

# MAK

МЕСЕЧНИК ЗА АНТИКОРУПЦИЈА

2010  
ГОДИШНО ИЗДАНИЕ



# НАШАТА ВИЗИЈА

Демократизација на македонското општество преку подобро информирани граѓани и потранспарентно, поотчетно и поодговорно владеење.

Центарот за граѓански комуникации е основан во април 2005 година, како невладино, непартиско и непрофитно 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 во областите 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 шестгодишно 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 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 земјата.

Во оваа насока, ЦГК досега има спроведено десетина проекти во рамките на кои има изработено и предложено неколку стотини конкретни предлози и препораки за унапредување на регулативата и практиката во насока на потранспарентно, поотчетно и поодговорно работење на централната и на локалните власти, има обучено речиси 200 новинари од националните и од локалните медиуми за истражување и известување за корупција и има објавено петнаесетина истражувања и прирачници. Освен ова, претставниците на ЦГК, како експерти активно се вклучени во креирање на разни антикорупциски стратегии, програми и иницијативи на други институции и организации, како што се Државната стратегија за спречување на корупцијата, Етички кодекс на локалните функционери, индекс за самооценување на општините и сл. Во рамките на ЦГК функционира и неформална мрежа на истражувачки новинари, а ЦГК редовно поддржува новинарски истражувања од областа на корупцијата и јавните набавки.

Во 2010 година решивме да издаваме Месечник за антикорупција, како прва специјализирана публикација на овој вид во земјата. 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 земјата и овозможува незаконски бенефиции и богатеење 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 земјата и од странство, сметаме дека овој месечен билтен во крајна линија ќе придонесе за намалување на корупцијата во земјата и за унапредување на „доброто владеење“.

Издавањето на Месечникот го заокружуваме со овој годишен број во кој освен приказ на темите и на текстовите во претходните 12 броеви на месечникот, ги претставуваме и нашите активности и резултатите постигнати во 2010 година, а ја претставуваме и нашата програма за работа во 2011 година.

Месечникот се издаваше во рамки на нашата годишна програма, 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.

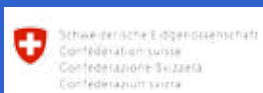


ISSN 1857-7075

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



“Оваа публикација беше овозможена 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”.



Издава:  
Центар за граѓански комуникации

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

Подготовка и печат:  
Винсент Графика

Тираж:  
200 примероци

## СОДРЖИНА

- 3 ВЕСТИ
- 4 ТЕМИ
- 5 ПРОЕКТИ ВО 2010
- 7 ПРОГРАМА ЗА 2011



Во секојдневно 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 Месечникот за антикорупција, сакавме 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“. Ова се насловите од вестите за кои пишувавме во текот на 2010 година.

**Јануари 2010**

- Во Србија почна да работи Агенцијата за борба против корупцијата.
- Антикорупцискиот кандидат Иво Јосиповиќ победи на претседателските избори во Хрватска ветувајќи поддршка на владините напори против корупцијата.
- Граѓаните на Црна Гора сметаат дека корупцијата е најмногу присутна во здравството.
- Илјадници кинески функционери избегале од земјата во последните 30 години со околу 50 милијарди долари државни пари.

**Февруари 2010**

- Агенцијата за борба против корупцијата на Косово му поднела на обвинителот пријави за 159 службеници осомничени за корупција.
- Во Кина можат да се објават само 2,84 милиони академски трудови годишно, а трудови сакаат да објават 11,8 милиони луѓе што е причина за корупција во академските кругови која се проценува на околу 150 милиони долари годишно.

**Март 2010**

- Хрватска го уапси поранешниот заменик-премиер Дамир Поланчец поради сомневање за корупција поврзана со водечката фабрика за храна „Подравка“.
- ЕУ лансира нов електронски систем за анонимно пријавување на измами и корупција.

**Април 2010**

- Рускиот претседател Медведев потпиша декрет за националната стратегија и националниот план за борба против корупцијата во 2010-2011 година.
- Унгарскиот политичар Јанош Зушлаг 8 ипол години во затвор поради корупција.

**Мај 2010**

- Поранешниот сенатор од Бронкс, Ифреин Гозалес Јуниор доби седум години затвор за корупција, а кинескиот бизнисмен Хуанг Гуангју 14 години.
- Одделот за правда на САД откри дека германскиот производител на автомобили „Дајмлер“ има поткупено странски официјални претставници во најмалку 22 земји за што компанијата треба да плати 138 милиони евра како парична казна.

