



USAID
FROM THE AMERICAN PEOPLE



МАКЕДОНСКИ
ЦЕНТАР ЗА
МЕЃУНАРОДНА
СОРАБОТКА

НАМАЛУВАЊЕ
НА
КОРУПЦИЈАТА
ВО
ЈАВНИТЕ
НАБАВКИ
ПРЕКУ
ЗАСИЛЕНА
КОНТРОЛА

НАМАЛУВАЊЕ
НА
КОРУПЦИЈАТА
ВО
ЈАВНИТЕ
НАБАВКИ
ПРЕКУ
ЗАСИЛЕНА
КОНТРОЛА

Намалување на корупцијата во јавните набавки преку засилена контрола

Издавачи:

Македонски центар за меѓународна соработка (МЦМС)
Транспарентност Македонија (ТМ)

За издавачот:

Александар Кржаловски, прв извршен директор, МЦМС
Димче Митрески, извршен директор, МЦМС
Ана Јаневска Делева, извршен директор, ТМ

Автор:

Сабина Факиќ

Лектура:

Даниел Медароски

Дизајн:

Кома

МАКЕДОНСКИ ЦЕНТАР ЗА МЕЃУНАРОДНА СОРАБОТКА

Контакт:

МЦМС, адреса: ул. Никола Парачунов бр. 41а
пошт. фах 55, 1060 Скопје;
тел.: +389/2/3065-381; факс: +389/2/3065-298
е-пошта: mcms@mcms.mk; веб-страница: www.mcms.mk.
Scribd: <http://www.scribd.com/people/documents/2996697>
SlideShare: http://www.slideshare.net/mcms_mk
Facebook: <http://www.facebook.com/mcms.mk>
Twitter: http://twitter.com/mcms_mk

Мислењата што се изразени овде им припаѓаат на авторот и не ги одразуваат ставовите на Македонскиот центар за меѓународна соработка.

Сите права се задржани. Репродуцирање, копирањето, трансмисијата или преводот на било кој дел од оваа публикација може да се изврши единствено под следните услови: со претходна дозвола на издавачот, заради цитирање во анализа на книгата и под услови изложени во продолжение.

Авторското право на оваа публикација е заштитено, но публикацијата може да се репродуцира на било кој начин без наплата единствено за едукативни намени. За копирање во други услови, за употреба во други публикации или пак за превод или адаптација, треба да се обезбеди претходна дозвола од издавачот.

Во електронска форма публикацијата е достапна на www.mcms.mk

Публикацијата е овозможена со поддршка од американскиот народ преку Агенцијата на САД за меѓународен развој (УСАИД) во рамките на Програмата на УСАИД за антикорупција. Содржината на публикацијата е одговорност на авторот Сабина Факиќ не ги изразува ставовите на УСАИД или на Владата на Соединетите Американски Држави.

Извршно резиме



Во изминатите четири години не е реализирана клучната активност од областа на јавните набавки предвидена во Државната програма за превенција и репресија на корупцијата 2011-2015 година со која требаше да се влијае врз намалување на високата корупција во областа на јавните набавки. Станува збор за активност која подразбираше измени на Законот за јавните набавки со цел да се овозможи надлежната институција од оваа област, Бирото за јавни набавки, од орган на државната управа во состав на Министерството за финансии, да прерасне во самостојна агенција и активно да се вклучи во следење на постапките за јавни набавки преку контрола на законитоста на преземените дејства и утврдување на неправилностите и известување на јавноста за тоа.

Во рамките на ова истражување дадени се низа студии на случај кои ја потврдуваат потребата од воведување контрола во јавните набавки. Во услови на широкораспространета корупција во областа на јавните набавки, потребно е подобрување на законската регулатива и засилување на одговорноста од носителите на власта во насока на наменско и рационално трошење на јавните пари низ еден транспарентен и отчетен процес.

Содржина



| | |
|--|----|
| Вовед..... | 5 |
| Зошто е потребна контрола во јавните набавки..... | 8 |
| Студија на случај: Седум години ист добавувач..... | 9 |
| Студија на случај: Доминација на една фирма во повеќе тендери кај еден набавувач | 11 |
| Студија на случај: Исти услови и за големите и за малите тендери. | 13 |
| Студија на случај: Еден објект повеќе договори | 16 |
| Студија на случај: Високи критериуми кои водат кон ограничување на конкуренцијата..... | 17 |
| Студија на случај: Често поништување на тендерите..... | 19 |
| Заклучок и препораки..... | 20 |
| Профил на авторот | 21 |
| Користена литература и извори | 22 |

Вовед



На листата на нереализирани активности остануваат токму оние кои требаше да доведат до посуштински, наместо козметички промени во системот на јавните набавки.

Државната програма за превенција и репресија на корупцијата 2011-2015 година влегува во самиот крај од спроведувањето, не успевајќи да го наметне спроведувањето на клучните активности кои требаше да резултираат со намалување на корупцијата во јавните набавки. На листата на нереализирани активности остануваат токму оние кои требаше да доведат до посуштински, наместо козметички промени во системот на јавните набавки, оценет во програмата како исклучително подложен на корупција.

