BALKAN
TENDER
WATCH

Center for Civil Communications
Центар за граѓански комуникации

(НЕ)ФУНКЦИОНИРАЊЕТО НА СИСТЕМОТ ЗА СПРЕЧУВАЊЕ НА КОРУПЦИЈАТА ВО ЈАВНИТЕ НАБАВКИ ВО МАКЕДОНИЈА

(Не)функционирањето на системот за спречување на корупцијата во јавните набавки во Македонија

ноември 2018

Издавач: Центар за граѓански комуникации
Лектура: Татјана Б. Ефтимоска
Ликовно-графичко обликување: Polyesterday Дооел Скопје
Печати: Polyesterday Дооел Скопје
Тираж: 100 примероци
Бесплатен/некомерцијален тираж

CIP - КАТАЛОГИЗАЦИЈА ВО ПУБЛИКАЦИЈА

НАЦИОНАЛНА И УНИВЕРЗИТЕТСКА БИБЛИОТЕКА "СВ. КЛИМЕНТ ОХРИДСКИ", СКОПЈЕ
343.352:35.073.53(497.7)(047.3)

(НЕ)ФУНКЦИОНИРАЊЕТО НА СИСТЕМОТ ЗА СПРЕЧУВАЊЕ НА КОРУПЦИЈАТА ВО ЈАВНИТЕ НАБАВКИ ВО МАКЕДОНИЈА. - СКОПЈЕ : ЦЕНТАР ЗА ГРАЃАНСКИ КОМУНИКАЦИИ, 2019. - 14 СТР. ; 30 СМ

ФУСНОТИ КОН ТЕКСТОТ. - ПУБЛИКАЦИЈАТА Е ВО РАМКИ НА ПРОЕКТОТ: "БАЛКАН ТЕНДЕР ВОЧ"

ISBN 978-608-4709-70-1

А) ЈАВНИ НАБАВКИ - КОРУПЦИЈА - СПРЕЧУВАЊЕ - МАКЕДОНИЈА - ИЗВЕШТАИ COBISS.MK-ID 109333770

Оваа публикација е изработена со финансиска поддршка од Европската Унија во рамките на проектот „Балкан Тендер Воч“. Содржината на оваа публикација е единствена одговорност на Центарот на граѓански комуникации и на ниту еден начин не може да се смета дека ги изразува гледиштата на Европската Унија.

СОДРЖИНА

ВОВЕД 4

БОРЦИ МНОГУ – ЖРТВИ МАЛКУ 5

ЗАЈАКНУВАЊЕ НА СОРАБОТКАТА И „ПОДМАЧКУВАЊЕ“ НА СИСТЕМОТ – НАЈВАЖНИ ЗА УСПЕШНА БОРБА 10

1. ВОВЕД

Тендерите, како што популарно се нарекуваат јавните набавки, се област која е една од најподложните, ако не и најподложна на корупција. Според светските проценки, на корупцијата вообичаено отпаѓаат меѓу 10% и 30% од вредноста на набавките. Простата математика вели дека ако годишно во Македонија за јавни набавки се трошат и до една милијарда евра, тогаш секоја година корупцијата „јаде“ меѓу 100 и 300 милиони евра, пари на македонските граѓани. Токму поради ова, како во многу други земји така и во Македонија, мноштво институции во системот имаат, барем онака како што е поставено и правно регулирано, одредена улога во борбата против корупцијата во јавните набавки. Но, како и во многу други области така и овде, тој систем генерално не функционира.

Еден од клучните генератори на слабата борба против корупцијата и, воопшто, на злоупотребите од секаков вид во јавните набавки е немањето каква и да е контрола врз спроведувањето на набавките. Не се контролира кој, зошто и колку нешто сака и планира да набави, како го набавува тоа и на крајот – дали набавеното е вредно за потрошените пари и за целосно и целисходно задоволување на потребите.

Низ годините стана повеќе од индикативна свесната намера за отсуство на контрола за време на спроведувањето на постапките за јавни набавки. Има безброј примери на злоупотреби на Законот за јавните набавки, од помали до најголеми. Од друга страна, има сосем малку примери за соодветно санкционирање на прекршителите.

Се чини дека особено во оваа област се жнееле плодови од „заробената држава“. Она што е поразително е што и покрај евидентно зачестените истраги во оваа област и од т.н. Специјално јавно обвинителство, кое работи врз основа на кривични дела кои произлегуваат од незаконски снимените телефонски разговори, и од Јавното обвинителство, сепак, не може да се забележи некој значаен пресврт кон подобро во спроведувањето на тендерите.

