ДРЖАВЕН ЗАВОД ЗА РЕВИЗИЈА

ул. Македонија 12/3
Палата Македонија
Скопје, Р.Македонија
Тел: + 389 2 3211 262
Факс: +389 2 3126 311
e-mail: dzr@drz.gov.mk
www.dzr.gov.mk

Број: 12- 86/1

Дата: 26.01.2010

ДО
ГРАДОНАЧАЛНИКОТ НА ГРАД СКОПЈЕ

КОНЕЧЕН ИЗВЕШТАЈ НА ОВЛАСТЕНИОТ ДРЖАВЕН РЕВИЗОР

1. Предмет на овој Конечен извештај е извршената тематска ревизија - Регуларност на спроведувањето постапки за јавни набавки во Град Скопје во 2008 година.

2. Ревизијата од точка 1 на овој Конечен извештај е извршена согласно член 1 и 6 од Законот за државна ревизија и Годишната програма за работа на Државниот завод за ревизија.

3. Државниот завод за ревизија нема вршено ревизија и не е изготвен извештај за Регуларност на спроведувањето постапки за јавни набавки во Град Скопје.

4. Одговорност на ревизорите е да го издадат овој извештај, прикажан на страните од 1 до 8 и да дадат мислење за наведеното од точка 1 засновано на извршената ревизија.

5. Регуларноста на спроведувањето постапки за јавни набавки во Град Скопје во 2008 година е одговорност на:

- Трифун Костовски, градоначалник на Град Скопје во 2008 година.

6. Ревизијата од точка 1 на овој извештај е планирана и извршена во периодот од 28.05.2009 до 09.10.2009 година, од страна на тим на Државниот завод за ревизија.

7. Цел на ревизијата на овој Конечен извештај е да се утврди:

- дали спроведувањето на постапките за јавни набавки во Град Скопје е во согласност со постојната законска регулатива.

8. Ревизијата е извршена во согласност со стандардите за државна ревизија на Меѓународната организација на Врховни ревизорски институции (ИНТОСАИ) кои се пропишани за примена во Република Македонија при вршењето на државната ревизија. Овие стандарди бараат ревизијата да се планира и подготви, со цел да се добие разумно уверување дека:

- при набавките на стоки, услуги и работи се спроведуваат постапки за јавни набавки;
- постапките се спроведуваат во согласност со законската регулатива;
- доделените договори на економските оператори по спроведените јавни набавки се во согласност со утврдената тендерска документација;
- набавките се вршат во согласност со условите утврдени во договорите, и
- администрацијата на Градот Скопје располага со соодветен капацитет за имплементација на законската регулатива во сферата на јавните набавки;

9. Ревизијата вклучува испитувања на докази, проценување на користени сметководствени принципи, како и на важни проценки направени од страна на раководството на субјектот од точка 1 на овој извештај. Веруваме дека извршената ревизија ни обезбедува разумна основа за изразеното мислење.

10. Ревизијата вклучува идентификување на фазите од процесот на спроведување постапки за јавни набавки, како и процедури и постапки кои се извршуваат во Градот Скопје.

11. Пристап на ревизијата

Според податоците добиени од Одделението за јавни набавки, во текот на 2008 година во Градот се спроведени 312 постапки врз основа на кои се склучени договори во вредност од 779,185 илјади денари, од кои предмет на ревизија се 120 постапки со вредност од 508,373 илјади денари.

12. Примена на законските прописи

12.1. Спроведување постапки за јавни набавки

12.1.1. Склучени се договори во вредност од 15,578 илјади денари врз основа на член 17 од Законот за јавни набавки, со непосредна спогодба со еден економски оператор. Според објаснувањата добиени од Одделението за јавни набавки овие договори се темелат на членот 17 од Законот за јавни набавки кој за одредени видови услуги го ослободува договорниот орган од спроведување постапка за јавна набавка.
Доделувањето договори врз основа на понуда од еден економски оператор, без спроведена постапка не обезбедува конкурентност и транспарентност, што е една од основните цели на Законот за јавни набавки.
Во 2009 година за услугите утврдени во членот 17 се спроведува постапка во зависност од вредноста на услугите, поради што не се дава препорака

12.1.2. Ревизијата констатира дека во одредени случаи нема конзистентност во условите кои се бараат од економските оператори за учество во тендерот. За одделни градежни работи се бара економските оператори да достават ИСО 9001 (реконструкција на крстосница Бит Пазар), за други не, во случај на понуда на исклучително ниски цени во одредени случаи се бара објаснување од економскиот оператор, во други случаи не се бара, за потврда на бројот на вработените некогаш се бара приложување на образец М1, некогаш не се бара таков доказ.