Државната програма за превенција и репресија на корупцијата во изминатите четири години во областа на јавните набавки предвидуваше да се спроведат вкупно десет активности. Од планираните активности, спроведени се шест, а без реализација остануваат четири активности. Не навлегувајќи во суштинска анализа на директната врска на дел од предложените активности со целта - намалување на корупцијата, во групата на спроведените активности се вбројуваат:

- усвоен кодекс за однесување на службениците кои работата со јавни набавки;
- воведување обврска за давање изјава за постоење/ непостоење судир на интереси на сите вклучени во постапката за јавна набавка;
- анализа на можностите да се спроведат конкурентноста и вештините на службениците кои работат во областа на јавните набавки;
- измени на законите и подзаконските акти заради утврдување задолжителни вештини и конкурентност на службениците кои работат на јавни набавки;
- спроведување специјализирани обуки за јавната и државната администрација за изготвување тендерски документации; и
- едукација на фирмите за спецификите на жалбената постапка (во делот на недостатоците во тендерските постапки).

Ова се активности за кои надлежните институции - Бирото за јавни набавки, Министерството за финансии, Министерството за

информатичко општество и администрација, Државната комисија за жалби по јавните набавки, како и Државната комисија за спречување на корупцијата тврдат дека се спроведени или во завршна фаза на реализација¹.

Од друга страна, Државната програма за превенција и репресија на корупцијата 2011-2015 година се покажа како неефикасна да го наметне спроведувањето на следните планирани активности:

- измени на Законот за јавните набавки и Законот за концесии и други видови јавно приватно партнерство во насока на осамостојување на Бирото за јавни набавки и зголемување на неговите надлежности во однос на контролата;
- унапредување на водичите и прирачниците за антикорупциски мерки и отстранување можен судир на интереси во јавните набавки;
- измени и дополнување на Законот за јавните набавки во насока на ограничување на поништувањата на тендерите и санкционирање во случај на злоупотреба; и
- измени и дополнување на Законот за јавните набавки во насока на прецизна динамика за измени на плановите за јавни набавки и воведување обврска за нивно објавување на веб-страниците на институциите.

Првата планирана активност која остана нереализирана, а се однесува на зголемување на надлежностите на Бирото за јавни набавки во Државната програма за превенција и репресија на корупцијата, беше образложена на следниот начин: „Јакнење на самостојноста и независноста на Бирото за јавни набавки и на јавната доверба за неговата улога. Во моментот законското решение за позицијата на Бирото за јавни набавки е со акцент на прибирање, обработка и статистички приказ на податоците за јавните набавки и обуките. Неопходно е поголемо афирмирање на Бирото за јавни набавки, негово почесто и позначајно присуство во јавноста, како и негово значајно влијание за развој на деловниот сектор во делот на едукацијата. Тоа подразбира негово активно вклучување во постапките за јавни набавки преку контрола на законитоста на преземените дејства и утврдување на неправилностите и известување на јавноста за тоа, со цел јакнење на довербата во оваа институција. Најсоодветно решение е осамостојување на оваа институција во агенција чиј директор ќе биде избран по пат на конкурс.“²

Во периодот на спроведување на актуелната државна програма за превенција и репресија на корупцијата, односно во периодот јануари 2012 година до денес, Законот за јавните набавки е менуван дури осум пати. Во ниту еден предлог за измени на Законот не беше иницирано прашањето ниту за осамостојување на Бирото за јавни набавки, ниту

1 Државна програма за превенција и репресија на корупцијата, декември 2011 година <http://www.dksk.org.mk/images/stories/pdf/dzavna%20programa/dprograma%2026.12.11.pdf>

2 Државна програма за превенција и репресија на корупцијата, декември 2011 година <http://www.dksk.org.mk/images/stories/pdf/dzavna%20programa/dprograma%2026.12.11.pdf>



**„Посебно внимание треба да се обрне на проблематичните области, како корупцијата во јавните набавки...“
Извештај на Европската комисија за напредокот на Македонија за 2014 година**

пак за воведување контрола на начинот на кој се трошат јавните пари преку тендерите.

Отсуството на контрола во јавните набавки е забележано како едно од проблематичните точки во оваа област и во Извештајот од Европската комисија за напредокот на Македонија за 2014 година каде меѓу другото е наведено дека: „Сè уште не постои институција која е овластена да обезбеди ефективна и навремена контрола и надзор на јавните набавки, концесии и јавно-приватни партнерства и извршување на договорите. Корупцијата во јавните набавки останува сериозен проблем.“³

За загриженоста на Европската комисија (ЕК) во однос на состојбите во јавните набавки во земјата се чини дека доволно говори податокот дека во извештаите за напредокот до 2009 година јавните набавки беа коментирани само во поглавјето 5 посветено исклучиво на јавните набавки, за во 2011 година да станат и дел од политичките критериуми, а од 2013 година јавните набавки се област која се коментира и во поглавјето 23 (правосудство и фундаментални права) во делот за антикорупциската политика. Формулациите кои ЕК ги употребува во однос на јавните набавки во Македонија се менуваа од „потребни се активности за подигање на свеста за судир на интереси“ во 2009 година, преку оценката дека „на надлежните тела за борба против корупција им недостига проактивен пристап...“ во 2011 година, до оценките дека „корупцијата во јавните набавки претставува сериозен проблем“ и „посебно внимание треба да се обрне во проблематичните области, како корупцијата во јавните набавки...“ наведени во извештаите за напредокот на Македонија за 2013 и за 2014 година.