На широко распространетата корупција во јавните набавки постојано укажува и Европската комисија во своите годишни извештаи за земјата, во коишто бара да се преземат мерки токму за спречување на незаконитостите и корупцијата во целиот циклус на јавните набавки.

Падот на вредноста на набавките од една милијарда евра во 2016 година на нешто повеќе од 600 милиони евра во 2017 година може да е индикативен за тоа дека е намалена и корупцијата. А тоа, барем според простата математика – значи дека ќе има и помалку пари за крадење. Но, настрана од ова, нема ниту една позначајна мерка (освен укинувањето на Советот за јавни набавки, тело кое даваше претходна согласност за сите набавки за кои институциите што ги спроведуваа не можеа да докажат дека има доволно конкуренција на пазарот) во насока на намалување на злоупотребите во јавните набавки. Овде, пред сѐ, се мисли на бавното менување на Законот за јавните набавки, којшто самиот, според многу негови одредби, остава широк простор за злоупотреби.

Повеќе од година и половина откако е на власт новата влада, законот сè уште не е сменет. Предлогот на новиот закон конечно влезе во собраниска процедура на крајот од ноември 2018 година. Во исто време, со проблеми се соочуваат и две од најважните институции во спречувањето на корупцијата во јавните набавки, а коишто овде ќе бидат предмет на анализа – Државната комисија за спречување на корупцијата (Комисијата или ДКСК) и Државниот завод за ревизија (Заводот или ДЗР). Комисијата е нефункционална и не постапува по пријавите до неа речиси цела 2018 година, откако петмина од седумте членови беа разрешени, а нови не беа именувани. Заводот, уште подолго, е без прв човек – односно Главен државен ревизор. Се чини дека двете водечки партии од парламентарното мнозинство (СДСМ и ДУИ) повеќе од една година не можат да се договорат за оваа позиција, една од најмоќните функции во државата.

Како што беше споменато погоре, состојбата малку ја поправаат двете обвинителства, и она специјалното и јавното. Кај специјалното – значаен дел и од предметите и од истрагите се однесуваат на злоупотреби во јавните набавки, а за ова кривично дело има и извршни пресуди.

Јавното обвинителство, пак, исто така се охрабри на овој план, па според информациите оттаму, само годинава се отворени 39 предмети во врска со сторено кривично дело од службени лица при вршење јавни набавки и за два од предметите се поднесени обвинителни акти.

Од друга страна, пак, речиси без позначајни ефекти на планот на спречување на корупцијата во јавните набавки се преостанатите чинители во системот – Државната комисија за жалби при јавни набавки, Комисијата за заштита на конкуренцијата, Државното правобранителство и Јавната внатрешната финансиска контрола.

Иако сите споменати институции во овој документ имаат своја, помалку или повеќе, прецизно утврдена улога во системот за спречување на корупцијата, освен што најголем дел од нив не ја остваруваат таа улога докрај, сосем малку и соработуваат меѓу себе на овој план. Ако институциите не ја остваруваат својата законска обврска, тогаш уште помалку може да се очекува од нив меѓусебно да соработуваат бидејќи таа соработка е регулирана уште полабаво и во значаен дел зависи од индивидуалната посветеност и интегритетот, пред сè на раководните структури.

2. БОРЦИ МНОГУ – ЖРТВИ МАЛКУ

Иако нема некоја позначајна улога на овој план, институцијата којашто е надлежна за следење и анализирање на спроведувањето на Законот за јавните набавки и на функционирањето на системот на јавни набавки – Бирото за јавни набавки (Биро или БЈН) се чини дека е и првата со одредена надлежност во спречувањето на корупцијата. Имено, Бирото треба, доколку констатира неправилности, да ги информира и надлежните органи. Иако не е докрај јасно кои се тие надлежни органи на коишто упатува Законот за јавните набавки, сепак, не само во оваа туку и во другите одредби во контекст на пријавување ко-

рупција и злоупотреби, тоа би требало да се Државната комисија за спречување на корупцијата и Јавното обвинителство. Како и да е, во извештаите на БЈН досега не е рапортирано вакво пријавување, иако во текот на работењето БЈН доаѓа до сознанија за злоупотреби во набавките кај договорните органи.

