



Center for Civil Communications
Центар за граѓански комуникации

МАПИРАЊЕ НА РИЗИЦИТЕ ОД КОРУПЦИЈА ВО ЈАВНИТЕ НАБАВКИ НА ПРЕТПРИЈАТИЈАТА ВО СОПСТВЕНОСТ НА ВЛАДАТА И НА ОПШТИНИТЕ

ИСТРАЖУВАЊЕ И АНАЛИЗА



Со финансиска поддршка од:

Kingdom of the Netherlands

Електронско издание:

„МАПИРАЊЕ НА РИЗИЦИТЕ ОД КОРУПЦИЈА ВО ЈАВНИТЕ НАБАВКИ НА ПРЕТПРИЈАТИЈАТА ВО СОПСТВЕНОСТ НА ВЛАДАТА И НА ОПШТИНИТЕ“

Издавач:

Центар за граѓански комуникации

Лектура:

Татјана Б. Ефтимоска

Ликовно-графичко обликување:

Бригада дизајн

Скопје, септември 2020 година



Со финансиска поддршка од:

Kingdom of the Netherlands

Истражувањето е изработено во рамките на проектот „Кон отчетни јавни претпријатија“ со финансиска помош од Амбасадата на Кралството Холандија во Скопје, имплементиран од Центарот за граѓански комуникации, во периодот од 1 октомври 2019 година до 30 септември 2021 година.

СОДРЖИНА

ИЗВРШНО РЕЗИМЕ	4
ВОВЕД	6
1. Фаза на јавните набавки: ПЛАНИРАЊЕ	7
1.1. Ризици од корупција манифестирани преку чести и значајни измени на плановите за јавни набавки, како и преку слаба реализација на плановите	7
1.2. Ризици од корупција преку добивање инсајдерски информации за проценетата вредност	13
1.3. Ризици од корупција преку избегнување на процесот на консултации со економските оператори	14
1.4. Ризици од корупција при креирање состојба на „крајна итност“	16
2. Фаза на јавните набавки: СПРОВЕДУВАЊЕ НА ПОСТАПКИТЕ ЗА ЈАВНИ НАБАВКИ	17
2.1. Ризици од корупција преку поставување дискриминаторски услови за учество на понудувачите	17
2.2. Ризици од корупција преку дискриминаторски технички спецификации (опис на производот, односно услугата која е предмет на набавка)	19
2.3. Ризици од корупција преку дискриминаторски критериуми за избор на најповолна понуда	20
2.4. Ризици од корупција генерирани од договарање на понудувачите	23
2.5. Ризици од корупција поради несоодветно превенирање на судирот на интереси	24
2.6. Ризици од концентрација на јавните набавки кај одредена компанија	24
2.7. Ризици од корупција преку одолговлекување на одлуката за избор	28
2.8. Ризици од корупција преку поништување на тендерите	28
3. Фаза на јавните набавки: РЕАЛИЗАЦИЈА НА СКЛУЧЕНИТЕ ДОГОВОРИ	31
3.1. Ризици од корупција преку недоследно следење на реализацијата на договорите	31
3.2. Ризици од корупција преку нетранспарентно склучување договори и преку склучување анекс-договори	33
3.3. Ризици од корупција и нерационално трошење на јавните пари	34
ТРАНСПАРЕНТНОСТ И ОТЧЕТНОСТ ЗА ЈАВНИТЕ НАБАВКИ	42

ИЗВРШНО РЕЗИМЕ

- Предмет на мониторинг беа тендерите на 37 акционерски друштва и претпријатија основани од Владата, Градот Скопје и општините Кавадарци, Гостивар и Струга. Во 2019 година, овие претпријатија склучиле договори за јавни набавки во вредност од 247 милиони евра, што е 27 % од вкупните јавни набавки на земјата.
- Констатирани се ризици од корупција манифестирани преку чести и значајни измени на плановите за јавни набавки, како и преку ниската реализација на плановите. Кај 16 од 37 претпријатија, реализацијата на плановите за јавни набавки е пониска од 50 %. Ова говори за несоодветна проценка на потребите и го зголемува ризикот од влијание на надворешни актери врз одлуките на службените лица што ќе се набавува, што создава можност за неформални договори.
- Практиката потврдува случаи на менување на проценетата вредност на набавките без какво било образложение, што упатува на надворешни влијанија и договарања, а постојат и индикации за споделување на информациите за проценетата вредност на тендерите во случаи кога таа информација не се објавува јавно.
- Во дури 40 % од тендерите што беа предмет на мониторинг за потребите на оваа анализа е доставена по една понуда. Просечниот број понуди на таргетираните претпријатија изнесува 2,5 понуди на тендер и е под националниот просек за 2019 година од 3,3 понуди на тендер. Малата конкуренција го потврдува постоењето на дискриминација во набавките коишто се аргументирани во анализата низ конкретни примери на примена на несоодветни критериуми за утврдување на способноста на понудувачите, фаворизирачки тендерски спецификации и селектирани критериуми за избор на најповолна понуда.
- Се јавува и сомнеж за договарање на фирмите со цел една на друга да си го препуштат добивањето на тендерот, што секако фрла коруптивна сенка врз процесот на јавните набавки и бара поголема вклученост на Комисијата за заштита на конкуренцијата.
- Концентрацијата на јавните набавки кај одредена компанија, како еден од најрелевантните индикатори за постоење на ризик од корупција, е проблем којшто е евидентиран кај голем дел од анализираните претпријатија и акционерски друштва. Во речиси една третина од нив, концентрација на набавките кај една компанија е поголема од 40 %.
- Еден од индикаторите за постоење ризици од корупција, според Бирото за јавни набавки, е (не)почитувањето на законски пропишаниот рок за донесување на одлуките за избор на најповолна понуда или за поништување на постапката. Овој рок не беше почитуван во дури 29 % од мониторинганите постапки за јавни набавки.
- Третина од таргетираните претпријатија ја применувале нетранспарентната постапка со преговарање без објавување оглас. Високи удели на овие набавки во вкупната вредност на набавките се евидентирани кај Службен весник, со 28 %, и кај Градски паркинг Скопје, со 22 %.

- Голем дел од анализираните акционерски друштва и претпријатија имаат голем број на поништени тендери, што, според Бирото за јавни набавки, претставува „црвено знаменце“ за индицирање на постоење ризик од корупција. Кај дури 20 од 37 таргетираните претпријатија уделот на поништени постапки е повисок од 20 %.
- Мал дел од јавните претпријатија и акционерските друштва практикуваат да назначуваат лице за следење на реализацијата на договорите. Поради ова, се зголемува ризикот од злоупотреби и корупција во фазата на реализација на тендерите.
- За потребите на оваа анализа се изготвени пет индекси на рационалност, во кои се споредувани цените по кои таргетираните претпријатија купувале исти производи и услуги (електрична енергија, хартија за печатење, нафтени деривати, физичко обезбедување на објекти и агенциски услуги за привремено вработувања).
- Индексот на рационалност за електричната енергија покажува дека таа е купувана по цени од 4.738 до 5.888 денари за 1 MWh. Највисоката цена е за 24 % повисока од најниската.
- Индексот на рационалност за хартија за печатење открива огромни разлики во цените на овој канцелариски материјал. Притоа, 1 топ хартија од А4 формат, бела од 80 грама, е купуван од 158 до 349 денари. Највисоката цена е за 120 % повисока од најниската.
- Индексот на рационалност за нафтени деривати открива дека иако се набавувани огромни количини на нафтени деривати, договорани се највисоките малопродажни цени утврдени од Регулаторната комисија за енергетика.
- За едно лице за физичко обезбедување, на месечно ниво се плаќа од 24.255 до 36.875 денари. Највисоката цена е за 52 % повисока од најниската цена за оваа услуга.
- Провизијата која се плаќа за ангажирање вработени преку специјализираните агенции изнесува од 0,01 % до 8,90 % од бруто примањата на работниците.
- Во однос на транспарентноста - во дури 44 % од тендерите не бил почитуван рокот од 10 дена за доставување на известувањата за склучените договори до ЕСЈН. Во однос, пак, на доставувањето известувања за реализиран договор до ЕСЈН, таа обврска речиси и да не се почитува целосно.
- Во согласност со Акцискиот план на Отвореното владино партнерство, сите институции на своите веб-страници треба да го објавуваат тековниот план за јавни набавки со сите негови измени и дополнувања, потоа огласите за јавни набавки и известувањата за склучен договор. Анализата на 37 акционерски друштва и јавни претпријатија покажа дека оваа обврска доследно ја почитуваат само 4 од нив, односно 11 %.

ВОВЕД

Предмет на анализа се јавните набавки на акционерските друштва и на јавните претпријатија основани од Владата, Градот Скопје и општините Кавадарци, Гостивар и Струга. Овие 37 претпријатија¹ во текот на 2019 година склучиле 3.342 договори за јавни набавки, во вкупна вредност од 15,2 милијарди денари, односно 247 милиони евра. За значајноста на прашањето за јавните набавки токму на овие договорни органи говори податокот дека годишната вредност на нивните набавки во вкупните набавки на Република Северна Македонија во 2019 година изнесува високи 27 %.

Целта на оваа анализа е да ги мапира ризиците од корупција во јавните набавки низ сите фази во кои тие се спроведуваат, односно низ планирањето на набавките, спроведувањето на постапките за јавни набавки и реализацијата на склучените договори. Анализата е изготвена врз основа на детален скрининг на 103 постапки за јавни набавки и дополнителна проверка на цените што се постигнати во набавките на дополнителни 64 тендери спроведени од страна на овие акционерски друштва и јавни претпријатија, за изготвување на индексот на рационалност.

Изборот на тендерите за детален скрининг (103) беше направен така што за сите вклучени претпријатија се издвоија најголемите набавки, спроведени во трите видови постапки кои главно и се користат – „отворена постапка“, „поедноставена отворена постапка“ и „набавка од мала вредност“. Станува збор за тендери спроведени во периодот од 1 април 2019 година, односно од почетокот на примената на новиот Закон за јавни набавки (ЗЈН), до 31 декември 2019 година.

Во однос, пак, на тендерите за изготвување на т.н. индекс на рационалност, како инструмент што Центарот за граѓански комуникации го разви и го користи уште од 2011 година, беа побарани постигнатите цени во набавките на неколку видови производи и услуги во периодот 2018 – 2020 година.

Комплетната документација за селектираните тендери беше обезбедена преку барања за слободен пристап до информации од јавен карактер.

Целта на анализата е да ги детектира слабите точки во процесот на јавните набавки тргнувајќи од стојалиштето дека лошото управување со јавните набавки ја попречува конкуренцијата, ги подига трошоците и го намалува квалитетот на стоките и услугите, на штета на државната каса и ресурсите на даночните обврзници. По оваа анализа, ќе следи и индивидуален скрининг на претпријатијата за идентификување на ризиците од корупција и за проценка на капацитетот за спроведување на јавните набавки (кадровски капацитети и внатрешни политики). Сите овие анализи ќе бидат искористени за соодветно градење на капацитетите на таргетираните претпријатија (обуки и работилници) и за воспоставување одржливи механизми за подобрување на начинот на спроведување на јавните набавки и за засилување на интегритетот во процесот на трошењето на јавните пари преку тендерите.

¹ Во 2019 година, донесена е одлука за укинување на меѓуопштинското јавно претпријатие ЈП Проаква Струга. Општина Струга сега има свое јавно претпријатие ВОДОВОД И КАНАЛИЗАЦИЈА Струга.

1. Фаза на јавните набавки: ПЛАНИРАЊЕ

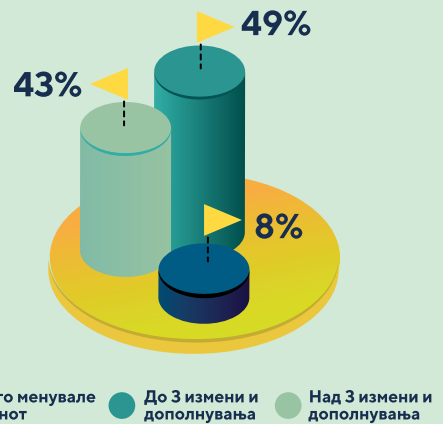
1.1. Ризици од корупција манифестирани преку чести и значајни измени на плановите за јавни набавки, како и преку слаба реализација на плановите

Сите акционерски друштва и јавни претпријатија ги донеле плановите за јавни набавки за 2019 година во законски предвидениот рок (заклучно со 31 јануари 2019 година). Меѓутоа, тие биле предмет на чести и значајни измени и дополнувања. Ваквото постапување, проследено со ниската реализација на плановите, упатува на слабости во процесот на планирањето на јавните набавки и оттука, на зголемување на ризиците од корупција преку надворешни влијанија.

