

POLICY BRIEF

Ризици од корупција кај јавно приватно партнерство во Македонија



Вовед

Борбата со корупцијата е горливо прашање за Република Македонија. Европска комисија во последниот извештај за напредок констатира дека корупцијата и понатаму продолжува да постои во многу области и дека корупцијата во јавните набавки е сериозен проблем.¹ Понатаму, корупцијата на локално ниво во Република Македонија е недоволно истражена², а и јавната доверба во институциите надлежни за справување со корупција е ниска³, па затоа е важно поактивно вклучување на граѓанскиот сектор во мониторирање на трошењето на јавните пари како и континуирано истражување на областа, со цел да се придонесе кон зајакнување на доброто владеење во државата.

Општините добиваат се повеќе надлежности согласно децентрализацијата, но сепак се соочуваат со предизвици во својата работа како недоволни човечки и финансиски капацитети како и нови правни акти за спроведување. Во врска со последново, Законот за концесии и јавно приватно партнерство е нов (2012)⁴ и се однесува на договори со поголеми суми, како и на области како енергетиката⁵, два елемента кои укажуваат на висок ризик од корупција, што е добра причина за истражување на ризици и можности од корупција при примена на овој закон.

Постојат неколку истражувања за јавно приватно партнерство (ЈПП) за претходните верзии на законот⁶, една студија за новиот Закон за концесии и ЈПП⁷ и има истражување за корупција

¹ Европска комисија, Македонија Извештај за напредок, (2014)

http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2014/20141008-the-former-yugoslav-republic-of-macedonia-progress-report_en.pdf увид на 16.11.2014

² Од 2010 Центарот за граѓански комуникации ги минитора на јавните набавки на локално ниво одделно од јавните набавки на централно ниво. Извор: Центар за граѓански комуникации, (2013), Мониторинг на јавните набавки на локално ниво. Извештај бр.1 <http://www.ccc.org.mk/images/stories/izvestaj1.pdf> увид на 16.11.2014 Освен оваа активност, нема други посистематски истражувања на спроведувањето на јавните набавки на локално ниво во државата.

³ Европска комисија, Македонија Извештај за напредок, (2014),

http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2014/20141008-the-former-yugoslav-republic-of-macedonia-progress-report_en.pdf увид на 16.11.2014

⁴ Закон за концесии и јавно приватно партнерство. Службен весник на РМ 6/12. Интернет страна на Службен весник на РМ <http://www.slvnik.com.mk/Issues/1BBEAE47555D04EAADF6F12B7EC0A9D.pdf> увид на 17.11.2014

⁵ Секторот за енергетика во Република Македонија е „затворен“ за соработка. Извор: Магдалена Лембовска, Ана Стојиловска, (2014), Управување со секторите енергетика и безбедност во Македонија – како да се подобри нивната ефикасност?

http://analyticamk.org/images/stories/files/2014/Slovak_paper_FINAL_WEB_MK.pdf увид на 17.11.2014 ; Како и дека во регионот на Југоисточна Европа постои корупција во енергетскиот сектор. Извор: Марко Прелец, (2014), Победници и губитници. Кој има корист од корупцијата на високо ниво во енергетскиот сектор на Југоисточна Европа? <http://analyticamk.org/images/stories/files/2014/MAK-rflag-14-v5.pdf> увид на 17.11.2014

⁶ Истражувања како на пример: Сашо Георгиевски, (2009), Новиот македонски закон за концесии и јавно приватно партнерство: потреба од подобрување? во: Лекс Локалис Журнал за локална самоуправа волумен 7, бр.2; Ема Радосављевиќ, (2011), Јавно приватно партнерство – економски и правни аспекти во Република Македонија

http://eprints.ugd.edu.mk/497/1/_ugd.edu.mk_private_UserFiles_katerina.hadzivasile_Desktop_%D0%B5%D0%

воопшто во јавни набавки велејќи дека дел од бизнис заедницата забележала дека јавните набавки се склони на корупција,⁸ дека јавните набавки се најранлива област за злоупотреба и корупција,⁹ и дека дека постоечкиот систем на јавни набавки остава простор за корупција и судир на интереси, потоа дека постојат нетранспарентни и нестандардизирани постапки за концесии и ЈПП и неможност да се следи постапката во сите нејзини фази на едно место.¹⁰ Сепак нема истражување фокусирано на новиот Закон за концесии и ЈПП особено не во поглед на коруптивно однесување и нема кај веќе реализирани договори за ЈПП. Оттука има потреба од анализирање на спроведувањето на Законот за концесии и ЈПП на локално ниво во поглед на откривање на можни ризици од корупција. Целта на трудот е проверка на склучените договори за ЈПП на локалните власти во однос на присуство или отсуство на коруптивно однесување, како и мапирање на пропусти во Законот за концесии и ЈПП и неговата имплементација кои би можеле да допуштат корупција. Крајната цел е придонес кон подобра имплементација на Законот за концесии и ЈПП и кон борбата против корупцијата на локално ниво.

Методологија вклучува анализа на релевантната законска рамка, на претходни истражувања на тема јавни набавки и ризици од корупција, интервју со три општини (Општина Битола¹¹, Општина Ѓорче Петров¹² и Општина Свети Николе¹³) и две фирми кои добиле договор за ЈПП (Стентон Градба ДОО Битола¹⁴ и Еко Флор Компани ДООЕЛ Скопје¹⁵), со експерт во областа, анализа на

[BA%D0%BE%D0%BD%D0%BE%D0%BC%D1%81%D0%BA%D0%B8%20%D1%86%D0%B4_Ema_Radosavlevik.pdf](#) увид на 15.11.2014 и други.

⁷ Лилјана Јоноски, (2014), Моделот на јавно-приватното партнерство реално остварлив и применлив <http://www.pravdiko.mk/wp-content/uploads/2014/08/strucna-statija.pdf> увид на 16.11.2014

⁸ Менторска поддршка во јавните набавки, концесии и јавни приватни партнерства. Македонија. Извештај http://bjn.gov.mk/bjn-portal/wordpress/wp-content/uploads/Report_PP.pdf увид на 15.11.2014;

⁹ Центар за граѓански комуникации, (2013), Извештај од мониторингот на јавните набавки во Република Македонија 1/2013 Извештај бр 17 http://www.ccc.org.mk/images/stories/17_mak.pdf увид на 16.11.2014

¹⁰ Емина Нурединоска и др., (2014), Извештај за проценка на корупцијата во Македонија, МЦМС <http://www.mcms.org.mk/images/docs/2014/izvestaj-za-procenka-na-korupcijata-vo-makedonija-2014.pdf> увид на 16.11.2014

¹¹ Општина Битола има еден договор за ЈПП и е во процес на доделување на втор. Интернет страна на Министерството за економија/ Регистар на доделени договори за ЈПП http://www.economy.gov.mk/javno_privatno_partnerstvo.html увид на 17.11.2014 ; Интервју со Слободан Бончаноски, Општина Битола, одржано на 7.11.2014

¹² Општина Ѓорче Петров има два договори за ЈПП. Интернет страна на Министерството за економија/ Регистар на доделени договори за ЈПП http://www.economy.gov.mk/javno_privatno_partnerstvo.html увид на 17.11.2014

¹³ Општина Свети Николе имаше еден договор за ЈПП кој е раскинат. Интернет страна на Министерството за економија/ Регистар на доделени договори за ЈПП http://www.economy.gov.mk/javno_privatno_partnerstvo.html увид на 17.11.2014

¹⁴ Стентон Градба ДОО Битола има еден доделен договор за ЈПП од страна на општина Битола. Предмет на договорот за ЈПП е договор за јавна набавка на услуга- воспоставување на зонски систем на паркирање на територија на Општина Битола. Интернет страна на Министерството за економија/ Регистар на доделени договори за ЈПП http://www.economy.gov.mk/javno_privatno_partnerstvo.html увид на 17.11.2014

¹⁵ Еко Флор Компани ДООЕЛ Скопје има еден доделен договор за ЈПП од страна на Општина Ѓорче Петров. Предмет на договорот за ЈПП е концесија за јавна услуга за собирање и транспортирање на комунален отпад и друг вид неопасен отпад на дел од подрачјето на општина Ѓорче Петров. Интернет страна на

јавно достапните досиеја за ЈПП вклучувајќи ја интернет страната на Министерството за економија и Електронскиот систем на јавни набавки (ЕСЈН) како и прашања доставени до Министерството за економија, Државната комисијата за спречување на корупцијата (ДКСК) и Државниот завод за ревизија (ДЗР) преку Законот за слободен пристап до информации од јавен карактер. Трудот е организиран на начин на кој по воведните дефиниции, фокусот е ставен на анализа на можните ризици од корупција кај ЈПП. На крајот следат заклучоците и препораките.