3 Извештајот од Европската комисија за напредокот на Македонија за 2014 година http://www.sep.gov.mk/data/file/Progres%20Report%202014/Izvestaj%20MK_PROV_10_10_2014.pdf

Зошто е потребно контрола во јавните набавки



Сегашното законско решение во областа на јавните набавки не предвидува контрола на начинот на кој се спроведуваат постапките, оттука надлежната институција, Бирото за јавни набавки, нема ингеренции да следи одредени постапки и во случај на незаконски постапувања, да ја сопре постапката и да прееземе одредени активности и санкции. Целата контрола во јавните набавки се сведува на Државниот завод за ревизија кој во своите ревизии на регуларност ги опфаќа и јавните набавки, но тука станува збор за ex-post контроли во кои се посочуваат евентуални забелешки за тендери кои се веќе спроведени. Во праксата оваа состојба значи дека ниту една јавна институција не е директно надлежна да работи на идентификување на формите и ризиците од корупцијата во јавните набавки и да дава насоки и препораки кои ќе доведат до санкционирање на тековните злоупотреби на јавните пари и ќе креираат политики за намалување на можностите за корупција во јавните набавки.

Отсуството на ex-ante контрола е проблематично затоа што јавните набавки како процес во кој институциите на централната и на локалната власт купуваат производи и услуги или спроведуваат градежни зафати се една од финансиски највредните интеракции на јавниот и приватниот сектор, кој по природата на нештата се подложни на корупција. Во Република Македонија на годишно ниво јавните набавки изнесуваат околу 1 милијарда евра (60,4 милијарди денари) и учествуваат во буџетот на РМ со 34%, а во БДП на земјата со 12% (податоци за 2014 година). На годишно ниво се објавуваат над 15.000 огласи за јавни набавки и се склучуваат околу 22.000 договори.⁴

Во обид да се даде придонес кон потребата од контрола на јавните набавки во текот на нивното спроведување, ќе биде даден приказ на неколку студии на случај од сферата на јавните набавки кои треба практично да укажат на потребата од воведување контрола.

**Во Република
Македонија на
годишно ниво
јавните набавки
изнесуваат
околу 1
милијарда евра
и учествуваат
во буџетот на
РМ со 34%, а во
БДП на земјата
со 12%**

⁴ Државна програма Извештај за активностите на Бирото за јавни набавки во функционирањето на системот на јавните набавки во 2014 година http://bjn.gov.mk/bjn-portal/wordpress/wp-content/uploads/izvestaj_2014_BJN.pdf

СТУДИЈА НА СЛУЧАЈ: Седум години ист добавувач

Државниот студентски дом „Пелагонија“ – Скопје договорите за набавка на леб, лепињи, слатко и друго, седум години по ред, од 2009 до 2015 година, ги склучува со иста фирма. Станува збор за едногодишни договори склучувани помеѓу ДСД Пелагонија и ДПП Диме ДОО - Скопје кои предвидуваат снабдување на студентскиот дом со леб, лепињи за тост, брашно и разни видови колачи како што се „падобранец“, баклава, тулумба, колачи со вишна, крем-пита, чоколаден десерт и сл. Вредноста на договорите низ годините се движела од 1.480.500 денари, односно 24.000 евра во 2009 година, до 2.508.712 денари, односно 40.000 евра во 2015 година. Соработката на ДСД Пелагонија со истата фирма можеби датира и подолго од посочените седум години. Имено, Електронскиот систем за јавни набавки содржи податоци за тендери од 2008 година. Притоа, тендерот за набавка на леб, лепињи, слатко и друго е спроведен од страна на студентскиот дом и во 2008 година, но тогаш бил поништен и нема информација како во таа година ДСД Пелагонија ги снабдувал студентите со леб и колачи.

Во анализираниите седум години, дури во пет, како понудувач се јавува само фирмата со која и е склучуван договорот. Задоволителна конкуренција на овие тендери на ДСД Пелагонија може да се забележи само во 2009 година кога понуди доставиле пет фирми. Притоа, иако во известувањето за склучениот договор во 2013 година од ДСД Пелагонија информираат дека имале двајца понудувачи, сепак според податоците од Електронскиот систем за јавни набавки за оваа набавка не е спроведена електронска аукција што нè доведува до заклучокот дека вториот понудувач бил исклучен од постапката.

