

Предлог-политики за владеење на правото и обезбедени права на сопственост



БИЗНИС
КОНФЕДЕРАЦИЈА
НА МАКЕДОНИЈА





БИЗНИС
КОНФЕДЕРАЦИЈА
НА МАКЕДОНИЈА

**ПОВОЛНО ДЕЛОВНО
ОКРУЖУВАЊЕ ЗА ОДРЖЛИВИ
ПРЕТПРИЈАТИЈА ВО МАКЕДОНИЈА**

**Предлог-политики за
владеење на правото и обезбедени
права на сопственост**

Скопје, февруари 2017

Бизнис конфедерација на Македонија
Ул. Васил Ѓоргов бр. 11, пошт. фах 880, Скопје
Тел/факс: 02/3224-762
Е-пошта: contact@bcm.mk
Веб-страница: www.bcm.mk

Предлог-политики за владеење на правото и обезбедени права на сопственост¹

¹ Овој документ е изготвен во рамките на проектот „Унапредување на социјалниот дијалог“, кој го финансира Европската Унија, а го спроведува Меѓународната организација на трудот. Тој се базира на наодите и стратешката рамка на политики за поволна бизнис-клима за одржливи претпријатија во Македонија на Организацијата на работодавачи на Македонија и Бизнис конфедерацијата на Македонија, како и на препораките на членките на двете организации. Документот има цел да ги даде насоките во кои треба да се движат јавните политики насочени кон создавање поволно бизнис-окружување во РМ. Ставовите искажани во рамки на овој документ се единствена одговорност на авторот. Меѓународната организација на трудот и Европската Унија не преземаат никаква одговорност за точноста, прецизноста или сигурноста на било кој од материјалите, информациите или мислењата искажани во овој извештај.

СОДРЖИНА

1. Резиме	3
2. Осврт на предизвиците и потребите	4
3. Контекст	6
4. Меѓународни споредбени искуства	9
5. Влијание	12
6. Опции на предлог-политики	12
6.1. Зајакнување на квалитетот и транспарентноста на инспекцискиот надзор	13
6.2. Креирање механизми за превенција од мито и корупција, како и зајакната контрола во институциите	15
6.3. Реформи во системот на јавни набавки во насока на зголемена транспарентност, отчетност и фер третман	16
6.4. Унапредување на ефикасноста на законодавството и правната сигурност за претпријатијата	20
7. Препораки	21
8. Образложение	22
9. Спроведување	22
10. Следење и оцена	23

1. Резиме

Владеењето на правото и заштитата на правото на сопственост се клучни аспекти во креирањето поволна бизнис-клима. Неконзистентното и нецелосно спроведување на законите создава нелојална конкуренција и несигурна околина за долгорочно планирање на бизнисот. Тоа, исто така, создава почва за корупција која ги разорува општеството и економијата. Светските истражувања и анализи, но и искуствата на фирмите укажуваат дека Република Македонија се одликува со релативно низок степен на владеење на правото. Таа е рангирана на 57-тото место од страна на Глобалниот индекс на конкурентноста (ГИК) во однос на транспарентноста во креирањето на политиките на владата при што нестабилноста на политиките е идентификуван како клучен проблем на раководителите на фирмите². Корупцијата и митото се исто така значително застапени во македонското општество. Според податоците на Транспаренси интернешнл, во 2016 година Македонија се наоѓала на 90-тото место (од вкупно 176 земји) во поглед на перцепцијата за распространетоста на корупцијата. Јавните набавки е една од областите со најголем ризик од корупција. Митото во Македонија е застапено со 3,9% (во 3,9 % од јавните трансакции било побарано некаков подарок или неформално плаќање од фирмите), а на околу 7,5% од фирмите барем еднаш им било побарано да платат мито³.

Работодавачите сметаат дека владеењето на правото и намалувањето на степенот на мито и корупција треба да бидат еден од приоритетите на јавните политики. Законите треба да се спроведуваат еднакво и насекаде на начин кој ќе креира еднаков третман, еднакви можности за развој на сите претпријатија и ќе превенира какви било притисоци и ризик од корупција. Во оваа насока, овој документ дава неколку опции на предлог-политики:

1. Зајакнување на квалитетот и транспарентноста на инспекцискиот надзор	2. Креирање механизми за превенција од мито и корупција како и зајакната контрола во институциите	3. Реформи во системот на јавни набавки во насока на зголемена транспарентност, отчетност и фер третман
1.1. Зајакнување на квалитетот на инспекцискиот надзор и правната сигурност во примена на законите 1.2. Подобрување на транспарентноста и отчетноста од страна на секој инспекциски орган	2.1. Анализа на ризик од корупција во јавните институции 2.2. Имплементирање на мерките за заштита за фирмите и вработените кои пријавуваат злоупотреби, мито и корупција	3.1. Консултација со приватниот сектор и предвидливост во изготвување на законските решенија 3.2. Зголемување на транспарентноста во јавните набавки 3.3. Примена на директивите на ЕУ во концептот на евалуирање на понудите 3.4. Олеснување на пристапот до јавните набавки еднакво за сите економски оператори 3.5. Унапредување на контролата во јавните набавки

² Global Competitiveness Index 2016-2017, World Economic Forum, 2017

³ World Bank, Enterprise survey, 2013

4. Унапредување на ефикасноста на законодавството и правната сигурност за претпријатијата

Унапредување на ефикасноста на законодавството и правната сигурност за претпријатијата

- 1.1 За да се обезбеди правна сигурност на претпријатијата потребно е да се напушти традицијата за често менување на законите.
- 1.2 Донесувањето на законските прописи мора да биде после сеопфатна консултација со компаниите и со заинтересираните страни низ широка расправа пред законското решение да се достави во Парламентот

Предлог-политиките за унапредување на владеењето на правото и намалување на корупцијата и митото нужно треба да се развиваат во консултации со бизнис-заедницата. За постигнување оптимални решенија, потребни се и дополнителни анализи и консултации со сите релевантни чинители.

2. Осврт на предизвиците и потребите

Владеењето на правото и заштитата на правото на сопственост создаваат предвидливо, стабилно и безбедно окружување за создавање и раст на компаниите. Неконзистентното и нецелосно спроведување на законите создава нелојална конкуренција и несигурна околина за долгорочно планирање на бизнисот. Тоа, исто така, создава почва за корупција која ги разорува општеството и економијата, го нарушува функционирањето на пазарите и ги зголемува трошоците за водењето бизнис. Искуствата од секојдневното работење на работодавачите, како и светските истражувања и анализи укажуваат дека во Република Македонија постојат значителни предизвици во однос на владеењето на правото, транспарентноста и ефикасноста на правната рамка и заштитата на сопственоста. За унапредување на состојбите потребни се длабоки системски решенија и нивно доследно применување.

Податоците на Светска банка покажуваат дека Македонија се одликува со релативно низок степен на владеење на правото⁴. Таа е рангирана на 57-тото место од страна на Глобалниот индекс на конкурентноста (ГИК) во однос на транспарентноста во креирањето на политиките на владата⁵. Рангирањето на нашата држава споредено со земјите од ЕУ и регионот е полошо во поглед на ефикасноста на законската рамка. Нивните анализи покажуваат дека во случај на спор, фирмите трошат значителни ресурси за разрешување на спорот.

⁴ Поволна бизнис-клима за одржливи претпријатија во Македонија, Организација на работодавачите на Македонија (ОРМ) и Бизнис конфедерација на Македонија (БКМ), 2013 г.

