно се однесува на можноста за спроведување проверки или инспекции на самото место според Регулативата 2185/96, а особено кога, во присуство на таков меѓународен договор или конвенција, договорот со економскиот оператор во третата земја ја означува регулативата како закон применлив за предметниот договор, а ОЛАФ може да ги користат своите овластувања на ист начин како што е предвидено во рамките на Европската заедница. Ова е особено точно во врска со договорите за помош за потенцијалните земји - кандидати¹⁵⁵; помош со „Соседски“

¹⁵⁴ Council of the European Union, Regulation (EUROATOM, EC) No. 2185/96, concerning on-the-spot checks and inspections carried out by the Commission in order to protect the European Communities' financial interests against fraud and other irregularities, OJ No L 292/2, Brussels, 1996

¹⁵⁵ Council of the European Union, Regulation (EC) No. 1085/2006 establishing an Instrument for Pre-Accession Assistance (IPA), OJ No L 210/82, Brussels, 2006

земји¹⁵⁶, инструменти за промоција на човековите права¹⁵⁷. Сепак, овие инструменти мора експлицитно да ја одобрат Комисијата да изврши проверки и инспекции на самото место во согласност со Регулативата 2185/96. Бидејќи текстот во овие договори варира, не може да земе како мислење дека секаде каде европскиот буџет испорачува помош, ОЛАФ ќе може да изврши проверка на самото место доколку е потребно.

3. ОПЕРАТИВНИ ЗАШТИТНИ МЕРКИ ЗА ЛИЦАТА И ИНСТИТУЦИИТЕ

Ова поглавје малку подлабоко се занимава со низа оперативни прашања во смисла на кои законодавната база се смета за несоодветна, што доведува до понатамошно предложените заштитни мерки. Дискусија за правата на истражуваните лица, за барањата на истражуваните институции да бидат информирани и улогата на Надзорниот комитет води до повторно разгледување на прашањето за тоа како најдобро да се заштити истражната независност на ОЛАФ.

3.1. ПРЕДЛОЖЕНИ ПРОМЕНИ НА КОМИСИЈАТА ЗА РЕГУЛАТИВАТА

Промената на Регулативата 1073/99 навистина наликува на отворање на Пандорината кутија и можеби е подобро да се усвојат правила за спроведување, наместо да се обиде да се форсира Регулативата 1073/99 и 1074/99 со детални процедурални правила¹⁵⁸. Без оглед на формата што ја земаат, јасно е дека предложените измени ќе имаат директно влијание врз основните активности на ОЛАФ. Тоа е затоа што се фокусираат на кодифицирање на правата на лицата, зголемувајќи ја институционална комуникација за време на истрагите и воспоставувајќи механизам за справување со приговорите што произлегуваат во текот на истрагата и во врска со правата на лицата директно засегнати од истрагата.

¹⁵⁶ European Parliament and Council of the European Union, Regulation (EC) No. 1638/2006 laying down general provisions establishing a European Neighbourhood and Partnership Instrument, OJ No L 310/1, Strasbourg, 2006

¹⁵⁷ European Parliament and Council of the European Union, Regulation (EC) No. 1889/2006 on establishing a financing instrument for the promotion of democracy and human rights worldwide, OJ No L 386/1, Brussels, 2006

¹⁵⁸ Stefanou, Constantin, White Simone and Xanthaki, Helen, *OLAF at the Crossroads, Action against EU Fraud*, Oxford and Portland, Oregon, 2011

3.1.1. Кодифицирање на правата на лицата при истраги

Судовите имаат развиено процесни права врз основа на секој случај поединечно. Судската пракса е посебна за секој сектор и не е секогаш можно ОЛАФ да се потпре на случаи реагирајќи на детален начин за да одговори на потребите на одредени сектори. Делумна кодификацијата на процесните права беше за првпат предвидена во 2004 година. Мислењата сеуште се поделени за тоа дали ОЛАФ треба да има кодекс во постапките или пак нејзиниот интерес Прирачник треба да биде доволен.

3.1.2. Подобрување на комуникацијата помеѓу ОЛАФ и институциите за време на внатрешна истрага

Во оваа област, случајот со Еуростат укажа на потребата за промена. UCLAF (Претходникот на ОЛАФ) почна да добива информации од 1995 година па натаму во врска со неправилностите во Еуростат. Во текот на неколку години се отворија неколку случаи поврзани со Еуростат. Во 2002 година ОЛАФ одлучи да ги регрупира сите поврзани случаи. Во тоа време, истрагите најчесто се однесуваа на наводни конфликти на интерес и прекршување на Финансиската регулатива од страна на високо рангирани официјални лица. ОЛАФ испрати информации до судските власти на Луксембург во 2002, а потоа и до француските власти. Комисијата ги истакна бројните слабости на постапката. Особено, Комисијата нагласи дека ОЛАФ требало да комуницира со Комисиската хиерархија за време на истрагите, а да не дојде до ситуација хиерархијата да дознае од медиумите дека била во тек голема истрага во нивниот оддел. Ова е разумна поента, сепак, со ова автоматски не се подразбира дека Комисијата треба да биде информирана уште на самиот почеток на истрагата.

3.1.3 Поставување на механизам за ревизија за справување со жалбите кои произлегуваат од суштинските активности

Предлогот на Комисијата за поставување советник за ревизија покренува бројни прашања. Тука не е јасно дали советникот за ревизија би имал моќ да прогласи поништување на истрага, или само да даде не обврзувачко мислење до Генералниот директор во врска со одредена истрага. Дали некоја заинтересирана страна ќе мора да ги „исцрпи своите домашни лекови“ или би можел да поднесе тужба до ЕК, без претходно да се осврне на советникот за ревизија? Надзорниот комитет на ОЛАФ изрази сомневање дали советникот за ревизија може

„да дејствува целосно независно” ако тој е назначен (или повторно назначен) од страна на Генералниот директор и зависи од него административно, особено за оценување и унапредување на работата. Во дополнителното мислење, Надзорниот одбор изрази многу голема воздржаност во врска со улогата на советникот за ревизија, што би додал уште еден чекор на следење на веќе постоечките чекори и покрај фактот што се чини дека не постојат докази дека оние што веќе постојат се неадекватни, ги комплицира и пролонгира постапките кога и Европскиот парламент и Советот побарале истрагите да бидат што е можно пократки, ќе стави под знак прашалник во колкава мера мандатот на советникот за ревизија ќе ја разводни одговорноста на генералниот директор на ОЛАФ, до одреден степен ќе се преклопуваа со улогата на Надзорниот одбор, ќе доведе до ризик од дуплирање и генерално ќе ја ослабне улогата на Комитетот назначен со заеднички договор помеѓу Европскиот парламент, Советот и Комисијата, ќе му овозможи на советникот за ревизија двојна улога на контролор за квалитет и советник за жалби каде што тој или таа ќе го известуваат, но и следат Генералниот директор на ОЛАФ, со што овие улоги се сосема контрадикторни. Во организациската шема на ОЛАФ, усвоена од Комисијата на 1 септември 2006 година, улогата на контрола на квалитетот е веќе доделена на двајца советници блиски до директорот на двата директорати задолжени за сите истраги. Иако предлогот на Комисијата не вклучува никаква анализа на финансиското влијание, Одборот оценува дека овој трошок е непропорционален со малиот број на случаи досега и оттаму некомпатибилен со принципот на вредноста за потрошените пари. Во 2008 година, Европскиот парламент понуди варијанта на предлогот на Комисијата од 2006 година, со кој се предлага да се разгледуваат приговорите дадени и страна на ад-хок советник назначен од страна на Генералниот директор и Надзорниот одбор секогаш кога тоа е потребно. Овој ад-хок советник, ќе даде мислење во рок од 30 дена од приемот на барањето во врска со приоритетите за истрага; времетраењето на истрагата; кодекс на постапката и интервенциите на Генералниот директор во врска со судовите. Тој исто така ќе му помогне на Генералниот директор во постапката за помирување. Ад хок советникот за ревизија од Европскиот парламент се чини дека му помага на Надзорниот одбор, додека улогата на советникот за ревизија изнесена од страна на Комисијата се чини дека се фокусира на решавање на спорови. Ова е во склад со критиката дека постои само пост-хок контрола на процедурата на ОЛАФ. Во очите на многумина, загатката за легитимноста и одговорноста останува и понатаму.

3.2. ПРАВО НА ПРИСТАП ДО ДОКУМЕНТИ

ОЛАФ добива чести барања за пристап до документи за време на истрагите. Нема потреба да се даде причина за такви барања. Проблемот тука е да се балансира транспарентноста со потребата да не се открива тековната истражувачка работа, за да не биде загрозена.

Во 2005 година, Комисијата одлучи да ја измени Регулативата 1049/2001. По Зелената книга и консултации со релевантните одбори на Европскиот парламент, беше дадена консолидирана верзија на Регулативата изменета со предлогот на Комисијата. Три карактеристики на изменетата Регулатива се особено релевантни за ОЛАФ: нова дефиниција за документот, исклучоци и временски интервал за одговарање на барања.

Според член 3 (а) "документ" е каква било содржина без оглед на нејзиниот медиум (напишана на хартија или зачувана во електронска форма или како звук, визуелен или аудиовизуелен запис) подготвен или примен од институција и пренесен до еден или повеќе приматели или кој циркулира во институцијата или е евидентиран на друг начин. Податоци содржани во системот за електронско зачувување, процесирачки и системи за пребарување, се документи доколку можат да бидат отпечатени или предадени во читлива форма во електронска датотека со помош на достапни алатки за користење на системот. Ова значи дека документот постои само ако бил испратен до примателите или се циркулира во институцијата и е внесен во евиденцијата на таа институција. Документот подразбира и податоци содржани во електронските системи доколку тие можат да бидат извлечени во читлива форма.

Концептот „судска постапка“ во членот 4 станува „постапка во судска парница“, на тој начин појаснувајќи дека исклучокот има за цел да ги заштити постапките од судска природа пред независно тело со овластувања за решавање на спорови. Бидејќи заштитата на "правен совет" не е поврзана само со судски постапки, овој исклучок е споменат одделно заради јасност. Освен тоа:

- документите доставени до судовите во текот на судските постапки нема да бидат достапни за јавноста пред да се одржи јавна расправа. Пристапот ќе биде само овозможен само за сопствените поднесоци на институциите член 2 (5).
- Без да бидат во спротивност со конкретните права за пристап на заинтересираните страни основани со правото на ЕУ, документите кои се дел од досието на постапките за спроведување на правото што водат до административниот акт од поединечен обем нема да бидат достапни за јавноста се додека таквиот чин не стане дефинитивен.

Информации добиени од субјектите во рамките на таквите постапки нема да бидат достапни за јавноста член 2 (6).

Исклучокот за „целта на инспекциите истрагите и ревизиите“ останува ист. Додаден е нов исклучок, за да се заштитат постапките што доведуваат до изборот на вработените или на договорните страни. Периодот за давање одговор на потврдните апликации (жалби против одбивање) се зголемува од 15 до 30 дена. Од оперативен аспект, предложените измени ги појаснуваат работите и се добредојдени. Судовите го толкуваат правото на пристап до документи. Три области се од интерес за ОЛАФ: прво, односот помеѓу пристапот до документите и правата за одбрана; второ, толкувањето на член 4 од Регулацијата 1049/2001, со што се дава можност за одбивање на пристап онаму каде откривањето ја поткопува целта на инспекциите, истрагите и ревизиите или судските постапки и правни совети и последно, влијанието на реформата на Регулацијата 1049 /2001, кое е дискутирано подолу.

Во 2007 година, OLAF прими 80 барања за пристап до документи, од кои половина беа направени во контекст на правата на одбраната. Според член 2 (1) од Регулацијата бр.1049/2001, корисник на правото на пристап до документите на институциите е било кој граѓанин на Унијата и секое физичко или правно лице кое живее или е со регистрирано седиште во земја - членка. Во оваа одредба јасно се укажува дека целта на регулативата е да се гарантира пристап за сите лица до јавните документи, а не само пристап за страната - барател до документите кои ја интересираат. Според тоа, конкретниот интерес што може да се потврди собирањето на странката за добивање на пристап до документ во врска со него/неа лично, не може да се земе предвид. Лицето кое бара пристап до документите не е обврзано да го оправда своето барање и затоа не мора да покаже никаков интерес за пристап до бараните документи. Во судската пракса е влезено дека исклучоците предвидени со член 4 од Регулацијата бр.1049/2001 кои се однесуваат на пристапот на јавноста до Европскиот парламент, Советот и документите на Комисијата мора да се толкуваат и да се применуваат рестриктивно за да не го поразат општиот принцип за пристап до документи зацртани во таа регулатива. Принципот на пропорционалност бара отстапувањата да останат во рамките на она што е соодветно и неопходно за постигнување на предвидената цел. Испитувањето потребно за проследување на барањето за пристап до документи мора да е специфично по природа. Прво, самиот факт дека некој документ се однесува на интерес заштитен со исклучок не може да оправда примена на тој исклучок. Второ, ризикот од заштитен интерес кој е ослабен мора да биде разумно предвидлив и не чисто хипотетички. Како последица на тоа, испитувањето што институцијата

мора да го преземе за да примени исклучок мора да се спроведе на конкретен начин и мора да биде јасен од причините за одлуката¹⁵⁹.

Во контекст на случајот на Еуростат, каде OLAF го оспори пристапот до документите, Судот сметал дека OLAF во првата оспорена одлука не укажал на тоа дали ризиците што ги опишал всушност се однесувале на сите информациите во тие документи. Очигледно е од првата оспорена одлука дека ОЛАФ ги засновал своите проценки врз природата на бараните документи наместо на конкретни информации содржани во самите документи. Ова било грешка во законот што бара поништување на оспорена одлука. Во случајот Турко,¹⁶⁰ Советот го одбил пристапот до мислењето на своите правни совети, потпирајќи се на член 4 (2) од Регулацијата 1049/2001. Првостепениот суд сметал дека исклучокот за правни совети во принцип може да се примени на совети дадени во текот на законодавниот, како и судскиот процес. Исклучокот за правни совети може да се надмине кога откривањето е во јавен интерес. Судот пресуди дека жалителот треба да презентира аргументи од јавен интерес што се разликуваат од принципите што веќе се спроведени преку Регулацијата, како што се отвореност, транспарентност и учество на граѓаните во процесот на донесување одлуки. Пречката со која се соочува апликантот во докажувањето на јавниот интерес е доста висок.

3.2.1. Неоткривање за заштита на истраги

Може да се направи исклучок доколку откривањето би го загрозило завршувањето на истрагата. Член 4 (2) од Регулацијата бр. 1049/2001 во врска со јавниот пристап до документи од Европскиот парламент, Советот и Комисијата, мора да се толкува на начин што таа одредба, чија цел е да се заштити „целта на инспекции, истраги и ревизии”, се применува само ако откривањето на предметните документи може да го загрози довршувањето на инспекциите, истрагите или ревизиите. Различните акти на истрага или инспекција може да бидат опфатени со исклучокот заснован на заштитата на инспекциите, истрагите и ревизиите се додека истрагите или инспекциите траат, дури и ако одредена истрага или инспекција што довела до извештајот чиј пристап се бара, е завршена. Сепак, дозволувањето на различните документи да бидат опфатени со тој исклучок додека не се одлучи за следното дејство, ќе направи пристапот до тие документи да зависи од неизвесен, иден и можеби, далечен настан,

¹⁵⁹ Commission of the European Communities vs VKI, judgment of the Court of first instance of 13.04.2005, Case T-2/03, Luxembourg, 2005

¹⁶⁰ Council of the European Union vs Maurizio Turco, judgment of the Court of first instance (Fifth Chamber) of 23.11.2004, Luxembourg, 2004

во зависност од брзината и ажурноста на различните авторитети. Се чини дека ова не важи за извештаите на ОЛАФ испратени до националните органи на обвинителството. Првостепениот суд сметал дека зборовите „документи составени исклучиво за целите на конкретни судски постапки” мора да подразбираат поднесоци или други поднесени документи, интерни документи во врска со истрагата за случајот и преписката во врска со случајот помеѓу засегнатиот Генерален директорат и правната служба или адвокатска канцеларија. Целта на оваа дефиниција за обемот на исклучувањето е да се обезбеди заштитата на доверливоста и работата што се врши во рамките на Комисијата и заштита на професионална привилегија за адвокати. Во тој поглед, тоа би се спротивставило на обврската рестриктивно да се толкуваат и да се применуваат исклучоците, да се открие дека различните документи испратени од ОЛАФ до националните власти, во согласност со член 10 (1) и (2) од Регулацијата 1073/1999 во врска со истражувањето што го спроведува ОЛАФ или одредена институција, во согласност со член 10 (3) од таа Регулација, биле изготвени исклучиво за целите на судските постапки. Во согласност со член 9 (2) од Регулацијата бр. 1073/1999, извештаите на ОЛАФ претставуваат прифатливи докази во административни или судски постапки на земјата - членка во која нивната употреба се покажала како неопходна. Дејствата преземени од националните надлежни органи или институции како одговор на извештаите и информациите испратени од ОЛАФ, сепак се во рамките на нивната единствена и целосна одговорност. Усогласеноста со националните процедурални правила е доволно заштитена доколку институцијата гарантира дека откривањето на документите не претставува прекршување на националното право. Затоа, во случај на сомневање, ОЛАФ мора да се консултира со националниот суд или орган и мора да одбие пристап само доколку тој суд се противи на објавувањето на документите. Сепак, Првостепениот суд (ПСС – CFI),¹⁶¹ кој формално е дел на Европскиот суд на правдата, смета дека исклучокот заснован на заштита на јавниот интерес (судските постапки) не може да и овозможи на Комисијата да избега од нејзината обврска за обелоденување на документи кои биле изготвени во врска со чисто административно прашање. Тој принцип мора да се почитува дури и кога откривањето на такви документи во постапките пред судот на Заедницата може да биде штетно за Комисијата. Фактот дека судската постапка за поништувањето била иницирана по административната постапка, е нерелевантно. Изразот „судски постапки” е толкуван од страна на (ПСС – CFI) со значење дека заштитата на јавниот интерес го спречува откривањето на содржината на документи подготвени исклучиво за целите на конкретни судски постапки.

¹⁶¹ Court of First Instance (CFI)

3.3. СОРАБОТКА СО КЛУЧНИ ОРГАНИ НА ЕУ: ЕВРОПОЛ И ЕВРОЦАСТ

Во претходните делови, нагласивме некои слабости и несигурности во правната рамка. Сега, насочувајќи се кон еден аспект на соработка, можно е да се предвиди понатамошна консолидација на позицијата на ОЛАФ. Договорот за соработка помеѓу Комисијата и Европол од 18 Февруари 2003 година, предвидува аранжмани меѓу Европол и оперативниот дел на ОЛАФ. Можноста за поблиска соработка беше донекаде попречена поради фактот дека размената на лични податоци се уште е исклучена од оперативна соработка: со оглед на тоа дека правната рамка на Европол не дозволува Европол да испраќа информации кои содржат лични податоци до ОЛАФ, соработката е ограничена на превенција на измами и други прашања од областа на политиката и доколку се смета за корисна, евентуална покана на вработените во Европол на состаноци за асистентни случаи¹⁶². Fijnaut ја истакна асиметричната врска меѓу OLAF и Европол¹⁶³. ОЛАФ ужива административни овластувања кои може независно да ги примени на квази- криминален начин, додека Европол, по многу години интензивна дискусија, едвај презеде помошна улога при учеството во криминални истраги во земјите - членки. Оваа асиметрична врска поставува ограничувања во односите меѓу двете сили. Модалитетите за соработка со Евроцаст се утврдени во Меморандум за соработка потпишан на 14 април 2003 година. Во него се предвидуваат практичните начини на соработка и размена на информации помеѓу Евроцаст и ОЛАФ. Во него се предвидува дека двете служби меѓусебно ќе се информираат, без одлагање, за било каква информација која се однесува на другиот. Со него се воспоставуваат контакт точки со цел да се олесни учеството на службите во заедничките истражни тимови, кои може да го вклучуваат Европол. ОЛАФ и Евроцаст го применуваат Меморандумот за разбирање во пракса. Едно од прашањата кои треба да се земат предвид е заштитата на личните податоци и потребата да се избегне дуплирање на дејството во поединечни случаи. Во прирачникот на ОЛАФ се објаснува: Евроцаст е составен од национални членови на секоја земја - членка, од кои некои дејствуваат како „судски органи” и со кои ОЛАФ може директно да разменува информации, во согласност со чл.26 (4) од одлуката на Евроцаст. Член 26 (3) од Одлуката за Евроцаст, сепак ја ограничува соработката доколку надлежните државни органи не се спротивстават на соработката на OLAF и дека е до засегнатиот национален член на Евроцаст да го потврди ова.

¹⁶² OLAF Manual, Brussels, 2009

¹⁶³ Fijnaut, Cyrille, *Europe's Area of Freedom, Security and Justice, Police cooperation*, Oxford, 2006

На 24 септември 2008 година беше потпишан практичен договор за соработка помеѓу Еуројуст и ОЛАФ . Договорот наведува дека кога соработуваат на конкретен случај, страните треба да ги разменат сите потребни информации, вклучувајќи и лични податоци. Личните податоци пренесени од OLAF до Еуроцаст ќе бидат пренесени директно до колегиумот, кога случајот ќе потпадне под надлежност на Колегиумот или директно до засегнатите национални членови на Еуроцаст, кога случајот ќе потпадне во надлежност на еден или повеќе од Националните членки на Еуроцаст. Националните членови на Еуроцаст засегнати со одреден случај можат да пренесуваат лични податоци до OLAF. Накратко, сегашната основа за размена на лични и оперативни податоци помеѓу OLAF, Европол и Еуроцаст се во развој. Постои надеж дека воведувањето на единствена правна рамка би довела до полесна соработка помеѓу OLAF, Европол и Еуроцаст. Во меѓувреме, правилата за пренос на личните податоци меѓу првиот и третиот столб ќе поминат долг пат за да овозможат ублажување на сегашната ситуација.

3.4. ПОТКАЖУВАЧИ

Важно оперативно прашање за ОЛАФ и всушност за сите истражни агенции е како да се привлечат информации подложни на судење. Професионалните поткажувачи се корисен извор на информации за ОЛАФ. Тие можат да укажат на неправилности во грантот или договорот што може да биде особено тешко да се открие, бидејќи тие зависат од прекутувањето помеѓу официјално - службено лице или договорен орган и економскиот оператор. Поголемиот дел од добиените информации за наводни неправилности во секторот за набавки е во форма на жалби од незадоволни понудувачи. Овие информации не секогаш содржат компромитирачки информации подложни на судење.

Во 2004 година, прописите за персоналот на ЕЗ беа изменети со цел да се воведо режим за информаторите¹⁶⁴. Членовите 22 (а) и 22 (б) од Правилникот за работни односи на ЕЗ сега предвидува дека секој службеник мора да го информира неговиот непосреден претпоставен или ОЛАФ секогаш кога станува свесен за фактите што доведуваат до „пресумпција за можна нелегална активност, вклучувајќи измама или корупција, штетна за интересите на Заедниците или за однесување во врска со професионалните должности кое би можело да претставува сериозно непочитување на обврските на службениците на Заедниците”.

¹⁶⁴ Council of the European Union, Regulation (EC, EURATOM) No 723/2004 amending the Staff Regulations of officials of the European Communities and the Conditions of Employment of other servants of the European Communities, OJ NO L 124/1, Brussels, 2004

Информациите мора да бидат дадени во писмена форма и без одложување. Оваа должност не се однесува на документи, тапи, извештаи, белешки или информации, кои во која било форма му биле обелоденети на службеникот во текот на постапката во правни случаи, без разлика дали е во тек или е затворена. Доколку службеникот се однесува „разумно и чесно“, тој нема да претрпи никакви штетни ефекти¹⁶⁵.

Правилникот за работни односи, всушност, создава „одобрен канал“ за потенцијален информатор: тој треба да поднесе извештај до ОЛАФ или до неговиот непосреден претпоставен. Вработените во ОЛАФ кои сакаат да откријат информација, можат или да го информираат Генералниот директор на ОЛАФ, Генералниот секретар на Комисијата или претседавачот на Надзорниот одбор. Доколку тој сака да открие информации до претседателот на Комисијата, до Европскиот суд на ревизори или до Советникот на Народниот правобранител, нема да претрпи штетни последици доколку ги исполни следните два условия:

- тој искрено и разумно верува дека информациите кои се обелоденети и сите содржани тврдења се вистинити и
- службеникот претходно ги обелоденил истите информации до ОЛАФ или неговата сопствена институција и со оглед на сложеноста на случајот им оставил определен период утврден од страна на Канцеларијата или на таа институција, да се преземе соодветно дејство. Службеникот мора да биде информиран за тој временски период во рок од 60 дена.

Постигнат е одреден напредок во разјаснувањето на постоечките правила. Прво, информаторот не може да го присили ОЛАФ да отвори истрага врз основа на обезбедените информации. Второ, информаторот продолжува да ужива законска заштита дури и ако ОЛАФ одлучи да ја затвори истрагата првично отворена врз основа на информациите обезбедени од информаторот (поткажувачот). Ова е затоа што одлуката да се затвори истрагата сама по себе не овозможува да се процени дали поткажувачот разумно и искрено верувал дека информациите што ги дал на ОЛАФ се вистинити и дека постапил чесно.

Во две одлуки, Европскиот омбудсман го разјаснил правото на лицата да бидат информирани за исходот на истрагата¹⁶⁶ и неговото право да биде информиран за

¹⁶⁵ Council of the European Union, Regulation (EC, EURATOM) No 723/2004 amending the Staff Regulations of officials of the European Communities and the Conditions of Employment of other servants of the European Communities, OJ NO L 124/1, Brussels, 2004

¹⁶⁶ European Ombudsman, Decision 1625/2002/IJH against the European Anti-Fraud Office of 3.7.2003, Strasbourg, 2003

времетраењето на истрагата¹⁶⁷. Сепак, амандманот на Правилникот за работни односи и дополнителното појаснување од страна на Судот и Европскиот народен правобранител придонел малку за да ги зголеми информациите добиени од идентификуваните информатори на ОЛАФ. Иако постојаниот проток на анонимни информации продолжил да пристигнува, тие може да имаат слаба или никаква доказна вредност на суд. Не може да биде самостојно издржана и мора да биде целосно поткрепена со цел да доведе до отворање на случај.

3.5. НЕЗАВИСНОСТА И НАДЗОРНИОТ ОДБОР

Надзорниот одбор ја зајакнува независноста на ОЛАФ¹⁶⁸. Надзорниот комитет на ОЛАФ има посебна одговорност за да се обезбеди дека ОЛАФ ги почитува човековите права. Сепак, мора да се доведе во прашање дали надзорниот одбор кој се состанува повремено може да делува како гарант во пракса или колку добро таквата улога се вклопува во својата примарна одговорност како што е дефинирано во Регулативата 1073/99, кој се состои во обезбедување независност на истрагите

Секое кршење на основните права теоретски се започнуваат покасно, кога истрагите завршуваат и предметот е ставен пред суд. Судот ги анализира доказите и притоа ги анализира праксите зад збирањето на овие докази. Сепак, не постои можност за користење на Европскиот суд на фундаментални права против ОЛАФ или Комисијата. Во случајот Tillack против Белгија,¹⁶⁹ ЕСЧП сметал дека барањата што ги спроведуваат белгиските власти, како резултат на препораката од ОЛАФ, претставувале мешање во правото на слобода на изразување на г-дин Tillack. Поради тоа, ЕСЧП пресуди во корист на националните белгиски власти, а не во корист на ОЛАФ. Целта на истрагата беше да се идентификуваат новинарските извори: ОЛАФ верувал дека на овој начин ќе може да дознае дали официјален претставник на ОЛАФ обелоденил информации во замена за награда. Судот нагласил дека правото на новинарот да не го открие изворот не може да се смета за привилегија која може да се додели или одземе, во зависност од законитоста или незаконитоста на изворите, но било дел од правото на информации, да се биде третиран со најголема внимателност - дури и уште повеќе во овој случај, каде што бил под сомнение поради нејасни и непоткрепени гласини. ЕСЧП сметал дека иако дадените причини од страна на белгиските судови биле релевантни, тие не

¹⁶⁷ European Ombudsman, Decision 140/2004/(BB) PB against the European Anti-Fraud Office of 6.6.2005, Strasbourg, 2005

¹⁶⁸ European Parliament, Council of the European Union, Regulation (EC) No. 1073/1999 concerning investigations conducted by the European Anti-Fraud Office (OLAF), OJ No 136/1, Brussels, 1999

¹⁶⁹ European Court of Human Rights, Tillack v Belgium, Application No.20477/05, judgment of 27 November 2007, final 27/02/2008, Strasbourg, 2008

можеле да се сметаат за доволни во оправдувањето на оспорените истраги. Според тоа, Судот утврдил дека имало прекршување на член 10. Во овој контекст мора да се забележи дека, во постапките пред ПСС – CFI и ЕСП - ECJ, г-дин Tillack претходно се обидел да го поништи преносот на наводите до белгиските полициски власти од страна на ОЛАФ и барал надомест, но дека двете барања биле отфрлени. Постоело тврдење дека ова ја зголемило загриженоста за институционална одговорност, која се чинела дека му овозможува на ОЛАФ неограничен капацитет за пренос на обвиненија, на било која доказна основа, до националните власти бидејќи таквите преноси немале обврзувачки правен ефект.

Практиките на ОЛАФ се тестирани по прекршувањето на човековите права од страна на Европските судови на правдата, врз основа на барања за штети според член 288 ЕЗ, иако тоа не спаѓа во вообичаеното сфаќање на судскиот надзор. Како што ќе видиме, неодамнешните случаи вклучувале наводно прекршување на доверливост, заштита на податоците и пресумпцијата за невиност од страна на ОЛАФ.

3.5.1. Надзорен одбор на ОЛАФ

Надзорниот одбор од пет независни членови „ја зајакнува независноста на ОЛАФ преку редовно следење на спроведувањето на истражната функција”.¹⁷⁰ Регулацијата 1073/99 утврдува начини со кои Надзорниот одбор го постигнува ова. На барање на директорот или по сопствена иницијатива, одборот доставува Мислења до директорот во врска со активностите за истрагите на ОЛАФ, нивните резултати и активностите преземени врз нив. Кога истрагата е во тек повеќе од девет месеци, директорот мора да го информира Одборот за причините поради кои се уште не е возможно да ја завршат истрагата и за очекуваното време за завршување на истата. Директорот, исто така, го известува Одборот за случаите кога институцијата, телото или канцеларијата не успеала да постапи по препоракат акоја ја дал. Последно, директорот мора да го информира Одборот за случаите каде што се бараат информации што треба да се достават до судските органи на една земја - членка. Овие формални барања овозможуваат редовно следење на дел од операциите на ОЛАФ и проверка на управувањето со оваа активност преку статистички информации.

Надзорниот одбор смета дека независноста на ОЛАФ никогаш не била ставена во опасност. Сепак, ниту регулаторната рамка, ниту Прирачникот за ОЛАФ конкретно не го

¹⁷⁰ European Parliament, Council of the European Union, Regulation (EC) No. 1073/1999 concerning investigations conducted by the European Anti-Fraud Office (OLAF), OJ No L 136/1, Brussels, 1999

артикулирале концептот на независност: што би можело да претставува прекршување на независноста.

Одборот ќе продолжи со зајакнување на независноста на Канцеларијата преку редовно следење на спроведувањето на истражната функција, но исто така ќе следи дали правилата со кои се регулира размената на информации помеѓу Канцеларијата и институциите, телата и агенциите се почитуваат. Одборот, исто така, ќе ги следи случувањата во врска со примената на процедурални гаранции и времетраењето на истрагите, потпирајќи се на периодични статистики доставени од Генералниот директор на Канцеларијата и редовните извештаи за мислења и анализи изготвени во врска со ова од Советникот за ревизија и врз основа на тесна соработка со Генералниот директор на Канцеларијата. Ова се чини дека е навистина фундаментална промена на улогата на Одборот. Одборот веќе исполнува одредени функции како советодавен управен одбор, на пример, преку проверка на времетраењето на истрагите. Но, постои сомневање дали набљудувачкиот одбор првично предвиден како гарант на независноста може да се повлече од таа улога, доколку се апсорбира во улогата на менаџирање. Навистина, можеби има потреба од следењето на примената на процедурални заштитни мерки и размена на информации; но, тоа не е сосема исто со обезбедувањето на независноста на истрагите.

3.5.2. Артикулирање на независноста

Некои автори тврдат дека ОЛАФ требало да се заснова надвор од Комисијата, со цел да се обезбеди нејзината независност и да се заштити нејзината оперативна работа од какво било непотребно мешање. Поимот за независност не е јасно артикулиран во постојното законодавство. Постои само една преамбуларна референца за независност во Регулативата 1073/99: „Со цел да се осигура дека Канцеларијата е независна во извршувањето на зададените задачи со оваа Регулатива, нејзиниот директор мора да добие овластување да отвори истрага по сопствена иницијатива”. Според член 12 (2) од Регулативата 1073/99, директорот на OLAF не се обидува ниту пак добива инструкции од некоја влада, институција, тело, канцеларија или агенција во извршувањето на неговите должности во врска со започнувањето и извршувањето на надворешни и внатрешни истраги или изработката на извештаи што следат по такви истражувања. Ако директорот смета дека мерката преземена од Комисијата ја става неговата независност во под знак прашалник, тој има право да спроведе постапка против неговата институција пред Судот на правдата. Буквалното толкување би било дека оперативните активности на ОЛАФ, со исклучок на истрагите, не се подведуваат на ова правило и дека

поради тоа, овие активности се извршени во име на Комисијата и се предмет на нејзините општи правила. Извештајот напишан на крајот од некој координативен предмет, на пример, не може да биде опфатен со ова барање. Како и да е, се чини дека ОЛАФ широко ја толкува „истражната активност“ за да ги вклучи сите оперативни активности. Ова никогаш не било правно тестирано. Поточно, едно (нерешено) прашање во врска со независноста е информацијата дали ОЛАФ мора да ги спроведува своите истраги независно од било која внатрешна истрага која може да ја спроведе засегнатата администрација на ЕЗ. Во секој случај, важно е дека и ОЛАФ и неговиот Надзорен одбор, треба да се согласат за функционална дефиниција за независност. Регулативата 1073/99 повикува на функционална артикулација на независноста. Самиот ОЛАФ мора да идентификува области на ризик кои можат да станат фокус на истрагите на надзорниот одбор. Обично се смета дека мора да се исполнат неколку услови за да се гарантира оперативната независност на истражната служба. Во случајот на ОЛАФ, ова би можело да го содржи следново:

- Овластување да иницира и да спроведува било каква истрага што ја смета за потребна. Како што знаеме, законодавството ја нагласува независноста на директорот лично да одлучи да отвори истрага. Сите случаи каде што се дискутираат прашања релевантни за независноста на Генералниот директор да бидат евидентирани и споделени со Надзорниот одбор, како гарант на независноста.
- Автономија во воспоставувањето на истражувачки план за работа. Во внатрешните истражувања, ОЛАФ е обврзан да ја информира институцијата за развојот на настаните. Меѓутоа, мора да се внимава дека овој информативен механизам не треба да се користи од страна на извршниот директор за одложување, спречување или повторно преговарање за истражувачкиот работен план на ОЛАФ. Создавањето на заеднички работни групи со Комисијата тука би можело да претставува проблем.
- Способноста да ги идентификува потребните ресурси и овластувањето да управува со нив. Член 13 од Регулативата 1073/99, предвидува дека распределбата на работните места од Канцеларијата мора да биде наведена во анекс од основачкиот план на Комисијата. Буџетскиот процес ги вклучува Европската комисија и Европскиот парламент, кои се подложни на истражна активност од страна на ОЛАФ во сериозни случаи каде се вмешани службеници. Мора да се води грижа едната активност да не влијае на другата.
- Правото на директен и брз пристап до сите сметки, записи, имот, операции и функции во рамките на организацијата релевантни за внатрешната истрага. Ова е неопходно за

сигурноста дека ОЛАФ може да изврши ефикасна и навремена истрага. Доцнењата во обезбедувањето на ОЛАФ со информации што му се потребни се цел да спроведе независна истражна активност, може да ги компромитира истрагите.

- Право на соработка со националните власти на земји - членки на ЕУ при спроведување надворешни истраги. ОЛАФ зависи од соработката со националните власти при спроведувањето проверки на самото место. За жал, има случаи кога националните власти одбиваат да соработуваат во рамките на надворешна истрага. Исто така, националните власти можеби треба да имаат должност да го информираат ОЛАФ за преземените дејства како резултат на препораките дадени во извештаите на ОЛАФ. Имајќи предвид дека иако ОЛАФ може да препорача во своите извештаи преземање мерки со обврзувачки правни ефекти кои негативно влијаат на засегнатите лица, мислењето што го дава во тој поглед не им наметнува обврска, дури ни од процедурална природа, на авторитетите на кои се однесува. Ова значи дека наодите на ОЛАФ кои се утврдени во финалниот извештај, по автоматизам, не водат кон започнување на судска или дисциплинска постапка, бидејќи надлежните органи се слободни во одлучувањето кое дејство да го преземат согласно финалниот извештај и се единствените авторитети кои имаат моќ да донесуваат одлуки со кои може да влијаат на правната положба на лицата во однос на кои извештајот препорачува да се поттикнат таквите постапки. Независноста, до степенот на кој постои, е компатибилна со нулта потпора.
- Овластување за поттикнување на персоналот директно да комуницира во доверба, во врска со жалби/наоди за прекршоци/неправилности и да се добие сигурност дека персоналот нема да биде предмет на одмазда доколку нема намера да дезинформира. Ова значи дека треба да се спроведе политика за известување (поткажување) во рамките на институциите (и евентуално во земјите - членки) што ќе резултира со зголемување на вредни информации. Институциите на ЕУ треба редовно да ја проверуваат својата политика за да се осигураат дека таа резултира со квалитетни информации и дека ги штити вистинските поткажувачи.
- Правото да се испраќаат извештаи за предметите (истрагите) до националните власти или органите на Заедницата, без овие извештаи да бидат одложени или изменети од страна на извршното лице.
- Квалитативно, други важни аспекти на независноста се: способноста на персоналот да застане зад одлуките кои се во интерес на организацијата, дури иако се не фаворизирани. Ова може да биде поврзано со статусот на поединци во преземањето

оперативна работа. Ставот на Европската комисија е дека постојаните службени лица се во посилна позиција, па затоа има политика замена на привремени службеници со постојан персонал. Но, постојаниот персонал на Комисијата може да ја гледа својата иднина во рамките на Комисијата (или во други институции или тела кои тие би биле во ситуација да ги истражуваат), потенцијално компромитирајќи ја независноста.

- Правото да изготви сопствена оперативна политика, иако во соработка со сите надлежни тела. Не треба да има политичко мешање при осмислување на оперативна стратегија.
- Право да изготви сопствена политика за комуникација со медиумите со тоа што таквата политика мора, се разбира, да ги почитува основните права на лицата. Одредени комуникации на Комисијата со медиумите во минатото ја прекршиле презумпцијата на невиност. Се чини дека е важно работата на ОЛАФ да не биде компромитирана од прерана комуникација со медиумите.
- Способноста за пренасочување на истрагите во врска со персоналот на ОЛАФ. Кога ОЛАФ добива информации кои укажуваат на неправилност во рамките на ОЛАФ или наоди против одреден службеник на ОЛАФ, прашањето е отворено за тоа дали самиот ОЛАФ, со сите можни мерки за обезбедување на непристрасност, треба да врши истрага.

4. РЕФОРМА НА РАМКата ЗА ЗАШТИТА НА ФИНАНСИСКИТЕ ИНТЕРЕСИ НА ЕУ

4.1. ПОСЛЕДНИ ПРОМЕНИ НА РЕГУЛАТОРНАТА РАМКА

Комисијата спроведува амбициозна агенда за зајакнување на заштитата на финансиските интереси на Унијата, а во 2017 година се постигнати значајни пресвртници. Во јули, Директивата за борба против измами на финансиските интереси на Унијата преку кривичното право (ПИФ – PIF) Директива, беше усвоена од страна на Парламентот и Советот¹⁷¹. Советот на 31.10.2017 година, во зајакната соработка меѓу дваесет земји - членки, ја усвои Регулацијата за основање на Европското јавно обвинителство (ЕЈО - EPPO)¹⁷².

¹⁷¹ European Parliament, Council of the European Union, Directive (EU) 2017/1371 on the fight against fraud to the Union's financial interests by means of criminal law, OJ No L 198/29, Strasbourg, 2017

¹⁷² Council of the European Union, Regulation (EU) 2017/1939 implementing enhanced cooperation on the establishment of the European Public Prosecutor's Office (the EPPO), Luxembourg, 2017

Овие мерки го надополнуваат институционалниот и правниот пејзаж за заштита на буџетот на Унијата, кој денес, на ниво на ЕУ, се потпира за работата на Европската канцеларија за борба против измамите (ОЛАФ - OLAF), Европскиот суд на ревизори, другите институции на Унијата, (тела, канцеларии и агенции), како и на ниво на земја - членка, на различни национални административни и судски органи. Сите тие ги извршуваат потребните активности за заштита на буџетот на Унијата во согласност со обврската што произлегува од член 325 од Договорот за функционирање на Европската Унија (ДФЕУ - TFEU)¹⁷³.

Сите овие компоненти се важни во процесот на движењето на Унијата кон следната повеќегодишна финансиска рамка. Комисијата во моментот размислува за тоа каков вид буџет е потребен за Европа на иднината¹⁷⁴. Ефикасното и правилно трошење на буџетот на Унијата е клучен елемент за градење на довербата кај граѓаните на ЕУ и за зголемување на силата и дополнителната вредност од европскиот проект. Измамите и корупцијата ги намалуваат достапните ресурси за граѓаните на ЕУ и можат да бидат извор на други криминални активности, како што се тероризмот и организираниот криминал и затоа мора да се води енергична и ефикасна борба. Крајната цел е еквивалентно и високо ниво на заштита на финансиските интереси на ЕУ на целата територија на ЕУ.

Во овој контекст, во оваа подглава се презентираат резултатите од евалуацијата на примената на Регулативата бр. 883/2013 во врска со истраги кои се спроведуваат од ОЛАФ¹⁷⁵. Понатаму, се утврдуваат можните начини за тоа како да се прилагоди и зајакне, онаму каде што е потребно, правната рамка за истрагите на ОЛАФ, во контекст на Регулативата на Советот за основање на ЕЈО - ЕРРО и во контекст на главните наоди од оценувањето.

4.2. ЕВАЛУАЦИЈА НА РЕГУЛАТИВАТА 883/2013

Евалуацијата на Регулативата 883/2013 се фокусира на четири клучни области: ефективност, ефикасност, кохерентност, релевантност. Дополнителната вредност на ЕУ не е опфатена со евалуацијата, бидејќи ОЛАФ обезбедува заштита на финансиските интереси на ЕУ, во рамките на членовите 317 и 325 од ТФЕУ, преку извршување на специфични задачи на ниво на ЕУ кои не можат да се извршуваат на национално ниво. Со Евалуацијата опфатени се

¹⁷³ Treaty on the Functioning of the European Union (TFEU)

¹⁷⁴ European Commission, Reflection Paper on the Future of EU Finances, COM (2017) 358 final, Brussels, 2017

¹⁷⁵ European Parliament, Council of the European Union, Regulation (EU, EURATOM) No. 883/2013 concerning investigations conducted by the European Anti-Fraud Office (OLAF) and repealing Regulation (EC) No 1073/1999 of the European Parliament and of the Council and Council Regulation (Euratom) No 1074/1999, OJ No L 248/1, Strasbourg, 2013

и аспекти поврзани со идните перспективи на Регулативата во остварување на своите цели, а во контекст на развојот на политики за борба против измами и трендови на измама.

Временскиот период опфатен со евалуацијата е 1 октомври 2013 година (кога Регулативата стапи на сила) до декември 2016 година, а Деталните наоди на евалуацијата и применетата методологија се опишани во работниот документ на персоналот на Комисијата¹⁷⁶.

Регулативата 883/2013 е централен дел од правната рамка со која се регулира овластувањето на ОЛАФ при спроведување на административни истраги во врска со измами, корупција и која било друга незаконска активност која влијае врз финансиските интереси на ЕУ. Беше усвоен по интензивни меѓуинституционални дискусии, заменувајќи две регулативи од 1999 година, со цел:

- подобрување на ефективност, ефикасноста и одговорноста на ОЛАФ, а притоа заштитиувајќи ја неговата независност;
- зајакнување на процедуралните гаранции и основните права на лицата кои се предмет на истрага;
- зајакнување на соработката со земјите - членки, другите институции на Унијата (тела, канцеларии и агенции), трети земји и меѓународни организации и
- зајакнување на управувањето со ОЛАФ.

Евалуацијата покажа дека овие специфични цели се покажаа и остануваат, релевантни за сеопфатната цел за заштита на финансиските интереси на Унијата. За таа цел, ОЛАФ врши специфични задачи на ниво на ЕУ кои не може да се спроведат само на национално ниво. Дополнителната вредност од истрагите на ОЛАФ беше потврдена во текот на процесот на консултација со националните засегнати страни и засегнатите страни на Унијата. Евалуацијата ја потврди и континуираната релевантност на овие цели во контекст на воспоставувањето на ЕЈО – ЕРРО.

Регулативата овозможи ОЛАФ да ги оствари своите овластувања со конкретни резултати. Евалуацијата покажа јасно подобрување на ефикасното спроведување на истрагите како резултат на неколку специфични одредби од регулативата. Соработката и размената на информации помеѓу ОЛАФ и неговите партнери се зајакнати преку воведување на одредби кои овозможуваат структурирана соработка. На пример, создавањето на координациски

¹⁷⁶ ICF Consulting Services Limited, Evaluation of the application of Regulation no 883/2013 concerning investigations conducted by the European Anti-Fraud Office (OLAF), Final report, Luxembourg, 2017

служби против измама во земјите - членки беше оценето како значаен напредок за зајакнување на врските помеѓу ОЛАФ и земјите - членки.

Доказите покажуваат дека ефикасноста при селекцијата на предметите и истрагите на ОЛАФ значително се зголемила со Регулативата, во комбинација со внатрешни организациски мерки. Ова се забележува во зголемениот број на истраги кои ги спроведува истражниот кадар, како и зголемување на бројот на препораки и суми препорачани за поврат.

Меѓутоа, евалуацијата исто така откри неколку недостатоци поврзани со спроведување на истрагите кои влијаат на ефективната и ефикасна примена на Регулативата.