Неконзистентноста во условите за учество на тендерите за исти работи да се постапува различно создава можност за нарушување на начелото на законитост и услови за субјективно постапување во насока на избор на одреден економски оператор.

12.1.3. Спроведена е јавна набавка за изградба на пристапни рампи за лица со хендикеп во средни училишта кои се во надлежност на Град Скопје. Постапката е спроведена со барање за прибирање на понуди со објавување на оглас. Со одлуката за јавни набавки од буџетот на Град Скопје се обезбедени средства во висина од 1.400 илјади денари. Како единствен критериум за евалуација на понудите е цената. До комисијата за јавни набавки пристигнати се две понуди: една на износ од 831 илјада денари и друга на износ од 1.852 илјади денари. Комисијата за јавни набавки согласно Законот за јавни набавки до економскиот оператор кој доставил пониска цена доставила барање за појаснување на доставена понуда со кое бараат појаснување за големата разлика во цена.
Во рок од три дена не е добиено објаснување од економскиот оператор и неговата понуда е исклучена од натамошна евалуација. Изготвена е нова одлука за јавна набавка во која се менува износот на средства обезбедени во буџетот на Град Скопје на износ од 1.519 илјади денари колку што е и понудата од другиот економски оператор и со него е склучен договор за изведување на работите.

12.1.4. Спроведена е постапка за јавни набавки со барање за прибирање на понуди со претходно објавување на оглас за тековно одржување на фотокопири (ласерски и инџет печатари и телефакси). Добиени се две понуди меѓу кои постои разлика во цена во однос 1:3,7. Град Скопје согласно член 163 од Законот за јавни набавки не побарал објаснување за ниската цена која ја понудил едниот од економските оператори, туку со него по извршена евалуација на понудите склучил договор на износ од 700 илјади денари.
Со увид во документацијата ревизијата констатира дека по склучување на договорот избраниот економски оператор доставил до Град Скопје фактури за извршени услуги. Во фактурите се наведени делови за апарати кои воопшто не се содржани во техничката спецификација која била понудена како прилог со тендерската документација, а цените по кои се фактурира поправката на овие апарати е значително повисока од цените приложени кон понудата. Во дел од фактурите е утврдено дека е направена поправка или замена на делови од договорените апарати кои не се предвидени во техничката спецификација, а нивното изоставување е нелогично бидејќи се работи за вообичаени постапки на одржување.

Неизготвувањето комплетна техничка спецификација остава простор за фактурирање на извршени услуги по повисоки цени од оние кои биле предмет на евалуација и се нарушува рационалното и ефикасното искористување на средствата во постапките за доделување договори за јавна набавка.

Препорака:

- Заради обезбедување конзистентност во постапките, Одделението за јавни набавки да изготви акт со критериуми во однос на тендерските услови, во зависност од големината и значењето на јавната набавка.
- Одделенијата кои се иницијатори/нарачатели на набавките за сите видови стоки и услуги, да изготвуваат комплетни технички спецификации врз основа на кои се утврдува вредноста на набавките, заради минимизирање на големи разлики во цени.

12.1.5. Во 2008 е спроведена постапка за јавна набавка со отворен повик за доградба на Булевар Словенија и платени се средства во износ од 18,667 илјади денари. Се работи за плаќање на веќе извршени работи во текот на градбата која е завршена во 2007 година, што се потврдува со градежни дневници и книги. Ситуацијата е со дата 02.07.2008, а договорот е склучен на 27.06.2008 година.

Ваквото постапување во насока на спроведување на постапка за веќе завршени работи (од формален аспект) не го намалува незаконското постапување и трошење на буџетските средства, но само го зголемува сомнежот за незаконско постапување.