⁵ Global Competitiveness Index 2016-2017, World Economic Forum, 2017

Во однос на правото на сопственост, кое претставува основа за поттикнување на инвестициската активност, Светскиот економски форум укажува дека Р. Македонија не обезбедува висок степен на сигурност на овие права. Од друга страна, релативно добро е оценета заштитата на инвеститорите. Повеќето работодавачи (81,4%) сметаат дека правата на сопственост се заштитени, но 39% посочиле дека, според нив, на многу фирми им биле загрозени правата на сопственост⁶. За дел од претпријатијата, предизвик претставуваат промените во деталните урбанистички планови од страна на општините кои честопати можат да бидат пречка за бизнисот.

Анкетите со работодавачите⁷ укажуваат дека тие даваат умерено позитивна оцена за правната рамка за заштита на правата на сопственост и владеењето на правото. Сепак, значителен процент (околу 39%) целосно не се согласуваат со тоа дека законите се применуваат еднакво и насекаде. Повеќето претпријатија сметаат дека третманот не е еднаков за сите претпријатија во земјата. Корупцијата и митото се, исто така, значително застапени во македонското општество. Според податоците на Транспаренси интернешнл, во 2016 година Македонија се наоѓала на 90-тото место (од вкупно 176 земји) во поглед на перцепцијата за распространетоста на корупцијата. Анкетата на претпријатијата спроведена од страна на Светска банка покажува дека митото во Македонија е застапено со 3,9%, односно во 3,9% од јавните трансакции било побарано некаков подарок или неформално плаќање од фирмите и дека на околу 7,5% од фирмите барем еднаш им било побарано да платат мито⁸. Според овие показатели, состојбата во Македонија е полоша споредено со земјите во регионот. Анкетата со работодавачите покажува дека нивото на корупција претставува голема пречка за македонските претпријатија, што го потврдија 66,5% од опфатените претпријатија. 68% од македонските претпријатија веруваат дека јавните службеници, на еден или друг начин, преземаат корупциски активности⁹. Јавните услуги најподложни на корупција идентификувана од страна на претпријатијата се: инспекциските служби, добивање дозволи и лиценци, добивање дозвола за градба, добивање банкарски кредити, добивање договор за јавни набавки и плаќање на царинските обврски¹⁰. Но, од друга страна, речиси половина од анкетираниите претпријатија веруваат дека корупцијата може значително да се намали¹¹. Јавните набавки е една од областите која е особено ранлива на коруптивно дејствување, особено имајќи предвид дека тие учествуваат со 12% во бруто-домашниот производ. Според процените на експертите врз основа на спроведените истражувања, се проценува дека во 2013 г. во нашата држава по основ на мито се дадени минимум 94,7 милиони денари¹².

⁶ Поволна бизнис-клима за одржливи претпријатија во Македонија, Организација на работодавачите на Македонија (ОРМ) и Бизнис конфедерација на Македонија (БКМ), 2013 г.

⁷ Ibid.

⁸ World Bank, Enterprise survey, 2013

⁹ Извештај за следење ризици од корупција и организиран криминал, Македонски центар за меѓународна соработка, 2015 г.

¹⁰ Ibid.

¹¹ Ibid.

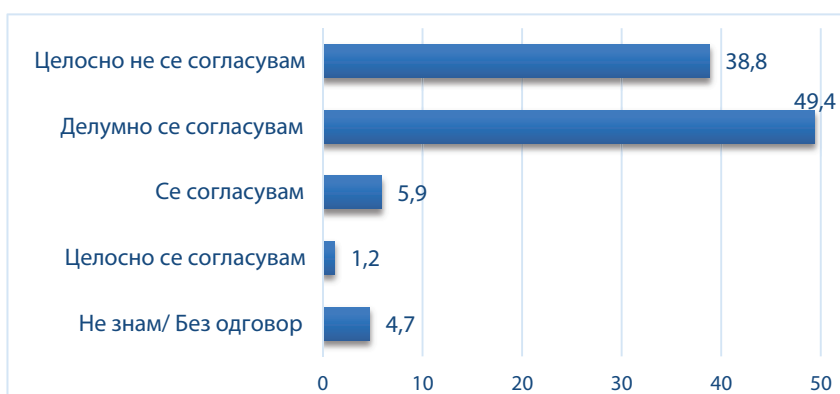
¹² Ibid.

Владеењето на правото и намалувањето на степенот на мито и корупција треба да бидат еден од приоритетите на јавните политики. Во оваа насока потребни се политики и мерки кои ќе одат во насока на: 1) унапредување на транспарентноста и отчетноста, како и намалување на субјективноста во работењето на инспекциските органи; 2) креирање механизми за превенција од мито и корупција, како и зајакната контрола во институциите; 3) реформи во системот на јавни набавки во насока на зголемена транспарентност, отчетност и фер третман; 4) унапредување на ефикасноста на законодавството и правната сигурност за претпријатијата.

3. Контекст

Како што укажуваат и анализите на Светска банка, владеењето на правото е сеуште предизвик во Р. Македонија. Таа е рангирана на 57-то место од страна на Глобалниот индекс на конкурентноста (ГИК) во однос на транспарентноста во креирањето на политиките на владата. Стратешките документи на нашата држава ги препознаваат и се повикуваат на предизвиците идентификувани во светските анализи поврзани со владеењето на правото. Имено, Индустриската политика на Република Македонија 2009–2020 година посочува дека споредено со земјите од Европската унија, Македонија значително заостанува во однос на управувањето и дека постигнува помеѓу 55% и 73% од глобалните индикатори на ЕУ. Во оваа насока се идентификува дека *Република Македонија најмногу заостанува во владеењето на правото (56,4% од просечниот резултат на ЕУ27), проследено со ефикасноста на владата (60,4%), контрола на корупцијата (61,4%), политичка стабилност (63,4%), регулаторен квалитет (68,5%) и изразување мислење и одговорност (72,6%)*¹³. Ставовите на работодавачите исто така одат во оваа насока. Повеќето од претпријатијата сметаат дека нема еднаков третман и еднакви услови за сите претпријатија во земјата. Околу 39% од анкетираниите фирми не се согласуваат со тоа дека „законите се применуваат еднакво за сите“. Еден голем дел од фирмите се согласуваат со оваа изјава, но до одреден степен (графикон 1).

Графикон 1. Ставови за изјавата „законите се применуваат еднакво и насекаде“ (%)



Извор: Анкета со работодавачите – 2013 г.

¹³ Индустриска политика на Република Македонија 2009–2020 г., Министерство за економија на РМ, 2009 г.

И покрај тоа што се идентификувани овие предизвици, индустриската политика нема вградено цели и активности поврзани со овие аспекти. Во изминатите години се направени одредени чекори во функционирањето на инспекциските служби преку измени на Законот за инспекциски надзор како важен сегмент од обезбедувањето владеење на правото и еднакво применување на законите. Законот за инспекциски надзор¹⁴ е добра појдовна основа бидејќи ги интегрира начелата на јавен интерес, еднаквост, непристрасност, објективност, пропорционалност, превенција итн., но се чини дека во практиката тие не се почитуваат доследно. Во 2015 година донесен е и Закон за прекршоците со кој се воведоа скалила во прекршочните казни во корелација со големината на фирмата, што се очекува да придонесат кон еднаков товар за претпријатијата без оглед на нивната големина.

Рангирањето на македонската бизнис-околина е полошо во поглед на ефикасноста на законската рамка. Во случај на спор, фирмите трошат многу ресурси, вклучувајќи го тука и времето потребно за разрешување на спорот, што е поврзано со неефикасната законска рамка. Македонските претпријатија покажуваат умерена позитивна оценка на законската рамка за заштита на правата на сопственост и на владеењето на законот.

