Анализа на одлуките на Државната комисија за спречување на корупцијата по постапувањето по предметите во врска со јавни набавки во првата половина од 2020 година

Автор: Марко Митевски

ПЛАТФОРМА
на граѓански организации
за борба против корупцијата

FOUNDATION OPEN SOCIETY MACEDONIA
ФОНДАЦИЈА ОТВОРЕНО ОПШТЕСТВО МАКЕДОНИЈА

Проектот „Набљудување на успешноста на работата на Државната комисија
за заштита од корупција“ е финансиран од Фондацијата Отворено општество - Македонија.
Содржината е единствена одговорност на авторите и на грантистот, и на ниту еден начин не може да се
смета дека ги изразува гледиштата и ставовите на Фондацијата Отворено општество- Македонија.

Импресум

Наслов: Анализа на одлуките на Државната комисија за спречување на корупцијата по постапувањето по предметите во врска со јавни набавки во првата половина од 2020 година

Автор: Марко Митевски

Издавач: Институт за демократија „Социетас Цивилис“ - Скопје

Лектор: Валентина Јошевска

Дизајн: Матеа Лондза Шумковска

Публикацијата може бесплатно да се преземе на:
http:// www.antikorupcija.mk

Проектот „Набљудување на успешноста на работата на Државната комисија за заштита од корупција“ е Финансиран од Фондацијата Отворено општество - Македонија.
„Содржината е единствена одговорност на авторите и на грантистот, и на ниту еден начин не може да се смета дека ги изразува гледиштата и ставовите на Фондацијата Отворено општество- Македонија“.

Анализа на одлуките на Државната комисија за спречување на корупцијата по постапувањето по предметите во врска со јавни набавки во првата половина од 2020 година

Анализата се осврнува на одлуките кои Државната комисија за спречување на корупцијата ги донела по постапувањето во согласност со своите надлежности по предметите во врска со јавните набавки во првата половина од 2020 година. Јавните набавки се посочени како една од приоритетните хоризонтални области во борбата против корупцијата и судирот на интереси. Според достапните податоци од извештаите на Бирото за јавни набавки и отворените податоци на Електронскиот систем за јавни набавки, во изминатите три години на јавни набавки вкупно се потрошени преку 2,2 милијарди евра што претставува речиси 24 проценти од државниот буџет.

Надлежни органи за борба против корупцијата во земјите од регионот

Во Србија, како орган кој е надлежен за борба против копрупцијата, постои Агенција за спречување на корупција како самостоен и независен орган, но нејзините надлежности во однос на јавните набавки се однесуваат само на давање мислење за постоење на судир на интереси кога функционер има удел во компанија која учествува во постапка за јавни набавки. Агенцијата е надлежна за надзор над стратешките документи, донесување на општи акти, покренување и водење на постапка за постоење на повреди на Законот за спречување на корупција, решавање за судир на интереси, поднесување кривични пријави и барања за покренување на прекршочна постапка и иницијативи за дисциплински постапки, проверување на извештаите за имот и приходи итн. Државни органи во чија надлежност се јавните набавки се Републичката комисија за заштита на правата во постапките за јавните набавки која во своите надлежности води прекршочна постапка во прв степен, покренува постапка за утврдување на ништовност на договорите, спроведува контрола кај договорните органи, изрекува парични казни итн. Исто така постои и Управа за јавни набавки чија надлежност се однесува на надзор, контрола и предлагање на мерки.

Во Црна Гора пак, функционира Агенција за спречување на корупција која меѓудругото е надлежна за утврдување на постоење на судир на интереси во вршење на јавна функција, врши контрола над примањето на подароци, спонзорства и донации, врши проверка на податоците за имотот и приходите на функционерите, дава мислење за постоење на повреди на јавниот интерес, го следи донесувањето и спроведување на плановите за интегритет итн. Што се однесува конкретно за јавните набавки постојат Државна комисија за контрола на постапките за јавните набавки која меѓудругото е овластена да врши контрола над сите набавки со вредност поголема од половина милион евра и тие договори не смеат да се склучат пред завршувањето на контролата и донесување на одлука од нејзина страна. Покрај оваа комисија постои и Управа за јавни набавки која го следи остварувањето на ситемот за јавни набавки, ја следи усогласеноста на прописите итн.

