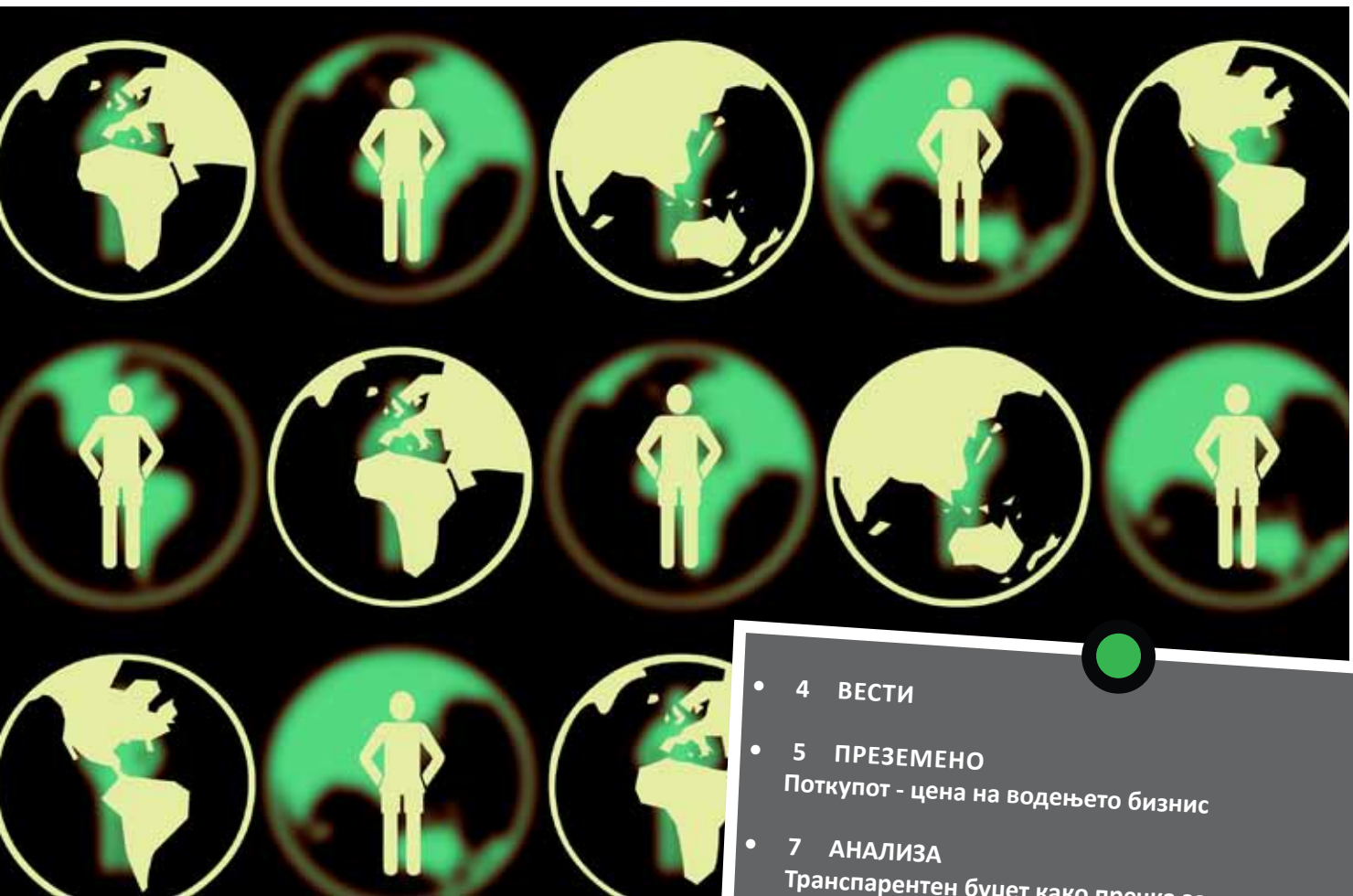


БР. 5 година I мај 2010

МАК

МЕСЕЧНИК ЗА АНТИКОРУПЦИЈА



- 4 ВЕСТИ
- 5 ПРЕЗЕМЕНО
Поткупот - цена на водењето бизнис
- 7 АНАЛИЗА
Транспарентен буџет како пречка за корупција
- 10 ОСВРТ
Зајакнување на казнено-правната заштита на јавните набавки во Република Македонија
- 13 ЈАВНИ НАБАВКИ
Проблеми во јавните набавки и препораки за нивно надминување

За месечникот



Центарот за граѓански комуникации е основан во април 2005 година, како невладино, непартиско и непрофитно здружение на граѓани. Веќе пет години секојдневно работиме на намалување на просторот за корупција во Македонија и на промовирање на принципите на „доброто владеење“, и на централно и на локално ниво.

Фокусирани сме на спроведување на два вида меѓусебно поврзани активности: мониторинг и откривање на корупциски практики и врз основа на тоа препорачување на мерки и политики за намалување на просторот за корупција и унапредување на способноста на новинарите и на посебната улога на медиумите во борбата против корупцијата во земјава.

Во текот на секојдневното работење, ние и експертите со кои соработуваме доаѓаме до многубројни информации за корупциски и антикорупциски практики кај нас и во земјите од регионот и светот.

Со објавувањето на овој месечник за антикорупција и „добро владеење“ сакаме да ги поделиме тие информации со пошироката јавност, пред сè со претставниците на јавната администрација за кои сметаме дека се и најодговорни за борба против корупцијата и за воспоставување и почитување на принципите на „доброто владеење“.

Истовремено, нудиме и експертски анализи кои можат да послужат како извори на идеи и примери за подобрување на сегашната состојба со корупцијата во Македонија.

Отворени сме и сакаме да ни ги испраќате вашите мислења, идеи и ставови за антикорупциски теми и за практики на „доброто владеење“, но и да ни посочите на коруптивни практики и воопшто на постоење на простор за корупција. Тоа ќе ни послужи како основа за натамошно артикулирање на тие практики и проблеми, но и како помош при спроведување на нашите идни антикорупциски активности.

Корупцијата е едно од најголемите зла во Македонија, која ги уназадува развојот и напредокот на економијата, општеството и на луѓето кои живеат во него, ги нарушува конкуренцијата и слободното дејствување на фирмите на пазарот, го оневозможува владеење на вистинските вредности во животот и во работата, ги принудува младите и образовани луѓе да ја напуштаат земјава и овозможува незаконски бенефиции и богатење на државни функционери на сметка на осиромашување на другите луѓе и на уништување и злоупотреба на јавните добра.

Затоа, посочувајќи на корупциските практики и нудејќи идеи, добри примери и решенија од земјава и од странство, сметаме дека овој месечен билтен во крајна линија ќе придонесе за намалување на корупцијата во земјава и за унапредување на „доброто владеење“.

Месечникот се издава во рамки на годишната програма на Центарот за граѓански комуникации, која е поддржана од Програмата „CIVICA Mobilitas“ а имплементирана од Центарот за Институционален Развој (ЦИРа) и е финансирана од Швајцарската Агенција за Развој и Соработка (SDC), претставена од Швајцарската Канцеларија за Соработка во Македонија, за што сме им искрено благодарни.

center@ccc.org.mk

ISSN 1857-7075

Центар за граѓански комуникации
Бул. Кочо Рацин 26/1-2, 1000 Скопје
тел. (02) 3213 513
www.ccc.org.mk



Издава:
Центар за граѓански комуникации

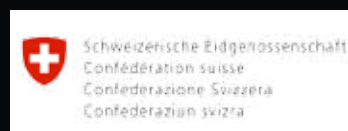
Уредувачки одбор: Герман Филков,
Сабина Факиќ, Елена Ристевска,
Ана Петрушева

Лектор:
м-р Татјана Б. Ефтимоска

Подготовка и печат:
Винсент Графика

Тираж:
200 примероци

“Оваа публикација беше овозможен во рамките на програмата CIVICA Mobilitas - имплементирана од ЦИРа и финансиски поддржана од SDC. Овде наведените мислења се мислењата на авторот/ите и нужно не ги рефлектираат мислењата на ЦИРа и SDC”.