Во текот на 2019 година, само три од анализираниите 37 претпријатија не го менувале планот за јавни набавки за тековната година. Потоа, 18 претпријатија направиле од една до три измени на плановите, а 16 претпријатија имале повеќе од 3 измени и дополнувања.

Според добиената документација, најголем број измени на планот за јавни набавки се евидентирани во АД Електрани, и тоа дури 36. Но, со оглед на големиот број набавки (986 тендери) предвидени со планот на АД Електрани, измените не се толку големи како кај некои претпријатија каде што со помал број измени и дополнувања на планот се направени посериозни промени во плановите. Така, на пример, во Градски енергетски системи АД Скопје, со една измена на планот за јавни набавки бројот на тендери е зголемен од 12 на 35, потоа во АД Железници на РСМ Транспорт – АД Скопје, со три измени на планот бројот на планирани набавки е зголемен од 138 на 200, а во ЈСП Скопје, со 4 измени бројот на тендери е зголемен од 152 на 193 тендери.

ИЗМЕНИ И ДОПОЛНУВАЊА НА ПЛАНОВИТЕ ЗА ЈАВНИ НАБАВКИ ВО 2019 ГОДИНА



Прецизен приказ за процентот на промена на плановите за јавни набавки може да се добие од ЕСЈН, каде што институциите имаат обврска јавно да ги објавуваат своите досиеја за јавни набавки (плани за јавни набавки без наведување на проценетата вредност). Според овие податоци, 10 претпријатија имаат промени на плановите што се поголеми од 20 %.

ПРОЦЕНТ НА ПРОМЕНА НА ПЛАНОТ ЗА ЈАВНИ НАБАВКИ ЗА 2019 ГОДИНА

ДОГОВОРЕН ОРГАН	ПРОМЕНА
ЈП Македонијапат	0
АД Водостопанство на РСМ	0
АД за стопанисување со деловен простор во државна сопственост	0
АД Пошта на Северна Македонија	0,30 %
ЈП Македонски Железници Инфраструктура	1,25 %
ЈП Национални шуми	1,76 %
АД Електрани на Северна Македонија	1,82 %
ЈП Службен весник на РСМ	2,27 %
ЈП Водовод и канализација – Скопје	5,58 %
ЈП за државни патишта	5,71 %
ЈП за стопанисување со пасишта	5,88 %
АД Аеродроми на РСМ	6,86 %
АД Национални енергетски ресурси	7,29 %
ЈП Паркови и зеленило – Скопје	7,67 %
ЈП Комунална хигиена – Скопје	7,82 %
ЈП Комуналец – Гостивар	9,68 %
ЈП Паркинг Кавадарци	9,85 %
Сала Борис Трајковски ДООЕЛ – Скопје	10,14 %
ЈП за јавни паркиралишта и зеленило Гостивар	10,32 %
ЈП улици и патишта Скопје	12,42 %
ЈП Комуналец Кавадарци	13,95 %
ЈСП – Скопје	14,63 %
АД МЕПСО	14,76 %
ЈП Комунално Струга	18,63 %

ЈП Градски паркинг Скопје	18,71 %
ЈП Јасен	19,37 %
АД за изградба и стопанисување со станбен простор и со деловен простор од значење за Републиката	20,56 %
АД ГТЦ	21,82 %
АД М-НАВ	24,70 %
АД МИА	25,69 %
Железници на РСМ Транспорт – АД Скопје	26,15 %
ЈП Стрежево Битола	29,13 %
АД Државна лотарија	39,06 %
ЈП Агро-берза	55,56 %
ЈП Национална радиодифузија	60,37 %
АД ТЕЦ Неготино	74,50 %
АД Градски енергетски системи Скопје	89,35 %

Користени се податоци од Електронскиот систем за јавни набавки

Проблем е што дури и плановите кои често се менуваат не се реализираат соодветно. Просечната реализација на плановите на анализирани претпријатија во 2019 година изнесува 54 %. Само 6 % од претпријатијата имаат висок процент на реализација на плановите, над 90 %. Притоа, на дното е АД Водостопанство на РСМ со реализација на планот од само 1 %, а на врвот е АД Медиумска информативна агенција – МИА со реализација од 96 %.

**ПРОЦЕНТ НА РЕАЛИЗАЦИЈА НА ПОСЛЕДНИТЕ ПЛАНОВИ
ЗА ЈАВНИ НАБАВКИ ВО 2019 ГОДИНА**

ДОГОВОРЕН ОРГАН	ПРОЦЕНТ НА РЕАЛИЗИРАНИ ВО ОДНОС НА ПЛАНИРАНИ
АД МИА	95,8 %
ЈП Паркинг Кавадарци	90,5 %
ЈП Агро-берза	87,5 %
АД Државна лотарија	86,7 %
АД Електрани на Северна Македонија	82,4 %
Сала Борис Трајковски ДООЕЛ - Скопје	75,7 %
ЈП Јасен	75,0 %
ЈП Македонијапат	73,2 %
ЈП Стрежево Битола	71,9 %
ЈП Комуналец Кавадарци	71,6 %
ЈП Градски паркинг Скопје	70,8 %
ЈП Комуналец - Гостивар	66,1 %
ЈП Комунална хигиена - Скопје	65,5 %
АД за стопанисување со деловен простор во државна сопственост	65,0 %
ЈСП - Скопје	63,7 %
АД за изградба и стопанисување со станбен простор и со деловен простор од значење за Републиката	61,3 %
ЈП Комунално Струга	61,3 %
ЈП Паркови и зеленило - Скопје	59,2 %
АД Аеродроми на РСМ	52,9 %
ЈП за државни патишта	50,3 %
ЈП улици и патишта Скопје	50,0 %
АД ГТЦ	49,2 %

АД МЕПСО	49,1 %
АД М-НАВ	49,1 %
ЈП Национални шуми	48,1 %
ЈП Македонски Железници Инфраструктура	47,4 %
ЈП Водовод и канализација – Скопје	39,7 %
ЈП за стопанисување со пасишта	38,9 %
ЈП Службен весник на РСМ	34,6 %
АД ТЕЦ Неготино	28,9 %
АД Национални енергетски ресурси	28,1 %
ЈП Национална радиодифузија	27,7 %
АД Пошта на Северна Македонија	25,9 %
Железници на РСМ Транспорт – АД Скопје	25,0 %
ЈП за јавни паркиралишта и зеленило Гостивар	25,0 %
АД Градски енергетски системи Скопје	14,3 %
АД Водостопанство на РСМ	1,0 %

Пресметката е направена врз основа на добиени документи од договорните органи

Ова говори за несоодветна проценка на потребите и го зголемува ризикот од влијание на надворешни актери врз одлуките на службените лица што ќе се набавува, што создава можност за неформални договори.

Во насока на зголемување на притисокот врз институциите за наменско трошење на јавните пари, во Законот за јавни набавки е предвидена обврска во одлуката за јавна набавка да се даде образложение на потребата од јавната набавка. Практиката покажува дека оваа обврска не се применува сериозно и во одлуките за јавна набавка се наведува само формално образложение.

Дополнително, во речиси сите тендери што беа предмет на мониторинг не беше изготвен квалитетен документ за начинот на којшто е утврдена проценетата вредност на набавката. За значајноста на овој аспект од јавните набавки говори и податокот дека еден од осумте црвени знаменца за корупција изготвени од Бирото за јавни набавки е токму нереално високата или ниската цена на набавките. Оттука, реалната проценка на трошоците, односно проценетата вредност на набавката е податокот со којшто договорните органи треба да располагаат не само за да ги планираат трошоците, туку и навреме да се детектира и спречи потенцијална корупција.

ПРИМЕР ОД МОНИТОРИРАНА НАБАВКА: ПРОБЛЕМИ ВО УТВРДУВАЊЕ НА РЕАЛНАТА ПРОЦЕНЕТА ВРЕДНОСТ

Најголемиот договор за јавна набавка во 2019 година на едно од локалните јавни претпријатија беше за набавка на нов булдожер. Во Планот за јавни набавки за 2019, било предвидено дека булдожерот ќе се купи за 6.000.000 денари без ДДВ. Во образложението за начинот на пресметка на проценетите вредности на набавките, од јавното претпријатие го велат следното: „Истражување на пазарот визуелно, од интернет на официјални страни и од претходна година доколку имале таков тип на набавка.“ Со две измени на планот направени во текот на мај, проценетата вредност на набавката на булдожерот е зголемена прво на 8.000.000, па на 8.500.000 денари. Нејасно е до какви сознанија дошле во јавното претпријатие за да ја менуваат проценетата вредност, бидејќи во одлуките за измени на плановите не се дадени образложенија. Во објавениот оглас за набавката проценетата вредност е објавена јавно. Понуди доставиле 2 битолски фирми, едната со цена од 8.500.000 денари без ДДВ, а втората од 9.780.000 денари. Во текот на електронската аукција фирмата која на отворањето понудила 8.500.000 денари ја намалила цената на 8.480.000 денари, а втората фирма од 9.780.000 на 8.490.000 денари. Со оглед на тоа што критериум за избор бил „најниска цена“, договорот е склучен со фирмата чија цена е пониска од конкурентот за само 0,12 %. Булдожерот е купен за 8.480.000 денари плус ДДВ, односно за 10.006.400 денари (162.705 евра).

Измените во проценетата вредност упатуваат на можен ризик од надворешни влијанија што се остварени во нетранспарентен процес.

ПРИМЕР ОД МОНИТОРИРАНА НАБАВКА: ЗА НЕРЕАЛНО УТВРДЕНА ПРОЦЕНЕТА ВРЕДНОСТ

Анализирано локално јавно претпријатие, во набавка за канцелариски материјал, го менувало Планот за јавни набавки за 2019 година со цел да ја зголеми проценетата вредност од 120.000 на 354.000 денари без ДДВ. Во текот на постапката добиени се вкупно пет понуди, и тоа во ценовен распон од 161.264 денари до 274.883 денари. По спроведена електронска аукција, цената на понудата е намалена на 132.000 денари. Произлегува дека понудената цена е за 63 % пониска од проценетата вредност.

Во набавката на канцелариски материјал традиционално има висока конкуренција. Доколку оваа грешка (нереално висока проценка на вредноста на набавката) се направеше во постапка за јавна набавка на добра или услуги со слаба конкуренција, би било оправдано договорот да се склучи и со вака повисоко утврдена проценета вредност.

1.2. Ризици од корупција преку добивање инсајдерски информации за проценетата вредност на набавката

Ризикот од добивање инсајдерски информации за проценетата вредност на набавката, во случаи кога таа не се објавува јавно, е забележан во неколку мониторираните тендери.

Симптоматично е што во значаен дел од анализираниите тендери проценетата вредност не се објавува, но таа е зачудувачки идентична со понудите добиени од одредени економски оператори. Во насока на спречување на ризиците фирмите да ги приспособуваат своите понуди на објавената проценета вредност која не секогаш е правилно утврдена, новиот Закон за јавни набавки им овозможува на институциите сами да одлучат дали е подобро да ја објават проценетата вредност или да не ја објават. Праксата на јавните претпријатија и акционерските друштва е поделена, но секако дека во случаи кога проценетата вредност не се објавува јавно, таа информација не треба да биде доверена на фаворизираниите понудувачи.

ПРИМЕРИ ОД МОНИТОРИРАНА НАБАВКА: ПРОЦЕНЕТА ВРЕДНОСТ САМО ФИКТИВНО Е „ТАЈНА“

Пример 1

Државно јавно претпријатие во огласот за јавна набавка на фумигација на жито не ја навело проценетата вредност на тендерот, која била позиционирана на 1.200.000 денари (19.512 евра) без ДДВ. Добиена е една понуда, и тоа со цена од 1.199.610 денари, што е само 390 денари помалку, односно 0,03 %. Вредноста не можела да се насети од видот на постапката бидејќи во „поедноставена отворена постапка“ можат да се купат стоки во вредност од 10.000 до 70.000 евра без ДДВ, ниту, пак, од вредноста на претходниот тендер, за што постојат информации во Електронскиот систем за јавни набавки. Договорот е склучен со единствениот понудувач.

