ДРЖАВЕН ЗАВОД ЗА РЕВИЗИЈА
ENTI SHTETËROR I REVIZIONIT
STATE AUDIT OFFICE

КОНЕЧЕН ИЗВЕШТАЈ

ЗА ИЗВРШЕНА РЕВИЗИЈА НА

ФИНАНСИСКИОТ ИЗВЕШТАЈ ЗА ПРИХОДИТЕ И РАСХОДИТЕ И РЕВИЗИЈА НА УСОГЛАСЕНОСТ НА

„ИЗБОРНА КАМПАЊА - ПРЕТСЕДАТЕЛСКИ ИЗБОРИ 2019 - ГОРДАНА СИЉАНОВСКА ДАВКОВА, КАНДИДАТ ЗА ПРЕТСЕДАТЕЛ„

01 2019 04 04

Скопје, март 2020

С О Д Р Ж И Н А

Опис	Страна
КОНЕЧЕН ИЗВЕШТАЈ НА ОВЛАСТЕНИОТ ДРЖАВЕН РЕВИЗОР	1 - 18
Финансиски извештај за приходите и расходите на „Изборна кампања – претседателски избори 2019 – Гордана Сиљановска Давкова, кандидат за претседател„	19
Основни политики и образложенија кон финансиските извештаи	
- Вовед	20 -22
- Основни политики	22 -25
- Финансиски извештај за приходите и расходите	26 -29

Кратенки користени во извештајот:

РСМ – Република Северна Македонија
ДЗР – Државен завод за ревизија
ДИК – Државна изборна комисија
ДКСК – Државна комисија за спречување корупција
ЕДБ – Единствен даночен број

ДРЖАВЕН ЗАВОД ЗА РЕВИЗИЈА
ENTI SHTETËROR I REVIZIONIT
STATE AUDIT OFFICE

Број: 10-156/3
Датум: 23.03.2020

КОНЕЧЕН ИЗВЕШТАЈ НА ОВЛАСТЕНИОТ ДРЖАВЕН РЕВИЗОР

Резиме

Извршивме ревизија на финансискиот извештај за приходите и расходите, заедно со ревизија на усогласеност на „Изборна кампања - претседателски избори 2019 - Гордана Сиљановска Давкова, кандидат за претседател" (во натамошниот текст Претседателски избори 2019). Финансискиот извештај, предмет на ревизија го опфаќа периодот од 26.03.2019 до 11.08.2019 година.

За финансискиот извештај за приходите и расходите за „Изборна кампања - претседателски избори 2019 - Гордана Сиљановска Давкова, кандидат за претседател" изразивме мислење без резерва за вистинитоста и објективноста на финансискиот извештај и за усогласеноста со законската регулатива, упатства и воспоставени политики.

Со ревизијата констатирани се следните состојби:

Во делот на нагласување на прашања за неизвесност и континуитет ги обелоденуваме следните состојби:

- мониторингот на платеното политичко рекламирање од страна на Агенцијата за аудио и аудиовизуелни и медиумски услуги е извршен врз основа на доставени податоци од радиодифузерите, со што е оневозможено Агенцијата да ја потврди точноста и целосноста на податоците прикажани во извештаите;
- дел од неисплатените обврски за политичко рекламирање во изборната кампања се пренесени на сметката за редовно работење на Политичката партија;
- дел од обврските за политичко рекламирање во изборната кампања не се платени од страна на ДИК спрема радиодифузери и интернет портали, поради ненавремена достава на ценовници;
- во Вкупниот финансиски извештај за изборната кампања прикажани се расходи за платените обврски за политичко рекламирање од страна на ДИК по склучени договори за асигнација, како и приходи за обезбедените средства, но трансакциите не се извршени преку трансакациската сметка за изборната кампања.

Во делот на Останати прашања, во однос на Изборниот законик, во Нацрт извештајот на овластениот државен ревизор констатиравме состојби, од кои дел се надминати со донесување на Законот за изменување и дополнување на Изборниот законик, објавен во „Службен весник на РСМ број 42“ од 16.02.2020 година. За дел од утврдените слабости потребно е дополнително усогласување на Изборниот законик и тоа:

- усогласување на членовите 87 и 88 став 3 во кои се уредени случаите на исплата/неисплата на средства и висината на средствата за избраните кандидати, имајќи го предвид бришењето на член 86 од Изборниот законик, кој го уредуваше надоместокот на трошоците за избори по избран кандидат;
- доуредување на член 75 од Изборниот законик, во делот на начинот на кој донаторите ќе докажат дека не се поврзани лица со радиодифузерите, печатените медиуми и електронските медиуми (интернет порталите);
- доуредување на член 85 од изборниот законик во случаите кога во Вкупниот финансиски извештај се прикажани вишок на собрани средства, кога како учесник во изборната кампања не се јавува само група на избирачи, туку и политичка партија или коалиција, како и во случаи кога има неплатени обврски;
- со измените и дополнувањата на Изборниот законик од февруари 2019 година изменет е член 76-в, со што сите претходно определени активности и надлежности на ДИК во однос на надзорот на интернет порталите се бришат, без определување на надлежен орган за следење и известување за изборното медиумско претставување на електронските медиуми (интернет портали);
- потребно е да се преиспита крајниот рок за уплата на донациите за финансирање на изборната кампања, уреден во член 71 став 6, согласно кој до објавување на конечноста на резултатите од изборната кампања, односно најдоцна до денот на завршување на изборната кампања;
- постои потреба од пропишување на обврска за правните лица, општините во РСМ и градот Скопје кои стопанисуваат со рекламните паноа и билборди да доставуваат ценовник, а општините во РСМ и градот Скопје и извештај до надлежните органи за искористените рекламни паноа и билборди и средствата кои се платени или се побаруваат по тој основ.