Малку подобра ситуација е идентификувана во однос на заштитата на сопственоста, при што нашата држава се котира подобро отколку повеќето земји од регионот иако заостанува зад голем дел од земјите од ЕУ. Претпријатијата генерално сметаат дека правата на сопственост се заштитени, и 81% од нив изјавиле дека веруваат дека правата на сопственост се почитувани и сигурни¹⁵. Од друга страна, 39% од анкетираниите претпријатија сметаат дека на многу фирми им биле загрозувани правата на сопственост.

Корупцијата и подмитувањето сè уште се прилично проширени во општеството. Податоците на Светска банка покажуваат дека во 3,9% од јавните трансакции во Македонија било побарано некаков подарок или неформално плаќање од претпријатијата. На околу 7,5% од фирмите барем еднаш им било побарано да платат мито¹⁶. Податоците на Транспаренси интернешнл претставени во табелата 5 покажуваат дека во 2016 г. Македонија се наоѓала на 90-тото место од вкупно 176 земји кои биле оценувани во поглед на перцепцијата за распространетоста на корупцијата¹⁷. Претпријатијата сметаат дека корупцијата е една од главните пречки во водењето бизнис и ја рангираат корупцијата како *иешта најзначајна пречка во водењето бизнис според високиите даноци, чесниите промени во законите и регулативите, сложениите даночни закони и ограничениот пристап до финансирање*.¹⁸

¹⁴ Закон за инспекциски надзор, Службен весник на РМ, бр. 50/10, 161/10, 157/11, 147/13, 41/14, 33/15.

¹⁵ Поволна бизнис-клима за одржливи претпријатија во Македонија, Организација на работодавачите на Македонија (ОРМ) и Бизнис конфедерација на Македонија (БКМ), 2013 г.

¹⁶ World Bank, Enterprise survey, 2013 г.

¹⁷ Corruption Perception Index 2016, Transparency International, 2017

¹⁸ Извештај за следење ризици од корупција и организиран криминал, Македонски центар за меѓународна соработка, 2015 г.

Графикон 2. Нивојто на корупција претставува голема пречка за фирмиџе



Извор: Анкета со работодавачите – 2013 г.
Забелешка: Категоријата „повеќето“ плус „во целост“ формираат 65,5%.

Мнозинството од македонските претпријатија (68%) веруваат дека јавните службеници, на еден или друг начин, преземаат корупциски активности¹⁹. Јавните услуги најподложни на корупција идентификувана од страна на претпријатијата се: инспекциските служби (3,5% платиле поткуп), добивање дозволи и лиценци (2,5%), добивање дозвола за градба (2%), добивање банкарски кредити (1,75%), добивање договор за јавни набавки (1,25%) и плаќање на царинските обврски (1,25%)²⁰. Но, од друга страна, речиси половина од анкетираниите претпријатија веруваат дека корупцијата може значително да се намали²¹. Само 6% од македонските фирми преземале мерки да ги откријат случаите со корупција²². Во најголем дел, фирмите не ги пријавуваат овие случаи бидејќи сметаат дека со тоа нема да постигнат ништо (41,7%) и дека се уплашени од негативните последици (37,5%).

Република Македонија ја има ратификувано конвенцијата на Обединетите нации против корупцијата. Во изминатите години се направени законски и институционални промени за борба против корупцијата. Државната комисија за спречување корупција (ДКСК) беше основана во 2002 година со усвојување на Законот за спречување корупција²³. Нејзините одговорности се поврзани со: преземање мерки и активности за спречување корупција во вршењето на власта, јавните овластувања и службената должност, спречување конфликт на интереси, спречување корупција при вршење активности од јавен интерес на правните лица при остварување јавни овластувања, мерки за спречување корупција во трговските друштва итн. Во 2009 година се направени законски измени и во Кривичниот законик во насока на усогласување со меѓународните стандарди. Донесена е и Државната програма за превенција и сузбивање на корупцијата. Но, практичната примена на законската рамка сè уште претставува предизвик. Во ноември 2015 година, како резултат на т.н. Договор од Пржино донесен е Закон за заштита на укажувачите „во кој се вградени највисокиџе меѓународни стандарди“²⁴.

¹⁹ Извештај за следење на ризици од корупција и организиран криминал, Македонски центар за меѓународна соработка, 2015 г.

²⁰ Ibid.

²¹ Ibid.

²² Ibid.

²³ Службен весник бр. 28/2002. Законот е неколку пати дополнет во периодот помеѓу 2004 и 2015 година.

²⁴ Заштита на укажувачите, можности и практика, Транспаренси Интернешнл – Македонија, 2016

Јавните набавки е една од областите која е особено ранлива на коруптивно дејствување, особено имајќи предвид дека тие учествуваат со 12% во бруто-домашниот производ. Според процените на експертите врз основа на спроведените истражувања, се проценува дека во 2013 г. во нашата држава по основ на мито се дадени минимум 94,7 милиони денари²⁵. Извештајот за напредокот на Европската комисија за 2016 година идентификува дека „*корупцијата останува распространета во многу области и продолжува да биде сериозен проблем. Забележан е и значителен пад во активностите за превенција и сузбивање.*“²⁶ Како еден од недостатоците е утврдено дека техничките барања во тендерите не овозможуваат широко вклучување на малите и средните претпријатија. Извештајот препорачува дека треба да се направат напори за да се обезбеди ефикасно и транспарентно трошење на јавните пари.

4. Меѓународни споредбени искуства

Податоците на Светска банка (Табела 1) покажуваат дека Македонија се одликува со релативно низок степен на владеење на правото во споредба со оценетите земји и се наоѓа на последното место од споредуваните земји во регионот.

Табела 1. Индекс на владеење на правото, 2015 г. (поголем процент и бодување укажува на повисоко рангирање односно повисок степен на владеење на правото)

Држава	Процентуално рангирање (0-100)	Бодување за управувањето (-2.5 to +2.5)
Македонија	50,48	-0,17
Ирска	93,27	1,79
Словенија	80,29	0,95
Хрватска	62,50	0,20
Бугарија	52,88	-0,12
Србија	54,33	-0,09

Извор: World Bank, Governance Matters.

Во поглед на транспарентноста при креирањето на политиките, според процените на Глобалниот индекс на конкурентноста (ГИК), Македонија се наоѓа на 57. место од вкупно 138 земји (Табела 2). Ирска е рангирана многу подобро, додека Хрватска и Бугарија се на последното место во рангирањето. Во случај на спор, фирмите во Македонија трошат многу ресурси за да го разрешат спорот, што се должи на неефикасната правна рамка. Ова веројатно е поврзано со законскиот систем и долгото просечно времетраење на судските процедури.

²⁵ Извештај за следење ризици од корупција и организиран криминал, Македонски центар за меѓународна соработка, 2015 г.

²⁶ The former Yugoslav Republic of Macedonia Progress Report, European Commission, 2016

Табела 2. Креирање полиитика и квалитетот на правната околина, 2016–2017 г. (погодици за 2015 г.)

Земја	Транспарентност во креирањето политики на Владата	Ефикасност на законската рамка во разрешување спорови	Индекс на сила на законските права (0=слабо до 10=силно)	Трошоци за реализирање договор (% од добивката)
Македонија	57	80	6	28,8
Ирска	11	30	7	26,9
Словенија	70	91	3	12,7
Бугарија	111	95	9	23,8
Хрватска	120	134	5	16,7
Србија	90	124	5	34

Извор: WEF, GCI (одлево) и World Bank, Doing Business (оддесно).