Следната инстанца на браната на корупцијата во јавните набавки секако е жалбената постапка пред Државната комисија за жалби по јавни набавки (ДКЖЈН). Кога во 2007 година се донесе новиот закон, отсуството на прекршочни и казнени санкции во законот се образложуваше токму со улогата на правото на жалбата во секоја фаза од постапката за јавна набавка. Се сметаше дека токму ваквата можност ќе игра корективна улога, меѓу другото, и во намалувањето на корупцијата во јавните набавки. Но, во праксата тоа не се случи, а не се презедоа ни нови мерки во таа насока.

Имено, бројот на доставени жалби од фирмите за наводи за неправилности на тендерите остана многу низок (едвај околу 3% од објавените огласи за јавни набавки). И покрај секојдневните обвинувања за злоупотреби во јавните набавки, бројот на жалби не го следеше порастот и на бројот на тендерите и на склучените договори. Фирмите изјавуваат дека не се жалат главно поради високиот надомест, недовербата во ДКЖЈН и стравот од реваншизам од институцијата против која се жалат. Од друга страна, расте бројот на уважени жалби од ДКЖЈН, што е потврда дека фирмите биле во право кога се жалеле.

Уште една значајна алка во синџирот за борба против корупцијата која не функционира во таа насока е системот на јавна внатрешна финансиска контрола во институциите, вклучувајќи ги овде и внатрешните ревизори. Се чини дека овој механизам не успеа да се постави како браник за злоупотребите во институциите воопшто, туку многу повеќе има улога (ако ја игра воопшто) на заштитник на раководните лица од злоупотреби од останатите вработени. Тоа што овој систем на контрола не открива проблеми во јавните набавки на институциите може да зборува и за тоа дека злоупотребите не се прават без знаење на највисоките раководни структури.

Беспредметно е во контекст на спречување на корупцијата да се споменува улогата којашто треба да ја игра механизмот на заштитено пријавување бидејќи Законот за заштита на укажувачи, иако е на сила уште од 2016 година, едноставно не функционира во Македонија. Меѓу главните причини се посочуваат недоследната примена на законот од страна на институциите, непознавањето на начинот на пријавување и воопшто, на одредбите од законот од страна на граѓаните, како и нивната неувереност и страв дека ќе бидат заштитени во случај да пријават некого. Македонија има кратка и лоша историја со укажувањето и се чини дека ќе биде потребно уште долго време за заживување на овој механизам. Останувајќи сѐ уште во рамките на Законот за јавните набавки, а погледнувајќи нанадвор кон другите институции во системот – се доаѓа до една од најзначајните чинители во превенцијата на корупцијата и злоупотребите во тендерите. Тоа секако е Државниот завод за ревизија (ДЗР), којшто, покрај во своите надлежности утврдени со посебен закон, и во Законот за јавни набавки е определен како институција која врши ревизија на користењето и трошењето на средствата за јавни набавки од страна на договорните органи.

Долги години ДЗР е единствената институција која редовно посочува на неправилности при спроведувањето на тендерите, а како резултат на извршените ревизии кај државните институции. Сепак, овде треба да се има предвид фактот дека тие ревизии и утврдените неправилности во јавните набавки се однесуваат за минат период од најмалку една година, односно откако штетата е веќе направена.

Она што некако го прекинуваше системот во овој контекст е што не се преземаа соодветни натамошни акции врз основа на наодите од извршените ревизии, а и самиот ДЗР со текот на времето ем ги ублажи своите наоди, ем ги воопшти препораките што им ги даваше на институциите за коригирање на неправилностите во иднина. Сепак, во 2017 година, ДЗР спроведе ревизија на успешност за да провери „дали политиките и инструментите во системот на јавни набавки обезбедуваат транспарентност, конкуренција и еднаков третман на економските оператори и рационално и ефикасно користување на средствата во постапките за доделување договори за јавни набавки“, прва од ваков вид ревизија во земјата. Основниот заклучок на ДЗР од оваа ревизија е дека е нарушен принципот за обезбедување на соодветна вредност за дадените финансиски средства.

Инаку, во текот на своите редовни ревизии на регуларноста кај државните институции, во 2017 година ДЗР констатирал 63 наоди (со 103 подналоди) кои се однесуваат на нерегуларности во јавните набавки кај субјектите предмет на ревизија. Во истата година, ДЗР доставил до Јавното обвинителство 16 ревизорски извештаи за 12 субјекти предмет на ревизија, за кои овластениот државен ревизор оценил дека е сторено кривично дело/прекршок.