Пример 2

Акционерско друштво во тендер за градежни работи за изградба на објект ја проценило вредноста на зафатот во износ од 65.262.000 денари без ДДВ. Проценетата вредност не била јавно објавена во огласот за јавна набавка. Добиени се 2 понуди, од кои една е на износ од 65.220.636 денари, односно само 0,04 % пониска од проценетата вредност, и втора понуда од 87.906.122 денари. Понудите се дадени врз основа на предмер којшто содржи 132 ставки и симптоматично е воочено то совпаѓање на пресметките направени во акционерското друштво и на еден од понудувачите. На електронската аукција не биле доставени нови намалени цени и договорот е склучен со понудата од 65.220.636 денари без ДДВ. Вредноста на договорот со ДДВ изнесува 76.960.351 денари, односно 1,2 милиони евра.

1.3. Ризици од корупција преку избегнување на процесот на консултации со економските оператори

Акционерските друштва и претпријатијата минимално го користат техничкиот дијалог за консултации со фирмите во насока на изготвување тендерски документации што ќе ја стимулираат конкуренцијата и ќе се превенира евентуална дискриминација.

Кога е веќе изготвен планот за јавни набавки, следната обврска на договорните органи е да ја изготват тендерската документација за набавката. Во согласност со член 76 од Законот за јавни набавки, договорниот орган може, по донесување на одлуката за јавна набавка а пред објавување на огласот за јавна набавка, да спроведе технички дијалог со заинтересираните фирми, со тоа што тендерската документација што планираат да ја користат ќе ја објават јавно на ЕСЈН. На овој начин на фирмите им се овозможува да дадат свои предлози и коментари на тендерската документација, и со тоа навреме да се спречи користењето услови што можат да доведат до дискриминација на фирмите и фаворизирање на одреден понудувач.



Во мониторираниот примерок, техничкиот дијалог беше спроведен во само 4 % од постапките. Според ова, во дури 96 % од тендерите институциите не сметале дека имаат потреба од консултации со потенцијалните понудувачи.

Притоа, гледано врз основа на мониторираниот примерок, дури и во случаите каде што е спроведен техничкиот дијалог, договорниот орган всушност не покажал подготвеност за прифаќање на предлозите на економските оператори.

ПРИМЕР ОД МОНИТОРИРАНА НАБАВКА: ТЕХНИЧКИ ДИЈАЛОГ БЕЗ РЕАЛНА ЖЕЛБА ЗА КОНСУЛТАЦИИ

Акционерско друштво спровело технички дијалог во јавна набавка на тонери, кертрици, драмови и др. за 2 години, во вкупна вредност од 4 милиони денари без ДДВ. Постапката не била делива. Во спроведениот технички дијалог, добиено е барање од заинтересиран понудувач за поделба на тендерот на делови во согласност со производителот на тонери. Поентата е дека само со ваква поделба на тендерот им се овозможува учество на фирмите кои се застапници/партнери на производителите на одделните тонери и рибони што се предмет на оваа набавка (HP, Lexmark, Fujitsu, OKI, Epson, Panasonic и Samsung). Акционерското друштво без подетално образложение го одбило предлогот за деливост на тендерот. Инаку, за тендерот одлучувала и Државната комисија за жалби по јавни набавки (ДКЖЈН), но во однос на жалба на понудувач за пропусти во процесот на евалуација. ДКЖЈН по службена должност не се произнела во однос на текот на техничкиот дијалог, за да се види дали и тие сметаат дека акционерското друштво требало да го прифати барањето на потенцијалниот понудувач и да го подели тендерот на повеќе делови. Имено, според член 78 од Законот за јавни набавки, договорните органи треба да ги оформуваат набавките во повеќе посебни делови и доколку не го сторат тоа, треба да ги образложат причините.

За да се внесе доверба во процесот на јавните набавки, потребно е во тендерските документации да се отстранат сите потенцијални бариери што можат да остават сомнеж за дискриминација.

Планирањето е секако фаза во која претпријатијата треба да направат и длабинска проценка на потребите од аспект на целисходноста на набавките и да проценат кои се ефектите од користењето работи или услуги од приватни компании наспроти можноста да се градат сопствени капацитети во опрема и кадри. Ваков пример се секако набавките на АД Електрани за ангажирање приватни компании за ископ на јаглен и меѓуслојна јаловина (механизација и работници), потоа набавките на Национални шуми, претпријатие кое користи приватни компании за шумски услуги – сеча со дотур на дрвни сортименти, како и ангажирањето механизација за чистење улици во зимски услови со механизација и работници од приватни компании од страна на Македонијат и на сите локални јавни претпријатија.

1.4. Ризици од корупција при креирање состојба на „крајна итност“

Склучување договори за јавни набавки без објавување оглас, односно преку постапката со „преговарање без претходно објавување оглас“, носи зголемени ризици од корупција. Во текот на 2019 година, 37 претпријатија склучиле 8 договори во вкупна вредност од 63.427.700 денари, односно 1.031.344 евра. Ова не може да се оцени како висок ризик.

Најголем удел на вакви набавки има АД Електрани, со склучени 4 договори во вредност од 943 илјади евра.

СКЛУЧЕНИ ДОГОВОРИ БЕЗ ОГЛАС ПОРАДИ КРАЈНА ИТНОСТ ВО 2019

ДОГОВОРЕН ОРГАН	БРОЈ НА ДОГОВОРИ	ВРЕДНОСТ ВО ЕВРА
АД Електрани на Северна Македонија	4	943.165
ЈП за државни патишта	1	66.130
АДИССПДП	1	13.563
ЈСП Скопје	1	7.335
ЈП Градски паркинг Скопје	1	1.151

2. Фаза на јавните набавки:

СПРОВЕДУВАЊЕ НА ПОСТАПКИТЕ ЗА ЈАВНИ НАБАВКИ

Оваа фаза го опфаќа процесот од објавување на огласот за јавна набавка во ЕСЈН и/или во Службен весник, до склучување на договорите за јавни набавки или поништување на постапката. Овде се можни многу ризици од корупција, меѓу кои ги издвојуваме најзначајните, како што се поставување несоодветни критериуми за учество на тендерите како начин за дестимулирање на конкуренцијата, дефинирање фаворизирачки тендерски спецификации, дестимулирање на конкуренцијата преку одолговлекување при донесувањето на одлуката, поништување на тендерот за да се заобиколат одредени понудувачи итн.

2.1. Ризици од корупција преку поставување дискриминаторски услови за учество на понудувачите

Во дури 40 % од тендерите што беа предмет на мониторинг за потребите на оваа анализа е доставена по една понуда. Малата конкуренција упатува на ризик од постоење ограничувачки услови во постапките или, доколку такви елементи не постоеле, укажува на недоверба кај понудувачите дека процесот на избор е објективен и непристрасен.

Просечниот број на добиени понуди во мониторираните пример на тендери на таргетираните претпријатија изнесува 2,5 понуди на тендер, што е значително под националниот просек во 2019 година, којшто според податоците добиени од Бирото за јавни набавки, изнесува 3,3 понуди по постапка.

Ограничувањето на конкуренцијата е можно преку условите кои треба да ги исполнат понудувачите. Во мониторираните примерок се евидентирани сите форми на можна дискриминација, коишто ќе бидат прикажани низ конкретни примери.



ПРИМЕР ОД МОНИТОРИРАНА НАБАВКА: ЗА НЕСООДВЕТНО ПОСТАВУВАЊЕ НА УСЛОВИТЕ ВО ТЕНДЕРСКАТА ДОКУМЕНТАЦИЈА

Акционерско друштво, во мониторирана постапка за ископ на јаглен и јаловина, барало 30 товарни возила за транспорт со носивост над 20 тони, 12 товарни возила за транспорт на материјалот со носивост над 35 тони, 12 хидраулични багери со два вида моќност, 2 грејдери со јачина на мотор минимум 100 KW, 3 булдожери и 2 цистерни за вода со волумен од минимум 8 м³ со пумпа за распрскување. Тендерот е со проценета вредност од 280 милиони денари без ДДВ.

Од понудувачите, за да се квалификуваат како способни за извршување на предметниот договор за јавна набавка од аспект на стандардите за системи на квалитет, биле барани следните стандарди: сертификат за стандард за систем за квалитет ISO 9001:2008 или еквивалентно; сертификат за стандард за животна средина ISO 14001 или еквивалентно и сертификат за стандард за безбедност и здравје OHSAS18001 или еквивалентно.

Наспроти деталноста на сертификатите, во тендерската документација не е дадена максималната старост на побараната механизација, се вели само дека е потребно да се достави сертификат за техничка исправност на опремата во согласност со Правилникот за користење рударска техничка опрема – (Службен весник на РМ бр.170–2010 г.). Но тоа важи само за опремата која е во категоријата рударска техничка опрема.

Ваквата состојба овозможила договорот да се склучи со фирма која доставила механизација со просечна старост од 13 години. Притоа, во листата на опремата се наоѓаат грејдери (Катерпилар) од 1977 година (стар 42 години) и од 1981 година (38 години), како и цистерни со вода од 1979 (стара 40 години) и од 1984 (стара 35 години).

Инаку, во оваа постапка се добиени две понуди, со многу висока разлика во единечната цена на понудите од дури 47 %, на планираната електронска аукција не учествувала ниту една од двете фирми и договорот е склучен со онаа што првично понудила пониска цена.

Анализата на документацијата покажува дека само 30 % од механизацијата (вкупно 18 од 61 машина) е на фирмата што го добила тендерот, другите се позајмени/ангажирани од други фирми. Воедно, и работниците во доминантен дел се од други фирми, а само 24 % од побараните работници (вкупно 33 од 123 вработени) се на носителот на набавката. Ова, се разбира, е во согласност со Законот за јавни набавки, но секако ја наметнува потребата од јавно објавување на имињата на фирмите чија механизација и работници се ангажирани за овој голем тендер.

Оваа постапка за јавна набавка била предмет на управна контрола од страна на Бирото за јавни набавки, но во контролата се констатирани пропусти што се само од техничка природа и побарана е повторна евалуација на понудите заради корекција на тие пропусти.

Договорот во период од 12 месеци е склучен во вредност од 330 милиони денари со ДДВ, односно за околу 5,4 милиони евра. Во седмиот месец од спроведувањето на договорот, склучен е анекс на договорот, и тоа во износ од максимално дозволените 20 %, со што вредноста на договорот е зголемена за 66 милиони денари, односно за околу 1,1 милион евра. Во изнесувањето за склучувањето анекс на договорот, даден е само законскиот основ за таквото постапување – доколку промената е потребна поради околности кои договорниот орган не можел да ги предвиди и суштински не се менува природата на договорот за јавна набавка или рамковната спогодба (член 119 став 1 точка 3 и став 2 од ЗЈН).

Субјективниот пристап во дефинирањето на критериумите за утврдување на способноста на понудувачите за учество може да се препознае и во случаи каде што, пак, и во тендери со висока вредност, не се поставуваат никакви услови за фирмите.

ПРИМЕРИ ОД МОНИТОРИРАНА НАБАВКА: СЕЛЕКТИВНА ПРИМЕНА НА КРИТЕРИУМИ ЗА УТВРДУВАЊЕ СПОСОБНОСТ

Државно јавно претпријатие во постапка за јавна набавка на две тешки моторни дрезини за одржување на пругите немаше поставено буквално ниту еден услов за утврдување на способноста на понудувачот. Можноста за аплицирање на тендерот во вредност од 130.000.000 денари без ДДВ не беше условена ниту со докажување на економската и финансиската состојба, ниту со докажување на техничката и професионалната способност. А не беа побарани ниту стандарди за квалитет. Проценетата вредност не беше објавена во огласот за јавна набавка, но единствениот понудувач се чини дека „идеално“ се вклопи со понуда од 128.523.087 денари, која е за само 1,14 % пониска од проценетата вредност.

2.2.Ризици од корупција преку дискриминаторски технички спецификации (опис на производот, односно услугата која е предмет на набавката)

Дискриминацијата на понудувачите е секако можна и преку техничката спецификација (описот на услугата, производот или работите). Сепак, детектирањето на овој вид незаконско постапување е можно само со поголема активност на потенцијалните понудувачи кои треба да укажат на дискриминаторските елементи и да бараат правна заштита. Во Република Северна Македонија с уште е многу ниско нивото на доверба во институциите и бројот на жалби е релативно низок. Оттука, воочувањето на овој вид дискриминација е можен во помал број од реално присутниот во практиката.

ПРИМЕРИ ОД МОНИТОРИРАНА НАБАВКА: ОГРАНИЧУВАЊА НА КОНКУРЕНЦИЈАТА ПРЕКУ ТЕХНИЧКАТА СПЕЦИФИКАЦИЈА

Јавно претпријатие, во набавка на лиценци Microsoft и надградба на постојна серверска ИТ-инфраструктура, барало од понудувачите користење на системот Veritas Enterprise Vault. Со оглед на тоа што освен овој систем постојат и други, кои можеле да бидат на исто ниво на квалитет, а можеби и подобри, со барањето исклучиво на Veritas Enterprise Vault е ограничена конкуренцијата на само мал дел од ИТ-компаниите. Оттука, на овој тендер се јавила само една фирма и со неа е склучен договорот во вредност од 2.087.213 денари, односно 33.938 евра.

