
Скопје, 21 декември 2005 год.

Извештај од истражувањето на корупцијата во јавните набавки

Во бизнисот со јавни набавки, кој на државно и локално ниво се проценува на повеќе од една милијарда евра годишно, се кријат разработени шеми на корупција. Во тој маѓепсан круг на корупцијата, во премолчена коалиција меѓу дел од приватниот и јавниот сектор, државните пари се злоупотребуваат за остварување на лична корист така што бизнисите се даваат на фаворизирани фирми. Поради ваквата состојба којашто трае со години, дел од фирмите одлучуваат веќе да не учествуваат на тендерите за јавни набавки, претпоставувајќи дека зделката е однапред договорена, со што дополнително се нарушува конкуренцијата на пазарот.

Според разни компетентни извори и од приватниот и од јавниот сектор сето ова ги поскапува дел од јавните набавки и до 30%. Истражувањето што е спроведено во оваа област покажа и целосна неподготвеност на претставниците на бизнис заедницата јавно да говорат за корупцискиот синџир во јавните набавки. Тие кои се дел од него на овој начин го штитат својот интерес, а другите кои се надвор од синџирот стравуваат дека така засекогаш ќе ја загубат шансата да добијат некој бизнис финансиран од државата.

Начинот и постапката за вршење на јавните набавки ги уредува Законот за јавни набавки, а се однесуваат на органите на државната власт, органите на единиците на локалната самоуправа, јавните претпријатија и друштвата во кои државата или единиците на локалната самоуправа имаат доминантен капитал, здруженија на граѓани и фондации на кои им се дадени јавни овластувања, како и на правни лица кои вршат посебни јавни услуги.

Извори и форми на корупција

Широкиот маневарски терен за злоупотреби во јавните набавки во голем дел може да се лоцира во слабата контрола на извршените набавки во смисла на проверка дали она за што е платено од државните пари и

навистина е добиено. Изборот на понудувачи со сомнителен бонитет, проследен со слаба контрола, некогаш доведува и до бизарни ситуации. Така, се случува покрив на новоизградено училиште да попусти уште пред во училиштето да влезат учениците и сега треба да се трошат дополнителни пари за негова обнова бидејќи градбата е оштетена од прокиснувањето.

Простор за злоупотреби постои и кај набавките кои предвидуваат исполнување на високостручни и детални критериуми опишани во тнр. тендерски спецификации. Овде особено станува збор за набавки од областа на градежништвото, машинската и информатичката опрема. Поради нестручност на комисиите што ги вршат набавките спецификациите за тендерот, иако тоа е забрането со Закон, не ретко се даваат да ги подготви фирма која потоа се јавува и како конкурент за јавната набавка. Тоа остава простор таа фирма да внесе во спецификацијата перформанси што ќе може да ги исполни само таа или нејзината понуда ќе ја направат најконкурентна.

Една од можните форми на злоупотреба во јавните набавки се крие и во доделување на бизнисот во еднакви делови на сите фирми што конкурирале на тендерот, иако во суштина нема економска логика набавката да се дели. Бројни примери за вакви набавки на државно и општинско ниво се евидентирани во Регистарот на јавни набавки. Опасноста од ваквиот начин на спроведување на тендерската процедура е во можноста меѓу фирмите на коишто подеднакво им се дели набавката да се протуркаат и „свои“, неконкурентни, фирми кои инаку не би можеле да победат на тендерот.

Истражувањата покажуваат дека наспроти дел од министерствата, каде надлежните служби интервјуирани во ова истражување во последно време констатираат дури и подобрувања, состојбата е покритична во јавните претпријатија каде некои помали фирми се жалат на дискриминација во однос на едни исти, големи, фирми кои ги добиваат тендерите. Гледано по сектори, како особено ранлив сектор се смета градежништвото поради можноста за исклучително исплатливи манипулации. Анкетираните од овој бизнис тврдат дека постојат можности за неколку форми на злоупотреба: користење на помалку квалитетен (а со тоа и поевтин) материјал од оној со којшто е конкурирано и е добиен тендерот; употреба на помала количина материјал од таа што е наведена во спецификацијата; како и фирмата којашто го добива тендерот, ниската цена поради која била најконкурентна, потоа, во текот на градбата, да ја надградува преку законски дозволената ставка за „непредвидени трошоци“. Бидејќи до вакви манипулации доаѓа и покрај тоа што во текот на секоја градба е предвиден посебен субјект задолжен за надзор на изведбата, очигледно е дека станува збор за непринципиелно поврзување меѓу изведувачот и субјектот што го врши надзорот.

Корупцијата е виновна и за дупките што се отвораат одново и одново на веќе поправените улици и општински патишта. Иако се плаќа за соодветна стандардна дебелина на асфалтен слој, постојат случаи патот да се гради со значително помал слој асфалт поради што тој и брзо се оштетува. За нарачателите на изведбата, кои се „заслепени“ од провизијата, наместо проблем ова е само повод за нова поправка на улицата финансирана од општинските каси.

Корупциски мотиви би можеле да се насетат и во самиот чин на донесување одлуки што да се набавува или гради. Дали е тоа нешто што навистина е потребно и планирано или станува збор за бизнис што треба да им донесе екстра приход на блиски фирми? Така постојат случаи да се изврши јавна набавка за стоки што дадениот субјект нема обврска да ги набавува. Или набавената односно изведената работа да е во количина односно обем што ја надминува реалната потреба.