ВО ОВОЈ БРОЈ

Пред вас е најновото издание на Месечникот за антикорупција – МАК. Најнапред, благодарност до сите вас кои одговоривте и ни го испративте назад анкетниот прашалник, со кој сакавме да дознаеме колку сте задоволни од месечникот и да прибереме предлози и сугестии за негово унапредување. За сите кои не го сторија тоа, потсетување и молба да го направат тоа што е можно поскоро, бидејќи вашите мислења се од клучна важност за подобрување на нашата работа. За вашите одговори и сугестии ќе ве информираме во следниот број на месечникот, а во меѓувреме внимателно ги проучуваме за да можеме веднаш да ги примениме во содржините на месечникот.

Во овој број пренесуваме два слични примери за казнување на корупцијата во две земји на различни краишта од светот и со различни уредувања и убедувања. САД и Кина казнија видни граѓани поради вмешаност во корупција. И во двете земји, казните се сметаат како порака до општествата за тврдиот став на властите против криминалот.

Во соседна Грција, пак, по серијата масовни и насилни протести, Владата мораше да вети дека ќе ја исчисти корупцијата во своите редови за да ја врати довербата на граѓаните.

Нашиот постојан соработник, антикорупцискиот експерт Михајлова, се осврнува на потребата од поголема транспарентност на буџетот како клучно средство за учество на граѓаните и за демократска контрола во постапката за донесување на буџетот, но и за трошење на средствата. И овде искуствата од две земји од различни страни на светот покажуваат дека залагањата за отворен буџет значително ја намалуваат корупцијата и ја подобруваат одговорноста на службените лица.

Во продолжение, експерти по кривично право ја анализираат новата инкриминација во Кривичниот законик за злоупотреба на постапката за јавен повик и доделување договор за јавна набавка, која се предвидува како сериозно казнено дело со висока казна, поаѓајќи од тоа дека претставува атак не само врз одделни лица, туку и врз севкупната општествена заедница.

Во овој број уште и за поткупот кој многу меѓународни компании го плаќаат како цена на водењето бизнис во одредени земји. По неколку големи корупциски скандали, сега самите меѓународни компании се противставуваат на давањето пари за поткуп.

Се надеваме дека содржините и од овој број на месечникот ќе придонесат за продлабочување на сознанијата за принципите на чесното и одговорно работење и секому од нас ќе му послужат како патоказ за однесување во својата работа.



БР. 5 година I

МАК

МЕСЕЧНИК ЗА АНТИКОРУПЦИЈА

СОДРЖИНА

- 4 ВЕСТИ
- 5 ПРЕЗЕМЕНО
Поткупот - цена на бодење бизнис
- 7 АНАЛИЗА
Транспарентен буџет како пречка за корупција
- 10 ОСВРТ
Зајакнување на казнено-правната заштита на јавните набавки во Република Македонија
- 13 ЈАВНИ НАБАВКИ
Проблеми во јавните набавки и препораки за нивно надминување

ПОРАНЕШЕН СЕНАТОР ОД БРОНКС ДОБИВА 7 ГОДИНИ ЗАТВОР ЗА КОРУПЦИЈА

25 мај (New York Times)—Ифреин Гонзалес Јуниор, некогаш моќен политичар од Бронкс обвинет за корупција, е осуден на седум години затвор од федерален судија кој го нарече случајот „Американска трагедија“.



62-годишниот Гонзалес, кој беше во сенатот на државата Њујорк повеќе од две децении, се признае за виновен пред една година во врска со обвинувањата за завера и измама. Обвинителите рекоа дека тој украде стотици илјади долари од непрофитни групации за да ги покрие сопствените трошоци... Според нив, Гонзалес ја искористил својата позиција како сенатор за да ја фаворизира непрофитната групација наречена „Патишта за младите“, доделувајќи ѝ околу 200 000 долари државни грантови. Понатаму „Патишта за младите“ пренасочила повеќе од 400 000 долари кон друга непрофитна групација, Асоцијација на соседството од Западен Бронкс, која е основана од Гонзалес и која исто така добива пари од индивидуални и од корпоративни донатори.

Обвинителите велат дека Гонзалес ненаменски потрошил повеќе од 500 000 долари од Асоцијацијата на соседството од Западен Бронкс за да покрие трошоци како членарина во клуб за одмор во Доминиканската Република, кирија за луксузен апартамент во оваа земја, накит, влезници за натпреварите на Јенките и школарина за факултет за својата ќерка.

Судијата Поли забележа дека Гонзалес ниту прифати одговорност за криминалот, ниту покажа какво и да е жалење. „Ја потценивте довербата на јавноста во интегритетот и во алтруизмот на нивните избрани претставници“, рече судијата.



КИНЕСКИОТ „КРАЛ НА ФРИЖИДЕРИТЕ“ ДОБИВА 14 ГОДИНИ ЗА КОРУПЦИЈА

19 мај (The Independent, Макфакс)—Роден е во сиромаштија и го напуштил училиштето. Но, Хуанг Гуангју (41) изгради бизнис од продавање апарати за домаќинство, станувајќи најбогатиот човек во Кина, со богатство вредно 4,4 милијарди фунти. Вчера, во едно од најголемите корупциски судења во земјата воопшто, кариерата на г. Гуангју заврши во затвор, каде што тој ќе ги помине следните 14 години.

Кина се надева дека казнувањето на овој тајкун ќе испрати јасно предупредување до бизнисмените и до странските инвеститори: дека Пекинг зазема тврда линија за административниот криминал...

Придонесот на земјата во предупредувачките сказани за идните богаташи е повеќе од фер. Близу 30 милијардери кои се најдоа на годишниот список на богати на Харун беа осудени за поткуп или се среде полициска истрага, додека 19 од вкупно 1330 бизнис-тајкуни кои се најдоа на списокот во последните 10 години се или затворени, или ја чекаат затворската пресуда во обвинувањата за поткуп.

ГРЦИЈА ВЕЛИ ДЕКА ЌЕ ЈА ИСЧИСТИ КОРУПЦИЈАТА ВО ПОЛИТИКАТА

АТИНА, 15 мај (Reuters)—Грчката влада рече дека ќе ја исчисти корупцијата меѓу политичарите и ќе ја врати јавната доверба, но се соочува со поддршка која опаѓа и со јавен гнев за мерките за справување со должничката криза која го погоди еврото.



Грција е погодена од низа големи улични протести против владините мерки да го намали дефицитот, а клучното барање на демонстрантите беше разбивање на корумпираните политичари, кои тие ги обвинуваат за погрешно водење на грчката економија...

Грците со децении ја толерираа ендемската ситна корупција и политичкото поткупување. Но, постоечката должничка криза ја присили владата да воведат суров пакет мерки во замена за финансиска помош од ЕУ и ММФ во износ од 110 милијарди евра (140 милијарди долари).

Инвеститорите одблизу набљудуваат како реагира јавноста на намалувањето на платите и на зголемувањето на даноците и дали социјалистичката влада ќе го издржи јавниот притисок или ќе го попушти педалот на болните реформи...

Поддршката и за владејачките социјалисти, и за опозициските конзервативци, е во опаѓање, додека 21 процент од Грците велат дека би го уништиле гласачкото ливче ако изборите би биле сега, покажува анкетата на јавното мислење на весникот „Етнос“.

Но, личната популарност на грчкиот премиер Јоргос Папандреу останува силна на 60 проценти, а 51 процент од Грците велат дека финансиската помош од ЕУ и ММФ била нужна.

Засега, парламентарните комитети истражуваат два корупциски скандали кои датираат од поранешната конзервативна влада: договор за трампа на земјиште што ја чинеше државата милиони евра, позната како „Ватопеди“, и аферата со поткупот за склучување договор, која ја вклучуваше германската фирма „Сименс“. Министерството за правда исто така вети истрага на приходите на највисоките државни претставници.

Поткупот – цена на водењето бизнис?

(Дојче Веле) – Германски фирми се вклучени во низа корупциски скандали во последниве години. Овие инциденти покажуваат дека во многу делови на светот, поткупот и зделките склучени под маса се цврсто вградени во деловната култура.