Надлежности на Државната комисија за спречување на корупцијата во врска со јавните набавки

Како прва од надлежностите на Државната комисија за спречување на корупцијата предвидени во членот 17 од Законот за спречување на корупција и судир на интереси („Службен весник на Република Северна Македонија“ бр. 12/2019) се наведува донесувањето на националната стратегија за спречување на корупцијата и судирот на интереси, со акционен план за нејзино спроведување.

Во Нацрт Националната стратегија за спречување на корупција и судир на интереси 2020-2024 доставена на усвојување до Собранието на РСМ, јавните набавки покрај вработувањата, се посочени како една од приоритетните хоризонтални области во борбата против корупцијата и судирот на интереси. Со оглед на тоа што изборот на приоритетните области е направен согласно значењето на секоја област, нејзиниот опфат, потенцијалот за корупција и влијанието врз општеството, јавните набавки се секако една од областите која е најподложна на корупција и со највисоко влијание на општеството. За значењето на јавните набавки како област во која што постои ризик од корупција која негативно се одразува на целокупното општество говори и податокот што постапките за јавни набавки се применуваат од сите институции на системот како на централно така и на локално ниво.

Според отворените податоци на Електронскиот систем за јавни набавки само во 2019 година се склучени 32.205 договори со вкупна вредност од преку 56 милијарди денари или преку 911 милиони евра што претставува 24,5% од државниот буџет. Според годишните извештаи на Бирото за јавни набавки, во 2018 година биле склучени вкупно 30.291 со вкупна вредност од преку 46 милијарди денари или речиси 755 милиони евра што претставувало 23,8 проценти од државниот буџет, додека една година порано биле склучени 27.031 договори во вредност од преку 38 милијарди денари или 621 милиони евра, односно 20,3 проценти од буџетот.

Во членот 17 од Законот за спречување на корупција и судир на интереси, се наведени надлежностите на Комисијата која покрај донесувањето на националната стратегија е надлежна да спроведува антикорупциска проверка на закони, подзаконски акти и други општи акти, постапува по пријави од физички и правни лица за сомнежи за корупција и судир на интереси, покренува иницијатива пред надлежните органи за поведување постапка за утврдување на одговорност на службени лица, покренува иницијатива за поведување постапка за кривично гонење во предметите по кои постапува, ја следи законитоста на финансирањето на политичките партии и на изборните кампањи, покренува иницијатива пред надлежните органи врз основа на извештаи на Државниот завод за ревизија, има надлежности за следење на имотната состојба и интересите, соработува со други државни органи, подготвува анализи за ризици од корупција, води регистри и друго.

Покрај надлежностите наведени во членот 17, постојат и два члена од овој Закон коишто конкретно се однесуваат на надлежностите на Комисијата во врска со постапките за јавни набавки.

Членот 38 кој се однесува на привилегирање или дискриминација во јавните набавки и други договори предвидува дека ДКСК може да врши увид во документацијата за јавна набавка за договори поврзани со остварување на профит склучени меѓу државни органи, органи на локалната самоуправа, јавни претпријатија и други правни лица што располагаат со државен капитал со домашни или странски правни лица, како и сите дозволи, концесии и други одлуки со кои на правни лица им се признаваат права или повластици определени со закон или им се одземаат или ограничуваат таквите права или поволности. Понатаму, членот 38 предвидува дека доколку ДКСК утврди привилегии или дискриминација по однос на договорите за јавни набавки и другите договори, без одлагање ќе побара од надлежните органи да преземат мерки и активности во рамките на нивните надлежности.

Членот 57 од Законот се однесува на забрана за влијание врз постапките за јавни набавки и предвидува дека службено лице не смее да врши незаконско влијание во постапка за јавна набавка. Според Законот оваа одредба се применува и кога врз основа на јавен конкурс, оглас или лицитација се одлучува за давање одобренија, концесии, контингенти или дозволи за вршење на стопанска или друга профитна дејност.

Одлуки на Државната комисија за спречување на корупцијата по постапувањето по предметите во врска со јавни набавки во првата половина од 2020 година

Согласно членот 22, став 7 од Законот за спречување на корупција и судир на интереси, ДКСК за спречување корупција ги објавува своите одлуки на нејзината веб страница во рок од пет дена од нивното донесување.