Индексот на Светска банка за силата на законските права покажува дека нашата земја е на нешто подобро ниво од Србија и Хрватска, додека Бугарија покажува висока заштита на законските права (Табела 2). Трошокот за спроведување договор се движи од 12,7% од добивката (во Словенија), до 34% во Србија и 28,8% во Македонија.

Сигурните правна сопственост се важни за секоја одлука за инвестирање на претпријатијата, како за новоформираните претпријатија, така и за претпријатијата во раст. Податоците од Светскиот економски форум (СЕФ) покажуваат дека Македонија не обезбедува висока сигурност на правата на сопственост. Рангирана е на 88. позиција од вкупно 138 според ГИК (Табела 3). Ирска е лидер меѓу споредуваните земји на 8. позиција, додека Словенија се наоѓа на 63. позиција (Табела 3). Хрватска, Бугарија и Србија имаат многу несигурни права на сопственост. Силата на заштита на инвеститорот, од друга страна, е оценета како релативно добра во Македонија, така што земјата е рангирана на 14. позиција, по Словенија и Ирска (на 7-то и 8-то место). Помеѓу овие економии најмалку заштитени се инвеститорите во Србија, според оценката на Анкетата на мислење на извршните директори спроведена од страна на СЕФ.

Табела 3. Показател за сигурни сопственички права, 2016–2017 г. (погодици за 2015 г.)

Земја	Сопственички права	Ранг на сила на заштита на инвеститорите
Македонија	88	14
Ирска	8	8
Словенија	63	7
Бугарија	115	14
Хрватска	109	29
Србија	126	73

Извор: WEF, GCI.

Анкетата на претпријатијата спроведена од страна на Светската банка дава податоци за застапеноста на корупцијата и митото во општеството (Табела 4). Податоците покажуваат дека митото во Македонија е застапено со 3,9%, односно во 3,9% од јавните трансакции во Македонија од претпријатијата било побарано некаков подарок или неформално плаќање. Според овој показател, како и според показателот за процентот на фирми на кои барем еднаш им било побарано да платат мито (околу 7,5%), ситуацијата во Македонија е во средина во однос

на споредуваните земји. Сепак, помалку фирми во Македонија сметаат дека корупцијата е главна пречка во споредба со Бугарија и со Србија. Ова може да биде поврзано со општата прифатеност на корупцијата и митото и/или некои други прашања на кои им се дава поголемо значење за бизнисот во Македонија. Ирска, Словенија и Хрватска имаат многу пониско ниво на корупција.

Табела 4. Корупција и ѓодмишјување како пречки за бизнис, 2013 ѓ.

Земја	Застапеност на подмишувањето (% на јавни трансакции каде било побарано подарок или неформално плаќање)	% на фирми на кои барем еднаш им било побарано мито	% на фирми кои ја сметаат корупцијата како главна пречка
Македонија	3,9	7,5	13,3
Ирска	-	-	3
Словенија	0,1	0,2	12,2
Хрватска	2,5	3,9	19,1
Бугарија	6,4	8,9	27,5
Србија	4,5	6,1	24,5

Извор: World Bank, Enterprise survey.

Забелешка: Повеќето од податоците се однесуваат на 2013 година, освен на Ирска, 2003 г.

Податоците од Транспаренси интернешнл (Табела 5) покажуваат дека Македонија е рангирана на 90-тата позиција од вкупно 176 земји (во 2012 г. земјата била рангирана на 69-тата позиција од вкупно 176 земји). Македонија е најслабо рангирана со најслаб резултат во однос на сите споредувани земји. Меѓу институциите земени превид, политичките партии и судството се перципирани како најкорумпирани во Македонија.

Табела 5. Индекс на ѓерцејција на корупција, 2016 ѓ.

	Рангирање 2016	Резултат
Македонија	90	37
Ирска	19	73
Словенија	31	61
Хрватска	55	49
Бугарија	75	41
Србија	72	42

Извор: Transparency International, Corruption Perception Index.

Забелешка: Резултатот е рангиран на скала од 0 до 100 (никакво присуство на корупција).

Регионалниот извештај за антикорупција²⁷ кој ги анализира состојбите во оваа област во Југоисточна Европа (ЈИЕ) потенцира дека *вклученоста на службениите лица во коруптивни трансакции е многу висока во ЈИЕ*. Сите земји од регионот покажуваат значително повисоки нивоа на корупција отколку останатите земји од Европската унија (ЕУ). Кај сите земји во регионот каде што е забележано високо ниво на притисок од страна на функционерите, исто така покажува и ниска отпорност на населението кон корупцијата. Во однос на економијата, највисок ризик е идентификуван кај приватизацијата, јавните набавки, концесиите, енергетскиот и здравствениот сектор и сл. Јавните набавки се особено посочени како еден

²⁷ Регионален извештај за антикорупција, Процена на корупцијата и антикорупцијата во Југоисточна Европа, Македонски центар за меѓународна соработка, 2015 г.

од главните канали преку кои корупцијата влијае врз економијата. Извештајот идентификува дека и покрај тоа што законската рамка во земјите на ЈИЕ во изминатите години е изменета во насока на усогласување со законодавството на ЕУ, во реалноста правилата се заобиколуваат и корупцијата сè уште е значително присутна во овој сегмент.

5. Влијание

Владењето на правото и обезбедените права на сопственост создаваат предвидливо, стабилно и безбедно окружување за создавање и раст на компаниите. Горепосочените анализи укажуваат дека во Македонија владењето на правото е еден од клучните предизвици со кои се соочува бизнис-секторот. Нееднаквата и неефикасната примена на регулативата доведува до правна несигурност кај претпријатијата и ги зголемува трошоците на нивното работење. Истовремено ги става субјектите во нееднаква положба на пазарот (вклучително и пазарот на трудот). Тоа, исто така, влијае и врз нивните одлуки за инвестирање. Во однос на решавањето на споровите, неефикасноста и селективноста на судскиот систем придонесуваат за зголемено време и зголемени ресурси за решавање на споровите. Иако македонските фирми во голема мера сметаат дека им се заштитени правата на сопственост, сепак, повеќето мислат дека третманот не е еднаков за сите претпријатија во земјата.

Корупцијата е една од најголемите пречки за македонските компании. Таа доведува до зголемени трошоци за работење на фирмите и честопати може да ја загрози нивната конкурентност и опстанокот на пазарот. Истражувањата покажуваат дека за да води бизнис во Македонија, една фирма во просек плаќа поткуп од 56.178 денари годишно. Сепак, плаќањето поткуп е непосакувано за компаниите и 40,75% од нив не би плаќале поткуп доколку би имале друг начин за решавање на проблемите. Се проценува дека годишното мито дадено од фирмите во доменот на јавните набавки е помеѓу 40 и 65 милиони денари. Мнозинството компании не ги пријавуваат случаите на корупција бидејќи сметаат дека нема да променат ништо или се плашат од негативните последици. Во ноември 2015 година, како резултат на т.н. Договор од Пржино донесен е Закон за заштита на укажувачите „во кој се вградени највисокиите меѓународни стандарди“²⁸.

Иако нормативно се донесени законски и институционални решенија за унапредување на владењето на правото и спречувањето на корупцијата, нивната практична примена сè уште не е на ниво кое ќе има позитивни ефекти врз водењето бизнис и ќе ја намали правната несигурност за фирмите. За суштински резултати во оваа сфера, неопходни се дополнителни реформи и политичка волја.