Надлежните институции потребно е да преземат активности за надминување на утврдените системски слабости.

Од страна на овластеното лице од учесникот во изборната кампања, не се добиени забелешки на Нацрт извештајот на овластениот државен ревизор.

1. Вовед

1.1. Извршивме ревизија на приложениот финансиски извештај на страна 19 заедно со ревизија на усогласеност на „Изборна кампања - претседателски избори 2019 - Гордана Сиљановска Давкова, кандидат за претседател“, кој се состои од финансиски извештај за приходите и расходите за периодот од 26.03.2019 до 11.08.2019 година и преглед на значајни политики и објаснувачки белешки кон финансискиот извештај.

1.2. Ревизијата на финансискиот извештај од точка 1.1. на овој извештај е извршена согласно член 22 став 1 од Законот за државната ревизија и Годишната програма за работа на Државниот завод за ревизија согласно член 23 од Законот за државната ревизија.

1.3. Не е вршена ревизија ниту сме издале било каков извештај за финансискиот извештај за сметката на „Изборна кампања - претседателски избори 2019 - Гордана Сиљановска Давкова, кандидат за претседател“, поради тоа што сметката е отворена за еден изборен циклус.

1.4. Финансискиот извештај од точка 1.1. на овој извештај, е одговорност на „Изборна кампања - претседателски избори 2019 - Гордана Сиљановска Давкова, кандидат за претседател“, застапувана од:

- Игор Јанушев, овластено лице

Оваа одговорност вклучува дизајнирање, имплементација и одржување на интерна контрола која што е релевантна за подготвување и објективно презентирање на финансискиот извештај којшто е ослободен од материјално погрешни прикажувања, без разлика дали се резултат на измами или грешки; избор и примена на соодветни сметководствени политики, како и правење на сметководствени проценки кои што се разумни во околностите.

Раководството на субјектот е исто така одговорно за осигурување дека активностите, финансиските трансакции и информации, рефлектирани во финансискиот извештај се во согласност со релевантната законска регулатива, упатства и воспоставени политики.

1.5. Одговорност на ревизорите е да изразат мислење за финансискиот извештај од точка 1.1., врз основа на извршената ревизија. Оваа одговорност вклучува и изразување мислење за тоа, дали активностите, финансиските трансакции и информации рефлектирани во финансискиот извештај се, во сите материјални аспекти, во согласност со релевантната законска регулатива, упатства и воспоставени политики.
Оваа одговорност вклучува извршување на постапки за добивање ревизорски доказ за тоа дали приходите и трошоците на учесникот во изборната кампања

се користени за планираните намени утврдени од страна на законодавецот. Таквите постапки вклучуваат и проценка на ризикот од неусогласеност.
Ревизијата е извршена во согласност со Ревизорските стандарди на Врховните ревизорски институции (ISSAI). Овие стандарди налагаат да ги почитуваме етичките барања и да ја планираме и извршиме ревизијата со цел да добиеме разумно уверување за тоа дали финансискиот извештај е ослободен од материјално погрешни прикажувања. Ревизијата вклучува извршување на постапки за прибавување на достатни соодветни ревизорски докази како поткрепа на нашите заклучоци. Избраните постапки зависат од расудувањето на ревизорот, вклучувајќи ја и проценката на ризикот од материјална неусогласеност, без разлика дали е резултат на измами или грешки.

При процена на ризикот, ревизорот ги разгледува внатрешните контроли релевантни за подготвување и објективно презентирање на финансискиот извештај со цел да се дизајнираат ревизорски постапки кои се соодветни во околностите, но не за целите на изразување на мислење за ефективноста на внатрешните контроли на субјектот. Ревизијата исто така вклучува оценка на соодветноста на користените сметководствени политики и на разумноста на сметководствени проценки направени од страна на раководството на субјектот, како и оценка на севкупното презентирање на финансискиот извештај. Веруваме дека ревизорските докази коишто ги имаме прибавено се достатни и соодветни за да обезбедат основа за нашето ревизорско мислење.

2. Цели, заснованост и период на вршење на ревизијата

2.1. Цел на ревизијата на финансискиот извештај е да му овозможи на ревизорот да добие разумно уверување за тоа дали финансискиот извештај е ослободен од материјално погрешни прикажувања без разлика дали е резултат на измами или грешки и да изрази мислење за тоа дали финансискиот извештај е изготвен, во сите материјални аспекти, во согласност со применливата рамка за финансиско известување и да известува за финансискиот извештај и да комуницира, во согласност со ревизорските наоди.

Цел на ревизијата на усогласеност во врска со ревизијата на финансискиот извештај е да му овозможи на ревизорот да добие разумно уверување за тоа дали активностите, финансиските трансакции и информациите рефлектирани во финансискиот извештај се во сите материјални аспекти, во согласност со релевантната законска регулатива, упатства и воспоставени политики и да ја известува законодавната власт и други соодветни тела за наоди и расудувања.

2.2. Финансискиот извештај кој е предмет на овој извештај е составен според применливата рамка за финансиско известување во Република Македонија.

2.3. Ревизијата од точка 1.1. погоре е планирана и извршена во периодот од 18.11.2019 до 20.12.2019 година кај „Изборна кампања - претседателски избори

2019 - Гордана Сиљановска Давкова, кандидат за претседател“, од тим на Државниот завод за ревизија.

2.4. **Наоди и препораки**

Прашањата кои ги покрива овој извештај беа дискутирани на завршниот состанок со овластеното лице на учесникот во изборната кампања, одржан на ден 09.01.2020 година.