Прво, ОЛАФ поседува истражни овластувања што произлегуваат од различни акти на правото на Унијата, вклучувајќи ја и Регулативата. Меѓутоа, во различни случаи, овие акти ја прават примената на овие овластувања предмет на условите на националното законодавство, особено во поглед на проверки и инспекции на лице место на економските оператори и дигитални форензички операции спроведени на територијата на земјите - членки. Од евалуацијата произлегува дека степенот до кој Регулативата 883/2013 го прави националното право применливо, не е сосема јасно. Денес, различните толкувања на релевантните одредби и разликите во националното законодавство, доведуваат до фрагментација во остварувањето на надлежностите на ОЛАФ во земјите - членки и притоа, во некои случаи ја попречуваат способноста на OLAF за успешно спроведување на истраги, во крајна линија, во придонесот кон целта на Договорот која е всушност, ефективна заштита на финансиските интереси во Унијата.

Второ, Регулативата не му овозможува на OLAF алатки за спроведување на своите овластувања во случај на одбивање или опструкција од страна на лица засегнати од истраги или од сведоци. Ова може да ја ограничи ефективноста на истрагите на ОЛАФ, со разлики помеѓу земјите - членки во зависност од способноста на националните органи надлежни да го поддржат ОЛАФ со сопствени алатки за извршување, прашање каде што има разлики и во применливиот национален закон.

Трето, евалуацијата укажа на потребата да се разгледаат одредени промени во истражните овластувања достапни на ОЛАФ врз основа на забелешките од некои засегнати страни. Треба да се оцени потребата и можноста за подобар пристап до информации за банкарски сметки под соодветни услови, кои би можеле да бидат клучни во откривањето на многу случаи на измама или неправилност. Ова овластување е поврзано и со можноста да се испита ДДВ, област каде евалуацијата покажа дека овластувањата на ОЛАФ треба да се разјаснат и зајакнат.

Четврто, во областа на внатрешните истраги, Регулативата се применува во склад со внатрешните одлуки усвоени од секоја институција на Унијата, што понекогаш доведува до различни можности за дејствување на ОЛАФ. Евалуацијата покажа дека дополнително појаснување на Регулативата околу условите за спроведување на внатрешните истраги што се применуваат во сите институции на Унијата, може да помогнат подобро да се овозможи унифицирана заштита и да се обезбеди рамка во која ќе се проценат специфичните структури содржани во внатрешните одлуки. Освен тоа, правилата што се применуваат за внатрешни и надворешни истраги би можеле уште повеќе да се усогласат (каде што различните правила не се оправдани) за да се обезбеди покохерентна рамка за истраги.

Петто, евалуацијата утврди опсег за понатамошно искористување на можностите за рано пренесување на информации од страна на ОЛАФ на други институции на ЕУ, во случаи кога веќе можат да се утврдат делови од фактите од истрагата што е во тек и можат да предизвикаат итни мерки на претпазливост без да се чека завршеток на истрагата.

Што се однесува до продолжувањето по истрагите, постојат големи разлики во продолжувањето во однос на препораките на ОЛАФ кај корисниците, а понекогаш и значајни разлики помеѓу препораките и продолжувањето. Евалуацијата укажа на квалитетот и навременоста на финалните извештаи на ОЛАФ како фактор кој влијае врз стапката на продолжување по дадените препораки и во однос на продолжувањето по дадените финансиските препораки, ги препозна и разликите во оценувањето на предрасудата кон буџетот на ЕУ од ОЛАФ и од другите институции на ЕУ.

Меѓутоа, најважниот недостаток во врска со продолжувањето по однос на препораките се однесува на правилата за допуштеност на доказите собрани од ОЛАФ во националните судски постапки. Регулативата предвидува дека извештаите на ОЛАФ претставуваат прифатлив доказ во таквите постапки на ист начин и под истите услови како и административните извештаи изготвени од страна на националните административни инспектори. Евалуацијата сугерира дека во некои земји - членки ова правило не ја обезбедува ефикасноста на активностите на ОЛАФ во доволна мера.

Вклучувањето на нова одредба за процедуралните гаранции воведени во 2013 година во тек на евалуацијата беше генерално признаена како подобрување на заштитата на правата на поединци кои подлежат на истрага на ОЛАФ. Функцијата за проверка на законитоста воведена со Регулативата и новата постапка за внатрешна жалба дополнително ги зајакнаа процедуралните гаранции на лицата кои се предмет на истрага. Додека голем број на консултирани засегнати страни изразија загриженост во врска со дополнителната вредност на новите одредби, други тврдат дека рамнотежата помеѓу овластувањата на ОЛАФ и

процедуралните права е соодветна, а трети пак, повикаа на зајакнување на процедуралните права. Се на се, евалуацијата не обезбедува доказ дека процедуралните гаранции во Регулотивата се недоволни во контекст на тековните истражни овластувања и алатки на ОЛАФ. Што се однесува до одредбите на Регулотивата за супервизија и контрола, евалуацијата покажала дека различните ставови и практики во врска со овие одредби, особено за улогата и надлежноста на Надзорниот комитет, како и за неговиот пристап до информации поврзани со предметот во надлежност на OLAF, влијаеле врз работата на Комитетот и неговата соработка со ОЛАФ.

Евалуацијата овозможи согледување на неколку прашања од аспект на внатрешната и надворешната кохерентност на Регулотивата.

Регулотивата обезбедува правна основа според која ОЛАФ може да им обезбеди на земјите - членки помош во организирање блиска и редовна соработка меѓу нивните надлежни органи за да ги координира нивните активности за заштита на финансиските интереси на ЕУ. Ова е клучен елемент во надлежностите на ОЛАФ кој се состои во поддршка на прекуграничната соработка меѓу земјите - членки. Сепак, Регулотивата не содржи детални одредби за модалитетите на координација или процедурите кои се применуваат во овие т.н. „случаи на координација“. Ова резултира во недостаток на правна сигурност за ОЛАФ и за земјите - членки кои се потпираат на помошта на ОЛАФ. Ова е особено ограничувачко во областите (како што се, на пример, структурните фондови), каде што ниту еден друг правен акт на ЕУ не предвидува поддржувачка и координативна улога на ОЛАФ. Во оние области каде такви одредби постојат (на пример, во областа на царината и интелектуалната сопственост)¹⁷⁷, односот помеѓу Регулотивата 883/2013 и други правни акти може да доведе до практични тешкотии при нивна примена.

Регулотивата 883/2013 се применува во склад со други акти на правото на ЕУ, од кои зависи ефикасното применување на надлежностите на ОЛАФ. Регулативите 2185/96 и 2988/95, на кои се заснова една од главните истражни алатки на ОЛАФ - проверки и инспекции на самото место, претходат на усвојувањето на Регулотивата 883/2013 и нејзините претходници во 1999 година. Евалуацијата утврди одредени недоследности меѓу овие тесно поврзани правни акти, кои во некои случаи може да доведат до неизвесност и различни интерпретации. Конечно, работниот документ на персоналот приложен кон овој извештај и извештајот на

¹⁷⁷ Council of the European Union, Regulation (EC) No. 515/97 on mutual assistance between the administrative authorities of the Member States and cooperation between the latter and the Commission to ensure the correct application of the law on customs and agricultural matters, OJ No L 82/1, Brussels, 1997; Regulation (EC) No 807/2003, OJ No L 122/36, Brussels, 2003; Regulation (EC) No. 766/2008, OJ L 218/48, Strasbourg, 2008, Regulation (EU) No 608/2013 (EC) No 1383/2003, OJ No L 181/15, Strasbourg, 2013; Regulation (EU) 2015/1525 OJ No L 243/1, Strasbourg, 2015

надворешниот изведувач утврдуваат одреден број одредби во Регулативата кои би можеле да имаат корист од појаснување или поедноставување на Регулативата или од подобрена примена преку мерки за спроведување.

Можните идни начини за понатамошно продолжување на евалуацијата, од една страна, треба да се потпрат на искуството од примената на Регулативата, оценето со евалуацијата.

4.3. СОЗДАВАЊЕ НА ЕВРОПСКО ЈАВНО ОБВИНИТЕЛСТВО И НЕГОВОТО ВЛИЈАНИЕ ВРЗ НАДЛЕЖНОСТА И ИСТРАГИТЕ НА ОЛАФ

Формирањето на ЕЈО - ЕРРО е еден од клучните приоритети на Комисијата во областа на кривичното право и дел од целокупната стратегија за борба против измами врз буџетот на ЕУ. Во Советот за правда и внатрешни работи на 8 јуни 2017 година, 20 земји - членки постигнаа општ пристап во Регулативата за основање на ЕЈО - ЕРРО со засилена соработка. ЕЈО - ЕРРО е првото тело на ЕУ со овластување за гонење на кривични дела кои влијаат на финансиските интереси на ЕУ, како што е дефинирано во Директивата на PIF, како што се измама, корупција или сериозна прекугранична измама со ДДВ. Се очекува да донесе поконзистентна и поефикасна политика на кривично гонење за кривични дела кои влијаат на финансиските интереси на ЕУ, доведувајќи до поголем број обвиненија, осудувања и повисоко ниво на наплата на противправно изгубени средства на Унијата. Исто така, ќе има потенцијал да се соочи со некои од недостатоците согледани во евалуацијата што се однесува до земјите - членки кои учествуваат.

Комисијата веќе ја нагласи потребата за засилување на борбата против измами што влијаат на финансиските интереси на Унијата преку интегрирана политика на кривични и административни истраги¹⁷⁸. Со создавањето на ЕЈО - ЕРРО, Унијата ќе се ослободи од тела кои можат да ги спроведуваат двата вида на истраги зајакнувајќи ги севкупните можности за акција на ниво на ЕУ, со цел да ги надополни и зајакне активностите што ги преземаат земјите - членки во рамките на нивната сопствена одговорност за заштита на буџетот на ЕУ.

Со формирањето на ЕЈО - ЕРРО, целокупната надлежност на ОЛАФ не е променета, но неговото работење ќе треба да се прилагоди на неколку начини кон постоењето на ЕЈО - ЕРРО.

¹⁷⁸ Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, On the protection of the financial interests of the European Union by criminal law and by administrative investigations - An integrated policy to safeguard taxpayers' money, COM (2011) 293 final, Brussels, 2011

ОЛАФ ќе остане надлежен за административна истрага за сомнителни измамнички или не измамнички неправилности во рамките на институциите на Унијата и во сите земји - членки, со цел да се дадат препораки за започнување судски, дисциплински, финансиски или административни постапки.

Во делот на сомневање за измама, ЕЈО - ЕРРО и ОЛАФ ќе бидат повикани тесно да соработуваат. Денес, кога истрагата на ОЛАФ укажува на можно постоење на кривично дело, ОЛАФ соработува со националните обвинителства и судски органи. Со создавањето, за прв пат, на тело на ниво на ЕУ за криминални истраги и обвиненија, треба да се создадат силни синергии помеѓу ЕЈО - ЕРРО и ОЛАФ со цел да им се овозможи на двете да ги извршуваат своите задачи на најефикасен и најпродуктивен начин и да им обезбедат на случаите на сомневање за измама во цела ЕУ брз и ефективен одговор.

Во овој контекст, треба да се размислува за прилагодување на рамката за истрагите на ОЛАФ за да се избегне ризикот од дуплирање на истрагите за истите факти и да се обезбедат потребните механизми за ОЛАФ да ја изврши својата улога на оперативна поддршка.

Во различни случаи, активностите на ОЛАФ и ЕЈО - ЕРРО нема да треба да се координираат поради нивните посебни овластувања, при што ЕЈО - ЕРРО спроведува кривични истраги, а ОЛАФ административни истраги фокусирајќи се на финансиски, дисциплински и административни следења. ОЛАФ, исто така, ќе ги продолжи своите истраги во земјите - членки што не учествуваат во ЕЈО - ЕРРО во оваа фаза. Во овие земји - членки, националните власти, како и ОЛАФ, треба да придонесат за создавање на услови за да се обезбеди ефективно и еквивалентно ниво на заштита на финансиските интереси на Унијата во целата ЕУ. Формирањето на ЕЈО - ЕРРО во никој случај не треба да доведе до неефикасна заштита на буџетот во земјите - членки кои не учествуваат во ЕЈО - ЕРРО.

ГЛАВА 5

НОВИ СТРАТЕГИИ ЗА ЗАШТИТА НА ФИНАНСИСКИТЕ ИНТЕРЕСИ НА ЕВРОПСКАТА УНИЈА

1. ЕЛЕМЕНТИ НА ЈАВНАТА ВНАТРЕШНА ФИНАНСИСКА КОНТРОЛА

1.1. ПОИМ ЗА ЈАВНА ВНАТРЕШНА ФИНАНСИСКА КОНТРОЛА

Според Европската Комисија, Јавната внатрешна финансиска контрола комбинира два концепта: систем за управување и контрола или „систем за финансиско управување и контрола” и внатрешна ревизија.

Изразот „Системи за управување и контрола” (СУК - MCS)¹⁷⁹, широко се употребува во регулативата на Европската Комисија од Март 2001 година и претставува основа на финансиските регулативи кои се применуваат за контрола на структурните фондови на Европската Унија. Сепак, Комисијата нема утврдено дефиниција за Системите за управување и контрола. Наместо тоа, претпочитува да го користи поимот „генерално прифатени принципи и стандарди”.

Дефиницијата за внатрешната ревизија, како специјализирана функција одговорна за надгледување и подобрување на системите за финансиско управување и контрола се појави во последните години, меѓутоа не се споменува во регулативите на ЕУ кои се однесуваат на финансиската контрола.

Документот што произлезе од четвртиот состанок на контакт групата на Европските организации за финансиска контрола одржана во Октомври 2001 година во Талин, а кој се однесуваше на „системите за финансиско управување и контрола”, укажува на тоа дека модерната внатрешна ревизија по својот состав е различна од класичната финансиска контрола. Сепак, современата внатрешна ревизија има многу поразлично значење од традиционалната ревизија. Современата внатрешна ревизија се базира на ефикасноста на системот и затоа мора да се смета како оперативна ревизија. Така, од самиот почеток, па се до

¹⁷⁹ Management and control systems (MCS).

денес, Европската Комисија ја ограничи својата дефиниција за Јавната внатрешна финансиска контрола (ЈВФК - PIFC)¹⁸⁰, како збир од системите за финансиско управување и контрола и внатрешната ревизија.

Јавната внатрешна финансиска контрола е комбинација од два различни концепти кои претставуваат голема промена на старите модели на јавната администрација во повеќето европски земји: „систем на управување и контрола” и „систем на внатрешна ревизија”. Двата концепта се добиени со развојот на мислата за управувањето, која се појавила во САД во деведесетите години на минатиот век, посебно, по првата рамка на Комитет за спонзорирање на организации (КСО – COSO)¹⁸¹.

Францускиот концепт за јавна внатрешна финансиска контрола претставува поширока дефиниција предложена од страна на Франција која се остварува преку воведување на трет елемент „финансиска сигурност”, со цел, обезбедување на стабилно финансиско управување или обезбедување на заштита на финансиските интереси на заедницата, притоа, користејќи ги истите поими кои се користат во регулативите на ЕУ.

Со оглед на тоа што целта на јавната финансиска контрола е да обезбеди целосна рамка за модерна финансиска контрола низ целиот свет, мора да се напомене дека додека првите два елементи се способни да обезбедат добро финансиско управување, тие не се доволни или скоро се беспомошни во борбата против измамите. Иако, Европската Комисија ја признава потребата за елемент надлежен за надворешна контрола во борбата против измамите, таа не го гледа како составен дел од јавната внатрешна финансиска контрола¹⁸². Овој елемент на надзор е со уште поголемо значење поради пристапот на Комисијата, кој претставува потесна дефиниција за Јавната внатрешна финансиска контрола, способна да даде одговор на сите прашања на финансиското управување. Поради тоа, се дистанцира од другите форми на контрола кои не претставуваат надворешна ревизија, која од друга страна не е соодветно опремена за борба против измамите¹⁸³. Неопходно е вклучување на елементите за борба против измами и корупција во структурите на Јавната внатрешна финансиска контрола. Според францускиот модел јавната внатрешна финансиска контрола претставува збир помеѓу системите за управување и контрола, внатрешната ревизија и борбата против измами¹⁸⁴.

¹⁸⁰ Public Internal Financial Control (PIFC)

¹⁸¹ Committee of Sponsoring Organizations (COSO)

¹⁸² Европската комисија ја користи оваа терминолошка дистинкција за својата организација која се базира на системи за внатрешна контрола во секој генерален директорат поодделно, Службата за централна внатрешна ревизија и ОЛАФ

¹⁸³ Не се опремени и оперативни како ех пост конторла, понекогаш со задоцнување со години

¹⁸⁴ Cohen, Alain-Gerard, *Contrôle Interne et Audit Publics*, L.G.D. Paris, 2005

Овој пристап повлекува моделирање и зголемување на инспекциската функција, со цел, создавање на финансиска инспекција согласно утврдените правци на декларацијата од Талин. Како таква, претставува опозиција на концептот на Европската Комисија, која има тенденција инспекцијата да биде одвоена од Јавната внатрешна финансиска контрола. Финансиската инспекција во приватниот сектор честопати се нарекува „форензичка ревизија” и формира посебна функционална дисциплина во рамките на големите сметководствени и ревизорски фирми. Ревизорските фирми во САД и Израел имаат создадено поделба на функциите помеѓу сметководствена ревизија, внатрешна контрола и истрага против измами.

Јавната внатрешна финансиска контрола не треба да биде ограничена само на финансиска контрола. Постои парадоксално правило, дека за да се обезбеди стабилно финансиско управување, јавната администрација мора да оди подалеку од финансиска контрола. Од оваа причина, терминот внатрешна контрола треба да биде искористен за дефинирање на првиот елемент на јавната внатрешна финансиска контрола. Предноста е во тоа што на овој начин се опфаќаат и финансиската и нефинансиската контрола. Очигледно, внатрешната контрола ја вклучува и внатрешната ревизија. На тој начин се доаѓа до заклучок дека јавната внатрешна финансиска контрола претставува збир на внатрешната контрола, внатрешната ревизија и финансиската инспекција.

За подобро да се разбере поимот и значењето на Јавната внатрешна финансиска контрола, од суштинско значење е да се објаснат разликите на процедурите на Јавната внатрешна финансиска контрола со сличните на нејзе структури и практики:

- *Финансиска контрола* во потесна смисла на поимот (француски модел);
- *Системи за финансиско управување и контрола*, поим кој се употребува од страна на Европската Комисија;
- *Финансиска контрола*, како што е наведено во глава 28 од Договорот за пристап во Европската Унија;
- *Јавна внатрешна финансиска контрола*, како што е објаснет во овој труд.

Францускиот концепт на финансиска контрола е ограничен на ех-анте одобрување на одлуките за превземање на обврски и расходи од страна на надворешен орган (пр. Министерство за финансии) и поради тоа претставува една од повеќето можни контроли во системот за јавна внатрешна контрола. Покрај тоа, овој концепт претставува само еден елемент од Јавната внатрешна финансиска контрола и затоа неговото користење како компонента е опционално и со знак на прашање.

Системите за финансиско управување и контрола се посебна компонента на Јавната внатрешна финансиска контрола. Целта на Јавната внатрешна финансиска контрола е да ги надгради системите за управување и финансиска контрола на ниво на меѓународно признати и прифатени стандарди. Во реалноста, се состојат од воспоставување на стандард за управување и финансиска контрола: програмирање на буџетот, јавно сметководство, сметководство на трошоци, пресметковно сметководство, управување со готовински прилив, платежни системи, итн.

Јавната внатрешна контрола се состои од горенаведените финансиски системи вклучувајќи и процедури, системи и управување со контрола (финансиска и нефинансиска). Најмногу е фокусиран на управување со ризикот. Овој аспект е од посебно значење поради тоа што претставува нов предизвик, посебно во јавниот сектор и бара најмногу напори за имплементација.

1.2. ЕВОЛУЦИЈА НА ЈАВНАТА ВНАТРЕШНА ФИНАНСИСКА КОНТРОЛА

За јавната администрација во повеќето земји, јавната внатрешна финансиска контрола подразбира многу повеќе од прифаќање на нови техники. Таа претставува револуција во управувањето со националните административни системи и промена на начинот на размислување.

Бирократската интерпретација на законот е длабоко вкоренета во земјите од Источна Европа. Административната култура базирана на законот значи дека ништо не е забрането доколку експлицитно не е санкционирано со закон. Оваа култура преовладува и во многу земји во развој. Улогата на ревизорот, всушност претставува утврдување на правилната примена на законот. Секое отстапување и утврдување на нерегуларност е санкционирана, што укажува на постоење на линеарен процес кој често се објаснува како контрола на регуларноста.

Новиот концепт на јавната внатрешна финансиска контрола се фокусира да постигне стабилно финансиско управување, согласно регулативите на Европската Комисија. Поради тоа што законската рамка не ги дефинира процедурите и ресурсите, менаџерите треба да ги дефинираат процесите и начините за остварување на целите на одредена финансиска акција. Во тој контекст, на ревизијата и е дадена поширока улога која ја преминува контролата на исправноста на користењето на средствата. Дадената улога се состои од: користење на објективни методи, алатки, системи и самооценување кои би ги задоволиле новите правила, стандарди и практики; согледување на ефикасноста и на адекватноста на начините и

средствата кои се користени, како и споредување на предвидените и остварените резултати и препораки за подобрување на управувањето и на контролните системи со пристап кој не вклучува санкционирање¹⁸⁵.

Пристапот вклучува континуирана оцена на резултатите споредено со целите кои претходно имале линеарна поставеност и биле задолжителни, а се стреми кон почитување на правилата и во нова култура на раководна одговорност. Целите повеќе не се фокусираат на регуларноста, поголем акцент се става на усогласеноста, перформансите и безбедноста. Улогата на финансиската сигурност исто така е со голема важност, како и пристапот и целите и кореспондира со новите европски и светски стандарди и иницијативи.

Стабилната финансиска контрола не може да се постигне само со ефикасност и усогласеност. За спречување и разоткривање на корупција и измами потребно е создавање на посебни единици кои ќе бидат независни од раководните структури и од внатрешната контрола.

Јавната внатрешна контрола или јавната внатрешна финансиска контрола е релативно нов концепт кој беше претставен од страна на Европската Комисија во последната декада на дваесеттиот век. Првично бил замислен како рамка на практични примери за стабилно финансиско управување, како и воведување на искуствата, методологијата и алатките од приватниот сектор во системите на јавната администрација во земјите апликанти.

Јавната внатрешна финансиска контрола за прв пат се спомнува на четвртиот состанок на контакт групата на европските организации за финансиска контрола одржана во Талин, Естонија, на 8-9 Октомври 2001, на која присуствувале претставници на телата за финансиска контрола на петнаесетте земји членки на ЕУ и на десетте земји кандидати¹⁸⁶.

Целта на јавната внатрешна финансиска контрола е да се примени европското право¹⁸⁷ за финансиска контрола на европските структурални фондови и доколку има можност да се прошири неговата употреба на јавната администрација во целост, во земјите кандидати. Меѓутоа, треба да се напомене дека „старите“ земји членки на ЕУ се уште не го имаат инкорпорирано концептот на јавната внатрешна финансиска контрола во своите системи за финансиско управување и контрола и истиот е обврзувачки само за структурните и кохезионите фондови.

¹⁸⁵ Cohen, Alain-Gerard, *Public Internal Financial Control – A New Framework for Public Sector Management*, The IIA Research Foundation, Altamonte Springs, Florida, 2007

¹⁸⁶ Поимот Јавна внатрешна финансиска контрола (Public financial internal control PIFC) е предложен од страна на Robert de Koning во зборникот на Директоратот за Буџет на Европската Комисија во 1999

¹⁸⁷ *Acquis communautaire*

Европската комисија нема донесено законска рамка или упатства за регулирање на финансиското управување во пракса. Донесени се само одредени нејасни генерално прифатени стандарди. Меѓутоа, за да се разберат и применат одредбите на ЕУ, менаџерите во јавниот сектор мора да имаат работно познавање на начелата утврдени со регулативите на ЕУ.

Во националните административни системи на повеќе земји постои голем јаз меѓу барањата за современа администрација, генерално прифатените стандарди и практичните пристапи за нивна транспозиција во јавниот сектор. За поголемиот дел, овие разлики не се однесуваат на внатрешната ревизија, која е релативно лесна за имплементација, туку се однесуваат на системите за финансиско управување и контрола, кои се примарни и во фокусот на работењето на ревизијата.

Површната анализа на оперативното управување во јавниот сектор укажува на постоење на граници во споредбата помеѓу корпоративниот сектор и јавната администрација. Поимите стандарди, генерално прифатени принципи, како и најдобра пракса, содржани во регулативите на Европската Комисија се однесуваат на управувачката парадигма произлезени во земјите од англиското говорно подрачје и потребно е да бидат правилно протолкувани, со цел подобро да бидат разбрани импликациите кои произлегуваат од прописите на Европската Комисија¹⁸⁸. Поради непрецизната природа на овие стандарди, невозможно е нивно целосно имплементирање во јавниот сектор, во спротивно даден е широк опис на цели што треба да се постигнат. До одреден степен, може да се каже дека поставените стандарди за утврдување на очекувањата за ефикасноста и целите на управувањето се наменети за регулаторните тела. Додека стандардите бараат независност на внатрешните ревизори, тие не наведуваат како таа да се постигне и не даваат насоки како истата да се обезбеди во јавниот сектор. Слично на тоа, тие не укажуваат како да се одредат целите во организациите во јавниот сектор и на кој начин да се структурира поделбата на должностите.

Јавната внатрешна финансиска контрола претставува нов начин на размислување во јавниот сектор. Ова се однесува најмногу на културата на јавниот сектор надвор од англиското говорно подрачје кое започна со имплементација на современата внатрешна ревизија во последната декада на минатиот век. За многу ревизори и финансиски контролори во јавниот сектор, посебно оние кои се во служба повеќе од две декади, јазикот и концептот на јавната внатрешна финансиска контрола е нов и затоа се потребни работни дефиниции.

¹⁸⁸ De Koning, Robert, *A European Commission initiative to build new structures of public internal control in applicant and third-party countries*, Brussels, 2007

Во јавниот сектор на земјите кои имаат донесено легислатива за финансиска контрола и ревизија пред 2000 година, само неколку административни системи го задоволуваат критериумот на јавната внатрешна финансиска контрола. Прва пречка што произлегува е фактот што исти поими, како што се ревизија, контрола итн, се користат во различен контекст и се однесуваат на различна реалност. Неколку земји додека беа со статус кандидати донесоа закони за внатрешна ревизија и финансиска контрола без притоа да обезбедат адекватни работни дефиниции. Како резултат на тоа, во овие земји, сеуште се користат старите системи на контрола, додека пак официјалните претставници тврдат дека го поседуваат знаењето потребно за финансиска контрола и ревизија, а кој се однесува на системот за јавна внатрешна финансиска контрола или уверуваат дека ги имаат имплементирано сите потребни практики, но реалноста е различна.

Практиките кои се користат за финансиска контрола и внатрешна ревизија во јавниот сектор треба да се разликуваат од оние во приватниот сектор. Покрај сличностите во пристапот и концептите, постои разлика во дефиницијата на поимот „финансиска контрола“, како и начинот на нејзината практична примена. Иако има сличности помеѓу елементите на методологиите на внатрешната контрола во јавниот сектор во повеќето земји, истото не е случај за системите за внатрешна контрола.

Овластените ревизори и „финансиски контролори“ немаат соодветни квалификации за имплементација на јавната внатрешна финансиска контрола, поради тоа што со нивната обука не се опфаќаат ниту основни познавања за финансиската контрола во јавниот сектор. Несоодветноста произлегува од фактот што во земјите во кои владее јавното право¹⁸⁹, Европската Комисија финансира обуки кои се однесуваат само на стандардите на корпоративното управување. Како резултат на тоа, од ревизорите од јавниот сектор се бара да ги применат научените практики во контекст на нивната организација.

Основните цели на управувањето е да се дефинира стратегијата, организацијата, хиерархијата на наредбодаватели и целите на управувањето и да се осигура дека менаџерските одлуки се одобрени од раководните структури. Во приватниот сектор, корпоративното управување им дава поголема слобода на раководните структури да имаат поголемо влијание на стратегијата на компаниите и на тој начин да ги спречат мегаломанските и катастрофалните грешки во управувањето, кое доведе до драматичен финансиски колапс во периодот 2000 - 2002 и 2008 - 2009 година.

¹⁸⁹ Се однесува на системи формирани околу централно контролирана бирократска структура на управување

Внатрешната контрола обезбедува рамка за организација на управувањето, со цел да се осигура дека стратегијата на претпријатието ќе биде коректно извршена, дека постои ефективно управување и дека целите се успешно исполнети со минимален ризик.

1.3. ВНАТРЕШНА РЕВИЗИЈА

Иако нема погрешно толкување на поимот ревизија (*audit*) во земјите од англиското говорно подрачје, тој може да биде погрешно разбран од оние земји кои го позајмиле од англискиот јазик, иако потекнува од стариот француски јазик. Слично на ова, во многу јазици поимот внатрешна ревизија е преведен буквално и не е во можност да ја прикаже вистинската природа и комплексност на современата внатрешна ревизија.

Во ова поглавје ќе бидат прикажани потешкотиите кои произлегуваат кога се употребуваат поими без вистински да се разберат концептите што стојат зад нив. Забелешките кои ќе бидат дадени треба да се употребат од страна на консултантите кои работат во земјите во транзиција и земјите во развој, на проекти кои се однесуваат на јавната контрола и ревизија во јавниот сектор, за да укажат на веројатноста, дека основните концепти и поими нема да бидат сватени погрешно или поради јазикот или поради културните разлики, што би довело до несакани ефекти во процесот на имплементација на современа јавна внатрешна финансиска контрола.

Првиот извор на недоразбирање произлегува од семантичката конфузија околу зборот „ревизија” „(*audit*)”, кој традиционално се користи во смисла „*сметководствена/финансиска ревизија*” и современиот концепт на „*внатрешната ревизија*”. Навистина, поради тоа што методологиите на внатрешната ревизија се слични со оние кои се користат во финансиско-сметководствената ревизија, не постои недоразбирање во врска со процесите, недоразбирање се јавува кога се разгледува содржината на внатрешната ревизија.

Постои заблуда дека овластените сметководители и внатрешни ревизори внимателно вршат контрола на секој ред и на секоја калкулација. Ова е наследство од француската култура за апсолутна контрола со поголем акцент на целта наречена „*нула ризик*”, која е во директна спротивност со англо - американскиот модел. Во реалноста, улогата на овластените јавни ревизори и независните ревизори овластени за корпоративни финансиски извештаи во суштина е ограничена на две задачи:

- Оценување на регуларноста и квалитетот на сметководствениот систем од кој произлегуваат финансиските извештаи;

- Вршење на тестови и проверка на контролата врз основа на првичните проценки на ризикот.

Како резултат на тоа, освен кога се обврзани со закон, сметководителите и ревизорите не даваат апсолутна гаранција на „стабилноста” (поим кој се препорачува да се користи наместо поимот „точност”) на финансиските извештаи, може да дадат гаранција за „разумна точност” на финансиските извештаи, која може да биде изразена во проценти. Ако овој процент падне под прагот од 95%, ревизорите ќе се воздржат да дадат одобрување, т.е. позитивна оцена за стабилноста на финансиските извештаи.

За да се разбере улогата на внатрешната ревизија, неопходно е да се познаваат основните елементи на современиот пристап на внатрешната ревизија во јавниот сектор, кои важат и се применливи и во приватниот сектор:

- Внатрешната ревизија врши контрола на системите, а не на трансакциите;
- Внатрешната ревизија не е засегната со проверка на регуларноста на трансакциите, туку со оценка на функционирањето на системите во согласност со правилата и исполнувањето на очекуваните цели (*ревизија на ефикасност*) и доколку има потреба, унапредување на системите (*ревизија на системите*);
- Целта на ревизијата е да обезбеди разумно уверување за валидноста на системите за управување и контрола и да дава препораки за негово подобрување. Ревизорите потоа треба да се осигураат дека нивните препораки се имплементирани, како што е наведено во донесениот акционен план за исправки.

Целата работа на внатрешната ревизија е поткрепена со трите столба: ревизија на системите, ревизија на ефикасноста и ревизија на регуларноста - усогласеноста.

Сите се меѓусебно тесно поврзани. Врз основа на горенаведените елементи, можат да се извлечат следните заклучоци:

- Поимите финансиска ревизија или сметководствена ревизија, треба да се користат исклучиво кога се однесуваат на класичниот пример дизајниран да обезбеди потврда за финансиските извештаи.
- Внатрешната ревизија е понов концепт кој е поврзан со внатрешната контрола и која има за цел да ја оцени и да ја подобри состојбата, соодветноста и ефикасноста на системите за управување и контрола.

- Поимите како што се: ревизија на информатички системи, буџетска ревизија, сметководствена ревизија или ревизија на човековите ресурси се употребуваат за да се утврди опфатот на ревизијата, поточно, областите и активностите кои ќе бидат опфатени со ревизијата, отколку на ревизорската методологија која ќе биде применета.

Ревизијата на информатичка технологија може да биде спроведена од лица со високо ниво на познавања на информатичките системи и согласно на тоа, од страна на специјализирани ревизори. Без оглед на тоа, методот останува непроменет: проверка на регуларноста на системите и извршување на неопходните тестови, евалуација на ефективноста на управувањето и постигнување на очекуваните резултати, да се утврди дали контролата е соодветна на изложеноста на ризик на организацијата и да дава препораки за унапредување и следење на напредокот.

Поимот „ревизија” е многу често употребуван во поширока смисла кога станува збор за длабинска контрола. Сепак, ревизијата и контролата се многу различни, а понекогаш и многу спротивставени работи. Ревизијата суштински има за задача да ја обезбеди доверливоста на постапките отколку да се занимава со соодветноста на управувањето. Нејзината цел е да даде оценка за ефективноста на исполнувањето на обврските на управувањето, а не да ја утврдува исправноста на управувачките одлуки. Без оглед на ова, опсегот на ревизијата останува широк. Од ревизорите се бара да утврдат дали расположливите средства се доволни за остварување на очекуваните резултати.

Нејзината цел е да осигура адекватна проверка и балансирање на управувањето и да обезбеди ефикасно управување во случај на изложеност на ризик. Според тоа, она што ја прави разликата помеѓу современата внатрешна ревизија и финансиската инспекција е нејзината насоченост на утврдување на одговорноста на управувањето, а не на неговата регуларност. Поради тоа, внатрешната ревизија очигледно е одделена од финансиската/сметководствената ревизија. Примарна цел на ревизијата не е контрола, а ревизорите не сносат одговорност за управувачките постапки или за традиционалната сметководствена контрола:

- Ревизорите прегледуваат, но не гарантираат за регуларноста на постапките на управувањето;
- Ревизорите не се одговорни за активностите на управувањето или за неуспехот за поставување на цели дури и ако даваат критика за специфични слабости (пр. неадекватност на средствата за постигнување на целите);

- Ревизорите не се одговорни за финансиската точност на финансиските извештаи;
- Ревизорите не гарантираат отсуство на измами.

Зборот „внатрешен“ сугерира дека ревизијата се имплементира од страна на посебно тело кое е дел од функцијата на управување и поради тоа претставува систем базиран на самопроценка¹⁹⁰. Како таков, тој е во целосна спротивставеност на инспекцијата. Ревизорите и тимовите за ревизија потребно е да бидат функционално независни од организацијата врз која се врши ревизија. Сепак, ревизорите се дел од персоналот на министерство или агенција и нивниот претпоставен е наменуван од страна на раководителот на одделот. Како такви, организациите од јавниот сектор се широко автономни. Доколку не постои голема причина или објаснувања, препораките на ревизорите мора да бидат спроведени од страна на телата кои биле предмет на ревизија. Ревизорите кои завземаат високи позиции во рамките на организацијата мора да го имаат неопходниот авторитет и експертиза, со цел да направат согледување и да се осигураат дека нивните препораки ќе бидат спроведени.

Во јавниот сектор, поимот „внатрешен“ се користи за било кое тело за ревизија кое е во состав на јавната администрација, дури и ако претставува надворешно тело на организацијата која е предмет на ревизија. Во приватниот сектор, функцијата на внатрешната ревизија и припаѓа на истата организација, каде раководителот на ревизијата се поставува од страна на претседателот на корпорацијата. Активностите на внатрешната ревизија се карактеризираат со нивно проширување на сите одделенија, сектори и подружници на корпорацијата. Затоа, во тој поглед може да се смета за надворешна функција. Сепак, треба да се внимава да не се помеша ревизијата извршена од страна на надворешно тело на организацијата која е предмет на ревизија, со внатрешната ревизија. Внатрешната ревизија многу се разликува од надворешната ревизија според начинот на која се практикува во приватниот сектор од законски ревизори и во јавниот сектор од страна на Совет на ревизори или државна институција за ревизија. Во јавниот сектор, екстерната ревизија за својата работа му одговара на собранието, а во некои случаи, се јавува и во својство на судски орган¹⁹¹. Покрај тоа, содржината на надворешната ревизија е различна со оглед на фактот што таа се грижи за верификација на регуларноста на финансиските извештаи или верификација на автентичноста на јавните изјави на ист начин како во традиционалното разбирање на ревизијата или во сметководствено базираниот концепт на поимот „ревизија“. Во јавниот сектор, надворешната ревизија понекогаш има и

¹⁹⁰ Cohen, Alain-Gerard, *Public Internal Financial Control – A New Framework for Public Sector Management*, The IIA Research Foundation, Altamonte Springs, Florida, 2007

¹⁹¹ SIGMA, *Developing effective working relationships between supreme audit institutions and parliaments*, SIGMA Paper No. 54, Paris, 2017

дополнителна обврска во име на Собранието да врши евалуација на политиката на Владата. Со оваа двојна функција, надворешната ревизија му овозможува на Собранието на демократски начин да врши контрола врз работата на административните тела.

Најпосле, за да биде избегната и најмала несигурност во врска со дефиницијата на поимот „внатрешна ревизија”, можат да се воведат низа од алтернативни поими со кои би се направила разлика помеѓу современиот пристап и традиционалните методи на ревизија кои се фокусираат на контрола на финансиските трансакции. Поимот „системска ревизија” има многу ограничен опсег, додека поимот „оперативна ревизија”, препорачан од Француски институт на внатрешни ревизори (ФИВР – IFACI)¹⁹², е многу поприфатлив.

1.4. СИСТЕМИ ЗА ФИНАНСИСКО УПРАВУВАЊЕ И КОНТРОЛА

Регулативите на Европската Комисија кои се поврзани со администрирањето на ЕУ фондовите се однесуваат на „Системите за управување и контрола” и на „генерално прифатените принципи и стандарди”, но се уште не ја земаат предвид „внатрешната контрола”. „Системите за финансиско управување и контрола (FMCS)¹⁹³” се релативно нов концепт кој не е широко протолкуван или признаен од страна на лицата кои не потекнуваат од англиското говорно подрачје, особено поради тоа што регулативите на Европската Комисија немаат дадено работна дефиниција за поимот. Причини за оваа потешкотија се:

- Зборот „систем”, односно, група на независни, но меѓусебно поврзани елементи кои се користат да се постигне одредена цел, не се користи како поим во правниот речник на земјите во кои владее јавното право, каде буквално се преведува и притоа се губи неговата смисла;
- За земјите во кои владее јавното право, асоцијацијата помеѓу управувањето и контролата е изненадувачка, поради фактот што овие две функции традиционално биле одвоени: целта на контролата е да обезбеди независна верификација на регуларноста на управувањето. Сепак, во модерниот концепт на внатрешната контрола, управувањето и контролата претставуваат компоненти или вградени елементи на еден ист систем. Оваа логика е јасна за сметководителите, поради тоа што сметководството претставува и дисциплина на управување и дисциплина на контрола;

¹⁹² Institute Francais de l'Audit et du Controle Interne (IFACI), филијала на институтот на внатрешни ревизори на САД (Institute of Internal Auditors USA - IIA)

¹⁹³ Financial management and control systems (FMCS).

- Зборот контрола има различно значење и обем во различни култури и истото треба да биде земено предвид. Во многу култури на јавниот сектор, зборот „контрола” е синоним за „цврста контрола” или „процедури на финансиска контрола”. Овој концепт на зборот „контрола” понекогаш го занемарува неговото второ значење кое се однесува на одговорноста на управувачките структури да имплементираат и да ги одржуваат контролните системи и да обезбедат ефективност и ефикасност на работењето. Без оглед на ова, зборот „контрола” се преведува буквално без соодветна замена во повеќето земји, водејќи кон конфузија и недоразбирање;
- Во образложението за целта на овие системи, Европските регулативи воопшто не го спомнуваат гарантирањето на регуларност на финансиското управување, туку обрнуваат внимание на обезбедување на „стабилна финансиска контрола”. Според тоа, во фокусот повеќе не е постигнување на апсолутна контрола и гарантирање на нула ризик. Изборот на придавката „стабилност” наместо „регуларност” укажува на тоа дека целта излегува надвор од границите на обична потврда на регуларност на трансакциите, туку бара и конкретни стандарди за управување.

Внатрешната контрола претставува клучен механизам и основа на системите за управување и контрола. Финансиските контроли и проверки се елементи, но не се и единствени фактори кои одредуваат дали организациите ги постигнуваат целите со минимален ризик. Комбинацијата на овие средства претставува систем на интерна контрола, во смисла на контрола на управувањето¹⁹⁴.

Внатрешната контрола или системите на управување и контрола се синоними и можат да се дефинираат како цел систем од финансиски и други контроли, измислен од страна на раководството за да се обезбеди исполнување на целите и управување со ризикот.

1.4.1. Предуслови за внатрешна контрола

Внатрешната контрола е составен дел на современата култура на управување во јавниот сектор. Сепак, за земјите во транзиција таа претставува најсуптилен елемент да се разбере и најкомплексен да се имплементира. За решавање на оваа нерамнотежа, потребно е да се објаснат процедурите, системите и контролите кои го сочинуваат системот за внатрешна

¹⁹⁴ Cohen, Alain-Gerard, *Contrôle Interne et Audit Publics*, L.G.D. Paris, 2005

контрола, а ги опфаќаат стандардот развиен од Овластените сметководители на Канада (ОСК - CICA)¹⁹⁵, наречен Критериуми за контрола (КК - COCO)¹⁹⁶.

Целта е да се создаде работна класификација која покрива широк спектар на алатки, како и да се дефинираат референтни поими за системите на националната јавна администрација, која допрва треба да ги прифати и имплементира современите принципи за управување во јавниот сектор. Од оваа гледна точка, внатрешната контрола е широко заснована на три значајни елементи:

- процедури,
- системи и
- контроли.

1.4.1.1. Пишани процедури

Пишаните процедури претставуваат фундаментална задача за внатрешната контрола, односно, со нив треба прецизно да се опише кој што и како прави. За ова цел, функционерите од јавниот сектор мора да обезбедат секоја децентрализирана единица за управување да има прирачник на процедури, кој ќе се содржи од:

- организациска поставеност;
- опис на работни места;
- графикони;
- обврски, овластувања и улоги пренесени на секој учесник;
- управување со човекови ресурси;
- начин на комуникација на документација;
- организациони цели;
- изложеност на ризик;
- средства и ресурси кои треба да бидат имплементирани;
- очекувани резултати и целни индикатори;
- др.

Покрај горенаведените елементи, кои се од голема важност, прирачникот на процедури треба да ги содржи и следните елементи:

¹⁹⁵ Chartered accountants of Canada (CICA).

¹⁹⁶ Criteria of Control (CoCo)

- контролни листи;
- оригинални документи;
- стандардизирани периодични извештаи;
- формулари, модели и дефиниции;
- насоки и
- др.

Вниманието на прецизно утврдување на детали за воспоставување на пишани процедури за внатрешната контрола, претставува голем предизвик за културите на јавната администрација во земјите во транзиција и земјите во развој при дефинирање на опсегот и содржината на процедурите. Одделенијата и агенциите ќе биде потребно да изработат прирачници за процедурите. Сепак, содржината на овие прирачници е сосема поинаква од традиционалните директиви и меморандуми на административната култура:

- Процедурите на внатрешната контрола не се дизајнирани хиерархиски или како премногу нормативни прописи. Тие ги опишуваат процедурите и практиките кои треба да бидат применети од страна на јавните службеници за да се постигнат целите, на ист начин како што е наведено во упатствата;
- Процедурите не се пишани еднаш за секогаш, тие можат да се менуваат и надградуваат согласно потребите и согласно ревизорските препораки.

Во англосаксонскиот концепт на внатрешна контрола, овие процедури се широко поврзани со „контролната средина“. Сепак, во англискиот јазик постои разлика помеѓу: „процедури“ и „процеси“, „одговорност“ и „отчетност“¹⁹⁷, и исто така го содржи концептот на „известување“. Тешко е да се идентификуваат синоними на овие поими и за овие концепти во другите јазици. Европската комисија се темели на постулатот на „одвоени функции“¹⁹⁸ како основен принцип, како и на активно промовирање на концептот за формирање на владини агенции кои би имале автономија во управувањето.

Причината за нагласување на важноста на процедурите за внатрешна контрола, во поширока смисла на поимот, е поради тоа што претставува елемент на внатрешната контрола чија суштина најчесто не е разбрана правилно во земјите во кој владее стариот модел на

¹⁹⁷ За да се воочи разликата и значењето на овие поими, тие треба да се набљудуваат на англиски јазик: procedures, processes, responsibility, accountability

¹⁹⁸ За да се објасни одвојувањето на задачите за управување со ЕУ фондовите, Европската Комисија прави разлика помеѓу: органи на управување и органи за плаќање, органи за посредување и крајни корисници

јавната администрација. Тој или се смета за занемарлив елемент или за задолжителна обврска. Процедурите претставуваат значителни предизвици доколку вклучуваат деликатна мешавина од стабилно управување, надзор и контрола.

1.4.1.2. Системи

Зборот систем овде се фокусира на информатичките техники кои можат да се употребат како алатки за спроведување на внатрешната контрола, штом ќе биде воспоставен кохерентен систем.

Системите на информатичката технологија кои се користат во внатрешната контрола се составени од системи за финансиска контрола: сметководство, планирање на трошоци, управување со трезорот, плаќања; како и системи за мониторирање на информатичката технологија, информациони мрежи и системи за управување со ризик.

Системите за финансиска контрола вклучуваат:

- планирање на трошоците и ефикасност на буџетирањето;
- јавно сметководство, сметководство по трошоци;
- трезорски и платежни системи;
- усогласеност со банкарскиот систем и
системот за управување со јавните финансии.