6. Опции на предлог-политики

Согласно идентификуваните состојби и предизвици, предлог-политиките за унапредување на владењето на правото и правото на сопственост се насочени кон системски решенија кои ќе овозможат зголемено ниво на транспарентност, отчетност, еднаков третман на субјектите на пазарот и системски ќе ги превенираат можностите за коруптивно дејствување.

²⁸ Заштита на укажувачите, можности и практика, Транспаренси Интернешнл – Македонија, 2016

6.1. Зајакнување на квалитетот и транспарентноста на инспекцискиот надзор

Перцепцијата на македонските претпријатија е дека честопати инспекторите постапуваат селективно (честопати со политичко влијание) и дека не вршат соодветна контрола. Иако Законот за инспекциски надзор²⁹ е добра појдовна основа бидејќи ги интегрира начелата на јавен интерес, еднаквост, непристрасност, објективност, пропорционалност, превенција итн., се чини дека во практиката тие не се почитуваат доследно. Истовремено, анкетите поврзани со мито и корупција спроведени со претпријатијата покажуваат дека инспекциските органи во соодветните институции (трудова, екологија, даночна, здравствена итн.) се најподложни на поткуп³⁰. Ова креира правна несигурност кај претпријатијата и ги зголемува трошоците на нивното работење. Истовремено ги става субјектите во нееднаква положба на пазарот (вклучително и пазарот на трудот). Поради ова, неопходни се системски измени во регулативата и актите за работа на инспекциските органи.

6.1.1. Зајакнување на квалитетот на инспекцискиот надзор и правната сигурност во примена на законите

Се препорачува да се реализираат предвидените реформи на инспекцискиот надзор за развој на методологии и алатки за спроведување униформен инспекциски надзор кој ќе оневозможи субјективно упатување (со намалување на можноста за писмена наредба од страна на министерот, директорот или раководниот функционер) и селективно постапување на инспекторите. Исто така, ваквиот систем треба да води сметка да го димензионира инспекцискиот надзор на начин кој ќе овозможи соодветна контрола, но истовремено нема да предизвика значително нарушување на тековното работење на фирмите. Притоа, треба да се води сметка и за големината на претпријатијата, рамномерно покривање на различните индустриски сектори, но истовремено доследен инспекциски надзор и кај субјектите од јавниот сектор.

Постапувањето на инспекциските служби задолжително треба да оди по принципот: едукација – опомена – изрекување казна. Ова е особено важно за микро и мали претпријатија кои немаат капацитети да ги следат честите промени во законската регулатива. Всушност, примарната цел на инспекцискиот надзор треба да биде доследно спроведување на регулативата преку едукација и идентификување на областите за подобрување кај претпријатијата, а не како алатка за санкционирање и извор за полнење на државниот буџет. Ова треба да биде соодветно пресликано и во начинот на кој се следи и се наградува работата на инспекторите со параметри кои ќе ги следат степенот на усогласеност на работата на субјектите согласно законите, како и степенот на подобрување/корективно дејствување наместо да се следи бројот на изречени казни како критериум за успешност.

²⁹ Закон за инспекциски надзор, Службен весник на РМ, бр. 50/10, 161/10, 157/11, 147/13, 41/14, 33/15.

³⁰ Извештај за следење ризици од корупција и организиран криминал, Македонски центар за меѓународна соработка, 2015 г.

Во практиката, претпријатијата често се соочуваат со различно толкување на прописите од страна на различни лица во рамките на инспекциските служби. Во оваа насока, за секој закон се предлага надлежните институции да изготвуваат практично толкување на законот кој ќе послужи како водилка како за бизнисите, така и за службениците во институциите. Истовремено, неопходни се и тековни обуки за инспекторите за сите измени на законските решенија и нивната примена во практиката од нивниот делокруг на работење. Јавно достапните извештаи на Инспекцискиот совет на Р.М. идентификуваат дека до крајот на 2014 година само две инспекциски служби доставиле планови за обука³¹. До крајот на првиот квартал на 2015 година 9 инспекциски служби доставиле програми за обука коишто биле вратени на доработка. Тоа укажува дека обуките на инспекторите не се секојдневна пракса и дека сè уште потребно значително унапредување на овој сегмент од работењето на инспекциските служби.

6.1.2. Подобрување на транспарентноста и отчетноста од страна на секој инспекциски орган

Согласно Законот за инспекциски надзор, инспекциските служби имаат обврска за изготвување периодични и годишни извештаи и нивно објавување во јавноста. Овие извештаи понатаму можат да се зајакнат со вклучување податоци за:

- големината на посетените субјекти;
- фреквенцијата на реализирани посети кај еден ист субјект;
- причината за иницирање вонреден инспекциски надзор;
- најчести утврдени неправилности (не само наведување на областа, туку конкретни аспекти од регулативата). Ова понатаму може да послужи во делот на поддршка на субјектите;
- квалитативна анализа на изречените санкции.

Дополнително, инспекцискиот совет треба да изготвува и вкрстени анализи за реализираниот инспекциски надзор од страна на различни служби за да се евидентира дали одредени субјекти се под засилен инспекциски надзор (и доколку биле, зошто) и да вклучи квалитативна аналитика во своите извештаи.

Полезно е извештаите редовно да се доставуваат до бизнис-здруженијата и до коморите, а оние од трудовото право и до Економско-социјалниот совет. По поднесувањето на годишните извештаи, инспекцискиот совет треба да изврши и јавна презентација пред засегнатите страни (особено бизнис-заедницата) со можност за дискусија околу квалитетот на инспекцискиот надзор.

³¹ Извештај за работата на Инспекцискиот совет за 2014 година, февруари 2015
<http://is.gov.mk/content/docs/%D0%93%D0%BE%D0%B4%D0%B8%D1%88%D0%BD%D0%B8%20%D0%B8%D0%B7%D0%B2%D0%B5%D1%88%D1%82%D0%B0%D0%B8/%D0%98%D0%B7%D0%B2%D0%B5%D1%88%D1%82%D0%B0%D1%98%20%D0%B7%D0%B0%20%D1%80%D0%B0%D0%B1%D0%BE%D1%82%D0%B0%20%D0%BD%D0%B0%20%D0%B8%D0%BD%D1%81%D0%BF%D0%B5%D0%BA%D1%86%D0%B8%D1%81%D0%BA%D0%B8%D0%BE%D1%82%20%D1%81%D0%BE%D0%B2%D0%B5%D1%82%20%D0%B2%D0%BE%202014%20%D0%B3%D0%BE%D0%B4%D0%B8%D0%BD%D0%B0.pdf>

6.2. Креирање механизми за превенција од мито и корупција, како и зајакната контрола во институциите

Воспоставувањето механизми за превенција од мито и корупција треба да биде во основата на политиките во оваа област. Иако декларативно постојат заложби да се дејствува во оваа насока, неопходно е да се зајакнат практичните механизми и тие доследно да се спроведуваат во сите институции како на национално, така и на локално ниво. Соработка со бизнис-заедницата и граѓанскиот сектор е нужна во овој процес. Тие треба да бидат партнери на државата во превенцијата, но и во следењето и контролата. Дополнително, со цел да се спречи и да се казни злоупотребата или измамата во употребата на јавните фондови на државните случаи, потребно е да се зајакнат внатрешните и надворешните механизми на контрола.

6.2.1. Анализа на ризик од корупција во јавните институции

Иако дел од ризиците од коруптивното дејствување во различни институции се исти, полезно е секоја јавна институција да изврши анализа за тоа во кои области од нејзиното дејствување постои највисок потенцијал за мито и корупција. Врз основа на тоа, понатаму да се изготват мерки за превенција кои доследно ќе се применуваат од страна на институциите. Постојните истражувања и анализи, како и консултациите со организациите на работодавачите, коморите и другите граѓански организации ќе помогнат за соодветно и објективно идентификување на ризикот. Секоја надлежна институција понатаму треба да изготвува редовни извештаи за следење на напредокот.