Приказ на тендерите за набавка на леб, лепињи, слатки и друго на ДСД Пелагонија

| Број на тендер | Број на понудувачи | Избран понудувач | Времетраење на договорот | Вредност на договорот (во денари) |
|----------------|--------------------|-----------------------|--------------------------|-----------------------------------|
| 01/2015 | 1 | ДПП Диме ДОО - Скопје | 25.03.2015-25.03.2016 | 2.508.712 |
| 01/2014 | 1 | ДПП Диме ДОО - Скопје | 21.03.2014-21.03.2015 | 2.867.387 |
| 01/2013 | 2 | ДПП Диме ДОО - Скопје | 22.03.2013-22.03.2014 | 2.740.050 |
| 01/2012 | 1 | ДПП Диме ДОО - Скопје | 22.03.2012-22.03.2013 | 2.830.821 |
| 01/2011 | 1 | ДПП Диме ДОО - Скопје | 21.04.2011-21.04.2012 | 2.346.035 |
| 01/2010 | 1 | ДПП Диме ДОО - Скопје | 01.05.2010-01.05.2011 | 1.374.324 |
| 01/2009 | 5 | ДПП Диме ДОО - Скопје | 01.04.2009-31.03.2010 | 1.480.500 |

Останува нејасно како во услови на јавно објавување огласи за јавна набавка на овие тендери, доминантно се јавувал само еден понудувач со кој се склучувани договорите, ако притоа се знае дека во Македонија има многу фирми кои се од областа на прехранбената индустрија, односно можеле да се јават како понудувачи.

Заклучок:

Склучувањето договори со ист добавувач од година за година е еден од проблемите на македонскиот систем за јавни набавки. ДСД Пелагонија е издвоен како многу очигледна манифестација на тој проблем. Овој пример е специфичен и поради должината на соработката од 7 години во континуитет. Инаку, овој студентски дом е само еден од низата што со години склучуваат договори со исти фирми.

Оттука, несомнена е потребата од контрола која ќе треба да открие дали доминацијата на еден фирма во бизнисот со одредена државна институција е последица на реални пазарни случувања или зад ваквите договори се крие нивно фаворизирање.

Останува нејасно како во услови на јавно објавување огласи за јавна набавка на овие тендери, доминантно се јавувал само еден понудувач



СТУДИЈА НА СЛУЧАЈ: Доминација на една фирма во повеќе тендери кај еден набавувач

ЈП Македонија пат - Скопје за чистење на патиштата во зимски услови спроведува тендери за ангажирање механизација од приватни фирми. Оваа набавка е издвоена како студија на случај бидејќи укажува на тоа дека дури и кога за одредена област се спроведуваат повеќе постапки за јавни набавки, можно е сите нив да ги добие една фирма. Како што може да се види од табеларниот приказ од 2012 година, ЈП Македонија пат од година во година го зголемува бројот на огласи за јавна набавка за ангажирање механизација (во 2012 година се спровеле 2 тендери, во 2013 година 4 тендери, а во 2014 година 5 тендери), но на сите нив победува една фирма, Друштвото за производство, трговија и услуги „ПЕРПАРИМИ“, Нухи Реџеџи, ДООЕЛ, увоз-извоз, Долно Строгомиште, Зајас.

Приказ на тендерите на ЈП
Македонија пат за одржување на
патиштата во зимски услови

Договори склучени во декември 2014 година за зимската сезона 2014/2015

| Број на тендер | Бр. на понудувачи | Избран понудувач | Времетраење на договорот | Вредност на договорот (во денари) |
|-------------------------------|-------------------|--|---------------------------|--------------------------------------|
| 38/2014 Подружница Скопје | 1 | ПЕРПАРИМИ Нухи Реџеџи ДООЕЛ, Зајас | 26.12.2014- 26.12.2015 | 30.515.207 |
| 39/2014 Подружница Велес | 1 | ПЕРПАРИМИ Нухи Реџеџи ДООЕЛ, Зајас | 26.12.2014- 26.12.2015 | 4.155.881 |
| 40/2014 Подружница Штип | 1 | ПЕРПАРИМИ Нухи Реџеџи ДООЕЛ, Зајас | 26.12.2014- 26.12.2015 | 7.185.058 |
| 41/2014 Подружница Битола | 1 | ПЕРПАРИМИ Нухи Реџеџи ДООЕЛ, Зајас | 26.12.2014- 26.12.2015 | 11.239.980 |
| 42/2014 Подружница Автопат | 1 | ПЕРПАРИМИ Нухи Реџеџи ДООЕЛ, Зајас | 26.12.2014- 26.12.2015 | 4.534.333 |

Вкупно: 57.630.459

Договори склучени во ноември 2013 година за зимската сезона 2013/2014

| Број на тендер | Бр. на понудувачи | Избран понудувач | Времетраење на договорот | Вредност на договорот (во денари) |
|-------------------------------|-------------------|--|---------------------------|-----------------------------------|
| 45/2013 Подружница Скопје | 1 | ПЕРПАРИМИ Нухи Реџеџи ДООЕЛ, Зајас | 10.11.2013- 10.11.2014 | 36.344.000 |
| 46/2013 Подружница Автопат | 1 | ПЕРПАРИМИ Нухи Реџеџи ДООЕЛ, Зајас | 10.11.2013- 10.11.2014 | 6.018.000 |
| 47/2013 Подружница Битола | 1 | ПЕРПАРИМИ Нухи Реџеџи ДООЕЛ, Зајас | 10.11.2013- 10.11.2014 | 14.396.000 |
| 48/2013 Подружница Штип | 1 | ПЕРПАРИМИ Нухи Реџеџи ДООЕЛ, Зајас | 10.11.2013- 10.11.2014 | 8.614.000 |