Горенаведените функции помалку или повеќе претставуваат стандардни техники. Сепак, јавната внатрешна финансиска контрола бара земјите да превземат мерки за да ги унапредат своите финансиски системи во согласност со современите меѓународни стандарди, а ова вклучува систематска, долга и тешка реформа на системот на јавните финансии.

Јавната внатрешна контрола бара унапредување на класичните системи на финансиска контрола за да се постигнат целите на генерално прифатените меѓународни стандарди. Ова предизвикува големи импликации како на внатрешните ревизори, така и на менаџерите. Како општо правило, вклучува воспоставување и реконструкција на следните аспекти на системот за јавна ревизија:

- Програмирање и администрирање на трошоците, следено од ефикасно буџетирање, пристап на програмско буџетирање;

- Сметководство: разликување меѓу обврски и плаќања, признавање на заслужените приходи, преод од готовинско во пресметковно сметководство (IPSAS)¹⁹⁹;
- Централизирана контролирана средина: ефикасен систем на управување со готовина;
- Внатрешна буџетска контрола која се извршува од страна на структурите за управување. Буџетската или финансиската контрола не треба да биде делегирана на единиците за ревизија или телата за финансиска контрола, како што е случај во многу земји. Овој тип на контрола треба да биде составен дел на делокругот на работа на структурите за управување. Усвојувањето на финансиските извештаи не треба да биде во надлежност на управувањето или внатрешната контрола, овие надлежности треба да ги има надворешна ревизија во вид на врховна институција за ревизија;
- Компјутеризиран и централизиран, интегриран систем за управување со трезорот, базиран на една единствена трезорска сметка и консолидиран буџет, со подмирување на плаќањата во име на оперативните единици од страна на банката²⁰⁰;
- Интегративен систем за управување и контрола кој вклучува планирање на трошоците, јавно сметководство, управување со трезор и банкарство.

Системите за внатрешна контрола не се ограничени само на финансиските системи. Треба да се обрне соодветно внимание на другите елементи на внатрешната контрола, како што е системот за управување со ризик, кој често е запоставен од страна на јавната администрација.

Системите на информатичката технологија вклучуваат:

- База на податоци и информативни мрежи: овој поим се употребува за сите информатички системи кои беа погоре наведени. Осигурувајќи дека информациите се сеопфатни и јасни е од суштинско значење за современата внатрешна контрола;
- Системите за управување со ризик ги покрива сите структури и процеси со цел да ја детектира, оцени и намали изложеноста на ризик во организацијата;
- Системи за мониторирање на информатичката технологија: Овие системи овозможуваат следење на трансакциите од почеток до крај. Тие не постојат во администрациите од стариот модел и нивната имплементација е обврзувачка за земјите членки на Европската Унија. Во Франција системот на информатичката технологија кој

¹⁹⁹ Меѓународни сметководствени стандарди за јавниот сектор - International Public Sector Accounting Standards (IPSAS)

²⁰⁰ Во многу земји, Владата користи стотици, а понекогаш и илјадници банкарски сметки и во организационата структура има илјадници буџетски корисници

се користи за управување со трансакциите кои произлегуваат од структурните фондови, е познат како *Presage*²⁰¹. Француската Влада вовеле и систем за мониторинг кој овозможува целосно мониторирање на поголемите владини сектори, како што се: труд, земјоделие, одбрана; на тој начин овозможувајќи им на јавните службеници да добијат информација по категоријата на трансакцијата.

За системите не е неопходно користење на софистицирани средства. Во некои случаи создадени се функционални системи со користење на табеларни пресметки создадени од страна на менаџерите. Овие системи ќе се користат и од страна на ревизорите за да си го намалат обемот на работа и да ја потврдат валидноста на нивните наоди. Секогаш кога тоа е можно, потребно е користењето на системите да се проширува и да се институционализира.

1.4.1.3. Контролни техники

Контролните техники се трет елемент на внатрешната контрола или на системите за управување и контрола и се состои од верификации, проверки и строги контроли. Веднаш треба да се разјасни дека терминот „контроли“ кој се користи во овој контекст се однесува на специфични техники на контрола, како што се верификациите, а не во по систематската смисла на „контрола на управувањето“.

Контролните техники кои се користат во внатрешната контрола, а се прифатени од експертите од оваа област се:

- Ех-анте, активна и ех-пост контрола (поими прифатени од ЕУ);
- Превентивни, детектирачки и репресивни контроли (поим на ПА²⁰²).

Овие контроли не се строги контроли, тие или претставуваат систем за мониторинг на информатичката технологија или тестови за утврдување на правилното функционирање на системот. Секој систем за ревизија мора да вклучува и тестови и контроли. Сепак, во рамката на јавната внатрешна финансиска контрола кога станува збор за исклучително „вистински“ контроли, како што се најразлични длабински контроли и проверки, единствената разлика која заслужува внимание е разликата помеѓу ех-анте и ех-пост контролата.

²⁰¹ Cohen, Alain-Gerard, *Contrôle Interne et Audit Publics*, L.G.D. Paris, 2005.

²⁰² Institute for Internal Auditors, USA.

A. EX-ANTE КОНТРОЛИ

Ех-анте контролите се делат на ех-анте контроли за обврски и ех-анте контроли за плаќања.

Ех-анте контроли за обврски. Овој тип на контроли е се повеќе распространет и вклучува различни контроли кои се компатибилни со процедурите на јавната внатрешна финансиска контрола. Меѓутоа, треба да се напомене дека компатибилноста се однесува само на дел од овие контроли. Ех-анте контролите за обврски ги содржат следните елементи: ех-анте одобрување, превентивна контрола и селективна контрола.

Ех-анте одобрувањето потекнува од францускиот систем за финансиска контрола и се врши од страна на тело кое е независно од организацијата која е предмет на контрола и е во рамките на министерството за финансии.

Јавните службеници во земји како што е Велика Британија, традиционално ги сметаат ваквите контроли како периферни во однос на јавната внатрешна финансиска контрола и како контроли со аномалија. Овој став е сосема исправен се додека овие контроли се надвор од сферата на управувањето. Француската школа инсистира на потребата од унапредена форма на ех-анте контрола, а со цел за поуспешно справување во борбата против измамите.

Ех-анте одобрувањето значи дека одлуките за превземање на обврски се претходно одобрени од страна на одвоени функции на управување и на исплата, воведен поради принципот на договарање во четири очи, широко распространет во Источна Европа. За да биде валидна ех-анте контролата мора претходно да биде одобрена од страна на сметководствен или финансиски контролор. Ех-анте одобрувањето треба да биде ограничено само на контрола на регуларноста на одлуките.

Превентивната контрола, како елемент на современата внатрешна контрола, треба да даде инпут на процесот на управување без притоа да навлегува во надлежностите на управувањето. Таа мора да биде независна, а во исто време да биде дел од управувањето. Во пракса тоа значи дека при набавка на информатичка опрема одлуката треба да биде донесена од страна на специјалист по информатичка технологија. Превентивната контрола не врши проценка на соодветноста на одлуките на раководството, туку прави евалуација дали одредена одлука е во согласност со предвидените цели.

Ех-анте одобрувањето и превентивните контроли можат да опстојуваат паралелно. Како што е случај во Франција каде се користат за администрирање на структурните фондови на ЕУ. Во земјите од англиското говорно подрачје ех-анте контролата генерално се смета за неадекватна со раководната одговорност и нејзината примена е релативно ретка.

Превентивните контроли се компатибилни со јавната внатрешна финансиска контрола и поради тоа се применуваат многу често.

Селективната контрола дури и кога вклучува преодобрување или проверки на регуларноста, мора да биде базирана на сеопфатна анализа на ризикот.

Најголема критика на традиционалниот пристап на контрола претставува нејзината сеопфатност, поради која не успева да обезбеди соодветна сигурност и може да допринесе за одложувања и создавање на тесни грла. Целта повеќе не е да се осигура систематска контрола на сите трансакции, туку да се врши селективна контрола, преку контролирање на најкомплексните трансакции или на оние трансакции кои имаат поголем степен на ризик врз основа на нивната природа или нивното опкружување²⁰³.

Сепак, останува клучната разлика, дека селективната контрола се извршува од страна на надворешно тело, дури и од страна на службеници од министерството за финансии, а ова очигледно не е во согласност со внатрешната контрола. За усогласување со јавната внатрешна финансиска контрола, селективната контрола треба да претставува интегрален дел од управувањето.

Ех-анте контролите на плаќања се однесуваат на контролите кои се вршат од страна на органите за исплата пред да дадат согласност за плаќање. Ех-анте контролите можат да преминат од стандардни контроли во многу пошироки контроли кои се базираат на концептот на внатрешната контрола и на јавната внатрешна финансиска контрола. Додека стандардните контроли се дизајнирани да ја верификуваат достапноста на средствата, да ги идентификуваат крајните корисници, да ги верификуваат обврските, да ги обезбедат платените услуги итн., современите системи за внатрешна контрола ги проучуваат следните значајни ризици:

- Органите за исплата пред да извршат плаќање треба да имаат доказ дека услугата за која плаќаат е навистина извршена. Ова треба да биде верификувано од страна на сигурно, технички квалификувано тело кое е независно од корисникот (на пример, извештај на архитект или инженер кој е во согласност со услугите наведени во договорот). Целта е да се осигура дека очекуваните програмски аутпути и резултати се постигнати и се во согласност со условите предвидени со договорот;
- Поради големиот број на случаи на измами, останува проблемот на плаќање на сметка различна од сметката на крајниот корисник. Затоа, за оваа цел мора да има банкарско усогласување и контрола, што е често занемарено од страна на системите на јавната администрација кои немаат органи за исплата.

²⁰³ Селективната контрола во Франција е позната под поимот „контролна хиерархија”

Исто така, интересно е да се види степенот до кој стандардните контроли можат да бидат трансформирани или унапредени со прифаќање на процедурите на јавната внатрешна финансиска контрола и процедурите за анализа на ризикот.

Напуштањето на концептот на сеопфатна или систематска контрола укажува на голема промена на културата на јавната администрација, каде се претпочита ефикасноста пред регуларноста, а менаџерите се охрабрани да достигнат ефективно ниво на управување со ризик базиран на кост-бенефит анализата на контролите.

Б. ЕХ-ПОСТ КОНТРОЛИ

На прв поглед, овој тип на контроли се состои исклучиво од стандарди проверки на документацијата. Меѓутоа, ех-пост контролите, гледани од аспект на современата внатрешна контрола, се многу различни од стандардните контроли. Тие треба да преминат од традиционални во контроли кои во себе ќе ја содржат функцијата на истражување и откривање на измами. Процедурите на јавната внатрешна финансиска контрола претставуваат нови стандарди кои им даваат позначајна улога на ех-пост контролите, кои треба да бидат вклучени во функцијата на управување. Во терминологијата на Европската Унија, овие современи ех-пост контроли се познати како „контроли со избор на мостри”. Сепак, новото размислување за овие контроли е дека контролите на регуларноста²⁰⁴, тестовите и ревизиите, треба да обезбедат ефективна примена и правилно функционирање на системите за управување и контрола. Поради оваа причина, тие треба да бидат составен дел на управувањето, дури и во случај да бидат функционално строго независни. Импликациите кои произлегуваат од ова укажуваат на обврската на финансиските контролори да утврдат дали нерегуларностите се поединечни или систематски и дали повторливите потешкотии се предизвикани од страна на системски недостатоци. Кога контролите ќе откријат нерегуларности при управувањето со структурните фондови на ЕУ, средствата најпрво треба да бидат надоместени и префрлени на друга операција, а потоа од менаџерите се бара да извршат отстранување на причината која предизвикала создавање на нерегуларност²⁰⁵. Во секој случај, последиците кои произлегуваат од контролите не треба да наметнуваат казни или санкции (надоместокот на средства не треба да се смета како санкција).

²⁰⁴ Усогласеност на директивите на ЕУ и националната стратегија

²⁰⁵ Cohen, Alain-Gerard, *Public Internal Financial Control – A New Framework for Public Sector Management*, The IIA Research Foundation, Altamonte Springs, Florida, 2007

Овој тип на контрола е прилично различен од традиционалниот пристап на контрола и притоа соединува два многу современи концепти: контроли со земање мостри и анализа на ризикот:

- Контролите со избор на мостри вршат анализа на репрезентативен примерок на трансакција (на пример, 5% или 15% од вкупните расходи) со цел да ја утврди валидноста на расходните ставки. Во контролните системи кои се користат за администрирање на структурните фондови на ЕУ, ова вклучува и анализа на расходните дефекти по програми и потпрограми, анализа на бројот и големината на проектите распределени по категории и нивната регионална дистрибуција, со цел да се добие слика за програмата која е предмет на ревизија;
- Анализата на ризикот им овозможува на ревизорите преглед на најосетливите трансакции, кои врз основа на нивниот опсег софистицираност или природа, придонесуваат за зголемување на нивото на ризик. Во областа на структурните фондови, контролниот систем го анализира ризикот кој се однесува за одреден проект (опсегот и временската рамка на расходите, формата на проектот, специфичните ограничувања, финансирање и др.) и ризикот кој произлегува од прифаќање за кофинансирање на одреден апликант. Изложеноста на ризик се пресметува автоматски со помош на информатичката технологија, поточно, со помош на системите за мониторинг, преку кои се генерира приоритетна листа на операции кои треба да бидат предмет на ревизија.

Ова претставува радикално напуштање на стандардниот пристап и прифаќање на контрола базирана на случајни проверки и „разузнавање”, со цел да создаде комбинација од контроли со избор на репрезентативни мостри и анализа на ризикот.

1.5. ФИНАНСИСКА ИНСПЕКЦИЈА

Таканаречената „потесна” равенка за јавната внатрешна финансиска контрола предложена од страна на Европската Комисија се базира врз основните компоненти на системите за управување и контрола (или внатрешна контрола) и внатрешната ревизија. Без оглед на границите поставени на оваа дефиниција на јавната внатрешна финансиска контрола, Комисијата во извесни граници во предвид ја зема и инспекцијата и функцијата за борба против измами, поради тоа што и двете структури ги има имплементирано во својата

организација²⁰⁶. Сепак, поради горенаведените причини, спорно е, ако не и опасно, изоставувањето на овие функции надвор од стандардот на јавната внатрешна финансиска контрола.

Целта на јавната внатрешна контрола е да воспостави целосна рамка за стабилно управување во јавниот сектор кој е применлив и за земјите- апликанти и за земјите - членки на Европската Унија. Сепак, доколку во негова надлежност не биде вклучена и борбата против измамите, јавната внатрешна финансиска контрола нема да успее во исполнувањето на целта за целосна контрола.

Стабилната внатрешна финансиска контрола е поткрепена од регуларноста, ефикасноста и сигурноста, а подоцна е дефинирана како „заштита на финансиските интереси на Европската Заедница“²⁰⁷. Сепак, додека потесната дефиниција на јавната внатрешна финансиска контрола предложена од страна на Европската Комисија ги исполнува претходно предвидените цели, таа не ги исполнува целите на современата внатрешна контрола и притоа не се негира фактот, дека јавната внатрешна финансиска контрола не е доволна во борбата против измамите или корупцијата²⁰⁸.

Европскиот парламент по истрагата за скандалот на Еуростат спроведена во 2003 година, за небрежност ја обвини Комисијата за борба против измами, а не Службата за централна внатрешна ревизија. Ова укажува на фактот дека ревизијата и внатрешната контрола имаат превентивна улога во борбата против измамите и се немоќни за одбрана од внатрешни измами и софистицирани шеми на корупција.

Во потесна смисла, јавната внатрешна финансиска контрола е пренесена на управувањето и нема надворешен надзор освен ех-пост надворешната ревизија извршена од страна на „Судот за ревизија“²⁰⁹. За ефективна борба против измамите и корупцијата во рамките на јавниот сектор, надворешната контрола мора да биде во надлежност на независна единица која би била составен дел на националниот административен систем и различна од надворешно ревизорската функција на Владата.

Со ограничување на равенката на јавната внатрешна финансиска контрола, како збир помеѓу системите за управување и контрола и внатрешната ревизија, Комисијата ја занемари

²⁰⁶ Внатрешната контрола се извршува од страна на Генералните директорати, Службата за централна внатрешна ревизија и ОЛАФ

²⁰⁷ Council of the European Union, Regulation (EC) No. 1260/1999 laying down general provisions on the Structural Funds, OJ No L 161/1, Luxembourg, 1999; Regulation (EC) No 1083/2006, OJ No L 210/25, Brussels, 2006

²⁰⁸ Јавната внатрешна финансиска контрола дава придонес за борбата против измамите, преку изработка на индикатори за измами

²⁰⁹ Судот за ревизија ја претставува највисоката државна институција за ревизија

улогата на функцијата за финансиска инспекција. Од ова произлезе широко распространето мислење, како во државните институции за ревизија во земјите апликанти, така и во соодветните институции во земјите членки на Европската Унија, дека повеќе не е потребно функционирање на финансиската инспекција. На состанокот во Талин одржан во октомври 2001 година, од страна на контакт групата на Европските организации за финансиска контрола, дури произлезе и документ наречен „Јавната внатрешна финансиска контрола, против финансиската инспекција“²¹⁰, кој имплицира дека јавната внатрешна финансиска контрола може да служи како алтернатива на финансиската инспекција. Во некои земји системите за контрола кои функционираа долг временски период биле укинати и заменети со провизорна форма на внатрешна ревизија со крајно сериозни последици. Треба да се укаже на опасноста од препораките дека прифаќањето на новите системи значи отстранување на традиционалната контрола, ревизијата на усогласеноста и истрагите против измамите.

Очигледно, јавната внатрешна финансиска контрола укажува дека поголема ефикасност во управувањето во јавниот сектор може да се постигне преку префрлање на одговорноста за буџетската супервизија на менаџерите, осигурувајќи се дека ех-пост контролите ќе се извршуваат со помош на статистички примероци и дека сопственоста на сметките ќе биде утврдена од страна на надворешни ревизори. Мора да се признае дека новиот систем не е способен да ги утврди постоечките неусогласености и на тој начин влијае на значително зголемување на ризикот од измами.

Бидејќи контролите извршени од страна на менаџерите, по дефиниција се сметаат за, „внатрешни“, се јавува критична потреба од надворешен надзор и контрола кој ја надминува онаа на „Судот за ревизија“. Таа во суштина не е способна во целост за борба против измами и скоро секогаш претставува ех-пост контрола, понекогаш и после неколку години. Потребата е се повеќе акутна поради неуспехот на Европска Комисија да даде поголема тежина на промовирањето на раководната одговорност. Многу често, обуките и програмите за асистенција на Комисијата, многу големо внимание и посветуваат на внатрешната ревизија, притоа занемарувајќи ја суштинската улога на менаџерите и потребата за преквалификација и прераспределување на контролорите во системот за јавна ревизија.

Земјите кои го лимитираат и онака тесниот опсег на јавната внатрешна финансиска контрола само на ревизија, се изложуваат на ризик кој ги загрозува нивните јавни средства, посебно оние земји кои сеуште ги разработуваат импликациите кои произлегуваат од современата ревизија. Треба да се напомене дека во повеќето земји апликанти за ЕУ, во

²¹⁰ European financial control Organizations, *PIFC versus Financial Inspection in the Public Administration*, Conference Document 05/01 of the 4th Contact Group, Tallinn, 2001

современата функција за внатрешна контрола до одреден степен е задржан надзорот на „контролата“ и истиот се извршува како во старите добри времиња, преку испитувања, истрага и ревизија, по налог на раководителот на органот пред кој одговара. Често овие задачи одземаат многу време и кадровски ресурси, се извршуваат врз основа на стара законска регулатива и како резултат на тоа останува многу малку време, а понекогаш и воопшто не останува, за извршување на современа внатрешна ревизија.

За имплементација на стабилна финансиска контрола се јавува потреба од разграничување на функцијата на внатрешната контрола и функцијата на инспекцијата. Доколку не постојат јасни линии помеѓу двете функции се зголемува ризикот од појава на „дупки“ во ефективната покриеност на финансиската контрола, неадекватност на безбедносните структури и на процедурите за борба против измами²¹¹. Затоа улогата на државното тело за инспекција, онаму каде што постои, треба да се рedefинира и да се зајакне. Овие тела за инспекција потребно е да имаат две различни улоги: како инспекторат, да функционираат како посебни единици или советодавни единици на владините институции или на раководителите на јавните агенции; и како добро координирана единица за истрага на измами. Се разбира, овие две функции мора да бидат одвоени.

2.ИМПЛЕМЕНТАЦИЈА НА СТРУКТУРИТЕ НА ЈАВНАТА ВНАТРЕШНА ФИНАНСИСКА КОНТРОЛА

2.1. ИЗБЕГНУВАЊЕ НА ПОТЕНЦИЈАЛНИТЕ ЗАМКИ

Не е лесно да се дојде до идеалот и конечната шема на јавната внатрешна контрола, која всушност претставува: поддршка на внатрешната контрола преку менаџерска одговорност, независни тела за внатрешна ревизија во сите јавни администрации и навистина независно тело одговорно за борба против измамите и корупцијата. Колку се положи условите кои се однесуваат на јавната контрола, поголема е веројатноста од појава на потенцијални стапици. Наместо постепена трансформација, јавната внатрешна финансиска контрола досега имплементирана од страна на Комисијата, се обиде да им ја наметне по пат на сила, на земјите кандидати од Централна и Источна Европа. Другите донатори го наметнуваа на земјите во развој од Африка и Средниот Исток. Важни лекции можат да се извлечат од заблудите и пропаднатите експерименти кои произлегоа од овој пристап на имплементација. Негувањето

²¹¹ Biegelman Martin T., *Executive Roadmap to Fraud Prevention and Internal Controls: Creating a Culture of Compliance*, John Wiley and Sons, Inc., New Jersey, 2006

на подобро разбирање на потенцијалните замки и пречки при имплементацијата на јавната внатрешна финансиска контрола ќе ни даде подобро разбирање како да се продолжи понатаму.

Генерално земено, заканите може да се класифицираат во три категории: одржување на статус кво, процес на преклопување и целосна замена на постоечкиот систем²¹².

Одржување на статус кво во однос на контролата се состои од едноставно ставање на нови етикети на старите практики за да се остави впечаток дека се воведени нови стратегии. Оваа категорија се карактеризира со ребрендирање на постојаните тела за контрола во „единици за внатрешна ревизија“, без ниту една промена на нивните обврски и авторитет или на нивната култура на управување. Во најдобар случај, неколку нови методи и техники се позајмени од внатрешната ревизија, но не се прават вистински обиди за трансформирање на застарените структури за финансиска контрола во современи системи за контрола.

Процесот на преклопување доведува до неуспех во отстранување на внатрешната неефикасност и се сведува на воведување на нови процедури врз веќе постоечките. За земјите од Централна и Источна Европа, кои се во фаза на реформирање на нивните централизирани и бирократски системи за контрола, процесот на преклопување неизбежно доведува до административна парализа. Честа е појавата од постоење на паралелни институции кои се дел од системот за контрола и внатрешната ревизија чие функционирање предизвикува дуплирање на трошоците и персоналот, што е во спротивност со правилата на јавната внатрешна финансиска контрола. Како резултат на несоодветното разбирање на јавната внатрешна финансиска контрола, релативно мали земји имаат преголеми потреби од персонал, понекогаш и со илјадници. Се организираат масовни програми за обука на новоназначените ревизори, а од друга страна, многу мали напори се прават за прераспределување на веќе вработениот персонал. Поради тоа, мора да се напомене, дека најзначаен критериум за успех на јавната внатрешна финансиска контрола е насочување на структурите и креирање на систем кој ќе генерира помалку расходи.

Целосна замена на постоечкиот систем. Само промена на стариот систем на контроли со нов систем не е решение, поради тоа што резултира со отстранување на традиционалната функција на финансиската инспекција. Претходно беше укажано на последиците кои произлегуваат кога потесниот концепт на јавната внатрешна финансиска контрола се имплементира како замена за традиционалната финансиска ревизија и ех-анте контрола. Сепак, ревизијата не е контрола, таа во глобала претставува ех-пост активност во која се вклучени ревизорски операции во период од три години. Во тој период постои голема

²¹² Cohen, Alain-Gerard, *Public Internal Financial Control – A New Framework for Public Sector Management*, The IIA Research Foundation, Altamonte Springs, Florida, 2007

можност за појава на неправилности и злоупотреба. Овие недостатоци во најразлични форми и големини се јавуваат во првиот бран на земји кои ги имаат имплементирано структурите на јавната внатрешна финансиска контрола, како и во сите земји кои се навлезени во процесот на воспоставување на меѓународно прифатените принципи по налог на земјите донатори.

Решението се состои од утврдување на периодот на транзицијата и на долгорочните планови за воспоставување на јавната внатрешна финансиска контрола²¹³. Во меѓувреме, финансиската контрола треба да продолжи да функционира, а може дури и да се зајакне. За имплементација на структурите на јавната внатрешна финансиска контрола во земјите кои одамна имаат воспоставено контролни системи, а кои не се опремени да се справат со предизвиците произлезени од јавната внатрешна финансиска контрола, треба да се употреби следниот пристап:

- *Да се задржи она што веќе функционира.* Треба да се води грижа за зачувување на контролите кои веќе постојат и се во согласност со концептите и структурите на јавната внатрешна финансиска контрола. Овие контроли можат да вклучуваат и ех-анте контроли на обврските и плаќањата.
- *Распределба на вишокот на ресурси.* Во повеќето земји бројот на контролори е многу голем и имплементирањето на новиот систем кој се карактеризира со ефикасност, ќе доведе до нивно намалување. Ова претставува тешка задача за структурите задолжени за управување со човековите ресурси и обуката, поради тоа што тие треба да извршат проценка на персоналот, за да утврдат кои контролори може да бидат интегрирани во националните институции за ревизија и оние кои треба да се распределат во другите сектори на јавната администрација, вклучувајќи ја и новата функција за борба против измами.
- *Редизајнирање и повторна употреба.* Претставува најевтин пристап од аспект на употреба на финансиски ресурси и персонал, поради тоа што подразбира употреба на постоечките институции и структури.
- *Да се додаде само она што е неопходно* и да се избегне грешката произлезена од напорите за создавање на нови структури по секоја цена. Ова најчесто вклучува воспоставување на централна единица за хармонизација, под услов, да не постои слично тело и унапредување на државниот сервис за ревизија на задоволително ниво.
- *Постепена имплементација.* Во повеќето земји, кога ќе бидат земени во предвид моменталните услови кои се однесуваат на јавната финансиска контрола, јавната

²¹³ Ова решение произлегува од добрите практики воспоставени во Украина и Мароко

внатрешна контрола не може да биде имплементирана преку ноќ, без притоа да не се доведе во опасност успешноста на реализацијата. Потребно е да биде утврден периодот на транзицијата и на долгорочните планови за имплементација на јавната внатрешна финансиска контрола. Периодот на транзиција вклучува и мерки кои во целост не кореспондираат со јавната внатрешна финансиска контрола, како што се: финансиската ревизија или надворешната инспекција.

Флексибилноста која ја овозможува јавната внатрешна финансиска контрола, значи, дека структурите можат да бидат прифатени, прилагодени и во согласност со националниот административен систем на секоја земја. Јавната внатрешна финансиска контрола укажува на целите и резултатите кои треба да се постигнат, а не дава препораки, кои и какви институции ќе бидат задолжени за различни процеси, ниту пак за начинот на извршување на контролните процеси²¹⁴.

Големи потешкотии се јавуваат при постигнување на рамнотежа за она што треба да се задржи, да се трансформира, да се отфрли и да се додаде. Во многу земји во транзиција постои тенденција за преголем персонал и дуплирање на ресурсите и истата коегзистира заедно со структурната ригидност и отпорот на промени. За разрешување на оваа противречност потребна е промена на генерации, гледано од временски аспект.

2.2. ФУНКЦИИ НА ЈАВНАТА ВНАТРЕШНА ФИНАНСИСКА КОНТРОЛА

За подобро објаснување на пристапот и методологијата на структурите на јавната внатрешна финансиска контрола, поголемо внимание ќе биде насочено кон трите основни функции на јавната внатрешна финансиска контрола: внатрешна контрола, внатрешна ревизија и стандардна финансиска инспекција. Поголемо внимание ќе биде насочено и кон детално објаснување на компонентите на секоја функција поодделно, како и на начинот на спроведување на внатрешната контрола.

2.2.1. Компоненти на контролните функции

Внатрешната ревизија и внатрешната контрола се дел од новиот концепт за јавна внатрешна финансиска контрола, додека пак, финансиската инспекција е претставник на

²¹⁴ Cohen, Alain-Gerard, *Contrôle Interne et Audit Publics*, L.G.D. Paris, 2005

традиционалниот систем на контрола. Поради тоа што сите треба да бидат вклучени во новиот концепт на финансиска контрола, потребно е разгледување и споредување на компонентите и нивната меѓусебна поврзаност. Најзначајни компоненти за трите функции на јавната внатрешна финансиска контрола се: фреквенција на контролата, поврзаност со организацијата, фокус, цели, методологија, последици, сигурност и функции²¹⁵.

Фреквенција на контролата. Финансиската инспекција или строгата контрола, е спорадична активност. Од финансиските инспектори се бара да оперираат неочекувано и да ги искористуваат ад хок можностите за инспекција (*увид, истрага*). Програмата за контроли треба да биде доверлива, поради тоа што информациите често се обезбедуваат од страна на внатрешни извори од организацијата која е предмет на контрола.

Внатрешната ревизија е систематска активност која ја опфаќа целата организација задолжена за извршување на ех анте контролата на операциите за период од три години. Планот за извршување на секоја поединечна ревизија се презентира и одобрува од страна на менаџментот и вообичаено се ажурира секоја година. Планот за ревизија се соопштува на организациите кои се опфатени со него.

Внатрешната контрола претставува постојана и секојдневна активност.

Поврзаност со организацијата. Финансиската инспекција се спроведува по налог на повисок авторитет, вообичаено од министерството за финансии и функционално е независна од одделот или субјектот кој е предмет на контрола.

Ревизорите во јавниот сектор не се независни од одделот или субјектот во кој функционираат, меѓутоа потребно е да бидат функционално одвоени и оперативни независни од одделите и субјектите кои се предмет на контрола. Нивната задача е да работат заедно со менаџментот и во корист на контролираната организација.

Внатрешната контрола подразбира уште поблиска врска поради фактот што таа претставува интегрален дел на менаџментот. Внатрешната контрола е ефикасна само во случај кога менаџментот и персоналот работат заедно.

Фокус: Инспекцијата ги истражува операциите, трансакциите и акциите на поединци. Ревизијата ги истражува системите за внатрешна контрола, онака како што се замислени и имплементирани од страна на менаџментот. Исто така, ја оценуваат ефикасноста, поточно, даваат оценка на остварените резултати во однос на планираните цели.

²¹⁵ Cohen, Alain-Gerard, *Public Internal Financial Control – A New Framework for Public Sector Management*, The IIA Research Foundation, Altamonte Springs, Florida, 2007

Целта на внатрешната ревизија е да ги оцени системите за управување и контрола имплементирани од страна на менаџментот²¹⁶. Внатрешната ревизија не е целосно способна да ги трансформира телата во јавниот сектор во ефикасни организации. Овие промени мора да произлезат од страна на внатрешната контрола имплементирана од менаџментот. Функцијата на ревизијата има улога во давање на предлози за формата и содржината на внатрешните контроли.

Цели: Целта на финансиската инспекција е да ја контролира регуларноста на операциите и трансакциите. Може да се каже дека вистинската цел на финансиската инспекција е да ги открие нерегуларностите, каде целта многу често претставува откривање на измами извршени од страна на поединци.

Целта на ревизијата е да даде оценка за ефикасноста на системите, резултатите на менаџментот и да даде оценка за усогласеноста на акциите на менаџментот со предвидените цели. Пред да се дадат препораки за подобрување и исправки, ревизорите мора да се осигураат дека системите се во согласност со правилата²¹⁷. Доколку се пронајдат нерегуларности, посебно доколку се пронајдат посериозни нерегуларности, вообичаено го преминуваат опсегот на ревизијата и се во надлежност на функцијата на финансиската инспекција, која треба да спроведе истрага. Во спротивно, потребно е јавните ревизори да му укажат на менаџментот на организацијата која е предмет на ревизија, за пронајдените системски нерегуларности.

Целта на внатрешната контрола е да обезбеди правилно функционирање на контролните системи.

Методологија: Додека некои земји, како што е Франција, имаат имплементирано насоки за финансиска инспекција, финансиската инспекција останува ад хок активност која се потпира на интуицијата на инспекторите, внатрешните извори и разузнавањето, како и жалбите и обвинувањата поднесени до надлежните органи.

Спротивно на контролата, методологијата за ревизијата е многу прецизна, во голема мерка поради тоа што се базира на меѓународни стандарди наменети за спроведување и надгледување на процесот за ревизија. Природата на овој пристап, формално значи дека релативно лесно може да биде компјутеризирана со помош на системи на информатичката технологија, како што е Системот за управување на ревизијата СУР - АМС²¹⁸, развиен од страна на Службата за внатрешна ревизија на Европската Комисија. Ревизорите посветуваат околу 60% од времето во изготвување на планот на работа и само 40% од времето користат за

²¹⁶ Системите за внатрешна контрола дизајнирани за контрола на ризикот мора да бидат воспоставени пред воопшто да се размислува за ревизија

²¹⁷ Вообичаено одзема 30% од времето на ревизорите

²¹⁸ Audit Management System (AMS)

фактичко извршување на ревизијата на лице место²¹⁹. Поголемиот дел од овие подготовки се спроведуваат во соработка со менаџментот на институцијата која е предмет на ревизија. Ова е најголемата разлика во однос на пристапот прифатена од страна на финансиската инспекција.

Методологијата на внатрешната контрола се базира на резултатите од анализите за претходен ризик и е конфигуриран да обезбеди одржување на адекватна „ревизорска трага“.

Последици: Финансиската инспекција или строгата контрола, во суштина е репресивна и резултира со административно и финансиско санкционирање или поднесување на кривични пријави.

Ревизијата претставува набљудување и давање на препораки за ефикасноста на системите. Како таква, претставува функција за оценување и за консултации. Европската Унија го има интегрирано овој пристап во своите правила за контрола на структурните фондови. На крајот на секоја програма за асистенција, надлежниот орган за ревизија потребно е да издаде „Изјава за валидноста“. Откога ревизорите ќе ги презентираат своите препораки на менаџментот, потребно е да вршат мониторинг на имплементацијата на препораките согласно со акциониот план.

Внатрешната контрола е дизајнирана да ги открива и да ги отстранува слабостите на системот, веднаш откако ќе се појават. Таа не ги санкционира недостатоците, освен во случаи кога станува збор за сериозни нерегуларности, а се обидува да обезбеди решение и отстранување на сите отворени прашања. Втората цел е на менаџментот да му обезбеди разумна и постојана сигурност во остварувањето на целите со минимален ризик. Исто така треба да се справи со сите неочекувани настани и ризици.

Сигурност: Финансиската инспекција и класичната финансиска контрола се дизајнирани да дадат апсолутна гаранција за регуларноста на овластените операции и трансакции.

Во својот извештај, ревизорите го презентираат своето мислење и таму каде што е можно, даваат разумна сигурност дека системите кои биле предмет на ревизија функционираат коректно и се во согласност со современите барања. Тие не се одговорни за регуларноста на активностите на менаџментот. Спротивно на тоа, само менаџерите се одговорни за управувањето и за внатрешната контрола кои се применуваат, за да се осигура исполнување на целите на организацијата и за ефикасно управување со ризикот.

²¹⁹ Epstein, Paul D., Stuart S. Grifel, Stephen L. Morgan, *Auditor Roles in Government Performance Measurement: A Guide to Exemplary Practices at the Local State and Provincial Levels*, The IIA Research Foundation, Altamonte Springs, Florida, 2004

Целта на управувањето со ризикот не е да даде апсолутна гаранција, туку да ги опише контролите кои се користат за намалување на изложеноста на секој ризик со кој се соочува организацијата. Управувањето со ризикот, посебен акцент става и на контролата на ефикасноста. Кога трошокот за контрола е поголем од потенцијалното изложување на ризик, ризикот е прифатлив за менаџментот.

Функции: Врз основа на досегашната класификација на различните пристапи и вештини неопходни за извршување на трите функции на контролата, очигледно се доаѓа до заклучок, дека едно исто лице не смее да биде одговорно за извршување на повеќе од една функција.

Финансиската инспекција, во нејзиното традиционално значење, вклучува полициска работа и истражување. За разлика од ревизијата, која бара начин за воспоставување на врска заснована на доверба со организацијата и лицата кои се предмет на ревизија, секогаш кога тоа е оправдано, инспекцијата претпоставува постоење на нерегуларност и според тоа се базира на недоверба.

Од внатрешните ревизори се бара да обезбедат насоки и совет за менаџментот, базирани на нивната стручност и познавање на контролните процеси. За да бидат успешни во оваа улога, ревизорите мора да имаат доверба и почит спрема оние кои ги советуваат.

Внатрешната контрола се стреми, јавните службеници да превземат менаџерска одговорност на ресурсите со кои управуваат и во тој поглед, ова претставува еден вид на револуција на јавната администрација.

Како заклучок, описот на работното место на секој тип на контролор, може да биде објаснето на следниот начин: инспекторот е полицаец, внатрешниот ревизор е консултант, а внатрешниот контролор е менаџер.

2.2.2. Спроведување на внатрешната контрола

Постојат повеќе гледишта за начинот на спроведување на внатрешната контрола во јавниот сектор. Според некои, за внатрешната контрола не е од важност кој ќе ја спроведува, туку кои процеси ќе бидат употребени. Според други, одговорноста за внатрешната контрола ја има единствено менаџментот, т.е. структурите за управување.

За прашањето за начинот на функционирање на внатрешната контрола постои мислење кое се базира на улогата на „координаторот за внатрешна контрола“ или „внатрешниот контролор“ или „специјалистот за внатрешна контрола“, кој всушност претставува еден вид на заменик на раководителот на организацијата со овластување за внатрешна контрола. Овој

концепт е имплементиран во банкарскиот сектор на Франција од 2006 година и има големо значење за големите тела во јавниот сектор, затоа што овозможува „врховниот раководител“ да овластува лица одговорни за внатрешна контрола.

Овој пристап има значителни импликации и последици за јавната ревизија и внатрешната контрола. Обезбедува корисен пристап за организација на ревизијата во големите тела во јавниот сектор, преку назначување на координатор за внатрешна контрола кој е специјалист. Меѓутоа, не треба да се заборави, дека јавната внатрешна финансиска контрола инсистира на повторно користење и прераспределба на постоечките човечки ресурси, со цел, трансформација на јавните службеници во експерти на новиот модел на управување во јавниот сектор:

- Улогата на финансиските контролори одговорни за одобрување на одлуките за расходи е рedefинирана и унапредена и ја опфаќа улогата на координаторот за внатрешна контрола со систематски надзор на управувањето и внатрешната контрола во агенциите во кои работат.
- Сметководителите и раководителите на единиците за буџет кои се надлежни за двојна контрола, по принципот на четири очи на ех-анте контролата, може да ја имаат улогата на координатори за внатрешна контрола во нивните оддели.
- Раководителите на владините сектори (генерални секретари) може да бидат во улога на координатори во рамките на нивните организации.

Најдобрата практика на Европската Унија е формирање на владина единица, централна единица за хармонизација, која Европската Комисија ја смета како интегрален дел на јавната внатрешна финансиска контрола. Ова тело функционира како координатор на внатрешната контрола за целиот систем на јавната администрација.

2.3. ЦЕНТРАЛНА ЕДИНИЦА ЗА ХАРМОНИЗАЦИЈА

За успешно спроведување и функционирање, јавната внатрешна финансиска контрола мора да биде поддржана од три главни столба:

- Зголемување на одговорноста на менаџментот за воспоставување на системи за управување и контрола;
- Воспоставување на функционално независна служба за внатрешна ревизија;

- Идентификација на централната служба (најчесто лоцирана во министерството за финансии) за развој и имплементација на хармонизирана методологија и стандардизиран квалитет на системите за финансиско управување и контрола на службите за внатрешна ревизија.

Структурата која произлегува од трите главни столба на јавната внатрешна финансиска контрола е позната како Централна единица за хармонизација и е воспоставена и функционална во сите земји членки на Европската Унија, како и во земјите апликанти.

На прв поглед, дефиницијата произлезена од талинскиот документ е неразбирлива, затоа што наизглед сугерира, дека внатрешната контрола, внатрешната ревизија и Централната единица за хармонизација се три елементи од ист ред. Од друга страна, сугерира дека Централната единица за хармонизација по природа е различна од првите два. Затоа се поставува прашањето: што во суштина е значењето на оваа дефиниција?

Столбовите објаснети во талинскиот документ не се однесуваат на компонентите на јавната внатрешна финансиска контрола, туку на организацијата на нејзините структури. Во фокусот не се индивидуалните функции на јавната внатрешна финансиска контрола, претставени од внатрешната контрола и внатрешната ревизија, туку имплементацијата на нејзината архитектура.

Како трето ниво на структурите на јавната внатрешна финансиска контрола, Централната единица за хармонизација служи како координатор за внатрешна контрола, надлежен за јавната ревизија и за системот за внатрешна контрола и го покрива целиот административен систем.

2.3.1. Улогата на координаторот за внатрешна контрола

Концептот за идеална организација за внатрешна контрола, која што преовладува во банкарскиот сектор или во некои големи компании, се состои од следните три нивоа:

- Менаџери со одговорност за изготвување и создавање на системи за управување и контрола;
- Функционално независен оддел за внатрешна ревизија и единици за внатрешна ревизија;

- Координаторот за внатрешна контрола или „специјалистот за внатрешна контрола“, е во улога на заменик на менаџерот одговорен за надзор на контролата, мониторинг на активностите и за хармонизирање на процедурите.

Со превземање на оваа улога координаторот може да служи како советодавно тело на менаџерите во делот на контролата, на тој начин го забрзува периодот на транзиција и го намалува времето за обука на постоечките менаџери. Многу е важно да се напомене дека со овој пристап, улогата на координаторот за внатрешна контрола добива бројни карактеристични особини:

- Се назначуваат од страна на највисокиот орган за управување и генерално завземаат клучна позиција во организацијата;
- Генерално ги извршуваат задачите заедно со своите постоечки обврски;
- Немаат извршна власт и авторитет, освен надзор, координација и хармонизација на процедурите.

Контролата која е под надлежност на координаторите за внатрешна контрола, не е присилна и се спроведува во форма на препораки и предлози.

2.3.2. Улогата на централната единица за хармонизација

Регулаторната функција на јавната внатрешна финансиска контрола треба да се спроведува од страна на посебно тело лоцирано во Министерството за финансии, кое ќе биде надлежно за целиот систем на јавната администрација. Јавната внатрешна финансиска контрола има потреба од „силно министерство за финансии“. Ова укажува на фактот дека министерството за финансии треба да биде кормилар за финансиска контрола или за јавна внатрешна финансиска контрола, кој ќе управува со работата на останатите владини сектори. Оваа улога на министерствата за финансии не е непозната во земјите од Западна Европа, каде што министерот за финансии е во улога на заменик претседател на Владата. За разлика од тоа, во земјите во транзиција и земјите во развој, традиционално, владините сектори се релативно независни од министерството за финансии. Затоа, зајакнувањето на министерствата за финансии во смисла на финансиската контрола е од пресудно значење. Една од предностите на Централната единица за хармонизација е тоа што таа ја стекнува оваа супериорност на

министерствата за финансии, преку функционален пристап, по пат на организациона имплементација на јавната внатрешна финансиска контрола.

2.3.3. Задачи на централната едициница за хармонизација

Најпрво мора да се нагласи дека должностите на Централната единица за хармонизација треба да ги опфаќаат и внатрешната контрола и внатрешната ревизија. Одвојувањето на двете функции ќе предизвика создавање на повеќе недостатоци (недоследности, тесни грла), отколку предности (независност на функцијата на ревизијата во поглед на имплементација на внатрешната контрола). Според ставот на Европската Унија потребно е формирање и функционирање на две централни единици за хармонизација во земјите членки, една за системите за управување и контрола и една за внатрешната ревизија²²⁰.

Задачите може да се поделат во три категории²²¹:

- Регулаторни;
- Оценување и мониторинг на функциите на внатрешната контрола и внатрешната ревизија;
- Развој и спроведување на обуки.

2.3.3.1. Регулаторни задачи

Разликата помеѓу трите нивоа на „законодавство“ или „регулатива“, кои се применуваат при спроведување на јавната внатрешна финансиска контрола конципирани се од страна на Европската Комисија. Првото ниво се состои од закони, второто од имплементација на актите и процедурите, а третото од прирачници, водичи, инструкции, насоки и слично, подготвени од страна на Централната единица за хармонизација. Оваа класификација може да биде подобро објаснета и модификувана доколку се вклучат следните значајни разлики:

Првото ниво е единственото кое може да се опише како задолжително и вклучува закони и правилници, како и прописи кои подоцна можат да бидат донесени од страна на Централната единица за хармонизација, што во суштина е и нејзина задача.

²²⁰ Lingen, Jan-Pieter, Commission's Management of Preparation for Accession in the Area of Financial Control: An outside view, CHU2 working document, 2004

²²¹ De Koning, Robert, CHU: Its role and function, in Report on Internal Control Systems in Applicant Countries, SIGMA Newsletter Update Issue no.9: Audit and Control, Paris, 2005

Второто ниво се состои од циркулари и други документи со кои се даваат насоки и се подготвуваат исклучиво од страна на Централната единица за хармонизација. Овие „секундарни прописи“ не треба да се трансформираат во закони, како што беше случај во повеќето земји од Централна и Источна Европа, туку треба да постојат во форма на стандарди и да се сметаат како силни препораки кои можат лесно да бидат заменети или надградени за да одговараат на актуелните приоритети. Како пример за добра практика треба да се спомне имплементацијата на „секундарните прописи“ во Бугарија, каде прирачникот за ревизија во јавниот сектор не претставува официјален документ и формата во која е формулиран дозволува лесно надградување и промени на неговата содржина. Втор пример се препораките на Меѓусекторскиот комитет за контрола на јавните фондови на Франција (МККЈФ – CICC)²²² кои се однесуваат на внатрешната контрола на европските структурни фондови. Тие служат само како насоки и совети кои можат да бидат прифатени од страна на јавните институции во согласност со условите и со нивните потреби. Овие препораки може да се ревидираат од страна на Меѓусекторскиот комитет за контрола на јавните фондови на Франција (CICC), врз основа на повратните информации добиени од страна на организациите. За жал, во многу земји во транзиција, пристапот на „озаконување на прописите“ се состоел од наметнување на регулиран и законски статус на структурите на јавната внатрешна финансиска контрола. На тој начин се јавува опасност од институционализација на „фаличните“ организации и практики кои ќе биде тешко да се отфрлат, веднаш кога нивната несоодветност ќе биде очигледна.