Дефинирање на корупција и ЈПП

Областа на истражување опфаќа два вида на термини кои се дефинирани подолу.

Дефиниции на клучните термини од областа корупција:

„**Корупција**“ е искористување на функцијата, јавното овластување, службената должност и положбата за остварување на каква и да било корист за себе или друг.¹⁶

„**Судир на интереси**“ подразбира судир на јавните овластувања и должности со приватниот интерес на службеното лице, во кој службеното лице има приватен интерес што влијае или може да влијае врз вршењето на неговите јавни овластувања и должности.¹⁷

„**Приватен интерес**“ подразбира материјален или нематеријален интерес на службеното лице што може да влијае врз неговото одлучување при вршењето на јавните овластувања и должности.¹⁸

„**Јавен интерес**“ е поширок општествен интерес за општото добро и напредок на сите граѓани под еднакви услови во материјална и нематеријална смисла којшто може да биде загрозен со предизвикување штета од материјална и нематеријална природа поради настанување судир на приватниот со јавниот интерес.¹⁹

Министерството за економија/ Регистар на доделени договори за ЈПП

http://www.economy.gov.mk/javno_privatno_partnerstvo.html увид на 17.11.2014

¹⁶ Закон за спречување на корупцијата – пречистен текст, член 1-а. Интернет страна на Министерството за финансии http://www.finance.gov.mk/files/u10/a_sprecurvanje_na_korupcijata_precisten_tekst.pdf увид на 17.11.2014

¹⁷ Закон за спречување на судир на интереси – пречистен текст, член 3. Интернет страна на Министерството за правда

<http://www.pravda.gov.mk/documents/Precisten%20tekst%20Zakon%20za%20sprecurvanje%20sudir%20na%20intresi.pdf> увид на 17.11.2014

¹⁸ Закон за спречување на судир на интереси– пречистен текст, член 3. Интернет страна на Министерството за правда

<http://www.pravda.gov.mk/documents/Precisten%20tekst%20Zakon%20za%20sprecurvanje%20sudir%20na%20intresi.pdf> увид на 17.11.2014

¹⁹ Закон за спречување на судир на интереси– пречистен текст, член 3. Интернет страна на Министерството за правда

<http://www.pravda.gov.mk/documents/Precisten%20tekst%20Zakon%20za%20sprecurvanje%20sudir%20na%20intresi.pdf> увид на 17.11.2014

Дефиниции на клучните термини од областа ЈПП:

1. „Јавно приватно партнерство“ значи форма на договорно регулирана, долгорочна соработка меѓу јавниот партнер и приватниот партнер, која се карактеризира со следново:

а) приватниот партнер ја презема обврската да обезбеди јавна услуга за крајните корисници во области од надлежност на јавниот партнер и/или обврската да обезбеди за јавниот партнер неопходни предуслови за давање на јавна услуга на крајните корисници и/или активности од негова надлежност;

б) со цел за исполнување на обврските од точката а) на овој став, приватниот партнер може да преземе обврска да:

- финансира, дизајнира, изгради и/или реконструира/реновира објект на јавна инфраструктура, работи и одржува нов објект и/или реконструиран/реновиран објект на јавна инфраструктура или

- користи, управува и одржува постоен објект на јавна инфраструктура или

- која било комбинација на горе наведените обврски се додека комбинацијата на тие обврски е со цел за исполнување на целите поставени во точката а) на овој став;

Зависно од намената на средствата за надоместување од страна на јавниот партнер за обезбедување на јавна работа и/или јавна услуга, како и распределбата на клучните постојни ризици, ЈПП може да се воспостави како:

- 1) концесија за јавна работа или
- 2) концесија за јавна услуга или
- 3) договор за јавна набавка на работа или
- 4) договор за јавна набавка на услуга.²⁰

2. „Договор за јавна набавка“ е договор од финансиски интерес кој ги вклучува и секторските договори, склучен во писмена форма меѓу еден или повеќе договорни органи од една страна и еден или повеќе економски оператори од друга страна, а чиј предмет е изведување на работи, испорака на стоки или обезбедување на услуги согласно со овој закон;²¹

²⁰ Закон за концесии и јавно приватно партнерство, член 5. Службен весник на РМ 6/12. Интернет страна на Службен весник на РМ <http://www.slvesnik.com.mk/Issues/1BBEAE47555D04EAADF6F12B7EC0A9D.pdf> увид на 17.11.2014

²¹ Закон за јавни набавки – пречистен лист, работна верзија 10.09.2014, член 3. Интернет страна на Бирото за јавни набавки <http://bjn.gov.mk/bjn-portal/wordpress/?documents=%D0%BF%D1%80%D0%B5%D1%87%D0%B8%D1%81%D1%82%D0%B5%D0%BD-%D1%82%D0%B5%D0%BA%D1%81%D1%82-%D0%BD%D0%B0->

3. “Концесија за јавна работа” е договор од ист вид како договорот за јавна набавка на работи, освен што надоместокот за тие работи се состои во право на користење на тие работи или од тоа право заедно со плаќање;²²

4. “Концесија за јавна услуга” е договор од ист вид како договорот за јавна набавка на услуги, освен што надоместокот за тие услуги се состои во право на користење на тие услуги или од тоа право заедно со плаќање;²³

ЈПП е воведено во Македонија со стариот Закон за концесии и други видови на јавно приватно партнерство во 2008 година, кој од 15 март 2012 е заменет во примената со новиот Закон за концесии и ЈПП. Еден од новините кај актуелното законско решение е фактот дека во голем дел од постапката Законот за концесии и ЈПП упатува на примената на Законот за јавните набавки. Исто така од 15 март 2012 Државната комисија за жалби по јавни набавки постапува по жалби во постапките за ЈПП.²⁴ Закон за концесии и ЈПП се темели на начелата на еднаков третман, недискриминација и транспарентност.²⁵ Министерството за економија е задолжено да води и одржува регистар на доделени договори за ЈПП.²⁶ Појаснување од термиолошка гледна точка, ЈПП се воспоставува преку соработка со две страни – *јавен партнер* од една страна кој во се нарекува и договорен орган, а може да биде општина, јавно претпријатие итн., додека од страна страна е *приватниот партнер* или економски оператор кој е правно или физичко лице или конзорциум.

Анализа на можните ризици од корупција кај ЈПП

-Докажување на корупција и алатки за откривање на корупција

Истражувањето на корупцијата не е без предизвици бидејќи тешко се наоѓаат цврсти докази за коруптивно однесување и појава на судир на интереси. Европската комисија во последниот извештај за напредокот на Македонија за 2014 констатира: „онаму каде беа идентификувани прекршувањата на процедурите за набавки, не се одговори на истите систематски и резултираше

%D0%B7%D0%B0%D0%BA%D0%BE%D0%BD%D0%BE%D1%82-%D0%B7%D0%B0-%D1%98%D0%B0%D0%B2%D0%BD%D0%B8%D1%82%D0%B5-2 увид на 17.11.2014

²² Закон за концесии и јавно приватно партнерство, член 4. Службен весник на РМ 6/12. Интернет страна на Службен весник ан РМ <http://www.slvesnik.com.mk/Issues/1BBEAE47555D04EAADF6F12B7EC0A9D.pdf> увид на 17.11.2014

²³ Закон за концесии и јавно приватно партнерство, член 4. Службен весник на РМ 6/12. Интернет страна на Службен весник ан РМ <http://www.slvesnik.com.mk/Issues/1BBEAE47555D04EAADF6F12B7EC0A9D.pdf> увид на 17.11.2014

²⁴ Државна комисија за жалби по јавни набавки, (2013), Годишен извештај за работата на Државната комисија за 2012 http://dkzjn.mk/files/IZVESTAJ_NA_DKZJN_2012.pdf увид на 16.11.2014

²⁵ Закон за концесии и јавно приватно партнерство, член 8. Службен весник на РМ 6/12. Интернет страна на Службен весник ан РМ <http://www.slvesnik.com.mk/Issues/1BBEAE47555D04EAADF6F12B7EC0A9D.pdf> увид на 17.11.2014

²⁶ Закон за концесии и јавно приватно партнерство, член 14. Службен весник на РМ 6/12. Интернет страна на Службен весник ан РМ <http://www.slvesnik.com.mk/Issues/1BBEAE47555D04EAADF6F12B7EC0A9D.pdf> увид на 17.11.2014