Минатата недела, Одделот за правда на САД откри дека германскиот производител на автомобили „Дајмлер“ има поткупено странски официјални претставници во не помалку од 22 земји, во периодот помеѓу 1998 и 2008 година. Компанијата се согласи да исплати 138 милиони евра (185 милијарди долари) како парична казна.

Истрагата „Дајмлер“ е најнова во низата истраги кои ги вклучуваат големите германски компании во последниве години. Во 2006 година, германскиот инженерски гигант „Сименс“ беше обвинет за трансфер на стотици милиони евра во прекуокеански фондови, заради обезбедување договори. Две години подоцна, компанијата мораше да плати парични казни од 594 милиони евра (800 милиони долари) за скандал поврзан со поткуп во Аргентина, во Бангладеш, во Ирак и во Венецуела.

Аналитичарите изјавија дека скандалите не укажуваат на растечкиот тренд на корпоративната корупција во Германија. Сепак, тие покажуваат дека Германија, која ја заснова својата економска моќ врз својата способност за извоз на стоки и експертиза, води бизнис во делови од светот каде што поткупот и други неофицијални зделки се вообичаени и се неизоставен дел на бизнисот.

Глобализацијата го менува полето за игра

Според Индексот за заштита од корупцијата на Транспарентност Интернационал од 2009 година, Германија е рангирана на 14-то место, што е показател дека внатрешната корупција е на ниско ниво. Сепак, многу од земјите каде што бизнисот го водат германски фирми лошо завршуваат.

На пример, Кина претставува 8-ми по ред извозен пазар за Германија, но е рангирана на 76-тото место на антикорупцискиот индекс. Русија, 13-тиот најголем пазар за германски стоки, е рангирана на 146-то место. Според американското министерство за правда, властите во двете земји добивале поткуп од страна на „Дајмлер“.



Во некои земји, брзото менување на глобалната политичка сцена придонесе за корупцијата во бизнисот. На пример, по падот на комунизмот, земјите на поранешниот Советски блок мораа брзо да ги развиваат своите пазарни економии, заради постигнување на конкурентност...

Брисел во последниве години посериозно ги сфаќа проблемите со корупцијата. Во декември 2009 година во ЕУ, во нејзините петгодишни планови, се вклучени одредби за антикорупција – протокол кој ја дефинира борбата на земјите-членки против корупцијата и мандатите за зголемување на полициската и цивилната соработка – за подобро спроведување на законите...

Култури на корупцијата

Додека Европа има политички и правни структури за справување со корупцијата, другите земји или имаат недостиг на политичка волја за сериозно сфаќање на корупцијата, или едноставно ја прифаќаат како цена на водењето бизнис.

На пример, по колапсот на Советскиот Сојуз, корупцијата беше неконтролирана во Русија. Владимир Путин, како претседател, направи успешни обиди за борба против корупцијата, а исто така и актуелниот претседател Димитриј Медведев ја признава корупцијата како голем проблем. Сепак, за многу бизниси во Русија, таа и понатаму останува составен дел на деловната култура.

Корупцијата е толку широко распространета во Русија што дури некои фирми се одлучија да не инвестираат во нивниот бизнис таму. Минатата година, шведскиот гигант за мебел „Икеа“ изјави дека повеќе нема да прави капитални инвестиции

во Русија поради тамошната „непредвидливост на административните процеси“. Минатиот месец, двајца директори од „Икеа“ беа отпуштени поради давање поткуп на еден руски изведувач.

„Икеа“ сака да инвестира во Русија за да им служи на клиентите и да донесе нови работни места и раст“, изјави Пер Кауфман, директор во „Икеа“, во соопштението во кое го најави своето повлекување. „Сепак, сè додека суштинските прашања за развојот на „Икеа“ во Русија остануваат неизвесни, сите нови инвестициски планови треба да почекаат.“

Истото може да се каже и за Кина, за скандалот поврзан со рударскиот гигант „Рио Тинто“. Четворица вработени во „Рио Тинто“ беа затворени за давање и примање на поткуп. На почетокот на ис-

трагата, „Рио Тинто“ изјави дека вработените едноставно играат според напишаните правила на бизнисот во Кина, иако компанијата подоцна ги отпуштила четворицата работници.

Минхин Пеи, висок соработник на Карнеги-програмата за меѓународен мир во Кина, во еден весник изјави дека корупцијата во Кина е толку ендемски распространета што му се заканува на економскиот развој на нацијата.

„Корупцијата сè уште не го одминува економскиот раст на Кина, предизвикува социјална револуција и ги заплашува инвеститорите од Запад. Но би било глупаво да се заклучи дека кинескиот систем има бесконечен капацитет да ги апсорбира трошоците на корупцијата“, напиша Пеи. „Конечно, растот ќе изостане.“

Нема повеќе поткуп, велат странските фирми во Русија

Меѓународните компании кои работат во Русија ветува дека нема да нудат поткуп. Со среќа...

ManagementToday.com – Повеќе од 50 меѓународни компании потпишаа договор за да помогнат да се исчисти бизнисот склучен со „Големата мечка“. Меѓу германските фирми се „Сименс“, „Дојче Банк“, „Дојче Бан“ и „Аксел Спрингер АГ“. Нивната цел се чини доволно благородна – според анти-корупциската групација Транспарентност Интернационал, поткупот во Русија изнесува 300 милијарди годишно.

Навистина, се чини дека обидите од страна на надворешните фактори да се справат со овој ендемичен елемент на рускиот бизнис се помалку оптимистички. Корупцијата е толку вкоренета во рускиот начин на работа што да се каже дека нема да се даде поткуп е исто како распишување на забрана за чај во британска канцеларија или како изјава на Французин дека нема да плати за половина дузина шишиња вино во текот на четиричасовниот ручек.

Ова не се однесува само на домашните фирми. Неодамна, неколку големи меѓународни фирми се бореа против можна корупција. Неколку германски директори на „Хјулит Пакард“ се обвинети за плаќање 11 милиони долари поткуп на руските официјални лица за добивање договор од 47 милиони долари. Во меѓувреме, германскиот производител на автомобили „Дајмлер“ се согласи да плати 185 милиони долари за спогодба во САД, за случај за кривични дела за корупција сторени во Русија. Тие сега покажуваат учтивост во домашните истраги, но тие едноставно само ја играле играта која се игра во овие делови. Кога се работи за Русија ...

Во јавноста, претседателот Медведев ја постави борбата против корупцијата како една од главните цели на неговото претседателствување. Во текот на минатата година тој ги заостри законите за поткуп, откривајќи илјадници прекршоци на државните закони на ниско ниво. Тој сака да покаже дека е сериозен и истакнува некои вистински успешни бизнисмени меѓу потписниците на овој најнов договор, проследен со многу фанфари на официјалната церемонија во Москва. Се мадеваме дека вратарите не земале нешто за возврат за да ги пуштат бизнисмените да влезат внатре.

Но, иако намерата може да биде искрена, би биле изненадени доколку резултатите од овој меѓународен договор одговараат на своите возвишени цели. Постоечкото богатство на Русија е изградено во речиси нелегалниот период од „растури-и-грабни“ капитализмот, кој следеше по распаѓањето на СССР и кој воздигна многу богати олигарси. Ако една компанија изјави дека нема да се деградира со поткуп, тоа е исто како да го предава својот бизнис на други кои ќе работат со поткуп.

Сметаме дека системот би можел да биде поефикасен доколку ги казнува компаниите за добивањето поткуп, наместо да го одобрува поткупот и да затвора очи додека го одминува. И, се разбира, целата работа се потпира врз самите антикорупциските власти кои треба да се побели од бело – што е прилично тешко да се гарантира со оглед на бизнис-културата која превладува...

Вања Михајлова, антикорупциски експерт

ТРАНСПАРЕНТЕН БУЏЕТ КАКО ПРЕЧКА ЗА КОРУПЦИЈА

Транспарентноста е клучно средство за учество и за демократска контрола во постапката за донесување на буџетот, но и за трошење на средствата. За да можат граѓаните да бидат запознаени со буџетскиот процес (државен или локален, сеедно) и со трошењето на нивните пари, тие треба активно да учествуваат во неговото креирање, да ги лоцираат и да ги предложат приоритетите за фискалната и за наредните години и да можат да вршат мониторинг и контрола за тоа дали властите навистина ги спроведуваат овие нивни заложби и сугестии.