Третото ниво, кое се состои од специфични насоки и препораки, вклучува прифаќање на насоките и препораките од претходните нивоа, наменети за оперативно ограничување на нивната активност. Ова ниво е изоставено од класификацијата на Комисијата.

2.3.3.2. Мониторинг

Кога се разгледуваат задачите на Централната единица за хармонизација кои се однесуваат на мониторинг и оценување на квалитетот на внатрешната контрола и внатрешната ревизија треба да се укаже на следново:

- Централната единица за хармонизација треба да биде целосно вклучена во дизајнирање на информативниот систем за мониторинг на внатрешната контрола, поради фактот што таа претставува еден од најзначајните корисници на овие податоци. Ова се

²²² Inter Departmental Committee for Control of Community Funds (CICC) – France.

однесува и во случај на арбитража, кога финансискиот контролор, доколку постои оваа функција, одбива да одобри документ. Се поставува прашањето: „Дали Централната единица за хармонизација треба да интервенира?“. Овој вид на интервенција може и да не е соодветен, поради тоа што може да се толкува како пречекорување на овластувањата на Централната единица за хармонизација. Овој пристап може да се разгледа доколку е лимитиран на толкување на методологијата, на пример, кога одобрувањето се одбива поради системски недостатоци. Во овој случај, Централната единица за хармонизација ќе ја превземе одговорноста за донесување на соодветни генерални препораки.

- Централната единица за хармонизација е одговорна за оценување и осигурување на квалитетот на внатрешната ревизија, што подразбира секојдневен или редовен мониторинг на тимовите за внатрешна контрола на нивните линиски единици, за да се осигура дека нивното работење е во согласност со меѓународно признаените стандарди и принципи²²³.

Со цел да им се обезбеди често достапниот надзор и мониторинг на министерствата за финансии на новите земји членки на Европската Унија, тимовите за внатрешна ревизија во другите министерства и организации од јавниот сектор треба да одговараат и да доставуваат извештаи до Централната единица за хармонизација во согласност со условите и принципите кои таа ги утврдила.

Повторно се јавува прашањето на улогата за арбитража на Централната единица за хармонизација, во овој случај во доменот на внатрешната ревизија. Потребата за арбитража може да се јави доколку дојде до разрешување на ревизорот или упорно избегнување на имплементација на важна ревизорска препорака. Сепак, оваа улога на арбитража може да ги пречекори овластувањата на единицата одговорна за методологијата. Поради актуелноста на овие проблеми за кои се очекува дека во иднина уште повеќе ќе се заоструваат, некои земји членки ја разгледуваат можноста за формирање на интерсекторски комитети за ревизија кои ќе вклучуваат претставници на сите владини сектори, како и експерти од приватниот сектор. Ваквите комитети претставуваат значаен додаток и треба да се гледа на нив како на добра практика, а би било пожелно Централната единица за хармонизација да игра главна улога како нивен известувач.

²²³ IFACI издава професионални сертификати кои се однесуваат на овој тип на работа на внатрешната ревизија, со напомена дека овие сертификати се различни од ISO 9001

2.3.3.3. Обуки

Со исклучок на Овластениот испит на владата за професионална ревизија (ОИВПР - CGAP)²²⁴ во Соединетите Американски Држави, не постои друга обука која се однесува на специфичните потреби на ревизијата во јавниот сектор. За проширување на CGAP во другите земји и нејзино поврзување со јавната внатрешна финансиска контрола, таа треба да се надополни со методолошките модули потребни за сертификатот за внатрешен ревизор на Институтот за внатрешни ревизори на САД (CBP -CIA)²²⁵, инструкции кои се фокусираат на јавната внатрешна финансиска контрола (PIFC), ефикасноста на буџетирањето и одговорноста за резултатите, системите за ИТ мониторинг и др. Спроведувањето на одделни обуки за ревизори, контролори и менаџери или уште полошо, обука само за ревизори, е многу голема грешка. Овој недостаток е директен резултат на непознавањето на јавната внатрешна финансиска контрола од страна на приватните институции за обука, кои не разбираат дека предметот на обуката не е ревизијата, туку системите за јавна внатрешна контрола и одговорноста на управувањето во јавниот сектор. Најголема потреба од обука имаат менаџерите кои му одговараат на координаторот за внатрешна контрола, а како поднослив минимум, ревизорите и менаџерите би требало да имаат иста обука за внатрешна контрола и внатрешна ревизија.

2.3.4. *Оправданост за воведување на комитети за внатрешна ревизија во јавниот сектор*

Во корпоративниот сектор, комитетот за ревизија функционира помеѓу бордот на директори и извршниот одбор, со цел да обезбеди длабински надзор на прашања од интерес на ревизијата, како што се сметководствените контроли и внатрешната контрола. Во оваа смисла треба да се напомене дека францускиот акт за финансиска сигурност им дава еднакво значење на сметководствените системи, од една и на системите за внатрешна контрола, од друга страна²²⁶.

Поради тоа што во својот состав не вклучува извршни директори, улогата на комитетот за ревизија е да го олесни прифаќањето на мерките за осигурување на стабилна финансиска и внатрешна контрола од страна на менаџментот, охрабрување и обезбедување на консензус

²²⁴ Certified Government Auditing Professional (CGAP)

²²⁵ Certified Internal Auditor (CIA)

²²⁶ Simmony, Marc, *Le controle Financier Public dans le cadre de L'Union Europeenne de son elargissement*, *Revue Francaise de Finances Publiques* no.77, Paris, 2002

околу овие мерки и доколку е потребно, да врши арбитража во случај кога ревизорските препораки се оспорени од некоја од страните. На комитетот може да му асистира било кој од персоналот по нејзино барање, а доколку има потреба и надворешни консултанти.

Литванија, Бугарија и други земји членки имаат формирано вакви комитети за ревизија, со цел да вршат арбитража на споровите помеѓу владините сектори и/или ревизијата и менаџментот. Но постојат и други модели. Во Холандија системот за јавна ревизија се базира на повеќе комитети за ревизија кои функционираат на ниво на сектори и се овластени и за некои од задачите за кои е надлежна Централната единица за хармонизација. Нивната улога е да ги советуваат владините сектори за контрола на управувањето, известувањето и управувањето со ризик. Најчесто се составени од раководителите на владините сектори и помал број на надворешни консултанти.

Во организацијата, интерсекторскиот комитет за ревизија секако има свое место, иако е под знак прашалник оправданоста за формирање на вакви комитети во секој субјект, посебно во земјите кои веќе имаат воспоставено Централна единица за хармонизација. Ова не е случај со Холандија, затоа што таа нема формирано Централна единица за хармонизација. Формирањето на овие комитети ќе придонесе за функционирање на уште едно непотребно ниво на управување помеѓу Централната единица за хармонизација и единиците за внатрешна ревизија. Сепак, доколку не постои Централна единица за хармонизација, тие ќе си ја извршат својата улога, иако препорачливо е функционирање само на Централна единица за хармонизација.

2.3.5. Централната единица за хармонизација и врховното тело за внатрешна ревизија

Врховното тело за внатрешна ревизија всушност претставува повисоко ниво на ревизија во споредба со единиците за внатрешна ревизија. Ревизија од овој тип е потребна за средствата добиени преку европските фондови. Поради тоа претставува интегрален дел на јавната внатрешна финансиска контрола и ја исполнува јасно дефинираната цел. Меѓутоа, за подобро да се разбере овој императив, потребно е да се види како во пракса функционира во приватниот сектор, посебно, важноста на современите практики на ревизијата за обезбедување на сигурноста на сметководствените информации и системите за внатрешна контрола.

Во приватниот сектор, надворешните ревизори даваат изјава за сигурност на сметководствените информации, додека во јавниот сектор оваа улога ја има Судот за ревизија. Изјавата за сигурноста на системите за внатрешна контрола до акционерите ја поднесува

претседателот на бордот на директори, без притоа да ги изложи доказите врз основа на кои таа се базира. Најчесто, доказите се изложуваат од страна на комитетот за ревизија на компанијата, онаму каде што функционира таков комитет. Комитетот за внатрешна ревизија обезбедува независно внатрешно оценување на функцијата за ревизија на компанијата.

Во јавниот сектор, решението е појасно и понепосредно и многу земји членки ја применуваат постапката за доставување на изјава за валидност на генералниот инспекторат за финансии или субјект со слични овластувања и на орган во чиј состав функционира такво тело. Доколку не постои таков тип на институција, за задачата за обезбедување на сигурноста на информациите не треба да биде овластен Судот за ревизија, поради тоа што ќе резултира со преклопување на овластувањата со надворешните ревизори кои се одговорни за утврдување на валидноста на сметките. Во некои случаи, задачата се делегира на нов оддел кој е во состав на Министерството за финансии или влегува во делокругот на работата на Централната единица за хармонизација. Во некои земји (Русија, Украина, Словачка, Аргентина и др.), функционира државна канцеларија²²⁷ за контрола која е во склоп на Владата и истата може да ја има улогата на „Врховно тело за внатрешна ревизија“ или на „Орган за валидност“²²⁸, доколку се оддалечи од контролата и се насочи само кон ревизијата. Во канадскиот модел, кој е прифатен од неколку африкански земји, овластување за супервизија на системот за внатрешна ревизија има таканареченото тело Генерален контролор (ГК – CG)²²⁹, а паралелно со него постои тело Генерален верификатор (ГВ – VF)²³⁰, кое е во улога на Судот за ревизија надлежен за надворешната ревизија. Врховното тело за внатрешна ревизија ќе биде дел или во состав на Централната единица за хармонизација во моментот кога ќе воспостави врска со насочувањето и советувањето, што е примарна улога на Централната единица за хармонизација, со практичното ревизорско искуство потребно за проценка на воспоставените системи. Во секој случај, ова врховно тело за внатрешна ревизија е овластено да ги извршува и двете функции: да издава упатства и да обезбедува сигурност на системите, вклучувајќи и внатрешна контрола и внатрешна ревизија. Ова е слично на францускиот Меѓусекторски комитет за контрола на јавните фондови на Франција (CICC), освен фактот, дека овој субјект прво и основно, претставува тело задолжено за обезбедување на контролата за структурните фондови на Европската Унија, дополнително, претставува еден вид на Централна единица за

²²⁷ Организирани како органи во состав (управи, агенции, заводи)

²²⁸ Согласно терминологијата на Европската Унија

²²⁹ Controleur General (CG), Cohen, Alain-Gerard, *Controle Interne et Audit Publics*, L.G.D. Paris, 2005

²³⁰ Verificateur General (VF), Cohen, Alain-Gerard, *Controle Interne et Audit Publics*, L.G.D. Paris, 2005

хармонизација кое дава генерални препораки. Истата улога во Франција ја има и Меѓуминистерскиот комитет за ревизија на програмите (МКРП - CIAP)²³¹.

2.3.6. Позицијата на централната единица за хармонизација

Во талинскиот документ, Централната единица за хармонизација е определена како „централен сервис лоциран во Министерството за финансии“. Европската Комисија тврдо стои на ставот дека ова треба строго да се применува. Меѓутоа, ова не треба да претставува единствена опција која треба да биде прифатена од страна на владите. На пример, во Франција, Меѓусекторскиот комитет за контрола на јавните фондови (CICC) која претставува еквивалент на Централната единица за хармонизација за користење на Европските фондови, е префрлена од надлежност на Министерството за финансии, под надлежност на Претседателот на Владата.

Не постои сомневање дека јавната внатрешна финансиска контрола е наменета за обезбедување на „здрово финансиско управување“, а исто така може да се каже и дека генерално е задолжена да се грижи за јавниот менаџмент. Според тоа, Централната единица за хармонизација, посебно нејзината улога на врховно тело за ревизија, може да се толкува како многу важна функција за да биде дел од некое министерство. Наспроти тоа, таа треба да биде под надлежност на Владата, како што е Националната канцеларија за контрола (НКК - SIGEN)²³² на Аргентина. Таа е под надлежност на Претседателот, со обврска да воспостави стандарди за внатрешна контрола за потребите на Владата и да обезбеди надзор на функцијата за внатрешна ревизија на Министерството. Во улога на „Врховно тело за внатрешна ревизија“, Националната канцеларија за контрола исто така служи како сервис за ревизија на министерствата кои немаат сопствена функција за внатрешна ревизија.

Треба да се земе во предвид состојбата на секоја земја поодделно, пред принудно да биде воспоставена одредена организациона структура. Некои земји од Источна Европа, како што се (Русија, Украина, Бугарија и Словачка) имаат воспоставено канцеларии за државна контрола, следејќи го пристапот на Советскиот Сојуз. Канцеларијата за државна контрола или слични тела, имаат авторитет над линиските министерства и над другите буџетски институции, што Министерството за финансии го нема. На прв поглед изгледа дека е оправдано овие субјекти да бидат расформирани затоа што се симболи на старата „ревизорска активност“. Меѓутоа, поефикасно и покорисно би било да се реорганизираат во современи

²³¹ Le Comité interministeriel d'audit des programmes (CIAP)

²³² Sindicatura General de la Nacion (SIGEN)

централни единици за хармонизација. Ова претставува соодветен привремен чекор, поради тоа што министерствата за финансии, моментално не се способни да ја превземат улогата на Централната единица за хармонизација. За да се илустрира ова гледиште, важно е да се знае дека „Генералниот контролор“ во Канада одговара пред Министерот за финансии. Кога овој пристап е копиран во Мали, неговата одговорност е пред Претседателот на Владата, а во некои африкански земји, одговара пред претседателот на државата.

Во согласност со тоа, се јавува нов концепт за имплементација на јавната внатрешна финансиска контрола кој се однесува на „потребата од транзициски период“. Чекорите за имплементација на јавната внатрешна финансиска контрола нема задолжително да се појават во ист редослед или наеднаш во иста временска рамка во сите земји. Карактеристиките на секоја структура на управување и временската рамка за нејзино имплементирање треба да бидат земени во предвид.

Поставеноста на Централната единица за хармонизација мора да разгледува во контекст на посебните услови за управување во секоја земја. Иако сегашниот тврд став на основоположниците на јавната внатрешна финансиска контрола е дека Централната единица за хармонизација треба да биде во состав на Министерството за финансии, секоја земја треба да има право, во рамките на своите стандарди, да спроведе свој начин на имплементација на ефективен систем на јавната внатрешна финансиска контрола, а во овој случај, да изнајде адекватно место за највисокиот орган за ревизија.

3.ИМПЛЕМЕНТАЦИЈА НА СИСТЕМИТЕ ЗА ВНАТРЕШНА РЕВИЗИЈА И ВНАТРЕШНА КОНТРОЛА

3.1. ИМПЛЕМЕНТАЦИЈА НА СИСТЕМИТЕ ЗА ВНАТРЕШНА РЕВИЗИЈА

Ова поглавје ги истражува практичните аспекти за имплементација и унапредување на системите за ревизија во јавниот сектор и дава генерални препораки кои се однесуваат на законодавството, ресурсите и независноста на ревизијата неопходни за јавната внатрешна финансиска контрола. Преку примери за несоодветна имплементација во некои земји, ќе бидат дадени предлози за начинот за правилна имплементација на мрежата на единиците за внатрешна ревизија.

Водечката сила на јавната внатрешна финансиска контрола е да ја максимизира економската корист со минимален напор за регулација. Наместо да се грижи за директивите, легислативата и актите за имплементација, јавната внатрешна финансиска контрола се

однесува директно на „генерално прифатените стандарди и принципи” и на „најдобрите ЕУ практики”. Ова се јавува поради тоа што е многу тешко да се донесуваат закони за модел кој во суштина е отворен и ненормативен. Освен тоа, фактот дека јавната внатрешна финансиска контрола се однесува на ефикасноста, а не на регуларноста, оваа задача ја прави уште посложена.

Покрај ова, ставот на Европската Комисија, која бара од новите земји членки да донесат специфична легислатива за јавната внатрешна финансиска контрола и за ревизијата во јавниот сектор и да даваат директиви за внатрешната контрола и ревизијата, е во спротивност со овој пристап, а уште повеќе поради тоа што ваква легислатива не постои во старите земји членки на Европската Унија (групата ЕУ15)²³³. Комисијата нема утврдено посебни услови и не дава насоки за формата и содржината на повелбата за внатрешна ревизија, етичкиот кодекс, инструкциите за имплементација и прирачникот за внатрешна ревизија, кој треба да биде изработен од страна на централните единици за хармонизација. Истото се однесува и за стандардите за ревизија, добрите практики и методологиите. Единствен валиден аргумент за донесување на законска рамка за јавната внатрешна финансиска контрола како прв чекор, е изјавата дека во овие земји ништо не може да биде имплементирано без спроведување на законот.

Сепак, колку и да делува парадоксално, Европската Комисија бара од новите земји членки и од апликантите за пристапување кон Европската Унија, да донесат закони за ревизија кои не постојат во старите земји членки, со став дека системите за финансиско управување може да се унапредат и модернизираат само врз основа на препораките на ревизорите. Во секој случај, ревидирањето на законската рамка имплицира бришење на старите правила за контрола кои станале бескорисни. Како резултат на тоа, се намалува обемот на законските одредби.

3.1.1. Системите за внатрешна контрола како предуслов за ревизија

Државите прво треба да се осигураат дека јавните службеници се обучени за внатрешна контрола и за контрола на ризикот, пред да започнат со формирање на кадар задолжен за ревизија во јавниот сектор. Обуката за ревизори е релативно лесна задача, но многу посложена

²³³ United Nations Development Programme, *New Public Finance, Responding to Global Challenges*, OxfordUniversity Press, New York, 2005

задача е промената на ставовите и пристапот на јавниот сектор, кој се карактеризира со строга хиерархија и кој е централизиран, а за кој внатрешната контрола и одговорноста во управувањето се непознати и претставуваат сосема нов концепт.

Примарната цел на ревизијата е да врши оценување на имплементацијата на системите за внатрешна контрола, спроведена од страна на менаџментот и да дава препораки за нивно подобрување²³⁴. Ова мора да претставува почетна точка и фокус за секое унапредување на системите и се потпира на длабоките промени на одговорноста во управувањето.

Препорачувајќи дека целите на јавната внатрешна финансиска контрола може да се постигнат само преку воспоставување на мрежи за внатрешна ревизија во новите земји членки и во земјите кои се корисници на ЕУ грантови, се добива впечаток дека Европската Комисија завзема спротивен став. Според кој, само активностите на ревизорите се доволни за постигнување на одговорност во управувањето и одговорност за ефикасноста на јавната администрација. Апсурдно би било да се задолжат новообучени ревизори да вршат ревизија на големи субјекти од јавниот сектор, поради нерамнотежата помеѓу звањето и авторитетот на помладиот ревизор²³⁵ со раководителот на владиниот сектор или со главниот извршен директор на јавно - приватен субјект кои се предмет на ревизија, со што извршувањето на нивната задача би било невозможно. Како минимум се препорачува, сите повисоки менаџери и службеници кои учествуваат во одлучувањето да бидат сензибилни на предизвиците кои произлегуваат од основните компоненти на јавната внатрешна финансиска контрола: внатрешната ревизија и внатрешната контрола. Треба да се развие циклус на обука за внатрешните специјалисти во линиските министерства, кој ќе биде скроен во согласност со нивната улога да даваат помош на менаџерите во јавниот сектор во осигурување на одговорност за ефикасноста.

Несомнено, постои вообичаено ниво на знаење и вештини и значајно преклопување на основната обука за внатрешна контрола и внатрешна ревизија во јавниот сектор. Сепак, секоја дисциплина има потреба од специфични обуки. На пример, специјалистите за внатрешна контрола имаат потреба од специфична обука за системите, додека пак, обуката на ревизорите е фокусирана на процесот на ревизија.

²³⁴ Bergman, Andreas, *Public Sector Financial Management*, London, 2009

²³⁵ Ревизори со пониски звања

3.1.2. Проценка на потребите на ревизијата

Методите кои се користат за проценка на потребите за персонал и ресурси за внатрешна ревизија, многу варираат во земјите кандидати и земјите - членки на Европската Унија. Некои од поспецифичните примери укажуваат дека соодносот на препорачани потреби за ревизори по работодавач достигнува опсег од еден спрема дваесет и пет. Други проценки на потребите на ревизијата ја одредуваат основната вредност на ревизор по субјект од јавниот сектор. Мислењето кое укажува дека ревизорите треба да работат самостојно, а не во тимови, претставува очигледно незнаење на работните практики за внатрешна ревизија, при што ќе предизвика, дури и во малите земји, вработување на стотици или илјадници ревизори. Покрај ова, голем број на опсежни програми кои се базираат на оваа заблуда се спроведуваат од страна на донаторите и од страна на Комисијата²³⁶.

Најдобрите меѓународни практики даваат појасна слика за проценката на потребите на ревизијата и на специјалниот карактер на функцијата на внатрешната ревизија. Внатрешната ревизија е систематска и периодична активност која е потребно да го покрие делокругот на целата организација за одреден временски период, кој е соодветен со профилот на ризикот на организацијата. Профилот на ризикот на секоја активност во организацијата ја утврдува фреквенцијата на контролата. Високоризичните операции може да бидат предмет на ревизија на годишно ниво, другите операции може да бидат предмет на ревизија на секои три години или поретко, доколку се работи за „прифатлив“ ризик.

Планот за ревизија на агенцијата која го дефинира опсегот и фреквенцијата на ревизиите, може да се употреби за утврдување на бројот на ревизорите потребни за целосно извршување на обврските за ревизија во секоја организација. Но и покрај едноставноста на овој пристап, ниедна земја кандидат или земја членка на Европската Унија сеуште нема направено проценка на потребите на ревизијата.

3.1.3. Улогата на ревизорите надвор од функцијата за внатрешна ревизија

Во многу земји во транзиција, државните служби за ревизија се базираат на единиците за внатрешна ревизија. Тие имаат надлежност на широк опсег на контролни функции кои често се наметнати со закон, но не се ограничени само на внатрешната ревизија. Активноста на овие

²³⁶ European Court of Auditors, *Special Report concerning twining as main instrument to support institution building in applicant countries*, Luxembourg, 2006

единици мора да се насочи кон современата внатрешна ревизија. Поради тоа, потребно е уште еднаш да се укаже на важноста на следното:

- Единиците за внатрешна ревизија не треба да бидат одговорни за буџетската супервизија (*надзор*), ова треба да биде во надлежност на „пооперативните” менаџери. Ревизорите назначени за буџетската супервизија треба да се превземат од постоечкиот персонал кој е дел од службите за ревизија во јавниот сектор.
- Единиците за внатрешна контрола треба да бидат надлежни за осигурување на финансиската одговорност (*финансиска ревизија*), персоналот задолжен за оваа активност треба да биде одвоен од телата за надворешна ревизија или од Судот за ревизија.
- Ех-пост контролата е несоодветна со активностите на внатрешната ревизија и не треба да биде во надлежност на единиците за внатрешна ревизија.
- Треба да се најде решение за изолирање на персоналот од одговорноста за извршување на специјални истраги наметнати од страна на владините сектори и високите државни службеници. Овие задачи генерално одземаат многу време, бараат извршување по приоритет и вклучуваат различни вештини и пристапи во споредба со традиционалната ревизија. Како такви, тие треба да се извршуваат од страна на специјални единици за инспекција.

Јавната внатрешна финансиска контрола предизвикува големи импликации на ревизијата на јавниот сектор и на внатрешната контрола и истите треба да бидат земени во предвид, не само во смисла на промените кои треба да се постигнат, туку во поглед на начинот на размислување, концептите и системите.

3.1.4. Независност на ревизијата

Прашањето за независноста на ревизијата е од исклучително значење. Постои контрадикција доколку се разгледува фактот дека јавните ревизори се предмет на супервизија или надзор и на мониторинг од страна на министерството или агенцијата во кои таа функционира, а и затоа што нејзината функционалност не може прецизно да се дефинира или е тешко да се согледа. Крајниот тест на независноста е прашањето, дали ревизорите се способни да донесуваат заклучоци без влијание или мешање. Ревизорите мора да имаат слобода да дискутираат за слабостите на контролата и областите за подобрување со соодветно

ниво на авторитет во рамките на организацијата. Ова треба да функционира заедно со процесот за да се обезбеди спроведувањето на ревизорските препораки од страна на менаџментот.

Улогата на централната единица или некој вид на „врховно тело за ревизија“, може да биде од големо значење за обезбедување на независноста на ревизијата и спроведувањето на нејзините препораки. Постојат два начина за обезбедување на независноста на ревизијата: меѓусебната доверба и положбата и овластувањата (*авторитетот*) во рамките на организацијата²³⁷.

За да биде ефективна, внатрешната ревизија мора да се базира на меѓусебната доверба помеѓу ревизорите и менаџментот. Ревизорите исто така мора да имаат високо ниво на искуство и стручност за да бидат способни да соработуваат со повисоките раководни структури и да даваат соодветни мислење и препораки.

Од посебно значење се положбата и овластувањата во рамките на организацијата: Ревизорите треба да имаат и повисок статус во однос на менаџментот. Тие треба да бидат високо поставени во хиерархијата на организацијата, соодветна компензација, претходна обука и шеми на напредување во кариерата, кои треба да обезбедат соодветна мотивација и корист, за да се осигура зачувувањето на независноста на ревизијата. Телото задолжено за ревизија во Мали компензацијата на сите главни ревизори да биде на исто ниво со онаа на министрите. Меѓусекторската комисија за контрола на јавните фондови на Франција, тело задолжено за ревизија на управувањето со структурните фондови, регрутира ревизори за своите потреби од четирите врховни инспекторати кои се дел од француската јавна администрација²³⁸. Персоналот е перфектно оспособен за соработка со повисоките раководни структури и со државните службеници. Од друга страна треба да се напомене и примерот на Француската канцеларија за јавно сметководство, која при формирањето на својата единица за внатрешна ревизија го регрутираше најдобриот кадар од министерството за финансии.

Поради различни причини, во многу земји членки не се применети овие позитивни примери. Прво, многу ревизори ја искористија добрата обука која им беше обезбедена и заминаа во приватниот сектор каде беа подобро платени. Второ и многу поважно, во многу земји временската рамка за регрутирање на нов кадар беше прекратка, а потребите за кадар преценети. Како што подоцна беше увидено, скоро е невозможно да се обезбедат квалитетни ревизори преку масовни регрутирања, посебно со вработување на тукушто дипломирани студенти без административно искуство. Сепак, под наведените околности овие земји имаа

²³⁷ Reed B.J. and Swain W. John, *Public Finance Administration*, Sage Publications LTD, London, 1997

²³⁸ Cohen, Alain-Gerard, *Controle Interne et Audit Publics*, L.G.D. Paris, 2005

лимитирани алтернативи. Во некои земји од Западна Африка кои го прифатија францускиот модел, кој се базира на генерални инспекторати, полесен ќе биде процесот на регрутирање од постоечкиот кадар од редовите на ревизорите во јавниот сектор.

Друга ефективна мерка за зајакнување на независноста на ревизијата е дефинирање на легалниот статус на ревизорите или воспоставување на меѓусекторски комитети за ревизија²³⁹. Постои уште еден пристап за зајакнување на независноста на ревизијата, кој не може да се примени во земјите во кои владее јавното право, преку вклучување на „граѓани“ или независни членови во комисијата за ревизија.

Од сето ова произлегува дека јасното разбирање на улогата на ревизорите и нивниот статус во организацијата е од суштинско значење за овозможување на исполнувањето на задачите на државното тело за ревизија и привлекување на амбициозни кандидати кои не се дел од јавната администрација, како и интегрирање на повисоки службеници кои имаат искуство во системите за контрола и кои се спремни да ги прифатат новите пристапи.

3.1.5. Поставеност на функцијата за внатрешна ревизија

Од големо значење е правилното поставување на функцијата за внатрешна ревизија и утврдувањето на местоположбата на единиците за внатрешната ревизија во рамките на организацијата. Посебно внимание треба да се обрне на бугарскиот модел, поради фактот што сите други земји ова прашање го имаат регулирано со законски одредби кои создадоа униформирани структури кои не се оспособени за правилно извршување на задачите на ревизијата.

Ревизорската доктрина прави разлика помеѓу централизирана ревизија, претставена преку единствена единица која ги покрива сите институции кои треба да бидат предмет на ревизија и децентрализирана ревизија со внатрешно тело за ревизија за секоја институција поодделно. Европската Комисија ја поддржува децентрализираната шема, со исклучок на помалите земји, како што се Кипар и Малта, иако поразумен пристап претставува креирањето на фузија помеѓу двата система, модел прифатен од Шведска:

- *Службата за централна внатрешна ревизија функционира во самата Европска Комисија, како и во приватниот сектор, каде секторите за внатрешна корпоративна ревизија ја надгледуваат ревизорската работа на филијалите. Вакви структури*

²³⁹European financial control Organizations, *Internal Control Self-assessment, Conference document 14A/00 of the 4th Contact Group*, Berlin, 2000

генерално се состојат од не повеќе од стотина ревизори и се поддржани преку ефикасна практика за регрутација и високо компетентен персонал.

- *Единица за внатрешна ревизија за секоја автономна единица за управување:* Овој пристап е прифатен од мнозинството нови земји членки по барање на Комисијата.
- *Хибридни системи кои претставуваат мешавина од централизирани и пренесени структури:* Идеално, стратегиите за персонал треба да се приспособат со големината и профилот на ризик на организациите кои се предмет на ревизија.

Структурите на јавната внатрешна финансиска контрола формирани во Бугарија, барем на почетокот, заслужуваат поголемо внимание. Бугарија имаше централизирано владино тело, наречено Јавна внатрешна финансиска агенција, задолжено за дефинирање на стандардите и обезбедување на техничка помош кое функционира како посебна единица во Министерството за финансии. Агенцијата имаше персонал од околу четириесет ревизори кои беа овластени за извршување на ревизија врз основа на ротација за помалите владини сектори и агенции и со перманентно овластување за министерствата и големите јавни органи.

Иако се покажа како добар модел во пракса, бугарскиот модел кој поради тоа што Европската Комисија сметаше дека е премногу централизиран, е расформиран и не е во функција, заслужува поголема елаборација поради неколку причини:

- Не е пропишан посебен закон, туку презентирани се само прирачници кои можат да бидат изменети во моментот кога ќе станат неупотребливи;
- Развој на соодветна стратегија за персонал базирана на реалните потреби, а не на претпоставки;
- Прифаќање на флексибилен и отворен систем за алокација на ресурсите, кој го зема во предвид и профилот на ризик на организацијата;
- Организацијата не се базира на индивидуални ревизори, ревизијата се извршува преку тимови за ревизија;
- Намален е бројот на персонал за ревизија, спроведува обуки, обезбедува компензација и др.
- Во предвид ја зема врската помеѓу ревизијата и внатрешната контрола.

3.2. ИМПЛЕМЕНТАЦИЈА НА СИСТЕМИТЕ ЗА ВНАТРЕШНА КОНТРОЛА

Постои двосмисленост помеѓу поимот „системи за управување и контрола” (MCS), наведен во регулативите на Европската Комисија²⁴⁰ и поимот „системи за финансиско управување и контрола” (FMCS), прифатен од страна на официјалните претставници на Европската Унија. Невозможно е да се направи разлика помеѓу „системите за управување и контрола” и „системите за финансиско управување и контрола”, дури и доколку и двата система на контрола претставуваат интегрален дел на структурите на јавната внатрешна финансиска контрола. Поради фактот што станува збор за сосема нов концепт за внатрешна ревизија и контрола, потребна е појасна дистинкција помеѓу двата поима, со крајна цел, имплементација на јавната внатрешна финансиска контрола.

3.2.1. Системи за финансиско управување и контрола

Системите за финансиско управување и контрола ги опфаќаат сите финансиски системи кои се применуваат во јавната администрација. Во многу случаи, системите за финансиско управување и контрола се поддржани од страна на застарени системи за контрола кои се применуваат подолг временски период. Целта на јавната внатрешна финансиска контрола е да ги надгради и засили овие практики кои се во линија со „генерално прифатените меѓународни стандарди”. Сепак, со исклучок на сметководствената функција за која веќе постојат нормативни стандарди (ИФАЦ – IFAC)²⁴¹ и (MCCJC - IPSAS)²⁴², не постојат прирачници или официјални референци кои се однесуваат на генерално прифатените стандарди.

Овие системи во можат да бидат категоризирани на следниот начин:

- Систем за подготовка на буџетот: дефинирање на буџетските линии, категории на трошоци, систем за сметководствена класификација, правила за измена и дополнување на буџетот, децентрализирани буџети и поврзани системи за социјална сигурност и буџетска контрола;

²⁴⁰ Council of the European Union, Regulation (EC) No. 1260/1999 laying down general provisions on the Structural Funds, OJ No L 161/1, Luxembourg, 1999; Regulation (EC) No 1083/2006, OJ No L 210/25, Brussels, 2006

²⁴¹ Стандарди произлезени од страна на Меѓународната федерација за сметководство, International Federation of Accounting (IFAC)

²⁴² Меѓународни сметководствени стандарди за јавниот сектор, Public Sector Accounting Standards (IPSAS).

- Систем за сметководство во јавниот сектор: систем за класификација, правила, дистинкција помеѓу лице овластено за одобрување на финансиски акции и сметководители, контни планови, сметководствена контрола и др;
- Систем за управување со трезорот: посебни сметки, централизирање на трезорот од страна на Владата, јавни институции и др;
- Систем за исплата: банкарски служби или служби за сметководство во јавниот сектор.

3.2.2. Унапредување и засилување на системите за финансиско управување и контрола

Најважна задача за унапредување на системите за финансиско управување и контрола е преод кон програмско буџетирање. Буџетската реформа е суштински предуслов за јавната внатрешна финансиска контрола бидејќи помага во зајакнувањето на одговорноста на менаџментот при извршување и контрола на управувањето. Иако е потребна, реформа од поголеми размери не е неопходен предуслов за имплементација на јавната внатрешна финансиска контрола. Јавната внатрешна финансиска контрола може да биде спроведена без сеопфатна реформа на системите за подготовка на буџетот. Сепак, во некои земји, неопходно е итно подобрување на системите за подготовка на буџетот: рационализација на буџетскиот систем за класификација, намалување на бројот на буџетски нивоа и буџетски институции, воведување на компјутеризиран и централизиран систем на следење и поедноставување на процедурите за контрола на буџетот и др.

Реформа на сметководствените системи и на менаџирањето со трезорот се подеднакво важни за правилна имплементација на јавната внатрешна финансиска контрола.

Современите сметководствени системи се изградени од повеќе компоненти: раздвојување на коминтентите и плаќањата, поделба на сметководствени периоди, повеќегодишно сметководство, сметководство на нефинансиски средства итн. Без исклучок, сите овие елементи се директно инспирирани од реформите на сметководствените стандарди во приватниот сектор. Многу е важно сметководствените системи да бидат поддржани од компјутерски системи и решенија за управување на процесите базирани на информатичката технологија²⁴³. Кога станува збор за имплементацијата на јавната внатрешна финансиска контрола, каде не постои буџетирање по учинок или не постојат индикатори на учинок, јавните институции мора да воспостават трансакционен систем на сметководство, преку кој ќе

²⁴³ Во Канада се користи системот „Free Balance“, а во Франција системот „Accor“

им се овозможи на сметководствените менаџери користење на податоците за трансакциите и донесување на одлуки кои се однесуваат на учинот на менаџментот.

Менаџирањето со трезорот е од суштинско значење, иако повеќето земји членки и земји кандидати за пристапување во Европската Унија немаат трезорски систем кој се базира на функционирање на една трезорска сметка. Онаму каде што не постои ваков систем, потребно е негова итна имплементација. Истиот потребно е да биде воспоставен пред да се започне со реформите во областа на трезорската централизација, усогласување со платежните системи, воспоставување на автоматизирани контроли, итн. Во Украина, која се карактеризира со трезорски систем составен од повеќе трезорски сметки, замрзнати се средства во висина од 15% од буџетот, од друга страна, во земјите со современ трезорски систем процентот на замрзнати средства не ја надминува границата од три проценти. Една од најзначајните карактеристики на процесот на модернизација е имплементација на систем за финансиско управување и контрола кој се базира на информатичката технологија, која обезбедува целосно следење на трансакциите и функцијата на *real - time* анализа.

3.2.3. Системи за управување и контрола

Системите за управување и контрола претставуваат камен темелник на јавната внатрешна финансиска контрола и на новото управување во јавниот сектор и е далеку најиновативен и најдалекусежен механизам во рамките на структурите на јавната внатрешна финансиска контрола.

Целта на системите за управување и контрола е да ја зголемат одговорноста на менаџментот, обезбедувајќи им на менаџерите средства и начини за контрола на управувањето и за постигнување на целите на организацијата со минимум изложеност на ризик. Внатрешната контрола треба да биде имплементирана на сите нивоа на одлучување на организацијата, под услов, ревизорите да ги применуваат генерално прифатените стандарди, да бидат хиерархиски организирани и да осигураат доследно спроведување на контролата. Структурата на контролата е специфична за секоја единица за управување поодделно, поради тоа, менаџментот е одговорен за унапредување на контролните системи. Ова е најголемата разлика во однос на системите за финансиско управување и контрола, според кои, структурата треба да биде еднолична без никакво отстапување од правилото.

Европската Унија става посебен акцент на системите за контрола и на современите системи за внатрешна ревизија, преку наметнување на обврска за нивно имплементирање од страна на земјите кандидати за пристапување. Сепак, нема поставено временска рамка за

унапредување на системите за управување со јавните приходи и расходи, поради тоа што е свесна дека реформата на системите за финансиско управување и контрола е долг процес.

Во суштина, разликите помеѓу двата система се исти со разликите помеѓу сметководствените системи и системите за внатрешна контрола во приватниот сектор. Целта на „Врховното тело за внатрешна ревизија“ е да извршува надзор на внатрешните ревизори од јавниот сектор на ист начин како што „Судот за ревизија“ врши надзор на надворешните ревизори²⁴⁴. Во Франција, оваа улога ја има Меѓусекторскиот комитет за контрола на јавните фондови кој е формиран со цел да го надгледува администрирањето на структурните фондови на ЕУ, како и од страна на Меѓуминистерскиот комитет за ревизија на програмите, задолжен за извршување на буџетот. Уште подобар модел се спроведува во Канада, на федерално и на регионално ниво, каде што „Генералниот верификатор“ е задолжен за надворешната ревизија, а „Генералниот контролор“ е задолжен за надзор на системот за внатрешна ревизија. Овој модел е многу успешен во некои земји од Африка, посебно во Мали, каде што е имплементирана оваа симетрична архитектура.

ТАБЕЛА 1. СИСТЕМИ ЗА РЕВИЗИЈА ВО ЈАВНИОТ И ВО ПРИВАТНИОТ СЕКТОР

ЈАВЕН СЕКТОР		ПРИВАТЕН СЕКТОР	
СИСТЕМ ЗА ВНАТРЕШНА КОНТРОЛА (УПРАВУВАЊЕ)	ФИНАНСИСКИ СИСТЕМИ (ЗАКОН)	СИСТЕМ ЗА ВНАТРЕШНА КОНТРОЛА (УПРАВУВАЊЕ)	СМЕТКОВОДСТВЕНИ СИСТЕМИ (ЗАКОН)
↓	↓	↓	↓
ВНАТРЕШЕН РЕВИЗОР	БУЏЕТ, ЈАВНО СМЕТКОВОДСТВО И ТРЕЗОРСКИ ДИРЕКТОРАТИ	ВНАТРЕШЕН РЕВИЗОР	СМЕТКОВОДИТЕЛ
↓	↓	↓	↓
ВРХОВНО ТЕЛО ЗА ВНАТРЕШНА РЕВИЗИЈА/ЦЕНТРАЛНА ЕДИНИЦА ЗА ХАРМОНИЗАЦИЈА	СУД ЗА РЕВИЗИЈА	КОМИСИЈА ЗА РЕВИЗИЈА	НАДВОРЕШНИ РЕВИЗОРИ

ИЗБОР: Cohen, Alain-Gerard, *Contrôle Interne et Audit Publics*, L.G.D.Paris, 2005

²⁴⁴ Guijarro Javier, Medina, *New model of internal control in the European Union: Its usefulness for the supreme audit institutions*, Lisboa, 2007

3.3. ФРАНЦУСКИОТ МОДЕЛ ЗА ПРАКТИЧНА ИМПЛЕМЕНТАЦИЈА НА СИСТЕМИТЕ ЗА ВНАТРЕШНА КОНТРОЛА

Централната функција на ревизијата е да врши оценување на ефективността на системите за внатрешна контрола²⁴⁵. Во последните години, францускиот пристап за практична имплементација на внатрешните контролни системи се фокусира на обука на ревизорите преку уникатен пристап, познат како „Француска ревизорска трага“²⁴⁶. Овој пристап се состои од три компоненти на внатрешната контрола: процедури, системи и контроли. Ревизорската трага е вклучена и во легислативата на Европската унија, во која стои дека „системите за управување и контрола треба да обезбедат задоволителна ревизорска трага“²⁴⁷. Овој услов е вклучен во Регулативата на Европската Комисија, преку кој се утврдени стандардите за контрола на структурните фондови.

Критериум за утврдување на адекватноста на ревизорските траги се:

- Усогласување на вкупните расходи утврдени од страна на Комисијата, со евиденцијата за поединечните трошоци и пропратните документи од сите административни и кориснички нивоа.
- Верификација на алокацијата и трансферите на средствата достапни на националните фондови и на фондовите на Европската Унија.

Во поопшта смисла прифатена од страна на француските експерти, „ревизорската трага“ треба да се состои од четири компоненти: усогласување, документација, способност за следење на трансакциите и контрола.

Прво, во смисла на сметководствената усогласеност, треба да постои можност за споредување на износите одобрени од Европската Комисија со поединечните трансакции и со пропратната документација на сите административни нивоа.

Второ, регулативата на Европската Комисија ја поставува документацијата како основа на ревизијата на трансакциите, сметките за исплата на готовина, финансиски трансфери и др.

²⁴⁵ Претпоставката дека секогаш постои систем за внатрешна контрола, дури и ако не е ефикасен треба да се отфрли. Се додека контролниот систем не се базира на менаџерската одговорност не може да биде прифатен како внатрешна контрола

²⁴⁶ Cohen, Alain-Gerard, *Contrôle Interne et Audit Publics*, L.G.D. Paris, 2005

²⁴⁷ Commission of the European Communities, Regulation (EC) No 2064/97 establishing detailed arrangements for the implementation of Council Regulation (EEC) No 4253/88 as regards the financial control by Member States of operations co-financed by the Structural Funds, OJ No L 290/1, Brussels, 1997; Regulation (EC) No 438/2001, OJ No L 63/21, Brussels, 2001; Regulation (EC) No. 1828/2006, OJ No L 371/1, Brussels 2006

Пропратната документација се состои од одобрените фактури и договори, извештаи од извршените контроли, компјутерски извештаи и извештаи за плата, целосната сметководствена документација, финансиски и други документи кои се користат како основ за плаќање, итн.

Кога станува збор за способноста за следење на трансакциите, треба да се напомене, дека критериумот кој се користи за оценување на адекватноста на ревизорските траги претставува нова обврска за јавната администрација, осигурувајќи дека трансакциите во сметководствениот систем ќе може да се следат од почеток до крај.

За да се изгради функционален систем потребен за управување со целите, јавната администрација треба да биде организирана во согласност со хоризонталната низа на целите, планирањето, функционалното управување и резултатите²⁴⁸. Сепак, во многу случаи, старите системи на јавната администрација се структурирани во согласност со вертикалната низа. Секоја административна единица е одговорна за јасно утврдените задачи. Ваквата структура, каде раководните лица од една единица се одговорни за процесуирање на фактурите, а во друга вршат оценување на исправноста, доведува до дуплирање на ресурсите и спречување на правилно следење на трансакциите.

Дефинирањето на зборот „трага“ во изразот „ревизорска трага“, претставува следење на одредена операција или трансакција до нејзиниот извор и на тој начин обезбедува целосна ревизиска евиденција. Евиденцијата треба да ги содржи сите документи потребни за потврдување на трансакциите и истиот стандард на валидни документи да се примени за сите трансакции од иста категорија. Ова очигледно претставува заслуга на контролните системи, затоа што обезбедува лоцирање на целосната документација потребна за ревизија на релевантните трансакции.

Секој проект потребно е да биде координиран во согласност со хоризонталната низа, а целосната документација која произлегува од неговата реализација да биде складирана во посебни фајлови. Иако способноста за следење на трансакциите не бара целосна реформа на јавната администрација, потребно е да се имплементира:

- Централизирано складирање на документација или систем за складирање на документи (во согласност со барањата на Европската Унија кои се однесуваат на контролата на структурните фондови);

²⁴⁸ Howard, A. Frank, *Public Financial Management (Public Administration and Public Policy)*, CRC Press, Taylor and Francis Group, New York, 2006

- Интегриран ИТ систем за мониторинг кој им овозможува на ревизорите и на повисоките раководни државни службеници да ги следат приходите и расходите како и физичките податоци кои се однесуваат на активностите во рамките на секој сектор, агенција или единица во јавниот административен систем.

Четвртата контрола укажува на тоа дека ревизорската трага не е дизајнирана само да им ја олесни работата на ревизорите, туку да обезбеди шема за управување со контролата. На кратко, обврска на менаџментот е да постави основа за ревизорите, преку обезбедување на документација, способност за следење на трансакциите и утврдување на операциите, како и обезбедување на ревизорска трага потребна за успешно извршување на ревизијата. Ревизијата е дизајнирана да го утврди степенот на способност на системите за управување и контрола, насочени кон постигнување на планираните цели и намалување на ризикот со кој се соочува организацијата. Француската ревизорска трага е дизајнирана да им даде на менаџерите²⁴⁹ насока која ќе им овозможи да ги задоволат своите потреби. Во таа смисла оди понатаму од нејзиното вообичаено значење и вклучува практични начини за изградба на системи за управување и контрола.

За подобро да се објасни и разбере хронолошката секвенца на задачите кои треба да се извршат за да се обезбеди адекватна ревизорска трага, потребно е детално да се објасни француската ревизорска трага, која претставува најуспешен модел во пракса. Таа најдобро може да се објасни доколку се постави на табеларен преглед и истиот се објаснува детално по редови и колони.