со само една пресуда за злоупотреба на процедурите за јавна набавка или ЈПП²⁷. Во оваа насока, Државната комисијата за спречување на корупција (ДКСК) има наведено во својот годишен извештај за 2013 дека против градоначалникот на општина Струга е покрената иницијатива за поведување постапка за кривично гонење поради сомневање дека ја службената положба и областување и при спроведување на постапките за јавните набавки не обезбедил законито користење, собирање и заштита на средствата на општината.²⁸ Барањето на Аналитика за информација дали во иницијативата покрената против градоначалникот на општина Струга во опфатените договори за јавна набавка има и договори за ЈПП, беше одбиено од страна на ДКСК со објаснување дека постапката е доверлива. Понатаму, ДКСК исто така се произнесе на другото барање на Аналитика дека е повлечено, а кое беше во насока дали ДКСК има сознание за сомневање за злоупотреба на службената положба и овластување против градоначалник или членови на комисија за јавни набавки во општина или директор или членови на комисија за јавни набавки во јавно претпријатие при спроведување на постапка на ЈПП. Објаснување на ДКСК беше дека барањето на Аналитика не ги содржи сите потребни елементи согласно член 16 од Законот за слободен пристап до информации од јавен карактер, односно не е запазено дека се бара точно одредена информација – документ, создадена или со која располага ДКСК, туку се бара одговор на општо поставено прашање.²⁹ Понатаму, ДЗР кој редовно во своите годишни извештаи детално ги анализира јавните набавки, на барањето на Аналитика дали ДЗР има сознанија за појава на корупција или судир на интереси при спроведување на постапка за ЈПП од страна на општина или на јавно претпријатиена локално ниво, одговори дека до денес вакви сознанија државните ревизори немаат добиено ниту утврдено при вршењето државна ревизија во единиците на локална самоуправа или во општинските јавни претпријатија.³⁰ Од искажаното како можни алатки кои би помогнале во насока на откривање на корупција се Законот за слободен пристап до информации од јавен карактер, активна улога на институциите на системот должни за спречување и откривање на корупција како ДКСК и ДЗР. Секако, од клучно значење е ефикасноста на овие мерки, кои во случај на ова истражување освен соработката на ДЗР, не беа од значајна помош.

-Транспарентност како превенција од корупција

И во истражувањата на Центарот за граѓански комуникации транспарентноста се смета за предуслов за добро владеење³¹, како и дека двонасочната комуникација помеѓу јавниот сектор и граѓанинот се зголемува отчетноста и отвореноста, а се намалуваат ризиците од корупција според

²⁷ Европска комисија, Македонија Извештај за напредок, (2014), http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2014/20141008-the-former-yugoslav-republic-of-macedonia-progress-report_en.pdf увид на 16.11.2014

²⁸ Државна комисија за спречување на корупција, Годишен извештај за работата на Државната комисија за спречување на корупцијата во 2013 година <http://www.dksk.org.mk/images//godisen%20izvestaj%20dksk%202013.pdf> увид на 16.11.2014

²⁹ Државна комисија за спречување на корупција, Информации добиени преку Законот за слободен пристап до информации од јавен карактер, ноември 2014

³⁰ Државен завод за ревизија, Информации добиени преку Законот за слободен пристап до информации од јавен карактер, ноември 2014

³¹ Центар за граѓански комуникации, (2013), Мониторинг на јавните набавки на локално ниво. Извештај бр.2 <http://www.ccc.org.mk/images/stories/local2.pdf> увид на 16.11.2014

ДКСК³² што значи дека во случаи кога има избегнување на транспарентно работење се појавува сомнеж за можности од корупција. Законот за концесии и ЈПП се темели врз начелата на транспарентност, недискриминација и еднаков третман и со самиот факт дека вклучува принцип на транспарентност се поставени предусловите за спречување на корупција.³³ Законот за концесии и ЈПП прави разлика помеѓу договорите за ЈПП во форма на концесија, и договорите за ЈПП во форма на јавна набавка. Првите се објавуваат на ЕСЈН во посебен модул за концесии³⁴, додека за вториве огласот може да се објави на ЕСЈН со исклучок на тендерската документација која треба да биде во хартиена форма или на магнетен медиум.³⁵ Исто така според Законот за јавни набавки, треба да се објави на ЕСЈН известување за склучениот договор за јавни набавки³⁶, што значи ова се однесува на договорите за ЈПП во форма на договор за јавна набавка. Овој начин на диференцирање на формите преку кои се објавува огласот или тендерската документација ги прави работите комплексни и упатува на различни практики и стандарди за објавување на огласите.

На страната на ЕСЈН за договори за ЈПП во форма на договор за јавна набавка објавен е оглас за само еден од доделените договори за ЈПП од регистарот на Министерството за економија.³⁷ Страната на ЕСЈН за договори за ЈПП во форма на договор за јавна набавка содржи и нови договори кои не се пренесени во регистарот на Министерството за економија бидејќи регистарот на Министерството се уште има само 15 доделени договори за ЈПП од кои 14 се однесуваат на

³² Државна комисија за спречување на корупција, (2013), Прирачник за интегритет и судир на интереси http://www.dksk.org.mk/images/banners/priracnik%20mk_final.pdf увид на 16.11.2014

³³ Интервју со Мирослав Трајановски, експерт за јавно приватно партнерство, одржано на 14.11.2014

³⁴ Биро за јавни набавки, (2014), Извештај за активностите на Бирото за јавни набавки во функционирањето на системот на јавните набавки за 2013 година http://bjn.gov.mk/bjn-portal/wordpress/wp-content/uploads/Izvestaj_na_BJN_za_2013.pdf увид на 17.11.2014, Закон за концесии и ЈПП, член 19. Службен весник на РМ 6/12. Интернет страна на Службен весник на РМ

<http://www.slvesnik.com.mk/Issues/1BBEAEF47555D04EAADF6F12B7E0A9D.pdf> увид на 17.11.2014

³⁵ Закон за јавни набавки – пречистен лист, работна верзија 10.09.2014, член 22 и 37 Интернет страна на Бирото за јавни набавки <http://bjn.gov.mk/bjn-portal/wordpress/?documents=%D0%BF%D1%80%D0%B5%D1%87%D0%B8%D1%81%D1%82%D0%B5%D0%BD-%D1%82%D0%B5%D0%BA%D1%81%D1%82-%D0%BD%D0%B0-%D0%B7%D0%B0%D0%BA%D0%BE%D0%BD%D0%BE%D1%82-%D0%B7%D0%B0-%D1%98%D0%B0%D0%B2%D0%BD%D0%B8%D1%82%D0%B5-2> увид на 17.11.2014 ; Закон за концесии и ЈПП, член 15 и 19 Службен весник на РМ 6/12. Интернет страна на Службен весник на РМ

<http://www.slvesnik.com.mk/Issues/1BBEAEF47555D04EAADF6F12B7E0A9D.pdf> увид на 17.11.2014

³⁶ Закон за јавни набавки – пречистен лист, работна верзија 10.09.2014, член 55 Интернет страна на Бирото за јавни набавки <http://bjn.gov.mk/bjn-portal/wordpress/?documents=%D0%BF%D1%80%D0%B5%D1%87%D0%B8%D1%81%D1%82%D0%B5%D0%BD-%D1%82%D0%B5%D0%BA%D1%81%D1%82-%D0%BD%D0%B0-%D0%B7%D0%B0%D0%BA%D0%BE%D0%BD%D0%BE%D1%82-%D0%B7%D0%B0-%D1%98%D0%B0%D0%B2%D0%BD%D0%B8%D1%82%D0%B5-2> увид на 17.11.2014

³⁷ Интернет страна на ЕСЈН / Известување за склучен договор за јавна набавка на општина Битола за воспоставување на зонски систем за паркирање на територијата на Општина Битола <https://e-nabavki.gov.mk/PublicAccess/home.aspx#/dossie-acpp/76c14be0-dfd9-4bf0-9937-69074371dc43> увид на 15.11.2014 ; Интернет страна на Министерството за економија

http://www.economy.gov.mk/javno_privatno_partnerstvo.html увид на 17.11.2014

локалните власти. Забележливо е дека сепак регистарот на Министерството и во поглед на впишаните доделени договори за ЈПП не е целосен.³⁸

Број на податоци кои недостасуваат за доделените договори за ЈПП во регистарот на Министерството за економија од 14-те доделени договори за ЈПП кои се однесуваат на локалните власти:

Податок кој недостасува/ Број на доделени договори за ЈПП за локални власти на кои недостасува:

Локација на јавното приватно партнерство – 1

Сопственост на објект на јавното приватно партнерство – 4

Концесиски надоместок за јавното приватно партнерство – 4

Пренос на стварни права и/или плаќање надомест во пари од страна на јавниот партнер – 9