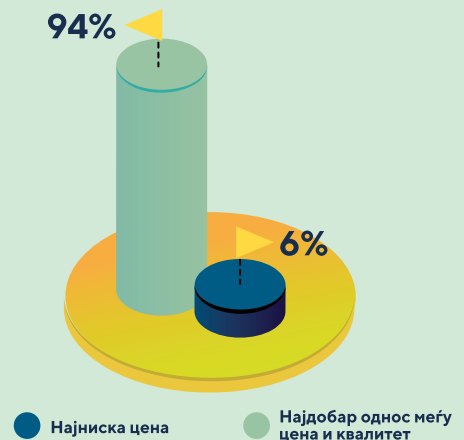
2.3. Ризици од корупција преку дискриминаторски критериуми за избор на најповолна понуда

Ризиците од корупција во фазата на евалуација на понудите се детерминирани како од критериумите за избор на најповолна понуда, така и од самите елементи за евалуација.

Иако најниската цена веќе не е законски задолжителна, акционерските друштва и јавните претпријатија доминантно цената ја користеле како единствен критериум за евалуација на добиените понуди. Во дури 94 % од мониторираните тендери се користел критериумот „најниска цена“ за избор на најповолна понуда.

Користењето на најниската цена е проследено и со висока примена на електронската аукција за намалување на цените. Таа не била планирано во само 5 % од мониторираните набавки. Притоа проблематично е што во тендерите каде што е планирана, почесто (во 50 %) не е одржана отколку што е одржана (во 45 %).

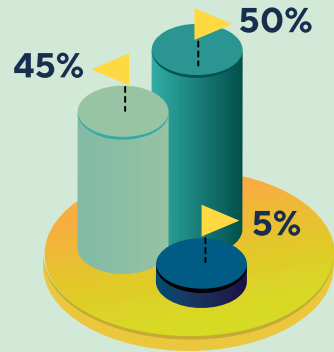
ПРИМЕНЕТИ КРИТЕРИУМИ ЗА ИЗБОР НА НАЈПОВОЛНА ПОНУДА



Ризикот во овие случаи каде што е-аукцијата е планирана а не е одржана е тоа што постои оправдан сомнеж дека договорите се склучени по повисоки цени од пазарните и реалните. Имено, во случаите каде што е планирана е-аукција, понудувачите на отворањето на понудите доставуваат повисоки цени во очекување на планираното негативно напдавање. Негативниот ефект врз јавните пари со примената на е-аукција во услови на ниска конкуренција е потврден и од Бирото за јавни набавки и од Државниот завод за ревизија.

Ризиците од несоодветен избор на најповолна понуда се зголемени не само поради големата примена на критериумот за избор „најниската цена“, туку и во тоа што и кога се користи критериумот „најдобар однос помеѓу цената и квалитетот“, се применуваат несоодветни елементи за евалуација на понудите.

ПРИМЕНА НА ЕЛЕКТРОНСКАТА АУКЦИЈА



● Непланирана ● Планирана, а неогржана ● Планирана и неогржана

ПРИМЕРИ ОД МОНИТОРИРАНА НАБАВКА: КОРИСТЕЊЕ НЕСООДВЕТНИ ЕЛЕМЕНТИ ЗА БОДУВАЊЕ НА ПОНУДИТЕ

Пример 1

Државно јавно претпријатие, во тендер за докомплетирање на проектна документација, користел критериум за избор „најдобар однос помеѓу цената и квалитетот“, во којшто цената носела 60 бода, а квалитетот 40 бода. Во тендерската документација е наведено дека: За елементот квалитет се утврдуваат вкупно 40 бодови. Истиот ќе се евалуира преку разгледување на извршени услуги за изработени, ревидирани и примени проекти за изградба, реконструкција или рехабилитација на државни патишта (автопатишта, експресни патишта или магистрални) во последните 3 (три) години (сметано од денот на објавување на тендерот), со вредност од најмалку 9.000.000,00 денари (со ДДВ). Најмногу бодови ќе добие понудата на економскиот оператор кој има доставено најголем број на Потврди за извршените услуги.

Со вака поставени критериуми се става акцент врз искуството на фирмата, а не врз искуството на кадарот којшто ќе биде ангажиран за проектот. Па така, наспроти големото искуство кое треба да го има самата фирма, во тендерската документација е предвидено дека главниот проектант треба да биде дипломиран градежен инженер со овластување А за изработка на проектна документација од градежништво, со најмалку 7 години работно искуство како проектант и 5 години како проектант на јавни патишта.

Со оглед на тоа што бодовите се доделуваат врз основа на претходните договори, трите понуди доставени на тендерот се од група понудувачи. Победничката група била од пет фирми и со нив договорот во вредност од 141.149.240 денари (2,3 милиони евра) е склучен откако останатите 2 конкурентски понуди биле отфрлени како неприфатливи. Притоа, и кај двете отфрлени понуди, меѓу другите забелешки, е констатирано дека за еден експерт дале, како што се вели „лажни податоци“, во однос на неговата експертиза. Нема сознанија дека јавното претпријатие ги алармирало надлежните институции за ваквото незаконско постапување на понудувачите.

Пример 2

Државно јавно претпријатие, во набавка и монтажа на соларни фотоволтажни комплекти за производство на струја, како критериум за евалуација користел „најдобар однос помеѓу цената и квалитетот“, во којшто квалитетот носел 65 бодови, а цената 35 бодови. Бодовите на елементот квалитет се пресметувале како вкупен збир на бодовите на поделелементите – квалитет на ангажираниот персонал (30 бодови), квалитет на претходна изведба (30 бодови) и постпродажни услуги и техничка поддршка (5 бодови), доколку понудувачот достави изјава за минимум 5 години постпродажни услуги и техничка поддршка од денот на истекот на гарантниот рок.

Притоа, во однос на поделелементот квалитет на ангажираниот персонал, во тендерската документација се вели дека понудувачот ќе добие максимални 30 бодови ако располага со 1 електроинженер со овластување за изведба Б, 1 машински инженер, 1 електроинженер за јака струја, 1 дипломиран инженер архитект, 1 електротехничар со минимум 5 години искуство, 10 монтери и 3 бравари. Во однос на овој поделелемент, нејасно е зошто се бодува составот на тимот, а не нивното искуство. Имено, логично е да се бара тим којшто е потребен за успешна реализација на договорот, а не предмет на натпревар да биде неговиот состав.

Во однос, пак, на поделелементот квалитет на претходна изведба, во тендерската документација се вели дека понудувачот ќе добие 30 бодови ако достави на свое име 5 препораки за успешно завршени договори за набавки и монтажа на соларни фотоволтажни комплекти за производство на струја, односно проекти од областа на алтернативни, резервни или обновливи извори на напојување, а доколку достави помалку од 5 препораки, ќе добие само 10 бодови.

Освен самите елементи за евалуација на понудите, во вториот поделелемент спорна е и големата разлика во бодовите, според која произлегува дека понудувач со 5 препораки добива 30 бодови, а понудувач со 4 препораки само 10 бодови. Ова е дополнително несразмерно ако се има предвид дека третиот поделелемент – постпродажни услуги и техничка поддршка, којшто се докажуваше со доставување изјава за минимум 5 години постпродажни услуги и техничка поддршка од денот на истекот на гарантниот рок, носи само 5 бодови.

На тендерот е добиена една понуда и со единствениот понудувач е склучен договор во вредност од 10.614.100 денари (172.586 евра).

2.4. Ризици од корупција генерирани од договарање на понудувачите

Според проценката на однесувањето на фирмите кои се јавувале како понудувачи на тендерите, се јавува сомнеж дека тие се договараат меѓу себе пред доставување на понудите или во текот на постапката. Овој сомнеж е особено нагласен во тендери со двајца понудувачи.

ПРИМЕРИ ОД МОНИТОРИРАНА НАБАВКА: ПРИМЕРИ ЗА НЕСООДВЕТНО ПОСТАПУВАЊЕ НА ПОНУДУВАЧИТЕ

Пример 1

Акционерско друштво во набавка на автокозметика за 2 години добило две понуди. Едната понуда е оценета како неприфатлива затоа што понудувачот во доставената понуда ги менувал количините кои биле одредени од акционерското друштво, што е логично дека не треба да се прави. Воедно, вкупната вредност на отфрлената понуда изнесувала 2,3 милиони денари, што е повеќе од 4 пати од јавно објавена проценета вредност на тендерот од 500.000 денари без ДДВ и со што се надминува и вредносниот праг на постапката. Сите пропусти во отфрлената понуда наликуваат на почетнички грешки што би можела да ги направи фирма без искуство. Во конкретниот случај, според податоците достапни на Електронскиот систем за јавни набавки, станува збор за фирма што има склучено над 50 договори во изминатите 3 години, што значи дека станува збор за искусна фирма која направила многу почетнички грешки. Како резултат на ваквото постапување, договорот е склучен со единствениот прифатлив понудувач без спроведување на планираната е-аукција, и тоа во вредност од 589.091 денари со ДДВ (9.579 евра).

Пример 2

Акционерско друштво, во набавка и монтажа на панорамски лифт со проценета вредност од 5.000.000 денари, добило 3 понуди со следните цени: 4.980.000 денари; 5.067.600 денари и 5.800.000 денари. Критериум за избор била најниската цена и било планирано спроведување е-аукција. На спроведувањето на е-аукцијата биле поканети сите понудувачи. Во текот на е-аукцијата, понудувачот со првична најниска цена дал дополнително намалување од 2.000 денари (0,04%), односно ја спуштил понудата од 4.980.000 денари на 4.978.000 денари. Понудувачот што првично понудил 5.067.600 денари во текот на е-аукцијата ја намалил понудата на 4.979.000 денари. Третиот понудувач не учествувал во е-аукцијата. Двете фирми кои учествувале во е-аукцијата дале само по едно намалување и договорот е склучен со фирмата која дала понуда од 4.978.000 денари, што е само 1.000 денари повеќе од вториот понудувач. Збунува како вториот понудувач веднаш се откажал од натамошно намалување на цените кога разликата била толку мала.

Ризиците од договарање на фирмите со цел една на друга да си го препуштат тендерот без реален натпревар фрлаат коруптивна сенка врз процесот на јавни набавки и ја наметнуваат потребата од поголема вклученост на Комисијата за заштита на конкуренцијата во иднина.

2.5. Ризици од корупција поради несоодветно превенирање на судирот на интереси

Потенцијалниот судир на интереси се следи само од формален аспект. Тргувајќи од стојалиштето дека спречувањето на корупцијата преку следење на потенцијалниот судир на интереси е еден од значајните аспекти на јавните набавки во секоја постапка за јавна набавка, членовите на Комисијата за јавни набавки, како и одговорното лице на институцијата се должни да потпишат изјави за непостоење судир на интереси.

За формалноста со која се спроведува овој процес најдобро говори податокот дека доминантен дел од договорните органи во образецот на изјавите се повикуваат на стариот Закон за спречување на судирот на интереси, и по неколку месеци откако тој беше укинат поради донесување нов Закон за спречување на корупцијата и судирот на интереси во јануари 2019 година.

2.6. Ризици од концентрација на јавните набавки кај одредена компанија

Концентрацијата на јавните набавки кај одредена компанија, како еден од најреlevance-вантите индикатори за постоење ризик од корупција, е проблем којшто е евидентен кај голем дел од анализираните претпријатија и акционерски друштва.

Бирото за јавни набавки има развиено систем од „црвени знаменца“ за индицирање на постоење ризик од корупција, и во нив меѓу другите спаѓаат случаите кога еден понудувач повеќе години победува за ист предмет на набавка и кога еден понудувач повеќе пати победува кај ист договорен орган, но за различни видови предмети на набавка. Секако, и двата параметри можат да се откријат директно преку анализа на концентрацијата на јавните набавки кај одредена фирма или кај мал број фирми.