Редови: Во табелата се наведени задачи кои се поделени по индивидуални активности и истите кореспондираат со секвенцата на задачите потребни за извршување на структурните фондови на Европската Унија. Задачите се извршуваат во следните фази:

- Програмирање;
- Процес на јавни набавки;
- Инструкции за прибирање на понуди и нивно оценување;
- Доделување на договор ;
- Спроведување на договорот;
- Мониторинг;
- Исплата;

²⁴⁹ Поимот „менаџер“ се користи во поширока смисла на зборот и се однесува на раководители на единици за управување, раководители на сектори или министерства, агенции итн. Ова подразбира и постоење на нивоа за известување и информирање за резултатите од спроведените акции.

- Потврда ;
- Верификација на примероци (5%);
- Евалуација;
- Потврда за ликвидација.

Овој пример не е наменет да биде сеопфатен и намерно е направено негово поедноставување. Во реалноста, секој менаџер мора да ја анализира и во детали да ја дефинира секвенцата на задачите во рамките на неговиот делокруг на работа. Сепак, задачите секогаш може да бидат категоризирани во една од горенаведените фази. Секоја фаза вклучува мешавина од менаџерски активности и контроли. Целта не е да се направи разлика помеѓу нив, туку да се обезбеди хронолошка секвенца на активности. Некои фази вклучуваат строги контроли и верификација, додека пак други се извршуваат со површни проверки.

Колони: Првата колона („што“) дава хронолошки преглед на задачите кои треба да се извршат од страна на авторитетите задолжени за програмирање, лицата одговорни за оценување на апликациите, авторитетите задолжени за исплата и финансиските контролори. Ова претставува еден вид на дијаграм за следење на токовите или анализа која се извршува од страна на ИТ програмерите.

Втората колона („кој“) укажува на лицата одговорни за надзор или извршување на сите задачи. Доколку е можно, потребно е за надгледување и извршување на задачите за секоја фаза поединечно да биде задолжено посебно лице. Одговорноста за активностите и контролните задачи за секоја фаза може да им биде делегирана и на индивидуалните менаџери кои треба да им поднесуваат извештаи на повисоките менаџери. Во оваа колона вклучени се и описите на работните места.

Третата колона („зошто“) ги објаснува целите дефинирани од страна на менаџерите во врска со извршувањето на задачите или очекуваните резултати кои произлегуваат од нивното извршување. Идејата не е да се обезбеди правилен сет на задачи кои треба да се извршат, туку да ги поттикнат менаџерите да влијаат на степенот до кој акциите на менаџментот се во согласност со предвидените цели. Според тоа, фазата на оценување е дизајнирана да осигура дека апликациите за проектите се подобни за асистенција, дека се финансиски оддржливи и имаат потенцијал да придонесат за зголемување на користите на подолг рок, итн. Барањето менаџерите да ги формализираат целите за секоја фаза претставува исплатлива вежба, затоа што ги обврзува да ги земат во предвид сите критериуми кои придонесуваат за реализација на целите, вклучувајќи го и квалитетот на управувањето.

Четвртата колона („каде”) се однесува на ризиците, анализирајќи каде ризиците претставуваат средства, одразувајќи се на потенцијалните пречки за постигнување на целите како и на недостатоците, нерегуларностите и избегнување на ризикот од измами.

Петтата колона („кога”) укажува кога ресурсите и напорите треба да се насочат за да ги постигнат целите и да ги контролираат ризиците. Во оваа колона, потребно е да се идентификуваат сите наведени средства и начини.

Менаџерите треба да имаат јасна слика за нивото на толеранција на ризикот и избор на ризикот кој мора да се намали, поради тоа што е невозможно целосно елиминирање на ризикот. На тој начин менаџерите можат да гарантираат дека целите се постигнати и ризиците се контролирани, како и кои приоритетни области треба да бидат таргетираны за превземање на активности. Системите за управување и контрола се дизајнирани да ги задоволат и двете цели. Менаџерите имаат слобода во донесувањето на одлука за содржината и формата на системите за управување и контрола, базирани на идентификуваните цели за секоја фаза. Тие мора да гарантираат дека системите за управување и контрола ќе обезбедат задоволително ниво на контрола кое е пропорционално со расположливите ресурси и со ризиците кои треба да се намалат.

Менаџментот е обврзан да соработува со ревизорите, со цел да ги отстранат слабостите идентификувани за време на процесот на ревизија и да ги известуваат за постигнатиот напредок. Ова укажува на важноста за осигурување на адекватна ревизорска трага од страна на системите за управување и контрола. Со други зборови, системите за управување и контрола се обврзани да обезбедат шема за активностите на менаџментот која гарантира постигнување на целите и контролирање на ризиците.

При формирање на ревизорска трага, менаџментот треба да донесе одлука за развој на дијаграм за следење на токовите за акциите кои може да бидат искористени за идентификација на контролните точки кои недостасуваат, непотребните чекори на процесот или удвојување на ресурсите, како и за можните прекини на ревизорската трага.

Оваа сличност и двосмисленост заслужува поголемо внимание. Првите две колони („што” и „кој”) од табеларниот преглед кореспондираат со ревизорската трага наменета за менаџментот, но може да се употреби и за специфичните потреби на ревизорите. На табелата може да се видат две колони кои кореспондираат со управувањето, каде што е прикажана организацијата, структурите и задачите кои треба да се имплементираат. Слично на ова, колоните „зошто” и „каде” се однесуваат на управувањето со ризикот (цели и ризици). Последната колона ги наведува процесите кои треба да се применат.

Прашањето дали ревизорската трага е наменета за менаџментот или за ревизорите илустрира како ревизорската трага обезбедува критична врска помеѓу системите за внатрешна контрола воведени од страна на менаџментот и нивната евалуација од страна на ревизијата. Преку поврзување на внатрешната контрола и внатрешната ревизија, ревизорската трага претставува интегрален дел на јавната внатрешна финансиска контрола. На внатрешната контрола и дава практична содржина и им укажува на менаџерите што може да биде имплементирано и постигнато. На ревизорите им укажува што треба да биде оценето и што може да се поправи.

ТАБЕЛА 2. ФРАНЦУСКА РЕВИЗОРСКА ТРАГА

ШТО?	КОЈ?	ЗОШТО?	КАДЕ СЕ РИЗИЦИТЕ?	НАЧИНИ (КОГА?)
ПРОЦЕДУРИ Детална анализа по хронолошки ред на секвенца на задачи кои треба да се извршат	УЧЕСНИЦИ Повеќе играчи (должности, делегирања, задачи, ...)	ЦЕЛИ Квалитативни очекувања на менаџментот (усогласеност, здрав разум, навремено извршување, продуктивност, ...)	РИЗИЦИ Нерегуларности, грешки, одложувања, недоразбирања, бирократија, недостатоци, ...	СИСТЕМИ ЗА УПРАВУВАЊЕ И КОНТРОЛА П С Ц П: процедури, С: системи, К: контроли КОНТРОЛНИ ПРОЦЕСИ
УПРАВУВАЊЕ		УПРАВУВАЊЕ СО РИЗИК		

ИЗБОР: Cohen, Alain-Gerard, Controle Interne et Audit Publics, L.G.D.Paris, 2005

4. СИСТЕМИ ЗА УПРАВУВАЊЕ И ФИНАНСИСКА ИНСПЕКЦИЈА ВО ЈАВНИОТ СЕКТОР

4.1. УПРАВУВАЊЕ СО ЦЕЛИТЕ

Во многу земји во Европа постои широко распространет отпор за користење на системот на управување со целите во јавниот сектор. Додека задачата за дефинирање на целите во корпоративниот сектор е релативно јасна, многу е потешко да се дефинираат приоритетите во јавниот сектор, поради тоа што многу често целите се нетранспарентни и

тешко мерливи²⁵⁰. Овој генерално прифатен принцип може да биде прифатен само кога станува збор за повисоко ниво на јавна политика и на стратешко управување. На оперативно ниво многу е полесно да се дефинираат и да се имплементираат целите на управувањето во јавниот сектор. За подобро да се разбере системот на управување со целите, ќе бидат објаснети три примери: внатрешна служба за приходи и буџетско програмирање за фондовите на Европската Унија, кои ја разгледуваат неговата примена на ниво на стратешко управување и дефинирање на целите на оперативно ниво на управување, пример кој подразбира разгледување на примената на овој систем на оперативно ниво²⁵¹.

Внатрешна служба за приходи

На најосновно ниво, целите на внатрешната служба за приходи може да се сумираат на следниот начин:

- Процена и собирање на даноците и другите јавни приходи достигнувајќи ги планираните приходи секогаш кога тоа е можно;
- Спроведување на законите кои се однесуваат на даноците обезбедувајќи нивна правилна и рамномерна примена;
- Борба против даночните измами (санкционирање на даночната евазија);
- Поддршка на претпријатијата и стимулирање на економијата на сите нивоа;
- Промовирање на социјална правда и еднаквост преку редистрибуција на богатството;
- Максимизирање на даночните приходи без да се создаде ефект на непотребно оптоварување на граѓаните.

Во реалноста овој пристап многу малку се применува, а во многу земји внатрешните служби за приходи воопшто немаат воспоставено систем за управување со цели. Секоја од горенаведените цели бара различен пристап од страна на внатрешната служба за приходи или од страна на Министерот, а од друга страна, постигнатите резултати не можат да се споредат со резултатите постигнати за другите предвидени цели.

Фазите во циклусот на управување со внатрешната служба може да се сумираат на следниот начин: поставување на целите од страна на повисок авторитет, алокација на

²⁵⁰ Andersen Erling S. *Goal Directed Project Management: Effective Techniques and Strategies 4th Edition*, Kogan Page Limited, London, 2009

²⁵¹ Cohen, Alain-Gerard, *Public Internal Financial Control – A New Framework for Public Sector Management*, The IIA Research Foundation, Altamonte Springs, Florida, 2007

ресурсите од страна на внатрешната служба за приходи, надзор и насочување од страна на Централната единица за хармонизација или слични тела, известување за индикаторите од страна на менаџментот, давање на инструкции на персоналот, евалуација итн. Внатрешната контрола се воспоставува и спроведува во секоја фаза. Ревизијата на ефикасноста ја верификува поврзаноста помеѓу целите и резултатите.

Овој пример може да послужи за укажување на ефикасноста која системот на управување со целите и ја овозможува на јавната администрација, посебно кога ќе се спореди со нејзиниот класичен модел, кој се грижи за функционирање во рамките на правилата, а на штета на предвидувањето и планирањето, како и на споредувањето на целите и постигнатите резултати.

Буџетско програмирање за фондовите на Европската Унија

За разлика од претходниот пример, овој пример се базира на практично искуство, поради тоа што во Европската Унија системот за управување со целите и структурите на јавната внатрешна финансиска контрола се успешно имплементирани за контрола на структурните фондови. Процесот на буџетското програмирање на Европската Унија може да се објасни преку генералните цели за финансиската асистенција на Европската Унија кои покриваат три области²⁵²:

- Прва цел: промоција, развој и структурно прилагодување на помалку развиените области на Европската Унија;
- Втора цел: ревитализација на запоставените рурални области и на урбаните области кои се во опаѓање подложени на социоекономски промени;
- Трета цел: промовирање на модернизацијата на образованието и системите за обука и создавање на можности за вработување.

Овие три цели се потребни за имплементација и одобрување за користење на структурните фондови, а се наменети за унапредување на социјалната и економската кохезија и намалување на регионалните разлики во рамките на Европската Унија.

²⁵² Council of the European Union, Regulation (EC) No. 1260/1999 laying down general provisions on the Structural Funds, OJ No L 161/1, Luxembourg, 1999; Regulation (EC) No 1083/2006, OJ No L 210/25, Brussels, 2006

Процесот на програмирање за структурните фондови започнува со Националниот план за развој (НПР - NDP)²⁵³ кој се донесува од секоја членка и укажува на приоритетите и стратегијата за користење на структурните фондови. Националните планови за развој претставуваат основа за постигнување на договор помеѓу земјите членки на Европската Унија, од една и Европската комисија од друга страна, формализиран во документ познат како „Рамка за поддршка на заедницата“ (РПЗ - CSF)²⁵⁴. Следен чекор е инструментот кој ја структурира висината на средства кои ќе се алоцираат од страна на Комисијата по програми и висината на партиципацијата на земјата корисник на структурните средства, познат како „Програма за дополнување“ (ПД - PC)²⁵⁵. Значи, целосниот процес на програмирање на буџетот на Европската Унија во делот за структурните фондови се состои од три фази: поставување на цели, национални приоритети и финансирање.

Во второто ниво се користи „Операционалната програма“ (ОП - OP)²⁵⁶ која се однесува или на одреден регион или на одреден сектор за развој (транспорт, животна средина, еднакви можности, итн). Во рамките на секоја операционална програма раздвоени се приоритетите, мерките и подмерките. Операциите и акциите, како што е содржината на програмирањето, се донесуваат од страна на менаџерите. Тие се одговорни за правење на потребните компромиси и преговарања при избор на корисниците кои ќе се финансираат. За време на имплементација на програмата, динамиката ќе се мониторира на средина од програмираниот период за извршување и ќе се спроведе ех-пост евалуација по целосното завршување на проектот за начинот на користење на ресурсите и на ефикасноста, ефективноста и влијанието на трошоците. Со ова се овозможува имплементирање на корективни акции базирани на извештаите дадени во периодот кога проектот се уште се изведува и да даде идеја за идните развојни иницијативи.

Целта на овој пример не е да даде насоки или препораки. Целта е да се укаже на фактот дека принципите на системот за управување со целите може да се употреби на сите нивоа на управувањето во јавниот сектор, од стратегиско планирање до секојдневно оперативно управување. Процесот на спроведување на целите на генералната политика на Европската Унија во пракса, претставува организиран и постојан процес во кој опциите се избираат транспарентно, а ресурсите и средствата се алоцираат ефикасно во согласност со утврдените цели. Затоа целта на генералната политика се спроведува по принципот, чекор по чекор, преку развивање на практични иницијативи на најниските нивоа. Во исто време менаџментот има

²⁵³ National Development Plan (NDP)

²⁵⁴ Community Support Framework (CSF)

²⁵⁵ Program Complement (PC)

²⁵⁶ Operational Program (OP)

голема слобода во начинот на алоцирање на ресурсите, под услов, да бидат во рамките на утврдената политика, а целите да бидат соодветни со ефикасноста на расходите. Во оваа фаза менаџерите имаат можност да дефинираат сопствени оперативни цели.

Дефинирање на целите на оперативно ниво на управување

Овој пример се однесува на целите прифатени од страна на менаџерите за обезбедување на стабилно финансиско управување, а не како што беше објаснето во претходните два примера кои се однесуваа за надворешен авторитет. Како таков, се базира на функционална, секторска или обична административна единица, која веќе има имплементирано внатрешна организација и процедури неопходни за обезбедување на ревизорска трага²⁵⁷, на пример: задачи и обврски кои треба да се исполнат (*што*); човечки ресурси – персонал (*кој*); формални пишани процедури (*кој што прави и како*) и цели на единицата за управување (*зошто*).

Фокусот треба да биде насочен на развој на „разумен“ пристап базиран на колегијална размена, колективно донесување на одлуки и принципи за стабилно управување, како и да води сметка за специфичните цели на единицата за управување. Генералните принципи кои треба да се исполнат за овозможување на создавање на стабилна администрација се:

- Процесуирање на фиксен број на апликации на месечно ниво;
- Процесуирање на апликациите во рамките на претходно дефинирана временска рамка;
- Минимизирање на грешките;
- Лимитирање на нерегуларностите;
- Откривање и спречување на измами;
- Зголемување на важноста на процесот на селекција преку асистирање на апликантите и промовирање на добри работни врски;
- Обезбедување на доволен број на обучен персонал;
- Обезбедување на квалитетен систем за евиденција;
- Осигурување на способноста за задоволување на сите барања на внатрешните и надворешните клиенти.

Овие цели не се строго дефинирани поради потребата истите да можат да се употребат за скоро секоја ситуација. Ресурсите алоцирани на административните единици во голема

²⁵⁷ Cohen, Alain-Gerard, *Controle Interne et Audit Publics*, L.G.D. Paris, 2005

мерка ќе го утврдат опсегот и формата на специфичните цели прифатени од страна на менаџерите.

За административните единици одговорни за супервизија на структурните фондови на ЕУ утврдени се следните специфични цели:

- Познавање на регулативите на Европската Унија;
- Воспоставување на чиста документација;
- Циркулација на информациите на заинтересираните страни;
- Изработка на стандардизирани форми за апликација;
- Асистенција на апликантите при пополнување на апликациите;
- Да се осигура дека апликациите се комплетирани;
- Проверка на вистинитоста на прикажаните информации;
- Верификација на подобноста;
- Потврдување на приемот на апликациите;
- Известување на апликантите за донесените одлуки за финансирање.

Специфичните цели не се наведени да послужат како шема или модел, тие ги претставуваат контурите на моделот на управување во јавниот сектор, кој ќе ги охрабри менаџерите од сите нивоа на организацијата да превземат одговорност за ефикасноста.

4.2. УПРАВУВАЊЕ СО РИЗИКОТ

Ризикот се дефинира како потенцијална закана или пречка за постигнување на целите на организацијата. Рамката за управување со ризикот на претпријатијата (РУРП – ERMF)²⁵⁸, претставена од страна на COSO, го прошири обемот за управувањето со ризикот преку негово разгледување од нова перспектива. Ризикот повеќе не се разгледува самостојно од негативна гледна точка поради тоа што процесот на анализа на ризикот исто така ги идентификува областите кои даваат можности. Сепак, организациите од јавниот сектор би прифатиле пониски нивоа на ризик во очекување на поголеми добивки. Фундаментална алатка која го мери соодносот помеѓу ризикот и добивките е „Sharpe ratio”²⁵⁹.

Мапирањето на ризикот е дизајнирано за воспоставување на инциденција и преваленција на факторите на ризикот. Неговата цел е класифицирање на ризиците во крупни категории (големи, средни и мали) и на потенцијалната фреквенција, за да може ресурсите за

²⁵⁸ Enterprise Risk Management Framework (ERMf)

²⁵⁹ Развиен од страна на William F. Sharpe

контрола да се алоцираат ефикасно. Управувањето со ризикот има потреба да биде приоритетен и квантифициван во финансиска смисла. Легислативата која се однесува за финансиските служби во некои европски земји како што е Франција, ги обврзува банкарите и осигурителните агенти да го калкулираат оперативниот ризик и бара од нив да даваат пропорционално утврдени средства во фондот за осигурување од ризик. За задоволување на овие барања, современите модели за управување со ризик во приватниот сектор употребуваат разни алатки за мерење на ризикот, системи за проценка на ризикот, а понекогаш и крајно софистицирани мапи за мерење на ризикот. Тие имаат тенденција да ја разберат важноста на квалитативниот ризик, кој е од големо значење за управувањето со ризикот и може да се примени во јавниот сектор. Дури и кога управувањето со ризикот е применето во јавниот сектор, исклучиво се однесува на финансиските или буџетските ризици за кои веќе постојат контролни системи. Квалитативниот ризик е широко игнориран, а од позиција на потрошувачи и даночни обврзници, граѓаните очекуваат висок стандард на јавната служба. Владите опстојуваат или се менуваат поради вакви прашања.

Значењето на управувањето со ризикот се огледа во квалитетот на постапките на менаџерите во форма на внатрешна контрола. Максимумот на контролата кој мора да биде имплементиран секогаш кога постои ризик мора да биде измерен со трошоците за контролата и со потенцијалната фреквенција и сериозноста на ризиците²⁶⁰. Кога трошоците ги надминуваат користите, ризикот е прифатлив за менаџментот како поднослив ризик. Едноставноста на овој пристап е индикативен на новата парадигма која на јавниот сектор може да му ја понуди анализата на ризикот. Вклучувањето на ризикот и придобивките во рамките на внатрешната контрола претставува радикално напуштање на традиционалниот интерес на администрацијата за сеопфатна контрола. На пример, анализата на ризикот кој се користи во францускиот систем за „финансиска контрола“, има за цел да го намали притисокот врз контролата во периодот на транзиција, пред имплементација на вистински систем на внатрешна контрола. Помеѓу земјите во транзиција кои се во фаза на изградба на системите за внатрешна контрола и ревизија многу често има тенденција за преценување на потребите за персонал за јавната внатрешна финансиска контрола.

Вообичаено, анализата на ризикот бара од менаџерите да ја проценат сеопфатноста и потенцијалната фреквенција на ризикот и на ефикасноста и ефективноста на нивните контроли на ризикот²⁶¹. Ова вклучува фокусирање на контролата на поризичните операции од една, а

²⁶⁰ Hepworth, Noel, *Modern risk based approach in the public sector*, CIPFA, UK, 2006

²⁶¹ Damodaran, Aswath, *Strategic Risk Taking: A Framework for Risk Management*, Pearson Education Inc, New Jersey, 2008

прифаќање на подносиливиот ризик од друга страна. Контролата на поризичните операции посебно е важно за земјите во транзиција кои се во фаза на изградбата на системите за контрола и ревизија, каде има тенденција за зголемување на побарувачката на ресурси за формирање на новите институции, наместо да се бараат начини за искористување и пренамена на постоечките ресурси. Од овој момент, внатрешната ревизија игра главна улога во евалуација на ризикот, можностите и ресурсите, предложувајќи начини за отстранување на слабостите соработувајќи со менаџментот за да се утврди потребата од дополнителни ресурси.

Проверките по примерок (5%) кои се применуваат од страна на Европската Комисија за структурните фондови претставуваат практичен пример за начинот за подобрување на процесот за контрола преку примена на управувањето со ризикот. Вкупно 5% од вкупниот број на трансакции подлежат на контрола и поради тоа за дваесет пати се намалува времето за верификација отколку кај сеопфатниот модел на контрола²⁶². Како последица на тоа, преку функционирање со помал кадар на ревизори и контролори, полесно е да се постигне повисок стандард на обука, квалификација и искуство на персоналот, а на тој начин и до зголемување на продуктивноста во целост.

Во овој пристап нерегуларноста се третира како ризик и помалите нерегуларности се толерираат на ист начин како подносиливиот ризик, каде трошоците на контролата ја надминуваат користа од намалувањето на ризикот. Да се постигне поголема сеопфатност во смисла на опсегот на функционирање, анализата на ризикот не треба да се фокусира само на строгите контроли, туку треба да е распространет преку цела мрежа за управување и контрола.

Ризикот може да се дефинира како можност целите на организацијата да не бидат постигнати. Помеѓу ризиците, не постои само ризик од грешки, слабости, нерегуларности и злоупотреба на јавните средства²⁶³, ревизорите исто така треба да ги идентификуваат специфичните ризици кои може да бидат предизвикани од оперативните цели и акциите дефинирани од страна на менаџерите. Ова бара флексибилен и иновативен пристап за поставување на целите и на управувањето со ризикот од страна на менаџерите. Како последица на ова, на ревизорите мора да им се овозможи надгледување и оценување на системите и контролите воспоставени од страна на менаџерите, како и можност да даваат предлози за подобрување согласно потребите.

Целта за воспоставување на блиска врска помеѓу целите и ризиците е следна: Прво, анализата на врската помеѓу целите и ризиците им дава на јавните службеници поголема

²⁶² European Financial Control Organizations, Discussion Paper on Risk Management, Conference Document 06/01 of the 4th Contact Group, Tallinn, 2001

²⁶³ Средства од буџет, сопствени приходи на јавните организации, донации од донатори од земјата и странство и средства од европските фондови

автономија и флексибилност во управувачките одлуки која се коси со културата на строго почитување на правилата и на традиционалната контрола. Мора да размислат два пати пред да извршат одредена акција.

Второ, прифаќањето на управувањето со целите обезбедува насоки за организациите од јавниот сектор кои јасно укажуваат што треба да се имплементира и постигне од страна на менаџерите. Управувањето со ризикот на менаџерите им дава слобода да одлучат кои операции треба да се контролираат и да го утврдат начинот на организирање на контролите, давајќи им јасна рамка за постигнување на целите и намалување на ризикот.

Проценката на целите и ризиците вклучува и оценување на начините кои треба да се имплементираат за контрола на ризикот и дава гаранција за исполнување на целите. Ова е целта на системите за управување и контрола. Треба да се укаже дека времето за извршување на контролите или на верификацијата е маргинална во споредба со времето потребно за воспоставување на контролната средина (процедури, системи и контроли).

4.3. УПРАВУВАЊЕ СО УСПЕШНОСТА

Одговорноста на управувањето има далекусежни импликации на ревизијата и на внатрешната контрола во јавниот сектор. Земајќи го ова во предвид, треба да се укаже дека целта на ревизијата не е само да врши евалуација и унапредување на внатрешната контрола преку оценување на ефективност на системите кои се во употреба, туку и преку евалуација на резултатите постигнати од страна на менаџментот²⁶⁴. Евалуацијата на ефикасноста на менаџерската одговорност ги брише границите помеѓу ревизијата и управувањето со ефикасноста и за нејзино правилно извршување има потреба од ревизори способни за ревизија на системите и евалуација на резултатите на управувањето.

Ревизијата на ускладеност се разликува од ревизијата на регуларност по две важни карактеристики. Прво, ускладеноста се проценува во однос на правилата, стандардите и добрите практики, а не исклучиво само од легислативата и правилата. Второ, ревизијата на ускладеност нема потреба од еднакво ниво на строгост како ревизијата на регуларност. Онаму каде што има отстапување од правилата, ревизорот треба да изврши евалуација на големината на секое отстапување. Негова задача не е да ја санкционира несовесната страна, туку да укаже на отстапувањата на системот и да дава препораки за начинот и мерките за нивно отстранување. Онаму каде ќе се утврдат нерегуларности во ускладеноста, ревизорите треба да

²⁶⁴ Ronell B. Raam, Stephen L. Morgan, *Performance Auditing: A Measurement Approach - 2nd Edition*, The IIA Research Foundation, Altamonte Springs, Florida, 2009

утврдат дали станува збор за систематски нерегуларности. Ова укажува на постоење од системски недостатоци кои мора да бидат корегирани. Ревизијата на ускладеност преку пресметување на нивото на ускладеност на управувањето со потребните стандарди, обезбедува почетна точка за извршување на сеопфатна ревизија на системите, што во суштина е стржта на внатрешната ревизија²⁶⁵.

Системска ревизија. Целта на системските ревизии е да ја испитаат стабилноста на внатрешните контроли имплементирани од страна на менаџментот, да ја оценат нивната адекватност за поддршка на целите на организациите и да ги намалат потенцијалните ризици. Системските ревизии претставуваат суштински дел на јавната внатрешна финансиска контрола, преку воспоставување на процес кој ги поврзува менаџерите и ревизорите во нивните напори за постигнување на организациона ефикасност и успешност²⁶⁶.

Ревизијата на успешноста претставува логичен заклучок за пристапот на ревизијата. Ревизијата на успешноста е дизајнирана да ги оценува резултатите од превземените активности на менаџментот во однос на поставените цели за одреден период и ресурсите ставени на располагање од страна на менаџментот.

Менаџерите имаат слобода во одлучувањето за начинот на алокација на ресурсите потребни за постигнување на предвидените цели. Ревизорите ја испитуваат употребата на ресурсите и резултатите од акциите на управувањето (*аутпути*), со цел да го утврдат степенот на минимизирање на трошоците и постигнување на целите, како и да дадат оценка за долгорочните влијанија (*резултати*) на менаџерската акција. Ова се постигнува со споредување на аутпутите со ресурсите (*ефикасност*), аутпутите со целите или со споредување на резултатите со целите (*ефективност*). Проценка или евалуација т.е. споредбата на резултатите со целите, им овозможува на ревизорите да ја утврдат користа на управувачките одлуки во јавниот сектор²⁶⁷.

Внатрешната ревизија исто така има обврска да врши евалуација на ефикасноста на управувањето со ресурсите и со средствата кои се користат за постигнување на целите на организацијата. Таму каде што е можно, оваа активност треба да биде во рамките на надлежностите на врховната институција за ревизија која за својата работа и одговара директно на законодавната власт. Одговорноста за евалуација на користа на управувачките

²⁶⁵ Merchant Kenneth, Van der Stede Wim, *Management Control Systems: Performance Measures, Evaluation and Incentives (2nd edition)*, Pearson Education Limited, Essex, 2007

²⁶⁶ Julnes, Patria de Lancer, *Performance-Based Management Systems: Effective Implementation and Maintenance (Public Administration and Public Policy)*, New York, 2009

²⁶⁷ Ingraham Patricia W., *In Pursuit of Performance: Management Systems in State and Local Government (Johns Hopkins Studies in Governance and Public Management)*, The JohnsHopkinsUniversity Press, Baltimore, 2007

акции треба да биде дадена на функцијата за надворешна ревизија. За надворешната ревизија е вообичаено да врши евалуирање на ресурсите и целите на владините политики врз основа на нејзината обврска за известување на парламентот.

4.4. ВОСПОСТАВУВАЊЕ НА СИСТЕМ ЗА ФИНАНСИСКА ИНСПЕКЦИЈА

Финансиската инспекција и борбата против измамите се многу важни за правилно управување на јавните финансии и мора да бидат централни елементи на еден сеопфатен систем за стабилно управување во јавниот сектор, како што е јавната внатрешна финансиска контрола. Сепак, обидот за трасирање на практична имплементација на финансиската инспекција во рамките на владините системи за ревизија, е предизвикувачка и напорна задача, поради тоа што постојат многу малку добри практични примери кои би им претставувале еден вид на водич на земјите, како и поради широко распространетата конфузија дури и несогласувања при дефинирањето на клучните термини.

За да се појаснат горенаведените разлики, објаснети ќе бидат некои карактеристики на државните тела за инспекција на земјите на Европската Унија, почнувајќи од инспекциската функција или телото за борба против измами воспоставено од страна на Европската Комисија. Европската Комисија постојано укажува на разликите помеѓу термините нерегуларност и измами и при тоа завзема посебен пристап за двата термина.

Нерегуларност е секој системски недостаток кој се појавува без намера за проневера и кој побарува корективна акција и/или подобрување на контролите. Како таква, обврската за справување на нерегуларностите очигледно е во рамките на надлежностите на функциите на внатрешната ревизија и внатрешната контрола и нејзината намена е да ја подобри постоечката контролна рамка, а не да ги санкционира грешките.

Постоењето на измамата генерално се открива преку истражување, додека пак одговорот на измамата е надвор од опсегот на внатрешната ревизија и внатрешната контрола. Ова не значи дека внатрешната ревизија и внатрешната контрола не се засегнати за нивното постоење. Напротив, во голема мерка во фокусот на нивната работа е спречување и откривање на измамите. Сепак, ова не е нивна примарна цел. Тие немаат ниту способност ниту технички средства за искоренување на измамите. Организацијата за внатрешна контрола прифатена од страна на Европската Комисија се базира на трипартитен модел, со одвоена внатрешна

контрола, внатрешна ревизија и функции против измами²⁶⁸. Во 2003 година за небрежност и неуспех во отстранување на нерегуларностите во Европската канцеларија за статистика наведени во ревизорските извештаи обвинета беше Европската канцеларија за борба против измами, а не Централната служба за ревизија. Во случаи кога управувањето е вклучено во несовесното работење, функцијата на внатрешната контрола или е компромитирана или е апсолутно немоќна²⁶⁹.

Во многу земји во Европа и Африка формирани се контролни тела (*инспекторати*) кои се справуваат со жалбите и злоупотребите во државната администрација и извршуваат истраги по барање на министрите. Опсегот на нивната работа опфаќа истраги, консултации и инспекции за откривање на измами. Се поставува прашањето дали овие три функции може да бидат извршени од едно тело или од три независни субјекти.

4.4.1. Единица за борба против измамите

Примарната улога која им е доверена на генералните инспекторати е да спроведуваат истраги и евалуација на повисоко ниво. Во земјите кои немаат генерални инспекторати, оваа функција се извршува од страна на надворешни консултанти. Секундарната улога се извршува преку детектирање на сметководствените и ИТ измамите и спроведување на истраги за недозволените финансиски операции и софистицираните корупциски активности за кои е потребно високо ниво на стручност и оценување на чувствителните информации добиени од страна на државните истражни органи. Сепак, ниедна од земјите кои имаат финансиски инспекторати, без разлика дали станува збор за Франција или за Источна Европа, не успеале успешно да ги опфатат двете улоги. Тие се несоодветно обучени и стручни да се справат со современите измами. Постои некомпатибилност помеѓу двете функции: инспекторите не се способни симултано да бидат во улога на консултант и полицаец.

За да обезбеди ефективна заштита против големиот дијапазон на измами, злоупотреби и проневера на јавните средства, без разлика дали вклучува софистицирани финансиски

²⁶⁸ Valsamis Mitsilegas, *Money Laundering Counter-Measures in the European Union: A New Paradigm of Security Governance Versus Fundamental Legal Principles (European Business Law and Practice)*, Kluwer Law International, The Hague, 2003

²⁶⁹ Истиот тип на трипартитна структура се користи во корпоративниот сектор, посебно во секторот за финансиски услуги. Сепак, поимите кои се користат се малку поразлични. Потребно е да се укаже дека во секторот за финансиски услуги сите нивоа на организацијата се вклучени во борбата против измамите и перењето пари. Секторот за финансиски услуги, исто така, има тело за надворешна ревизија кое ги исполнува сите стандарди и контролни функции како Централната единица за хармонизација за структурите на јавната внатрешна финансиска контрола..

структури, техники за перење пари или информациона технологии, единицата за борба против измами мора да задоволи три критериуми:

- Високо ниво на обука и специјализирана стручност во форензичката ревизија, информационата технологија и јавните набавки;
- Софистициран систем за разузнавање за добивање на информации од поткажувачи, прекугранични трансфери на средства, информации за трансфер на средства преку интернет, банкарски операции, договори за јавни набавки и др;
- Меѓусекторско тело за координација на информациите, истрагите и спроведените акции на секторско ниво.

Единиците за борба против измами треба да бидат во можност да ги координираат ресурсите на секторите надлежни за борба против измамите, како што се: правда, полиција, одбрана, јавни приходи, царина). Во исто време, ваквите единици имаат потреба од значителна политичка моќ и поради тоа треба да бидат во склоп на највисоките нивоа на владата (во канцеларијата на премиерот или во министерството за финансии). Во некои африкански земји, како што е Сенегал, инспекторатите му одговараат само на претседателот на државата. Европската Комисија налага, сите земји да воспостават „структура за координација на борбата против измамите“, која треба да биде одвоена од структурите задолжени за надзор на внатрешната контрола.

4.4.2. Несоодветност на внатрешната контрола за борба против измами

Внатрешната ревизија и внатрешната контрола не се во можност да се борат против измамите, иако и двете функции се засегнати со измамите, тие не претставуваат нивна примарна преокупација. Системите за управување и контрола помагаат за детектирање и лимитирање на можноста за измами, кои се третираат на ист начин како што се третира ризикот. Истото важи и за внатрешната ревизија. Сепак, во двата случаи, истрагата за детекција на измамите претставува помошна активност за реализација на клучната цел на стабилното управување. Во таа смисла, целта на внатрешната ревизија е да ја исполни двојната улога на намалување на ризикот од измами преку системот за внатрешна контрола и детекција на измамите во насока на нејзиниот ангажман. Кога ревизорите ќе најдат на измама, тие мора тоа да го потенцираат во своите извештаи. На тој начин известени ќе бидат и раководителите на субјектите, а евентуално и соодветните организации за борба против измамите кои ќе спроведат истрага и доколку е потребно, ќе санкционираат. Меѓутоа,

ревизорите мора да продолжат со извршување на ревизијата согласно претходно утврдениот план и да ја исполнат својата улога на консултант, а не на полицаец.

Најзериозните случаи на измами се јавуваат во рамките на самата организација. Сепак, фокусот на внатрешната ревизија и внатрешната контрола е осигурување на целосна одговорност на менаџерите за своите постапки и за воспоставување на врска помеѓу ревизорот и менаџерот која се базира на доверба. Онаму каде што не постојат овие услови, системите за внатрешна контрола и внатрешните ревизори се немоќни да се справат со злоупотребите во управувањето²⁷⁰ и корупцијата. Потценувањето на овие ризици може да придонесат за фатални последици и во земјите во развој како и во случај на транзиција многу е поважно структурите на јавната внатрешна финансиска контрола да ја опфаќаат и борбата против измамите, а не само внатрешната ревизија и внатрешната контрола. Во многу земји, ревизорите не ги извршуваат своите обврски за контрола во корист на извршувањето на обврските за внатрешна ревизија и поради тоа ризиците за измамите се далеку поголеми.

За разрешување на овие проблеми и подобрување на процесите и проценките на персоналот, потребно е да се спроведе соодветна преквалификација за подобро прераспределување на внатрешните државни контролори во склоп на трипартитната структура на владината контролна функција претставена преку:

- Специјализирана и независна канцеларија за борба против измамите која за својата работа му одговара на Министерот за финансии или директно на претседателот на Владата.
- Високо стручна единица составена од експерти или консултанти која ќе биде одговорна пред владините сектори.
- Надворешно тело за контрола, со надлежност за оценување на контролните системи и на начинот на исполнување на обврските од страна на менаџментот.

Во земјите каде што постојат генерални директорати, тие може да еволуираат во функција на врховна ревизија. Меѓутоа, треба да се напомене, дека овие тела не се во можност да ги извршат обврските за борба против измамите доколку нема адекватна поделба помеѓу функцијата на ревизијата и на функцијата на инспекцијата. Во рамките на можностите, нивната улога треба да се лимитира на надзор и координација на специјалните ревизори за борба против измами.

²⁷⁰ Не подразбира само злоупотреби и несовесно работење на раководните структури во организацијата, туку и на злоупотреба на службената должност на сите нивоа на власт во јавната администрација

ГЛАВА 6

РАМКА ЗА ЗАШТИТА НА ФИНАНСИСКИТЕ ИНТЕРЕСИ НА ЕВРОПСКАТА УНИЈА ВО РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА

1. РАМКА ЗА БОРБА ПРОТИВ КОРУПЦИЈА И ОРГАНИЗИРАН КРИМИНАЛ ВО РМ

Во Обединетите Нации, Македонија стана членка на 8 април 1993 г., членка на ОБСЕ на 12 октомври 1995 г. и 38. држава членка на Советот на Европа на 9 ноември 1995 г.. Договорот за стабилизација и асоцијација со ЕУ е склучен на 9 април 2001 година и стапи во сила на 1 април 2004 година.

Од 2005 година, Република Македонија добива статус на земја кандидат за членство во ЕУ. Во текот на овој период, сите владини состави на земјата се обврзале за борба против корупцијата и организираниот криминал, а како резултат на тоа, Република Македонија ги има потпишано и ратификувано најрелевантните меѓународни и европски конвенции за борба против криминалот и корупцијата²⁷¹.

Важните инструменти во надградувањето на законодавната рамка за борба против корупцијата се опфатени со ратификацијата на двете конвенции на Советот на Европа – Конвенцијата за кривично право против корупцијата (1999 година), Конвенцијата за граѓанско право против корупцијата (2002 година) и Дополнителниот протокол на Конвенцијата за кривично право против корупцијата (2005 година). Македонија е членка на Групата држави против корупцијата ГРЕКО од 2000 - тата година.

Во 2007 година, Република Македонија, исто така, стана членка на Конвенцијата при Обединетите нации за борба против корупцијата (КОНБК - UNCAC)²⁷², како последица на што е имплементацијата на Механизмот за ревизија, воспоставен во 2009 година кој им овозможува на сите страни да ја прегледаат својата имплементација на UNCAC одредбите преку процесот на партнерско оценување.

²⁷¹ Македонски центар за меѓународна соработка, Извештај за следење на ризици од корупцијата и организираниот криминал во Македонија, Скопје, 2014

²⁷² United Nations Convention against Corruption (UNCAC)

Една од целите на овој механизам е да се охрабри учесничкиот и национално управувачкиот процес склон кон антикорупциската реформа.

Првиот посебен закон во правната рамка на домашното законодавство за борба против корупцијата беше усвоен во 2002 година со усвојувањето на Законот за спречување на корупцијата²⁷³.

Со овој закон се уредуваат мерките и активностите за спречување на корупцијата во вршењето на власта, јавните овластувања, службената должност и политиката, мерките и активностите за спречување на судирот на интереси, мерките и активностите за спречување на корупцијата при вршењето работи од јавен интерес на правните лица сврзани со остварувањето на јавните овластувања, како и мерките и активностите за спречување на корупцијата во трговските друштва.

За примена на мерките и активностите од став 1 на овој член се основа Државна комисија за спречување на корупцијата која ја има улогата на независно тело, одговорно за спроведување на мерките за спречување на корупцијата и конфликтот на интереси.

Правната и институционалната рамка е поставена, вклучително и Законот за кривична постапка чија цел е да ги подобри капацитетите за справување со случаите во кои постои комплексен организиран криминал и корупција со зајакнување на улогата на јавното обвинителство, создавање судска полиција, насочување на истражната фаза и воведување истражни техники. Исто така постои активна регионална и меѓународна соработка, преку Еуроцаст и Еуропол.

До денес, Македонија исто така ги потпишала и ратификувала: Конвенцијата на ОН за недозволена трговија на наркотици и психотропни супстанции, Конвенцијата Медира на ОН против корупцијата, Конвенцијата на Советот на Европа за перење пари, откривање и заплена на приноси од казниво дело и Конвенцијата на кривичната постапка за корупција.

Извештајот на Лидерството за развој и интегритет на Југоисточна Европа (ЛРИЈЕ - SELDI)²⁷⁴ кој ги отсликува наодите на Системот за следење на корупцијата (ССК - CMS)²⁷⁵ во земјите на SELDI, вклучувајќи ја и Македонија, посочено е дека „и покрај позитивните заложби за воспоставување регулаторна и институционална основа за борба против корупцијата, вклучувајќи и основање антикорупциски агенции, кои се воведени во најголем дел на земјите од регионот, остануваат значителните проблеми, особено поврзани со

²⁷³ Закон за спречување на корупцијата (Службен весник на Република Македонија бр.28/02, 46/04, 126/06, 10/08, 161/08,145/10, 97/15, 148/15)

²⁷⁴ Southeast European Leadership for Development and Integrity (SELDI)

²⁷⁵ Corruption Monitoring System (CMS)

практичното спроведување на постоечката правна рамка и спроведување на законите од страна на институциите“²⁷⁶.

Воведени се специјални истражни единици за спроведување истраги за организиран криминал или за активности кои се типични за организираниот криминал, а тие се: Одделението за организиран криминал при Министерството за внатрешни работи, Одделението за дрога при Министерството за внатрешни работи, Управата за финансиско контраразузнавање, Царинската управа и Финансиската полиција при Министерството за внатрешни работи²⁷⁷.

Како што се наведува во Извештајот на ЕК за напредокот на Македонија од 2014 г. постои интензивна меѓународна соработка во областите судство и полиција и активности што се спроведуваат во соработка со Европол и со Еуроцаст. На земјата во 2013 година и се одобри пристап до платформата на Европол (СИЕНА – SIENA)²⁷⁸ и тој начин значително се зајакна размената на информации со телата одговорни за спроведување на законот во Европската унија.

2. ИНСТИТУЦИОНАЛНА СТРУКТУРА ЗА БОРБА ПРОТИВ ИЗМАМИ ВО РМ

Министерството за внатрешни работи (МВР) е клучна јавна институција одговорна за „спречување и постапување по кривични дела и злоупотреби, откривање и приведување на сторителите и преземање други мерки за судско гонење на сторителите на кривичните дела“.

Во министерството постојат тела како што се: Бирото за јавна безбедност, кое ја спроведува полициската надлежност во министерството и чија организација и јурисдикција се уредени со Законот за полиција, Дирекцијата за безбедност и разузнавање, тело во рамките на министерството кои се занимава со прашања поврзани со безбедноста и разузнавањето.

Во рамките на министерството, постои Внатрешната контрола за професионални стандарди и претставува одвоена организациска единица на Министерството која ги спроведува процедурите за оценка на законитоста на активностите на вработените во министерството²⁷⁹.

²⁷⁶ Southeast Europe Leadership for Development and Integrity, Anti-Corruption Reloaded Assessment of Southeast Europe: http://seldi.net/fileadmin/public/PDF/Publications/RAR/SELDI_RAR.pdf

²⁷⁷ Асоцијација Зенит & КАФ, Судската соработка во кривичните предмети и усогласеноста со правото на Европската Унија, *Сегашна состојба и идни чекори*, 2013; http://www.kas.de/wf/doc/kas_36947-1522-1-30.pdf?

²⁷⁸ Secure Information Exchange Network Application (SIENA)

²⁷⁹ Закон за внатрешни работи (Службен весник на Република Македонија бр. 42/14, 116/14, 33/15, 5/16, 120/16, 127/16, 142/16, 190/16, 21/18, 135/18)

Во 2009 година Министерството за внатрешни работи воспостави комуникациска врска со Европол, која овозможува брза и ефикасна размена на информации. Како резултат на стратегиската соработка со Европол, експерти и претставници на разни организациски единици на МВР учествувале на состаноци на работни групи на Европол за криумчарење, измама, како и други семинари, состаноци или конференции. Еден од најголемите придобивки од Европол е оценката за закани од организираниот криминал²⁸⁰, кој ја оценува заканата од организиран криминал во ЕУ, во која Балканот (Албанија, Косово, Србија, Црна Гора и Македонија) се претставени како земји на потекло и/или транзитни точки за производство на канабис, нелегална имиграција/жртви на трговија со луѓе, хероин, кокаин, цигари, синтетички дроги, фалсификувани евра и оружје во ЕУ²⁸¹.

Министерството за внатрешни работи на Република Македонија исто така е во партнерство со најголемата меѓународна полициска организација (ИНТЕРПОЛ – INTERPOL)²⁸².

Одделот за организиран криминал при Министерството за внатрешни работи е одговорен за спречување и гонење на сторителите на организиран криминал и директно соработува со Одделот за гонење на сторителите на кривични дела и корупција во рамките на Јавното обвинителство.

Основното јавно обвинителство за гонење на организиран криминал и корупција, кое од Одделение за гонење на сторители на кривични дела од областа на организираниот криминал и корупцијата при Јавното обвинителство на Република Македонија, формирано 2004 година, во 2007 прераснува во посебно обвинителство за постапување по предмети сврзани со организираниот криминал и корупцијата на ниво на цела територија на Република Македонија.