Од страна на овластеното лице од учесникот во изборната кампања, не се добиени забелешки на Нацрт извештајот на овластениот државен ревизор број 10-156/2 од 28.01.2020 година.

3. Ревизорско мислење

Мислење за финансиски извештај

Според наше мислење, Вкупниот финансиски извештај ги претставува вистинито и објективно, во сите материјални аспекти, финансиската состојба на „Изборна кампања - претседателски избори 2019 - Гордана Сиљановска Давкова, кандидат за претседател“ за периодот 26.03.2019 до 11.08.2019 година, како и резултатите на финансиските активности за годината која завршува со тој датум, во согласност со важечката законска регулатива.

Мислење за усогласеност со закони и прописи

Според наше мислење, активностите, финансиските трансакции и информации, рефлектирани во Вкупниот финансиски извештај на „Изборна кампања - претседателски избори 2019 - Гордана Сиљановска Давкова, кандидат за претседател“ за периодот 26.03.2019 до 11.08.2019 година, во сите материјални аспекти, се во согласност со релевантната законска регулатива, упатства и воспоставени политики.

4. Нагласување на прашања за неизвесност и континуитет

4.1. Согласно член 76-в од Изборниот законик, Агенцијата за аудио и аудиовизуелни и медиумски услуги (во понатамошниот текст Агенцијата) има обврска за следење на изборното медиумско претставување и програмскиот сервис на радиодифузерите, од денот на распишувањето на изборите до завршување на гласањето на денот на одржувањето на изборите. За извршеното следење на изборното медиумско претставување Агенцијата има обврска седмично да доставува извештаи до ДИК, а за време на изборната кампања дневни извештаи, кои треба да ги објавува на својата веб страната.
Постапувајќи согласно наведениот закон, во февруари 2019 година, Агенцијата донела Методологија за мониторинг на изборното медиумско претставување преку радио и телевизиските програмски сервиси за време на изборните

процеси, со која се дефинирани начинот на мониторирање, изборот на примерок, како и периодот на мониторирање.

Според наведената Методологија, мониторингот на изборното медиумско претставување се спроведува на два начина:

- преку анализа на примерок или преку анализа на вкупно емитуваната програма на радиодифузерите, врз основа на снимки направени од Агенцијата или доставени од радиодифузерите или
- преку анализа на доставени податоци од радијата и телевизиите. Податоците што ги доставуваат радиодифузерите се однесуваат на конкретни временски периоди и може да бидат организирани во прашалници/обрасци кои Агенцијата однапред ги подготвува и ги дистрибуира. По потреба, ваквиот мониторинг може да се спроведе и со овозможување пристап на радиодифузерите до апликацијата за мониторинг, каде што директно ќе ги внесат податоците поврзани со покривањето на изборниот процес.

Сите податоци поврзани со изборното медиумско претставување, без оглед дали Агенцијата сама ги обезбедила или пак биле доставени од радиодифузерите, се внесуваат во апликацијата за мониторинг за понатамошни анализи.

За претседателските избори 2019 година, мониторингот од страна на Агенцијата е вршен врз основа податоци доставени од страна на радиодифузерите за изборното медиумско претставување, за што се изготвени извештаи за првиот круг (од 01 до 07 април 2019 година) и за вториот круг од Претседателските избори 2019 година (08 април – 03 мај 2019 година).

Со ваквиот начин на прибирање на податоците за изборното медиумско претставување од страна на Агенцијата, при кој внесените податоци од радиодифузерите во целост се преземени како реализирани услуги, без притоа да се спроведе мониторирање, следење или верификација на нивната веродостојност, не овозможува Агенцијата да ја потврди точноста и целосноста на податоците прикажани во извештаите.

Истакнуваме дека со донесувањето на Закон за изменување и дополнување на Изборниот законик од 16.02.2020 година, во член 30 извршено е менување на член 76-в, односно додаден е нов став 10, со кој Агенцијата е должна да воспостави целосен мониторинг над радиодифузерите учесници во изборната кампања.

4.2. Со извршената анализа на Вкупниот финансиски извештај на „Изборна кампања - претседателски избори 2019 - Гордана Сиљановска Давкова, кандидат за претседател“, ги констатиравме следните состојби:

- Политичката партија ВМРО-ДПМНЕ пред отпочнување на изборната

кампања има склучено Договор[1] со кандидатот, во кој е уредено дека по завршување на Претседателските избори 2019 година и згаснувањето на правниот субјект на учесникот во изборната кампања, сите права и обврски кои ќе произлезат од наведениот договор ќе бидат преземени од страна на Партијата. По завршување на изборната кампања, неплатените обврски во износ од 24.510 илјади денари се преземени на сметката за редовно работење, за кои склучени се договори за преземање и регулирање на долг[2] помеѓу Политичката партија и доверителите. Со увид во доставената документација, утврдивме дека до моментот на известување по извршената ревизија, од сметката за редовно работење на Политичката партија, исплатен е дел од обврските во износ од 3.657 илјади денари, а за останатиот дел утврдена е динамика на плаќање во наредниот период.