Клучното прашање кое се поставува за потребата од транспарентност на буџетот како превентива од корупција е многу едноставно: што е транспарентност на буџетот и зошто е таа важна? ОЕЦД ја дефинира транспарентноста на буџетот како „целосно откривање на сите релевантни фискални информации, навремено и на систематски начин“. Буџетот е најважниот документ што го предлага владата, во кој целите на политиките се утврдени и се спроведуваат во утврдени рокови. Тој треба да е сеопфатен и да ги содржи сите приходи и расходи, како и да содржи коментар за сите расходни програми. Транспарентноста на буџетот подразбира и дека овој документ треба да му биде достапен на парламентот во утврдените законски рокови, за да му се остави доволно време за детално проучување и за анализирање на секоја ставка пред да биде усвоен.

Недоволно транспарентен процес на буџетот, активности кои се надвор од формалниот буџет (off-budget), слаби и неразвиени системи на менаџирање со расходите и отсуство од јавна контрола создаваат големи можности за корупција. Исходот од отсуство на финансиска одговорност при трошењето пари, на пример, за поквалитетно образование или здравство, оди на штета токму на оние за кои се наменети овие средства – учениците, студентите и пациентите.

Во отворените и демократските општества на граѓаните им е овозможено да бидат целосно запознаени со трошењето на јавните пари, а јавноста е вклучена во процесот на подготовка и донесување на буџетот. Транспарентноста е клучно средство за учество и за демократска контрола во постапката за донесување на буџетот, но и за трошење на средствата. Тоа им овозможува на вклучените и информирани граѓани да имаат пристап до буџетскиот процес и да набљудуваат дали политиките и политичките обврски навистина се спроведени во практиката. Транспарентноста ја олеснува идентификацијата на слабостите и ги зајакнува политички-

те преку промовирање на потребните реформи, а придонесува и за макроекономска и фискална стабилност како превенција од кризни состојби и за навремено реагирање и усогласување на буџетските приходи и расходи со таквите состојби.

За да им помогне на земјите да ја зголемат транспарентноста на буџетот, ОЕЦД усвои „добри практики“, базирани врз искуствата на различни земји во оваа област, а чија цел е да се подобри степенот на транспарентност. Сепак, треба да се нагласи дека добрите практики не се замислени да можат да конституираат формални стандарди за транспарентност на буџетот, туку да послужат како добро упатство за реализација на оваа цел.

Врската помеѓу транспарентноста и учеството на граѓаните

За да можат граѓаните да бидат запознаени со буџетскиот процес (државен или локален, сеедно) и со трошењето на нивните пари, тие треба активно да учествуваат во неговото креирање, да ги лоцираат и да ги предложат приоритетите за фискалната и за наредните години и да можат да вршат мониторинг и контрола за тоа дали властите навистина ги спроведуваат овие нивни заложби и сугестии.

За да има ефикасност од придобивките од транспарентноста на буџетот, неопходно е законодавната власт и граѓанскиот сектор да учествуваат во донесувањето на одлуките на владата. Транспарентноста и учеството на јавноста се меѓусебно поврзани и потребни за подобар исход на буџетот. Предуслов за ова е да се имаат информации и механизми за контрола врз извршната власт. Информациите

можат да ѝ овозможат на законодавната власт да врши мониторинг врз извршните одлуки и нивната имплементација, но крајниот исход од тоа ќе биде неефикасен, доколку нема можности да реагира и да интервенира по добиените информации, односно доколку не постојат механизми со кои ќе врши контрола врз извршната власт. Транспарентноста подразбира и консензус за политиката и за одлуките за алокација на средствата од буџетот, но таквиот консензус ќе зависи од тоа колку на законодавната власт и на граѓанскиот сектор им е овозможено да имаат значајно влијание врз дебатата за буџетот. Вклучувањето на овие актери може многу да ја подобри политиката и одлуките за алокација на средствата од буџетот преку различни предлози и сугестии, но да ја подели и одговорноста за донесените заеднички одлуки.

Кога треба да биде вклучена јавноста?

Во земјите со добри практики, јавноста (граѓанскиот и бизнис секторот) е вклучена уште од самиот почеток при подготовката на буџетот и при утврдувањето на приоритетните проекти, бидејќи откако тие ќе бидат утврдени и усвоени од парламентот, нема простор за интервенции. Граѓаните треба да присуствуваат на седниците на собрание кога се расправа за буџетот, за да можат да дават сугестии, предлози и забелешки. Одговорна власт ќе ги анализира ваквите предлози многу внимателно и ќе ги земе предвид при проектирање на буџетот. За бизнис-заедницата од исклучителна важност е однапред да знае во кои сектори ќе бидат алоцирани буџетските средства за фискалната година, но и на среднорочен план, за да може да ги подготви своите бизнис-планини.

Улогата на странските донатори

Недоволната транспарентност на буџетот особено ги загрижува донаторските агенции, а според Париската декларација за ефективност на помошта, „корупцијата и отсуството на транспарентност спречуваат ефективна мобилизација на средствата и го одвлекуваат вниманието од активностите што се витални за намалување на сиромаштијата и за одржлив економски развој“.

Според Меѓународната агенција за развој, ИДА-земјите во кои транспарентноста на постапката за донесување на буџетот и за трошењето на јавните пари е на ниско ниво имаат одредени слични карактеристики, вклучувајќи ниски приходи и зависност од странска помош. Во земјите со ниско ниво на транспарентност на буџетот, зголемената зависност од странска помош е тесно поврзана со намалување на обемот на приходите за износот на таа помош. Според податоците од оваа агенција, Македонија спаѓа во редот на земјите кои се средно зависни од странска помош, заедно со Албанија,

Ангола, Камерун, Грузија, Непал, Нигерија, Папуа Нова Гвинеја, Судан и Виетнам (рангирани според *World Development Indicators, Aid/GNI*).

Според истражувањето на оваа агенција, во најголем број од земјите, на јавноста ѝ се достапни сосем малку информации во врска со буџетот. Во одделни земји причината за таквите состојби е лоцирана во немањето технички капацитети за обезбедување на основните буџетски документи според меѓународните стандарди, додека во други случаи владата е таа која одлучува кои информации ќе ги даде во јавноста или во парламентот. Во вториот случај, каде што главната пречка лежи во немањето волја од страна на владата да се откријат информациите кои ги има за внатрешна употреба, експертите сугерираат меѓународната заедница да изврши притисок власта да го коригира таквото однесување.

Иако донаторите, загрижени дали помошта која им ја дават на земјите се троши за предвидената цел, се залагаат за поголема транспарентност, сепак и тие имаат ограничено влијание врз реформите во оваа област. Тоа што можат да го направат донаторите е да обезбедат техничка помош за градење на капацитетите на институциите надлежни за контрола, покрај другото, да ги поддржат напорите на граѓанскиот сектор и на медиумите да вршат анализа на информациите за буџетот со кои располагаат. Но, таквата поддршка треба да содржи сеопфатен пакет на мерки за подобрување на целокупната буџетска одговорност и мониторинг. Донаторските агенции можат да промовираат транспарентност на буџетот и да бараат одговорност преку поддршка и влијание за преземање активности од страна на домашните владини и невладини субјекти, но да направат и многу повеќе – да настојуваат земјата на која ѝ даваат донација да ги имплементира нивните добри практики и процедури.