**Јуни 2010**

- Лидерите на групата земји Г-20, на самитот во Канада ја издигнаа корупцијата како главно прашање на состанокот, согласувајќи се да се формира работна група која ќе се бори против поткупот.
- Угледниот италијански кардинал Черсенцио Сепе се товари за корупција која ја направил како прв човек на телото кое раководи со недвижниот имот на Ватикан.

**Јули 2010**

- Оставка поднесе првиот антикорупционер при Обединетите нации, Инга-Брит Алениус обвинувајќи дека

во ООН под водство на Бан Ки-мун „нема транспарентност и има недостиг на одговорност“.

-Гувернерот на централната банка на Косово, Хашим Реџеџи, е уапсен во антикорупциска истрага.

**Август 2010**

- Во Шпанија почна досега најголемиот корупциски процес со 95 луѓе обвинети за вмешаност во масовен поткуп во јужното туристичко одморалиште Марбеља.
- Мексико отпушти 10% од федералните полицајци бидејќи не поминале на тестовите наменети да откријат нивна можна вклученост во корупција.



**Септември 2010**

- Шефот на хрватската царина, Младен Баришиќ приведен за корупција.
- Германскиот производител „Дајмлер“, прогласен за виновен по обвинувањата за мито во САД, воспостави ново работно место – директор одговорен за почитување на законите.
- Во Србија е објавен ценовник на корупцијата со тарифи за поткуп во најкорумпираните области.

**Октомври 2010**

- ФИФА суспендираше двајца членови на Извршниот комитет поради наводи дека двајцата биле поткупени за да ги продадат нивните гласови за местото на одржување на светските првенства во 2018 и 2022 година, во аферата наречена „Кеш-за-гласови“.
- Двајца професори од Канада откриваат поврзаност меѓу корупцијата во една земја со нивото на економски развој, развојот на човечкиот капитал, општествената толеранција и задоволството од животот.

**Ноември 2010**

- Поранешниот хрватски министер за одбрана и сегашен пратеник на владејачката партија, Берислав Рончевиќ, е прогласен за виновен за корупција.
- Комисијата за економски и финансиски криминал на САД поднесе обвинение за корупција против поранешниот потпретседател, Дик Чејни, раководител на фирма за снабдување со нафта, Halliburton.

**Декември 2010**

- Поранешниот хрватски премиер, Санадер обвинет за „кумување“ на корумпираната култура.
- Светската банка повика на засилена глобална алијанса за борба против корупцијата.
- Генералниот секретар на ОН, Бан ки-Мун, изјави дека корупцијата претставува закана за развојот, за стабилноста и за демократијата која ги нарушува пазарите, го спречува економскиот раст и ги обесхрабрува странските инвестиции.



Во 2010 година, покрај информации за нашите редовни активности, истражувања и резултатите од нив, на пошироката јавност ѝ понудивме и многу експертски анализи за да послужат како извори на идеи и примери за подобрување на сегашната состојба со корупцијата во Македонија. Во продолжение следи краток приказ на тие теми.

### **Статусот на антикорупциските агенции во регионот: Колку се навистина независни?**

Преглед на видовите, формата и начинот на организирање на антикорупциските агенции во земјите од регионот: Албанија, БиХ, Хрватска, Словенија, Србија, Црна Гора, Косово и Македонија со посебен акцент на нивната независност.

### **Електронските владини системи и услуги како механизам за намалување на корупцијата**

Има многу причини за сè почестото воведување електронски системи во давањето владини услуги преку Интернет. Но за да ја намали корупцијата, овој процес мора да опфати целосна реформа, а не да се сведе само на копирање на дел од хартиената процедура и нејзино дигитализирање.

### **Корупцијата и бизнисот – која е цената?**

Иако причините за корупција во бизнис-секторот се многутрани, генерално тие се лоцираат во слабото функционирање на институциите. Кои се механизмите за ограничување на корупцијата во бизнисот?

### **Судир на интересите: Дали колку успешно се спречува?**

Судирот на интересите не е корупција, но доколку соодветно не се идентификува, не се менаџира и не се разреши, може да прерасне во корупција. Тогаш тој може да предизвика огромни трошоци и да резултира со губење на довербата на граѓаните во институциите на системот.

### **Интервју: Треба да се снајдете и кога нема политичка волја за борба против корупцијата**

Драго Кос, прв човек на словенечката Антикорупциска комисија и претседател на ГРЕКО, Групата на земји за борба против корупција при Советот на Европа, во ексклузивно интервју за Месечникот за антикорупција (МАК) препорачува професионализација и зголемени ингеренции на членовите на македонската комисија, како и практична примена на антикорупциските прописи во земјава.