Теоретски гледано, најсоодветно е концентрацијата на јавните набавки на одредена фирма кај даден договорен орган да се утврдува според вредносниот удел во вкупната вредност на набавки и доколку тој удел е над 40 %, да се констатира високо ниво на концентрација. Но, како што може да се види од следниот табеларен приказ, работителите се толку едноставни бидејќи кај одредени акционерски друштва и јавни претпријатија

вкупната вредност на набавки не е голема и уделот од над 40 % се остварува и преку еден поголем договор за јавна набавка. Оттука, за да се добие реална слика за состојбите, се чини дека е неминовно поголем број податоци да се стават во контекст, во спротивно постои ризик да се изведе и погрешен заклучок, за што најдобро говори состојбата на двата договорни органи коишто се на врвот и на дното, АД Електрани на РСМ и АД Градски енергетски системи Скопје. Имено, гледано од аспект на вкупната вредност на договорите, најголема вкупна вредност на договорите за јавни набавки што еден економски оператор ги има во анализираниите акционерски друштва и јавни претпријатија е уделот на МАРКОВСКИ КОМПАНИ Борче ДООЕЛ увоз-извоз Битола во тендерите на АД Електрани. Склучени се 11 договори во 2019 година, со вкупна вредност од 14,5 милиони евра, што поради големината на јавните набавки на АД Електрани е 16 %. Од друга страна, на дното според вредноста на договорот е уделот на НЕОКОМ АД увоз-извоз Скопје во тендерите на новоформираното јавно претпријатије на Град Скопје, Градски енергетски системи. Но, поради малиот обем на јавни набавки, уделот на НЕОКОМ со еден договор во вредност од 20 илјади евра е со дури 52 %. Оттука, за да може да се добие целосна слика за состојбите со потенцијалната концентрација и за ризиците од постоење корупциски мотив, во нив потребно е да стават сите релевантни информации во контекст, а притоа да се анализира и односот со посочената фирма и во претходните години.

ПРИКАЗ НА КОМПАНИИТЕ СО НАЈГОЛЕМ УДЕЛ ВО ЈАВНИТЕ НАБАВКИ НА НИВО НА ДОГОВОРЕН ОРГАН ВО 2019 ГОДИНА

ДОГОВОРЕН ОРГАН	ИМЕ НА КОМПАНИЈА СО НАЈГОЛЕМ УДЕЛ	БРОЈ НА ДОГОВОРИ	ВРЕДНОСТ НА ДОГОВОРИТЕ ВО ЕВРА	УДЕЛ ВО ВКУПНИТЕ ЈАВНИ НАБАВКИ
АД Електрани на Северна Македонија	МАРКОВСКИ КОМПАНИ Борче ДООЕЛ увоз-извоз Битола	11	14.482.568	16 %
АД за изградба и стопанисување со станбен простор и со деловен простор од значење за Републиката	ВАРДАРГРАДБА ДОО с. Трубарево – Скопје	1	8.471.441	60 %
ЈП за државни патишта	ГРАНИТ АД Скопје	3	6.379.735	15 %
ЈП Македонијапат	ИЛИНДЕН АД Струга	2	5.672.346	39 %
Железници на РСМ Транспорт – АД Скопје	ПУЦКО ПЕТРОЛ увоз-извоз ДООЕЛ с. Пласница	1	3.294.407	67 %
ЈСП Скопје	Македонски Телеком	4	2.560.465	50 %

МАПИРАЊЕ НА РИЗИЦИТЕ ОД КОРУПЦИЈА ВО ЈАВНИТЕ НАБАВКИ НА ПРЕТПРИЈАТИЈАТА ВО СОПСТВЕНОСТ НА ВЛАДАТА И НА ОПШТИНИТЕ

АД МЕПСО	Kolektor Etra	1	2.393.000	23 %
ЈП Водовод и канализација-Скопје	ЕНЕРЏИ ДЕЛИВЕРИ СОЛУШНС ЕДС ДООЕЛ Скопје	1	2.302.439	16 %
ЈП Железничка Инфраструктура	Teknik Raylı Sistemler Peyzaj İnşaat Mühendislik Sanayi ve Ticaret Limited Şirketi	1	2.089.806	33 %
ЈП Комунална хигиена Скопје	Приватна агенција за вработување МОТИВИ Скопје	1	1.889.919	26 %
АД Пошта на Северна Македонија	Македонски Телеком	3	1.266.341	33 %
ЈП Национална радиодифузија	НЕТРА ДОО Скопје	7	1.216.391	42 %
АД ГТЦ	ЕНЕРЏИ АКТИВЕ увоз-извоз ДООЕЛ Скопје	1	863.415	42 %
ЈП Национални шуми	МАКПЕТРОЛ	2	692.230	7 %
ЈП Улици и патишта Скопје	АЛБИМПЕКС Петрика ДООЕЛ увоз-извоз Охрид	1	575.610	23 %
ЈП Паркови и зеленило-Скопје	ПЕРПЛАСТ КОМПАНИ ДОО увоз-извоз с.Фалише Тетово	6	345.366	15 %
ЈП Градски паркинг Скопје	КАРГОМАКС ДООЕЛ Миладиновци Илинден	1	345.366	23 %
АД Водостопанство на РСМ	МАКПЕТРОЛ	11	329.633	88 %
АД Државна лотарија	Eagle Press Private Limited	1	287.927	26 %
АД за стопанисување со деловен простор во државна сопственост Скопје	ВИКТОРИЈА-ГРАДБА Наце ДООЕЛ експорт-импорт Скопје	2	287.805	66 %
ЈП Комуналец - Гостивар	РАСИМ ТРАНС ДООЕЛ увоз-извоз с.Здуње-Гостивар	6	286.336	21 %
АД М-НАВ	Македонски Телеком	3	276.555	19 %
АД Национални енергетски ресурси	РАПИД БИЛД ДОО Куманово	1	268.332	34 %

МАПИРАЊЕ НА РИЗИЦИТЕ ОД КОРУПЦИЈА ВО ЈАВНИТЕ НАБАВКИ НА ПРЕТПРИЈАТИЈАТА ВО СОПСТВЕНОСТ НА ВЛАДАТА И НА ОПШТИНИТЕ

Борис Трајковски ДООЕЛ Скопје	ЕНЕРЏИ АКТИВЕ увоз-извоз ДООЕЛ Скопје	1	230.244	37 %
ЈП Комуналец Кавадарци	СИНПЕКС ДОО Битола	4	195.319	11 %
ЈП за стопанисување со пасишта	КМГ ЕОЛ КВАЗАР ДООЕЛ увоз-извоз Скопје	1	172.587	44 %
ЈП Стрежево Битола	КОПЕНС ИНТЕР-НАЦИОНАЛ ДОО увоз-извоз Скопје	1	170.390	11 %
ЈП Јасен	БЕОС-КОМПАНИ БТС ДООЕЛ экспорт-импорт с.Палатица-Желино	6	166.432	37 %
АД Аеродроми на РСМ	ЛАНКОМ КОМПЈУТЕРИ ДОО увоз-извоз Скопје	3	130.081	34 %
ЈП Службен весник на РСМ	НЕКСТСЕНС ДОО Скопје	4	103.311	47 %
ЈП Комунално Струга	МАКПЕТРОЛ	1	88.500	45 %
АД ТЕЦ Неготино	МАКПЕТРОЛ	1	35.897	12 %
АД МИА	А1 МАКЕДОНИЈА ДООЕЛ Скопје	2	29.073	20 %
ЈП Агро-берза	ЗОТОКС ДООЕЛ Скопје	1	23.017	35 %
ЈП Паркинг Кавадарци	ВИСТА ГРУП ДООЕЛ экспорт-импорт Скопје	1	22.878	24 %
АД Градски енергетски системи Скопје	НЕОКОМ АД увоз-извоз Скопје	1	20.486	52 %
ЈП за јавни паркиралишта и зеленило Гостивар	ЕЛЕКТРО СОФТ ИНЖЕНЕРИНГ ДОО экспорт-импорт Скопје	1	18.228	51 %

Како што може да се види од табеларниот приказ, проблемот со концентрацијата на јавните набавки кај една фирма е прашање кое сериозно треба да се има предвид кај анализираните договорни органи. Притоа, важно е да се посочи дека договорните органи, за да ја избегнат концентрацијата на јавните набавки кај мал број фирми, треба да водат грижа за иницирање на поголема конкуренција на фирмите, но и за деливост на набавките.

2.7. Ризици од корупција преку одолговлекување на одлуката за избор

(Не)почитувањето на законски пропишаниот рок за донесување на одлуките за избор на најповолна понуда или за поништување на постапката е уште еден од индикаторите за постоење ризици од корупција според Бирото за јавни набавки.

Во согласност со Законот за јавни набавки, институциите се должни одлуките за избор на најповолна понуда или одлука за поништување на постапката да ги донесуваат во рок којшто не е подолг од рокот за поднесување на понудите. Анализата покажува дека во дури 29 % од мониторираните постапки овој рок не е почитуван. Притоа, одлуката за избор на најповолна понуда, иако беше побарана, не беше доставена во 15 % од мониторираните тендери, што наведува на заклучок дека е можно ова непочитување на Законот да биде и уште повисоко од детектираните 29 %.

Прекршочните одредби од Законот за јавни набавки предвидуваат глоба за сторен прекршок во износ од 1.000 до 2.000 евра во денарска противвредност на одговорното лице во правното лице кое е договорен орган, доколку не донесе одлука за избор на најповолна понуда во законски предвидениот рок (член 181, став 2, точка 11). Но, нема информации кој го следи почитувањето на оваа законска обврска и засега не постојат сознанија дека некој договорен орган бил прекршочно казнет за вакво непочитување. Непочитувањето на роковите за донесување одлука за избор се смета за потенцијален корупциски ризик затоа што го зголемува потенцијалот од калкулации и притисоци при донесувањето на одлуката.

ДОНЕСУВАЊЕ НА ОДЛУКИ ЗА ИЗБОР НА НАЈПОВОЛНА ПОНУДА



2.8. Ризици од корупција преку поништување на тендерите

Голем дел од анализираните акционерски друштва и претпријатија имаат голем број поништени тендери, што, според БЈН, претставува „црвено знаменце“ за индицирање на постоење ризик од корупција.

Во текот на спроведување на постапката, договорниот орган може да донесе одлука и за поништување на постапката. Законот предвидува неколку основи за поништувањето на тендерите, но несомнено дека кај договорните органи кои често ги поништуваат своите тендери постои зголемен ризик од корупција. Во 2019 година стапката на поништување на тендерите просечно изнесува 27 %. Притоа, оваа стапка е утврдена на ниво на сите спроведени тендери во државата. Па оттука, гледано од позиција на овој релевантен просек на поништување на тендерите, произлегува дека 8 претпријатија и акционерски друштва имаа и повисоко ниво на поништување, а 28 се под националниот просек.

ПОНИШТУВАЊЕ НА ПОСТАПКИТЕ ЗА ЈАВНИ НАБАВКИ ВО 2019 ГОДИНА

ДОГОВОРЕН ОРГАН	ВКУПЕН БРОЈ НА ПОНИШТЕНИ ПОСТАПКИ	УДЕЛ НА ПОНИШТЕНИТЕ ПОСТАПКИ
Железници на РСМ Транспорт – АД Скопје	24	40,68 %
ЈП Национални шуми	28	39,44 %
ЈСП – Скопје	51	35,17 %
АД Електрани на Северна Македонија	333	33,10 %
АД М-НАВ	30	32,26 %
ЈП улици и патишта Скопје	14	28,75 %
ЈП Стрежево Битола	28	28,00 %
АД МЕПСО	25	27,78 %
ЈП Водовод и канализација – Скопје	47	26,70 %
АД ТЕЦ Неготино	13	26,00 %
АД Пошта на Северна Македонија	18	25,71 %
АД Државна лотарија	20	25,32 %
ЈП Комуналец – Гостивар	11	24,44 %
ЈП Службен весник на РСМ	3	23,08 %
ЈП за државни патишта	24	22,86 %
ЈП Национална радиодифузија	14	22,58 %
ЈП за стопанисување со пасишта	2	22,22 %
ЈП Комунално Струга	5	21,74 %
ЈП Паркинг Кавадарци	5	21,74 %
АД за изградба и стопанисување со станбен простор и со деловен простор од значење за Републиката	11	21,57 %
ЈП за јавни паркиралишта и зеленило Гостивар	1	20,00 %
Градски паркинг Скопје	9	19,57 %

АД ГТЦ	13	19,12 %
ЈП Паркови и зеленило – Скопје	9	18,75 %
ЈП Комунална хигиена – Скопје	18	16,36 %
ЈП Комуналец Кавадарци	14	15,22 %
ЈП Македонијапат	12	12,37 %
АД МИА	3	12,00 %
АД Аеродроми на РСМ	1	11,11 %
ЈП Јасен	2	7,14 %
ЈП Македонски Железници Инфраструктура	4	5,41 %
Сала Борис Трајковски ДООЕЛ – Скопје	1	3,45 %
АД Водостопанство на РСМ	0	0,00
АД за стопанисување со деловен простор во државна сопственост	0	0,00
ЈП Агро-берза	0	0,00
АД Национални енергетски ресурси	0	0,00
АД Градски енергетски системи Скопје	0	0,00

Доколку одредена институција често ги поништува тендерите, се смета дека постои зголемен корупциски ризик, односно потенцијал мотивите за ваквите постапувања да бидат и последица на напорите за фаворизирање одредени фирми, што доведува и до поништување на тендерите во случаи кога нема можност за склучување на договорот за фаворизираната фирма. Иако дел од поништувањата можат да бидат наметнати и од објективни околности, големиот број и честите поништувања секако треба да го вклучат алармот во институцијата.