Вкупно: 65.372.000

Договори склучени во ноември 2012 година за зимската сезона 2012/2013

| Број на тендер | Бр. на понудувачи | Избран понудувач | Времетраење на договорот | Вредност на договорот (во денари) |
|--|-------------------|--|----------------------------|-----------------------------------|
| 98/2012 За Подружница Битола | 3 | ПЕРПАРИМИ Нухи Реџеџи ДООЕЛ, Зајас | 10.11.2012- 10.11.2013 | 8.274.164 |
| 105/2012 Преговарање со оглас за подружниците: Автопат, Скопје, Штип и Велс | 3 | ПЕРПАРИМИ Нухи Реџеџи ДООЕЛ, Зајас | 23.11. 2012 23.11. 2012 | 46.856.825 |

Вкупно: 55.130.989

Заклучок:

До 2011 година ЈП Македонија пат објавувала годишно по еден тендер за ангажирање механизација за одржување на улиците во зимски услови кој бил деллив и во кој договорите се склучувани со неколку десетици фирми за одделни видови механизација (булдожери, камиони, грејдери и сл.). Оттука, во овој случај контролата би требало да одговори дали претходниот модел на објавување на еден тендер кој бил деллив зависно од механизацијата која се ангажира е постимулативен за фирмите. Наедно, потребно е да се истражи зошто фирмите престанале да доставуваат понуди на овие тендери и зошто во последните 2 години на сите тендери од оваа област се јавува само една фирма.



СТУДИЈА НА СЛУЧАЈ: Исти услови и за големите и за малите тендери

Најголемиот договор за јавна набавка во 2014 година го склучил А.Д. Електрани на Македонија - Скопје со фирмата Пелистер од Битола во вредност од 2.908.700.000 денари, односно околу 47 милиони евра за ангажирање механизација и работници за ископ на јаглен и јаловина во рудник Брод Гнеотино, РЕК Битола. Условите под кои е спроведен овој тендер се идентични како за секоја јавна набавка чија проценета вредност изнесува над 20.000 евра. Законот за јавните набавки не предвидува какви било контролни механизми за поголемите тендери или пак некои форми на зголемена отчетност и транспарентност на процесот.

Отсуството на контрола, секако, ја отвора и дилемата дали преку јавните набавки се обезбедува рационално и ефикасно трошење на јавните пари. Освен водењето грижа за законитоста на спроведените постапки за јавни набавки, едно клучно прашање за кое мора да се води грижа е прашањето на целисходноста на јавните набавки, односно дали со потрошените пари се постигнати посакуваните резултати на максимално ефикасен и рационален начин. Имено, јавните набавки не смеат да бидат цел самата за себе, туку начин да се дојде до целта и оттука контролата не треба да се однесува само на постапките за јавни набавки туку и дали набавката била потреба и ако е, дали со неа е постигната целта.

Ова прашање особено добива на значење ако се има предвид дека дел од државните претпријатија, како што се А.Д. Електрани на Македонија и ЈП Македонски шуми ги користат тендерите за обезбедување на ист вид услуги од година во година, не нудејќи ѝ притоа на пошироката јавност аргументи дали е тоа оправдан начин на трошење на јавните пари. Имено, двете јавни претпријатија преку постапки за јавни набавки користат работници и механизација за остварување на основната дејноста за која се тие основани.

Во случајот со А.Д. Електрани на Македонија – Скопје произлегува дека државната компанија користи работници и машини од други приватни фирми за ископ на јаглен и јаловина за потребите на РЕК Битола со години наназад. Во моментот А.Д. Електрани на Македонија има четири актуелни договори кои се однесуваат на ангажирање механизација и работници како во случаите за договорите за ископи на јаглен или, пак, само за ангажирање механизација. Според овие договори произлегува дека на годишно ниво ова државно претпријатие троши по околу 50 милиони евра за ангажирање механизација и работници за ископ на јаглен. Дополнително е проблематично што станува збор за бизнис во кои доминираат тесен круг градежни фирми, како што се

Отсуството на контрола, секако, ја отвора и дилемата дали преку јавните набавки се обезбедува рационално и ефикасно трошење на јавните пари.

Пелистер од Битола, Транс мет од Скопје и Марковски компани Борче ДООЕЛ - Битола. Со овие фирми А.Д. Електрани на Македонија во континуитет склучува договори за ископ на јаглен и за ангажирање на т.н. помошна механизација на повик.