Ревизијата има обврска да обелодени дека до Државниот завод за ревизија доставен е записник[3] кој се однесува на извршена контрола кај еден даночен обврзник, кон кој учесникот во изборната кампања има неподмирени обврски по основ на извршени услуги за изборната кампања. Со извршениот увид во податоците од записникот, не констатиравме разлики во податоците во сметководствената евиденција на учесникот во изборната кампања со податоците кај добавувачот, прикажани во наведениот записник;

- обврските кон три електронски медиуми (интернет портали) во износ од 722 илјади денари не се прифатени за плаќање од страна на ДИК, поради не доставени ценовници во законски предвидениот рок;
- во врска со неплатената обврска од страна на ДИК кон еден радиодифузер во износ од 1.541 илјади денари, кој бил предмет на судска постапка во текот на изборната кампања, ги констатиравме следните состојби:

– на ден 12.04.2019 година донесено е решение[4] од страна на Основен суд Скопје 2 – Скопје, со кое се наложува на ДИК ценовникот на радиодифузерот веднаш да го објави на својата официјална web страна и истиот да го испрати до политичките партии учесници во изборниот процес. По доставување на ценовникот, учесниците во изборната кампања склучиле договори со радиодифузерот за медиумско претставување;

– На ден 15.04.2019 година од страна на ДИК поднесена е жалба[5] против наведеното решение, по која донесено е Решение[6] од Апелационен суд

[1]Договор за регулирање на права и обврски за заеднички настап на Претседателски избори 2019 година број 02-295/1 од 18.03.2019 г.

[2]Број 02-403/1 од 30.10.2019 г. и Број 02-404/1 од 30.10.2019 г.

[3]Записник од надворешна контрола, број 28-13/07190-0405/1 од 21.10.2019 г.

[4]Решение број ЗВПП2 број 372/19 од 12.04.2019 г.

[5] Жалба од 15.04.2019 г.

Скопје со кое предметот се враќа на првостепениот суд на повторно одлучување и

– На ден 22.05.2019 година Основен суд Скопје 2 – Скопје носи решение[7] со кое првично донесеното решение се отфрла како безпредметно. Врз основа на ова решение, ДИК не склучил договори за асигнација, поради што преземените обврски за платено политичко рекламирање кон овој радиодифузер, кај сите учесници во изборната кампања, не се платени од страна на ДИК.

Потребно е доуредување на законската регулатива во насока на пропишување на одредба со која ќе се уреди дека учесникот во изборната кампања може да преземе обврски само во рамки на обезбедените средства (образложено во точка 6.1.4. од Извештајот).

4.3. Со измените на Изборниот законик објавени во „Службен весник на РМ“ број 140/2018 и 27/2019, во член 76-д од Изборниот законик, е уредено плаќањето кон радиодифузерите, печатените медиуми и електронски медиуми (портали) за политичко рекламирање на учесниците во изборниот процес, односно финансиските средства се обезбедуваат од средствата на Буџетот на РСМ, а ДИК ги исплаќа средствата врз основа на доставена фактура од страна на радиодифузерите, печатените медиуми и електронски медиуми (портали). Во постапката на реализација на исплатата на средствата, врз основа на одредбите од Законот за облигационите односи[8], склучени се повеќе Договори за асигнација[9] помеѓу учесникот во кампањата (асигнант), ДИК (асигнат) и радиодифузери (асигнатор), со кои, претседателскиот кандидат ја овластува ДИК во негово име да му исплати на радиодифузерот определен паричен износ на средства врз основа на доставена фактура.

Со увид во поткрепувачката документација и начинот на вршење на сметководствената евиденцијата на трансакциите поврзани со извршените плаќања на парични средства во вкупен износ од 87.441 илјади денари од страна на ДИК, утврдивме дека не се земени предвид членот 17 и членот 18 од Законот за платниот промет[10] и одредбите од дел II точка 8.4, потточка 18, став

[6] Решение број ТСЖ број 897/19 од 09.05.2019 г.

[7] Решение број ЗВПП2 – 398/19 од 22.05.2019 г.

[8] „Службен весник на Република Македонија“ број 18/01, 4/02, 5/03, 84/08, 81/09,161/09, 23/13 123/13, Одлука на Уставниот суд на Република Македонија У.бр.121 /2001 објавена во „Службен весник на Република Македонија “ бр.78/01 и Одлука на Уставниот суд на Република Македонија У.бр.67/2002 објавена во „Службен весник на Република Македонија “ бр.59/02

[9] Во член 1059 од Законот за облигационите односи е определено „Со упатување (асигнација) едно лице, упатувач (асигнат) овластува друго лице, упатеник, (асигнант), за негова сметка да изврши нешто за определено трето лице, примач на упатување (асигнатор), а него го овластува да го прими тоа извршување од свое име„

[10] „Службен весник на Република Македонија„ број 113/07, 22/08, 159/08, 133/09, 145/10, 35/11, 11/12, 59/12, 166/12, 170/13,153/15, 199/15, 193/17 и „Службен весник на Република Северна Македонија„ број 7/19

6 од Упатството за формата и содржината на платните инструменти за вршење на платниот промет во земјата[11], каде е пропишано дека вршењето на платниот промет со асигнација, треба да се реализира преку трансакциската сметка, со Налог за пренос (образец ПП30), односно ....„*овој платен инструмент може да се користи кога преносот на средства се врши меѓу две сметки на ист учесник, па дури и кога се врши книжење на одреден износ на средства во полза и на товар на иста сметка на учесникот како резултат на компензација, асигнација, цесија, преземање на долг, пренос на хартии од вредност и по основа на други пресметки пропишани со закон„*.

Истакнуваме дека и покрај утврдената состојба, приходите и расходите се искажани во Вкупниот финансиски извештај на „Изборна кампања - претседателски избори 2019 - Гордана Сиљановска Давкова, кандидат за претседател".

5. Останати прашања

Ревизијата има обврска да обелодени дека во текот на 2018 и 2019 година извршени се неколку измени и дополнувања на Изборниот законик[12] со кои поголем дел од утврдените слабости истакнати во извештаите на овластениот државен ревизор за одржаните локални избори во 2017 година се надминати.