Во 2018 година, пак, до обвинителството се доставени 12 извештаи, од кои два се поради оценка дека е сторено кривично дело/прекршок во јавните набавки. Според информациите од обвинителството, едниот од овие два извештаи е во предистражна постапка, а за другиот сѐ уште се постапува во насока на проверка на наводите во него.

Од ДЗР велат дека главната повратна информација што ја добиваат од обвинителството за (не)постапувањето по наодите од нивните извештаи е дека „нема основа за покренување постапка врз основа на вашиот извештај“. Од помош во овој контекст не била ни поранешната пракса, која е укината во меѓувреме, ревизорот да го напише во дописот до обвинителството и кривичното дело кое оценува дека е сторено од субјектот на ревизија.

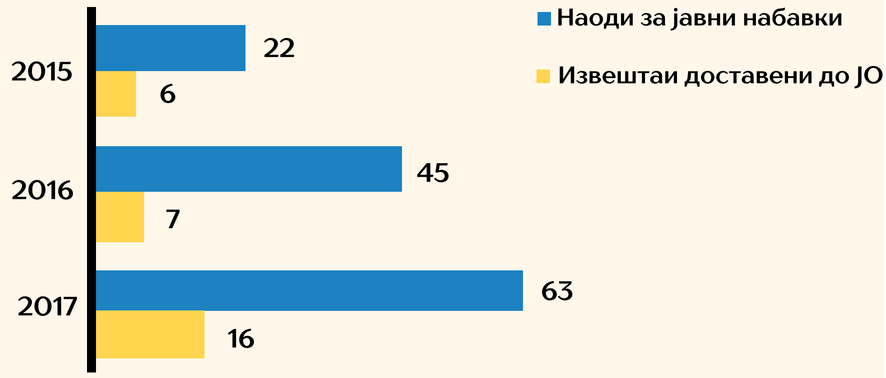
ИЗВАДОК ОД ГЛАВА „V ЗАКЛУЧОК“ ОД ИЗВЕШТАЈОТ НА ДЗР

“Имено и покрај постигнатите резулти во поглед на зголемување на транспарентноста и овозможување поголема ефикасност во системот на јавни набавки преку користењето на ЕСЈП и реализација на Програмата за едукација на Бирото, актуелните политики и инструменти во системот за јавни набавки не секогаш обезбедуваат задоволителен степен на конкуренција, еднаков третман на економските оператори и рационално и ефикасно искористување на средствата во постапките за доделување договори за јавните набавки и доведуваат до намален квалитет на набавките со што е нарушен принципот за обезбедување на соодветна вредност за дадените финансиски средства.”

8

(Не)функционирањето на системот за спречување на корупцијата во јавните набавки во Македонија

Наоди на ДЗР за неправилности во јавните набавки и извештаи доставени до ЈО



Дали поради смената на власта или поради тивкото ривалство што постои со СЈО, Јавното обвинителство во последно време како да се разбуди од зимски сон.

Само во текот на 2018 година, ова обвинителство отворило 39 предмети, со кои се опфатени 113 лица за сторено кривично дело од службено лице при вршење јавни набавки или нанесување штета на средствата на Буџетот на Република Македонија, од јавни фондови или од други средства на државата. За два предмети се поднесени обвинителни акти, за шест предмети надлежните обвинители имаат донесено наредба за спроведување истражна постапка, а 31 предмет се во предистражна постапка.

Специјалното обвинителство се чини дека, барем засега, игра водечка улога во борбата против корупцијата во јавните набавки. Од вкупно оформените 24 предмети од ова обвинителство, шест се за злоупотреби во јавните набавки, од кои за три се водат судски постапки, а за другите три веќе има донесено пресуди. Во моментов се водат и шест нови истраги за сомневања поврзани со злоупотреба на службената положба во јавните набавки.

Последна, и не случајно, во групата на институции кои би требало да играат водечка улога во превенцијата на корупцијата во јавните набавки е Државната антикорупциска комисија. Настрана од фактот што оваа Комисија не функционира речиси цела 2018 година, и во минатото таа не ја играше оваа своја улога на задоволителен начин.

Ако Комисијата некогаш (на пр. во 2010 година) имаше и по 14 случаи годишно, кои под сомнение дека се извршени кривични дела ги испраќаше до Јавното обвинителство за натамошно поведување постапка, во последните години оваа бројка се сведе на нула. Ова значи и нефункционирање на борбата против корупцијата во јавните набавки, бидејќи значаен дел од некогашните пријави до обвинителството се однесуваа токму на злоупотреби во јавните набавки, кои се и најчест предмет на злоупотреба во пријавите од граѓаните и другите субјекти до Комисијата.