6.2.2. Имплементирање на мерките за заштита за фирмите и вработените кои пријавуваат злоупотреби, мито и корупција

Обезбедувањето на заштита на лицата и субјектите коишто пријавуваат мито и корупција е важен аспект во борбата против корупцијата. Работодавачите укажуваат на тоа дека често избегнуваат дури и да учествуваат во анкетни истражувања бидејќи се плашат отворено да го искажат своето мислење и искуство поради можни последици по работењето (засилен инспекциски надзор и санкции, губење тендери во рамките на јавните набавки, доцнење на исплатата на ДДВ и сл.). Истражувањата на Транспаренси Интернешнл - Македонија посочуваат дека 70,3% од вработените сметаат дека ќе се соочат со последици доколку пријават некаков случај на незаконско работење³². Притоа, 59% од испитаниците - вработени во приватниот сектор стравуваат од губење на работната позиција како последица од пријавувањето (додека 43% од вработените од јавниот сектор почесто стравуваат од притисоци на работа)³³. Ова анкетање е направено откако е донесен Законот за заштита на укажувачите во 2015 година; неговата имплементација е сеуште во почетна фаза. Околу третина од испитаните вработени

³² Заштита на укажувачите, можности и практика, Транспаренси Интернешнл – Македонија, 2016 <http://www.transparency.mk/images/stories/Publikacii/Zastita%20na%20ukazuvacite%20-%20moznosti%20i%20praktika.pdf>

³³ Ibid.

изјавиле дека се запознаени со законот што е добра појдовна основа³⁴. Меѓутоа законот сеуште не се применува во целост³⁵. Во оваа насока, потребно е да се воспостават сите неопходни механизми и законот да почне доследно да се применува. Тоа вклучува и соодветна едукација и поддршка на приватниот сектор да ги имплементира мерките од законот. Формалното постоење на инструментите нема да биде доволно само по себе. Ќе биде потребна и едукација и охрабрување на вработените проактивно да делуваат во насока на превенција и пријавување на незаконски дејства со користење на заштитетните механизми од новата регулатива.

6.3. Реформи во системот на јавни набавки во насока на зголемена транспарентност, отчетност и фер третман³⁶

Јавните набавки се важен инструмент на јавната политика. Истовремено, тие се една од областите која е особено ранлива во однос на корупцијата. Поради тоа е неопходно процесот на јавни набавки да биде транспарентен, да води сметка за заштита на јавниот интерес и да овозможува фер конкуренција за сите потенцијални учесници.

6.3.1. Консултација со приватниот сектор и предвидливост во изготвувањето на законските решенија

Честите измени на регулативата поврзана со јавните набавки и недостигот на консултации водат до решенија кои се тешко применливи, го нарушуваат квалитетот на јавните набавки и ги ставаат во нееднаква положба различните економски оператори. Во оваа насока, се предлага да се напушти практиката на чести измени на законите за јавни набавки. Поефективно решение е тие да се изготвуваат постапно, врз основа на претходни анализи, извештаи и следење на директивите на Европската унија. Притоа, задолжително треба да се следат правилата за консултирање со засегнатите страни и особено бизнис-секторот во сите фази од изготвувањето на регулативата.

6.3.2. Зголемување на транспарентноста во јавните набавки

- *Јавно објавување на сите релевантни информации за јавните набавки од страна на институциите*

Постигнувањето висок степен на транспарентност во јавните набавки треба да биде највисок приоритет во насока на превенција од злоупотреби и корупција во оваа сфера. Принципот на транспарентност не треба да биде само декларативно искажан во прописите, туку треба да се воведат и конкретни, системски мерки и процедури кои ќе овозможат транспарентност на процесот на јавни набавки. Во оваа насока, нужно е да се обезбеди јавност на информациите што ќе им овозможи целосен увид (со почитување на законските прописи за заштита на

³⁴ Ibid.

³⁵ Ibid.

³⁶ Предлог-мерките во 6.3. се изготвени во консултации и со користење на експертизата на Центарот за граѓански комуникации (www.ccc.org.mk).

личните податоци) на засегнатите страни и ќе го стесни просторот за коруптивно дејствување. Сите релевантни информации треба да бидат истакнати како на порталите за јавни набавки, така и на интернет-страниците на самите институции- нарачателите. Притоа, информациите треба да ја содржат документацијата поврзана со сите фази на постапките во процесот на јавната набавка, од планирање до реализација.

- *Воведување законска обврска за објавување на Плановите за јавни набавки*

За да им се овозможи на потенцијалните понудувачи навремен увид во набавките, се предлага задолжително објавување на Плановите за јавни набавки на секоја од институциите на национално и на локално ниво. На тој начин ќе се зголеми можноста за учество на тендерите на сите економски оператори, бидејќи ќе овозможи информацијата да стигне до многу поголем број претпријатија и ќе им даде доволно време на микро и малите претпријатија да се подготват за учество на тендерите од нивен интерес.

6.3.3. Примена на директивите на ЕУ во концептот на евалуирање на понудите

Во моментот, во Република Македонија, при јавните набавки се користи принципот „најниска цена“ како единствен критериум за избор. Со примена само на овој критериум често се случува договорите да се склучат по исклучително ниски цени во однос на пазарните што понатаму му штети на квалитетот на испорака. Центарот за граѓански комуникации во својот последен полугодишен извештај од мониторингот на јавните набавки³⁷ утврдил дека многу од договорните органи „воопшто не бараат појаснување како е формирана цената што драстично опсциува од пазарната“ иако тоа е обврска која произлегува од законот. Извештајот констатира дека „ваквите приписи на избор на понуди со многу ниски цени во многу ситуации создава нелојална конкуренција и голем ризик при реализација на набавката“. Евалуирањето на понудите исклучиво врз основа на цената е спротивно на новите Директиви за јавни набавки на Европската унија, според кои договорните страни треба да го користат критериумот „економски најповолна понуда“. Мерките во оваа област би биле насочени кон примена на принципот „најдобар квалитет за најниска цена“, односно економски најповолна понуда секаде каде што е можно. Тоа би подразбирало претходно утврдување технички спецификации и примена на критериуми за квалитет покрај критериумот за цена, кој ќе даде доволно широка можност за повеќе фирми да се јават како понудувачи, но истовремено нема да прави изедначување на економските оператори со различен квалитет. Притоа може да се воведат инструмент кој ќе го гарантира квалитетот во случаите кога не се користи банкарската гаранција (на пример, со изјава за квалитетно извршување на договорот и сл.).

6.3.4. Олеснување на пристапот до јавните набавки еднакво за сите економски оператори

Процесот на јавните набавки треба да овозможи фер третман на сите претпријатија, особено имајќи ја предвид нивната големина и големината на тендерите за кои конкурираат.