Поради тоа што на ден 16.02.2020 година донесен е Закон за изменување и дополнување на Изборниот законик, објавен во Службен весник на РСМ број 42, дел од утврдените слабости содржани во Нацрт извештајот на овластениот државен ревизор за одржаните претседателски избори 2019, претрпеа измени и истите се усогласени со наведените измени и дополнувања на законот.

Дополнителните системски слабости на Изборниот законик, кои произлегуваат од Закон за изменување и дополнување на Изборниот законик, ќе бидат предмет на анализа во ревизорските извештаи на Предвремените избори за пратеници во Собранието на Република Северна Македонија 2020.

За дел од утврдените слабости во Нацрт извештајот на овластениот државен ревизор потребно е дополнително усогласување на Изборниот законик и тоа:

[11] „Службен весник на Република Македонија" број 161/07, 56/08, 114/08, 149/08, 165/08, 95/09, 18/11, 77/12 и 197/17)

[12] „Службен весник на Република Македонија " број: 40/2006, 136/2008, 44/11, 51/11, 142/12, 31/13 34/13, 14/14, 196/15, 35/16, 97/16, 99/16, 136/16, 142/16, 67/17, 125/17, 35/18, 99/18 ,140/18,208/18 и „Службен весник на Република Северна Македонија„ број 7/19, 27/19,98/19 и 146/19-ОУС

5.1. Финансирање на изборната кампања

5.1.1. Со Законот за изменување и дополнување на Изборниот законик („Службен весник на РМ“ број 140/2018) извршени се измени во член 71, односно дододен е нов став 7 кој гласи: „*на трансакционата сметка за изборна кампања може да се депонираат и средства од основната жиро-сметка на политичката партија, како и од посебните жиро-сметки за средствата обезбедени преку кредит. Политичката партија може да врши пренос од трансакциската сметка за изборна кампања на основната жиро-сметка на партијата*“. Со оваа измена дадена е можност за трансфер на средства помеѓу жиро-сметките без да се прецизира дали трансферираните средства ќе бидат извор на финансирање на изборната кампања или учесниците ќе имаат обврска да ги вратат средствата на сметката на политичката партија за редовно работење, односно на посебните жиро-сметки за средствата обезбедени преку кредит, како и роковите и начинот за враќање на истите.

Истакнуваме дека изворите на финансирање на изборната кампања се пропишани во член 83 став 2 од Изборниот законик и тоа од членарина на политичката партија и донации од правни и физички лица, поради што ревизијата е на мислење дека потребно е доуредување на Изборниот законик и усогласување на член 71 став 7 со член 83 став 2 од Изборниот законик.

Со донесувањето на Закон за изменување и дополнување на Изборниот законик од 16.02.2020 година, во член 33 извршена е измена на член 83 став 2 од Изборниот законик, со кој е уредено дека изборната кампања може да се финансира и од средства од редовната сметка и кредити на политичката партија наменети за изборната кампања, со што системската слабост е надмината.

Истакнуваме дека во јули 2019 година, политичката партија ВМРО ДПМНЕ со деловна банка има склучено Договор[13] за одобрување на долгорочен кредит на износ од 15.000 илјади денари. Средствата од одобрениот кредит се префрлени на сметката „Изборна кампања - претседателски избори 2019 - Гордана Сиљановска Давкова, кандидат за претседател“. Финансирањето на изборната кампања со средства од кредит е утврдено и во член 6 од склучениот Договор[14] помеѓу Политичката партија и учесникот во изборната кампања.

[13] Договор за одобрување долгорочен кредит број 02-110-575/2 од 05.07.2019г. и Анекс 1 кон Договорот за одобрување долгорочен кредит број 02-110-856/2 од 26.09.2019 г.

[14] Договор за регулирање на права и обврски за заеднички настап на Претседателски избори 2019 година број 02-295/1 од 18.03.2019 г.

5.1.2. Со измените и дополнувањата на Изборниот законик објавени во „Службен весник на Република Македонија“ број 140/2018 и 27/2019 пропишан е нов начин на финансирање на учесниците во изборната кампања со средствата од Буџетот на РСМ.

Имено, во член 76-д од законот утврдено е дека средствата за подмирување на обврските спрема радиодифузерите, печатените медиуми и електронски медиуми (портали), во делот на објавувањето на платеното политичко рекламирање, ќе бидат обезбедени од Буџетот на РСМ, како и тоа дека исплатата на трошоците за оваа намена ќе се врши од страна на ДИК.

Истакнуваме дека со наведените измени и дополнувања на Изборниот законик, не е пропишан начинот на утврдување и висината на вкупните средствата кои ќе се обезбедуваат од Буџетот на РСМ за платеното политичко рекламирање, како и начинот и критериумите кои ќе се применуваат при распределба на овие средства по одделните учесници во изборната кампања.

Поради наведеното ревизијата смета дека има потреба од доуредување на Изборниот законик во делот на утврдување на висината и начинот на распределба на средствата од Буџетот на РСМ за платеното политичко рекламирање.

Со донесувањето на Закон за изменување и дополнување на Изборниот законик од 16.02.2020 година, во член 31 извршена е измена на член 76-д од Изборниот законик, со кој е уредено утврдувањето на висината и начинот на распределба на средствата од Буџетот на РСМ за платеното политичко рекламирање, со што системската слабост е надмината.

Учесниците во изборната кампања за спроведените избори пред донесување на наведените измените во 2018 година, средствата од Буџетот на РСМ ги добиваа во вид на надоместокот на трошоци за избори, пропишани во член 86 од Изборниот законик. Имено, членот 86 ги регулираше ***правата и висината*** (15 денари по добиен глас за избран кандидат или освоени најмалку 1,5% од вкупниот број гласови од излезените гласачи), ***рокот*** (три/девет месеци од конечните изборни резултати) ***и начинот*** на исплата на надоместокот на трошоци за избори (одлука од надлежен орган по претходно доставено барање од учесникот во изборната кампања до ДИК).