3. Фаза на јавните набавки:

РЕАЛИЗАЦИЈА НА СКЛУЧЕНИТЕ ДОГОВОРИ

3.1. Ризици од корупција преку недоследно следење на реализацијата на договорите

Мал дел од јавните претпријатија и акционерски друштва практикуваат да назначуваат лице за следење на реализација на договорите.

Во насока на успешно и доследно спроведување на договорите за јавни набавки, добрата практика упатува на тоа договорните органи да назначуваат едно или повеќе лица за следење на реализацијата на договорот. Мониторингот на тендерите на анализираниите претпријатија и на акционерските друштва упатува на заклучокот дека ваква практика не постои кај доминантен дел од нив. На овој начин се зголемува ризикот од злоупотреби и корупција во фазата на реализација на тендерите.

Во однос на реализацијата на договорите во мониторираниот примерок, забележани се случаи на раскинување и измени на договори.

ПРИМЕРИ ОД МОНИТОРИРАНА НАБАВКА: ПРОБЛЕМАТИЧЕН ТЕК НА РЕАЛИЗАЦИЈАТА НА ТЕНДЕРОТ

Пример 1

Државно јавно претпријатие, во документација доставена за мониторираниот тендер за бојадисување на антенски столбови и поставување заштита во вредност од 7,4 милиони денари, информираше дека договорот сè уште не отпочнал да се реализира поради временските услови. Станува збор за договор склучен на 11 декември 2019 година, за којшто побараната документација е доставена на почетокот на март 2020 година. Јавното претпријатие во доставената документација не упатува на никакви потенцијални проблеми со овој договор за јавна набавка. Но, податоците добиени од ЕСЈН покажуваат дека на 15 мај е склучен анекс-договор и во него сè е исто освен името на фирмата со која е склучен договорот, како и управителот на фирмата. Во известувањето за склучениот анекс-договор, јавното претпријатие се повикува на членот 119 став 4 од ЗЈН: доколку првичниот носител на набавка го заменува друг економски оператор кој ги исполнува сите првично одредени услови во тендерската документација од спроведената постапка и кој е правен наследник на првичниот носител на набавка по извршено реструктурирање на претпријатието, вклучувајќи преземање, здружување, спојување или стечај, доколку тоа не вклучува други значителни промени на договорот и со тоа не се избегнува примената на овој закон. Притоа анализата покажа дека новата фирма го има истиот даночен број и жиро-сметка, но има сменето име и управител. Следејќи

ги информациите од медиумите, произлегува дека против фирмата со старото име и управител е отворена кривична пријава со сомнежи за злоупотреби во спроведување друг договор за јавна набавка. Почитувајќи ја презумпцијата на невиност, оваа состојба не била предуслов за промена на веќе склучениот договор, но секако прашањето е дали јавното претпријатие постапило етично овозможувајќи ја измената на името на носителот на набавката и дали членот 119 став 4 од ЗЈН го овозможува ваквото постапување.

Пример 2

Локално јавно претпријатие, за мониторираната набавката на битумен, ја достави побараната документација за текот на постапката и за реализацијата на договорот, вклучително и приемниците за битуменот и извршените исплати. Станува збор за рамковен договор во вредност од 35,4 милиони денари за периодот јули 2019 – јули 2020 година. Документацијата добиена од јавното претпријатие содржеше 17 приемници издадени во периодот од јули – ноември 2019 година во вкупен износ од 9 милиони денари, што говори дека била реализирана една четвртина од вредноста на рамковниот договор.

Во документацијата добиена на 18.2.2020 година, нема никаква најава или индиција за раскинувањето на договорот што е направено веќе на 2.3.2020 година.

Во мониторираниот примерок, евидентирано е и склучување рамковни договори со само еден економски оператор. Во случаите кога не се знаат количините, односно обемот на работа, ризиците од нерационално трошење на јавните пари се зголемуваат.

ПРИМЕРИ ОД МОНИТОРИРАНА НАБАВКА:

ЕФЕКТИ ОД РЕАЛИЗАЦИЈА НА РАМКОВНА СПОГОДБА СКЛУЧЕНА СО ЕДЕН ЕКОНОМСКИ ОПЕРАТОР

Државно јавно претпријатие, во тендер за ангажирање товарни возила и градежни машини, односно за редовно и инвестиционо одржување, склучи рамковна спогодба со единствениот понудувач во вредност од 3.540.000 денари, односно 57.560 евра. Притоа, во постапката се бараа 14 видови на товарни возила и градежни машини и за нив не се знаело колку ќе се користат во периодот на важење на договорот (6 месеци). Според добиената документација за реализација на договорот, произлегува дека од 14 видови товарни возила и градежни машини користени се само 5, и тоа вкупно 367,5 часа. Но, поединечно најмногу е користена токму најскапата градежна машина – финишер за асфалтирање, која е користена 169,5 часа, односно 46 %. Проблематично во овој тендер е тоа што нема параметри врз основа на коишто може да се утврди реалноста на понудените цени за ангажирање на машините бидејќи такви параметри нема ниту во проценката на вредноста на договорот, а со тоа што учествувала само 1 фирма, немало можност конкуренцијата да доведе до пазарни и реални цени. Во овој случај, многу посоодветно ќе било рамковниот договор да биде склучен со повеќе економски оператори и кога ќе се знаеле конкретните потреби на претпријатието, да се применело повторно прибирање на понуди.

3.2. Ризици од корупција преку нетранспарентно склучување договори и преку склучување анекс-договори

Од таргетираните 37 претпријатија, договори за јавни набавки без објавување оглас имаат склучено 13 претпријатија. Притоа, според податоците од Електронскиот систем за јавни набавки, склучени се вкупно 40 договори за јавни набавки во вкупна вредност од 254 милиони денари, односно 4,1 милион евра.

Најголем број договори склучени преку директно преговарање со фирмите, во 2019 година, имале АД Електрани, со склучени 12 договори во вкупна вредност од околу 167 милиони денари, односно 2,7 милиони евра, но со оглед на големината на јавните набавки, уделот на овие договори во вкупните набавки им изнесува 3 %. Овој удел е под националниот просек на уделот на нетранспарентните постапки во вкупната вредност на набавки за 2019 година, којшто изнесува 4,1 %. Високи удели на овие набавки, како што може да се види од следниот табеларен приказ имаат Службен весник, со 28 %, и Градски паркинг Скопје, со 22 %. Над националниот просек се и МИА и Аеродроми на РСМ.

СКЛУЧЕНИ ДОГОВОРИ ПРЕКУ ПОСТАПКИ СО ПРЕГОВАРАЊЕ БЕЗ ОБЈАВУВАЊЕ ОГЛАС

ДОГОВОРЕН ОРГАН	БРОЈ НА СКЛУЧЕНИ ДОГОВОРИ	ВРЕДНОСТ ВО ЕВРА	УДЕЛ ВО ВКУПНИТЕ НАБАВКИ
АД Електрани на Северна Македонија	12	2.712.379	3,07 %
ЈП за државни патишта	3	824.877	1,87 %
ЈП Градски паркинг Скопје	5	330.523	21,81 %
АД МЕПСО	1	75.000	0,71 %
ЈП Службен весник на РСМ	3	60.454	27,70 %
ЈП Водовод и канализација - Скопје	2	40.130	0,27 %
АД Пошта на Северна Македонија	3	40.003	1,05 %
АД за изградба и стопанисување со станбен простор..	2	15.386	0,11 %
АД МИА	2	9.264	6,26 %
ЈСП Скопје	1	7.335	0,14 %
ЈП Комунална хигиена Скопје	1	4.878	0,07 %
Сала Борис Трајковски ДООЕЛ - Скопје	2	4.238	0,67 %
АД Аеродроми на РСМ	3	1.727	4,45 %

Во однос на анекс-договорите, во текот на 2019 година таргетираните 37 претпријатија склучиле само 5 анекс-договори во вкупна вредност од 131 милион денари, односно 2,2 милион евра. Оттука, може да се оцени дека ова не е присутен ризик од корупција кај овие договорни органи.

3.3. Ризици од корупција и нерационално трошење на јавните пари

Еден од начините за проценка на ефикасноста на спроведените постапки на ниво на институција е, секако, преку анализа на постигнатите поединечни цени за производите, услугите и работите коишто биле предмет на набавка. Со оглед на тоа што Електронскиот систем за јавни набавки обезбедува увид во сите склучени договори во земјата и во нив најчесто е наведена и поединечната цена, институциите имаат можност да ги споредат цените што ги плаќаат тие за одредени производи или услуги и цените што ги плаќаат други институции. Високите цени, кои во дадени случаи можат да бидат и над пазарните, секако можат да се сметаат за „црвено знаменце“ што треба да иницира длабинска анализа на тендерот и околностите.

Ефикасноста во трошењето на јавните пари и откривањето на слабите точки во системот на јавни набавки може да се мери преку „индексот на рационалност“, којшто претставува инструмент развиен од страна на Центарот за граѓански комуникации.

Индексот на рационалност се изработува преку споредба на цените по коишто различните институции купуваат исти производи, услуги или работи. Со оглед на тоа што просечните цени во индексот претставуваат просек од цените што ги постигнале самите институции и не значи дека се тие реален или пазарен одраз на вредноста, целта на државните институции треба да биде, секогаш кога можат, да се стремат кон постигнување на најниските цени и подوماќински да ги трошат јавните пари, бидејќи за истите набавки други институции постигнале поповолни цени на пазарот.

Индексот е замислен како показател за државните институции, којшто треба да им послужи како основа за подобрување на рационалноста при јавните набавки, односно при трошењето на јавните пари. Разликите во цените по коишто институциите плаќаат исти видови производи и услуги упатуваат на потребата од подетални истражувања на пазарот пред објавување на тендерите и од усогласување на пристапот на договорните органи кон набавка на исти видови производи.

Со оглед на тоа што предмет на анализата се само јавните набавки на 37 договорни органи, можноста за изготвување на индексот на рационалност беше лимитирана на мал број производи и услуги. Но, самите претпријатија може овој вид анализи да го прават со уште 1.300 институции во државата и за сите предмети на набавка што ги имале во текот на годината. Високата цена на набавките само по себе не може да се доведе во директна врска со корупцијата, но секако треба да биде повод да се преиспита начинот на којшто е спроведена одредена постапка за јавна набавка и да се истражи дали е цената последица на објективни околности или на субјективни влијанија што не се во согласност со законската регулатива.

За потребите на оваа анализа, изготвени се пет индекси на рационалност, и тоа за набавка на производите: електрична енергија, хартија за печатење, нафтени деривати, и на услугите: физичко обезбедување на објекти и агенциски услуги за привремени вработувања. Во индексите се вклучени сите тендери коишто за овие набавки биле спроведени од таргетираните претпријатија.

Во однос на цената на електрична енергија, беа обезбедени податоци од 15 јавни претпријатија и акционерски друштва, од кои 8 имаа една цена за електрична енергија, додека, пак, 7 имаа различни цени за ниската и за високата тарифа. Оттука индексот е изготвен само со оние договорни органи коишто имаат унифицирана цена бидејќи на тој начин се обезбедува пообјективна споредба.

Индексот на рационалност за електрична енергија покажува дека електричната енергија е купувана по цени што се движеле од 4.738 денари до 5.888 денари за 1 MWh. Притоа, произлегува дека 5 јавни претпријатија и акционерски друштва ја купиле струјата за цена која е пониска од просечната, а три имаат повисоки цени.

Соодносот на најниската и највисоката цена изнесува 1: 1,24 односно највисоката цена од 5.888 денари за 1 MWh е за 24 % повисока од најниската цена од 4.738 денари.

Притоа, просечната цена од 5.112 денари за 1 MWh е пресметана врз основа на цените што ги плаќаат институциите вклучени во индексот за оваа набавка.