Актуелни договори на А.Д. Електрани на Македонија склучени за ископ на јаглен и јаловина, како и за ангажирање помошна механизација

| Број на тендер | Бр. на понудувачи | Избран понудувач | Времетраење на договорот | Вредност на договорот (во денари) |
|--|-------------------|---|--------------------------|-----------------------------------|
| 01-124/2013 Ископ на јаглен и јаловина од свлечиштето на микролокација 3 во рудникот Суводол, РЕК Битола | 2 | ТРАНС МЕТ ДОО - Скопје | 20.11.2013-20.11.2016 | 2.360.000.000 |
| 01-62/2014 Ископ на јаглен и јаловина во рудникот Брод Гнеотино, РЕК Битола | 3 | ПЕЛИСТЕР Битола - ДОО | 24.10.2014-24.10.2016 | 2.908.700.000 |
| 01-28/2014 Ископ на јаловина (откривка) во рудникот Суводол - ПЕ Рудници | 8 | ТРАНС МЕТ Скопје; МАРКОВСКИ КОМПАНИ Битола и ПЕЛИСТЕР Битола. | 09.09.2014-09.09.2016 | 588.643.000 |
| 105/2014 Услуга од помошна механизација на повик за потребите на РЕК Битола | 5 | Рубитон Битола; Пелистер Битола; Марковски компани Битола и Мис-комерц Скопје | 09.02.2015-09.02.2016 | 786.000.000 |

Тендери преку кои се ангажираат работници и механизација за спроведување на дејноста за која е основано самото јавно претпријатие спроведува и Македонски шуми п.о. - Скопје.

Ова јавно претпријатие во мај, годинава, има склучено 121 договор со 92 фирми (со некои фирми се склучени повеќе договори) за извршување шумски услуги за фази: сеча, дотур и превоз со утовар и растовар на дрвени материјали во оддели на ШСЕ во подружниците на ЈП „Македонски шуми“. Вкупната вредност на овие договори изнесува 507.350.381 денари, односно околу 8,2 милиони евра. Станува збор за едногодишни договори што треба да се реализираат од мај 2015 година до мај 2016 година.



Заклучок:

Во тендерите спроведени од страна на А.Д. Електрани на Македонија, како и Македонски шуми, секако треба да се отвори прашањето на целисходноста на ваквите договори за јавни набавки и да се направи студија која ќе треба да одговори на клучното прашање дали вака избраниот модел е најоптималното решение и дали обезбедува рационално и ефикасно трошење на јавните пари.



СТУДИЈА НА СЛУЧАЈ: Еден објект повеќе договори

Речиси секој поголем градежен објект се гради со склучување повеќе договори за јавни набавки. Таков е и еден од најновите случаи во оваа област кој се однесува на реконструкцијата и доградбата на Собранието на РМ. По пет години од првиот договор за градежни и градежно-занаетчиски работи за доградба, надградба, адаптација на објектот на Собранието на РМ, годинава се објави нов тендер за изведување нови градежни и градежно-занаетчиски работи. Договорот и овој пат го доби градежната фирма носител на првиот договор, Бетон - Скопје.

Договори за градежни и градежно-занаетчиски работи на објектот на Собранието

| Број и предмет на тендер | Бр. на понудувачи | Избран понудувач | Времетраење на договорот | Вредност на договорот (во денари) |
|--|-------------------|---------------------|--------------------------|-----------------------------------|
| 14/2009 Изведување градежни и градежно-занаетчиски работи за доградба, надградба, адаптација и зајакнување на објектот на Собранието на РМ во сите фази и делови согласно техничката спецификација | 5 | Бетон А.Д. - Скопје | 11.03.2010-11.03.2012 | 782.036.344 |
| 04/2015 Изведување градежни и градежно-занаетчиски работи на објектот на Собранието на РМ | 3 | Бетон А.Д. - Скопје | 27.03.2015-27.03.2017 | 262.911.673 |

Во тендерот од 2015 година дискутабилно е и прашањето што техничката спецификација прецизно наведува 17 делови за градежни и градежно-занаетчиски работи за објектот, а притоа постапката не е деллива. Ова значи дека секоја фирма што ќе се јави на овој оглас за јавна набавка мора да даде понуда за сите делови. Притоа огласот за јавна набавка, меѓу другото, опфаќаше сидарски, гипс-картонски работи, керамички работи, каменорезачки работи, столарски работи, молеро-фарбарски работи, фасадерски работи до т.н. дел со разни работи (тапазирање мебел во барокен стил, набавка на лифтови, на завеси од маркизет, на столици за пратеници, на фотелји за претседателството, на огледала и сл.).

Заклучок:

Во ваквите случаи потребна е контрола за да се види дали активностите предвидени со новиот договор можат да се сметаат како оправдани и да бидат предмет на нова постапка за јавна набавка. Наедно, во оваа постапка деталната техничка спецификација се состои од 17 различни делови. Оттука, можеби ќе било оправдано тендерот да се објави во повеќе лотови и да се даде можност повеќе фирми да добијат дел од вредниот договор за градежните зафати на објектот на Собранието.