Со измените и дополнувањата на Изборниот законик објавени во „Службен весник на РМ“ број 140/2018 членот 86 е избришан, при што стануваат неприменливи одредбите на членовите 83, 87 и 88 став 3 со кои се пропишани изворите на финансирање, случаи на исплата/неисплата на средства, како и висината на средства за избрани кандидати. Утврдената состојба упатува на потребата од преземање на дополнителни активности од страна на надлежните органи за усогласување на наведените законски одредби.

Со донесувањето на Закон за изменување и дополнување на Изборниот законик од 16.02.2020 година, во член 33 извршено е усогласување само на членот 83 став 1 кој се однесува на изворите на финансирање, додека

членовите 87 и 88 став 3 во кои се уредени случаите на исплата/неисплата на средства, како и висината на средства за избрани кандидати, остануваат непроменети, поради што потребни се дополнителни активности од страна на надлежните органи за усогласување на истите.

5.1.3. Ревизијата истакнува дека има потреба од доуредување и прецизирање на членот 75 од Изборниот законик со кој е пропишано дека *„радиодифузерите, печатените медиуми и електронските медиуми (интернет порталите), како и нивните поврзани лица не смеат на било каков начин да финансираат или да даваат донации на политичките партии*“. Како поврзани лица се сметаат лицата дефинирани во членот 36 од Законот за аудио и аудиовизуелни медиумски услуги. Дефинираниот опфат на поврзани лица го отежнува нивното препознавање во случај истите да се јават како донатори во изборна кампања.

Поради наведеното ревизијата смета дека е потребно да се уреди начинот на кој донаторите ќе докажат дека не се „поврзани лица„ со радиодифузерите, печатените медиуми и електронските медиуми (интернет порталите).

Со донесувањето на Закон за изменување и дополнување на Изборниот законик од 16.02.2020 година, не е извршено доуредување на членот 75 од Изборниот законик, со што системската слабост не е надмината.

5.1.4. Во член 85 став 5 од Изборниот законик уреден е начинот на постапување на група избирачи како учесници во изборна кампања, во случаи кога постои вишок на собрани средства на сметката за изборна кампања, за кои е предвидено да се подарат во добротворни цели.

Ревизијата смета дека постои потреба од законско регулирање на одредбите од член 85 од Изборниот законик, во делот на начинот на постапување за случаите кога во Вкупниот финансиски извештај се прикажани:

- вишок на собрани средства, кога како учесник во изборната кампања не се јавува само група на избирачи, туку и политичка партија или коалиција, со што ќе се обезбеди еднакво постапување за сите учесници во изборната кампања дефинирани во член 2 став 1 точка 14 од Изборниот законик и
- повеќе расходи од приходи, односно неплатени обврски, во насока на пропишување на одредба со која ќе се уреди дека учесникот во изборната кампања може да преземе обврски само во рамки на обезбедените средства, имајќи го притоа во предвид член 71, став 10 од Изборниот законик, во кој е уредено дека сите трошоци за кампањата исклучиво ќе се покријат од средствата на сметката за изборна кампања.

Со донесувањето на Закон за изменување и дополнување на Изборниот законик од 16.02.2020 година, не е извршено законско дорегулирање на одредбите од член 85 од Изборниот законик, со што системската слабост не е надмината.

5.1.5. Во ревизорските извештаи за извршените ревизии на спроведувањето на Локалните избори 2017 година, ревизијата истакна дека со измените и дополнувањата на Изборниот законик од 30.07.2018 година извршено е менување на член 76-в со кој за електронските медиуми (интернет портали) наместо Агенцијата, ДИК добива надлежности во делот на следење и известување за изборното медиумско претставување на електронските медиуми (интернет портали), како и покренување на прекршочни постапки против истите во случај на непостапување по законикот.

Истакнуваме дека со измените и дополнувањата на Изборниот законик од февруари 2019 година[15], сите горенаведени активности кои треба да ги спроведува ДИК во однос на надзорот на интернет порталите се бришат, без определување на институција надлежна за следење и надзор на изборното медиумско претставување преку интернет порталите. Имено, останата е само законската обврска истите да се регистрираат во Регистарот на електронски медиуми (интернет портали) кои обезбедуваат платено политичко рекламирање за учесниците во изборната кампања, кој го води ДИК, да доставуваат ценовници и Извештај за рекламниот простор искористен од секој од учесниците во изборната кампања и средствата кои се платени или се побаруваат по таа основа.

Наведената состојба упатува на потребата во законската регулатива да се определи надлежен орган за следење и известување за изборното медиумско претставување на електронските медиуми (интернет портали).

Со донесувањето на Закон за изменување и дополнување на Изборниот законик од 16.02.2020 година, не е определен надлежен орган за следење и известување за изборното медиумско претставување на електронските медиуми (интернет портали), со што системската слабост не е надмината.

5.1.6. Во член 71 од Изборниот законик уреден е начинот на отворање и затворање на трансакциона сметка со назнака "за изборна кампања" кај носител на платен промет во РСМ, како и обврската за задолжително обезбедување на ЕДБ со назнака "за изборна кампања" пред надлежен орган, од страна на учесниците во изборната кампања. Исто така, во став 9 од наведениот член уредено е дека „...*Во случај на здружување за заедничко настапување за време на одржување на избори на субјектите кои пред склучувањето на договорот за коалиција обезбедиле ЕДБ и отвориле трансакциона сметка, се должни ЕДБ да го избришат од регистарот на надлежниот орган, а отворената трансакциона сметка да ја затворат со пренесување на средствата, правата и обврските на трансакционата сметка отворена согласно со договорот за коалиција и обезбедениот ЕДБ„*. Ревизијата укажува дека во Изборниот законик не е уредено бришењето на ЕДБ на учесникот во изборната кампања, по завршување на изборните активности.