12.1.6. Спроведена е постапка со отворен повик во 2007 за изградба на ограда за потребите на Град Скопје. Во планот за јавни набавки за 2007 година не е планирано спроведување на оваа набавка. Во објавениот оглас не е наведено каде ќе се изведува оградата, а во изготвената тендерска документација не е предвидено посета на локација за овој објект. По објавувањето на огласот од страна на еден од економските оператори е побарано да се достави на увид изведбен проект за изградба на оваа ограда како би можела да се изготви поконкретна понуда, но од страна на Град Скопје даден е одговор дека увид во проектот не е неопходен за изготвување на понудата која треба да се изготви само според приложената премер пресметка. По добивање на понудите и извршена евалуација од страна на Комисијата за јавни набавки, Градот Скопје склучил договор со прворангираниот економски оператор во вредност од 7.900 илјади денари. Договорот е потпишан на 06.02.2008, а ситуацијата за извршени работи е доставена на 12.02.2008 година, односно шест дена по потпишување на договорот. Од ситуацијата се гледа дека е направен ограден ѕид околу Зоолошка градина.
На увид на ревизијата не и беше доставен изведбен проект, градежни дневници, одобрение за градба, завршен извештај и записник за технички прием, документи кои согласно Законот за градење треба да се изготват. На увид е доставена само градежна книга од која не е можно да се види кога е работено односно кога работите се започнати и кога се завршени.
Немањето на документи со кои може да се поткрепи периодот на извршување на работите, не дефинирањето на локацијата која ќе биде предмет на изведба на работите и не доставувањето на изведбен проект на економските оператори на нивно барање, не ја увери ревизијата во регуларноста на оваа набавка, односно дали истата е спроведена пред или после изведување на работите.

12.1.7. Работите се завршени (примени проекти) пред донесување на одлука за избор и склучување на договор во два случаи во износ од 188 илјади денари, како и еден проект примен пред склучување на договор, а по донесена одлука во износ од 330 илјади денари.
Извршување на работите за кои се спроведени постапки за јавни набавки пред извршен избор на најповолен економски оператор и пред склучен договор укажува на формално спроведување на постапките, со што се нарушуваат основните постулати на Законот (конкуренција меѓу економските оператори, транспарентност и интегритет во процесот на доделување на договори за јавни набавки).

Препорака:

- Одделението за уредување градежно земјиште и изградба на инфраструктурни и капитални објекти, техничките спецификации за градежните работи врз основа на кои се утврдува вредноста на набавките, особено на оние од капитално значење, да ги изготвуваат квалитетно и реално за да се избегне појава на дополнителни и непредвидени работи во текот на градбата.
- Одделението за јавни набавки кај кое се доставува финансиската документација со соодветни прилози заради вршење контрола и овластениот сметководител кој ја проверува материјално финансиската исправност на документите да иницираат до Градоначалникот да се побара одговорност од раководителот на секторот кој договорил извршување на работите пред спроведување постапка и склучување договор.

12.1.8. Согласно Законот за јавни набавки, за набавка на дополнителни работи кои не се вклучени во основниот договор, во одредени случаи утврдени со законот, се дава можност за доделување договор на изведувачот со кој е склучен основниот договор, при што, вредноста на дополнителниот договор не смее да надмине 30% од вредноста на основниот договор, а должината на дополнителните работи не смее да надмине три години од склучувањето на основниот договор. Во Град Скопје, за надминување на вредноста на договорот до 10% не се води постапка и не се склучува нов договор. Во договорите за градење во однос на дополнителните и непредвидени работи е уредено дека кога вредноста на извршените работи е поголема од вредноста на договорените работи до 10%, носителот на набавката треба да ги изведе со единечни цени по договорот (не се склучува анекс договор), а за вишоците на работа од 10 до 30% од предвидените количини се наплатуваат по договорените единечни цени, но со претходна писмена согласност на Договорниот орган и склучен анекс договор.
Во ситуациите кога се јавуваат позиции кои не се во предмерот и пресметката, за дополнителните работи се прифаќаат цените на изведувачите утврдени во договори за слична изведба на работи. Во пракса, за работите кои не се во предмер и пресметката изведувачот не го известува инвеститорот писмено за појавата на непредвидени работи и не постои писмена согласност на инвеститорот за цените на непредвидените работи.

12.1.9. За дополнителни работи на атмосферска канализација на ул. Лисиче, крак на улица Лисец е склучен Анекс договор во април 2008 година по член 99 од Законот за јавни набавки, по завршување на работите изведени во 2007 година, во износ од 5,532 илјади денари.

Во Град Скопје, во 2008 година не се бара и не се дава писмена согласност за дополнителни и непредвидени работи, што може да предизвика плаќање на поголеми трошоци од реалните. Според објаснувањата од одговорните лица во Градот, за цените на непредвидените работи што се јавуваат во текот на градбата се преговара и не се дозволува изведувачот на работите да ги диктира цените. Вообичаено се прифаќаат средните цени на пазарот за тој вид на работа, меѓутоа, не постои писмен доказ за тоа.

Во текот на ревизијата се изготвени процедури со кои е регулирано постапувањето во случај на дополнителни и непредвидени работи, како и целосното следење на реализацијата на договорите за градба, поради што за точките 12.8 и 12.9 ревизијата не дава препорака.