Предмет на Анализата се објавените одлуки на Државната комисија донесени во првата половина на 2020 година. Во овој период се објавени вкупно 210 одлуки од кои само три кои се донесени по пријави за постоење на корупција или судир на интереси во постапките за јавни набавки.

Трите одлуки се поднесени од познат подносител од кои еден е правно лице. Две од пријавите се отфрлени додека во еден случај постапката е запрена. Од започнувањето на постапките до нивното завршување во просек поминале 194 дена или речиси 6 и пол месеци. По предметите во две од трите постапки постапил и друг орган додека за третата постапка нема информација дали друг орган постапил или не.

Првата пријава е поднесена од познат подносител, во случајот правно лице, на 09 мај 2019 година. Државната комисија со одлука[1] донесена на ден 29 февруари 2020 година ја отфрла пријавата наведувајќи во диспозитивот дека нема основа за нејзино надлежно постапување во предметот.

Во пријавата подносителот, кој како понудувач учествувал во постапката за јавна набавка и чија понуда била отфрлена, укажал на незаконитости во постапката за јавна набавка, односно повреда на начелото на конкуренција. Незадоволен од одлуката за избор на најповолен понудувач подносителот на пријавата се обратил до Државната комисија за жалби по јавни набавки која ја одбила неговата жалба како неоснована. Во образложението на одлуката, ДКСК оценила дека се работи за пријава која не содржи елементи, односно основ за нејзино постапување и поради фактот што за случајот веќе постапил друг надлежен орган против чија одлука подносителот на пријавата имал право да поднесе тужба до Управниот суд на Република Северна Македонија.

ДКСК ја донела оваа одлука по 296 дена, односно 9 месеци и 20 дена по поднесената пријава.

Втората пријава е поднесена од познат сторител на 25 декември 2019 година. Со одлуката[2] ДКСК ја запрела постапката покрената по пријавата, оценувајќи дека нема елементи за нејзино понатамошно надлежно постапување по предметот.

Подносителот во пријавата поднесена преку овластен потписник навел сомневања за незаконско влијание на службено лице во

[1] Одлука број 12-1472/1 од 29.02.2020 - https://www.dksk.mk/fileadmin/user_upload/2020/odluki/2020-1472-1.pdf
[2] Одлука број 12-992/9 од 12.06.2020 - https://www.dksk.mk/fileadmin/user_upload/2020/odluki/2020-1472-1.pdf

постапка за доделување на договор за јавна набавка. Конкретно, подносителот на пријавата го поврзал незаконското влијание на наведеното службено лице со незаконско постапување и пречекорување на Законот за јавни набавки од страна на договорниот орган во предметната постапка што наводно резултирало со склучување на договор за јавна набавка со економски оператор што е во сопственост на блиско лице на службеното лице.

ДКСК ги земала во предвид наводите на подносителот на пријавата и извршила проверки по однос на веродостојноста и основаноста на наводите во пријавата. По анализата на целокупната документација од постапката за јавна набавка ДКСК добила уверување и оценила дека истата во целост е спроведена согласно одредбите од Законот за јавните набавки.

Државната комисија ја донела оваа одлука по 170 дена, односно 5 месеци и 18 по поднесената пријава.

Третата одлука[3] е донесена на 22 мај 2020 година по пријава поднесена од познат подносител на 28 јануари 2020 година. Со одлуката ДКСК ја отфрлила пријавата откако по увидот во содржината на пријавата утврдила дека нема елементи за нејзино натамошно постапување по предметот, по предметот постапил друг државен орган и настапила застареност на делото од причина што предметниот оглас бил објавен во 2008 година.

Предметот бил оформен врз основа на добиена пријава во која се укажува на сомневање за коруптивни дејства преземени од страна на две лица, од кое едното во функција на директор, во постапка за јавна набавка. Според подносителот на пријавата директорот донел пет решенија за избор на најповолен оператор во предметната набавка иако останатите понудувачи понудиле суми кои биле драстично пониски и поповолни со што е оштетен државниот буџет. Од тие причини подносителот смета дека постои основано сомнение дека наведените лица се стекнале со парични средства како резултат на корупција и имале интерес да постапат на начин така што не ги избрале најповолните понуди од економските оператори.

И покрај две поднесени жалби од страна на подносителот на пријавата кои биле усвоени од ДКЖЈН, а одлуките за избор на најповолен понудувач биле поништени, договрниот орган и по трет пат ги избрал истите економски оператори во постапката за јавна набавка, по што третата поднесена жалба од подносителот на пријавата до ДКЖЈН била одбиена како неосонована.