Времетраење на договорот – 1

Вредност на склучениот договор – 6

Дали има институционално јавно приватно партнерство – 8³⁹

На барањето на Аналитика за дополнување на листата со овие информации кои недостасуваат, Министерството за економија одговори дека во регистарот се внесуваат податоците преземени од обрасците доставени од страна на јавните партнери, односно дека со бараните информации располагаат органите надлежни за спроведување на предметните договори за ЈПП.⁴⁰ Со ова се прекршува Уредбата за формата, содржината и начинот на водење на регистарот на доделени договори за воспоставување на ЈПП и за формата и содржината на образецот за доделени договори за воспоставување на ЈПП бидејќи истиот предвидува дека регистарот е јавен, дека треба да ги содржи сите промени и дека ги содржи следниве елементи⁴¹:

Евиденцискиот лист од Регистарот ги содржи следните рубрики:

- реден број;

³⁸ Интернет страна на ЕСЈН / договори за јавна набавка на работа или услуга <https://e-nabavki.gov.mk/PublicAccess/home.aspx#/notices> увид на 16.11.2014 ; Интернет страна на Министерството за економија http://www.economy.gov.mk/javno_privatno_partnerstvo.html увид на 17.11.2014

³⁹ Интернет страна на Министерството за економија http://www.economy.gov.mk/javno_privatno_partnerstvo.html увид на 17.11.2014

⁴⁰ Министерство за економија, Информации добиени преку Законот за слободен пристап до информации од јавен карактер, септември 2014

⁴¹ Уредба за формата, содржината и начинот на водење на регистарот на доделени договори за воспоставување на јавно приватно партнерство и за формата и содржината на образецот за доделени договори за воспоставување на јавно приватно партнерство. Интернет страна на Министерството за економија http://www.economy.gov.mk/javno_privatno_partnerstvo.html увид на 17.11.2014

- регистарски број и датум на упис;
- назив и седиште на јавниот партнер;
- категорија на јавниот партнер;
- назив и седиште на приватниот партнер;
- вид и предмет на јавно приватното партнерство;
- локација на јавно приватното партнерство;
- сопственост на објектот на јавно приватно партнерство;
- надоместок за јавно приватно партнерство;
- пренос на стварни права и/или плаќање на надомест во пари од страна на јавниот партнер;
- датум на склучување на договорот;
- времетраење на договорот;
- вредност на склучениот договор (проценета вредност на инвестицијата);
- институционално јавно приватно партнерство;
- вид на постапка за доделување на договорот;
- искористено правото на жалба; и
- забелешка⁴²

Уште еден недостаток во поглед на транспарентноста и отчетноста е констатиран при обидот за интервју со претставници на 7 локални власти и 4 приватни партнери кои добиле договор за ЈПП, од кои само 3 локални власти и 2 приватни партнери одговорија позитивно на барањата. Доколку се анализираат огласите за ЈПП кои се однесуваат на локалните власти објавени на ЕСЈН за договори за ЈПП во форма на јавни набавки може да се забележи проактивност на одредени општини и нивна доследност во отчетноста и транспарентноста – имено општина Битола има објавено 5, а општина Охрид 6 огласи за ЈПП.⁴³ Медиумите во 2013 година известија за јавното претпријатие Комунално – Струга, кое одбило да дава изјави за постапката за склучување на договори за ЈПП, со што се отвара сомнеж дали се е направено согласно законските прописи кои

⁴² Уредба за формата, содржината и начинот на водење на регистарот на доделени договори за воспоставување на јавно приватно партнерство и за формата и содржината на образецот за доделени договори за воспоставување на јавно приватно партнерство. Интернет страна на Министерството за економија http://www.economy.gov.mk/javno_privatno_partnerstvo.html увид на 17.11.2014

⁴³ Интернет страна на ЕСЈН / договори за јавна набавка на работа или услуга <https://e-nabavki.gov.mk/PublicAccess/home.aspx#/notices> увид на 16.11.2014

ја третираат оваа проблематика.⁴⁴ За работите да бидат уште покомплексни огласите за ЈПП кои се во форма на концесија за јавни услуги и јавни работи се објавуваат на друго место во ЕСЈН.⁴⁵ Ова повторно прави забуна во врска со бројот на договори за ЈПП и напорите за истражување на областа. Споредено со регистарот на Министерството за економија 7 огласи⁴⁶ се објавени тука, што може значи дека не сите огласи се оствариле во договор. Но, нема податоци за нивниот исход, иако се објавени податоци за договорниот орган, предмет на огласот, датум на објава, а тендерската документација е дадена во прилог.⁴⁷ На оваа страна на ЕСЈН за договори за ЈПП во форма на концесија има и други огласи, вкупно 30 кои се однесуваат на локалните власти. Од овие огласи некои се однесуваат на истиот оглас, односно имало случај на дополнување на огласот. Нема целосно име за предметот на огласот, имено во делот предмет на огласот има информација само дека се работи за договор за ЈПП, што ја отежнува анализата за областите за кои има ваков оглас.⁴⁸ Понатаму, доколку се погледат интернет страните на локалните власти кои веќе имаат договор за ЈПП, кај некои можат да се најдат информации за огласите и сл., а во однос на содржински информации за проектот, кратки информации обично се објавуваат во медиумите.⁴⁹ Интервјуирираниот експерт посочува дека наспроти оваа практика, во ЕУ можат да се најдат подетални информации за проекти за ЈПП.⁵⁰

-Мерки за превенција од корупција

Од интервјуата со општините се заклучи дека постапката за доделување на договор за ЈПП е законски утврдена⁵¹ и како таква ја минимизира можноста од корупција. Претставникот пак на Стентон Градба вели дека во сите делови од постапката за ЈПП може технички на пример да се фаворизира - со поставените критериуми, услови.⁵² Критериумите за Стентон Градба за постапката

⁴⁴ ТВН телевизија, (2013), Комунално - Струга, во тајност чува информации

<http://www.tvn.mk/vesti/struga/14105-komunalno-struga-tajno-cuva-informacii> увид на 16.11.2014

⁴⁵ Интернет страна на ЕСЈН/концесии <https://www.e-nabavki.gov.mk/PublicAccess/ConcessionAnnouncements/> увид на 17.11.2014.

⁴⁶ Може да се работи за 8 бидејќи еден од огласите на ЈП Комунално Струга има предмет на договорот во регистарот на Министерството за економија со предмет наведен само како концесија на јавна услуга, недоволно за споредба со огласот на интернет страната на ЕСЈН за договори за ЈПП како концесија.

Интернет страна на ЕСЈН/концесии <https://www.e-nabavki.gov.mk/PublicAccess/ConcessionAnnouncements/> увид на 17.11.2014 ; Интернет страна на Министерството за економија http://www.economy.gov.mk/javno_privatno_partnerstvo.html увид на 17.11.2014

⁴⁷ Иако тендерската документација е ставена да се кликне на неа и погледне, за разлика од огласите за ЈПП во форма на договор на јавна набавка или работа, овие огласи за ЈПП во форма на концесија имаат најверојатно техничка пречка за да бидат симнати. По нивно кликање или не се појавуваат или се појавуваат, но повторно не може да се погледне нивната содржина. Интернет страна на ЕСЈН/концесии <https://www.e-nabavki.gov.mk/PublicAccess/ConcessionAnnouncements/> увид на 17.11.2014

⁴⁸ Интернет страна на ЕСЈН/концесии <https://www.e-nabavki.gov.mk/PublicAccess/ConcessionAnnouncements/> увид на 17.11.2014

⁴⁹ Бидејќи се работи за повеќе договорни органи нема да бидат наведени поединечните информации за различните ЈПП на интернет страните на договорните органи и во медиумите.