Седиште на Основното јавно обвинителство за гонење на организиран криминал и корупција е во Скопје. За својата работа е одговорно пред Јавниот обвинител на Република Македонија кој врши надзор на работата на ова обвинителство, како и пред Советот на јавните обвинители.

Одделот за организиран криминал во рамките на Основниот суд Скопје 1 претставува специјален оддел за предмети поврзани со организиран криминал и корупција.

Советот на јавните обвинители беше изгласан во 2008 година и беа избрани кандидатите за јавни обвинители. Истата година, Советот на јавните обвинители на Република

²⁸⁰ <https://www.mvr.gov.mk/ShowAnnouncements.aspx?ItemID=7932 &mid=1391&tabId=276&tabindex=0>

²⁸¹ <https://www.europol.europa.eu/content/publication/octa-2009-eu-organised-crime-threat-assessment-1463>

²⁸² International Criminal Police Organization (INTERPOL)

Македонија ги одобри правилата поврзани со надзорот на работата и активностите на Јавното обвинителство со кои се предвидува надзорот на работата на Јавното обвинителство за организиран криминал и корупција да го врши Јавното обвинителство на Република Македонија²⁸³.

Државната комисија за спречување корупција ги усвојува државната програма за спречување и сузбивање на корупцијата и акциските планови за нејзино спроведување, ја усвојува годишната програма и ја планира работата и подготвува мислења за нацрт - закони значајни за спречување на корупцијата. Исто така, ДКСК ја регистрира и следи промената на имотот на избрани и именувани функционери и одговорни лица во јавните претпријатија и други правни лица кои располагаат со државен капитал, во согласност со законот.

Сите изјави за имот се објавуваат на веб - страницата на ДКСК. ДКСК соработува со други државни тела за спречување на корупцијата и соработува со соодветните национални тела на други држави и со меѓународни организации за спречување на корупцијата.

Согласно измените на Законот за кривична постапка²⁸⁴, воспоставена е таканаречената **судска полиција** чија задача е да му асистира на Државното обвинителство во истрагата за организиран криминал и корупција²⁸⁵. Најзначајната улога на оваа полиција е евидентна во почетната истрага. Полициските службеници се полицајци од финансиската полиција, од Воената полиција и од Царинската управа на Република Македонија. Јавното обвинителство на Македонија има права да поднесе барање до Министерството за внатрешни работи и/или до други институции да делегираат еден или повеќе службеници кои ќе бидат на располагање за одреден временски период во текот на почетната истрага, како и за време на кривичната постапка која се спроведува по налог на обвинителството.

Царинската управа е орган на државната управа во состав на Министерството за финансии со својство на правно лице и своите надлежности ги спроведува на целата територија на Република Македонија. Основни надлежности на Царинската управа се: спроведување на царински надзор; спроведување на царинска контрола; царинење на стока; спроведување царинска контрола, истражни и разузнавачки мерки со цел спречување, откривање и истражување на царински прекршоци и кривични дела; потоа преземање мерки и активности со цел откривање и криминалистичко истражување на кривични дела од областа на царинското работење, спречување на натамошните последици на ваквите кривични дела,

²⁸³ Правилник за утврдување на начинот на вршење надзор над работата и постапувањето на јавните обвинителства. член 21 став 4 од Законот за Јавното обвинителство (Службен весник на Република Македонија бр.150/07)

²⁸⁴ Закон за кривична постапка (Службен весник на Република Македонија бр. 142/16)

²⁸⁵ Институт Алтернатива, *Институционалната рамка за истраги за корупција и организиран криминал: Компаративни модели. Клучни наоди и препораки*, Скопје, 2013

фаќање и пријавување на нивните сторители, обезбедување на докази, други мерки и активности што можат да користат за непречено водење на кривичната постапка, по службена должност или по наредба на јавниот обвинител преку извршување на надлежностите во правосудната полиција. Понатаму, водење на прекршочна постапка, изрекување на прекршочна санкција и посебна прекршочна мерка за сторен царински прекршок, согласно со закон, како и поведување на постапка по кривични дела утврдени со закон.

Царинската управа може да побара од Министерството за внатрешни работи помош во спроведувањето на одредбите на Законот за Царинската управа²⁸⁶ или помош во спроведување на други закони за чие спроведување е надлежна Царинската управа.

Финансиската полиција е формирана во јуни 2003 година и е тело во рамките на Министерството за финансии. За прв пат, според Законот за Финансиска полиција²⁸⁷ тоа функционира како тело на државната администрација одговорно за кривично гонење, при што обезбедува посебни и специфични компетенции, како што е откривање сторители кои се вклучени во незаконски активностиво во полето на финансиски криминал, перење пари и други видови криминал, односно криумчарење, избегнување на данок или значително избегнување големи давачки за царина и други даночни обврски²⁸⁸.

Во 2007 година е донесен нов Закон за финансиска полиција²⁸⁹ и согласно истиот, Финансиската полиција станува Управа за финансиска полиција, орган во состав на Министерството за финансии со својство на правно лице. Управата за финансиска полиција има овластувања во предистражната постапка и во истрагата, во случаите кога работи на откривање кривични дела и нивни сторители и на прибирање докази заради кривично гонење на сторителите за кривичните дела: даночно затајување перење пари и други приноси од казниво дело криумчарење; недозволена трговија и други кривични дела кои вклучуваат поголеми и значителни износи на данок, царина или други приходи.

Согласно Законот за кривична постапка²⁹⁰, Финансиската полиција и Министерството за внатрешни работи, како и Царинската управа на Република Македонија се вклучени во составот на Судската полиција предводена од компетентни јавни обвинители.

За кривични коруптивни дела утврдени со Кривичниот законик, Финансиската полиција постапува и по дела или сомнителни случаи и пријави од Управата за јавни приходи

²⁸⁶ Закон за Царинска управа (Службен весник на Република Македонија бр.46/04, 81/05, 107/07, 103/08, 64/09, 105/09, 48/10, 53/11, 113/12, 43/14, 167/14, 33/15, 61/15, 129/15, 23/16, 120/18)

²⁸⁷ Закон за Финансиска полиција (Службен весник на Република Македонија бр.55/02)

²⁸⁸ https://www.finpol.gov.mk/za_upravata.html

²⁸⁹ Измени и дополнувања на законот за финансиска полиција (Службен весник на Република Македонија бр.55/07)

²⁹⁰ Закон за кривична постапка (Службен весник на Република Македонија бр.150/10, 100/12, 142/16)

со која исто така тесно соработува, особено за дела како што е затајување данок, перење пари и сл.

Управата за финансиско разузнавање функционира од март 2002 година како орган во состав на Министерството за финансии. Во текот на овие години, оваа институција го промени два пати својот назив, од Дирекција за спречување на перење пари во Управа за спречување на перење пари и финансирање на тероризам, а потоа го добива и денешниот назив, - Управа за финансиско разузнавање. Зајакнувајќи ги сопствените кадровски и технички капацитети, проширувајќи ги своите надлежности паралелно го зајакнува и својот статус како орган со својство на правно лице

Како и во другите држави во светот така и оваа институција функционира како единица за финансиско разузнавање, со основна надлежност да прибира, обработува и доставува податоци за целите на спречување на перење пари и финансирање на тероризам. Партнери во остварувањето на овие функции се субјектите од една страна и органите на прогонот од другата страна.

Управата за финансиско разузнавање со своето членство во ЕГМОНТ групата од 2004 година е рамноправен партнер на Единиците за финансиско разузнавање од светот. Информациите кои ги поседува, а се од интерес на другите држави, навремено и заштитено ги доставува, а информациите кои се од интерес ги побарува.

Меѓународната и регионалната соработка, меѓусебната размена на податоци, размената на искуства на полето на превенција и детекција се битен фактор за изградба и воспоставување на ефикасен и функционален национален систем за спречување на перење пари и финансирање на тероризам²⁹¹.

Управа за јавни приходи (УЈП). Управата за јавни приходи (УЈП) е тело во состав на Министерството за Финансии и претставува посебен субјект. УЈП е задолжена за спроведување на даночниот закон, регистрација на даночните обврзници, администрирање на единствениот регистар на даночни обврзници, собирање и обработка на даночните пријави, инспекција и следење и анализа на даночната евиденција²⁹². Во составот на УЈП, постои Даночниот инспекторат за спречување на корупција во даночниот систем.

Државен завод за ревизија (ДЗР). Првиот Закон за државна ревизија бил донесен во 1997 година²⁹³. Со овој Закон се дефинираат делокругот на државната ревизија, се уредуваат условите и начинот за вршење на државната ревизија на државните расходи, финансиските

²⁹¹ <https://www.ufr.gov.mk/>

²⁹² Закон за Управата за јавни приходи (Службен весник на Република Македонија, бр.43/14, 61/15, 27/16, 35/18, 83/18)

²⁹³ Закон за државната ревизија (Службен весник на Република Македонија бр. 65/97)

извештаи и финансиските трансакции и други прашања во врска со ревизијата на државните органи, органите на единиците на локалната самоуправа, правните лица кои во целост или делумно се финансираат од Буџетот на Република Македонија, буџетите на единиците на локалната самоуправа и буџетите на фондовите, правните лица во кои државата е доминантен акционер, јавните претпријатија, Народната банка на Република Македонија, Заводот за платен промет, фондовите, агенциите и другите институции основани со закон.

Во наредните години овој Закон бил неколку пати дополнуван, со цел да се инкорпорираат основните начела на Лима декларацијата и да се доближи до стандардите и праксата на Европската Унија. Во овој контекст надлежностите на Државниот завод за ревизија се проширени со нов предмет и субјекти на ревизија (фондовите на ЕУ и политичките партии), а како важен критериум при изборот на ревизиите во годишната програма е воведен потенцијалниот ризик на субјектите.

Измените на Законот за државната ревизија²⁹⁴ се во функција на зајакнување на оперативната и финансиската независност на Државниот завод за ревизија и постигнување на поголема ефективност и ефикасност во извршување на државната ревизија, како и усогласување со Лима декларацијата на водечките упатства за принципите на ревизијата и Мексико декларацијата за независност на врховните ревизорски институции.

Со донесувањето на измените на законот се овозможува зајакнување на местото и улогата на Државниот завод за ревизија, како врховна ревизорска институција на Република Македонија, надлежна за вршење на државната ревизија и независна во своето работење. Всушност, законските измени придонесуваат за целосно усогласување со меѓународните стандарди, европската регулатива и најдобрата меѓународна пракса.

Државното правобранителство на Република Македонија е државен орган кој презема мерки и правни средства заради правна заштита на имотните права и интереси на Република Македонија и врши други работи утврдени со овој и друг закон. Државното правобранителство ги остварува своите надлежности врз основа на Уставот, законот и ратификуваните меѓународни договори. Органите на државната управа и правните лица се должни на Државното правобранителство да му доставуваат податоци, докази и информации заради правна заштита на имотните права и интереси на Република Македонија за потребите за постапување по конкретен предмет.

²⁹⁴ Закон за државната ревизија (Службен весник на Република Македонија бр.66/10, 145/10)

3. РАМКА ЗА ФИНАНСИСКО УПРАВУВАЊЕ ВО ЈАВНИОТ СЕКТОР

Управувањето со буџетот го следи годишниот процес и фискалната ситуација е широко под контрола, но транспарентноста во планирањето и извршувањето на буџетот е ниска. Во моментот, Фискалната стратегија²⁹⁵ не ги задоволува барањата на Европската Унија²⁹⁶ за среднорочна буџетска рамка. Буџетот се доставува до Собранието по подготовката на предлог буџетот и не содржи одлуки за распределба на стратегија (алокација на стратешки одлуки) во секторите или преку буџетски организации. Фискалните правила не се во сила во законодавството, но се претставени во Фискалната стратегија.

Основните услови за транспарентност на буџетот се воспоставени со месечно известување во текот на годината и преку навремено доставување на ревидираниот годишен финансиски извештај до Собранието. Сепак, има простор да се подобри обемот и степенот на известување.

Областа на јавна внатрешна финансиска контрола има сеопфатна правна основа и се раководи од страна на политика одобрена од Владата. Сепак, спроведувањето на финансиското управување и контрола и внатрешната ревизија не ги следат сите организации кои се обврзани да го спроведат.

Законот за јавните набавки (ЗЈН)²⁹⁷ опфаќа и класичен и комунален сектор со значителни детали. ЗЈН е во голема мера усогласен со законодавството на ЕУ, но постојат голем број на поголеми недоследности со законодавството на ЕУ, вклучувајќи ги и обврските за користење на критериумот за најниска цена, аукции и негативни референци. ЗЈН не е целосно усогласена со новите Директиви²⁹⁸ од 2014 година, што неизбежно го зголемува бројот на несогласувања со законодавството на ЕУ, особено на ниво на технички детали. Правната рамка за набавки во одбраната, која е дадена во ЗЈН, не е усогласена со Директивата за одбрана²⁹⁹. Законот за концесии и јавно приватно партнерство³⁰⁰ не е усогласен со

²⁹⁵ <https://www.finance.gov.mk/en/node/771>

²⁹⁶ Council of the European Union, Directive 2011/85/EU on requirements for budgetary frameworks of the Member States, Brussels, 2011

²⁹⁷ Закон за јавните набавки (Службен весник на Република Македонија бр.136/07, 130/08, 97/10, 53/11, 185/11, 24/12, 15/13, 148/13, 160/13, 28/14, 43/14, 27/15, 78/15, 192/15, 27/16, 120/16, 165/17, 83/18)

²⁹⁸ European Parliament, Council of the European Union, Directive 2014/24/EU on public procurement and repealing Directive 2004/18/EC, OJ No L 94/65, Strasbourg, 2014; Directive 2014/25/EU, OJ No L.94/243, Strasbourg, 2014

²⁹⁹ European Parliament and Council of the European Union, Directive 2009/81/EC on the coordination of procedures for the award of certain works contracts, supply contracts and service contracts by contracting authorities or entities in the fields of defence and security, and amending Directives 2004/17/EC and 2004/18/EC, OJ No L 216/76, Brussels, 2009

³⁰⁰ Закон за концесии и јавно приватно партнерство (Службен весник на Република Македонија бр.6/12, 144/14, 33/15, 104/15, 215/15)

Директивата за концесии³⁰¹. Системот за јавни набавки останува премногу бирократски, се карактеризира со фокусирање на формалностите (како што е претходно одобрување на техничките спецификации и анализа на пазар) и недостаток на акцент на ефикасност.

Системот има корист од напредната платформа за е-набавки (Електронски систем за јавни набавки ЕСЈН) што ја зголемува транспарентноста. Бирото за јавни набавки (БЈН) помага договорните органи и економските оператори преку мониторинг и секојдневно советување и активности за обука. Многу малку договори јавно - приватно партнерство (ЈПП) се доделени, а Советот за јавно - приватно партнерство (Совет за ЈПП) е неактивен.

Структурата на системот за правни лекови формално е усогласена со *acquis*, иако одредбите на Законот³⁰² не се транспонирани. Последните подобрувања се направени на веб страница на телото за правна заштита на јавни набавки, Државната комисија за жалби по јавни набавки (ДКЖН).

Правната рамка и упатства се однесуваат на прашањата за интегритет и конфликт на интереси. Сепак, не е воспоставен систем за проактивно управување со договорите и нема систематски проверка за извршувањето на договорите.

Независноста, мандатот и организацијата на Државниот завод за ревизија (ДЗР) се соодветно обезбедени согласно Законот за државна ревизија³⁰³, но не и согласно Уставот. Иако ДЗР ја разви институционалната рамка за подготовка на ревизорски извештаи кои ги исполнуваат меѓународните стандарди, Собранието само го разгледува годишниот извештај на ДЗР и многу од неговите препораки не се имплементирани, намалувајќи го влијанието на ревизорската работа.

4. АНАЛИЗА И ПРЕПОРАКИ ЗА РЕФОРМА НА ФИНАНСИСКОТО УПРАВУВАЊЕ ВО ЈАВНИОТ СЕКТОР

4.1. БУЏЕТ

4.1.1. Изработка на буџет

³⁰¹ European Parliament, Council of the European Union, Directive 2014/23/EU on the award of concession contracts, OJ No L 94/1, Strasbourg, 2014

³⁰² Council of the European Communities, Directive 89/665/EEC on the coordination of the laws, regulations and administrative provisions relating to the application of review procedures to the award of public supply and public works contracts, OJ No L 395/33, Brussels, 1989; Directive 92/13/EEC, OJ No L 76/14, Brussels 1992; Directive 2007/66/EC, OJ No L 335/31, Strasbourg, 2007

³⁰³ Закон за државната ревизија (Службен весник на Република Македонија бр. 65/97, 70/01, 31/03, 19/04, 73/04, 70/06, 133/07, 66/10, 145/10, 43/14, 154/15, 192/15, 27/16, 83/18)

Буџетот е формулиран во согласност со транспарентни законски одредби и во рамките на севкупната повеќегодишна рамка, обезбедувајќи рамнотежата на буџетскиот биланс и односот на долгот кон бруто - домашниот производ.

Во согласност со Законот за буџети, во 2016 година беше донесена фискалната стратегија 2017 - 2019. Фискалната стратегијата ги утврдува приходите и трошоците на збирно ниво за следните три години и ги проценува импликациите за државниот дефицит и долгот. Фискалната стратегија е подготвена на општа владина основа и вклучува планирано финансирање од ИПА.

Се уште не се дефинирани фискалните правила во законодавството, иако владините предлози за уставните реформи, вклучувајќи ги и основните фискални правила за буџетскиот дефицит и јавниот долг беа доставени до Собранието. Предлозите вклучуваат ограничување на буџетскиот дефицит од 3% од БДП и граница на јавен долг од 60% од БДП. Иако овие фискални правила се уште не се одобрени од парламентот, тие се вклучени во Фискалната стратегија 2017-2019 за да се обезбеди дека проектираниот дефицит и долг: стапки на БДП се во границите на овие правила. Забележано е дека Владата не беше во можност да ја почитува фискалната цел на буџетскиот дефицит во 2015 и 2016 година (остварување беше 3,5% во 2015 година и се проценува дека изнесува 4% во 2016 година). Фискалното правило за состојбата на јавниот долг е почитувано, но нивото на долг е постојано се зголемува и достигна 47,8% во 2016.

Фискалната стратегија е фокусирана на фискални агрегати и не поддржува среднорочно планирање или секторско или административно ниво со расчленување на вкупните граници на расходите. Границите на ниво на буџетската организација се дефинирани само во годишниот буџетски циркулар кој е издадена од Министерството за финансии (МФ).

Иако согласно Законот за буџети Владата потребно е да ја усвои Фискалната стратегија до 31 мај, Фискалната стратегијата за 2017 - 2019 беше усвоена во октомври 2016 година. Ова следеше по поднесувањето на предлог буџетот до Парламентот што ја оневозможи употребата на Фискалната стратегија за планирање на годишниот буџет. Собранието формално не ја усвојува фискалната стратегија.

Постои простор за понатамошно подобрување во развојот на макроекономските предвидувања, како на пример официјалните проекции се премногу оптимистички во последниве години. Проценките за приходите и трошоците значително ги надминаа реалните резултати во 2014 и 2015 година. Нема проверки и салда за да се обезбеди веродостојноста на проекциите, на пример, преку ревизија од независно тело или од страна на повикување на

технички публикации за макроекономски и фискални предвидувања одвоени од Фискалната Стратегија и буџетот.

Среднорочното планирање на ниво на буџетски организации се врши на конзистентен начин со сеопфатни среднорочни стратешки планови, инкорпорирање на планови за политики, годишни работни планови и тригодишни финансиски проценки. Сепак, односот помеѓу овие документи и фискалната стратегија е нејасна³⁰⁴.

Фискалната стратегија ги утврдува тригодишните проекции за централната и општата влада и претпоставки на кои се засноваат. Сепак, проекциите се даваат само на агрегатно ниво и не се обезбедени максимални износи за буџетски организации (корисници) од прво ниво. Врските со секторската политика на плановите не се презентирани, иако постоењето на стратешки планови за развој за сите министерства обезбедува добра можност за поврзување на секторското планирање на политики и среднорочно финансиско планирање.

Усвојувањето на буџетот е сеопфатно и покрива програми, како и административни единици. Целите и индикаторите за изведба се обезбедени за секоја буџетска организација, но индикаторите не се употребливи за следење на работата на организацијата. Буџетската документација, исто така, вклучува опис на новите владини политики, но не укажува на висината на потребните дополнителни трошоци. Во буџетските документи не се дадени никакви информации за долгорочниот развој на приходите и расходите на Владата.

Планирањето на капиталните проекти е составен дел од циклусот на подготовка на годишниот буџет и повеќегодишните обврски за капитални проекти се прикажани во буџетската документација. Сепак, не постои обврска големите капитални проекти да бидат предмет на независна постапка за оценување и не е вклучена проценка на поврзаните повторливи трошоци. Само капитални проекти кои се финансираат преку заеми од меѓународни финансиски институции и билатерални доверители се предмет на анализа на изводливост базирана на барањата и процедурите на тие институции.

Постојат јасни правила кои ги ограничуваат годишните приспособувања на буџетот од страна на Владата и овие ограничувања се почитуваат. Сепак, поради премногу оптимистички предвидувања, кредибилитетот за буџетските проценки е намален. Во текот на последните три години, годишните приходи и расходи беа проценети (6% во 2014 година, 3% во 2015 и 6% во 2016 година). Особено остварувањето на капиталните расходи се значително пониски од проценетите, со стапка на извршување од 66%.

³⁰⁴ Закон за буџетите (Службен весник на Република Македонија бр.64/05, 4/08, 103/08, 156/09, 95/10, 180/11, 171/12, 192/15, 167/16)

Според Законот за буџети, се дава само еден месец за расправа за предлог буџетот во Собранието. Ова не ја одразува сегашната добра практика како што советува Организацијата за економска соработка и развој (ОЕЦД)³⁰⁵ и барањето на ЕУ за членките на еврозоната, а тоа е обврската предлог буџетот на централната власт за следната година, како и главните параметри на предлог буџетите за сите други потсектори на владата, да бидат јавно објавени не подоцна од 15 октомври секоја година³⁰⁶.

Постојната легислатива, сепак опфаќа и аспекти на добрата практика на буџетирање, што резултира со сеопфатен годишен буџет кој ги вклучува сите ИПА фондови.

Согласно спроведената анализа на процесот на процесот на изработка на буџетот потребно е да се земат предвид неколку препораки.

Министерството за финансии (МФ) треба да ги разгледа предлозите на буџетските организации за да се утврдат пореални приходи и предвидувања на трошоците и на тој начин да обезбедуваат пореална и веродостојна слика за достапното буџетско финансирање.

МФ треба да побара доставување на стратешки планови пред подготовката на Фискалната стратегија и треба да вклучи подетални информации за секторската политика во Фискалната стратегија. Со цел да се развие во среднорочна рамка за владините расходи, Фискалната стратегија треба да вклучува повеќе информации за главните владини сектори да ги елаборираат трошоците и применливите владини стратегии.

МФ треба претходно да ги објави двегодишните макроекономски и фискални предвидувања независно од Фискалната стратегија и предлог буџетот поднесени до Владата.

Собранието треба да го усвои предлогот за воспоставување обврзувачки фискални правила или, алтернативно, МФ треба да предложи законски обврзувачки фискални правила во рамките на Законот за буџети.

МФ треба да воспостави граница за трошење (максимално утврдени буџетски расходи) на специфични сектори во фискалната стратегија за да ја зголеми својата стратешка улога во планирањето на ресурсите и да ги води подготовките за изработка на годишниот буџет. Такви секторски граници треба да бидат консолидирани и во нив да се вклучени помали буџетски организации кои се дел од истиот сектор.

МФ треба да обезбеди дополнителни информации за релевантните теми за да им помогне на толкувањето на предлог буџетот (на пример, трошоците и придобивките од новите

³⁰⁵ OECD *Best Practices for Budget Transparency*, OECD Publishing, Paris, 2002

³⁰⁶ European Parliament, Council of the European Union, Regulation (EU) No. 473/2013 on common provisions for monitoring and assessing draft budgetary plans and ensuring the correction of excessive deficit of the Member States in the euro area, OJ No L 140/11, Strasbourg, 2013

владини политики, потенцијалните обврски и долгорочните обврски, долгорочни проекции на приходи и расходи во клучните сектори).

4.1.2. Практики за сметководство и известување

Практиките за сметководство и известување обезбедуваат транспарентност и јавен надзор над јавните финансии, готовината и долгот се управуваат централно, во согласност со законските одредби.

Правната основа за единствената трезорска сметка е утврдена во Законот за буџети, а Министерството за финансии е единствениот орган кој има право за отворање банкарски сметки и исплата на средства во име на централната власт. Трансакциите се евидентираат во трезорскиот систем, со кој се обезбедуваат ажурирани информации за извршувањето на нивниот буџет за сите буџетски организации. Евиденцијата на трезорскиот систем е усогласен на месечна основа со евиденцијата на банката³⁰⁷.

МФ, исто така, подготвува месечен план за паричен тек за цела година, на почетокот на фискалната година од страна на сите буџетски организации се доставуваат квартални планови до МФ. На почетокот на секој квартал буџетските организации се обврзани до трезорот да достават месечни планови за соодветниот квартал. Трезорот управува со систем на контрола на обврските со кој плаќањата на обврските може да бидат извршени доколку обврските се пријавени во системот; од 2014 година, се пријавуваат и евидентираат и повеќегодишни обврски. Системот обезбедува буџетските организациите да можат да регистрираат само обврски за кои имаат обезбедено средства во своите буџети.

Врз основа на информации од МФ, системот ефикасно го спречува пријавувањето на обврските во износи надминувајќи го одобриениот буџет. Понатаму, извршувањето на буџетот е во согласност со Законот за Финансиска дисциплина³⁰⁸, така што сите налози за плаќање се извршуваат во рок од 30 дена од нивното доставување до трезорски систем. Системот, сепак, не го запишува датумот на кој фактурата е примена од буџетска организација, така што нема објективни докази за појавата на заостанати обврски за плаќање. Евидентиран е само датумот на доставување на платен налог за фактурата од буџетската организација до трезорот во Министерството за финансии.

³⁰⁷ Упатство за начинот на трезорско работење (Службен весник на Република Македонија бр.183/13)

³⁰⁸ Закон за финансиска дисциплина (Службен весник на Република Македонија бр.187/13, 201/14, 215/15)

Сите јавни фондови се канализираат преку единствената трезорската сметка која е контролирана од МФ. Процените на паричните текови се подготвуваат од страна на сите буџетски организации на квартална основа. Трезорскиот систем обезбедува информации за трансакции и обврски, но нема информации за плаќање на долгови.

Управувањето со долгот е регулирано со Законот за јавен долг (ЗЈД)³⁰⁹, кој вклучува дефиниции и процедури за задолжување од страна на локалната самоуправа и државните претпријатија како и за централна власт. Согласно Законот, стратегијата за управување со долгови е дел од фискалната Стратегија. Делот во фискалната стратегија за управување со долгот вклучува предвидувања за долг на сите нивоа на власт и поставува цели за нивото на јавниот долг за три години, но нема податоци за развој на долгот во текот на изминатите години.

Владата известува за управување со долгови квартално и овие извештаи се јавно достапни³¹⁰. Годишниот извештај за јавниот долг се објавува шест месеци по завршувањето на фискалната година и ги опфаќа сите нивоа на власт. Сепак, ниту Фискалната стратегија ниту Годишниот извештај за долгот не ги објаснува причините за какви било отстапувања од проценките или целите презентирани во националната стратегија за управување со долгови.

Законот за јавен долг вклучува процедури за позајмување од страна на локалните власти и јавните претпријатија, како и централната влада, кои ги ублажуваат ризиците за профилот на долгот на земјата. Локалните самоуправи можат да позајмуваат само во законски определени лимити и со формална согласност на МФ. Јавните претпријатијата прават извештаи за нивниот долг и задолжување двапати годишно.

Вкупното ниво на јавен долг е мало во европскиот контекст, при што вкупниот јавен долг достигна 47,8% од БДП во 2016 година и во рамките на целта од 60% поставена во Фискалната стратегија. Сепак, нивото на јавниот долг постојано се зголемува во текот на последните десет години. Обемот на државниот долг во однос на БДП во 2016 година се зголеми на 39,1% од 38,1% во 2015 година и 20,5% во 2008 година. Односот за вкупниот јавен долг вклучувајќи ги гаранциите за државните претпријатија се зголемиле на 47,8% од 46,7% во 2015 година и 23,0% во 2008 година.

Поголемиот дел од јавниот долг се однесува на надворешниот долг од меѓународните финансиски институции со 74,4% деноминирани во странска валута. Степенот на долг структуриран со фиксни каматни стапки е зголемен на 68,4%, намалување на ризикот за сервисирање на долгот. Просечната зрелост на долгот е 2,5 години за внатрешен долги 5,5

³⁰⁹ Закон за јавен долг (Службен весник на Република Македонија бр.165/14)

³¹⁰ <http://www.finance.gov.mk/en/node/2678>

години за надворешен долг. Кратката просечна зрелост на домашниот долг ја изложува Владата на краткорочен ризик за рефинансирање.

Институционалната рамка за управување со долгови е добро воспоставена во однос на законодавната рамка и организациска поставеност. Владата ја објавува својата стратегија за управување со долгот како дел од Фискалната стратегија, а годишните извештаи даваат сеопфатни информации, иако недостасуваат објаснувања за отстапувањата од проценките или целите и во последните десет години нивото на јавен долг како процент од БДП постојано се зголемува. Сите расходи од министерствата, владините агенции финансирани преку буџетот, и трите социјални осигурителни фондови (пензии, здравствено осигурување, невработеност) се вклучени во консолидираниот буџет, вклучувајќи ги и расходите финансирани преку такси и давачки наметнати од овие тела, како и трошоци финансирани од надворешни грантови и заеми. Мал број на регулаторни тела чии активности се финансирани преку сопствените приходи надвор од трезорскиот систем, се исклучени од буџетот. Исто така, додека активностите на Јавното претпријатие за државни патишта (ЈПДП) се финансираат од дел од акцизата од горива, патарини и позајмувања загарантирани од страна на владата, нејзините трансакции не се ниту управувани преку трезорскиот систем, ниту пак се вклучени во буџетот или пријавени во годишниот извештај за финансиската состојба.

МФ објавува месечни извештаи за извршување на буџетот. Овие извештаи обезбедуваат информации за фискални агрегати и економски категории, но тие не даваат детали на ниво на буџетски организации, нема споредба со првичниот план за трошење и не се објаснуваат отстапувањата. Сепак, во јуни 2017 година, МФ почна да објавува квартални извештаи за приходите и расходите во нивото на буџетските органи на владата. Пред 2017 година, извештаи за локалната власт од страна на Владата беа правени само еднаш годишно, но во јуни 2017 година, Министерството за финансии започна да објавува квартални извештаи. Финансиските извештаи на локалната власт не ги опфаќаат позајмувањето или заостанатите долгови, но расходите и приходите се поделени во детални категории.

Финансиската статистика произведена од МФ не е целосно усогласена со Европскиот систем на сметки, бидејќи податоците се евидентираат на готовинска основа. Сметководствените стандарди се национални и се дефинирани во Законот за сметководство на буџетот и буџетските корисници³¹¹ и Правилникот за сметководство на МФ за буџет и буџетски корисници.

³¹¹ Закон за сметководство на буџетот и буџетските корисници (Службен весник на Република Македонија бр.61/02, 98/02, 81/05, 24/11, 145/15, 170/17)

Согласно Законот за буџети, годишниот финансиски извештај треба да се поднесе до Собранието до 30 јуни заедно со ревизорскиот извештај на ДЗР за дискусија и одобрување. Во 2016 година, овие пресвртници беа постигнати за годишниот финансиски извештај за 2015 година, а Собранието го разгледа Годишниот извештај на ДЗР за 2015 година на 6 јули 2016 година. Годишниот финансиски извештај е сеопфатен на централно ниво, но не известува за информациите за успешност вклучени во буџетот. Годишниот финансиски извештај, вклучува само вредности и не ги објаснува варијациите од првичната распределба на буџетот.

Воспоставени се основните услови за транспарентност на буџетот, со месечно известување во текот на годината и навремено доставување на ревидираниот годишен финансиски извештај до Собранието. Сепак, сегашните извештаи вклучуваат само основни квантитативни информации и нема квалитативни објаснувања и информации за ефикасноста на политиката.

Согласно оваа анализа МФ треба да ја преиспита дефиницијата за јавниот долг утврдена со Законот за јавен долг земајќи ги предвид дефинициите на Европскиот статистички систем (ЕСС – ESS)³¹²; треба да ги зајакне кварталните финансиски извештаи преку обезбедување на дополнителни информации за финансиските активности на локалната власт и на претпријатијата (на пример, позајмувањето и заостанатиот дел): МФ треба да продолжи постепено да го намалува учеството на долгот со променливи каматни стапки и да ја зголеми просечната зрелост на домашниот јавен долг; во соработка со Заводот за статистика, треба да развие процедури и капацитети за примена на методологии на ЕСС - ESS за целите на фискалното известување и да развие петгодишна стратегија за подобрување, меѓу другото, за содржината на годишните извештаи и годишните финансиски извештаи.

4.2. ВНАТРЕШНА КОНТРОЛА И ВНАТРЕШНА РЕВИЗИЈА

4.2.1. Внатрешна контрола

Националната политика за внатрешна контрола е во согласност со барањата од Поглавјето 32 од преговорите за пристапување во Европската унија и систематски се спроведува во текот на целата година

³¹² European Statistical System (ESS)

Воспоставена е оперативната рамка за Финансиско управување и контрола (ФУК – ФМС)³¹³. Законот за Јавна внатрешна финансиска контрола (ЗЈВФК)³¹⁴ и Прирачникот за Финансиско управување и контрола се во корелација со петте елементи на COSO. Покрај тоа, неколку правилници ги регулираат општите финансиски процеси во буџетските организации, го утврдуваат начинот на делегирање на овластувањата и ги утврдуваат барањата за единиците за финансии. Овие правилници беа подготвени во 2010 и 2011 година.

Сеопфатен документ за политиките за јавната внатрешна финансиска контрола за период 2015-2017³¹⁵ донесен во август 2014 година беше одобрен од Владата во декември 2014. Планот се фокусира на слабостите во спроведувањето и ги поставува потребните активности за покривање на сите области на политиката на ЈВФК. Таа е сеопфатна, вклучувајќи акции во областа на буџетското управување. Другите закони конкретно не го поддржуваат ФУК, на пример, Законот за буџетите го специфицира делегирањето на органот за донесување одлуки. Правилник за начинот на работа на единиците за финансиски прашања обезбедува корисна основа за поголемите буџетски организации, но тоа е премногу сложено за организирање на процесите на внатрешна финансиска контрола во помалите организации. Досега, немаше анализа на кохерентноста на законодавството за ЈВФК со други хоризонтални закони, вклучувајќи го и Законот за буџетите.

Развојните структури одговорни за управување со ИПА програмите се воспоставени и се во функција и направен е одреден напор за воведување на процедури специфични за ИПА за националните програми. Меѓутоа, системите за управување и контрола на националниот буџет и оние за програми финансирани ЕУ се уште не се вклучени.

Во Министерството за финансии е формирана Служба за финансиска инспекција согласно Законот за финансиска инспекција во јавниот сектор и истата ја започна својата работа во 2014 година³¹⁶. Инспекциската служба се концентрира на индивидуални случаи на можно лошо финансиско раководење, а нејзината работа не е во конфликт со работата на внатрешната ревизија.

Постои регулатива која ја опфаќа оперативната рамка потребна за имплементација на ФУК. Понатаму, Владата ги спроведува активностите што произлегуваат од политиката за ЈВФК 2015-2017. Владата во јули објавува годишни извештаи за напредокот во

³¹³ Financial Managament and Control (FMC)

³¹⁴ Закон за јавна внатрешна финансиска контрола (Службен весник на Република Македонија бр.90/09, 188/13, 192/15)

³¹⁵ Министерство за финансии, *Политиките за развој на јавната внатрешна финансиска контрола во Република Македонија за период 2015–2017*, Скопје, 2014

³¹⁶ Закон за финансиска инспекција во јавниот сектор (Службен весник на Република Македонија бр.82/13, 43/14, 153/15)

спроведувањето на ФУК во буџетските организации. Досега, владините процедури за ФУК се уште не се усогласени со буџетот и контролните системи кои се применуваат на програми финансирани од ЕУ.

Централната власт е организирана во 92 буџетски организации од прво ниво, вклучувајќи 15 министерства и 5 уставни тела. Во однос на спроведувањето на законодавството за ФУК, не постои хиерархија меѓу овие организации и Законот за ЈВФК и нејзините подзаконски акти се применуваат за сите организации. Како додаток на овие централни организации, локалната власт (81 општина) се должни да го спроведат законодавството за ФУК, земајќи го вкупниот број на организации опфатени со законодавството на ФУК достигнува до 173 организации.

Имплементацијата на ФУК на институционално ниво заостанува зад развојот на политичката рамка. Вообичаените слабости во обезбедувањето на внатрешна контрола вклучуваат: клучни позиции кои ги бара регулативата за ФУК не се пополнети; акциони планови за ФУК не секогаш се развиваат; процедури за управување со ризици не се спроведуваат; и постои недостаток на делегирање на орган за донесување одлуки за финансиско управување пониско од нивото на министерот и државниот секретар.

Барањата се исто така комплексни за некои помали буџетски организации. Од декември 2016 година, стапки на имплементација на ФУК е следна³¹⁷:

- 78 буџетски организации (85%) имаат формирано Одделение за финансиски прашања;
- 56 буџетски организации (61%) назначија раководител на единица за финансиски прашања;
- 62 буџетски организации (67%) имаат усвоено стратегии за управување со ризик;
- 47 институции на централно ниво (51%) имаат усвоено регистри за ризик;
- 79 буџетски организации (86%) назначиле лице задолжено за неправилности;
- 70 буџетски организации (76%) имаат воспоставено усогласување помеѓу буџетската структура и управувачки структури;
- 44 буџетски организации (48%) имаат децентрализирано управување со буџетот со годишна одлука.

Повеќето централни владини организации имаат воспоставено детални пишани процедури за клучните процеси, како одраз на политиката на Владата за спроведување на

³¹⁷ Министерство за финансии, *Извештај за финансиска контрола*, Скопје, 2017

програми за управување со квалитет. Постои добро ниво на усогласување меѓу буџетската структура и структурите за управување во тие организации кои имаат донесено одлуки за распределба на годишни буџетски средства во рамките на организацијата.

Делегирање на орган за донесување одлуки во ФУК е дозволена, но честопати не се применува; вообичаено е министерот да потпишува договори за јавни набавки на министерството, како и индивидуални барања за плаќање пред да бидат доставени до МФ.

ЦЕХ не презема никаква проценка на квалитетот на спроведувањето на процедурите на ФУК во индивидуални буџетски организации. Меѓутоа, треба да се забележи дека ДЗР изврши ревизии за имплементацијата на рамката на ЈВФК во централните владини буџетски организации, преземајќи 80 ревизии на успешност во 2014 и 13 во 2015 година. Наодите се пријавени во одделни извештаи но не беше објавен целосен извештај.

Постои систем за контрола на обврските, кој треба да спречи превземање на обврски кои ги надминуваат границите на буџетот. Меѓутоа, не може да се утврди ефективноста на контролите на обврските, затоа што Владата не известува за ненаплатените обврски. Финансиско и физичко следење на инвестициските проекти се врши на ниво на проект. Нема консолидирано известување за реализација на капиталните проекти на ниво на одделни министерства. Голем број организации развиваат стратегии за ризик и регистар на ризици, но процедурите за управување со ризик генерално не се имплементирани во многу буџетски организации.

Имплементацијата на ФУК заостанува зад развојот на политичката рамка, со значајни разлики помеѓу различните организации во спроведувањето на барањата. За многу од помалите буџетските организации, барањата се премногу сложени, спречувајќи ја усогласеноста со прописите за ФУК. Постои ограничено финансиско делегирање пониско од нивото на министри или државни секретари.

МФ треба да спроведе преглед на правилниците кои го поддржуваат спроведувањето на ФУК за да се осигура дека тие се ажурирани и ги следат последните случувања во COSO; да спроведе проценка на квалитетот на спроведувањето на постапките за ФУК во индивидуални буџетски организации со разгледување и на комплетноста и на реалната имплементација на процедурите специфични за ФУК; Министерството за финансии и Министерството за информатичко општество и администрација (МИОА) треба да ги анализираат постоечките практики во управувањето со буџетот, управувањето со човечки ресурси и други области кои ги утврдува менаџерските одговорности во јавниот сектор и ги идентификува одредбите кои треба да бидат усогласени со регулативата за ЈВФК; МФ треба да ги олесни условите за мали буџетски организации за организирање на нивните функции за финансиски работи; МФ, во

соработка со МИОА, треба да подготви и да спроведе програма за обука за финансиско управување за релевантните вработени во јавниот сектор; МФ, во соработка со МИОА, треба да обезбеди, преку внимателно следење и известување, аранжманите за делегирање овластувања да се ставаат во пракса во буџетските организации; МФ треба да разгледа поднесување на годишните извештаи за ЈВФК да биде порано со тоа што ќе обезбеди дека консолидираниот извештај за политиката на ЈВФК е достапен во рок од три месеци од крајот на календарската година; треба да ги прошири добрите практики на ИПА системите за управување и контрола на правилата за управување со извршувањето на буџетот и треба да ги прилагоди правилата за ИП-програми за да се исполнат потребите на целокупната рамка за ФУК; МФ треба да ја разгледа рационализацијата на голем број буџетски организации од прво ниво, а помалите да бидат вклучени во склоп на поголемо министерство. Одговорноста за спроведување на ФУК во помалите буџетски организации треба да се делегира на министерствата.

4.2.2. Внатрешна ревизија

Функцијата за внатрешна ревизија е воспоставена низ јавниот сектор и работата на внатрешната ревизија се врши според меѓународните стандарди.

Севкупната законска и политичка рамка за Внатрешна ревизија е воспоставена и во голема мера е во согласност со добрата меѓународна пракса. Законот за ЈВФК одредува дека внатрешната ревизија треба да се спроведе во согласност со Интернационалните Стандарди на Институтот за внатрешни ревизори (ИСППИА - ISPPIA)³¹⁸. Законот е поддржан од правилници во согласност со Законот и детални упатства и истите се достапни за внатрешните ревизори, вклучувајќи и Прирачник за ревизија на системите. Нема насоки за други видови ревизии, вклучувајќи ревизија на успешност и ИТ ревизија.

Обемот на примена на барањата за внатрешна ревизија согласно Законот за ЈВФК е многу широк и вклучува корисници на државниот буџет, буџетите на општините и државните фондови; независни регулаторни тела; акционерски друштва и други правни лица во кои Владата или општините имаат контролен удел. Дури и мали организации (со годишен буџет од над 1 милион евра) се обврзани за воспоставување на внатрешна ревизија.

За централната власт, 94% (88 од вкупно 93) на буџетски организации од прво ниво основале Единица за внатрешна ревизија раководена од повелбата за ревизија. Значаен број,

³¹⁸ The International Standards for the Professional Practice of Internal Auditing (ISPPIA), established by the Institute of Internal Auditors

сепак, не го исполнил минимумот барања за персонал на тројца ревизори по единица. 88 единици за внатрешна ревизија формирани во рамките на централната власт вработуваат вкупно 146 ревизори. Ова покажува дека само мал број од единиците за внатрешна ревизија го исполнуваат минимумот на персонал, што го прави усогласувањето со барањата за преглед и надзор на меѓународните стандарди многу тешко.

Потребите за обука на единиците за внатрешна ревизија не се земаат предвид при планирањето на централната обука и уделот на внатрешните ревизори со сертификати за внатрешна ревизија е ниска. Согласно податоците на ЦЕХ, 40% од вработените во внатрешна ревизија во јавниот сектор (83 од 215) има сертификат за внатрешна ревизија од Институтот за јавни финансии и сметководство. Во моментот не постои акредитирана шема за обука за зголемување на бројот на овластени ревизори.

Политиките за јавната внатрешна финансиска контрола за период 2015–2017 вклучуваат планови за зајакнување на внатрешната ревизија во јавниот сектор, а двегодишниот акционен план се фокусира на слабостите, како што се екипирање, обука и обезбедување на квалитет. Сепак, имплементацијата на акциониот план во голема мера се уште не е завршена. На крајот на 2016 година, беа спроведени две од седум активности поврзани со функцијата на внатрешната ревизија. На пример, беше спроведена обука за воведување на модел за проценка на квалитетот на внатрешната ревизија, но квалитетот на внатрешната ревизија во пилот-институциите се уште не е оценета. Иако законот за ЈВФК бара систематско квалитетно осигурување, тоа не се превзема ниту од единиците за внатрешна ревизија, ниту од ЦЕХ.

Комитетот за ревизија беше формиран во 2014 година со цел да се подобри координацијата на внатрешната ревизија во целата јавна администрација и да го советува МФ во развојот на политиката за внатрешна ревизија. Со Комитетот претседаваше државниот секретар на МФ и е составен од раководители на единиците за внатрешна ревизија на сите министерства. Овој комитет се состана два пати во 2014 година, но оттогаш не се случија понатамошни состаноци, а Комитетот не е повеќе оперативен.

Во однос на оперативната рамка потребна за спроведување на внатрешна ревизија, законите и прописите се во согласност со меѓународните стандарди и ги специфицира соодветните оперативни аранжмани. Сепак, персоналот на функцијата за внатрешната ревизија не ги исполнува минималните барања и основното осигурување на квалитетот на аранжманите за внатрешната ревизија се уште не се во сила.

Во согласност со барањата на Законот за ЈВФК од 1.000 организации се бара да основаат внатрешна ревизија. Во моментот 192 организации имаат воспоставено внатрешна

ревизија, од кои 134 подготвија стратешки планови за ревизија и 138 имаат годишни ревизорски планови. Понатамошен преглед на плановите за ревизија во примерок од буџетски организации³¹⁹ покажаа дека плановите се подготвени во согласност со важечките упатства и вклучување на проценка на ризик која ги опфаќа сите делови на организацијата. Плановите за ревизија покажаа силна предност за ревизии на усогласеност базирана на системи и не се идентификувани ревизии на успешност. Плановите за ревизија исто така покажуваат дека ревизиите не се фокусираат само на буџетските средства (домашни средства), но исто така се насочени кон проекти финансирани од ИПА, заедно со проекти и извори од други програми финансирани по пат на донации.