Според истражувањето на ОЕЦД и ДАК (Development Assistance Committee), повеќе од половина од приливите на донации со кои се финансираат одредени владини активности тешко можат да бидат мониторираны или не се предмет на нормална буџетска одговорност и постапки за контрола на трошење. Како една од главните причини за ваквата нетранспарентност лежи во фактот што донаторите многу често своите донации ги префрлат преку механизми кои се надвор од формалниот буџетски систем на државата и според посебни буџетски формулации за спроведување и процедури за известување. Таквите т.н. off-budget средства се оправдуваат со загриженоста на донаторите дека поради слабите институции и практики за буџетско менаџирање на земјата на која ѝ се дава оваа помош, тоа нема да се прави на ефикасен начин. Сепак, доделувањето на донациите надвор од формалниот буџет на земјата, поради неверувањето дека така тие ќе се трошат на ефикасен начин, има



долгорочно негативно влијание. Оттука донаторите треба да промовираат буџетска транспарентност и одговорност, без оглед на механизмите за доставување на донациите до корисниците. И во Македонија, на пример, со години не можат да се добијат точни податоци за странските донации кои влегоа во земјата сиве овие години од билатерални донатори или од меѓународни организации, и покрај напорите за координација на странската помош од едно место во Секретаријатот за европски интеграции.

За надминување на ваквата состојба, експертите им препорачуваат на донаторите да ја подобрат транспарентноста во врска со трошењето на



средствата од донациите и да бараат поголема одговорност од земјите на кои им е дадена помошта. Со тоа се смета дека ќе се постигнат следните ефекти:

- Донаторите ќе можат директно да го поддржат развојот на подобри системи на информации и да вклучат специфични одредби и услови во договорите за донација за транспарентност;
- Формално и неформално да ги поддржат субјектите кои се надлежни за контрола врз трошење на средствата од буџетот, како што се законодавната власт, ревизорите и граѓанскиот сектор;
- Да ги променат и да ги подобрат нивните сопствени практики, проширувајќи го квалитетот на информациите кои ги обезбедуваат при приливот на донациите на земјата, и да ги искористат модалитетите што се компатибилни со системот и со практиките на буџетскиот систем и процес,
- Да поддржат понатамошни анализи и истражувања за влијанието на донациите врз транспарентноста на буџетот и одговорноста на земјите што ја примаат помошта.

Искуствата од две земји од различни страни на светот покажуваат дека залагањата за отворен буџет значително ја намалуваат корупцијата и ја подобруваат одговорноста на службените лица. Првиот пример е од Индија, поточно од најголемата индиска сојузна држава, Раџастан. Поттикнати од сознанијата за широко распространета корупција, повеќе граѓански здруженија побараа од Владата да им овозможи пристап до информации за буџетот и до други документи поврзани со него. Анализите на овие здруженија открија дека со години милиони долари од буџетот се користеле ненаменски, преку финансиски измами. Меѓу другото, милионски суми биле исплаќани за изградба на големи инфраструктурни проекти како болници, брани, патишта или културни центри, кои всушност никогаш не биле изградени. Покрај ова, откриено е дека илјадници работници за кои е пресметувана и исплатувана плата никогаш не ја примале таа плата, ниту пак биле вработени. Наодите на граѓанскиот сектор резултираа со повеќе обвинети и осудени високи државни службеници, но го отворија патот и за усвојување на легислатива со која се овозможува слободен пристап до информации и учество на граѓаните во подготовката и во донесувањето на буџетот и трошењето на јавните пари.

Вториот пример е од Мексико, каде што една невладин организација, поради високиот степен на смртност на родилките од најнеразвиените рурални средини во земјата, изразила загриженост дека парите од буџетот не се ефективно алоцирани. Со пристапот до информации, коалиција на невладини здруженија се избори директно да учествува во креирањето на буџетот за зголемување и алокација на средства од буџетот за намалување на стапката на смртност на оваа популација. Со директно учество во креирањето на буџетот, оваа невладин коалиција успеа да обезбеди зголемување на буџетот за 50 милиони долари за оваа намена.

ЗАЈАКНУВАЊЕ НА КАЗНЕНО-ПРАВНАТА ЗАШТИТА НА ЈАВНИТЕ НАБАВКИ ВО РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА



Во Кривичниот законик е воведена нова инкриминација: „злоупотреба на постапката за јавен повик, доделување на договор за јавна набавка или јавно – приватно партнерство“. Законодавецот ги предвидува ваквите (противправни) дејствија како сериозни казнени дела за кои предвидел и (висока) казна, поаѓајќи од квантумот на казнено-правно неправо кое претставува атак не само врз одделни лица, туку и врз севкупната општествена заедница. Единствено останува да се види какви ќе бидат практичните импликации во однос на споменатата одредба.

Јавните набавки претставуваат клучен инструмент за создавање на пазарната економија. Со вршење на набавките, државата директно учествува на пазарот и нејзиното однесување во голема мера влијае врз севкупните економски текови. Всушност, преку јавните набавки, државата треба јасно да покаже дека ги почитува основните принципи на пазарната економија и дека ја остварува добро осмислената функција на гарант за непречено функционирање на слободната и фер конкуренција. Во прилог на значењето на јавните набавки како еден од основните сегменти на државната економија говори и нивниот постојан пораст. Имено, во текот на 2006 година, обемот на јавните набавки во Република Македонија изнесува 8,9 милијарди денари или 3% од бруто домашниот производ (БДП), во 2007 година истиот се зголемува на 21,8 милијарди денари, или ниво од 6% од БДП, а во 2008 година достигна дури 27,6 милијарди денари, или 7% од БДП на Република Македонија. Имајќи ја предвид динамиката на пораст на јавните

набавки, од исклучителна важност е потребата од нивно перманентно следење, анализирање и унапредување, заради постигнување на крајните цели.

Се разбира, прв и најзначаен чекор во оваа насока претставува востановувањето заокружена, сеопфатна, конзистентна законска рамка, која ја регулира материјата за јавните набавки како нужен предуслов за воспоставување функционален, ефикасен и транспарентен систем на јавни набавки, а воедно е и значајно средство за спречување на евентуалните злоупотреби, коруптивни и останати криминални поведенија.

Во таа насока, и Република Македонија, со цел да го регулира процесот на користење јавни средства од страна на одреден јавен орган, заради добивање надворешни ресурси, најчесто од комерцијални понудувачи, а едновременно имајќи ја предвид и определбата за стекнување полноправно членство за влез во Европската Унија,

усвои модерен закон за јавни набавки.¹ Законот за јавните набавки, кој стапи на сила на 1 јануари 2008 година, речиси во полна мера е усогласен со релевантните европски прописи и регулативи кои непосредно ја регулираат оваа проблематика, во прв ред, постапките за доделување јавни набавки, правна заштита во постапките за доделување на договорите за јавни набавки, вклучително и востановување компетентни тела за постапување во случаите на поднесените жалби, одлуки кои можат да бидат предмет на жалбена постапка итн.

Имено, и покрај фактот што Законот за јавните набавки не содржи одредби за прекршочна одговорност (што претставува еден од можните индикатори кои говорат во прилог на (не)успешната примена на законот, и воедно, едно од бројните отворени прашања во однос на кои би требало да се преземат натамошни мерки и активности), сепак, не е исклучена можноста одредени дејствија да ги поседуваат сите обележја содржани во битието на казненото дело, особено со оглед на фактот што постапките за јавни набавки се покажуваат како мошне погодни подрачје за вршење разни коруптивни акти.

Зборувајќи за казнено-правната заштита, на јавните набавки директно се однесува одредбата од член 353 – „злоупотреба на службената положба и овластување“, која, впрочем, претставува една од централните инкриминации содржана во Глава XXX од КЗ „Кривични дела против службената должност“, поточно ставот 5 од истата, кој предвидува затворска казна во траење од најмалку пет години доколку делото е сторено **при вршење на јавни набавки**, на штета на средствата на Буџетот на Република Македонија, од јавните фондови или од други средства на државата. Во прилог на значењето на спомената одредба говори и фактот што последните измени и дополнувања на КЗ од 2009 година не останаа „имуни“ на современите заложби, кои се движат во насока на заострување на казнената политика кога се во прашање одделните облици на делата од овој вид (па така, и одредбата од став 5, за која претходно беше пропишана затворска казна во траење од најмалку четири години). Меѓутоа, споменатата одредба опфаќа еден потесен сегмент од можните злоупотреби, кои не ретко претставуваат составен дел на ова подрачје.