Сите тендери се спроведени во отворена постапка или во поедноставена отворена постапка и во сите нив е користена најниската цена како критериумот за избор на најповолна понуда.

ИНДЕКС НА РАЦИОНАЛНОСТ ЗА ЕЛЕКТРИЧНА ЕНЕРГИЈА (ЦЕНА ЗА 1 MWh ЕЛЕКТРИЧНА ЕНЕРГИЈА)

ДОГОВОРЕН ОРГАН	ЦЕНА ВО ДЕНАРИ СО ДДВ	РАЗЛИКА ВО ОДНОС НА ПРОСЕКОТ
Сала Борис Трајковски ДООЕЛ Скопје	4.738	-7 %
АД за стопанисување со деловен простор во државна сопственост	4.766	-7 %
АД Пошта на Северна Македонија	4.850	-5 %
АД МЕПСО	4.872	-5 %
АД ГТЦ	5.050	-1 %
Просек*	5.112	
ЈП Македонски Железници Инфраструктура	5.345	+5 %
ЈП улици и патишта Скопје	5.389	+5 %
Национални шуми	5.888	+15 %

*Просек од цените што ги плаќаат институциите вклучени во индексот за оваа набавка

Притоа, како што може да се види од следниот табеларен приказ, разликите во цените не можат да се објаснат со купените количини. Имено, најмали количини купило АД за стопанисување со деловен простор во државна сопственост (207 MWh), а цената му е за 7 % пониска од просечната, додека, пак, Национални шуми купила речиси 5 пати поголеми количини (1.018 MWh) за цена која е 15 % повисока од просечната.

ДОГОВОРЕНИ КОЛИЧИНИ НА НАБАВКА НА ЕЛЕКТРИЧНА ЕНЕРГИЈА

ДОГОВОРЕН ОРГАН	КОЛИЧИНИ ВО МВН	РАЗЛИКА НА ПОЕДИНЕЧНАТА ЦЕНА ВО ОДНОС НА ПРОСЕКОТ
Сала Борис Трајковски ДООЕЛ Скопје	2.546	-7 %
АД за стопанисување со деловен простор во државна сопственост	207	-7 %
АД Пошта на Северна Македонија	9.634	-5 %
АД МЕПСО	4.868	-5 %
АД ГТЦ	10.568	-1 %
ЈП Македонски Железници Инфраструктура	7.068	+5 %
ЈП улици и патишта Скопје	330	+5 %
ЈП Национални шуми	1.018	+15 %

Индексот на рационалност за хартија за печатење открива огромни разлики во цените на овој канцелариски материјал. Притоа, 1 топ хартија А4 формат, бела од 80 грама, е купуван од 158 до 349 денари. Соодносот на најниската и највисоката цена изнесува 1: 2,20 односно највисоката цена е за 120 % повисока од најниската.

Просечната цена на хартијата за печатење е на ниво на пазарните цени и, како што може да се види од следниот табеларен приказ, 8 јавни претпријатија и акционерски друштва плаќале цена што е пониска од просечната од 3,65 % до 27,85 %, додека, пак, 5 јавни претпријатија и акционерски друштва плаќале цени што се повисоки од 6,39 % до дури 59,36 %.

Сите тендери се спроведени со објавување на оглас во ЕСЈН и/или Службен весник со користење на најниската цена како критериум за избор на најповолна понуда.

ИНДЕКС НА РАЦИОНАЛНОСТ ЗА ХАРТИЈА ЗА ПЕЧАТЕЊЕ

(ЦЕНА ЗА 1 ТОП ХАРТИЈА, БЕЛА, А4 ФОРМАТ, МИНИМУМ 1/500, 80 ГРАМА)

ДОГОВОРЕН ОРГАН	ЦЕНА ВО ДЕНАРИ СО ДДВ	РАЗЛИКА ВО ОДНОС НА ПРОСЕКОТ
АД ГТЦ	158	-27,85 %
АД Државна лотарија	159	-27,40 %
ЈП за стопанисување со пасишта	167	-23,74 %
АД МИА	170	-22,37 %
ЈП Стрежево Битола	173	-21,00 %
АД Водостопанство на РСМ	192	-12,33 %
АД Градски енергетски системи Скопје	199	-9,13 %
ЈП Јасен	211	-3,65 %

Просек*	219	
ЈП Службен весник на РСМ	233	+6,39 %
АД М-НАВ	236	+7,76 %
ЈП Македонски Железници Инфраструктура	254	+15,98 %
АД за стопанисување со деловен простор во државна сопственост Скопје	340	+55,25 %
Железници на РСМ Транспорт – АД Скопје	349	+59,36 %

*Просек од цените што ги плаќаат институциите вклучени во индексот за оваа набавка

Притоа произлегува дека највисоката цена од дури 349 денари, што е за дури 59 % повеќе од просечната, ја плаќа МЖ Транспорт – АД Скопје, каде што се купени и најголемите количини од 8.000 топови хартија.

ДОГОВОРЕНИ КОЛИЧИНИ НА НАБАВКА НА ХАРТИЈА ЗА ПЕЧАТЕЊЕ

ДОГОВОРЕН ОРГАН	БРОЈ НА КУПЕНИ ТОПОВИ ХАРТИЈА	РАЗЛИКА НА ПОЕДИНЕЧНАТА ЦЕНА ВО ОДНОС НА ПРОСЕКОТ
АД ГТЦ	300	-27,85 %
АД Државна лотарија	300	-27,40 %
ЈП за стопанисување со пасишта	600	-23,74 %
АД МИА	200	-22,37 %
ЈП Стрежево Битола	550	-21,00 %
АД Водостопанство на РСМ	3.632	-12,33 %
АД Градски енергетски системи Скопје	60	-9,13 %
ЈП Јасен	200	-3,65 %
ЈП Службен весник на РСМ	1.200	+6,39 %
АД М-НАВ	2.000	+7,76 %
ЈП Македонски Железници Инфраструктура	2.500	+15,98 %
АД за стопанисување со деловен простор во државна сопственост Скопје	1.000	+55,25 %
Железници на РСМ Транспорт – АД Скопје	8.000	+59,36 %

Индексот на рационалност за нафтени деривати открива дека и покрај спроведените постапки за јавни набавки во кои се набавувани огромни количини на нафтени деривати, договорани се највисоките малопродажни цени утврдени од Регулаторната комисија за енергетика. Во сите постапки што се вклучени во овој индекс не е одобрен ниту еден денар попуст на највисоките малопродажни цени. Сите постапки се спроведени со објавување оглас и со критериум за избор – најниска цена. Во сите овие тендери доставена е по само 1 понуда.

ИНДЕКС НА РАЦИОНАЛНОСТ ЗА НАФТЕНИ ДЕРИВАТИ

ДОГОВОРЕН ОРГАН	ЦЕНА	КОЛИЧИНИ ВО ЛИТРИ	ВРЕДНОСТ НА ДОГОВОРОТ ВО ДЕНАРИ
Железници на РСМ Транспорт – АД Скопје	Највисока малопродажна цена	3.525.000	202.606.000
Национални шуми	Највисока малопродажна цена	331.049	21.585.319
АД ТЕЦ Неготино	Највисока малопродажна цена	35.500	2.207.544
ЈП Јасен	Највисока малопродажна цена	33.000	2.178.327
ЈП Агро-берза	Највисока малопродажна цена	4.900	330.730

Разлики во цените се констатирани и во Индексот на рационалност за физичко обезбедување. Соодносот на најниската и највисоката цена изнесува 1: 1,52 односно највисоката цена е за 52 % повисока од најниската цена за оваа услуга. Поконкретно, Агро-берза – Скопје, месечно за 1 лице за физичко обезбедување на силоси на жито во Прилеп, плаќа по 24.255 денари, а АД Електрани, за обезбедување на ветерниот парк Богданци, по 36.875 денари за 1 лице за физичко обезбедување. Сите постапки се спроведени во транспарентен процес, односно со објавување оглас во ЕСЈН и/или Службен весник, а како критериум за избор е користена најниската цена.

Притоа, токму Електрани ангажира најголем број лица за физичко обезбедување (12 лица), наспроти другите договорни органи.

ИНДЕКС НА РАЦИОНАЛНОСТ ЗА ФИЗИЧКО ОБЕЗБЕДУВАЊЕ

(ЦЕНА ЗА МЕСЕЧЕН НАДОМЕСТОК ЗА 1 ЛИЦЕ ЗА ФИЗИЧКО ОБЕЗБЕДУВАЊЕ)

ДОГОВОРЕН ОРГАН	ЦЕНА ВО ДЕНАРИ СО ДДВ	РАЗЛИКА ВО ОДНОС НА ПРОСЕКОТ
ЈП Агро-берза	24.255	-18,46 %
ЈП Паркинг Кавадарци	26.875	-9,65 %
АД ТЕЦ Неготино	28.674	-3,61 %
Просек*	29.747	
ЈП Национална радиодифузија	32.056	+7,77 %
АД Електрани на Северна Македонија	36.875	+23,96 %

*Просек од цените што ги плаќаат институциите вклучени во индексот за оваа набавка

Како што може да се види од следниот табеларен приказ, Агро-берза, која плаќа најниска цена, има ангажирано најмал број работници за физичко обезбедување, што говори дека други фактори влијаеле врз одредувањето на цената, а не големината на договорот. Притоа, значајно е да се нагласи дека вкупната вредност на договор на Агро-берза за оваа набавка изнесува 873.200 денари, а на АД Електрани 5.310.000 денари.

БРОЈ НА АНГАЖИРАНИ РАБОТНИЦИ ЗА ФИЗИЧКО ОБЕЗБЕДУВАЊЕ

ДОГОВОРЕН ОРГАН	БРОЈ НА РАБОТНИЦИ	РАЗЛИКА НА ПОЕДИНЕЧНАТА ЦЕНА ВО ОДНОС НА ПРОСЕКОТ
ЈП Агро-берза	3	-18,46 %
ЈП Паркинг Кавадарци	4	-9,65 %
АД ТЕЦ Неготино	8	-3,61 %
ЈП Национална радиодифузија	3	+7,77 %
АД Електрани на Северна Македонија	12	+23,96 %

Постојат големи разлики во висината на провизијата која се плаќа за ангажирање вработени преку специјализираните агенции. Притоа, апсурдно ниската цена што е постигната од страна на МЕПСО, од само 0,01 % од бруто примањата на отстапените работници, е резултат на електронска аукција во која првично понудената цена е намалена за дури 99,87 % (податокот е јавно наведен во договорот објавен на ЕСЈН). Од друга страна, највисоката цена ја плаќа ЈП Улици и патишта Скопје, со провизија од 8,90 % од бруто примањата на работниците. Во овој индекс требаше да биде вклучено и ЈП за државни патишта, но кај нив е применет концепт наместо со провизија, цената на услугата да се утврдува фиксно и изнесува 900 денари по работник.

Разликите во цените не можат да се објаснат со применетите постапки бидејќи сите договори се склучени низ транспарентни постапки во кои е користен критериумот најниска цена.

ИНДЕКС НА РАЦИОНАЛНОСТ ЗА ПРИВРЕМЕНИ ВРАБОТУВАЊА
(ЦЕНА НА АГЕНЦИСКА ПРОВИЗИЈА КАКО ПРОЦЕНТ ОД БРУТО-ПЛАТА ЗА ПРИВРЕМЕНИ ВРАБОТУВАЊА)

ДОГОВОРЕН ОРГАН	ПРОЦЕНТ ОД БРУТО-ПЛАТА ПО ЛИЦЕ	РАЗЛИКА НА ПОЕДИНЕЧНАТА ЦЕНА ВО ОДНОС НА ПРОСЕКОТ ИЗРАЗЕНА ВО ПРОЦЕНТНИ ПОЕНИ (ПП)
АД МЕПСО	0,01 %	-5,89 ПП
ЈП Национална радиодифузија	5,00 %	-0,90 ПП
Просек*	5,90 %	
ЈП Градски паркинг Скопје	7,60 %	+1,70 ПП
ЈП Комунална хигиена Скопје	8,00 %	+2,10 ПП
ЈП Улицы и патишта Скопје	8,90 %	+3,00 ПП

*Просек од цените што ги плаќаат институциите вклучени во индексот за оваа набавка

Гледано од аспект на бројот на работници што се ангажирани заклучно со јуни 2020 година, најмал број ангажирани работници врз основа на склучените договори има токму АД МЕПСО, коешто плаќа најниска провизија, додека, пак, најголем број на работници (290) има ангажирано ЈП Комунална хигиена Скопје, чија провизија е во натпросечно високите.