⁵⁰ Интервју со Мирослав Трајановски, експерт за јавно приватно партнерство, одржано на 14.11.2014

⁵¹ Интервју со Бошко Стојанов, Општина Ѓорче Петров, одржано на 6.11.2014 ; Интервју со Слободан Бончаноски, Општина Битола, одржано на 7.11.2014

⁵² Интервју со претставник од Стентон Градба ДОО Битола, одржано на 7.11.2014

во која учествувале се нормални⁵³, додека за Еко Флор се високи, но не се страшни.⁵⁴ Двете интервјуирани фирми имаат позитивно мислење за одвивањето на постапката во која учествувале.⁵⁵ Како дел од добри примери за превенција од корупција беше наведена тенденцијата за електронизацијата на постапката, со што се намалува влијанието од човечки фактор, а со тоа и ризиците од корупција.⁵⁶ Во истата насока е и позитивната оценка од страна на Европската комисија за тоа дека законодавството за доделување на јавни договори кое пропишува тендерска документација да се објавува во електронска форма и бесплатно ја има зголемено транспарентноста на процесот на јавни набавки.⁵⁷ Од 19-те огласи за ЈПП на ЕСЈН за договори за јавна набавка 11 се со е-аукција, односно ова претежно се однесува на новите од 2013 година наваму.⁵⁸ Едно мислење е дека и да има и електронски и писмени понуди нема разлика во однос на влијание врз можности од корупција.⁵⁹

Се смета за добра практика вклучување на стручни лица во постапката на оценување на понудите со што се овозможува подобра евалуација и обид за спречување на корупција⁶⁰, иако овие надворешни стручни лица немаат право на глас.⁶¹ Освен тоа, конкуренцијата е мерка за добивање на поквалитетна понуда од страна на приватниот партнер како што е и констатирано од Центарот за граѓански комуникации при нивниот надзор на јавните набави.⁶² Од интернет страната на ЕСЈН во однос на доделените договори за ЈПП во форма на јавна набавка, од сите 4 доделени договори кои се однесуваат на локалните власти објавени на оваа платформа, во 3 добиле по само една понуда, додека само еден тендер добил 6 понуди.⁶³ Од друга страна едно мислење е дека конкуренција во постапката за ЈПП не е фактор за да нема корупција, тоа е само подобра придобивка за општината.⁶⁴ Доколку и една фирма ги исполни условите, може да го добие тендерот на отворена постапка, кој е и најчестиот вид на постапка кај ЈПП. Доколку има и случај на ограничена постапка, значи дека конкуренцијата е уште поголема, и со тоа уште помали шанси за корупција. И добро е да има високи критериуми бидејќи се работи за договори кои траат со

⁵³ Интервју со претставник од Стентон Градба ДОО Битола, одржано на 7.11.2014

⁵⁴ Телефонско интервју со Дејан Зоксимовски, Еко Флор компани ДООЕЛ Скопје, одржано на 6.11.2014

⁵⁵ Интервју со претставник од Стентон Градба ДОО Битола, одржано на 7.11.2014; Телефонско интервју со Дејан Зоксимовски, Еко Флор компани ДООЕЛ Скопје, одржано на 6.11.2014

⁵⁶ Телефонско интервју со Дејан Зоксимовски, Еко Флор компани ДООЕЛ Скопје, одржано на 6.11.2014; Интервју со Слободан Бончаноски, Општина Битола, одржано на 7.11.2014

⁵⁷ Европска комисија, Македонија Извештај за напредок, (2014),

http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2014/20141008-the-former-yugoslav-republic-of-macedonia-progress-report_en.pdf увид на 16.11.2014

⁵⁸ Интернет страна на ЕСЈН/ договори за јавна набавка на работа или услуга <https://e-nabavki.gov.mk/PublicAccess/home.aspx#/notices> увид на 16.11.2014

⁵⁹ Интервју со Мирослав Трајановски, експерт за јавно приватно партнерство, одржано на 14.11.2014

⁶⁰ Интервју со претставник од Стентон Градба ДОО Битола, одржано на 7.11.2014 ; Интервју со Мирослав Трајановски, експерт за јавно приватно партнерство, одржано на 14.11.2014

⁶¹ Интервју со Мирослав Трајановски, експерт за јавно приватно партнерство, одржано на 14.11.2014

⁶² Центар за граѓански комуникации, (2013), Мониторинг на јавните набавки на локално ниво. Извештај бр.2 <http://www.ccc.org.mk/images/stories/local2.pdf> увид на 16.11.2014

⁶³ Интернет страна на ЕСЈН/ договори за јавна набавка на работа или услуга <https://e-nabavki.gov.mk/PublicAccess/home.aspx#/notices> увид на 16.11.2014

⁶⁴ Интервју со Бошко Стојанов, Општина Ѓорче Петров, одржано на 6.11.2014

години и мора да се има квалитетен партнер кој треба да врши јавни услуги.⁶⁵ Секако дека одговорноста е уште поголема со оглед на фактот дека се работи за договори кои траат подолго време и се со повисока вредност. Имено од регистарот на Министерството за економија од податоците кои се достапни за доделените договори за ЈПП кои се однесуваат на локалните власти, најкраток договор е од 5,5 години, а најдолг од 35 години, а од достапните информации за сумите највисока е сума од повеќе од 12 милиони евра.⁶⁶ Од податоците на ЕСЈН од 4-те склучени договори за ЈПП во форма на договор за јавна набавка кои се однесуваат на локалните власти, најкраток договор е од 1 година, а најдолг од 12 години, додека најнизок е од нешто повеќе од 1 милион денари, а највисок до над 104 милиони денари.⁶⁷

Понатаму, дел од огласите за ЈПП објавени на ЕСЈН во форма на договор за јавна набавка се поништени, некои и повеќе пати.⁶⁸ Бидејќи ова е нова материја, целиот процес е процес на учење според интервјуирираниот експерт.⁶⁹ Само за илустрација, од 16 огласи објавени на ЕСЈН за ЈПП кои вклучуваат локални власти а се во форма на договор за јавна набавка⁷⁰ 9 биле поништени од кои некои по два пати. Во однос на причините за поништување наведени се: 3 во кои не била поднесена ниту една прифатлива или соодветна понуда, 2 случаи во кои не била поднесена ниту една понуда, и по еден случај за следниве ситуации: договорниот орган не може да изврши избор на најповолна понуда поради битни повреди на Законот за јавните набавки согласно со член 210 од Законот, бројот на кандидати е понизок од минималниот број предвиден за постапките за доделување на договор за јавна набавка согласно со овој закон, постапката ја поништува Државната комисија за жалби, и оценка дека тендерската документација содржи битни пропусти или недостатоци, до моментот на отворање на понудите.⁷¹ До сега според јавните податоци има еден раскинат договор на договорниот орган општина Свети Николе во областа осветлување поради неисполнување на обврските од истиот од страна на приватниот партнер.⁷²

Претставникот од општина Битола поконкретно објаснува дека за ЈПП треба да постои интерес од двете страни. Инвестиции во водовод или канализација не се интересни за приватниот сектор, затоа во тоа треба да инвестира општината. Добра практика која општина Битола ја применува е дека со изјава на интерес започнува комуникација со потенцијални заинтересирани страни за

⁶⁵ Интервју со Мирослав Трајановски, експерт за јавно приватно партнерство, одржано на 14.11.2014

⁶⁶ Интернет страна на Министерството за економија

http://www.economy.gov.mk/javno_privatno_partnerstvo.html увид на 17.11.2014

⁶⁷ Интернет страна на ЕСЈН/ договори за јавна набавка на работа или услуга <https://e-nabavki.gov.mk/PublicAccess/home.aspx#/notices> увид на 16.11.2014

⁶⁸ Интернет страна на ЕСЈН/ договори за јавна набавка на работа или услуга <https://e-nabavki.gov.mk/PublicAccess/home.aspx#/notices> увид на 16.11.2014

⁶⁹ Интервју со Мирослав Трајановски, експерт за јавно приватно партнерство, одржано на 14.11.2014

⁷⁰ Иако на ЕСЈН во делот договори за јавна набавка на работа или услуга се објавени 20 огласи за ЈПП, од кои 17 се однесуваат на локални власти, всушност се 19 огласи и 16 на локални власти бидејќи еден идентичен оглас е објавен два пати. Интернет страна на ЕСЈН/ договори за јавна набавка на работа или услуга <https://e-nabavki.gov.mk/PublicAccess/home.aspx#/notices> увид на 16.11.2014

⁷¹ Интернет страна на ЕСЈН/ договори за јавна набавка на работа или услуга <https://e-nabavki.gov.mk/PublicAccess/home.aspx#/notices> увид на 16.11.2014

⁷² Телефонско интервју со Мики Мишев, Општина Свети Николе, одржано на 11.11.2014

запознавање на партнери. Како екипа се дефинираат правилата на игра и со искуства и сугестии на приватните партнери се дефинира моделот на договорот што потоа е техничка постапка.⁷³ „За ЈПП мора да има интерес од двата партнера во постапката за изјава на интерес, но кога ги имате веќе дефинирано правилата на игра нема гаранција кој ќе победи. За сите важат истите правила. Штом почне постапката влијанието е занемарливо.“⁷⁴ Претставникот од општина Битола вели дека не се експерти во секоја област и дека потребно им е укажување од приватниот сектор. „Секој ЈПП е случај за себе, нема урнек“⁷⁵. Напорите на општина Битола да информира за огласите за ЈПП и да спроведе консултација со приватниот сектор може се толкува и како придонес кон обезбедување на поголема конкуренција, односно поголем број на понудувачи. Имено за постапката за зонско паркирање на општината Битола се пријавиле 6 понудувачи.⁷⁶

Во однос на конкретните мерки за превенција од корупција, значајно е да се наведе дека тендерските документации содржат делови кои се однесуваат на судир на интереси и заштита од корупција. Доколку се анализираат трите јавно достапни тендерски документации на страната на ЕСЈН за договори за ЈПП во форма на договор за јавна набавка, може да се забележи висок степен на униформираност во делот за превенција од судир на интереси што се однесува на договорниот орган, како и барање за заштита од корупција во однос на приватниот партнер⁷⁷, со што се преземаат превентивни мерки во однос на можноста од судир на интереси и корупција. Ова може да се смета за добра практика.