За секоја од единиците за внатрешна ревизија вклучени во примерокот, беше разгледан еден ревизорски извештај. Врз основа на тоа се заклучува дека ревизорските заклучоци и препораки најчесто се поткрепени со референци, објаснувања и докази. Од друга страна, не е забележана конзистентност во формулацијата на јасни цели и дефинирање на обемот. Исто така, во описот на ревизијата не е забележана конзистентност на ревизорската методологија. Во повеќето случаи, методологијата се однесуваше на интервјуата и прегледот на документите, но тоа не претставува звучен пристап за идентификување и решавање на систематски слабости во системите за внатрешната контрола.

Податоците за спроведувањето на препораките се вклучени во годишниот Извештај за ЈВФК, подготвен од ЦЕХ. Врз основа на кварталните извештаи на единиците за внатрешни ревизија, податоците за 2015 година покажуваат дека 53% од препораките се целосно спроведени, 21% се делумно имплементирани и 26% или неимплементирани или информациите не се достапни.

МФ, во соработка со МИОА, треба да развие одржливи долгорочни договори за обуката на внатрешните ревизори во јавниот сектор, врз основа на детална регулатива за обука и испитување на внатрешните ревизори; МФ треба да воспостави основна програма за обезбедување на квалитет која им помага на единиците за внатрешна ревизија да обрнат внимание на системските слабости во нивната поставеност и работните практики; треба понатаму да ги развива капацитетите на внатрешна ревизија за да обезбеди советодавна услуга за управување, со јасен фокус на обезбедувањето дека системите за ФУК се оперативни и ефективни (наспроти само исполнување на законските барања) и треба да ги спроведе законските услови за минимална големина на единиците за внатрешна ревизија.

³¹⁹ Министерство за образование, Министерство за финансии, Министерство за транспорт, Јавно претпријатие за државни патишта и Управа за јавни приходи

4.3. ЈАВНИ НАБАВКИ

Јавните набавки се регулираат со соодветно спроведени политики и процедури кои ги одразуваат принципите на Договорот за функционирање на Европската Унија и *Acquis* на Европската унија и се поддржани од соодветно компетентен и соодветно обезбедени институции со ресурси.

Законот за јавните набавки ЗЈН ги опфаќа и класичните и комуналните сектори во значителни детали. Го регулира доделувањето на договори и над и под праговите на ЕУ. Основните цели на политиката за вредност за парите, конкурентност, транспарентност, еднаков третман и поддршка на интегритетот се принципите на кои се поткрепуваат ЗЈН. ЗЈН во голема мера беше во согласност со директивите од 2004 година³²⁰, но се уште не е ажурирана и усогласена со Директивите за 2014 година. Барањето за доделување на договор за најнискиот понудувач и употребата на негативни референци, со исклучување од учество на постапки за јавни набавки во период од една година од објавувањето на негативната референца ЕСЈН, се особено во конфликт со Директивите 2004 и 2014 година. Одредбите од Директивите од 2014 година имаат цел малите и средните претпријатија да имаат корист и истите не се предвидени со ЗЈН, како што е ограничувањето на максималните приходи и директните плаќања на под изведувачите. Нема одредби во ЗЈН со кои се опфатени партнерства за иновации.

ЗЈН беше променет двапати во 2015 година³²¹. Измените и дополнувањата се однесуваа првенствено на работата на Советот за јавни набавки СЈН и нејзиниот статус како независно правно лице. Другите промени вклучуваат барања за зголемување за користење на е-набавки, тендерска документација и модификации поврзани со негативните референци. Два сета од помали измени на ЗЈН беа направени во 2016 година. Обемна второстепена регулатива, правилници, водичи и брошури за поддршка на спроведувањето на ЗЈН се лесно достапни на веб страницата на БЈН³²².

Директивата за одбрана не е транспонирана во националното законодавство. Според член 6 од ЗЈН, правилата на ЗЈН се применуваат и во областа на одбраната, освен во случаи кога основните безбедносни интереси од земјата може да бидат негативно засегнати. Се чини дека исклучоците поврзани со безбедноста на државата овозможуваат набавките од одбраната

³²⁰ European Parliament, Council of the European Union, Directive 2004/18/EC on the coordination of procedures for the award of public works contracts, public supply contracts and public service contracts, OJ No L 134/114, Strasbourg, 2004; Directive 2004/17/EC coordinating the procurement procedures of entities operating in the water, energy, transport and postal services sectors, OJ No L134/1, Strasbourg, 2004

³²¹ Закон за јавните набавки (Службен весник на Република Македонија бр.78/15, 192/15)

³²² www.bjn.gov.mk

да бидат целосно изземени од општите регулативи за јавни набавки, спротивно на барањата на ЕУ.

Концесии и ЈПП се предмет на Законот за концесии и јавно приватно партнерство, кој обезбедува основна рамка за набавка на концесии и јавни приватни партнерства во согласност со принципите на транспарентност, недискриминација, пропорционалност, ефикасност, еднаков третман и взаемно признавање. Одредбите од Законот КиЈПП за доделување на ЈПП не е усогласен со Директивата за концесии. Единицата за ЈПП во Министерството за економија е надлежен орган за ЈПП и го одржува Регистарот на ЈПП на доделени договори. Во регистарот на ЈПП во периодот помеѓу јануари 2015 и март 2017 евидентирани се девет договори за ЈПП.

Барањата во ЗЈН за претходно одобрување од страна на СЈН додаваат уште едно ниво на регулација и бирократијата на веќе формалистички систем. ДЗР забележува дека постапката за добивање на одобрение пред објавувањето на огласот не ги достави очекуваните резултати во смисла на зголемување на конкуренција и обезбедување транспарентност, недискриминација и ефикасност во системот за јавните набавки. Дополнителната постапка со претходно одобрување исто така го зголемува просечното време потребно за спроведување на процесот за набавки и наметнува дополнителни трошоци на договорните органи, кои се должни да платат за стручни мислења и за услугите на СЈН.

ЗЈН вклучува потенцијално тешки кривични казни и парични казни што се однесуваат на договорниот орган, вработените и службените лица во институциите поради непочитување на процедуралните и други барања на ЗЈН. На пример, неуспехот да се објави негативна референца или да се постапи по одлука на Државната комисија за жалби може да резултира со казна затвор од една до пет години. Кај договорните органи преовладува мислењето дека овие сериозни финансиски и кривичните одредби ја зголемија веројатноста за високо формалистичко донесување одлуки по јавните набавки. НВО секторот и економските оператори исто така ги идентификуваа овие одредби како проблематични и предлагаат нивно укинување или измена.

БЈН е орган во рамките на МФ кој има својство на правно лице. БЈН е одговорна за развивање, спроведување и следење на политиката за јавни набавки, како и за спроведување голем дијапазон на активности, вклучувајќи и иницирање на предлози за усвојување Закон за јавни набавки и координација со ЕУ. Ефикасното спроведување на надлежностите на БЈН веќе некое време е компромитирано, поради не назначување на директор од септември 2014 година.

БЈН ја подготви актуелната стратегија за јавни набавки и акцискиот план за развој на системот за јавни набавки, кој го покрива периодот 2014-2018³²³. Стратегијата е сеопфатна, иако ниту едно поглавје ниту суштинска содржина не ги опфаќа концесиите и ЈПП. Акциониот план, кој не е достапен јавно, редовно се разгледува и ажурира од страна на БЈН и вклучува распоред со јасно определени рокови. БЈН ја следи усогласеноста со активностите утврдени во акциониот план. Над две третини од мерките идентификувани во акциониот план за завршување во 2016 година се исполнети. Изработена е посебна нацрт-стратегија и акционен план за е-набавки, покривајќи го периодот 2016-2020 и тие се објавени на веб-страницата на БЈН³²⁴.

Низа на задачи поврзани со ЈПП се доделуваат на Министерството за економија во рамките на Законот за КиЈПП, вклучувајќи го и развојот и имплементацијата на целосно транспарентен и ефикасен систем, подготовка на предлог закони, организација на обуки, следење и анализа и обезбедување на стручна помош и мислења. Меѓутоа, во пракса, бројот на активности кои се однесуваат на развој, поддршка и испорака на ЈПП е многу ограничен. Членот 13 од Законот за КиЈПП предвидува Совет за ЈПП од 15 члена, кој се состои од претставници на министерствата, Генералниот секретаријат, Владата, БЈН, Здружението на единиците на локалната самоуправа и независни експерти задолжени да го промовираат ЈПП, да предлагаат проекти за ЈПП и да дадат предлози за измени и дополнувања на регулативите за ЈПП. Сепак потребно е да се напомене дека Советот не е активен.

Во врска со јавните консултации, Единствениот националниот електронски регистар на прописи на Република Македонија (ЕНЕР)³²⁵ во принцип претставува, механизам за олеснување на вклученоста на јавноста во законодавниот процес со БЈН номинално задолжен за собирање и обработка на коментарите направени во случај на легислатива која се однесува на набавки. Во 2015 година беа усвоени две измени на ЗЈН³²⁶, измените првенствено се однесуваа на функционирањето на СЈН и неговото формирање како самостоен правен субјект. Другите промените ги вклучуваат барања за зголемена употреба на е-набавки, тендерска документација и негативни референци. Консултацијата со користење на ЕНЕР беше спроведена на првиот сет на измени, вклучувајќи подготовка на извештај за оценка на влијанието на регулативата, но не на вториот сет на измени. Јавната консултација во 2015

³²³ Стратешки приоритети на БЈН за развој на системот на јавните набавки 2014 - 2018 година, <http://bjn.gov.mk/ns-newsarticle-strateski-prioriteti.aspx>

³²⁴ Нацрт Стратегија за развој на Електронскиот систем за јавни набавки во Република Македонија 2016-2020, http://bjn.gov.mk/content/documents/Strategija_e-nabavki_2016-2020.pdf

³²⁵ www.ener.gov.mk

³²⁶ Закон за јавните набавки (Службен весник на Република Македонија бр.78/15, 192/15)

година за првиот сет на амандмани започна во многу доцна етапа во изработката на предлог законите, а временската рамка за консултации беше кратка.

БЈН ги следи набавките со користење на ЕСЈН, која исто така се користи за известување. Информациите собрани преку ЕСЈН ги опфаќаат фазите во набавките од објавувањето на одлуката за јавна набавка до известување за доделување на договорот. ЕСЈН обезбедува пристап до огласи за договори, тендерски документации и известувања за доделување на договор. Генерално, информациите се јавно достапни преку ЕСЈН и може да се анализираат, но јавно пребарување на податоци во детали не е можно. Плановите за набавки, следењето на договорите и управувањето со договорите не се обезбедени од страна на ЕСЈН.

Системот за набавки има корист од напредната платформа за е-набавки (ЕСЈН), која ја зголемува транспарентноста. Институционална поставеност во врска со СЈН и процедурата за поднесување на барања за претходни одобренија немаат основа во директивите за јавни набавки на ЕУ. Процесот на одобрување од страна на СЈН уште повеќе ја зголемува комплексноста, одложувањата и финансиските трошоци за процесот на набавки, без да демонстрира јасен доказ на придобивки. Бројот на активности во врска со развојот, поддршката и испораката на ЈПП е многу ограничен, а Советот за ЈПП не е активен.

МФ треба да го ревидира ЗЈН (или да подготви нов ЗЈН) за да биде целосно во согласност со Директивите на ЕУ за 2014 година (вклучувајќи го и укинувањето на задолжителната употреба на е-аукциите и негативните референци) и треба да ги достави соодветните предлог законски измени (или нов закон) до Владата, по соодветни и целосни консултации.

МФ треба да предложи измени и дополнувања на ЗЈН за отстранување или намалување на казните за јавни набавки на службеници за непочитување на процедуралните и другите барања од ЗЈН и да ги достават до Владата за одобрување.

Министерството за економија треба да го зајакне институционалниот капацитет во областа на концесиите и ЈПП.

Владата треба да подготви нов предлог закон за концесии и ЈПП усогласени со Директивата за концесии.

МФ треба да подготви предлог закон за јавни набавки усогласен со Директивата за одбрана.

Во случај на наводни прекршувања на правилата за јавни набавки, оштетените страни имаат пристап до правдата преку независен, транспарентен, ефективен и ефикасен систем на правни лекови.

Поглавјето X од ЗЈН ги регулира постапките за ревизија на јавните набавки. Државната комисија за жалби по јавни набавки (ДКЖЈН) која е составена од пет члена е независен орган финансиран од државата со својство на правно лице. ДКЖЈН е надлежна за жалби во врска со постапките за доделување договори, пропишани со ЗЈН, како и жалби во врска со постапките за доделување концесии и за ЈПП. Секој економски оператор кој има правен интерес во постапката за доделување и претрпел штета или може да претрпи штета, како последица на можна повреда на ЗЈН, може да покрене жалба. Според член 200 од ЗЈН, договорните органи можат да поднесат жалба против одлуката на СЈН, во кој случај не се плаќа надомест. Покрај тоа, државниот правобранител може да издаде постапка за ревизија. Надоместоците кои треба да ги плати економски оператор што поднесува жалба, варираат помеѓу еквивалент од 100 евра и 400 евра, покрај административните такси кои изнесуваат околу 4 евра. Нивото на надоместоците е оценето прилично повољно, но во пракса економските оператори го наведуваат нивото на надоместоците како главна причина зане поднесување на жалба против одлуките за доделување на договори за јавна набавка или против други одлуки во текот на постапките за јавни набавки.

Временските ограничувања утврдени во ЗЈН за поднесување жалби се пократки од оние пропишани во Директивите на ЕУ³²⁷: осум дена за редовна процедура и три дена за поедноставена постапка. Не е можно да се поднесе жалба и пропратна документација по електронски пат надвор работното време; жалбата мора да се поднесе лично или со регистрирана пошта³²⁸. Жалбата поднесена до ДКЖЈН веднаш се објавува на веб страната на Комисијата. Ефектот на жалбата е суспендирање на потпишувањето и извршувањето на договорот што е предмет на жалбата. Според член 217, 218 и 219 од ЗЈН, договорниот орган може да поднесе барање до ДКЖЈН за продолжување постапката за доделување на договор и ДКЖЈН мора да донесе одлука за тоа барање во рок од три работни дена.

Во поголемиот дел од случаите ДКЖЈН е обврзан да донесе одлука во рок од 15 дена од денот на приемот на жалабата со целосната документација. Ако ДКЖЈН не донесе одлука во соодветниот законски рок, Претседателот и членовите на ДКЖЈН можат да бидат казнети со затворска казна. Просечното време за ДКЖЈН да донесе одлука е десет дена.

³²⁷ Council of the European Communities, Directive 89/665/EEC on the coordination of the laws, regulations and administrative provisions relating to the application of review procedures to the award of public supply and public works contracts, OJ No L 395/33, Brussels, 1989; Directive 92/13/EEC coordinating the laws, regulations and administrative provisions relating to the application of Community rules on the procurement procedures of entities operating in the water, energy, transport and telecommunications sectors, OJ No L 76/14, Brussels, 1992

³²⁸ Закон за јавните набавки, член 214 (Службен весник на Република Македонија бр.136/07, 130/08, 97/10, 53/11, 185/11, 24/12, 15/13, 148/13, 160/13, 28/14, 43/14, 27/15, 78/15, 192/15, 27/16, 120/16, 165/17, 83/18)

Одлуките на ДКЖЈН вклучуваат упатувања на важечките закони и принципи, фактите на случајот, на одлуката заедно со причините и какви било санкции наредени од ДКЖЈН. ДКЖЈН има опсег од достапни лекови, вклучувајќи го и поништувањето на склучените договори и рамковните спогодби во специфични случаи. ЗЈН не вклучува одредби за алтернативни казни во случај на неефективност и не е целосно усогласена со Директивите за правни лекови. Правните лекови се спроведуваат преку судовите. Во случај на неисполнување на одлуката на ДКЖЈН, ДКЖЈН ќе сметаат дека постапката за доделување на договор не е спроведена во согласност со Законот³²⁹. По одлуките на ДКЖЈН може да се поднесе жалба до управните судови. Сепак, административните судови немаат никакви посебни средства за ракување со случаите поврзани со јавните набавки.

Веб страницата на ДКЖЈН обезбедува сеопфатни информации за процесот на жалба, вклучувајќи детали за надоместоците. Сите одлуки од ДКЖЈН веднаш се објавуваат на веб - страница, во рок од неколку работни дена од нивното донесување. Начинот на пребарување на веб - страницата на ДКЖЈН е подобрен од 2015 година и им овозможуваат на заинтересираните страни да бараат одлуки со користење на специфични полиња, вклучувајќи број, датум, партии, предмет и тип на постапка за јавни набавки. Сепак, не постои можност за пребарување на слободен текст, а дава можност за пребарување на целата база на податоци - на пример, со повикување на посебни одредби од ЗЈН. Недостатокот на таква можност ја попречува ефикасната употреба на базата на податоци со ограничување на природата достапната анализа.

ДКЖЈН треба да воспостави пребарувач кој ќе биде лесен за употреба и кој ќе овозможи прегледување на одлуки според видот на проблемот (како што се вклучените законски одредби), на пример со пребарување на слободен текст.

ДКЖЈН треба да го подобри ИТ системот за да дозволи електронско поднесување и постапување по претставките.

ДКЖЈН и МФ треба да ги ревидираат и да достават соодветни предлог законски измени и дополнувања за Владата да обезбеди целосно усогласување на ЗЈН со Директивите за правни лекови, вклучувајќи и прашања кои се конкретно идентификувани, како што е крајниот рок за поднесување на жалби, лекот за неефективност и алтернативни казни.

³²⁹ Закон за јавните набавки, член 200 (Службен весник на Република Македонија бр.136/07, 130/08, 97/10, 53/11, 185/11, 24/12, 15/13, 148/13, 160/13, 28/14, 43/14, 27/15, 78/15, 192/15, 27/16, 120/16, 165/17, 83/18)

Управните судови треба да обезбедат зголемено учество на нивните членови во обуки за јавни набавки или во други активности насочени кон подобрување на нивните вештини и познавања за постапување по случаи поврзани со набавки.

Договорните органи се соодветно екипирани и ја извршуваат нивната работа во согласност со применливите прописи и признатата добра практика, во интеракција со отворениот и конкурентен пазар на снабдување.

Сеопфатниот систем за е-набавки (ЕСЈН), кој беше управуван од страна на БЈН во период од неколку години, обезбедува основна рамка за обезбедување транспарентност на можностите за јавни набавки и еднаков пристап на економските оператори до јавните набавки. Договорните органи објавуваат огласи за договори и тендерска документација за ЕСЈН за сите договори опфатени со ЗЈН, освен во случаи кога се применуваат исклучоци на ЗЈН. Во 2016 година, речиси половина од сите постапки беа спроведени со користење на системот за е-набавки. Таксите за регистрација за користење на ЕСЈН се повисоки за странски економските оператори отколку за националните. ЕСЈН беше редизајниран и надграден во 2016 година и овој процес вклучуваше промени за подобрување на корисничката функционалност. Редовни, практични ажурирања за промените беа објавени во 2016 година на веб страницата на ЕСЈН³³⁰, а целосно ажурирани прирачници за потребите на договорните органи и економските оператори за начинот на користење на ЕСЈН беа издадени во јануари 2017 година. ЕСЈН претставува систем кој вклучува современи техники за набавки и методи за доделување договори и над и под релевантните финансиски прагови на ЕУ, како што се е-известувања, објавување и преземање на документи за набавки, е-поднесување, е-проценка и е-аукции.

Барањето да се користи критериумот за најниска цена за доделување на договорот во повеќето случаи³³¹ е главна слабост на системот за јавни набавки во земјата и економските оператори ја идентификуваа оваа обврска како најзначајниот проблем на системот во практиката. Комбинацијата на критериумот за најниска цена, задолжителната употреба на е-аукции и многу поедноставените технички спецификации веројатно нема да обезбедат најефикасно користење на јавните средства.

ЗЈН предвидува воспоставување и користење на рамковни спогодби. Бројот на рамковни договори доделени на годишна основа значително опадна од воведувањето на барање за претходно одобрување на СЈН кога договорниот орган има намера да склучи повеќекратен рамковен договор со помалку од седум економски оператори.

³³⁰ www.e-nabavki.gov.mk

³³¹ Закон за јавните набавки, член 160 (Службен весник на Република Македонија бр.136/07, 130/08, 97/10, 53/11, 185/11, 24/12, 15/13, 148/13, 160/13, 28/14, 43/14, 27/15, 78/15, 192/15, 27/16, 120/16, 165/17, 83/18)

Од договорните органи согласно ЗЈН во моментот не се бара да објавуваат годишни планови за јавни набавки, меѓутоа од ноември 2017 година со измените на Законот за сметководството за буџетите и буџетските корисници, во членот 29 е наведено дека „Буџетите и буџетските корисници се должни завршните сметки да ги објават на својата веб - страница во рок од 15 дена од денот на доставување на завршните сметки до Регистарот на годишните сметки при Централниот регистар”³³². ЗЈН не се осврнува на прашањето за управување со договорот. Не постојат докази за системско постоење на евалуација на процесот на набавки и управување со договорите, евалуација на склучените договори или заеднички, стандарден пристап кон разгледување и учење од проблеми кои можат да се појават за време на извршувањето на договорот. Ниту БЈН, ниту кој било друг чинител не дава никакви насоки за овој комплексен и важен проблем.

Веб - страниците на БЈН и ЕСЈН обезбедуваат пристап до упатства, прирачници и стандардизирана тендерска документација и технички спецификации. Третото издание на Прирачникот за јавни набавки беше објавени од страна на БЈН во јануари 2016 година. Другите публикации на БЈН од 2016 година вклучуваат брошури за спречување на корупција во јавните набавки, согласност на СЈН и правна заштита. Нова брошура за критериумите за евалуација на понудите и доделување договори, објавена е во март 2017 година, вклучува практични совети, како и правна анализа. Сите овие публикации може да се симнат бесплатно од страницата за публикации на веб страната на БЈН. БЈН исто така обезбедува и телефонска поддршка за договорните органи и економските оператори и ги објавува одговорите во рубриката „Често поставувани прашања” на својата веб - страница. Информациите се достапни без одлагање и се лесни за користење. БЈН има воспоставено добра репутација кај заедницата на набавки: според истражувањето спроведена од страна на SIGMA во јуни 2017 година, 94% од договорните органи и 88% од економските оператори кои контактираа со БЈН и побарал совет или поддршка, сметале дека добиените одговори се корисни. Обично кога одговор не е даден по телефонски пат, бил даден во рок од една недела.

Воспоставена е соработка помеѓу клучните институции (БЈН, ДКЖН и СЈН), со редовни состаноци за да разговараат за толкувањето на ЗЈН, иако засегнатите страни се критични за очигледни недоследности меѓу интерпретациите на ЗЈН од страна на трите институции. ДЗР препорача дека клучните институции треба да преземат активности за подобрување на меѓусебната соработка, работење, поврзување на информациски системи и размена на податоци.

³³² Закон за сметководство на буџетот и буџетските корисници (Службен весник на Република Македонија бр.61/02, 98/02, 81/05, 24/11, 145/15, 170/17)

Службениците за набавки се должни да поседуваат сертификат за јавни набавки. За да се добие овој сертификат, службениците треба да платат надомест, да присуствуваат на задолжителна програма за обука за сертификација / ресертификација и за успешно полагање на испит. Почетната задолжителна програма за обука за сертификација трае пет дена, проследено со испитување. Успешните учесници се издаваат сертификат кој важи три години. Повторно сертифицирање, вклучувајќи присуство на еднодневен курс, е потребно кога оригиналниот сертификат истекува. Наставната програма и тренинг сесии на програмата за задолжително сертифицирање се подготвени и организирани од страна на БЈН. Во 2016 година учествуваа вкупно 621 службеник за јавни набавки на обука за сертификација/ресертификација. Материјалите за обука за програмите беа последно ажурирани во Јануари 2017 година. Информации за активностите за обука закажани од БЈН за службеници за набавки и економските оператори се лесно достапни во сеопфатна форма во Дневникот за обука (на веб страната на БЈН). Обучувачите од приватниот сектор и од други организации исто така нудат ад хок обука на економските оператори и договорните органи. Во 2016 - 2017 година, БЈН спроведе обуки и за експерти³³³. Министерството за образование не обезбеди посебна обука за ЈПП во 2016 година.

МФ треба да ги ревидира и да достави соодветни предлог законски измени и дополнувања до Владата која ќе ги обврзе договорните органи да објавуваат годишни планови за јавни на ЕСЈН, во согласност со Акциониот план за отворена влада за периодот 2016 - 2018 година.

МФ треба да подготви практични упатства и да спроведе обука за управување со договори за договорните органи.

Министерството за економија треба да подготви и да спроведе обука за договорните органи и за економските оператори за планирање, набавка и управување со ЈПП.

4.4. НАДВОРЕШНА РЕВИЗИЈА

Уставните и правните рамки ја гарантираат независноста, мандатот и организацијата на врховната ревизорска институција за извршување на нејзиниот мандат автономно во согласност со стандардите што се применуваат за нејзината ревизорска работа, овозможувајќи високо ниво на квалитетни ревизии кои влијаат врз функционирањето на јавниот сектор. ДЗР нема правна основа во Уставот. Уставните измени доставени до собранието во 2014 година, во

³³³ www.bjn.gov.mk

кој се наведува дека ДЗР е независно тело за ревизија на јавните фондови, се уште чека собраниско одобрување заедно со други уставни амандмани. Финансиската и оперативната независност на ДЗР сепак е јасно регулирана од страна на Законот за државна ревизија ДЗР. Иако нема конкретни случаи на мешање во операциите на ДЗР што би ја поткопале нејзината независност, недостаток е нејзиното не внесување во уставот и истото создава ризик дека на ДЗР не може да му се гарантира правна заштита од страна на Врховниот суд.

Иако буџетот на ДЗР е интегрален дел од вкупниот буџет на земјата, посебна постапка важи за негово одобрување. ДЗР поднесува барање за буџет до Собранието, кое се одобрува засебно од усвојувањето на националниот буџет. Во однос на извршувањето на буџетот, ДЗР е една од 92-те буџетски организации од прво ниво и сите плаќања се обработуваат преку единствената трезорска сметка.

Мандатот на ДЗР е исцрпен и ги опфаќа сите аспекти релевантни за функционирањето на врховната институција за ревизија. Таа го овластува ДЗР да ја спроведува регуларноста (финансиска ревизија и ревизија на усогласеност) и ревизии на успешност во согласност со меѓународните стандарди за ревизија и сите финансиски операции се предмет на ревизија од страна на ДЗР. ДЗР е овластен да доставува извештаи до Собранието и јавноста. ДЗР е обврзан да поднесува годишен извештај за својата работа и извештај за ревизија на националниот буџет до собранието. Законот, исто така, му дава на ДЗР право на пристап до сите потребни документи, информации и простории и гарантира негова оперативна независност. Законот за државна ревизија го регулира начинот на назначување и разрешување на главниот ревизор и заменикот на главниот ревизор, а истите се назначуваат од страна на Собранието за период од девет години без можност за реизбор.

Во февруари 2015 година, со влегување во сила на Законот за вработените во јавниот сектор³³⁴ и Законот за административни службеници³³⁵, државните ревизори се стекнаа со статус на административни службеници. По оваа промена, во јуни 2015 година, ДЗР усвои нова внатрешна организација и систематизација на работните места.

Стратешкиот план за развој на ДЗР за период 2013 - 2017 година и извештајот за напредокот на ДЗР кој е доставен до Собранието и кој е дел од годишниот план за работа е објавен на веб страната на ДЗР. ДЗР ги реализира работите кои се во негова надлежност преку 80 ревизори од кои 70 ревизори имаат сертификат за државни ревизори и истите поддржани од 12 административни службеници.

³³⁴ Закон за вработените во јавниот сектор (Службен весник на Република Македонија бр.27/14, 199/14, 27/16, 35/18)

³³⁵ Закон за административни службеници (Службен весник на Република Македонија бр.27/14, 199/14, 48/15, 154/15, 5/16, 142/16, 11/18)

Истражувањето на Балканскиот барометар во 2017 година покажува дека само 27% од испитаниците се согласуваат дека ДЗР работи независно од политичко влијание, што е во рамките на просекот за државните ревизии во регионот. Ова исто така може да се спореди со резултатите за другите надзорни институции во земјата, како што е Народниот правобранител (31%) и судството (23%).

Мандатот на ДЗР ги опфаќа сите јавни финансиски операции, вклучувајќи го и буџетот на државата, фондовите за социјално осигурување, единици за буџетско трошење, локални самоуправи, јавни претпријатија и други корисници на јавните фондови. ДЗР нема стратешки повеќегодишен систем за да даде приоритет на својата работа на подолг рок. Сепак, ДЗР врши ревизии според својата годишна програма за ревизија, која ја одредува користењето на пристап базиран на ризик, бидејќи нема капацитет за ревизија на сите институции вклучени во нејзиниот мандат на годишно ниво. Од ДЗР исто така се бара да врши надзор над финансиските и материјалните операции на политички партии³³⁶, а од 2014 година го применува истиот пристап базиран на ризик за да утврди кој политички партии да бидат предмет на ревизија и истите ги вклучуваат во својата годишна програма за работа.

Во 2016 година, ДЗР изврши 46 ревизии (53 во 2015 година), вклучувајќи 39 ревизии на регуларност и 6 ревизии на успешност. Додека задолжителните ревизии на националниот буџет и средствата од фондовите за социјално осигурување се спроведуваат на годишно ниво, ревизорската програма на ДЗР покажува дека само 4 од 15 министерства биле подложени на ревизии на регуларност во 2015 и 2016 година.

Согласно законот за државна ревизија, ревизиите потребно е да се спроведуваат во согласност со ISSAI. Во согласност со Стратегијата за имплементација на ISSAI, ДЗР усвои нови прирачници за ревизии на регуларност и ревизии на успешност во април 2014 година, што ги примени во спроведувањето на својата годишна програма за ревизија за 2015 година. Во 2016 година, ДЗР издаде уште два прирачника: еден за ИТ ревизии и друг за следење на препораките.

ДЗР има воспоставено процедури за контрола на квалитетот и контрола на обезбедувањето за да обезбеди усогласеност со стандардите на прирачниците. Контролата на квалитетот е вградена во целиот процес на ревизија и ги опфаќа сите фази на ревизија. Извештаите за обезбедување на квалитетот ги спроведува независен тим за ревизија на ДЗР и се фокусира на завршените ревизии. Во 2015 година, ДЗР изврши ревизии за обезбедување на

³³⁶ Закон за финансирање на политичките партии (Службен весник на Република Македонија бр.148/11)

квалитет на три ревизорски досиеја и извештаите за преглед укажуваат дека ревизиите се спроведени во согласност со стандардите на прирачниците на ДЗР.

ДЗР е вклучен во проект за спроведување на систем за управување со ревизија (АМС) со поддршка на Канцеларијата на генералниот ревизор на Норвешка, со цел подобрување на ефикасноста на ДЗР и квалитетот на ревизорска работа. Целосната имплементација и примена на АМС се очекува до крајот на 2017 година.

ДЗР, исто така, го следи спроведувањето на своите ревизорски препораки. Годишниот извештај на ДЗР за 2015 година укажува дека само 147 (46%) од 322 препораки издадени во 2015 година и доставени за спроведување беа целосно или делумно имплементирани. Извештајот, исто така, покажува дека стапката на имплементација за препораките издадени во 2014 година изнесува 67%.

Комитетот за финансии и буџет на Собранието ги разгледува годишните извештаи на ДЗР, како и неговите мислења за Годишниот финансиски извештај на Владата, кој се доставува до Собранието не подоцна од 30 јуни секоја година. Собранието може да ги користи и другите ревизорски извештаи објавени од страна на ДЗР, но не постојат фиксни постапки за нивно разгледување од страна на Комитетот за финансии и буџет и во пракса тие не се разгледуваат.

Додека ДЗР ги објавува сите ревизорски извештаи на својата веб страница и вложува напори во подготовка на годишни извештаи кои се лесни за читање и разбирање, тие не комуницираат проактивно со медиумите, со Собранието или пошироката јавност преку прес конференции, соопштенија за печатот или други средства.

ЗАКЛУЧОК

Борбата против неправилностите што се штетни за финансиските интереси на Европските заедници во голема мера се зајакна во последниве години. Мерките против измами, кои се засновани на првиот и третиот столб, вклучуваат различни мерки од административна и кривично - правна природа.

Поделбата на надлежности покажува дека и земјите - членки и Заедницата мора да преземат одговорност за борба против нерегуларностите кои влијаат на финансиските интереси на ЕЗ. Компетенциите на Заедницата во оваа област се зголемија, но главната тенденција се уште е да соработува со националните власти. Конкретната контрола над националните власти од страна на Заедницата е ограничена на обврски за известување.

Создавањето и дејствувањето на Европската канцеларија за спречување измами (OLAF) мора да се смета за важен и позитивен чекор. ОЛАФ овозможил истраги ширум ЕУ во прекугранични случаи штетни за финансиските интереси на ЕЗ. Сепак, OLAF сè уште се соочува со оперативни проблеми. Регулацијата со која се уредуваат истрагите на ОЛАФ е застарена и не обезбедува детални правила со кои се уредуваат истражните овластувања на ОЛАФ. Пречките се јавуваат особено во барање на правото на иницијатива од страна на обвинителството, овластување на „судија на слободи“ (пребарувања, заплени, итн.) и истражители на ОЛАФ кои дејствуваат како експерти во националните судски постапки. Не постои јасна правна основа за некои аспекти на соработката со трети земји (пренос на документи, случаи на криминална помош). Практичните проблеми се однесуваат на знаењата и примената на сите барања наметнати од националните процедури на сите земји - членки на ЕУ. ОЛАФ се уште се прима со недоверба кај другите институции на ЕЗ, што е особено видно кај ЕЦБ, ЕИБ и ЕП. Обвиненијата засновани на докази од ОЛАФ се се уште попречени од постоечките ограничувања на судската соработка меѓу земјите - членки. Опоравувањето е попречено од бавните и неодлучните акции на националните власти. Сепак, постои надеж дека некои од новите предлози кои содржат интересни законски решенија ќе ја подобрат сегашната ситуација и позитивно ќе влијаат на заштитата на финансиските интереси на ЕУ.

Студиите за Corpus Juris предизвикаа позитивен ефект и влијаеја врз законодавството на Заедницата. Заклучоците од компаративната студија за анализа на системот на санкции на Заедницата и за влијанието на овие санкции врз националните системи беа рефлектирани во Регулативите 2988/95 и 2185/96 на Советот. Следствено на ова, дојде до премин од „хоризонтална“ соработка помеѓу земјите - членки кон „вертикализација“ на борбата против измама на ЕЗ. Проектот Корпус Јурис продолжува да обезбедува можен модел и ги поттикнува дисидентите (отпадниците) да обезбедуваат алтернативни решенија за тоа како најдобро да се води борбата против измама на буџетот на ЕЗ во отсуство на хармонизиран пристап.

Кога станува збор за заштита на основните права предвидени во правото на Заедницата, може да се заклучи дека иако општите принципи на правото на Заедницата можат да обезбедат одредена заштита за осомничениот, тие не можат да го заштитат во сите погледи. Спорно е дека на долг рок ќе биде неопходно да се обезбеди обврзувачки документ за правата на фер судење кои би можеле да понудат соодветна заштита на наводните измамници од оние прекршоци кои произлегуваат од специфичните карактеристики на истрагата на Заедницата, како што се оние што ги спроведува OLAF.

Уставот за Европа може да ја подобри заштитата на основните права; сепак, се уште е премногу рано да се предвиди и да се процени нејзината ефикасност главно поради тоа што постојат различни визии за формата што треба да ја преземе оваа заштита. Засега, единствената заштита достапна за жртвите може да се најде во ЕСП. Но, иако ЕСП објави дека ќе се осигура дека дејствувањето на Заедницата е во согласност со основните права, може да се случи судската заштита по настанот да не е најдобра форма на заштита.

Друга тешкотија, покрај правниот аспект, е практиката на институциите на Заедницата чии активности, иако имаат далекусежно влијание врз животите на поединците, се направени под штитот на тајноста, без јавна контрола.

Во однос на прашањето за можни подобрувања на заштитата на финансиските интереси на ЕЗ, може да се направат следните забелешки.

Прво, системот на субвенции, кој беше многу критикуван поради тоа што привлекува измама, треба да се реформира (поедностави). Понатаму, неопходно е да се прекине „праксата на тајност“ која ги зголемува можностите за измама, непотизам и лошо раководење; треба да се замени со поголема транспарентност во рамките на ЕУ и зголемена одговорност на службениците (првенствено, Комесарите).

Следен чекор треба да биде создавање на ефикасен систем на одредби со истражни овластувања и превентивни ефекти (на одвраќање). Според тоа, неопходно е да се обезбедат ефективни, систематски и структурни механизми за следење (на пример, истраги спроведени

од независни органи) за да се најдат неправилности веднаш штом ќе се појават. За да се постигне оваа цел, особено во рамките на институциите на ЕЗ, треба да се обезбеди неопходна заштита на информаторите (поткажувачите), а демократскиот надзор од страна на Европскиот парламент треба да се зајакне. Само доколку потенцијалниот измамник е свесен за можната контрола, откривање и последици, можно е да се постигне овој ефект на одвраќање.

Последниот чекор се однесува на соодветни санкции. Со реформирање на системот во казнен модел, неопходно е да се обезбеди доволна заштита на процедуралните права на обвинетите лица. Само во таков систем ќе биде можно да се најде праведна рамнотежа помеѓу потребата од заштита на финансиските интереси на ЕЗ и заштитата на основните права на обвинетите лица.

Во сите овие случаи неопходно е да се постигне консензус меѓу земјите - членки, бидејќи само во таков случај ќе биде можно да се ограничи обемот на измама што им штети на Европската заедница, земјите - членки и просечниот даночен обврзник.

Во контекст на можни подобрувања на заштитата на финансиските интереси на ЕЗ во 2013 година донесена е Регулацијата 883/2013, која овозможи ОЛАФ да продолжи да дава конкретни резултати во заштитата на буџетот на ЕУ. Измените предвидени со оваа Регулација донесоа јасни подобрувања во однос на спроведувањето на истрагите, соработката со партнерите и правата на засегнатите лица. Во исто време, евалуацијата на истата укажа на некои недостатоци кои влијаат врз ефективностa и ефикасноста на истрагите. Освен тоа, создавањето на ЕЈО - ЕРРО ќе донесе промени и ќе предизвика брзи адаптации во работењето на ОЛАФ, за да се обезбеди синергија и ефикасно користење на ресурсите на ниво на ЕУ.

Како одговор на ова, Комисијата подготви проценка во согласност со принципите за подобро регулирање што доведе до предлог за измена на Регулацијата 883/2013 во првата половина од 2018 година, која ќе стапи во сила од моментот кога ЕЈО - ЕРРО ќе биде оперативно, обезбедувајќи беспрекорна транзиција во новата институционална рамка.

Проценката првенствено ги разгледа промените што ќе одговорот на воспоставувањето на ЕЈО - ЕРРО во врска со улогата и работењето на ОЛАФ. Исто така, вклучува и дополнителни промени, онаму каде што е неопходно, врз основа на најнедвосмислените наоди од евалуацијата. Тие имаат за цел да ја зајакнат рамката за истрагите на ОЛАФ за одржување на силен и целосно функционален ОЛАФ кој ќе го надополнува пристапот на казненото право на ЕЈО - ЕРРО со административните истраги.

Регулацијата на ЕЈО - ЕРРО веќе ги утврдува главните принципи на идниот однос помеѓу ЕЈО - ЕРРО и ОЛАФ, барајќи двете тела да делуваат на комплементарен начин за да се осигура дека сите расположливи средства се користат за заштита на финансиските интереси на

Унијата. Проценката разгледа на кој начин тие ќе се отсликаат во Регулацијата 883/2013 со воведувањето на конкретни процедури за соработка, дополнети со работни договори.

Еден аспект кој се разгледа, се однесува на справувањето со информациите што ги добива ОЛАФ и брзото пренесување на истите до ЕЈО - ЕРРО за какво било криминално однесување во однос на кое ЕЈО - ЕРРО може да биде надлежно. Со оглед на неговата надлежност, ОЛАФ ќе биде важен извор на добиени информации за ЕЈО - ЕРРО. Што се однесува до изборот на случаи во ОЛАФ, релевантните одредби треба да избегнуваат истовремени истраги од страна на ОЛАФ и ЕЈО - ЕРРО, при што ОЛАФ треба да се воздржува од спроведување на административна истрага доколку ЕЈО - ЕРРО спроведе кривична истрага за истите факти. Одредбите во Регулацијата на ЕЈО - ЕРРО треба да му овозможи на ЕЈО - ЕРРО да побара оперативна поддршка од ОЛАФ. Ова вклучува испитување на опциите за процедури при постапување со барањата, како и процедурите кои ОЛАФ треба да ги следи во извршувањето на задачите со цел да се осигура дека резултатите од активноста може да ги користи ЕЈО - ЕРРО во своите истраги и за следните употреби на било каков доказ.

Комисијата ги испита и можните решенија за одредени недостатоци согледани преку евалуацијата. Фокусот треба да биде насочен кон промени насочени кон подобрување на ефикасноста на истрагите. Разгледани се следниве прашања во врска со проценката. Испитани се можните решенија за зголемување на кохерентната примена на истражните алатки достапни на ОЛАФ во земјите - членки и институциите на ЕУ, со цел да се обезбеди доследно ниво на заштита во целата Унија. Во овој контекст, треба да се земат предвид сегашните упатувања на националното законодавство, како и одредбите за внатрешни истраги.

Разгледани се можните измени на правилата за допуштеност на извештаите на ОЛАФ како доказ во судските постапки во земјите - членки, со цел да се обезбеди нивна ефективност и избегнување на неефикасностите што произлегуваат од дуплирањето на истрагите.

Освен прашањата споменати погоре, евалуацијата идентификуваше бројни прашања кои би можеле да имаат корист од понатамошно разјаснување или поедноставување на Регулацијата или кои би можеле да се решат или со законски мерки или со подобрена примена на Регулацијата. Поточно, Комисијата ќе размисли како подобро да ги реши практичните потешкотии кои произлегуваат од различните ставови за одредбите за улогата и надлежноста на Надзорниот одбор. Во врска со ова, Комисијата препорачува дека работните аранжмани помеѓу ОЛАФ и неговиот надзорен комитет треба да се спроведуваат брзо.

Можните сегменти за понатамошно појаснување на Регулацијата утврдени со евалуацијата вклучуваат одредби за внатрешни истраги (особено за инспекција на просториите), дигитални форензички операции и пренос на информации до трети земји и

меѓународни организации. Други промени би можеле да ги решат согледаните недоследности и уште повеќе да ги усогласат правилата што се применуваат за внатрешните и надворешните истраги (каде што постоењето на различни правила не е оправдано).

Комисијата може да разгледа и мерки за обезбедување поблиска соработка помеѓу ОЛАФ и другите институции на ЕУ во врска со евентуалниот предвремен пренос на информации од страна на ОЛАФ, каде би можело да биде неопходно да се усвојат мерки на претпазливост, како и да се намалат разликите во врска со следењето на финансиските препораки.

Комисијата препорачува OLAF да преземе внатрешни мерки за да обезбеди конзистентен квалитет на конечните извештаи и препораки и да размисли дали има потреба да се ревидираат Упатствата за постапките за истрага, за да се решат сите можни недоследности со Регулативата.

Во подоцнежна фаза, предлогот за измена на регулативата 833/2013, може да биде следен од страна на посериозен процес за модернизација на рамката за истраги на ОЛАФ, која во своите суштински аспекти датира од создавањето на ОЛАФ во 1999 година (па дури и пред тоа). Ова ќе биде можност да се разгледаат повеќе фундаментални промени во контекст на трендот на измами од 21 век и треба да се води сметка за искуството стекнато во соработката помеѓу ЕЈО - ЕРРО и ОЛАФ. Ќе се овозможи и фокусирање на други аспекти на правната рамка каде може да бидат потребни понатамошни размислувања и дискусии. Ова може да вклучи институционално управување со ОЛАФ и со контролата на неговата активност. Евалуацијата не покажа јасна потреба за значително ревидирање на релевантните одредби од Регулативата во оваа фаза. Поголеми проблеми поврзани со севкупната кохерентност на правната рамка на ЕУ за спречување измами надвор од границите на Регулативата 883/2013, како што е откриено со евалуацијата, можат да бидат дел од овој втор чекор во можната ревизија на правната рамка.

Во последната декада, во земјите во кои се применува обичајното право се вкорени нова култура за управување во приватниот сектор. Оваа култура која потекнува од Соединетите Американски Држави, Велика Британија и Канада, започна да се шири во нордиските и во балтичките земји, како и во Австралија и Нов Зеланд. Таа е цврсто инспирирана од генерално прифатените стандарди и практики на меѓународните тела, како што се: Меѓународната организација на врховните институции за ревизија (INTOSAI), Институтот за внатрешни ревизори (IIA), COSO и COCO.

Главните карактеристики на овој реформски пристап вклучуваат:

- Меѓународно признаените стандарди и практики да се применливи во сите организации вклучувајќи го и јавниот сектор и доколку е можно да бидат предвидени во законската регулатива и во правилата за принуда.
- Децентрализирана организација за управување, која ќе пренесува овластувања на менаџерите во државните агенции, јавните претпријатија и иницијативите за јавно-приватно партнерство.
- Функција за државна ревизија, задолжена за советување на Владата и помош во подобрување на ефикасноста и успешноста.
- Хармонизирани, унифицирани методи, индикатори и техники дизајнирани за поддршка во усвојувањето на менаџерската одговорност.

Земјите во кои владее јавното право, при имплементацијата на новите стандарди за управување и контрола во јавниот сектор често ќе мора да се справуваат со вкоренетите пречки за модернизација и со традиционалните институционални ограничувања кои ќе го попречуваат реформскиот процес.

Денес, широко е прифатено дека капитализмот е далеку поуспешен од планската економија. Сепак, пред педесет години преовладуваше мислењето дека државата е единствен ентитет способен за превземање на обврските за обезбедување на инфраструктурата и услугите, како и во улога на промотор на истражувањата и економскиот развој. Во изминатите години, сведоци сме на радикалната промена на начинот на размислување. Меѓутоа, денес супериорноста на приватниот сектор повеќе не се темели само на капиталот или иновациите, туку на дозволувањето на менаџерите да менаџираат. Како спореден производ на успехот на овој модел, културата на управување на приватниот сектор се повеќе се разликува од хиерархискиот карактер во јавниот сектор.