### **Либерализација на јавните набавки во земјите од ЦЕФТА: погодности и ризици**

Можноста за фирмите од членките на ЦЕФТА да учествуваат рамноправно во јавните набавки се очекува да ја поттикне конкурентноста, да ги зголеми понудата, квалитетот и транспарентноста на постапките и да ја намали корупцијата во оваа ранлива област.

### **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.

### **Зајакнување на казнено-правната заштита на јавните набавки во Република Македонија**

Професори од Правниот факултет ја анализираат новата инкриминација воведена во Кривичниот законик: „злоу-

потреба на постапката за јавен повик, доделување на договор за јавна набавка или јавно – приватно партнерство“.

### **Интервју: Борбата со корупцијата оди подалеку од апсење на корумпираните и вклучува структурни реформи**

Еден од најзначајните светски истражувачи на корупцијата и нејзиното влијание врз економскиот развој, професорката на Универзитетот Јеил, САД, д-р Сјузан Роуз-Ејкерман, во ексклузивно интервју за Месечникот за антикорупција (МАК), препорачува што треба да направи една влада за да се смета за антикорупциска. Според неа, во борбата против корупцијата мора да се преземат структурни реформи кои ќе одат подалеку од разрешување и апсење на корумпираните претставници.

### **Со пријавувачи (whistleblowers) против корупцијата**

Иако има основа во неколку закони, пријавувањето на корупцијата не функционира во македонската практика. Се смета дека е слаба довербата на евентуалните пријавувачи во институциите дека овие навистина ќе преземат нешто, но постои и страв од последици за пријавувањето, иако е предвидена заштита за овие „информатори“.

### **Има ли на Балканот волја за уништување на корупцијата?**

Ако постои нешто што може да се дефинира како најголем заеднички именител за земјите од Западен Балкан – тоа е сигурно високото ниво на корупција, но истовремено и „силната посветеност на властите за ефикасна борба за нејзино уништување“.

### **Слободниот пристап до јавни информации - колку сме блиску до меѓународните стандарди?**

За зголемување на ефикасноста на ова право, треба да се намали рокот за давање на информации и целосно да се усогласи законот со меѓународните стандарди. Освен тоа, потребно е зголемување на опфатот на имателите со информации, со вклучување на законодавната и на судската власт.

### **Истражувачко новинарство: Соработка меѓу новинарите за следење на прекуграничниот криминал**

Како што криминалот станува сè поорганизиран и сè повеќе се шири и се развива надвор од границите на една земја, дури и на еден регион, така се наметнува потребата од поголемо организирање и на истражувачките новинари.

### **Транспарентност на податоците и документите во јавните набавки**

Дали може да се направат јавно достапни документите и податоците од јавните набавки? Ако може, тогаш кој, кога и што може да добие? Дали податоците и документите може да се добијат само на увид или документот, сеедно дали во оригинал или како фотокопија, може да им биде даден на заинтересираните страни?

### **Корупцијата и спортот: Зошто спортот не е имун на корупција?**

Во минатото поврзуван главно со натпревар, денес спортот е синоним за техника, тактика, брзина, сила, издржливост, координација, стратегија... Но, и за валкани бизниси, допинг, корупција и насилство.

# 2010 – ГОДИНА НА ПРОШИРУВАЊЕ НА АКТИВНОСТИТЕ И НА РЕЗУЛТАТИТЕ



2010 беше една од најактивните и најуспешните години во досегашното шестгодишно функционирање на Центарот за граѓански комуникации. Освен на централно ниво, годинава ги проширивме нашите активности за унапредување на транспарентноста, одговорноста и отчетноста и на локално ниво.

Преку директен мониторинг на постапките и длабочинска анализа и истражување на сите релевантни фактори и чинители детектиравме бројни проблеми и слабости во спроведувањето на јавните набавки во земјава и врз таа основа изработивме четириесетина конкретни мерки и препораки за надминување на слабостите.

Една од нашите клучни препораки стана дел од законските измени на Законот за јавни набавки, а неколку од клучните забелешки за спроведување на процесот на јавни набавки беа нотирани и станаа дел од препораките на Европската унија за подобрување на оваа област во Македонија. Во четири општини од земјава спроведовме обемно истражување кое резултираше со педесетина конкретни препораки до општините за унапредување на транспарентноста, отчетноста и одговорноста на локалната администрација. Дваесет новинари од национални и локални медиуми беа обучени за известување за јавните набавки. Американскиот Стејт Департмент го цитираше главниот заклучок од нашето длабочинско истражување за начинот на кој македонските медиуми известуваат за корупцијата во својот годишен извештај за почитување на човековите права во

земјите во светот. Во текот на 2010 година, македонските медиуми објавија вкупно 153 текстови за резултатите од нашите активности. Дополнително, во текот на годината објавивме и дистрибуиравме седум публикации од нашите истражувања и вкупно 12 броеви од Месечникот за антикорупција.