Дел кој се однесува на спречување на судир на интереси:

1.11 Спречување на судир на интереси

1.11.1 За спречување на судир на интересите во постапките за доделување на договорот за воспоставување јавно приватно партнерство соодветно се применуваат одредбите од Законот за спречување судир на интереси.

1.11.2 Носителот на набавката не смее, при извршување на договорот за воспоставување јавно приватно партнерство, да ангажира лица кои биле вклучени во евалуација на понудите поднесени

⁷³ Интервју со Слободан Бончаноски, Општина Битола, одржано на 7.11.2014

⁷⁴ Интервју со Слободан Бончаноски, Општина Битола, одржано на 7.11.2014

⁷⁵ Интервју со Слободан Бончаноски, Општина Битола, одржано на 7.11.2014

⁷⁶ Интернет страна на ЕСЈН / Известување за склучен договор за јавна набавка на општина Битола за воспоставување на зонски систем за паркирање на територијата на Општина Битола <https://e-nabavki.gov.mk/PublicAccess/home.aspx#/dossie-acpp/76c14be0-dfd9-4bf0-9937-69074371dc43> увид на 15.11.2014

⁷⁷ Интернет страна на ЕСЈН/ договори за јавна набавка на работа или услуга: Изградба на административно деловно трговска зграда, која вклучува изградба на затворен зелен пазар – исправка <https://e-nabavki.gov.mk/PublicAccess/home.aspx#/dossie-attachment/f4d9230e-fdb3-4de6-8b57-c9bfba944dee> ; Изградба на административно деловно трговска зграда која вклучува изградба на затворен зелен пазар – измена/дополнување на тендерска документација <https://e-nabavki.gov.mk/PublicAccess/home.aspx#/dossie-attachment/012241fe-2fb2-4d07-afe1-079311c3326b> ; Систем за електронско управување со паркинзи – исправка <https://e-nabavki.gov.mk/PublicAccess/home.aspx#/dossie-attachment/952aa929-2d8e-44d7-be79-4494d100a688> увид на 16.11.2014

во постапка за доделување на договорот за воспоставување јавно приватно партнерство, во времетраење на договорот. Во тој случај договорот се смета за ништовен.

1.11.3 Во постапката за доделување на договорот за воспоставување јавно приватно партнерство, одговорното лице, претседателот, зам. на претседателот, членовите и зам. на членовите на комисијата за јавно приватно партнерство, како и одговорното лице потпишуваат изјава за непостоење судир на интереси која претставува дел од досието од спроведена постапка.

1.11.4 Во случај на судир на интереси кај одговорното лице, претседателот, неговиот заменик, членовите и нивните заменици во комисијата за јавно приватно партнерство, истите се повлекуваат од работа на комисијата и се заменуваат со други лица.

1.11.5 Во случај на судир на интереси кај одговорното лице, истото со посебно решение овластува друго лице од редот на функционерите или вработените кај јавниот партнер да ги донесе соодветните одлуки и да го потпише договорот.⁷⁸

Дел кој се однесува на превенција од корупција:

2.1 Јавниот партнер ќе го исклучи од постапката за доделување на договор за воспоставување јавно приватно партнерство секој приватен партнер:

- на кој во последните 5 години му била изречена правосилна пресуда за учество во злосторничка организација, корупција, измама или перење пари;

2.2.2 За докажување на својата лична состојба, приватниот партнер ги доставува следните документи:

- изјава на приватен партнер дека во последните 5 години не му била изречена правосилна пресуда за учество во злосторничка организација, корупција, измама или перење пари;

2.5.4 Против субјектот кој ја обезбедува техничка или професионална поддршка не смее да е изречена правосилна пресуда за учество во криминална организација, корупција, измама или за перење на пари.⁷⁹

Исто така и членовите на комисијата за избор на приватниот партнер потпишуваат изјави за непостоење судир на интереси⁸⁰. Сепак до денот на отворање на понудите членовите на

⁷⁸ Интернет страна на ЕСЈН / договори за јавна набавка на работа или услуга Изградба на административно деловно трговска зграда која вклучува изградба на затворен зелен пазар – измена/дополнување на тендерска документација <https://e-nabavki.gov.mk/PublicAccess/home.aspx#/dossie-attachment/012241fe-2fb2-4d07-afe1-079311c3326b> увид на 16.11.2014

⁷⁹ Интернет страна на ЕСЈН / договори за јавна набавка на работа или услуга Изградба на административно деловно трговска зграда која вклучува изградба на затворен зелен пазар – измена/дополнение на тендерска документација <https://e-nabavki.gov.mk/PublicAccess/home.aspx#/dossie-attachment/012241fe-2fb2-4d07-afe1-079311c3326b> увид на 16.11.2014

⁸⁰ Телефонско интервју со Мики Мишев, Општина Свети Николе, одржано на 11.11.2014; Интервју со Слободан Бончаноски, Општина Битола, одржано на 7.11.2014

комисијата не знаат кој ќе се пријави. Постои случај на јавна набавка во која член на комисија имал акции во фирма која конкурирала и тоа лице побарало изземање од комисијата. „Ние не можеме да знаеме дали нашите вработени имаат интереси кои се косат со тендерот освен ако самите не се пријават“.⁸¹ Други мерки со кои располагаат или ги подготвуваат општините се оние како подготовка на стратегија за управување со ризици од корупција во јавни набавки, или етички кодекс, или линија за пријавување на корупција итн.⁸² Претставникот од општина Ѓорче Петров посочи дека во холот на општината го имаат истакнато етичкиот кодекс. Имено претставникот од општината тврди дека нема целосна заштита од корупција, но дека општината ги презема сите превентивни мерки за да не дојде до корупција.⁸³

Интересен момент е отсуството на жалби за сите 15 доделени договори за ЈПП според регистрот на Министерството за економија.⁸⁴ Центарот за граѓански комуникации во своите анализи општо на јавните набавки укажуваат дека намалувањето на жалбите можеби се должи на недоверба во системот⁸⁵, но сепак интервјуираните лица потврдија дека отсуството од жалби е напротив знак дека постапката за ЈПП била добро спроведена.⁸⁶ Еден од најинтересните наоди е фактот дека на страната на Државната комисија за жалби по јавни набавки има низа на решенија за жалби по постапка за ЈПП. Ова е уште една потврда дека регистарот на доделени договори за ЈПП на Министерството за економија не е ажуриран. Имено за 2013, Државната комисија за жалби по јавни набавки имала 8 предмети за ЈПП.⁸⁷ Од овие 8 жалби по постапки за ЈПП кои се однесуваат на локалните власти по кои одлучувала Државната комисија за жалби по јавни набавки за 2013, само 1 е уважена⁸⁸, додека 4 се одбиваат како неосновани.⁸⁹

⁸¹ Интервју со Слободан Бончаноски, Општина Битола, одржано на 7.11.2014

⁸² Интервју со Бошко Стојанов, Општина Ѓорче Петров, одржано на 6.11.2014; Интервју со Слободан Бончаноски, Општина Битола, одржано на 7.11.2014

⁸³ Интервју со Бошко Стојанов, Општина Ѓорче Петров, одржано на 6.11.2014

⁸⁴ Интернет страна на Министерството за економија

http://www.economy.gov.mk/javno_privatno_partnerstvo.html увид на 17.11.2014

⁸⁵ Центар за граѓанско комуникации, (2013), Извештај од мониторингот на јавните набавки во Република Македонија 4/2012. Извештај бр.16 http://www.ccc.org.mk/images/stories/16_kvartalen_mak.pdf увид на 16.11.2014