СТУДИЈА НА СЛУЧАЈ:

Високи критериуми кои водат кон ограничување на конкуренцијата

Тргувајќи од фактот дека едни од главните принципи на јавните набавки се обезбедувањето на конкуренцијата и еднаквиот третман и недискриминација на фирмите, секако дека критериумите кои се поставуваат за да се оцени способноста на понудувачите се особено значајни. Советот за јавни набавки е новоформирано тело кое почна со работа од мај 2014 година и чија обврска, меѓу другото, е да ги одобрува критериумите за оценување на способноста на фирмите, оневозможувајќи ги институциите преку нив да ги дискриминираат фирмите и да фаворизираат одреден понудувач. Но, дали е оваа институција доволно за да се креираат услови на фер натпревар помеѓу фирмите во јавните набавки?! Законот за јавните набавки предвидува институциите пред да го објават огласот за јавна набавка, да спроведат истражување на пазарот за да докажат дека критериумите што ги поставиле за фирмите ги исполнуваат поголем број од нив и дека постојат предуслови за конкуренција. Во случаите кога преку истражувањето на пазарот не успеваат да докажат дека одреден број фирми (бројот е јасно дефиниран во ЗЈН зависно од видот на постапката) ги исполнуваат поставените критериумите, тогаш институциите се должни од Советот за јавни набавки да бараат согласност за објавување на тендерот. Во прилог на оценката дека новонаметнатите обврски треба да бидат предмет на контрола говори случајот со тендерот на Дирекцијата за заштита и спасување.

Станува збор за набавка на услуга за санирање на засолништа и сервисирање опрема (оглас број 24/2014), во која Дирекцијата за заштита и спасување користела критериуми за утврдување на способност на понудувачите (економска и финансиска состојба, како и техничка или професионална способност) и за нив, согласно Законот, морала да спроведе истражување на пазарот за да докаже дека најмалку шест фирми ги исполнуваат тие услови (член 36-а, став 2 алинеја 3 од ЗЈН). Дирекцијата за заштита и спасување тврди дека спровела истражување на пазарот и добила потврда од 10 фирми дека ги исполнуваат критериумите за утврдување на способноста. Но, де факто, на овој тендер вреден 12 милиони денари како понудувач се јавила само една фирма (ДПУП Металтехна Ѓорѓе и др. ДОО - Скопје) со која и е склучен договорот. Притоа во оваа постапка од понудувачот се барало:

- да поседува сопствена мобилна дигалка регистрирана од надлежен државен орган за работа до 12 метри висина и доказ (сертификати) за обученост на најмалку тројца ракувачи со истата;

Советот за јавни набавки е новоформирано тело кое почна со работа од мај 2014 година и чија обврска, меѓу другото, е да ги одобрува критериумите за оценување на способноста на фирмите,

- фирмата да има најмалку 150 вработени лица, од кои најмалку по двајца од структурата сидари, гипсари, електричари, тишлери, водоинсталатери, молери и бравари;
- да поседува превозни средства - пикапи, транспортери и други;
- да поседува скали за височина до 9 /10 метри, мин. 2 парчиња;
- договори (копија) склучени со државни институции;
- потврда од најмалку 5 државни институции за квалитетно извршување на договорот.

Инсистирањето на толку висок број вработени, поседување опрема наспроти овозможување на правото за изнајмување на опремата (поддршка од друг субјект), барањето потврди со која ќе се докаже минатото искуство исклучиво со државни институции, а исклучувајќи го приватниот сектор, е повеќе од дискриминаторски и останува нејасно како низ истражувањето на пазарот се добиени тие 10 потврди од фирмите.

Заклучок:

Дирекцијата за заштита и спасување е посочена само како пример. Инаку, во праксата постојат низа вакви случаи. Дополнителен проблем е што значаен дел од институциите не можат да докажат ниту дека спровеле истражување, ниту пак дека побарале согласност од Советот за јавни набавки. Оваа состојба секако е уште еден аргумент во прилог на оценката за потребата од контрола која ќе треба да ја потврди доследноста во примената на Законот за јавните набавки. Имено, во услови кога Законот предвидува задолжителна електронска аукција, отсуството на конкуренција го зголемува ризикот договорите да се склучуваат по цени кои се повисоки од реалните. Непишано правило е фирмите во очекување на е-аукцијата на отворањето на понудите да доставуваат повисоки цени, сметајќи на потребата од нивно намалување во текот на аукцијата.

Значаен дел од институциите не можат да докажат ниту дека спровеле истражување, ниту пак дека побарале согласност од Советот за јавни набавки



Една од институциите со чести поништувања на тендерите е Министерството за одбрана

СТУДИЈА НА СЛУЧАЈ: Често поништување на тендерите

Поништувањето на тендерите е еден од позначајните проблеми на пазарот на јавните набавки. На годишно ниво во просек во земјата, целосно или делумно, се поништува секој четврти тендер.

Една од институциите со чести поништувања на тендерите е Министерството за одбрана - сектор за логистика. Од 372 тендери кои ги објавило во 2014 година, ова министерство поништило 145 тендери. Произлегува дека 38,98% од тендерите им се поништени, од кои 20,43% целосно, а 17,5% делумно. Со оглед на големото искуство на ова министерство, кое е едно од најголемите добавувачи гледано на ниво на министерствата, незнаењето, односно немањето искуство не може да биде причина за честите поништувања. Оттука се наметнува потреба од контрола на причините за честите поништувања на тендерите.