За сериозноста на проблемот говорат и некои сознанија дека манипулациите со јавните набавки одат дотаму што постојат случаи на еден ист тендер да конкурираат неколку семејно или пријателски поврзани фирми. Една од нив го добива бизнисот, а другите послужуваат само за создавање на привид за постоење на конкурентска битка. Иако ваквата зделка е „чиста“ пред законот, со запазена тендерска процедура и потребен број на понудувачи, суштината е во тоа што е постигната цена којашто е значително повисока од пазарната. Разликата меѓу цената од тендерот и пазарната цена завршува во приватни џебови. За да се дојде воопшто до можноста за вакво спроведување на тендер, претходно постепено се елиминираат вистинските конкуренти кои го губат интересот да се јавуваат на тендерите поради разочараноста дека никогаш не победиле или, ако победиле, поради проблемите што им се прават околу наплатата. Случај на една ваква долго разработувана шема на јавни набавки веќе е под истрага на Министерството за внатрешни работи и под контрола на Државниот завод за ревизија.

Надвор од ранливата сфера, не се ниту тнр. набавки од мала вредност (во износ до 3.000 евра), каде самата постапка предвидена со Законот остава простор за лесно „протнување“ на свои фирми. За овој вид набавки не е предвидено објавување јавен повик, туку е потребно само да се обезбедат три понуди и од нив да се избере најповолната. Така, фирмата која треба да го добие бизнисот, самата може да ги обезбеди и другите две понеповолни понуди од фирми со кои соработува. Токму поради оваа лесна можност за протнување на свои фирми не ретко малите набавки се извор на голема борба на интереси и конфликти меѓу членовите на комисиите за јавни набавки.

Препораки за намалување на можноста за корупција

Просторот за коруптивни зделки во сферата на јавни набавки во Република Македонија, го овозможуваат две појави. Првата е што малкумина се казнети за злоупотреба со јавни набавки, факт што само може да ги охрабрува тие што се вплеткани во овие зделки. Втората е можноста за покривање на злоупотребите со соодветна документација чија трага може да се открие само ако контролата продолжи од државната институција во приватната фирма со која е склучен договор. Ваквата контрола сега не му е законски дозволена на Државниот завод за ревизија, а отсуствува и засилена координација со цел контролата во приватните фирми да ја продолжат институциите кои имаат таква надлежност.

Сериозен институционален механизам за подобрување на транспарентноста во трошењето на државните пари треба да се гледа во новоформираното Биро за јавни набавки кое има законска обврска да обезбедува законитост, ефикасност и рационалност во спроведување на јавните набавки, како и да ја поттикнува конкуренцијата и рамноправноста на понудувачите. Но, за оваа негова функција и практично да се остварува, потребно е негово доекипирање и зајакнување.

Исто така, потребен е и целосен, централизиран приказ на сите склучени договори за јавни набавки во јавно достапниот Единствен регистар за јавни набавки со којшто преку транспарентноста на податоците треба да се намали можноста за корупција. Сепак, засега бројот на склучените договори за набавки коишто се објавуваат во Регистарот е значително помал од тендерите за јавни набавки што се огласуваат во Службен весник на РМ.

Сериозен контролен механизам за јавните набавки и гаранција за нивната транспарентност и ефикасност треба да се гледа и во можноста од воведување на електронско спроведување на јавните набавки на државно и локално ниво. На овој модел, кој би барал соодветна законска регулатива, се гледа како на голема шанса за намалување на дисторзиите при спроведувањето на јавните набавки.

Се смета дека значително подобрување би се постигнало и преку засилување на контролата на јавните набавки и зголемување на стручноста на комисиите што ги спроведуваат набавките. Можноста за злоупотреби значително би се намалила преку засилена контрола на цените кои се постигнати на тендерите со пазарните цени, како и со контрола дали она што е платено навистина и е добиено. Наспроти досегашната честа практика сите набавки во дадена институција да ги врши една иста комисија, се сугерира воведување задолжителна обврска која ќе наложува барем еден член од комисиите за јавни набавки да биде компетентен од областа од која се врши набавката.

Една од препораките што произлегуваат од спроведеното истражување е и промена на законските рокови за спроведување на јавните набавки. Се сугерира скратување на рокот за прибирање на понуди, за којшто се смета дека е непотребно долг, а од друга страна продолжување на рокот за жалби којшто се смета за прекраток.

Иако, во бизнис круговите се коментира дека дел од манипулациите ги овозможува и самиот Закон за јавни набавки, стручњациите од оваа област велат дека девијации можат да постојат дури и кога Законот би бил совршен. Се смета дека за постигнување на позначителни резултати во намалувањето на корупцијата во јавните набавки, пред се е потребна сериозна воља кај носителите на државната и на локалната власт кои треба да покажат поголема свест и одговорност за целосходно и ефикасно трошење на парите од даночните обврзници. Но, бидејќи за „корупциското танго“ се потребни двајца, воља за подобрување на работите во оваа сфера треба да демонстрира и бизнис заедницата.