⁸⁶ Интервју со претставник од Стентон Градба ДОО Битола, одржано на 7.11.2014 ; Телефонско интервју со Дејан Зоксимовски, Еко Флор компани ДООЕЛ Скопје, одржано на 6.11.2014 ; Интервју со Мирослав Трајановски, експерт за јавно приватно партнерство, одржано на 14.11.2014

⁸⁷ Државна комисија за жалби по јавни набавки, (2014), Годишен извештај за работата на Државната комисија за 2013 http://dkzjn.mk/files/GI_DKZJN_2013.pdf увид на 16.11.2014

⁸⁸ Интернет страна на Државна комисија за жалби по јавни набавки/ Решенија од 9 седница http://www.dkzjn.mk/files/Resenija_od_9_sednica_27.02.2013.pdf увид на 16.11.2014

⁸⁹ Интернет страна на Државна комисија за жалби по јавни набавки/ Решенија од 2 седница http://www.dkzjn.mk/files/Resenija_od_2_sednica_09.01.2013.pdf увид на 16.11.2014 ; Интернет страна на Државна комисија за жалби по јавни набавки/ Решенија од 12 седница

http://www.dkzjn.mk/files/Resenija_od_12_sednica_20.03.2013.pdf увид на 16.11.2014 ; Интернет страна на

Државна за жалби по јавни набавки/ Решенија од 6 седница

http://www.dkzjn.mk/files/Resenija_od_6_sednica_06.02.2013.pdf увид на 16.11.2014 ; Интернет страна на

Државна комисија за жалби по јавни набавки/ Решенија од 14 седница

http://www.dkzjn.mk/files/Resenija_od_14_sednica_03.04.2013.pdf увид на 16.11.2014

-Констатирани ризици од корупција

Една од интервјуираните фирми ја опиша корупцијата во областа паркинзи како „ситна“ и „лична“ алудирајќи на случаи на малтретирање од страна на државните службеници во врска со обврската за плаќање на паркингот, предметот на нивниот договор за ЈПП. „Со цел град си судрен“ – дополнуваат во врска со непопуларноста за плаќање паркинг. Истата фирма констатираше дека не слушнала за корупција во областа паркинзи во која работат бидејќи се работи за мали суми, додека проблем е областа осветлување.⁹⁰ Исто така еден од одговорите е дека „корупцијата е можна во секој сегмент“⁹¹. Испитаниците укажаа на фактот дека до сега немало случај на корупција,⁹² дека имало едно испитување од МВР на концесија за пазар и се покажало дека истата е школски пример.⁹³ И од страна на приватниот сектор интервјуираното лице потврди дека нема лично искуство со корупција во ЈПП и не слушнал за корупција во ЈПП.⁹⁴ Во насока на организирање надзор над спроведувањето на договорите, Европската комисија констатира отсуство на институција назначена за ефикасна и навремена контрола и надзор над јавните набавки, концесии, ЈПП и извршување на договорите.⁹⁵ Во однос на областите на огласите и договорите за ЈПП, од 16 огласи за ЕСЈН за договори за ЈПП во форма на договор за јавна набавка, дури 9 се во областа енергетика, имено претежно осветлување⁹⁶, додека според регистарот на Министерството за економија од 14 доделени договори за ЈПП кои се однесуваат на локалните власти, 6 се во областа на енергетиката.⁹⁷ Законот за концесии и ЈПП предвидува надзор на спроведувањето на договорот за ЈПП и реализацијата на доделениот договор.⁹⁸ Договорите за ЈПП имаат редовен инспекциски надзор и приватниот партнер треба да поднесува финансиски извештај до јавниот. Има механизми за заштита на јавниот партнер.⁹⁹

-Недоречености во договор за ЈПП и во Законот за концесии за ЈПП

Една од фирмите укажа на тоа дека во постапката не се соочиле со проблем, но дека нејасен и недефиниран е договорот и дека во практика се појавуваат нови ситуации кои не се опфатени со договорот. Проблемот е во тоа дека се работи за еден од првите договори за ЈПП, па не се предвидени некои ситуации. На пример не биле решени некои градежни дозволи кои фирмата

⁹⁰ Интервју со претставник од Стентон Градба ДОО Битола, одржано на 7.11.2014

⁹¹ Интервју со Мирослав Трајановски, експерт за јавно приватно партнерство, одржано на 14.11.2014

⁹² Интервју со Бошко Стојанов, Општина Ѓорче Петров, одржано на 6.11.2014

⁹³ Интервју со Слободан Бончаноски, Општина Битола, одржано на 7.11.2014

⁹⁴ Телефонско интервју со Дејан Зоксимовски, Еко Флор компани ДООЕЛ Скопје, одржано на 6.11.2014

⁹⁵ Европска комисија, Македонија Извештај за напредок, (2014)

http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2014/20141008-the-former-yugoslav-republic-of-macedonia-progress-report_en.pdf увид на 16.11.2014

⁹⁶ Интернет страна на ЕСЈН / договори за јавна набавка на работа или услуга <https://e-nabavki.gov.mk/PublicAccess/home.aspx#/notices> увид на 16.11.2014

⁹⁷ Интернет страна на Министерството за економија

http://www.economy.gov.mk/javno_privatno_partnerstvo.html увид на 17.11.2014

⁹⁸ Закон за концесии и ЈПП, член 53, Службен весник на РМ 6/12. Интернет страна на Службен весник на РМ <http://www.slvesnik.com.mk/Issues/1BBEAE47555D04EAADF6F12B7E0A9D.pdf> увид на 17.11.2014

⁹⁹ Интервју со Мирослав Трајановски, експерт за јавно приватно партнерство, одржано на 14.11.2014

сама морала да ги обезбеди, а требало тоа општината да го направи, и тоа дополнително ја чинело фирмата 10-20.000 евра.¹⁰⁰

Интервјуирианиот експерт појаснува дека новиот Закон за концесии и ЈПП во однос на постапката за ЈПП упатува на Законот за јавни набавки. Ова е проблематично од аспект на тоа што не е доволно прецизен делот од ЈПП кој упатува на законот за јавни набавки. Тој вели дека ова се толкува широко и во практика се применува целиот Закон за јавни набавки. Тоа е проблематично бидејќи идејата за ЈПП е „јас не трошам пари“, а на јавни набавки „јас трошам пари“, имено дека поради лимитираниот буџет, ЈПП е начин да го премости јазот. Претходната верзија на законот за ЈПП беше интегрален текст.¹⁰¹

- Совет за јавно набавки, Совет за ЈПП и Министерство за економија

Министерството за економија во своето Одделение за ЈПП има само две вработени лица, односно се соочува со големи предизвици во своето функционирање.¹⁰² Оваа ситуација не му го дава потребниот капацитет да биде централен контакт за ЈПП. Недоволниот административен капацитет на Министерството за економија за ефикасно спроведување на Законот за концесии и ЈПП го потврдува и Европската комисија.¹⁰³ Доказ за ова е неажурираниот регистар на доделени договори за ЈПП. Институционализирањето на спроведувањето на постапки за ЈПП се комплетира и со Советот за јавни набавки, кој според експертот е и некаков филтер во однос и на корупција бидејќи дава согласност за договорите за ЈПП¹⁰⁴, додека според општина Битола Советот се меша во работата на општината како да ја спроведат постапката.¹⁰⁵ „Советот за јавни набавки предлага да не се земе економски најповолна понуда, пристап според кој освен цена се вреднуваат и одредени квалитети, туку најниска цена. Ние стручно 2 години го обработувавме ова, со нашето решение ќе заштедеваме повеќе. Бевме принудени да направиме компромис.“ објаснува претставникот на општина Битола.¹⁰⁶ И Европската комисија констатира дека не е во согласност со ЕУ законодавството Законот за јавни набавки да вели критериумот за најниска цена да се одбере и дека најповолна економска понуда може да биде избрана само со одобрение на Советот за јавни набавки. Дополнително, обврската за добивање на согласност од Советот за јавни набавки пред објавување на оглас претставува дополнителен административен товар.¹⁰⁷ Освен тоа, со

¹⁰⁰ Интервју со претставник од Стентон Градба ДОО Битола, одржано на 7.11.2014

¹⁰¹ Интервју со Мирослав Трајановски, експерт за јавно приватно партнерство, одржано на 14.11.2014

¹⁰² Агим Селами, (2012), Јавни приватни партнерства на локално ниво во Македонија – пречки и идни можности

¹⁰³ Европска комисија, Македонија Извештај за напредок, (2014)

http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2014/20141008-the-former-yugoslav-republic-of-macedonia-progress-report_en.pdf увид на 16.11.2014

¹⁰⁴ Интервју со Мирослав Трајановски, експерт за јавно приватно партнерство, одржано на 14.11.2014