[15] „Службен весник на Република Северна Македонија„ број 27/19

Истакнуваме, дека до моментот на известување по извршената ревизија, обезбедениот ЕДБ за „Изборна кампања - претседателски избори 2019 - Гордана Сиљановска Давкова, кандидат за претседател“, не е избришан, а трансакциската сметка за изборната кампања е затворена во законски предвидениот рок.

Со донесувањето на Закон за изменување и дополнување на Изборниот законик од 16.02.2020 година, во член 20 извршена е измена на член 71 став 12 од Изборниот законик во кој е уредено бришењето на ЕДБ на учесникот во изборната кампања, со што системската слабост е надмината.

5.1.7. Постапката за утврдување, објавување и доставување на ценовниците за платено политичко рекламирање до надлежните органи е уредена во член 75-ѓ од Изборниот законик и тоа:

- радиодифузерите, печатените медиуми и електронските медиуми (интернет порталите) се должни во рок од пет дена од денот на распишувањето на изборите да утврдат ценовници за платено политичко рекламирање на учесниците во изборниот процес (став 3) и во истиот рок да ги достават до надлежните органи (став 5)[16];
- во периодот од утврдување на ценовниците до започнување на изборната кампања, истите треба најмалку двапати јавно да бидат објавени на програмите, изданијата или интернет страниците на радиодифузерите, печатените медиуми и електронските медиуми (интернет порталите);
- ценовниците не смеат да се менуваат само во текот на изборната кампања (став 8);
- постојните ценовници треба да се применуваат за време на изборната кампања и притоа цената по секунда за платено политичко рекламирање да не ја надминува просечната цена на рекламирање пресметана во последните три месеци пред денот на распишување на изборите (став 9).

Ревизијата смета дека постои потреба во Изборниот законик да се пропише одредба со која ценовниците доставени до надлежните органи, во рок од пет дена од денот на распишувањето на изборите, да се применуваат во целиот изборен процес, во насока на оневозможување на менување на цените за изборната кампања.

Исто така, ревизијата смета дека треба да се преиспита можноста за пропишување на обврска за радиодифузерите, печатените медиуми и електронските медиуми (интернет порталите), за доставување на доказ дека цената на рекламирање утврдена во ценовниците кои се применуваат за време на изборната кампања, не ја надминува цената по секунда за платено

[16] Печатените медиуми и електронските медиуми (интернет порталите) се должни ценовниците да ги достават до ДИК, ДЗР и ДКСК во рок од пет дена од денот на распишувањето на изборите, а радиодифузерите да ги достават до Агенцијата, ДИК, ДЗР и ДКСК

политичко рекламирање пресметана во последните три месеци пред денот на распишување на изборите.

Со оневозможување на правото за менување на првично утврдените ценовници за рекламирање, како и пропишување на обврска за доставување на доказ за утврдената цена во ценовниците , ќе се овозможи контрола на цените, како и навремено утврдување на нивната усогласеност со просечната цена за рекламирање во последните три месеци, во период пред склучување на договорите за соработка помеѓу давателите на услугите и учесниците во изборната кампања.

Со донесувањето на Закон за изменување и дополнување на Изборниот законик од 16.02.2020 година, во член 27 извршена е измена на 75-ѓ став 8 од Изборниот законик со која оневозможено е менување на цените за изборната кампања до конечно завршување на изборниот процес, со што системската слабост е надмината. Исто така, со измена на став 9 и додавање на три нови ставови од наведениот член уреден е нов начин на утврдување и објавување на просечната цена за рекламирање во изборна кампања од страна на Државната изборна комисија, со што е надмината и системската слабост за начинот на потврдување на точноста и веродостојноста на утврдените цени за рекламирање.

5.2. Рок за уплата на донации

5.2.1. Согласно член 71 став 6 од Изборниот законик, донациите за финансирање на изборната кампања можат да се уплатуваат исклучиво на трансакциската сметка најдоцна до рокот определен за доставување на финансискиот извештај за финансирање на изборната кампања утврден во член 85 став 1 од овој закон. Од причина што затворањето на трансакциската сметка согласно член 71 став 11 е во рок од три месеци од денот на објавување на конечните изборни резултати од одржаните избори за претседател на Република Македонија и избори за пратеници во Собранието на Република Македонија и согласно член 71 став 12, девет месеци од денот на објавување на конечните изборни резултати од одржаните избори за членови на советите на општините и Советот на град Скопје, избор на градоначалник на општината и градоначалник на град Скопје, а поднесувањето на вкупниот финансиски извештај е веднаш или во рок од 30 дена од затворањето на трансакциската сметка, уплатата на донациите до крајниот рок определен за доставување на финансиски извештај не може да се реализира, бидејќи сметката за изборна кампања може да биде затворена.

Исто така, истакнуваме дека потребно е да се преиспита и уреди вака утврдениот краен рок за уплата на донации, имајќи ја предвид законската можност за уплата на истите и по објавувањето на конечноста на резултатите од изборната кампања, односно донациите да се уплатуваат најдоцна до денот на завршување на изборната кампања.

Со донесувањето на Закон за изменување и дополнување на Изборниот законик од 16.02.2020 година, во член 20 извршена е измена на член 71 став 6 од Изборниот законик со што предвидено е рокот за уплата на донации да е усогласен со рокот на затворање на изборната сметка, но и понатаму оставена е можноста за уплата на истите и по објавување на конечноста на резултатите од изборната кампања, односно најдоцна до денот на завршување на изборната кампања, поради што системската слабост не е во целост надмината.