Заклучок:

Министерството за одбрана е едно од издвоените институции каде е констатиран висок процент на поништувања на тендерите. Високо ниво има и во другите министерства, како што е на пример и Министерство за труд и социјална политика, кое во 2014 година објавило 70, а од нив поништило 22, и тоа целосно, со што уделот на поништени тендери е 31,42%. Генерално, проблемот на поништување ги мачи сите институции на национално и на локално ниво, со поголем или со помал интензитет. Оттука контролата на постапките за јавни набавки во однос на овој проблем треба да овозможи детален увид на причините, санкционирање на евентуалните случаи кога мотивите за поништување биле коруптивни и, секако, намалување на широките законски можности за чести поништувања на тендерите.

Заклучок и препораки



Сите претходно наведени студии на случај одат во прилог на потребата од воведување контрола во јавните набавки во насока на следење на законитоста на преземените дејства и утврдување на неправилностите што ќе бидат основа за навремено спречување на незаконските дејствија и соодветно санкционирање на злоупотребата на јавните пари. Неуспехот да се спроведе оваа мерка предвидена во Државна програма за превенција и репресија на корупцијата, декември 2011 година, го зголемува ризикот од натамошно влошување на состојбите во однос на корупцијата во јавните набавки.

Предизвикот кој претстои е низ серија јавни дебати во кои ќе бидат вклучени сите релевантни чинители во областа на јавните набавки да се дефинираат идните чекори во насока на воведување, но и ефикасно спроведување на контролата во трошењето на јавните пари. Во спротивно, останува високиот ризик од злоупотреба на јавните пари проследена со јасно изразена недоверба на пошироката јавноста за нивно наменско и рационално трошење. Наедно, високата недоверба која постои и во бизнис-секторот и натаму ќе води кон намалување на учеството на фирмите на пазарот на јавни набавки што дополнително ќе влијае врз влошување на ефектите од јавните набавки.

Неопходно е да се направат дополнителни напори за да се уреди системот на јавни набавки на таков начин што реално ќе овозможи остварување на главните принципи: транспарентност, конкурентност, еднаков третман на понудувачите, недискриминација, законитост, економичност, ефикасност, ефективност и рационалност во користењето на буџетските средства. Системот треба да ја засили одговорноста од носителите на власта во насока на наменско и рационално трошење на јавните пари низ еден транспарентен и отчетен процес. Во отсуство на функционални институции кои ревностно го казнуваат незаконското трошење на јавни пари, постои ризик од натамошно зголемување на корупцијата во јавните набавки.

Во отсуство на функционални институции кои ревностно го казнуваат незаконското трошење на јавни пари, постои ризик од натамошно зголемување на корупцијата во јавните набавки.

Профил на авторот



Сабина Факиќ е магистер по економски науки и работи во Центарот за граѓански комуникации повеќе од 10 години како раководител на проекти и истражувач. Факиќ стана дел од тимот на Центарот за граѓански комуникации по повеќе од една декада во медиумите каде напредуваше до највисоката позиција на главен и одговорен уредник. Своите истражувачки вештини во новинарството Факиќ успешно ги спроведе во длабински истражувања и анализи спроведувани во рамките на работата во невладиниот сектор. Фокусот на нејзиниот интерес се економските аспекти од општественото живеење со посебен акцент на трошењето јавни пари. Во текот на својот професионален ангажман, Факиќ има спроведено над 50 истражувања.





Користена литература и извори

Државна програма за превенција и репресија на корупцијата, декември 2011 година;

Извештај за остварувањето на Државната програма за превенција и репресија на корупцијата и Државната програма за превенција и намалување на појавата на судир на интереси со акциски план, март 2015 година;

Извештај од Европската комисија за напредокот на Македонија, 2009-2014 година;

Извештај за активностите на Бирото за јавни набавки во функционирањето на системот на јавните набавки во 2014 година;

Извештаи од мониторингот на јавни набавки, Центар за граѓански комуникации, 2008-2015 година;

Корупција на власта, причини, последици и реформи, Сузан Роуз Ејкерман, 2012;

PublicProcurement: costwepayforcorruption, IdentifyingandReducingCorruptioninPublicProcurementinthe EU, PWC, 2013;

ThePrinciplesofPublicAdministration, SIGMA, 2014; AssessmentoftheFormerYugoslavRepublicofMacedonia, SIGMA, April 2013;

Корумпирани градови, Практичен водич за спречување и справување со корупција, Р. Клитгард, Р.М. Абароа и Х.Л. Парис., 2000.



CIP - Каталогизација во публикација
Национална и универзитетска библиотека «Св. Климент Охридски», Скопје

343.352:35.073.53(497.7)

ФАКИЌ, Сабина

Намалување на корупцијата во јавните набавки преку засилена контрола [Електронски извор] / Сабина Факиќ. - Текст во PDF формат, содржи 22 стр.. - Скопје : Македонски центар за меѓународна соработка, 2015

Начин на пристап (URL): <http://www.mcms.org.mk>. - Фусноти кон текстот. - Библиографија: стр. 22

ISBN 978-608-4681-40-3

а) Јавни набавки - Корупција - Спречување - Македонија
COBISS.MK-ID 99393034