¹⁰⁵ Интервју со Слободан Бончаноски, Општина Битола, одржано на 7.11.2014

¹⁰⁶ Интервју со Слободан Бончаноски, Општина Битола, одржано на 7.11.2014

¹⁰⁷ Европска комисија, Македонија Извештај за напредок, (2014)

http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2014/20141008-the-former-yugoslav-republic-of-macedonia-progress-report_en.pdf увид на 16.11.2014

Законот за концесии и ЈПП предвиден е и Совет за јавно приватно партнерство¹⁰⁸ кој се уште не е функционален како што заклучува и Европската комисија.¹⁰⁹ Преовладува трендот за избирање на понуда со најниска цена и во огласите за ЈПП во форма на договор за јавна набавка, имено од 19-те огласи за ЈПП на интернет страната на ЕСЈН за договори за ЈПП во форма на договор за јавна набавка, 14 биле со критериум најниска цена.¹¹⁰

Заклучоци и препораки

- Областа на ЈПП е нова, релативно неискористена, но секако со ризик од корупција во поглед на областите кои ги опфаќа и висината на сумите на договорите. Од друга страна, корупцијата се смета дека е застапена во областа на јавни набавки, иако има малку разрешници меѓу другото и поради недостатокот на ефикасни орудии за нејзино откривање или поради неспроведување на истите.
- Од истражувањето може да се констатира дека законски пропишаната постапка за ЈПП според мислењето на две од трите анализирани општини (општина Битола, Ѓорче Петров и Свети Николе) го сведува на минимум ризикот од корупција. Единствено укажување на корупција е за спроведување на договорот за ЈПП по завршување на постапката и е опишано како лична и ситна, што укажува на суптилноста на формата во која евентуално би се појавила корупцијата – на пример во четири очи итн. Ова укажува и на потребата од коруптивно-сензитивен надзор врз спроведувањето на договорите за ЈПП.
- Ризикот од корупција кај ЈПП не може да се генерализира како област со ризик на корупција, имено поважна улога игра фактот за која област тематски се работи, односно некои области како оние со поголеми суми се со поголем ризик од корупција.
- Отсуството на транспарентност укажува на сомнеж од можно незаконско работење, што во истражувањето се покажа со необјавувањето на сите огласи на ЕСЈН, нецелосниот регистар за доделени договори за ЈПП на Министерството за економија како и одбивањето за давање отчет на својата работа од страна на одредени локални власти и фирми кои добиле ЈПП, што можеби е и поради сензитивноста на темата.
- Ниту високите критериуми во тендерската документација, ниту случаите со недоволно конкуренција од пријавените приватни партнери, ниту поништувањето на постапките за ЈПП, ниту отсуството на жалби за договорите за ЈПП во регистарот на Министерството за економија се сметаат за проблематични области за ЈПП.
- За добра практика се сметаат деловите во тендерската документација за превенција од судир на интереси за јавниот партнер и деловите за превенција од корупција во однос на приватниот партнер. Друг позитивен исечок е водењето на дијалог со приватниот партнер за дефинирање на правилата за игра за постапката за ЈПП со што се зголемува и конкурентноста на истата.
- Дополнително, електронизацијата на постапката може да придонесе кон намалување на ризикот од корупција, исто и случајот на вклучување на стручни лица во комисиите за

¹⁰⁸ Закон за концесии и јавно приватно партнерство, член 13. Службен весник на РМ 6/12. Интернет страна на Службен весник на РМ <http://www.slvesnik.com.mk/Issues/1BBEAEB47555D04EAADF6F12B7EC0A9D.pdf> увид на 17.11.2014

¹⁰⁹ Европска комисија, Македонија Извештај за напредок, (2014) http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2014/20141008-the-former-yugoslav-republic-of-macedonia-progress-report_en.pdf увид на 16.11.2014

¹¹⁰ Интернет страна на ЕСЈН / договори за јавна набавка на работа или услуга <https://e-nabavki.gov.mk/PublicAccess/home.aspx#/notices> увид на 16.11.2014

доделување на договор за ЈПП. Меѓу позитивните практики се вбројуваат и потпишувањето на изјава за непостоење на судир на интереси кај анализираниите општини, како и други проекти во насока на зголемување на професионалноста, отчетноста, транспарентноста и борбата против корупцијата.

- Органите на системот најповикани во справувањето со корупцијата како ДКСК не се секогаш од помош во истражувања во областа корупција, а Одделението за ЈПП при Министерството за економија нема доволно капацитети да биде централен контакт за ЈПП. Исто така, нема единствен и целосен извор на информации за ЈПП.
- Нејасноста и кај посочениот договор за ЈПП и кај Законот за концесии и ЈПП ја отежнуваат имплементацијата на ЈПП. Инсистирањето на Советот за јавни набавки да се прифати најниска понудена цена не се смета за позитивен пример.
- Ова истражување е важно поради тоа што ЈПП е нова материја и скоро воопшто неистражувана во поглед на опасностите од корупција и судир на интереси. Сепак, истото е мал скроман увид во ситуацијата на терен темелејќи се на теренско истражување на мал број на чинители и треба да биде надворзан со следни потемелни истражувања во областа.

Врз основа на истражувањето, се препорачува:

Договорните органи да ги објавуваат огласите за ЈПП на ЕСЈН и на своите интернет страни.

Договорните органи да објавуваат на својата интернет страна информации за доделените договори за ЈПП.

Локалните власти да бидат отворени за соработка за истражувања во областа на борбата против корупција.

На ЕСЈН да постои информација дека двата вида на огласи за договори за ЈПП се објавуваат на посебно место како и да истите бидат поврзани.

Договорните органи пред започнување на постапката за ЈПП да се консултираат со потенцијалните заинтересирани праватни партнери со цел дефинирање на критериумите и зголемување на конкуренцијата меѓу понудувачите.

ДКСК да им ја олесни работата на граѓанскиот сектор и други чинители при истражување на корупција со одговарање на нивните барања и поддршка на истражувања од областа.

Советот за јавни набавки да ги почитува наодите од физибилити студијата за ЈПП и мислењето на договорните органи во поглед на потребата за одбирање на економски најповолна понуда.

Да се продолжи со практиката со вклучување на надворешни стручни лица во комисијата за доделување на ЈПП.

Законот за концесии и ЈПП да се прецизира во поглед на упатувањето на примената на Законот за јавни набавки со појаснувањето на разликите во примената кај договорите за ЈПП во форма на концесии од една страна и договорите за ЈПП во форма на договор за јавна набавка од друга страна.

Договорниот орган при надзор на спроведувањето на договорот за ЈПП да спроведе и анализа за ризици од коруптивно однесување во спроведувањето на ЈПП.

Министерството за економија да ја ажурира листата на доделени договори за ЈПП со сите доделени договори и со сите елементи кои недостасуваат кај веќе впишаните доделени договори за ЈПП.

Да се зајакнат капацитетите на Одделението за ЈПП при Министерството за економија за истото да биде централно место за информирање за ЈПП вклучувајќи и линкови за двата вида огласи за договори за ЈПП на ЕСН.

Да се продолжи со потемелна анализа на ризиците од корупција во ЈПП со опфаќање на сите договорни страни кои биле вклучени во постапка за ЈПП, но и на оние без искуство со ЈПП, сите приватни партнери кои добиле ЈПП, на оние кои учествувале и не добиле ЈПП, како и други заинтересирани страни.

Во истражувањата на тема корупција во ЈПП посебен фокус да се стави на области со повисоки суми како на пример енергетиката.



Граѓанска мрежа за спречување на конфликт на интереси во јавната администрација



POLICY BRIEF

Ризици од корупција кај јавно приватно партнерство во Македонија

Ова истражување е спроведено во рамки на проектот „Граѓанска мрежа за спречување на конфликт на интереси во јавната администрација“, спроведуван од Институтот за демократија „Социетас Цивилис“ Скопје (ИДСЦС), Охрид институтот за економски стратегии и меѓународни односи“ (ОИ) и Македонскиот институт за медиуми (МИМ), а финансиран од Европската унија. Содржината на овој труд ги одразува ставовите на авторот, но никој случај не може да се смета дека ги одразува ставовите на Европската унија и организациите-партнери (ИДСЦС, ОИ и МИМ).

Ана Стојилоvsка, Истражувач на Програмата за енергетика и
инфраструктура
astojilovska@analyticamk.org

Contact

Address:

*Dame Gruev
No: 7-8/3
1000 Skopje, Macedonia*

Tel: 00389 (0)2 3121 948

Fax: 00389 (0)2 3121 948

E-mail: info@analyticamk.org