## Мониторинг на јавните набавки (2008-2011)

Проектот го анализира спроведувањето на системот на јавни набавки во земјава од аспект на транспарентноста, конкурентноста, еднаквиот третман на економските оператори, недискриминацијата, законитоста, економичното, ефикасното, ефективното и рационалното користење на буџетските средства, настојувањето да се добие најдобрата понуда под најповолни услови, како и отчетноста за потрошените средства при јавните набавки. Се следат 160 случајно избрани постапки за јавни набавки и тоа преку: директно следење на отворањето на понудите, длабочински интервјуа со сите понудувачи, како и со органите кои ги распишуваат набавките и прибирање информации од Електронскиот систем за јавни набавки и од сите други институции вклучени во процесот. Резултатите од мониторингот се објавуваат квартално и вклучуваат забелешки за спроведувањето на јавните набавки и препораки за унапредување на процесот на јавни набавки.





Во текот на 2010 година се спроведоа следниве активности и се постигнаа следниве резултати:

- Спроведен е детален директен мониторинг на 160 постапки за јавни набавки на централно и на локално ниво;
- Детектирани се слабостите во спроведување на процесот на јавни набавки во земјава;
- Главните забелешки, заедно со препораките за надминување на слабостите се објавени во четири квартални извештаи;
- Резултатите и се претставени на пошироката јавност преку серија прес конференции и две пошироки дебати со учество на повеќе од сто претставници од сите вклучени страни во процесот;
- Дваесет новинари од национални и локални медиуми се обучени за истражување и известување за јавните набавки во Македонија.

### Проект на УСАИД за транспарентно 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 од земјава. Проектот трае три години и се спроведува во партнерство со невладините организации НВО Инфоцентар од Скопје и ЕХО од Штип, а е финансиски поддржан од УСАИД Македонија.

Во текот на 2010 година, се одвиваа следниве активности од проектот кој се спроведуваше во општините Штип, Струмица, Винаца и Свети Николе:

- Се утврдија слабостите во сегашното работење кај општините преку обемно истражување на граѓаните, невладините организации, бизнис секторот и јавните самоуправи;
- На серија дебати во секоја од општините, на кои учествуваа вкупно 105 претставници на локалните заедници се претставија резултатите од истражувањето и се детектираа можните правци за подобрување на состојбата;

- Врз основа на истражувањето се изработија и се доставија до секоја од општините вкупно 44 препораки за унапредување на работењето;
- Во секоја од општините се формираа специјални работни тимови за спроведување на препораките со вкупно 24 членови, одобрени лично од градоначалниците;
- Се спроведоа шест работилници за спроведување на препораките со учество на вкупно 77 претставници на општините;
- Во секоја од општините, во рамките на локални невладини организации се отворија и работат граѓански центар за собирање поплаки, предлози и сугестии од граѓани за унапредување на работата на локалната самоуправа;
- До крајот на декември работните тимови спроведоа 60% од препораките;
- Се одржаа четири дебати со вкупно 56 претставници на локалните заедници за сумирање на резултатите од подобрувањата на процедурите и постапките за транспарентност, отчетност, одговорност, информирање на граѓаните и нивно учество во донесувањето одлуки на локално ниво;
- Изработена е и објавена Книга на практики и препораки со сознанијата од сите претходни активности, т.е. искуства од теренот, законски рамки, препораки за унапредување и примери за следење.



# ПРОГРАМА ЗА 2011 ГОДИНА

Работата и активностите што ќе се спроведуваат во 2011 година целосно произлегуваат од тригодишниот стратешки план на ЦГК за периодот 2010-2012 година, а спроведувањето на програмата и резултатите од спроведените активности се следат и се мерат преку годишниот план за мониторинг и евалуација.