Потоа подносителот на пријавата поднел и тужба пред Управниот суд на РСМ која што исто така била одбиена како неоснована.

По утврдувањето на фактичката состојба и проверката на наводите во пријавата ДКСК констатирала дека за предметниот случај постапиле други државни органи, Државната комисија за жалби по јавни набавки како и Управниот суд на РСМ и поради тоа оценила дека нема елементи за надлежно постапување по пријавата, а покрај тоа и дека настапила застареност на делото од причина што предметниот оглас бил објавен во 2008 година.

[3] Одлука број 12-626/2 од 22.05.2020 - https://www.dksk.mk/fileadmin/user_upload/2020/odluki/2020-626-2__1_.pdf

Заклучоци

• И покрај означувањето на јавните набавки како една од приоритетните хоризонтални области во борбата против корупцијата и судирот на интереси и област која е најподложна на корупција, според јавно објавените податоци на веб страницата на Државната комисија за спречување на корупција може да се заклучи дека многу мал дел од пријавите се однесуваат на јавните набавки. Исто така од објавените одлуки на ДКСК може да се заклучи дека сите се донесени по постапка покрената врз основа на пријава, а ниту една по сопствена иницијатива на Комисијата.

• Од објавените одлуки во анализираниот период може да се заклучи дека при одлучувањето ДКСК во голема мера се потпира на одлуките на Државната комисија за жалби по јавни набавки иако станува збор за две независни комисии со различни надлежности. Според Законот за јавни набавки, ДКЖЈН е надлежна за решавање по жалби во постапките за јавни набавки пропишани со овој закон, за решавање по жалби во постапките за доделување договори за концесии и јавно приватно партнерство и други работи согласно со закон, додека пак за ДКСК со Законот за спречување на корупција и судир на интереси се предвидени пошироки надлежности. Одлуките на ДКЖЈН со кои е констатирано дека во конкретна постапка за јавна набавка нема повреда на Законот за јавни набавки не значи задолжително дека во истата постапка нема коруптивни дејства, а постојат можности ДКСК во рамките на своите надлежности да преземе други дејства за утврдување на основаноста на сомнежот.

• Согласно членот 22, став 6 од Законот за спречување на корупција и судир на интереси, одлуките од своја надлежност за предметите за кои отпочнала постапка ДКСК ги донесува во рок од 60 дена од денот на отпочнување на постапката, освен ако со овој закон е поинаку утврдено. Од објавените податоци може да се заклучи дека одлуките за анализираните предмети биле донесени во просек за 194 дена.

• Во првото полугодие од 2020 година ДКСК не доставила ниту една иницијатива за кривично гонење со сомнеж за корупција во областа на јавните набавки.

• Судејќи според донесените одлуки во анализираниот период ниту еден од овие предмети не бил оформен по иницијатива на Државната комисија за спречување на корупцијата, што е загрижувачки ако се има предвид дека корупцијата во јавните набавки е честа тема во медиумите, а сериозни забелешки за начинот на кој се спроведуваат јавните набавки објавува и Државниот завод за ревизија во своите извештаи.

• Потребено е ДКСК посериозно да се вклучи во отворање на предмети на корупција во јавните набавки. Имено, во последното анкетирање на фирмите учесници во јавните набавки спроведено од Центарот за граѓански комуникации во февруари 2020 година дури 48% од испитаните фирми сметаат дека во јавните набавки има корупција. Од нив 44% сметаат дека корупцијата во јавните набавки е застапена често, а 4% секогаш. Прашани слободно да го наведат видот на корупција за којшто сметаат дека е најзастапен, најголем процент од фирмите што одговориле на прашањето на прво место ги ставаат политичките врски (24%), на второ место класичниот поткуп (21%), а останатите 55% сметаат дека се застапени сите форми.

---

[4] Извештај од мониторингот на јавните набавки бр.33 (јули-декември 2020), Центар за граѓански комуникации, мај 2020 година

ПЛАТФОРМА
на граѓански организации
за борба против корупцијата

FOUNDATION ФОНДАЦИЈА
OPEN ОТВОРЕНО
SOCIETY ОПШТЕСТВО
MACEDONIA МАКЕДОНИЈА