Настрана од пријавите, врската на Комисијата со борбата против корупцијата во јавните набавки произлегува и од Државната програма за превенција и репресија на корупцијата и превенција и намалување на појавата на судир на интереси (2016-2019)[1], каде што една цела област е посветена на конкретни активности што треба да се преземат во таа насока. Сепак, мноштвото од овие активности остануваат непреземени на самиот истек на важноста на програмата. Овде можат да се споменат: непроширената надлежност на Бирото за јавни набавки во делот на надзорот, не-

[1]https://www.dksk.mk/fileadmin/Drzavni_programi/Drzavna_programa_2016-2019.pdf

пропишаната обврска за задолжително објавување на веб-страниците на договорните органи на годишните планови за јавни набавки и нивните измени и дополнувања, непропишаните ограничувања за менување на плановите за јавни набавки, непропишувањето обврска за задолжително усогласување на планот со реалните потреби, недонесувањето процедури за утврдување на оправданоста од јавните набавки, неповедувањето постапки од страна на другите државни органи по однос на спроведени ревизии итн. Некои од овие активности се предвидени во предлогот на новиот закон за јавните набавки, но не како резултат на заложбите на ДКСК, туку на други чинители во општеството. За нецелосното препознавање на потребата од градење системи и поврзаности во оваа смисла, говори и тоа што во предлогот на новиот антикорупциски закон, меѓу регистрите и базите на податоци кои ќе ѝ бидат достапни на Комисијата во секое време, не се најде и ниедна државна институција не побара да се најде – Електронскиот систем за јавни набавки, како база на сите податоци и документи за тендерите во земјава.

Следна, со децидна улога во спречувањето на корупцијата но од страна на фирмите, односно економските оператори, е Комисијата за заштита на конкуренцијата која има законска надлежност[2] да го спречува и да го санкционира незаконското договарање на фирмите при учество на тендери. Иако, во оваа насока, Комисијата и Бирото на јавни набавки уште во 2014 година заеднички изработија Водич за откривање незаконски договарања во постапките за доделување договори во јавните набавки[3] и едно време оваа улога на Комисијата почна јавно да се промовира, сепак резултатите изостанаа. Ова, и покрај секојдневните сомневања за договарање на фирмите-учеснички на тендерите. Во 2015 и 2016 година ниту еднаш, а во 2017 година само во една прекршочна постапка, Комисијата утврдила постоење на забранети договори помеѓу претпријатија при поднесување понуди во постапките за доделување договори за јавни набавки.

Сличен е ефектот и од делувањето во насока на борба против корупцијата во јавните набавки и од преостанатите две институции – Финансиската полиција и Државното правобранителство.

Според податоците оттаму, Финансиската полиција во 2018 година нема поднесено ниту една кривична пријава за кривично дело „Злоупотреба на постапката за јавен повик, доделување договор за јавна набавка или јавно-приватно партнерство“. Минатата, 2017 година, за ова кривично дело Финансиската полиција поднела шест кривични пријави за исто толку кривични дела и досега немаат повратна информација од надлежните обвинителства за натамошното процесирање на овие пријави.

Државниот правобранител на Република Македонија е уште една институција која е децидно спомената во Законот за јавните набавки, а која дефинитивно не ја игра таа своја улога. Законот ѝ дава право на оваа институција да бара правна заштита и да побара поведување постапка за ништовност на договорите за јавни набавки за да ги заштити интересите на државата или јавниот интерес. Иако примерите на повреда на јавниот и на државниот интерес во јавните набавки се бројни и чести, оваа институција нема поведено вакви постапки.

[2] http://www.kzk.gov.mk/images/ZakonZaZastitaNaKonkSlves%20Konsolid%20Jun2016.pdf
[3] http://bjn.gov.mk/content/documents/Vodic-za-zastita-na-konkurencijata-za-web.pdf

3. ЗАЈАКНУВАЊЕ НА СОРАБОТКАТА И „ПОДМАЧКУВАЊЕ“ НА СИСТЕМОТ – НАЈВАЖНИ ЗА УСПЕШНА БОРБА

Иако не беше многу спомната во претходниот дел на овој документ – сепак, институција којашто треба прва да ги засука ракавите и да го „поправи“ системот за борба против корупцијата во јавните набавки, секако, е Владата. Некои мерки во оваа насока веќе и донекаде се преземени – како што се изработените и доставени во собраниска процедура закони за спречување на корупцијата и судирот на интересите и Законот за јавните набавки. Во нив, барем на хартија, има изгледи за подобрување на сегашната состојба.