## Индекс на рационалност во трошењето на јавните пари

Целта на изработката на индексот е да се засили јавниот притисок врз надлежните институции за зголемување на контролата во трошењето на јавни пари и да се унапреди системот на јавни набавки во Македонија со намалување на сегашниот широк простор за злоупотреба. Станува збор за целосно нов инструмент кој се воведува во Македонија за мерење на рационалноста во трошењето на јавните пари и за откривање на злоупотреби во јавните набавки преку споредбен приказ на цените по кои државните институции на централно и на локално ниво купуваат исти производи, услуги или изведуваат работи. До податоците по кои институциите купиле одреден ист вид на производ или услуга се доаѓа преку директно следење на отворањата на понудите за јавни набавки и преку обезбедување информации со користење на Законот за пристап до информации од јавен карактер. Квартално се избираат по минимум 5 предмети на јавна набавка во рамките на кои се прави приказ на цените кај 5 до 10 институции, што значи дека мониторингот ќе опфати годишно и до 200 постапки за јавни набавки.



## Анализа на односот на општините кон јавните набавки

Целта е да се детектираат слабостите и аномалиите и да се извлечат препораки и насоки за подобрување на процесот и спроведувањето на постапките за јавни набавки од страна на локалните власти во Република Македонија во насока на поголема транспарентност, отчетност и одговорност во трошењето на јавните пари.



Станува збор за длабочинско истражување на актуелниот однос на општините кон јавните набавки за детектирање на слабостите и извлекување на препораки за подобрување на состојбата. Истражувањето ќе се спроведе на примерок во кој се вклучени вкупно 21 општина (по седум мали, средни и големи општини), со рамномерна географска, регионална, етничка и политичка

застапеност. Истражувањето ќе се спроведува преку анализи на достапните податоци за јавните набавки за овие општини, посети и интервјуа во општините, испраќање на барања за пристап до информации од јавен карактер, спроведување анкети за истражување на јавното мислење и користење на други бази на податоци и информации (јавни гласници, ревизорски извештаи, Електронски систем за јавни набавки и сл.).

### Медиумите и невладините против корупцијата

Целта е да се засили улогата на медиумите и невладините организации во борбата против корупцијата, преку зголемување на нивните капацитети, вклученост и соработка во борбата против корупцијата во Македонија. Новинари од дваесетина медиуми од земјава (локални и национални) и ќе се обучат за истражување и известување за корупцијата. Освен тоа, триесетина невладини



ни организации ќе се стекнат со знаења и вештини за вметнување на антикорупциски компоненти во нивните редовни програми, проекти и активности. На крајот, медиумите и невладините ќе работат заедно на нивна поголема соработка и вклученост во борбата против корупцијата во земјава станувајќи дел од заедничка мрежа и потпишувајќи заедничка декларација.

### Проект на УСАИД за транспарентно владеење

Целта е да се зголеми довербата меѓу граѓаните и бизнисмените во локалните власти преку воспоставување на практики за потранспарентно, поотчетно и поодговорно владеење, охрабрување на граѓаните за вклучување во донесувањето на одлуките на локално ниво и размена на најдобрите практики меѓу општините од земјава за унапредување на работењето и за зголемување на задоволството на локалната заедница. По првата фаза од активностите кои се спроведуваа во четири општини од источна Македонија, активностите се прошируваат на нови четири општини од скопскиот регион: Гази Баба, Петровец, Арачиново и Чучер-Сандево и на уште седум мултиетнички заедници од западниот и југозападниот дел од земјата. Идејата е искуствата,



практиките и процедурите воспоставени во четирите општини да се искористат и да се применат и во другите општини од Македонија. Проектот се спроведува партнерски со НВО Инфоцентарот од Скопје и ЕХО од Штип.

### Мониторинг на јавните набавки

Целта е преку длабочинско истражување и следење на примерок од случајно избрани 160 постапки за јавни набавки да се анализира спроведувањето на процесот на јавни набавки во земјава и да се открие дали функционираат основните принципи на јавните набавки: транспарентност, конкурентност, еднаков третман на економските оператори, недискриминација, економично, ефикасно, ефективно и рационално користење на буџетските средства, настојување да се добие најдобрата понуда под најповолни услови, како и отчетност за потрошените средства кај набавките.

Станува збор за продолжување на мониторингот на јавните набавки што трае континуирано од 2008 година и преку кој досега значително се подигна јавната свест кај целата македонска јавност за значењето на јавните набавки, за проблемот со злоупотребите во набавките и за можноста преку законски измени и измени во практиката да се намали просторот за корупција.

Освен детектирање на слабостите, укажување на проблемите, предлагање мерки за стеснување на просторот и на можностите за злоупотреби, во 2011 година ќе се лобира кај надлежните институции за посериозни измени во регулативата, особено во Законот за јавни набавки во насока на унапредување на овој значаен процес кај нас.