Реформата претставува прв чекор кон долготрајниот пат за постигнување на стабилно управување во јавниот сектор. Во многу случаи поттикот за реформи доаѓа од надворешните донатори, како што е Европската Комисија. Во исто време потребата од реформи произлегува од граѓаните кои не можат повеќе да го прифатат неефикасното управување со јавните средства, без разлика кој политички систем владее во нивната земја. Се повеќе граѓани кои живеат во недемократски општества бараат воведување на структурите на јавната внатрешна финансиска контрола.

Концептот на јавната внатрешна финансиска контрола се јави постепено како реакција на различни меѓусебно поврзани случувања. Со оглед на тоа што системите за јавна внатрешна контрола во ЕУР-15 не беа хармонизирани, земјите апликанти беа во недоумица кој

систем треба да биде земен во предвид како добра пракса. Тие од Комисијата побараа да даде мислење за системот кој се карактеризира како добра пракса и да дадат препораки за негова имплементација. Евалуацијата на системите на земјите апликанти добиени со прашалникот на Комисијата од 1996 даде слика за содржината на јавната внатрешна финансиска контрола. Освен тоа, меѓународните случувања како што е скандалот со Еуроатом кој доведе до финансиски реформи на Европската Комисија во 2000 година, придонесоа за зголемување на интересот на јавноста за стабилното финансиско управување и во приватниот и во јавниот сектор и создадоа свест и воочување на последиците кои произлегуваат од корупцијата, измамите и „креативното сметководство”.

Јавната внатрешна финансиска контрола се разви во стратегија за да може да одговори на големата загриженост на земјите членки која се однесуваше на нивото на корупција во поранешните комунистички земји. Земјите членки на ЕУ и Европските институции инсистираа ова прашање да биде дел од претпристапните преговори со обврска за развој на стабилност и транспарентност. Јавната внатрешна финансиска контрола не може да се базира само на принципите на демократијата и владеењето на правото. Комисијата имаше тешка задача да одлучи кој модел за јавна внатрешна финансиска контрола ќе биде земен како Европски модел. Без разлика на решението на Комисијата, изборот на еден модел ќе значи дека останатите европски модели не претставуваат најдобра пракса. Поради тоа, како што е и претходно наведено, новиот европски модел на јавна внатрешна финансиска контрола во себе ќе ги содржи сите најсовремени меѓународни стандарди произлезени од Меѓународната организација на врховните институции за ревизија (INTOSAI), Институтот за внатрешни ревизори (IIA), COSO и COCO.

Едно од потешките прашања кои произлегуваат од потребата за дефинирање на функциите и обрските на јавната внатрешна контрола е користењето на речникот. Јавната внатрешна финансиска контрола можеби нема толку богат речник како оние на секторите за рибарство или нуклеарна соработка, но за националните толкувања на концептите, како што се: менаџерската одговорност, ревизијата, ех анте и ех пост контролата, сметководството, независноста, инспекцијата итн, не лесно да се усвои заедничка терминологија. Главното прашање често не се однесува на значењето на одреден концепт, туку во објаснување што во суштина не опфаќа тој концепт. Со други зборови, дефинирањето на улогите и одговорностите на секој учесник е примарен за обезбедување на ефикасна соработка без преклопување на одговорностите и конфликт на интереси.

На меѓународно ниво, кога станува збор за јавната внатрешна контрола постои постојана конфузија која се однесува на концептите, каде инспекторите, сметководителите и

контролорите се јавуваат во улога на ревизори. Како резултат на тоа, сложените и често неправилно поставените меѓусебни односи помеѓу телата за контрола треба да се раскинат. Надлежностите за оперативно управување (ex ante контролата) треба да им се одземат на врховните институции за ревизија, внатрешната ревизија треба да се развие надвор од инспекцијата и контролата, ex post финансиската контрола треба да биде различна од внатрешната ревизија и системските ревизии треба да бидат најзначајни активности на внатрешната ревизија. Ваков развој на одамна воспоставените традиции и нивно менување, вклучува промена на културата на размислување за административните процедури. Во тој контекст, пронаоѓање на нови улоги на оние кои се плашат дека ќе претрпат големи штети во процесот на реформи е од суштинско значење, инспекторите може да се обучат за борба против измами и неправилности или да бидат задолжени за контрола на квалитетот.

Во Република Македонија постои кохерентна и сеопфатна рамка, која ги дефинира системите, принципите и функционирањето на финансиската контрола. Новиот закон за јавна внатрешна финансиска контрола е во согласност со барањата на Европската Унија, што не значи дека принципите содржани во законот во целост се применуваат во пракса, а причина за тоа е нивното постепено имплементирање.

Значаен прогрес се забележува во формирањето на голем број на единици за внатрешна ревизија и нивно екипирање, како и појавување на независен сервис за внатрешна ревизија. Сепак, за да може да биде целосно оперативен сервис за потребите на менаџментот, потребно е уште многу работа во правец на реализирање на реформите. Сеуште треба да се зголемува свесноста на менаџментот за користите кои може да ги има од функционирањето на внатрешната ревизија и за нејзина употреба како алатка за управување. Прогрес има и во развојните активности во правец на контрола на ЕУ фондовите, иако постои опасност од преклопување на системите за ревизија и контрола, со напомена дека треба да се направи рационализација.

Воспоставени се релевантни системи и процедури за управување и контрола на процесите за плаќање и на процесите за собирање на данок. Целосниот систем за јавна внатрешна финансиска контрола е способен за осигурување на строга контрола и за обезбедување на највисоко ниво на фискална дисциплина. Во иднина, внатрешните ревизори кои моментално се фокусираат на усогласеност со регулативите, треба да имаат капацитет да го поттикнат развојот на таквите активности. Посебно внимание треба да се обрне на управувањето со ризикот и борбата против измами, нерегуларности и грешки, како и на обука на персоналот задолжен за ИТ ревизии.

На крај, треба да се наведе дека пребрзото реформирање на јавната администрација и имплементација на јавната внатрешна финансиска контрола може да доведе до несакани последици. Потребно е да се најде начин како да се искористат бенефитите кои произлегуваат од јавната внатрешна финансиска контрола, без притоа да се жртвуваат основните принципи на националните административни системи. Позитивните практики на управување од приватниот сектор можат да бидат пресликани во јавниот сектор, задржувајќи ги основните национални елементи на рамката за управување во јавниот сектор кои го издржале тестот на времето и кои се компатибилни со новиот систем.

ЛИТЕРАТУРА

1. Закон за административни службеници (Службен весник на Република Македонија бр.27/14, 199/14, 48/15, 154/15, 5/16, 142/16, 11/18)
2. Закон за буџетите (Службен весник на Република Македонија бр.64/05, 4/08, 103/08, 156/09, 95/10, 180/11, 171/12, 192/15, 167/16)
3. Закон за внатрешни работи (Службен весник на Република Македонија бр. 42/14, 116/14, 33/15, 5/16, 120/16, 127/16, 142/16, 190/16, 21/18, 135/18)
4. Закон за вработените во јавниот сектор (Службен весник на Република Македонија бр.27/14, 199/14, 27/16, 35/18)
5. Закон за државната ревизија (Службен весник на Република Македонија бр. 65/97, 70/01, 31/03, 19/04, 73/04, 70/06, 133/07, 66/10, 145/10, 43/14, 154/15, 192/15, 27/16, 83/18)
6. Закон за јавен долг (Службен весник на Република Македонија бр.165/14)
7. Закон за јавна внатрешна финансиска контрола (Службен весник на Република Македонија бр.90/09, 188/13, 192/15)
8. Закон за јавните набавки (Службен весник на Република Македонија бр.136/07, 130/08, 97/10, 53/11, 185/11, 24/12, 15/13, 148/13, 160/13, 28/14, 43/14, 27/15, 78/15, 192/15, 27/16, 120/16, 165/17, 83/18)
9. Закон за концесии и јавно приватно партнерство (Службен весник на Република Македонија бр.6/12, 144/14, 33/15, 104/15, 215/15)
10. Закон за кривична постапка (Службен весник на Република Македонија бр.150/10, 100/12, 142/16)
11. Закон за сметководство на буџетот и буџетските корисници (Службен весник на Република Македонија бр.61/02, 98/02, 81/05, 24/11, 145/15, 170/17)
12. Закон за спречување на корупцијата (Службен весник на Република Македонија бр.28/02, 46/04, 126/06, 10/08, 161/08,145/10, 97/15, 148/15)
13. Закон за Управата за јавни приходи (Службен весник на Република Македонија, бр.43/14, 61/15, 27/16, 35/18, 83/18)
14. Закон за финансиска дисциплина (Службен весник на Република Македонија бр.187/13, 201/14, 215/15)

15. Закон за финансиска инспекција во јавниот сектор (Службен весник на Република Македонија бр.82/13, 43/14, 153/15)
16. Закон за Финансиска полиција (Службен весник на Република Македонија бр.55/02, 55/07, 22/14, 43/14, 33/15, 27/16, 83/18)
17. Закон за Царинска управа (Службен весник на Република Македонија бр.46/04, 81/05, 107/07, 103/08, 64/09, 105/09, 48/10, 53/11, 113/12, 43/14, 167/14, 33/15, 61/15, 129/15, 23/16, 120/18)
18. Упатство за начинот на трезорско работење (Службен весник на Република Македонија бр.183/13)
19. Правилник за утврдување на начинот на вршење надзор над работата и постапувањето на јавните обвинителства (Службен весник на Република Македонија бр.150/07)
20. Асоцијација Зенит & КАФ, *Судската соработка во кривичните предмети и усогласеноста со правото на Европската Унија, Сегашна состојба и идни чекори, 2013*; http://www.kas.de/wf/doc/kas_36947-1522-1-30.pdf?
21. Институт Алтернатива, *Институционалната рамка за истраги за корупција и организиран криминал: Компаративни модели. Клучни наоди и препораки*, Скопје, 2013
22. Македонски центар за меѓународна соработка, *Извештај за следење на ризици од корупцијата и организираниот криминал во Македонија*, Скопје, 2014
23. Министерство за финансии, *Извештај за финансиска контрола*, Скопје, 2017
24. Министерство за финансии, *Политиките за развој на јавната внатрешна финансиска контрола во Република Македонија за период 2015–2017*, Скопје, 2014
25. Andersen, Erling S., *Goal Directed Project Management: Effective Techniques and Strategies 4th Edition*, Kogan Page Limited, London, 2009
26. Bergman, Andreas, *Public Sector Financial Management*, London, 2009
27. Biegelman, Martin T., *Executive Roadmap to Fraud Prevention and Internal Controls: Creating a Culture of Compliance*, John Wiley and Sons, Inc., New Jersey, 2006
28. Bulmer, Simon, and Burch, Martin, *Organizing for Europe: Whitehall, The British State and European Union, Public Administration*, Vol. 76, Oxford, 1998.
29. Cohen, Alain-Gerard, *Controle Interne et Audit Publics*, L.G.D. Paris, 2005
30. Cohen, Alain-Gerard, *Public Internal Financial Control – A New Framework for Public Sector Management*, The IIA Research Foundation, Altamonte Springs, Florida, 2007
31. Cokins, Gary, *Performance Management: Integrating Strategy*, John Wiley & sons, Inc, New Jersey, 2009

32. Comijs, Diana, *New priorities in the enforcement of the financial interests of the Community*, in: Vervaele, John, *Compliance and Enforcement of European Community law*, p.306, The Hague/London/Boston 1999.
33. Commission of the European Communities, Communication from the Commission to the Council, the European Parliament and the European Court of Auditors, Action Plan towards an Integrated Control Framework, COM 2006 final, Brussels, 2006
34. Commission of the European Communities, Communication from the Commission to the European Parliament and The Council, Instrument for Pre-Accession Assistance (IPA) Multi-Annual Indicative Financial Framework for 2011-2013, COM (2009) 543, Brussels, 2009
35. Commission of the European Communities, Communication from the Commission to the Council, the European Parliament and the European Court of Auditors, Roadmap to an integrated internal control framework, COM (2005) 252 final, Brussels, 2005
36. Commission of the European Communities, Communication from the Commission to the European Parliament and Council, *Strategic Objectives 2005-2009, Europe 2010*, COM (2005) 12, Brussels, 2005
37. Commission of the European Communities Decision (94/140/EC) setting up an advisory committee for the coordination of fraud prevention, OJ No L 61/27, Brussels 1994
38. Commission of the European Communities Decision (1999/352/EC, ECSC, Euratom) establishing the European Anti-fraud Office (OLAF), OJ No L 136/20, Brussels, 1999
39. Commission of the European Communities, European Governance, A White Paper 2000, COM (2001) 428 final, Brussels, 2001
40. Commission of the European Communities, Regulation (EEC) No.915/89, laying down detailed rules for the application of arrangements for producers who have taken part in the arrangements for the set-aside of arable land to be exempted from the co-responsibility levies in the cereals sector, OJ No L 97/9, Brussels, 1989
41. Commission of the European Communities, Regulation No.3813/89, laying down detailed rules for the application of the system of transitional aids to agricultural income, OJ No L 371/17, Brussels, 1989
42. Commission of the European Communities, Regulation 1279/90, amending Regulation (EEC) No 3813/89 laying down detailed rules for the application of the system of transitional aids to agricultural income, OJ No L 126/20, Brussels, 1990
43. Commission of the European Communities, Regulation No.3029/90 laying down detailed rules for the application of Regulation (EEC) No 1196/90 on the stabilization of the Community production of

mandarins and amending Regulation (EEC) No 3322/89 determining the operative events applicable in the fruit and vegetables sector, OJ No L 288/13, Brussels, 1990

44. Commission of the European Communities, Regulation (EEC) No. 3887/92 laying down detailed rules for applying the integrated administration and control system for certain Community aid schemes, OJ No. L 391/36, Brussels, 1992

45. Commission of the European Communities, Regulation (EC) No.1681/94 concerning irregularities and the recovery of sums wrongly paid in connection with the financing of the structural policies and the organisation of an information system in this field, OJ No L 178/43, Brussels, 1994

46. Commission of the European Communities, Regulation (EC) No. 1831/94 concerning irregularities and the recovery of sums wrongly paid in connection with the financing of the Cohesion Fund and the organization of an information system in this field, OJ L No 191/9, Brussels, 1994

47. Commission of the European Communities, Regulation (EC) No. 1648/95 amending Regulation (EEC) No 3887/92 laying down detailed rules for applying the integrated administration and control system for certain Community aid schemes, OJ No L 156/27, Brussels, 1995

48. Commission of the European Communities, Regulation (EC) No. 2278/96 modifying Regulation (EEC) No 1863/90 laying down detailed rules for the application of Council Regulation (EEC) No 4045/89 on scrutiny by Member States of transactions forming part of the system of financing by the Guarantee Section of the European Agricultural Guidance and Guarantee Fund and repealing Directive 77/435/EEC, OJ L 308/30, Brussels, 1996

49. Commission of the European Communities, Regulation (EC) No 2064/97 establishing detailed arrangements for the implementation of Council Regulation (EEC) No 4253/88 as regards the financial control by Member States of operations co-financed by the Structural Funds, OJ No L 290/1, Brussels, 1997

50. Commission of the European Communities, Regulation (EC) No 438/2001 laying down detailed rules for the implementation of Council Regulation (EC) No 1260/1999 as regards the management and control systems for assistance granted under the Structural Funds, OJ No L 63/21, Brussels, 2001;

51. Commission of the European Communities, Regulation (EC) No 4/2004 laying down detailed rules for the application of Council Regulation (EEC) No 4045/89 on scrutiny by Member States of transactions forming part of the system of financing by the Guarantee Section of the European Agricultural Guidance and Guarantee Fund, OJ No L 2/3, Brussels, 2004

52. Commission of the European Communities, Regulation (EC) No. 2035/2005 amending Regulation (EC) No 1681/94 concerning irregularities and the recovery of sums wrongly paid in connection with the financing of the structural policies and the organisation of an information system in this field OJ No L 328/8, Brussels, 2005

53. Commission of the European Communities, Regulation (EC) No. 2168/2005 amending Regulation (EC) No 1831/94 concerning irregularities and the recovery of sums wrongly paid in connection with the financing of the Cohesion Fund and the organisation of an information system in this field, OJ No L 345/15, Brussels, 2005
54. Commission of the European Communities, Regulation (EC) No 1848/2006 concerning irregularities and the recovery of sums wrongly paid in connection with the financing of the common agricultural policy and the organisation of an information system in this field and repealing Council Regulation (EEC) No 595/91, OJ No L 355/61, Brussels, 2006
55. Commission of the European Communities, Regulation (EC) No. 1828/2006 setting out rules for the implementation of Council Regulation (EC) No 1083/2006 laying down general provisions on the European Regional Development Fund, the European Social Fund and the Cohesion Fund and of Regulation (EC) No. 1080/2006 of the European Parliament and of the Council on the European Regional Development Fund, OJ No L 371/1, Brussels 2006
56. Commission of the European Communities, Report: Protection of the Community's Financial Interests, Synthesis Document of the comparative analysis of the reports supplied by the Member States on national measures taken to combat wastefulness and the misuse of Community resources, Comparative analysis of the reports supplied by the Member States, COM (95) 556 final, Brussels, 1995
57. Commission of the European Communities, Report from the Commission to the Council and the European Parliament, Annual Report 2004, Protection of the financial interests of the Communities, Fight against fraud, SEC (2005) 973, SEC (2005) 974, COM (2005) 323 final, Brussels, 2005.
58. Commission of European Communities v European Central Bank, case C-11/00, ECR I-07147, Luxembourg, 2003
59. Commission of the European Communities v Hellenic Republic, case C-68/88, ECR 2965, Luxembourg, 1989
60. Commission of European Communities v European Investment Bank, case C-15/00, ECR I-7281, Luxembourg, 2003
61. Commission of the European Communities vs VKI, judgment of the Court of first instance of 13.04.2005, Case T-2/03, Luxembourg, 2005
62. Commission of the European Communities v Council of the European Union, case C-176/03 [2005] ECR I – 7879, Luxembourg, 2005
63. Commission of the European Communities v Edith Cresson, judgment of the court (Full Court) of 11.07.2006, Case C-432/04, Luxembourg, 2006

64. Commission of the European Community, Annual Report 2002, Protection of the Financial Interests of the Community and Fight against Fraud, COM (2003) 445 final, Brussels, 2003
65. Committee of Independent Experts, *First Report on Allegations regarding Fraud, Mismanagement and Nepotism in the European Commission*, Brussels, 1999
66. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, On the protection of the financial interests of the European Union by criminal law and by administrative investigations - An integrated policy to safeguard taxpayers' money, COM (2011) 293 final, Brussels, 2011
67. Council of the European Communities, Decision (70/243 ECSC, EEC, Euratom), on the Replacement of financial contributions from Member States by the Communities own Resources, OJ No L 94/19, Luxembourg, 1970
68. Council of the European Communities, Directive 89/665/EEC on the coordination of the laws, regulations and administrative provisions relating to the application of review procedures to the award of public supply and public works contracts, OJ No L 395/33, Brussels, 1989
69. Council of the European Communities, Directive 92/13/EEC coordinating the laws, regulations and administrative provisions relating to the application of Community rules on the procurement procedures of entities operating in the water, energy, transport and telecommunications sectors, OJ No L 76/14, Brussels 1992
70. Council of the European Communities, Regulation (EEC) No. 2262/84 laying down special measures in respect of olive oil, OJ No L 208/11, Brussels, 1984
71. Council of the European Communities, Decision (88/376/EEC, Euratom) on the system of the Communities own resources, OJ No L 185/24, Luxembourg, 1988
72. Council of the European Communities Regulation (EEC, EURATOM), No 1553/1989 on the definitive uniform arrangements for the collection of own resources accruing from value added tax, OJ No L 155/9, Brussels, 1989
73. Council of the European Communities, Regulation (EEC) No 4045 /89 on scrutiny by Member States of transactions forming part of the system of financing by the Guarantee Section of the European Agricultural Guidance and Guarantee Fund and repealing Directive 77/435 /EEC, OJ No L 388/18, Brussels, 1989
74. Council of the European Communities, Regulation (EEC) No. 595/91 concerning irregularities and the recovery of sums wrongly paid in connection with the financing of the common agricultural policy and the organization of an information system in this field and repealing Regulation (EEC) No 283/72, OJ No L 67/11, Brussels, 1991

75. Council of the European Communities, Regulation (EEC) No 2847/93 establishing a control system applicable to the common fisheries policy, OJ No L 261/1, Luxembourg, 1993
76. Council of the European Economic Community, European Atomic Energy Community, Regulation No 31 (EEC), 11 (EAEC), laying down the Staff Regulations of Officials and the Conditions of Employment of Other Servants of the European Economic Community and the European Atomic Energy Community, Brussels 2014
77. Council of the European Union, Act (95/C 316/03) drawing up the Convention on the protection of the European Communities financial interests, OJ No C 316/48, Brussels, 1995
78. Council of the European Union vs Maurizio Turco, judgment of the Court of first instance (Fifth Chamber) of 23.11.2004, Luxembourg, 2004
79. Council of the European Union, Convention on the protection of the European Communities financial interests (95/C 316/03), OJ No C 316/48, Brussels, 1995
80. Council of the European Union, Decision 2000/597, (2000/597/EC, Euratom), on the system of the European Communities' own resources, OJ No L 253/42, Brussels, 2000.
81. Council of the European Union, Decision on the principles, priorities and conditions contained in the Accession Partnership with the former Yugoslav Republic of Macedonia and repealing Decision 2006/57/EC, No 2008/212/EC, OJ No L 80/32, Brussels, 2008
82. Council of the European Union, Directive 2011/85/EU on requirements for budgetary frameworks of the Member States, Brussels, 2011
83. Council of the European Union, Regulation (EC) No. 1469/95 on measures to be taken with regard to certain beneficiaries of operations financed by the Guarantee Section of the EAGGF, OJ No L 145/1, Brussels, 1995
84. Council of the European Union, Regulation (EC) No. 2988/95 on the protection of the European Communities financial interests, OJ No L 312/1, Brussels, 1995
85. Council of the European Union, Regulation (EUROATOM, EC) No. 2185/96, concerning on-the-spot checks and inspections carried out by the Commission in order to protect the European Communities' financial interests against fraud and other irregularities, OJ No L 292/2, Brussels, 1996.
86. Council of the European Union, Regulation (EC) No. 515/97 on mutual assistance between the administrative authorities of the Member States and cooperation between the latter and the Commission to ensure the correct application of the law on customs and agricultural matters, OJ No L 82/1, Brussels, 1997
87. Council of the European Union, Regulation (EUROATOM) No. 1074/1999 concerning investigations conducted by the European Anti-Fraud Office (OLAF), OJ No L 136/8, Brussels, 1999

88. Council of the European Union, Regulation (EC) No 1258/1999 on the financing of the common agricultural policy, OJ No L 160/103, Brussels, 1999
89. Council of the European Union, Regulation (EC) No. 1260/1999 laying down general provisions on the Structural Funds, OJ No L 161/1, Luxembourg, 1999
90. Council of the European Union, Regulation (EC, EURATOM) No 1150/2000 implementing Decision 94/728/EC, Euratom on the system of the Communities' own resources, OJ No L 130/1, Brussels, 2000
91. Council of the European Union, Regulation (EC, EURATOM) No.1605/2002 on the Financial Regulation applicable to the general budget of the European Communities, OJ No L 248/1, Luxembourg, 2002
92. Council of the European Union, Regulation (EC) No.1/2003 on the implementation of the rules on competition laid down in Articles 81 and 82 of the Treaty, OJ No L 1/1, Brussels, 2003
93. Council of the European Union, Regulation (EC) No 807/2003 adapting to Decision 1999/468/EC the provisions relating to committees which assist the Commission in the exercise of its implementing powers laid down in Council instruments adopted in accordance with the consultation procedure (unanimity), OJ No L 122/36, Brussels, 2003
94. Council of the European Union, Regulation (EC, EURATOM), No. 1287/2003 on the harmonisation of gross national income at market prices (GNI Regulation), OJ No L 181/1, Brussels, 2003
95. Council of the European Union, Regulation (EC) No.1798/2003 on administrative cooperation in the field of value added tax and repealing Regulation (EEC) 2018/92, OJ No L 264/1, Brussels, 2003
96. Council of the European Union, Regulation (EC) No.139/2004 on the control of concentrations between undertakings (the EC Merger Regulation), OJ No L 24/1, Brussels, 2004
97. Council of the European Union, Regulation (EC, EURATOM) No 723/2004 amending the Staff Regulations of officials of the European Communities and the Conditions of Employment of other servants of the European Communities, OJ NO L 124/1, Brussels, 2004
98. Council of the European Union, Regulation (EC, EURATOM) No 2028/2004 amending Regulation (EC, Euratom) No. 1150/2000 implementing Decision 94/728/EC, Euratom on the system of the Communities own resources, OJ No L352/1, Brussels, 2004
99. Council of the European Union, Regulation (EC) No 1290/2005 on the financing of the common agricultural policy, OJ No L 209/1, Brussels, 2005
100. Council of the European Union, Regulation (EC) No 1083/2006 laying down general provisions on the European Regional Development Fund, the European Social Fund and the Cohesion Fund and repealing Regulation (EC) No 1260/1999, OJ No L 210/25, Brussels, 2006

101. Council of the European Union, Regulation (EU) 2017/1939 implementing enhanced cooperation on the establishment of the European Public Prosecutor's Office ('the EPPO'), Luxembourg, 2017
102. Damodaran, Aswath, *Strategic Risk Taking: A Framework for Risk Management*, Pearson Education Inc, New Jersey, 2008
103. De Cooker, Chris, *Accountability, investigation and due process in international organizations*, Leiden/Boston: 2005
104. De Koning, Robert, *A European Commission initiative to build new structures of public internal control in applicant and third-party countries*, Brussels, 2007
105. De Koning, Robert, *CHU: Its role and function*, in *Report on Internal Control Systems in Applicant Countries*, SIGMA Newsletter Update Issue no.9: Audit and Control, Paris, 2005
106. De Koning, Robert, *PIF in the context of European Union Enlargement*, SIGMA Public Management Forum vol.6, Paris, 1999
107. De Moor, Stefan, *The Difficulties of Joint Investigation Teams and the Possible Role of OLAF*, Euclid, Freiburg, 2009
108. Dutch Ministry of Finance, Government Audit Policy Directorate, *Government Governance*, The Hague, 2000
109. Dutch Ministry of Finance, DG State Budget, *Final Report of the Project Quality Plan audit function in State service*, pp 19, The Hague, 2004
110. Elgar Edward, *Justice and Home Affairs in the EU: Liberty and Security Issues after Enlargement*, Cheltenham, 2004
111. Epstein, Paul D., Stuart S. Grifel, Stephen L. Morgan, *Auditor Roles in Government Performance Measurement: A Guide to Exemplary Practices at the Local State and Provincial Levels*, The IIA Research Foundation, Altamonte Springs, Florida, 2004
112. European Central Bank, Decision (ECB/1999/5) on fraud prevention (1999/726/EC), OJ No L 291/36. Frankfurt, 1999
113. European Commission, DG Regional and Urban Policy DG Employment, Social Affairs and Inclusion, DG Maritime Affairs and Fisheries, *Joint Anti – Fraud Strategy 2015 - 2020 for ERDF - European Regional Development Fund, CF - Cohesion Fund, ESF – European Social Fund, FEAD - Fund for European Aid to the Most Deprived, EGF - European Globalisation Adjustment Fund, EUSF – Solidarity Fund and EMFF - European Maritime and Fisheries Fund*, Brussels, 2015
114. European Commission, *European Union Public Finance*, Luxembourg, 2014
115. European Commission, *Assessment Accompanying the document Proposal for a Regulation amending Regulation (EU, EURATOM) No 883/2013 of the European Parliament and of the Council of 11 September 2013 concerning investigations conducted by the European Anti-Fraud Office*

- (OLAF) as regards cooperation with the European Public Prosecutor's Office and the effectiveness of OLAF investigations {COM(2018) 338 final}, No SWD(2018) 251 final, Brussels, 2018
116. European Commission, Proposal for amending Regulation (EU, Euratom) No 883/2013 concerning investigations conducted by the European Anti-Fraud Office (OLAF) as regards cooperation with the European Public Prosecutor's Office and the effectiveness of OLAF investigations {SWD(2018) 251 final}, No COM(2018) 338 final 2018/0170 (COD), Brussels, 2018
117. European Commission, Reflection Paper on the Future of EU Finances, COM (2017) 358 final, Brussels, 2017
118. European Court of Auditors, Opinion No 2/2004, of the Court of Auditors of the European Communities on the “single audit” model and a proposal for a Community internal control framework No. (2004/C 107/01), OJ No C 107/1, Brussels, 2004
119. European Court of Auditors, *Special Report No.8/98, concerning the Commission departments specifically involved in the fight against Fraud, notably the unité de coordination de la lutte anti-fraude (UCLAF)*, OJ No C 230/1, Luxembourg, 1998.
120. European Court of Auditors, Special Report No. 1/2005 (2005/C 202/01) concerning the management of the European Anti-Fraud Office (OLAF), together with the Commission's replies (pursuant to the second subparagraph of Article 248(4) of the EC Treaty), OJ No C 202/1, Luxembourg, 2005
121. European Court of Auditors, *Special Report concerning twining as main instrument to support institution building in applicant countries*, Luxembourg, 2006
122. European Court of Human Rights, Tillack v Belgium, Application No. 20477/05, judgment of 27 November 2007, final 27/02/2008, Strasbourg, 2008
123. European Financial Control Organizations, *Internal Control Self-assessment, Conference document 14A/00 of the 4th Contact Group*, Berlin, 2000
124. European Financial Control Organizations, *Discussion paper on Risk Management, Conference document 06/01 of the 4th Contact Group*, Tallinn, 2001
125. European Financial Control Organizations, *PIFC versus Financial Inspection in the Public Administration, Conference Document 05/01 of the 4th Contact Group*, Tallinn, 2001
126. European Ombudsman, Decision 1625/2002/IJH against the European Anti-Fraud Office of 3.7.2003, Strasbourg, 2003
127. European Ombudsman, Decision 140/2004/(BB) PB against the European Anti-Fraud Office of 6.6.2005, Strasbourg, 2005

128. European Parliament, Council of the European Union, Directive 2004/17/EC coordinating the procurement procedures of entities operating in the water, energy, transport and postal services sectors, OJ No L134/1, Strasbourg, 2004
129. European Parliament, Council of the European Union, Directive 2004/18/EC on the coordination of procedures for the award of public works contracts, public supply contracts and public service contracts, OJ No L 134/114, Strasbourg, 2004
130. European Parliament, Council of the European Union, Directive 2007/66/EC amending Council Directives 89/665/EEC and 92/13/EEC with regard to improving the effectiveness of review procedures concerning the award of public contracts, OJ No L 335/31, Strasbourg, 2007
131. European Parliament, Council of the European Union, Directive 2009/81/EC on the coordination of procedures for the award of certain works contracts, supply contracts and service contracts by contracting authorities or entities in the fields of defence and security, and amending Directives 2004/17/EC and 2004/18/EC, OJ No L 216/76, Brussels, 2009
132. European Parliament, Council of the European Union, Directive 2014/23/EU on the award of concession contracts, OJ No L 94/1, Strasbourg, 2014
133. European Parliament, Council of the European Union, Directive 2014/24/EU on public procurement and repealing Directive 2004/18/EC, OJ No L 94/65, Strasbourg, 2014
134. European Parliament, Council of the European Union, Directive 2014/25/EU on procurement by entities operating in the water, energy, transport and postal services sectors and repealing Directive 2004/17/EC, OJ No L.94/243, Strasbourg, 2014
135. European Parliament, Council of the European Union, Commission of the European Communities, Interinstitutional Agreement between the European Parliament, the Council of the European Union and the Commission of the European Communities concerning internal investigations by the European Anti-fraud Office (OLAF), OJ No L 136/15, Brussels, 1999
136. European Parliament, Council of the European Union, Regulation (EC) No. 1073/1999 concerning investigations conducted by the European Anti-Fraud Office (OLAF), OJ No L 136/1, Brussels, 1999
137. European Parliament, Council of the European Union, Regulation (EC) No 45/2001 on the protection of individuals with regard to the processing of personal data by the Community institutions and bodies and on the free movement of such data, OJ No L 8/1, Brussels 2001
138. European Parliament, Council of the European Union, Regulation (EC) No. 1049/2001 regarding public access to European Parliament, Council and Commission documents, OJ No 145/43, Brussels, 2001

139. European Parliament, Council of the European Union, Regulation (EC) No. 766/2008 amending Council Regulation (EC) No 515/97 on mutual assistance between the administrative authorities of the Member States and cooperation between the latter and the Commission to ensure the correct application of the law on customs and agricultural matters, OJ L 218/48, Strasbourg, 2008
140. European Parliament, Council of the European Union, Commission of the European Union, Charter of Fundamental Rights of the European Union (2012/C 326/02), OJ No C 326/391, Strasbourg, 2012
141. European Parliament, Council of the European Union, Regulation (EU, EURATOM) No 966/2012 on the financial rules applicable to the general budget of the Union and repealing Council Regulation (EC, Euratom) No 1605/2002, OJ L 298/1, Strasbourg, 2012
142. European Parliament, Council of the European Union, Regulation (EU) No. 473/2013 on common provisions for monitoring and assessing draft budgetary plans and ensuring the correction of excessive deficit of the Member States in the euro area, OJ No L 140/11, Strasbourg, 2013
143. European Parliament, Council of the European Union, Regulation (EU) No 608/2013 concerning customs enforcement of intellectual property rights and repealing Council Regulation (EC) No 1383/2003, OJ No L 181/15, Strasbourg, 2013
144. European Parliament, Council of the European Union, Regulation (EU, EURATOM) No. 883/2013 concerning investigations conducted by the European Anti-Fraud Office (OLAF) and repealing Regulation (EC) No 1073/1999 of the European Parliament and of the Council and Council Regulation (Euratom) No 1074/1999, OJ No L 248/1, Strasbourg, 2013
145. European Parliament, Council of the European Union, Regulation (EU) 2015/1525 amending Council Regulation (EC) No 515/97 on mutual assistance between the administrative authorities of the Member States and cooperation between the latter and the Commission to ensure the correct application of the law on customs and agricultural matters, OJ No L 243/1, Strasbourg, 2015
146. European Parliament, Council of the European Union, Directive (EU) 2017/1371 on the fight against fraud to the Union's financial interests by means of criminal law, OJ No L 198/29, Strasbourg, 2017
147. Fijnaut, Cyrille, *Europe's Area of Freedom, Security and Justice, Police cooperation*, Oxford, 2006
148. Gormley, Laurence, *Introduction to the law of the European Communities, From Maastricht to Amsterdam, 3rd edition*, London/The Hague/Boston, 1998.
149. Guijarro Javier, Medina, *New model of internal control in the European Union: Its usefulness for the supreme audit institutions*, Lisboa, 2007

150. Gray, Cheryl; Herman, Joell and Ryterman, Randi, *Anticorruption in Transition: Corruption in enterprise, State Interactions in Europe and Central Asia*, World Bank, Washington DC, 2002
151. Haekkerup, Nick, *Controls and Sanctions in the EU law*, Copenhagen 2001.
152. Hepworth, Noel, *Preconditions for Successful Implementation of Accrual Accounting in Central Government in Public Money management*, CIPFA, UK, 2003
153. Hepworth, Noel, *Modern risk based approach in the public sector*, CIPFA, UK, 2006
154. Howard A. Frank, *Public Financial Management (Public Administration and Public Policy)*, CRC Press, Taylor and Francis Group, New York, 2006
155. http://bjn.gov.mk/content/documents/Strategija_e-nabavki_2016-2020.pdf
156. <http://bjn.gov.mk/ns-newsarticle-strateski-prioriteti.nsp>
157. <https://europa.eu/european-union/about-eu/agencies/europol>
158. <https://europa.eu/european-union/about-eu/figures/administration>
159. <https://europa.eu/european-union/about-eu/institutions-bodies/council-eu>
160. https://europa.eu/european-union/about-eu/institutions-bodies/court-justice_en
161. <https://europa.eu/european-union/about-eu/institutions-bodies/european-commission>
162. <https://europa.eu/european-union/about-eu/institutions-bodies/european-council>
163. https://europa.eu/european-union/about-eu/institutions-bodies/european-ombudsman_en
164. https://ec.europa.eu/info/about-european-commission/service-standards-and-principles/codes-conduct_en
165. <https://www.europol.europa.eu/content/publication/octa-2009-eu-organisedcrimethreatassessment-1463>
166. <https://www.finance.gov.mk/en/node/771>
167. <http://www.finance.gov.mk/en/node/2678>
168. https://www.finpol.gov.mk/za_upravata.html
169. <https://www.mvr.gov.mk/ShowAnnouncements.aspx?ItemID=7932&mid=1391&tabId=276&tabindex=0>
170. <https://www.ufr.gov.mk/>
171. ICF Consulting Services Limited, *Evaluation of the application of Regulation no 883/2013 concerning investigations conducted by the European Anti-Fraud Office (OLAF)*, Final report, Luxembourg, 2017
172. Ingraham, Patricia W., *In Pursuit of Performance: Management Systems in State and Local Government (Johns Hopkins Studies in Governance and Public Management)*, The Johns Hopkins University Press, Baltimore, 2007

173. International Organization of Supreme Audit Institutions – INTOSAI, *Internal Control: Providing a Foundation for Accountability in Government - An introduction to internal control for managers in governmental organizations*, Vienna, 2001
174. Jean Paul Francois v Commission of the European Communities, judgment of the Court of First Instance of 10 June 2004, Case T -307 /01, Luxembourg, 2004
175. Julnes, Patria de Lancer, *Performance-Based Management Systems: Effective Implementation and Maintenance (Public Administration and Public Policy)*, CRC Press, New York, 2009
176. Koprić, Ivan sa grupom autora, *Upravna znanost - javna uprava u suvremenom europskom kontekstu*, Pravni fakultet Sveucilista u Zagrebu, Studiski centar za javnu upravu i javne financije, Suvremena javna uprava, Zagreb, 2014.
177. Larsson, Kjell and Madsen Johannes Stenbaek, SIGMA, PMF, *Protecting the Financial interest of the State and of the European Union*, Paris, 1999
178. Lenarts, Koen and Van Nuffel, Piet, *Constitutional law of the European Union*, London 1999
179. Lilić, Stevan, *Primena koncepta Evropskog upravnog prostora u procesu pristupanja EU*, Zbornik radova Pravni kapacitet Srbije za evropske integracije, Beograd, 2008
180. Lingen, Jan-Pieter, *Commission's Management of Preparation for Accession in the Area of Financial Control: An outside view, CHU2 working document*, 2004
181. Martin, Steve, *Public Service Improvement: Policies, progress and prospects*, Knowledge Works Global Limited, Southampton, 2006
182. Matthäus - Maier, Ingrid and von Pischke, J. D., *EU Accession - Financial Sector Opportunities and Challenges for Southeast Europe*, Berlin, 2005
183. Matthäus - Maier, Ingrid and von Pischke J.D., *The Development of the Financial Sector in Southeast Europe: Innovative Approaches in Volatile Environments*, Berlin, 2004
184. Merchant Kenneth, Wim Van der Stede, *Management Control Systems: Performance Measures, Evaluation and Incentives (2nd edition)*, Pearson Education Limited, Essex, 2007
185. Meuleman, Louis, *Public Management and the Metagovernance of Hierarchies, Networks and Markets: The Feasibility of Designing and Managing Governance Style Combinations (Contributions to Management Science)*, Physica – Verlag Heidelberg, The Hague, 2008
186. Monahan, Gregory, *Enterprise Risk Management: A Methodology for Achieving Strategic Objectives*, John Wiley and Sons, Inc., New Jersey, 2008
187. Musa, Anamarija, *Europski upravni prostor: priblizavanje nacionalnih uprava*, Hrvatska javna uprava, god 6, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, Zagreb, 2006.

188. National Academy for Financing and Economy, Dutch Ministry of Finance, *MATRA Project, Straightening and Implementing the Public Internal Financial Control in Central Government*, The Hague, 2009
189. Oelmas, Marty and Vervaele, John, *The implementation of the Corpus Iuris in the Member States*, Antwerp/Groningen/Oxford, 2001
190. OECD, *The Principles of Public Administration*, The Former Yugoslav Republic of Macedonia, Paris, 2017
191. OLAF, *Seventh operational report of the European Anti-fraud Office 1 January to 31 December 2006*, Brussels, 2007
192. OLAF, *Eight operational report of the European Anti-fraud Office 1 January to 31 December 2007*, Brussels, 2008
193. OLAF, *Ninth operational report of the European Anti-fraud Office 1 January to 31 December 2008*, Brussels, 2009
194. OLAF, *Tenth operational report of the European Anti-fraud Office 1 January to 31 December 2009*, Brussels, 2010
195. OLAF, *Eleventh operational report of the European Anti-fraud Office 1 January to 31 December 2010*, Brussels, 2011
196. OLAF, *The OLAF Report 2017*, Luxembourg, 2011
197. OLAF, *The OLAF Report 2017*, Luxembourg, 2012
198. OLAF, *The OLAF Report 2017*, Luxembourg, 2013
199. OLAF, *The OLAF Report 2017*, Luxembourg, 2014
200. OLAF, *The OLAF Report 2017*, Luxembourg, 2015
201. OLAF, *The OLAF Report 2017*, Luxembourg, 2016
202. OLAF, *The OLAF Report 2017*, Luxembourg, 2017
203. OLAF, *The OLAF Report 2017*, Luxembourg, 2018
204. OLAF Manual, Brussels, 2009
205. OLAF Supervisory Committee, *Opinion 2/2006 (2008/C 123/01) concerning the reform of Regulation 1073/99 concerning investigations conducted by the European Anti-Fraud Office (OLAF)*, OJ No C 123/1, Brussels, 2008
206. Olsen, Johan, *Towards a European Administrative Space*, *Journal of European Public Policy* 2003
207. Pratley, Alan, *Financial Control and Audit in the European Union*, SIGMA paper Nr.19, Paris, 1996

208. Public Expenditure and Financial Accountability, World Bank, PEFA Secretariat, *Public Financial Management Performance Measurement Framework*, Washington, 2005
209. Pujas, Veronique, *The European Anti-Fraud Office (OLAF): a European policy to fight against economic and financial fraud*, Journal of European Public Policy, p. 778-797, Brussels, 2003
210. Raaum, Ronell B. and Stephen L. Morgan, *Performance Auditing: A Measurement Approach - 2nd Edition*, The IIA Research Foundation, Altamonte Springs, Florida, 2009
211. Reed. B.J. and Swain W. John, *Public Finance Administration*, Sage Publications LTD, London, 1997
212. Rose Akerman, Susan, *Corruption and Government*, Yale University, Connecticut, 1999
213. SIGMA, *Management Control in Modern Government Administrations: Some Comparative Practices*, SIGMA Paper no.4, Paris, 1996
214. SIGMA, *Cooperation of SAIs with Parliamentary Audit Committees: Executive Summary*, SIGMA Paper no.33, Paris, 2002
215. SIGMA, *Sustainability of Civil Service Reforms in Central and Eastern Europe Five Years After EU Accession*, SIGMA Paper no.44, Paris, 2009
216. SIGMA, *Developing effective working relationships between supreme audit institutions and parliaments*, SIGMA Paper No. 54, Paris, 2017
217. Simac, Neven, *Evropski upravni prostor i evropska načela javne uprave*, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, br.2, str. 351, Split, 2012
218. Simmony, Marc, *Le controle Financier Public dans le cadre de L'Union Europeenne de son elargissement*, *Revue Francaise de Finances Publiques* no.77, Paris, 2002
219. Southeast Europe Leadership for Development and Integrity, *Anti-Corruption Reloaded Assessment of Southeast Europe*: http://seldi.net/fileadmin/public/PDF/Publications/RAR/SELDI_RAR.pdf
220. Stefanou, Constantin and Xanthaki, Helen, *Financial Crime in the EU: Criminal Records as Effective Tools or Missed Opportunities*, The Hague, 2005
221. Stefanou, Constantin, White Simone and Xanthaki, Helen, *OLAF at the Crossroads, Action against EU Fraud*, Oxford and Portland, Oregon, 2011
222. Tillack, Hans - Martin v Commission of the European Communities, Case T 193/04, Luxembourg, 2006
223. Treaty for establishing a single Council and a single Commission of the European Communities, OJ No 152, Brussels, 1965.
224. Treaty of Amsterdam Amending the Treaty on European Union, The Treaties Establishing the European Communities and Related Acts, 1997

225. Treaty establishing the European Coal and Steel Community, Paris, 1951
226. Treaty establishing the European Economic Community, Rome, 1957
227. Treaty on European Union, Maastricht, 1992
228. Treaty of Lisbon, Amending the Treaty of the European Union and the Treaty Establishing the European Community, 2007
229. United Nations Development Programme, *New Public Finance, Responding to Global Challenges*, Oxford University Press, New York, 2005
230. Valsamis, Mitsilegas, *Money Laundering Counter-Measures in the European Union: A New Paradigm of Security Governance Versus Fundamental Legal Principles (European Business Law and Practice)*, Kluwer Law International, The Hague, 2003
231. Valsamis, Mitsilegas, *EU criminal law*, Oxford and Portland, Hart Publishing, 2009
232. Van den Wyngaert, Christina, *The protection of the financial interests of the EU in the Candidate States. Perspectives on the Future of Judicial Integration in Europe*, ERA Forum 3-2001, p. 35, Berlin/Heidelberg, 2001
233. Vervaele John, *Towards an Independent European Agency to Fight Fraud and Corruption in the EU*, Vol. 713, Antwerp/Groningen/Oxford, 1999
234. Vervaele John, *Community Regulation and Operational Application of Investigative Powers, the Gathering and Use of Evidence with Regard to the Infringement of EC Financial Interests*, Antwerp/Groningen/Oxford, 1999
235. Vervaele John, *Transnational Enforcement of the Financial Interests of the European Union, Developments in the Treaty of Amsterdam and the Corpus Juris*, Antwerp/Groningen/Oxford, 1999
236. Whicker, Lynn, Marcia and Areson W. Todd, *Public Sector Management*, New York, 1990
237. White, Simone, *Protection of the Financial Interests of the European Communities: The fight against fraud and corruption*, The Hague/London/Boston, 1998.
238. Widdershoven, Rob, *The Role of National Administrative Law in Transnational Enforcement Cooperation*, Antwerp/Groningen/Oxford, 1999
239. Williamson, Gray, Cheryl and World Bank Public Sector Board, *Reforming Public Institutions and Strengthening Governance: A World Bank Strategy Implementation Update*, Washington DC, 2003
240. www.bjn.gov.mk
241. www.e-nabavki.gov.mk
242. www.ener.gov.mk
243. www.europarl.europa.eu/aboutparliament