5.3. **Рекламни паноа и билборди**

5.3.1. Во Конечните извештаи за извршените ревизии на Вкупниот финансиски извештај за приходите и расходите на сметките на учесниците во изборната кампања на Локалните избори 2017 година, овластениот државен ревизор ја истакна состојбата со закупот на рекламни паноа и билборди, како платено политичко рекламирање на учесниците во изборната кампања и потребата за изготвување и доставување на извештаи за искористените рекламни паноа и билборди и средствата кои се платени или се побаруваат по таа основа, од страна на правните лица кои стопанисуваат со рекламните паноа и билборди, општините во Републиката и градот Скопје.

Имено, согласно член 78-а од Изборниот законик дозволено е политичко рекламирање на учесниците во изборната кампања и на рекламни паноа и билборди. Заради соодветна примена на одредбите од овој член, од страна на ДИК донесено е Упатство за постапување по член 78-а од Изборниот законик[17]„, со кои дадени се одредени појаснувања во однос на максималниот број на рекламните паноа и билборди кои можат да се користат за политичко рекламирање, како и начинот и критериумите за распределба на правото на закуп на истите од страна на учесниците во изборната кампања.

Со член 85-а од Изборниот законик пропишана е обврска за радиодифузерите и печатените медиуми во Република Македонија да изготват и достават до надлежните органи Извештај за рекламниот простор искористен од секој од учесниците во изборната кампања и средствата кои се платени или се побаруваат по таа основа.

И покрај тоа што закупот на рекламни паноа и билборди претставува платено политичко рекламирање на учесниците во изборната кампања, во Изборниот законик не е пропишана обврска правните лица кои стопанисуваат со рекламните паноа и билборди, општините во РСМ и градот Скопје да изготват и достават извештај за искористените рекламни паноа и билборди и средствата кои се платени или се побаруваат по таа основа, поради што отежнато е потврдувањето на исплатените средства за закуп на рекламни

[17] Упатство за распределба на рекламни паноа и билборди по пат на ждрепка (согласно член 78-а од Изборниот законик) број 08-273/1 од 01.02.2019 година

паноа и билборди.

Исто така во член 78-а точка 4 од Изборниот законик е определена обврската и Општините во Република Македонија, градот Скопје и правните лица кои стопанисуваат со рекламните паноа и билборди јавно да ги објават локациите и цените за закуп на рекламните паноа и билборди, без обврска за доставување на ценовници за услугите до надлежните органи, како и рокот за нивно доставување.

За надминување на утврдената состојба односно овозможување на поголем степен на контрола на исплатените средства за закуп на рекламни паноа и билборди, како и зголемување на транспарентноста на вкупното и поединечното политичко рекламирање на учесниците во изборната кампања, потребно е надлежните органи да преземат активности за доуредување на одредбите од Изборниот законик во делот на пропишување на обврската за доставување на ценовник и извештај за искористените рекламни паноа и билборди од страна на правните лица кои стопанисуваат со рекламните паноа и билборди, општините во РСМ и градот Скопје.
Со донесувањето на Закон за изменување и дополнување на Изборниот законик од 16.02.2020 година, во член 32 извршена е измена на член 78-а Изборниот законик, со која пропишана е обврска за доставување на извештај за искористените рекламни паноа и билборди само од страна на правните лица кои стопанисуваат со рекламните паноа и билборди, а не и за општините во РСМ и градот Скопје. Исто така не е пропишана обврска за доставување на ценовникот за користење на рекламни паноа и билборди за изборна кампања до надлежните институции за контрола и ревизија на изборниот процес, со што системската слабост не е во целост надмината.

ИЗБОРНА КАМПАЊА - ПРЕТСЕДАТЕЛСКИ ИЗБОРИ 2019 –
ГОРДАНА СИЉАНОВСКА ДАВКОВА, КАНДИДАТ ЗА ПРЕТСЕДАТЕЛ

**ФИНАНСИСКИ ИЗВЕШТАЈ ЗА ПРИХОДИ И РАСХОДИ
ЗА ПЕРИОД ОД 26.03.2019-11.08.2019 ГОДИНА**

во 000 денари

Опис на позицијата	Образло-жение	26.03.2019-11.08.2019
Приходи		
Приходи од донации во пари, ствари и услуги	3.1.1.	18.201
Парични средства пренесени од трансакциските сметки на политичката партија на трансакциската сметка за изборна кампања	3.1.2.	15.000
Вкупно приходи на трансакциска сметка за изборна кампања		**33.201**
Парични средства обезбедени за објавување на платено политичко рекламирање (ДИК)	3.1.3.	87.441
Вкупни приходи за изборна кампања		**120.642**
Расходи		
Пресметани расходи по основ на обврски за објавено политичко рекламирање	3.2.1.	89.705
Комунални услуги (ПТТ услуги и др.)	3.2.2.	195
Превозни-транспортни услуги	3.2.3.	3.300
Издатоци за реклама и пропаганда	3.2.4.	49.112
Издатоци за репрезентација	3.2.5.	70
Интелектуални услуги	3.2.6.	1.298
Сметководствени услуги	3.2.7.	14
Услуги за статистички истражувања	3.2.8.	500
Расходи за одржување на предизборни собири	3.2.9.	2.307
Провизија за платниот промет	3.2.10.	6
Дневници за службено патување и патни трошоци во странство	3.2.11.	76
Данок на личен доход	3.2.12.	11
Други расходи	3.2.13.	822
Вкупно расходи за изборна кампања		**147.416**
Непокриени расходи	**3.3.**	**(26.774)**