³⁷ 27 извештај од мониторингот на јавните набавки во Република Македонија (јануари - јуни 2016), Центар за граѓански комуникации, ноември 2016

Тој, исто така, нужно треба да понуди соодветна правна заштита на начин кој ќе ги поттикне економските оператори да ги бараат своите права, со што ќе се овозможи законско трошење на јавните пари и ќе се креираат механизми за превенција и заштита од можни коруптивни дејства. Во оваа насока, законската регулатива во овој домен може да се унапреди преку:

- *Ревидирање на примената на негативна референца*

Условите под кои се издава негативната референца и опфатот на нејзината примена се премногу оптоварувачки и обесхрабрувачки особено за помалите економски оператори. Во оваа насока, се предлага негативната референца согласно член 47 (став 5) од Законот за јавни набавки да не се изрекува во случаите кога понудувачот ќе ја „повлече својата понуда пред истекот на периодот на нејзината важност“ и кога понудувачот „нема да го потпише договорот за јавна набавка согласно условите од тендерската документација и доставената понуда“. Понатаму, изречената негативна референца да резултира со исклучување на предметниот понудувач од идните постапки за доделување договор за јавни набавки само кај договорниот орган што ја изрекол негативната референца, а не и кај сите останати јавни набавки. Во контекст на препораките, потребно е усогласување на примената на негативни референци во Република Македонија со општоприфатените правила во Европската унија.

- *Ревидирање на роковите за жалби*

Роковите за жалби треба да им овозможат на економските оператори доволен временски период за остварување на своето право на жалба. Роковите за жалба предвидени во нашиот Закон за јавни набавки (осум дена, односно три дена кај постапката со барање за прибирање понуди) отстапуваат од вообичаените рокови во земјите од регионот, како и во дел од земјите во ЕУ. Особено ако се земе предвид дека најголемиот број јавни набавки во земјата се одвиваат преку постапка со барање за прибирање понуди, рокот од три дена е навистина краток за претпријатијата да ја подготват жалбената документација. Поради ова, потребно е да се зголемат роковите на жалба на десет, односно на пет дена кај постапката со барање за прибирање понуди.

Покрај ова, сегашните решенија за роковите за жалба предвидуваат жалбите во однос на тендерската документација да се доставуваат по отворањето на понудите. Тоа води до забуна кај економските оператори и често доведува до отфрлање на нивните жалби по овој основ. Ваквото решение ги оневозможува претпријатијата соодветно да реагираат кога сметаат дека им се ограничени правата преку фаворизирачки тендерски документации што беа посочени и како еден од клучните недостатоци во истражувањето на корупцијата. Поради тоа, се препорачува да се измени сегашното решение во членот 216 од ЗЈН (став 2, алинеја 3) и да се предвиди рокот за жалба во однос на тендерската документација да тече од денот на објавување на тендерската документација.

- *Промена на начинот на пресметка на надоместокот за водење жалбена постапка*

Сегашните износи на надоместок за водење жалбена постапка изнесуваат од 100 до 400 евра во зависност од износот на јавната набавка. Ваквите нивоа на надоместок се оптоварувачки и неисплатливи за помалите јавни набавки што се најчести и каде што најчесто учествуваат

малите претпријатија. Со ваквите нивоа, надоместокот кај малите јавни набавки изнесува од 2% до 20% од вредноста на набавката, додека, пак, кај најголемите тендери трошокот изнесува 0,1% од износот на набавката³⁸. Поради тоа, потребно е да се преиспита можноста за воведување нов и поправеден модел на пресметка на надоместокот кој би бил изразен како процент од вредноста на набавката. Овој процент треба да се утврди врз основа на претходни консултации со бизнис-заедницата и согледувања од позитивната европска практика.

- *Едукација и информирање на претпријатијата за законите на нивните права во јавните набавки*

Официјалните податоци на Државната комисија за жалби по јавни набавки покажуваат дека во изминатата година постои тренд на зголемување на бројот на жалбите поднесени од страна на учесниците. Во периодот јануари-јуни 2016 доставени се 24% повеќе жалби до Државната комисија за жалби по јавните набавки. Но бројот на жалбите изнесува само 3,4% од вкупниот број на тендери што експертите го толкуваат како ниско ниво и како еден од параметрите за правната заштита на учесниците³⁹. Тие заклучуваат дека „фирмите се пасивни во одбрана на своите права во случаите за јавни набавки“⁴⁰. Потребна е зголемена едукација на претпријатијата со цел тие подобро да се запознаат со своите права во процесот на јавните набавки. Ова е особено важно имајќи ја предвид комплексноста на законодавството во оваа област и честите промени на законот за јавни набавки. Истовремено, потребно е да се создаде окружување кое ќе ги поттикнува претпријатијата да ги заштитуваат своите права и да доставуваат жалби секогаш кога сметаат дека нивните права во процесот на јавни набавки се загрозени или ограничени.

6.3.5. Унапредување на контролата во јавните набавки

За да се превенира и да се спречи корупцијата во процесот на јавни набавки, потребно е да се воспостави соодветен систем на следење и контрола кој ќе се применува доследно. Во овој процес важна е улогата како на институциите, така и на самите економски оператори кои учествуваат на тендерите. Недостигот на соодветна контрола во јавните набавки е нотирани и во извештаите за напредокот на Европската комисија. Во оваа насока, потребно е унапредување на системот во следните аспекти:

- *Јакнење на самостојноста и независноста на Бирото за јавни набавки*

Оваа мерка е веќе идентификувана во рамките на Државната програма за превенција и репресија на корупцијата 2011–2015 година. Во моментот, Бирото за јавни набавки повеќе има функција на прибирање и обработка на податоците за јавните набавки и обуките, но не и следење на законитоста. Неопходно е да се зајакнат улогата и независноста на Бирото за јавни набавки во насока на нивно активно вклучување во контрола на законитоста на преземените

³⁸ Бриф за јавни политики за подобрување на правната заштита во јавните набавки, Центар за граѓански комуникации, јуни 2014 г.

³⁹ 27 извештај од мониторингот на јавните набавки во Република Македонија (јануари - јуни 2016), Центар за граѓански комуникации, ноември 2016

⁴⁰ Ibid.

дејства, како и утврдување на неправилностите и известување на јавноста за тоа. На овој начин ќе се зајакне и довербата во оваа институција од страна на јавноста и на економските оператори.

- *Следење на причините за честото поништување на тендерите*

Досегашната практика укажува на тоа дека во текот на годините континуирано се зголемува бројот на одлуките за поништување на тендерите во однос на вкупно уважените жалби (просечно, секој четврти тендер се поништува целосно или делумно⁴¹). Тоа најчесто е случај кога институциите не ги почитувале одредбите од Законот за јавни набавки и не креирале услови за фер конкуренција и избор на најповолната понуда⁴². Честото поништување на тендерите и особено оние со висока вредност ја наметнува потребата од нивно следење од страна на надлежните институции со цел да се овозможи детален увид во причините и состојбите. Тоа понатаму треба да претставува основа за преземање соодветни мерки за санкционирање на евентуалните злоупотреби што би се утврдиле.

- *Заштита на квалитетот на извршување на договорите за поголеми тендери*

Законот за јавни набавки, во моментот, на договорниот орган му дава можност да побара гаранција за квалитетно извршување на договорот. Доколку договорниот орган одлучи да не побара ваква гаранција, испорачувачот не сноси одговорност, односно не добива негативна референца. На тој начин, можно е да дојде до неквалитетно исполнување на договорите и тоа отвора дополнителен ризик од злоупотреба и коруптивно дејствување. Поради тоа, се препорачува гаранцијата за квалитетно извршување на договорот во вид на банкарска гаранција задолжително да се бара за сите јавни набавки во вредност поголема од 500.000 евра во денарска противвредност.

- *Ревидирање на казнените одредби*

Законот за јавни набавки предвидува само кривична одговорност со казна затвор од 1 до 5 години за одредени инкриминации. Казнените одредби не нудат можност за различни степени на одговорност, од дисциплинска, кон прекршочна, па во крајна инстанца кривична одговорност. На тој начин, голем број од идентификуваните прекршувања на законот од страна на договорните органи остануваат без какви било санкции.