12.1.10. Спроведена е јавна набавка за изработка и печатење наменски карти за територијална поделба на Град Скопје. Постапката е спроведена согласно член 100 од Законот за јавни набавки, Барање за прибирање на понуди без објавување на оглас. Во приложената документација нема доказ дека покана за поднесување на понуди е доставена до најмалку три економски оператори што е спротивно на член 100 став 3 од Законот. Добиена е понуда само од еден економски оператор до кој е доставена покана и со него е склучен договор во вредност од 80 илјади денари.
Немање ревизорска трага дека се доставени покани до три економски оператори и недобивање на понуда од економски оператор за кој нема доказ дека му е доставена покана, ги нарушува основните принципи на законот: конкуренција, еднаков третман и недискриминација меѓу економските оператори, транспарентност и интегритет во процесот на доделување на договори за јавни набавки и рационално и ефикасно искористување на средствата во постапките за доделување договори за јавна набавка.

12.1.11. Не се исполнети условите во однос на докажување на техничката способност на економскиот оператор со кој е склучен договор за изградба на траса за семафорска регулација, во износ од 821 илјади денари (не се доставени потврди за извршени работи и техничка опрема со која располага) и за набавка и монтажа на 22 одбројувачи, во износ од 449 илјади денари (нема сертификат или атест), како што се бара во тендерската документација. Необезбедувањето на документите со кои се докажува способноста на економскиот оператор, утврдена во Законот за јавни набавки и тендерската документација, создава можност за избор на несоодветни економски оператори како најповолни понудувачи.

Препорака:

- Одделението за јавни набавки и Комисијата за јавни набавки за сите фази во постапката да обезбедат писмен документ како доказ дека се извршени одредени дејства и се прибрани сите барани документи (потврда за испраќање на покани, на известувања за извршен избор и сл.), што претставува законска обврска во однос на досието за постапката.
- Вработените во Одделението за јавни набавки по завршување на постапката и потпишување на договорот со избраниот економски оператор со потпис да потврдат дека во досието се содржани сите документи предвидени во тендерската документација.

12.1.12. Нема доказ дека е испочитувана одредбата за обезбедување банкарска гаранција за квалитетно и навремено извршување на работите, што како можност се предвидува во Законот за јавни набавки (5 до 15% од вредноста на набавката), а е задолжително согласно одредбите на Законот за градење, за градби од прва до трета категорија (изведувачот е должен да обезбеди банкарска гаранција за навремено и квалитетно исполнување на договорот на износ од 10% од пресметковната вредност на градежните работи). Во Градот не е уредено кој организационен дел е надлежен за прибирање, чување и активирање на банкарските гаранции по овој основ.
Ревизијата не може да тврди дека гаранции не се доставени зошто кога работите се завршени, односно услугата е завршена или стоката е испорачана гаранциите се враќаат на економски оператори.
На ревизијата и беа доставени 12 банкарски гаранции со важност на гаранцијата до 2009 година (осум), а четири се од крајот на 2008 година кои во моментот се чуваат во Одделението за јавни набавки.

Препорака:

- Градоначалникот на Градот да одреди кој организационен дел од градската администрација е надлежен за прибирање, чување и активирање на банкарските гаранции.
- Надлежниот организационен дел да изготви интерен акт за процедурите за активирање на банкарските гаранции.

12.1.13. Не е спроведена јавна набавка со Улици и патишта за набавка и монтажа на семафорска опрема за две раскрсници во износ од 1.778 илјади денари. Градот Скопје, за одредени работи од сферата на комуналното уредување ги ангажира јавните претпријатија чиј основач е, без спроведување постапка за јавна набавка, со образложение дека тие работи се предмет на работење на јавните претпријатија и дека на овој начин се обезбедува поголема ангажираност на јавните претпријатија. Меѓутоа, овој вид на работа, треба да е предмет на јавна набавка. На овој начин се нарушуваат основните принципи на Законот за јавни набавки за конкуренција и транспарентност во доделувањето на одредени работи.

Препорака:
Одделението за јавни набавки за изградба на капитални објекти и набавка на опрема од сферата на комуналното уредување задолжително да спроведе постапка за јавна набавка на која јавните претпријатија можат да учествуваат како и сите економски оператори.

12.2. Доделување договори на економските оператори

12.2.1. Доделените договори на економските оператори по спроведените јавни набавки, главно, се во согласност со утврдената тендерска документација. Исклучок се одредбите кои се однесуваат на банкарските гаранции. Во дел од договорите склучени со економските оператори не е предвидено обезбедување гаранцијата за квалитетно извршување на работите, иако тоа е предвидено во тендерската документација како услов за потпишување на договор. Менување на тендерските услови во однос на договорените влијаат на ограничување на учеството во постапката на одредени економски оператори и ги ставаат истите во нерамноправна положба.