Зборувајќи за злоупотребите во сферата на јавните набавки, ја споменаваме корупцијата како најеклатантен пример на злоупотреба на власта и моќта во управувањето и одлучувањето за државните работи, а особено во трошењето на буџетските средства или средствата на јавниот сектор, што имаат јавен карактер и кои се прибираат од сите граѓани и правни субјекти. Во основа, се работи за измамничко однесување од страна на лицата инволвирани во набавниот процес, што води кон понатамошни загуби за државата.

Вообичаено, се јавува во облик на тајна соработка меѓу набавувачот и понудувачот: овластени службени лица од страна на договорниот орган бараат или се наведени да прифатат услуги. Ваквата практика мошне често го носи квалификативот „криминална“, неморална и несоодветна во однос на добрата набавна практика. Оттука произлегува дека во бројни случаи сме изложени на влијанието на т.н. маѓепсан круг на корумпирана набавна практика, во чии рамки егзистираат дејствија преземени од страна на владата, односно набавувачот (договорниот орган), а од друга страна, дејствија преземени од страна на конкурентите за владините набавки. Истовремено, не е исклучена можноста понудувачот во постапката за јавни набавки невиното да ги прикаже сопствените трошоци, а воедно и да склучи анонимен договор со останатите понудувачи, според кој неговите конкуренти ќе понудат превисоки цени, па оттука, имајќи го предвид значењето на критериумот „цена“, конкретниот понудувач би бил избран како „најповолен“.² Со лажно прикажување, односно со прикривање на фактите, односно лице (во случајов, договорниот орган) се доведува во заблуда, меѓутоа спорно е дали во конкретниот случај постои штета во однос на имотот на договорниот орган, односно дали тој сторил нешто на штета на својот имот со самото прифаќање на понудата.

Во германската литература, одреден број теоретичари стојат на ставот според кој штетата претставува т.н. „хипотетичка конкурентска цена“ (*hypothetischer Wettbewerbspreis*), која всушност се состои од разликата помеѓу цената која ја платил договорниот орган и цената која би се остварила

² Во германската литература, споменатите договори се познати под називот *Submissionsabsprachen*.



¹ Закон за јавните набавки, „Сл. весник на РМ“ бр. 136/07.



во законски реализираната постапка за доделување јавна набавка. Според вака прифатеното стојалиште, произлегува дека понудувачот ги остварил сите законски обележја на казненото дело ‚измама‘ во моментот кога другата договорна страна ја прифатила понудената цена, која инаку би била пониска доколку не постоел претходно склучен договор со останатите понудувачи.³ Соочувајќи се со бројни тешкотии и манипулации во оваа сфера, германскиот кривичен законик, уште во 1997 година, предвиде нова инкриминација насловена како „договори кои го ограничуваат слободниот натпревар во јавните набавки“ (чл. 298). Делото е конципирано како деликт на апстрактно загрозување, односно санкционирани се самите ограничувачки договори, при што не е неопходно нарачателот да претрпел и соодветна имотна штета.

Говорејќи за моменталната состојба во Република Македонија во однос на јавните набавки, не би смееле да ја заобиколиме тенденцијата на законодавецот која се наоѓа на линија на натамошно усогласување на одредбите од Кривичниот законик со Законот за јавни набавки и истовремено, спречување на бројните дејствија со кои се избегнува, односно се повредува законски утврдената постапка за јавни набавки. Имено, со Новелата на КЗ од 2009 година, воведена е нова инкриминација во Глава XXV, каде што се содржани делата против јавните финансии, платниот промет и стопанството (член 275 – в) „Злоупотреба на постапката за јавен повик, доделување на договор за јавна набавка или јавно – приватно партнерство“, која во извесна мера значи надминување на т.н. криза на системот на (економски) инкриминации.⁴

Поаѓајќи од законскиот опис на делото, основниот облик (став 1) го врши тој што свесно ќе ги повреди прописите за постапката за јавен повик, доделување на договор за јавна набавка или јавно – приватно партнерство, со поднесување невистинита документација, со договарање со други можни учесници заради изигрување на постапката за доделување на договори за јавна набавка, со неизвршување на обврските од договорот со намера тој да биде изигран или на друг начин намерно ќе ги

повреди правилата на таа постапка и со тоа за себе или за друг ќе оствари поголема имотна корист или ќе предизвика поголема штета, ако не се исполнети обележјата на друго потешко дело.

Во поглед на пропишаната казна, таа е фиксирана на три години, со истовремена можност за изрекување парична казна. Потешок облик на делото (став 2) постои во случаите кога сторителот остварил значителна имотна корист, за себе или за друг, или предизвикал значителна штета (во случајов, затворската казна затвор изнесува најмалку четири години). Затворската казна во траење од најмалку пет години е предвидена во случаите кога е остварена имотна корист од поголеми размери (за себе или за друг) или, пак, кога е предизвикана штета од поголеми размери (ст. 3). Едновремено е предвидена парична казна за правното лице кое се јавува во улога на сторител на делото. Не е исклучена ниту можноста за изрекување споредна казна за правното лице во согласност со новоимплементираните решенија во Кривичниот законик, која се состои во забрана за учество во постапки за доделување на договори за јавни набавки (чл. 96 – б ст. 2). Се казнува и обидот за извршување на делото (ст. 5).

Од изнесеното несомнено произлегува дека законодавецот се одлучил за натамошно зајакнување и за доследно почитување на востановените услови кои се однесуваат на јавните набавки, предвидувајќи дополнителна (супсидијарна) можност за ефектуирање на казнено-правната заштита во случај на злоупотреба на законски утврдената постапка и условите под кои се остварува таа. И уште повеќе, имајќи ги предвид востановените критериуми за класификација на казнените дела од аспект на нивната тежина (во прв ред, поаѓајќи од оние кои се содржани меѓународните документи; на пример, Конвенцијата од Палермо), произлегува дека законодавецот ги предвидел ваквите (противправни) дејствија како сериозни казнени дела, за кои во конкретните случаи предвидел и (висока) казна, поаѓајќи од квантумот на казнено-правно неправо кое претставува атак не само врз одделни лица, туку и врз севкупната општествена заедница.

Единствено останува да се види какви ќе бидат практичните импликации во однос на споменатата одредба.

³ Ваков став е усвоен и од страна на германскиот Сојузен суд.

⁴ Закон за изменување и за дополнување на Кривичниот законик, „Сл. весник на РМ“ бр. 114/09.

ПРОБЛЕМИ ВО ЈАВНИТЕ НАБАВКИ И ПРЕПОРАКИ ЗА НИВНО НАДМИНУВАЊЕ



Центарот за граѓански комуникации ги објави резултатите од мониторингот на јавните набавки во првиот квартал од 2010 година. Анализата е направена врз основа на мониторинг на избран примерок од 40 постапки на договорни органи на централно ниво и на локално ниво, чиешто јавно отворање се одвиваше во периодот од јануари до март 2010 година. Во текот на овој квартал, за првпат се следени и постапките за јавни набавки кои ги спроведуваат договорните органи на локално ниво, односно општините или органите што се под нивна надлежност. Станува збор за навистина огромна бројка набавувачи, која неколкукратно ја надминува бројката на договорни органи на централно ниво, иако повеќето од нив, во однос на средствата со кои располагаат за јавни набавки и според бројот на спроведени постапки, може да се категоризираат како мали набавувачи. Во согласност со утврдената методологија, во првиот квартал беа мониторирани 15 постапки кои се спроведени од Град Скопје, општините во град Скопје и договорни органи за кои е надлежен градот Скопје или општините во рамките на град Скопје.

Центарот за граѓански комуникации, од ноември 2008 година наваму, континуирано го анализира спроведувањето на процесот на јавни набавки во РМ, регулиран со Законот за јавни набавки. Целта на анализата е да оцени како се спроведува процесот на јавни набавки во светло на новиот закон за јавни набавки и дали и колку функционираат основните принципи на јавните набавки: транспарентност, конкурентност, еднаков третман на економските оператори, недискриминација, законитост, економично, ефикасно, ефективно и рационално користење на буџетските средства, настојување да се до-

бие најдобрата понуда под најповолни услови, како и отчетност за потрошените средства кај набавките.