6.4. Унапредување на ефикасноста на законодавството и правната сигурност за претпријатијата

Истражувањата и анализите укажуваат на тоа дека во Република Македонија претпријатијата трошат значително време и ресурси на разрешување на споровите, што ја намалува ефикасноста и владеењето на правото. Овој проблем е поврзан со процесите на

⁴¹ С. Факиќ, Отсуството на контрола ги зголемува ризиците од корупција во јавните набавки во Студии на случаи со ризици од корупција, Транспарентност Македонија, 2015 г.

⁴² Бриф за јавни политики за подобрување на правната заштита во јавните набавки, Центар за граѓански комуникации, јуни 2014 г.

реформите во судството. Но, паралелно на ова, на претпријатијата им стојат на располагање и други механизми за разрешување на споровите преку постојаниот избран суд – Арбитража при Стопанската комора на Р. Македонија. Користењето на арбитражата го скратува времето на решавање на споровите (3-6 месеци), а за нејзино искористување потребно е договорните страни во договорот да внесат арбитражна клаузула во основниот договор или во посебен договор да реферираат на надлежност за решавање на споровите кај постојаниот избран суд – Арбитража при Стопанската комора на Македонија. Иако Арбитражниот суд е воспоставен уште од 1993 година, се чини дека овој механизам не се користи во голем обем од страна на претпријатијата (до 2011 година се поднесени само 40 барања). За да се зајакне неговата примена, потребна е континуирана едукација на членките на организациите на работодавачите и на коморите. Едукацијата би можела да биде придружена со таргетирана информативна кампања.

7. Препораки

Предложените мерки се меѓусебно комплементарни и може да се реализираат одделно или паралелно. За спроведување на предлог-мерките, неопходни се политичка волја и активно учество на сите засегнати страни, а особено на социјалните партнери. Со оглед на тоа што речиси половина од претпријатијата во Р. Македонија веруваат дека корупцијата во земјата може значително да се намали, укажува на тоа дека тие можат да бидат ефективни партнери во превенцијата и заштитата од корупција. За успешно спроведување на предложените мерки, неопходни се транспарентност и пристап до информации, кои се основа за соодветно планирање, следење и контрола на владеењето на правото. Само на тој начин може да се креира сигурно и предвидливо бизнис-окружување кое ќе овозможи фер конкуренција и вистинска пазарна економија.

Системските измени во работењето на инспекциските органи, преточени не само во регулатива, туку и во практика, е едно од најгорливите прашања за претпријатијата бидејќи директно влијае врз нивното секојдневно работење. Во оваа насока, политиките нужно треба да се насочат кон зголемување на транспарентноста, отчетноста и соодветно санкционирање на евентуални неправилности и злоупотреби од страна на инспекциските служби и инспекторите. Системските решенија треба да одат во насока на намалување на можностите за субјективно упатување и постапување, што ќе овозможи доследна примена на законската регулатива еднакво и насекаде. За да се креираат ефективни политики и процедури во овој домен, неопходни се дополнителни истражувања и анализи за практичните искуства од инспекцискиот надзор.

Предлог-политиките поврзани со јавните набавки се во насока на понатамошно унапредување на регулативата согласно позитивната европска практика. Тие насочуваат кон креирање инструмент на јавна политика кој ќе овозможи фер третман и еднаков пристап до јавните набавки на сите претпријатија без оглед на нивната големина. Истовремено, предложените мерки се во насока на превенирање на ризиците од можно коруптивно дејствување, како и зајакнување на механизмот на контрола на можните злоупотреби. Соработката со здруженијата на работодавачите и коморите е особено значајна во овој процес.

Дополнителната едукација и информирање на бизнис-секторот, а особено на малите претпријатија, е од особено значење во унапредување на владеењето на правото и превенцијата од корупција. Претпријатијата треба да бидат едуцирани да ги познаваат своите права, а истовремено да имаат и клима и законска можност да бидат заштитени кога укажуваат на прекршување на правата, на нормативите за лојална конкуренција, како и на коруптивни дејства од страна на јавните институции.

8. Образложение

Предлог-мерките дадени во овој документ се базираат на препораките дадени од страна на самите работодавачи. Аргументацијата се базира на постојните податоци, анализи и истражувања, но, исто така, и на практичните искуства и перцепции на самите фирми кои ќе бидат директни корисници на мерките. Деталното образложение за секоја од предлог-мерките е дадено во поглавјето 6 во рамките на секоја мерка. Дел од мерките се идентификувани и во рамките на националните политики, а овој документ дава дополнителни насоки за нивна реализација.

Организацијата на работодавачите на Македонија (ОРМ) и Бизнис конфедерацијата на Македонија (БКМ) стојат на располагање за дополнителни консултации и дискусии со релевантните министерства, институции и други чинители во насока на детално разработување на мерките кои ќе овозможат и нивна практична примена.

9. Спроведување

Опциите за предлог-политиките не се нужно заемно поврзани, односно можна е нивна поединечна примена или во пакет. Предлог-политиките можат да се спроведуваат и етапно, во временска динамика која ќе биде утврдена во согласност со можностите, но и во консултации со бизнис-заедницата. Но, сепак, мерките кои се однесуваат на јавните набавки потребно е да се реализираат со една интегрална реформа на регулативата во тој домен за да ги дадат посакуваните резултати. За спроведување на предложените предлог-мерки, пред сè, потребна е политичка волја. Поради тоа, нужно е тие да бидат преточени во стратешките документи и годишните програми на Владата на РМ со конкретно испланирани мерки чие спроведување ќе се следи континуирано. Унапредувањето на владеењето на правото и спречувањето на корупцијата во приватниот сектор неопходно треба да се постават како едни од целите на националните стратегии поврзани со економскиот развој (индустриската политика, стратегијата за развој на мали и средни претпријатија и сл.).

За соодветно преточување на предлог-мерките во конкретни и спроведливи политики, потребни се дополнителни анализи и пресметки за финансиските импликации и различните начини на имплементација на мерките, со цел да се постигне најдобар учинок со ресурсите кои можат да се стават на располагање.

Организацијата на работодавачите на Македонија (ОРМ) и Бизнис конфедерацијата на Македонија (БКМ) се посветени на поддршка во спроведувањето на предлог-мерките, особено од аспект на овозможување консултации со фирмите.

10. Следење и оцена

За постигнување на очекуваните резултати и влијанија од предлог-политиките, неопходно е уште од почетокот да се воспостави систем за следење и оцена. Дел од показателите се веќе идентификувани од страна на меѓународните институции, но важно е да се следи и перцепцијата на бизнис-секторот. Особено е потребно да се зајакне следењето на регулативата поврзана со поттикнување лојална конкуренција.

На почетокот, неопходно е да се направи и анализа на реализирањето и резултатите на постојните политики и мерки. Дел од посочените аспекти, особено во доменот на корупцијата и јавните набавки, се, исто така, следени и од страна на граѓанскиот сектор и се препорачува да се искористат и нивните системи за следење и оцена. Тоа ќе овозможи воспоставување и соодветен систем на следење и оцена на идните предлог-политики.

Организацијата на работодавачите на Македонија (ОПМ) и Бизнис конфедерацијата на Македонија (БКМ) и натаму ќе продолжат да ги следат состојбите и напредокот во оваа област. Согласно можностите, тие ќе подготвуваат и извештаи и анализи кои ќе се стават на располагање на институциите, бизнис-заедницата и пошироката јавност, со цел да придонесат во унапредувањето на политиките во овој сегмент.