Препорака:
Секторот за правни работи, при изготвување на договорите за набавка по спроведени постапки, стриктно да ги почитуваат тендерските услови и да ги имплементираат во договорите.

12.3. Спроведување на договорите на економските оператори

Јавните набавки во текот на 2008 година од формално правен аспект на водење на постапките, со одредени исклучоци, се спроведени во согласност со законската регулатива. Меѓутоа, поголем проблем за Градот е спроведувањето на одредбите на склучените договори по основ на донесените решенија за избор на најповолен понудувач, особено кај договорите за градење. Во договорите се вградени одредби кои во пракса не се почитуваат и спроведуваат (рокови, казнени одредби, тек на градба, завршување на работите и сл.).

12.3.1 Во договорите за изготвување проекти и за изведување градежни работи се утврдува рок на изведба, како и казнени пенали во случај на доцнење на изведбата. Обврската на изведувачите во однос на рокот на изведба на објектите утврдена во договорот, со ретки исклучоци, не се почитува. Во случај на доцнење со изведбата на објектот по вина на изведувачот тој е должен да исплати казнени пенали за секој ден доцнење, но не повеќе од 3% од вредноста на неизвршените работи. Исполнувањето на оваа договорна одредба не се следи, така што, не се наплатуваат казнени пенали. Ревизијата констатира дека во неколку случаи се извршени работи по договори кои се склучени пред неколку години.
Ова значи дека и во случај на доставување банкарска гаранција за квалитетно извршување на работите, доколку не се воспостави систем за следење на рокот на изведба, со потврдување на оправданите, односно неоправданите задоцнувања во градбата и квалитетот на изведбата, доставените банкарски гаранции значат само формално исполнување на законските одредби. При тоа, треба да се има предвид дека во неколку случаи Градот има плаќања по основ на тужби/вонсудски спогодби за неплатен, односно ненавремено платен долг кон добавувачите, а од друга страна не води сметка за навремената изведба на објектите.
Во договорите, исто така, е вградена одредба за изведувачот на работите да го извести инвеститорот за причините за прекини во работењето со што се пролонгира рокот на изведба.
Заради утврдување на времетраењето на градба, ревизијата ги имаше на увид градежните дневници кои согласно Законот за градење изведувачите ги водат

задолжително, а по завршување на градбата се должни да ги достават на инвеститорот. Во документацијата со која располага Градот за дел од објектите недостасуваат градежни дневници, при што, е оценето дека оваа констатација претежно се однесува на објектите чија градба е во претходните години, а се вршени плаќања во 2008 година. Малите градби вообичаено се завршуваат во утврдениот рок, додека големите објекти доцнат со изградбата.

Препорака :
Градот Скопје во 2008 година има донесено интерни акти за мерки и активности за воспоставување на внатрешна финансиска контрола, меѓу кои, е регулирано следењето на спроведувањето на договорите. Одговорните лица целосно да ги имплементираат овие интерни акти од аспект на следење на почитување на договорите (рокови, казнени одредби, тек на градба, дополнителни и непредвидени работи, потврда на завршување на работата, технички преглед, примопредавање на објекти и сл.).

12.4. Кадровски капацитет

12.4.1. Во Градот Скопје, во рамките на Секторот за општи работи функционира Одделение за јавни набавки кое има надлежности во имплементација на законската регулатива во сферата на јавните набавки и вршење на контрола на доставената финансиска документација добиена од останатите сектори. Во ова одделение се вработени седум лица. Имајќи го предвид обемот на работа во делот на постапките за јавни набавки кои се спроведуваат во Град Скопје и другите надлежности кои ги има ова одделение како и пропустите утврдени со ревизијата постои ризик од не доволна екипираност на ова одделение. Недостигот на кадар може да влијае на квалитетот на извршување на работите кои се во надлежност на ова одделение.

Препорака:
Градоначалникот на Град Скопје да ја преиспита кадровската екипираност на Одделението за јавни набавки и можноста за зголемување на бројот на вработени во ова одделение.

13. Врз основа на извршената ревизија утврдивме дека освен за искажаното во точките од 12.1 до 12.3 спроведувањето на постапките за јавни набавки во градот Скопје во 2008 година во сите материјални аспекти е во согласност со Законот за јавни набавки.

Скопје 15.01.2010 година   Овластен Државен Ревизор