Остануваат нужните подобрувања што треба да се направат во другите сегменти, и тоа не само во законските рамки, туку истовремено и во праксата. Овде, пред сè, се мисли на државната ревизија и на натамошното надградување на нејзината досегашна, релативно позитивна, улога.

Некои сметаат дека долгоочекуваното уставно гарантирање на независноста на оваа институција ќе ги подобри работите во сите сфери, па и во спречувањето на корупцијата во јавните набавки. Независно од тоа, има уште низа други мерки на овој план што можат да се преземат, дури и без законски измени. Овде секако би дошла потребата од посериозен третман во обвинителството на извештаите со сомневања за сторени кривични дела, коишто до него ги испраќа ДЗР. Ревизорите стојат зад секој свој наод искажан во извештаите и го имаат документирано. Постои и цел систем на контрола и проверка на наодите пред извештајот од ревизијата да се објави како конечен. Оттука, со една потемелна соработка меѓу истражителите и ревизорите може многу лесно да се дојде до докази за проверка на сомневањата на ревизорите. Ова оттаму што секое одбивање барем да се проверат тие сомневања на ревизијата отвора сомнеж за причините за тоа игнорирање. За да не се остава на индивидуален избор, ваквата соработка мора да се реши процедурално, макар со некаков меѓуинституционален документ, ако не и законски.

Имајќи предвид дека новата програма за спречување на корупцијата ќе се изработува во 2019 година и ќе почне да важи од 2020 година, ќе биде многу важно будно да се следи примената на новиот Закон за јавните набавки (се очекува да почне да се применува некаде од пролетта 2019 година), за да можат веднаш да се „нападнат“ оние точки коишто ќе бидат оценети како ранливи на корупција.

Натаму, Собранието дефинитивно ќе мора да си ја врати назад својата општествена улога на контролор на работата на извршната власт. На пратениците, конечно, ќе мора да им стане важно ако некој ги злоупотребил јавните пари, а притоа на тоа укажува ревизорот во својот из-

вештај. Собранието мора да најде начини не само да ги разгледува извештаите со негативни мислења (барем за почеток), туку и да ги сослуша раководителите за чие работење се однесуваат тие негативни извештаи. Искуствата покажуваат дека ова, во крајна линија, ќе има силна превентивна улога врз сите други лица кои располагаат со јавни пари – тоа да го прават законски и одговорно.

Соодветно зајакнување во оваа смисла мора да се предвиди и кај улогата на внатрешните ревизори, особено во делот на следење на спроведување на постапките за јавни набавки и на извршување на договорите за јавни набавки.

Треба да се преиспита улогата и на сите други институции коишто се дел од системот за борба против корупцијата во јавните набавки. Да се преоценат нивната поставеност и надлежности и да се стават во контекст на постигнатите резултати – со цел да се преземат мерки, законски и во праксата, за поефикасна борба против корупцијата. Исто така, се чини дека се потребни мерки и за соодветно санкционирање за непостапување по мноштвото институции во случаите кога имало доволна основа тоа да се стори.

Заедничка препорака за сите овие институции која не ги исклучува претходните укажувања е зголемување на транспарентноста во нивното работење и приближување на нивната работа до граѓаните. Овие институции треба да имаат на ум дека можеби ги немаат на своја страна оние што ја практикуваат корупцијата, но ја имаат како сојузник најбројната категорија во општеството – граѓаните. И тоа треба да го искористат.

Треба да се има предвид дека корупцијата е таков непријател, особено во јавните набавки, што нема шанси против неа да се бори само една институција, колку и да е таа моќна и независна. За оваа борба е потребно заедничко делување на системот – со доделување на соодветни и прецизни улоги на секој негов чинител, без совпаѓање на ингеренциите или оставање празен и непокриен простор. Само така може да се застане на патот на корупцијата, сторителите да се откриваат и соодветно да се казнуваат.

Новата влада сè уште не покажала бескомпромисна борба против корупцијата и ако сака да го стори тоа – таа мора да почне од корупцијата во јавните набавки. Затоа што тие се насекаде околу нас и „тендерите“ веќе одамна не се табу-тема. Луѓето ги разбираат, а со тоа ја разбираат и корупцијата. Намалувањето на корупцијата во јавните набавки ќе значи поефикасна држава, поквалитетни јавни услуги, зголемена доверба во институциите и крајно – трошење на парите на граѓаните во согласност со нивните потреби.