Анализата на процесот на јавни набавки во РМ се прави врз основа на мониторинг на случајно избрани постапки за јавни набавки (по 40 на секое тримесечје). Мониторингот започнува од објавите на повиците во „Службен весник“, преку присуство на јавните отворања, до собирање на податоци за текот на постапката преку длабински интервјуа и структурирани прашалници кои им се доставуваат на економските оператори, како и од податоците собрани од договорните органи преку барања за пристап до информации од јавен карактер. Целиот квартален извештај од мониторингот на јавните набавки може да го прочитате на интернет-страницата на Центарот за граѓански комуникации: www.ccc.org.mk.

КЛУЧНИ НАОДИ ОД МОНИТОРИНГОТ

- **Се продлабочува проблемот со користење на критериуми за бодување на понудите со кои не се гарантира избор на најповолна понуда, односно рационално и ефикасно трошење на јавните пари.** Расте употребата на т.н. манипулативни критериуми, како што се рок на изведбата, рок и начин на плаќањето; се забележува тенденција на доделување голем број бодови за критериумот „квалитет“ без да се прецизира како ќе се вреднува тој, а се воведуваат и чудни, и нејасни критериуми за избор на понудите. Во два одделни извештаи, и Државниот завод за ревизија, и Државната комисија за жалби по јавните набавки го потврдуваат ризикот на кој се укажува уште од почетокот на мониторингот на јавните набавки, а тоа е дека законски широкиот простор кој го имаат договорните органи во поставувањето на критериумите за избор на најповолна понуда остава можност за субјективност и за злоупотреби.
- **Се избираат несоодветни критериуми за утврдување на способноста на компаниите за учество во постапките за јавни набавки.** Воедно, се применуваат и критериуми кои се несоодветни и непропорционални со видот и со обемот на набавката, кои можат да влијаат дискриминаторски и да ја намалуваат конкуренцијата. Во речиси половина од мониторираните постапки се поставени несоодветни критериуми со кои наместо компанијата, се оценува нејзината понуда.

- **Висок процент на поништени постапки за јавни набавки (20% од мониторираните постапки).** Проблемот со поништувањето постапки е особено нагласен на локално ниво. Оваа континуирана практика создава сериозно сомневање за злоупотреба на законските можности, а ги доведува под прашалник и принципите на ефикасност и рационалност на јавните набавки.
- **Е-аукција се користи само во 5,5% од постапките за јавни набавки, што е неколкукратно помалку од законскиот праг од 30%.** Продолжува практиката на недоволно користење електронски средства за спроведување на постапките за јавни набавки, било за сите фази од постапката за јавна набавка (е-набавка), било само за електронските аукции како последна фаза. Од вкупно објавени 1748 огласи во првиот квартал од 2010 година, само во 61 било предвидено користење на електронски средства во целата постапка за јавна набавка (околу 3,5%), а во 95 било предвидено постапките да завршат со користење на е-аукција (околу 5,5%). Во електронските аукции кои се одржаа во текот на првиот квартал, како резултат на разликата помеѓу почетната цена на аукцијата и цената која е добиена на крајот од аукцијата и по која е склучен договорот, остварена е заштеда приближно во износ од 6,5 милиони денари, односно 106 000 евра.
- **Нагло се зголемува бројот на рамковни спогодби што се склучуваат без прецизирање на начините на кои ќе им се доделуваат договорите на фирмите.** Тенденцијата на зголемување на склучувањето рамковни спогодби особено се забележува кај изработката на проекти и градежни зафати, и тоа кај договорните органи на локално ниво.
- **Не се почитува законската обврска за детално известување на фирмите за причините за избор на најповолната понуда или за отфрлање на одреден понудувач.** Оваа практика е присутна во целокупниот период на мониторирање на постапките, иако постои јасна законска обврска која бара од договорните органи детално да ги објаснат причините за својата одлука. Отсуството на детално образложение за елементите врз кои била заснована одлуката за избор, создава оправдано сомневање кај економските оператори за субјективност при оценување на понудите и за нееднаков третман на понудувачите. Загрижувачки е што во одредени случаи компаниите се жалат и на неможност да го остварат законското право на увид во документацијата за јавна набавка во која учествувале, со што целосно се замаглува сликата за одредени постапки и се раѓа сомнеж во нивната регуларност.
- **Продолжува трендот на бавно одлучување и одолговлекување на изборот на најповолна понуда.** Во пет од вкупно 40 мониторираните постапки (12,5%) одлуката за избор не е донесена ниту по 120 дена.
- **Се намалуваат барањата за доставување на банкарска гаранција за понудата, како и висината на гаранцијата.** Од вкупно мониторираните 40 постапки, банкарската гаранција е побарана во 45% од постапките, односно во 18 постапки (наспроти 23 во четвртиот квартал во 2009 г.).
- **Благо се намалува наплатувањето надомест за подигнување тендерска документација.** Но, од друга страна, продолжува практиката – износот на надоместот за тендерската документација да не е пропорционален ниту на вредноста на набавката, ниту на реално направените трошоци за истата да биде достапна. Од 40 постапки, надомест за подигнување тендерска документација е побаран во 25 постапки (во споредба со 34 постапки во претходниот период), односно во 62,5% случаи. Износот на надоместот за подигнување на тендерската документација во просек се движи од 1 000 до 1 500 денари. Локалните договорни органи многу почесто практикуваат наплаќање надомест за подигнување тендерска документација. Позитивен тренд е констатиран кај достапноста на тендерската документација преку користење на електронски средства (објавена на Интернет преку ЕСЈН), споредено со четвртиот квартал.
- **Висок износ на буџетски средства е потрошен за набавки преку најмалку транспарентната постапка – со преговарање без објава на оглас.** Вкупните набавки според оваа постапка во првото тромесечје од 2010 година изнесуваат 123 295 058 денари, или 2 009 699 евра.

ПРЕПОРАКИ ЗА НАДМИНУВАЊЕ НА ПРОБЛЕМИТЕ

Врз основа на анализата на клучните наоди од мониторингот на постапките за јавни набавки, експертскиот тим на Центарот за граѓански комуникации ги изработи и следниве препораки за мерки и промени што треба да се преземат за да се надминат констатираните слабости и да се стесни просторот за злоупотреби при јавните набавки:

- Договорните органи да престанат со практиката во критериумите за утврдување на техничко-професионална способност на економскиот оператор да поставуваат услови и да бараат документи преку кои треба да ја оценуваат стоката или услугата што се набавува. Исто така, да се избегнува перфидниот начин на фаворизирањето понудувачи, како што е оној пре-



ку поставување високи критериуми поврзани со економско-финансиската состојба на економскиот оператор, кои се непропорционални на видот и обемот на набавката.

- Со оглед на континуираната практика на поништување на постапките, што создава сериозно сомневање за злоупотреба на законските можности, а ги доведува под прашање принципите на ефикасност и рационалност на јавните набавки, потребно е стеснување на можностите за ваквите појави, со барање за поголемо образложение за причините за поништување, посебно кога вината за тоа е субјективна – битни повреди на законот или лошо планирање на потребата од јавни набавки, за што треба да се предвидат и санкции.

- Договорните органи да започнат, односно почесто да ги користат е-набавките и пред сè е-аукциите, затоа што тие од една страна овозможуваат поголема ефикасност во постапките и заштеда на буџетски средства, а од друга страна, нивното користење претставува законска обврска. Ако се земат предвид статистиките од минатите години, во согласност со кои најмногу постапки за јавни набавки се спроведуваат во вториот квартал од годината, оставаме можност дека сепак можеби ќе дојде до исполнување на обврската, но и укажуваме дека наредниот период е последниот воз за договорните органи да ја испочитуваат законската обврска. Во таа насока и Бирото за јавни набавки треба повеќе да се ангажира за операционализација на оваа законска обврска со постојани потсетувања и со укажување до договорните органи за доследна примена на електронската аукција во постапките за јавни набавки.

- Рамковните спогодби да се склучуваат во строго определените услови дефинирани со законот, при што договорните органи да се раководат од принципите на еднаков третман и недискриминација на економските оператори, конкуренција врз фер основа и транспарентност при доделување на поединечните договори во

рамките на спогодбата. Притоа, предност да им се дава на оние економски оператори кои понудиле најповолни услови или најниска цена.