БРОЈ НА ПРИВРЕМЕНИ ВРАБОТУВАЊА (СОСТОЈБА: ЈУНИ 2020)

ДОГОВОРЕН ОРГАН	БРОЈ НА РАБОТНИЦИ	РАЗЛИКА НА ПОЕДИНЕЧНАТА ЦЕНА ВО ОДНОС НА ПРОСЕКОТ ВО ПРОЦЕНТНИ ПОЕНИ
АД МЕПСО	18	-5,89 ПП
ЈП Национална радиодифузија	40	-0,90 ПП
ЈП Градски паркинг Скопје	27	+1,70 ПП
ЈП Комунална хигиена Скопје	290	+2,10 ПП
ЈП Улицы и патишта Скопје	25	+3,00 ПП

Наодите од сите индекси на рационалност го потврдуваат сознанието дека спроведувањето на постапките за јавни набавки во согласност со Законот за јавните набавки не е само по себе гаранција за добивање најдобри услови на пазарот за набавка на одреден производ или услуга. Оваа констатација ја потврдуваат и сознанијата дека констатираните разлики не можат да се објаснат со применетите постапки за јавни набавки, критериумот за избор или купените количини. Прво, сите набавки вклучени во овој индекс на рационалност се спроведени со постапки коишто се пропишани во согласност со Законот за јавни набавки и за коишто биле објавени огласи. Второ, во

сите постапки за јавни набавки како критериум за избор е користена најниската цена. Трето, во сите индекси е потврдено отсуството на влијание на купените количини врз поединечните цени на производите, односно услугите.

Единствената значајна разлика меѓу институциите што плаќаат најниска и највисока цена за набавка на анализираните производи или услуги може да се бара во бројот на понудувачи. Во сите постапки каде што имало еден понудувач немало можност за одржување на електронското намалување на цените и договорите се склучувани по последните цени дадени од единствениот понудувач. Најчесто ова се цени што се највисоки во индексите на рационалност. Ваквата состојба уште еднаш упатува на потребата од стимулирање на конкуренцијата во јавните набавки, бидејќи само на тој начин може да се очекува дека за потрошените пари ќе се добие најдобрата вредност.

Договорните органи треба на индексот на рационалност да гледаат како на корисен инструмент што недвосмислено говори дека пазарот на јавни набавки во земјата сè уште не гарантира целосно рационално и ефикасно трошење на јавните пари и дека сè уште постојат низа предизвици што треба да се надминат во оваа насока

ТРАНСПАРЕНТНОСТ И ОТЧЕТНОСТ НА ЈАВНИТЕ НАБАВКИ

Транспарентност и отчетноста е еден од најефикасните механизми за намалување на ризиците од корупција. Притоа, кога станува збор за јавните набавки во Република Северна Македонија, транспарентноста и отчетноста треба да се проценува преку:

- објавување на известувањата за склучените договори за јавни набавки во законскиот рок;
- објавување на известувањата за реализираните договори;
- доставување на сите релевантни информации побарани во согласност со Законот за слободен пристап до информации од јавен карактер и
- објавување на сите релевантни информации за јавните набавки на веб-страниците на претпријатијата, односно акционерските друштва.

Во значаен дел од мониторираните тендери не беше почитуван законскиот рок за доставување на известувањата за склучените договори. Една од првите обврски што ја имаат договорните органи по склучување на договорите е во рок од 10 дена до ЕСЈН да достават известување за склучениот договор и самиот договор (член 70 од ЗЈН). Анализата на мониторираниот примерок покажува дека во дури 44 % од тендерите не бил почитуван рокот од 10 дена. Притоа за некои тендери се доцнеше и по неколку месеци.

Речиси и да не се почитува законската обврска до ЕСЈН да се доставуваат известувања за реализиран договор. Акционерските друштва и јавните претпријатија основани од Владата, Градот Скопје и општините Кавадарци, Гостивар и Струга, во текот на 2019 година, склучиле 3.337 договори за јавни набавки. До ЕСЈН, заклучно со јули 2020 година, се доставени само 206 известувања за реализиран договор, односно за само 6 % од склучените договори.

Законот за јавни набавки (член 181 став 1 точка 7) предвидува глоба за сторен прекршок во износ од 500 до 1.000 евра во денарска противвредност, која ќе му се изрече на одговорното, односно овластеното лице на правното лице кое е договорен орган во случај кога нема да ги достави известувањата за склучен договор и известувањата за реализиран договор. Но, во практиката нема сознанија дека од примената на новиот Закон (април 2019 година), некој договорен орган е казнет за непочитување на оваа законска обврска.

Во групата на известувања кои задолжително мора да се објават се и известувањата за поништување на постапката. Практиката покажува дека, во дадени случаи, ни ова не се почитува.

ПРИМЕР ЗА ПОНИШТЕНИ ДЕЛОВИ ОД ТЕНДЕР, БЕЗ НИКАКВО ИЗВЕСТУВАЊЕ НА ЕСЈН

Железници на Република Северна Македонија Транспорт – АД Скопје – набавката на дизел-гориво и нафтени деривати ја спровела во постапка која била делива на 4 дела, во зависност од видот на горивото. Во постапката е добиена една понуда за деловите за набавка на еуродизел БС и екстра лесно ЕЛ-1, а не е добиена ниту една понуда за набавка на мазут М-1 и млазно гориво ЈЕТ А. За деловите за коишто се склучени договори, доставени се потребните известувања до ЕСЈН, но за двата дела што се поништени, и по неколку месеци не е доставено известување. Во овој случај е нејасно и тоа како ова АД ги задоволило потребите од мазут М-1 и млазно гориво ЈЕТ А бидејќи во ЕСЈН не постојат информации за повторно спроведување тендер, ниту, пак, за склучување договор без објавување оглас.

Договорните органи главно ја почитуваат законската обврска за доставување на побараните информации во однос на спроведените тендери. За потребите на анализата, во првото полугодие од 2020 година до 37 претпријатија² во државна сопственост од Скопје, Кавадарци, Струга и Гостивар, беа доставени вкупно 207 барања за слободен пристап до информации од јавен карактер. Процесот беше проследен со доставување жалби до ЈСП Скопје, АД ТЕЦ Неготино и ЈП Комунално Струга поради некомплетни одговори и до АД М-НАВ Скопје поради незадоволен одговор. Сепак, генерално долгиот процес на прибирање на документацијата и податоците заврши со добивање на сите побарани информации.

ПРИМЕР ЗА ПРОБЛЕМИ ВО ОСТВАРУВАЊЕ НА ПРАВОТО ЗА СЛОБОДЕН ПРИСТАП ДО ИНФОРМАЦИИ ОД ЈАВЕН КАРАКТЕР ВО СЛЕДЕЊЕ НА ЈАВНИТЕ НАБАВКИ

Пример 1

АД М-НАВ Скопје одби да ги достави побараните документи (Планот за јавни набавки за 2019 година со сите негови измени и дополнувања, како и на документацијата за три тендерски постапки). На доставеното барање од Центарот за граѓански комуникации, М-НАВ одговори дека не се иматели на информации и дека нивното АД не е на листата на иматели на информации, што е јавно објавена од Агенцијата за заштита на правото на слободен пристап до информации од јавен карактер на нивната веб-страница. Центарот за граѓански комуникации на 13.3.2020 година поднесе жалба до Агенцијата за заштита на правото на слободен пристап до информации од јавен карактер. Агенцијата ги прифати жалбените наводи на ЦГК и ја ажурираше листа на иматели на информации додавајќи го М-НАВ на неа. По јавното објавување на новата листа на иматели на информации М-НАВ ги достави сите побарани информации од неа.

² Барања беа доставени и до Проаква.

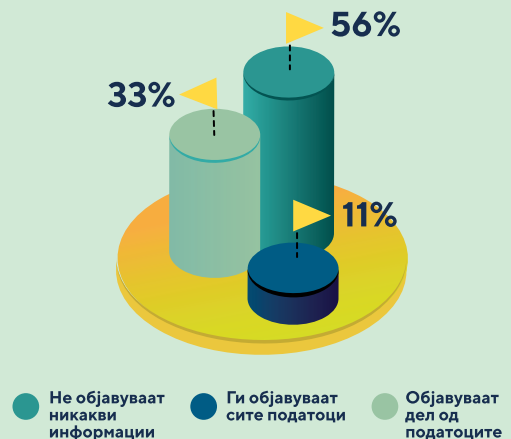
Пример 2

На Комунална хигиена Скопје, за набавката за ангажирање агенција за привремени вработувања, беа побарани низа документи, меѓу кои и извештај од управната контрола доколку е таа спроведена од страна на Бирото за јавни набавки. Комунална хигиена ги достави сите информации освен извештајот од управната контрола, доведувајќи го барателот во заблуда дека таква контрола не била спроведена. Во подоцнежната фаза, од анализа низ едно кусо решение од Државната комисија за жалби по јавни набавки, е констатирано дека Бирото спровело управна контрола и дека со јавното претпријатие имале различни толкувања на постапката и за предметот доставиле барањето за одлучување по постапка од извршена управна контрола до ДКСК. Сепак, од страна на ДКСК ова барање на БЈН било отфрлено поради неуредност.

По новодобиените сознанија, до Комунална хигиена Скопје беше доставено ново барање за информации од јавен карактер, со кое се бараше да се достави извештајот од управната контрола спроведена од Бирото. До истекот на законскиот рок побараните документи не беа доставени.

Гледано од аспект на објавувањето на информациите за јавните набавки на нивните веб-страници, може да се оцени дека транспарентноста на анализираните договорни органи е многу ниска. Според Акцискиот план на Отвореното владино партнерство, сите институции на своите веб-страници треба да го објавуваат тековниот план за јавни набавки со сите негови измени и дополнувања, потоа огласите за јавни набавки и известувањата за склучен договор. Анализата на 37 акционерски друштва и јавни претпријатија покажа дека оваа обврска доследно ја почитуваат само 4 од нив, односно 11 %.

ОБЈАВУВАЊЕ ИНФОРМАЦИИ ЗА ЈАВНИТЕ НАБАВКИ НА ВЕБ СТРАНИЦИТЕ



Во оваа анализа беа идентификувани клучните ризици од корупција во сите фази на јавните набавки, врз основа на селектиран примерок на јавните набавки спроведени во 2019 година од страна на акционерските друштва и јавните претпријатија основани од Владата, Градот Скопје и општините Кавадарци, Гостивар и Струга.

Во детектирањето на корупцијата, покрај наодите од мониторираниот примерок на тендери, се користеа и дури релевантни податоци, како што се оние за реализацијата на плановите за јавни набавки и нивните измени и дополнувања, потоа концентрацијата на јавните набавки кај одредени фирми, поништувањето на тендерите на ниво на договорен орган во 2019 година, утврдување на разликите во цените кај најчестите набавки итн.

Со изготвувањето на оваа анализа, постигнат е првиот резултат на проектот „Кон отчетни јавни претпријатија“ којшто предвидува идентификување на генераторите на корупцијата во сите фази на јавните набавки.

Слабостите констатирани во анализата ја потврдија потребата од засилување на интегритетот и намалување на ризиците од корупција во јавните претпријатија и акционерските друштва. Во таа насока, по оваа анализа ќе следува и индивидуален скрининг на 37-те претпријатија, во којшто ќе биде даден приказ на клучните параметри што ги отсликуваат јавните набавки на ниво на договорен орган, како и на кадровските капацитети и внатрешните политики на таргетираните претпријатија.

Целта е скринингот на состојбите да биде искористен во насока на приспособување на планираните работилници и обуки за претставниците на јавните претпријатија и акционерски друштва кон надминување на реалните слабости во спроведувањето на јавните набавки, кон максимизирање на ефектите од градењето на кадровските капацитетите и кон развивање индивидуални планови за интегритет во јавните набавки.

Во оваа насока, во изминатиот период Центарот за граѓански комуникации склучи писма за намери со основачите на таргетираните акционерски друштва и јавни претпријатија, и тоа со Владата на РСМ, Градот Скопје и општините Кавадарци, Гостивар и Струга, во кои е наведено дека по детектирањето на генераторите на корупцијата во јавните набавки кај овие претпријатија, ќе се постават стандарди за унапредување на отчетноста и интегритетот и ќе се даде поддршка за воспоставување одржливи механизми за унапредување на начинот на спроведување на јавните набавки.

Основачите на таргетираните претпријатија се обврзаа дека ќе преземат напори за укажување на претпријатијата да ги земат предвид наодите и препораките коишто ќе произлезат од проектните активности и да вградат механизми за подобрување на спроведувањето на јавните набавки.