- Договорните органи да започнат доследно да го применуваат Член 168 од Законот за јавни набавки, кој пропишува детално образложување на причините за избор на најповолна понуда или отфрлање на одреден понудувач. Во огласот и тендерската документација треба јасно и детално да биде наведен начинот на кој ќе се евалуира понудата (кои документи ќе се сметаат за прифатливи) и како ќе се бодува таа.

- Со оглед на тоа што бавноста при спроведувањето на евалуациите и при донесувањето на одлуките е очигледна и се должи на фактот што договорните органи не се врзани со законски рок, уште еднаш ја нагласуваме потребата да се воведат законски рок во кој секој договорен орган мора да донесе одлука за избор. Доколку рокот не се почитува, тогаш треба да следува санкција за договорниот орган.

- Ограничување на примена на постапките за преговарања без објавување оглас.

- Банкарската гаранција да не се поставува како формален услов за учество во речиси секоја можна постапка за јавна набавка, а во случаите кога се бара гаранција, да се продолжи со трендот на нејзино утврдување во вредност пониска од законскиот максимум.

- Договорните органи почесто да ја користат законската можност тендерската документација да ја направат достапна преку Интернет и за таа цел да го користат ЕСЈН. Со тоа таа би била бесплатна и на економските оператори би им се овозможило заштеда на пари, а самиот договорен орган би добил повеќе понуди. Бирото за јавни набавки навремено да ги контролира, да ги укажува и да ги спречува оние договорни органи кои сакаат да наплатат високи суми за надомест за тендерска документација, што не кореспондира со реалните трошоци. На договорните органи не смее да им се дозволува да објавуваат оглас без да ги наведат условите кои треба да ги исполнуваат економските оператори.



За Центарот за граѓански комуникации

Центарот за граѓански комуникации е невладино, непрофитно и непартиско здружение на граѓани чија главна мисија е да ја подобрува и развива комуникацијата меѓу сите општествени фактори во Република Македонија за процесите од поширока општествена важност, како и да ги набљудува, анализира и унапредува општествено-политичките и економските процеси во земјата, пред сè од областа на антикорупцијата, локалната самоуправа и економскиот развој.

Центарот за граѓански комуникации ја остварува својата мисија преку организирање и спроведување на истражувања, анализи, мониторинзи, обуки, семинари и трибини, како и издавање извештаи, публикации и прирачници за работа. Во своето петгодишно дејствување, Центарот за граѓански комуникации ја фокусира својата работа врз две групи на меѓусебно поврзани активности: мониторинг и откривање на корупциски практики и врз основа на тоа прелорачување на мерки и политики за намалување на просторот за корупција и унапредување на способноста на новинарите и на посебната улога на медиумите во борбата против корупцијата во земјата. Позначајни активности кои се спроведени или се спроведуваат во оваа насока се:

Проект за транспарентно локално владеење (2009-2012)

Проектот развива механизми за зголемување на транспарентноста, отчетноста и одговорноста на локалните самоуправи во Македонија, поттикнување на поголемо учество на граѓаните и на локалната бизнис заедница во процесот на одлучување во локалните самоуправи и размена на најдобри практики и искуства меѓу општините како во земјата така и во регионот. Проектните активности ќе придонесат кон намалување на нивото на корупција во локалните заедници и кон засилување на довербата на граѓаните и бизнис претставниците во локалните власти. Проектот се спроведува во партнерство со невладините организации ЕХО од Штип и НВО Инфо-центар од Скопје, а е финансиски поддржан од УСАИД Македонија.

Мониторинг на јавните набавки на централно и на локално ниво (2008-2010)

Проектот го анализира спроведувањето на процедурите и системот на јавни набавки во земјата во светло на новиот Закон за јавни набавки, а од аспект на транспарентност, конкурентност, еднаков третман на економските оператори, недискриминација, законитост, економично, ефикасно, ефективно и рационално користење на буџетските средства, настојување да се добие најдобрата понуда под најповолни услови, како и отчетност за потрошените средства при јавните набавки. Се следат и анализираат 160 случајно избрани постапки за јавни набавки годишно, преку директно следење на отворањето на понудите, длабочински интервјуа со понудувачите и со органите кои ги распишуваат набавките, прибирање информации од Бирото за јавни набавки и од другите вклучени институции. Резултатите од мониторингот вклучуваат и препораки за унапредување на процесот на јавни набавки. Проектот е финансиски поддржан од ФИОМ.

Засилување на улогата на медиумите во борбата против корупцијата (2008-2009)

Проектот ги унапредува новинарските стандарди за истражување и известување за корупцијата и го засилува капацитетот на медиумите за остварување на нивната улога во борбата против корупцијата. Појдовна основа е длабочинска анализа за начинот на кој македонските медиуми известуваат за корупцијата и за детектирање на главните слабости во тоа известување. Врз таа основа се извлекуваат препораки за унапредување на новинарските стандарди, чие спроведување се обезбедува преку тренинг на 12 истражувачки новинари од водечките медиуми во земјата. Со овие активности се надминува еден од главните проблеми детектирани во Државната стратегија за намалување на корупцијата – несоодветно покривање на корупцијата од страна на медиумите. Проектот е финансиски поддржан од УСАИД Македонија.

Мерки за намалување на корупцијата во Македонија (2007-2008)

Откако со првата фаза од проектот беа утврдени најранливите области на корупција во Македонија, преку овој проект се создадени и препорачани вкупно 156 конкретни мерки кои треба да се преземат од властите за да се стесни просторот за корупција. Проектот вклучуваше споредба со најдобрите практики во другите земји, серија работилници на кои експерти и претставници на заинтересираните страни дискутираа и предлагаа начини како да се намали просторот за корупција, приоритетизација на мерките и нивно испраќање до надлежните институции и медиумите и следење на нивното спроведување. Голем дел од мерките беа преземени, особено оние кои се однесуваа на давање независност на второстепената Државна комисија за жалби по јавни набавки која од капата на Владата се пресели во Парламентот, стекнување на независен правен статус на Бирото за јавни набавки, кое од капата на Министерството за финансии стана независен орган и сл. Проектот е финансиски поддржан од Balkan Trust for Democracy.

Намалување на корупцијата: Размена на искуства и добри практики во истражувачкото новинарство меѓу новинари од Македонија и Романија (2008-2009)

Во партнерство во Романскиот центар за истражувачко новинарство, 10 истражувачки новинари од Македонија се обучени од водечки тренери за истражувачко новинарство од Романија за напредните техники на истражувачкото новинарство. По обуката, новинарите престојуваа во романски медиуми каде заедно со свои колеги од Романија работеа на истражувачки приказни кои потоа ги објавија во своите медиуми во Македонија. Проектот резултираше со формирање на мрежа на истражувачки новинари во рамките на Центарот за граѓански комуникации. Проектот е финансиски поддржан од програмата Исток-Исток.

Серија обуки за новинари од локални медиуми за истражувачко новинарство и за известување за локалната власт (2008) Центарот спроведе 4 регионални обуки за триесеттина новинари од локалните медиуми за унапредување на нивните способности и капацитети за истражување и известување за работата на локалната самоуправа во светло на зголемените ингеренции на локалната власт, а со тоа и зголемената улога на локалните медиуми за известување за прашања од интерес на граѓаните во општините. Проектот резултираше и со изработка на Водич за новинарско известување за претставници на локалните медиуми во Македонија. Проектот е финансиски поддржан од програмата за локална самоуправа на УСАИД Македонија.

Освен ова, Центарот за граѓански комуникации во изминатиот период објави серија Извештаи за корупцијата во Македонија (2005 и 2006), преку поддршка од Balkan Trust for Democracy, обучи цели новинарски редакции од 16 локални телевизии од земјата за известување за прашања од локален интерес, преку поддршка од Амбасадата на САД во Македонија, учествуваа во работниот тим експерти кои ја создадоа тригодишната државна стратегија за борба против корупцијата, во комисијата за доделување на наградите за добро владеење во Македонија и др.