



Проектот е финансиран од
Европската Унија



Center for Civil Communications
Центар за граѓански комуникации



ИЗВЕШТАЈ ВО СЕНКА ЗА ЈАВНИТЕ НАБАВКИ ВО СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА 2019

Издавач: Центар за граѓански комуникации

Лектура: Татјана Б. Ефтимоска

Ликовно-графичко обликување:

Печати:

Тираж: 100 примероци

Бесплатен/некомерцијален тираж

декември 2019

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.

ВОВЕД

По критиките што доаѓаа од сите засегнати страни – стариот и нефункционален Закон за јавните набавки, што се применуваше од 2008 година и којшто многупати беше менуван и дополнуван – конечно беше заменет со целосно нов Закон¹, којшто беше донесен во јануари 2019 година, а почна да се применува од 1 април 2019 година.

Со новиот Закон за јавните набавки, освен хармонизацијата со Директивата на ЕУ за јавните набавки од 2014 година, се направи обид и за „поправање“ на низата проблеми во системот на јавни набавки на Северна Македонија.

Главна, се сменија двата проблеми кои беа посочувани од сите вклучени страни како најголеми во стариот закон, а тоа се најниската цена како единствен критериум за доделување на тендерите и задолжителната електронска аукција. Покрај најниската цена, се воведоа и други елементи за избор, а е-аукцијата стана опционална, со идеја да се користи онаму каде што има стандарден и воедначен квалитет и е логично изборот да се прави врз основа на цената.

Со новиот Закон се воведоа и т.н. управна контрола што ја спроведува Бирото за јавни набавки, и тоа задолжително на тендерите над 500.000 евра за стоки и услуги и на оние над 2.000.000 евра за работи; врз основа на проценка на ризици и по случаен избор на тендери.

Генерално, со новиот Закон се либерализираа јавните набавки и се воведоа нови можности за договорните органи да го набават тоа што навистина им треба, добивајќи притоа најдобра вредност за потрошените пари. И со Законот, но и претходно, се воведоа низа мерки за зголемување на транспарентноста во јавни набавки.

Сепак, следењето на спроведувањето на јавните набавки во првите седум месеци од примената на новиот Закон покажува дека набавките сè уште се спроведуваат според старата и лоша практика, односно како ништо да не се променило.

Во овој период, сè уште во 97 % од тендерите се применува најниската цена како критериум за избор на најповолната понуда; во повеќе од 90 % се применила електронска аукција; конкуренцијата не е значително подобрена; поништени се повеќе од 30 % од тендерите; на секој петти тендер немало ниту една понуда; на секој трети тендер имало по една понуда; а има и бројни извештаи на медиумите и на граѓанските организации за проблематични тендери.

Претставниците на договорните органи наведуваат главно три причини за ваквите состојби: незнаењето за тоа како да ги користат можностите што ги нуди новиот Закон; стравот што постои

¹ Закон за јавните набавки, Службен весник на Република Македонија бр. 24 од 1 февруари 2019 година, http://www.bjn.gov.mk/wp-content/uploads/2019/05/ZJN_Sluzben-vesnik_24-2018-od-01.02.2019.pdf

меѓу нив од грешки и соодветни последици; и нивната немотивираност, пред сè, во однос на одговорноста што ја имаат.

На системско ниво, надлежната институција, Бирото за јавни набавки, не ги зголеми своите капацитети за да може соодветно да одговори на зголемените ингеренции, особено во однос на побрза и навремена изработка на мноштвото подзаконски акти во согласност со новиот Закон за јавни набавки, како и на целосно и ефикасно спроведување на новововедената експериментална управна контрола врз спроведувањето на тендерите. Сè уште недостигаат и модели на тендерски документации за сите видови постапки, како и детален прирачник за примена на 'економски најповолната понуда' според истиот тој нов закон. Нема ниту почести наменски обуки за лицата за јавни набавки.

Освен тоа, отсутствуваа и пошироки јавни консултации за изработка на подзаконските акти, како и за новиот Закон за јавните набавки во областа на одбраната и безбедноста донесен во август 2019 година².

ВРЕДНОСТА НА НАБАВКИТЕ ПОВТОРНО РАСТЕ

Јавните набавки во 2018 година, како последна целосно завршена година, се спроведуваа според стариот и широко критикуван Закон за јавните набавки, речиси по инерција, со сите проблеми што ги следеа набавките долги години.

Вредноста на јавните набавки во 2018 година, по големиот пад во 2017 година, повторно почна да расте (за 21 %) и достигна 755 милиони евра, односно 7 % од БДП и 22 % од Буџетот на земјата. Сепак, и во 2018 година, вредноста на набавките остана далеку од рекордните речиси една милијарда евра во 2016 година, последната цела година од децениското владеење на претходната влада.

Вредност на јавните набавки

Година	Вредност (мил. евра)	% од БДП	% од Буџет
2016	962	10 %	30 %
2017	625	6 %	19 %
2018	755	7 %	22 %

² Закон за јавните набавки во областа на одбраната и безбедноста, Службен весник на Република Северна Македонија бр. 180 од 2 август 2019 година, http://www.bjn.gov.mk/wp-content/uploads/2019/09/ZJN_Odbrana.pdf

Тоа што во 2018 година останува речиси непроменето е просечниот број добиени понуди по тендер. Иако 2017 година по многу нешта ќе остане запаметена како една од најнеобичните во однос на јавните набавки во земјава, сепак и во 2018 година просечниот број понуди по тендер порасна само незначително и изнесуваше 3,41. Како и да е, по долги години движење на оваа бројка под границата од 3, ова е втора година по ред како просечниот број понуди се движи над оваа граница.

Просечен број понуди по тендер

Година	Понуди
2016	2,97
2017	3,33
2018	3,41

Уште еден значаен параметар во јавните набавки, склучувањето на т.н. договори во четири очи, односно преку постапката преговарање без објавување оглас, е во пораст во апсолутна смисла, но уделот на овие договори во вредноста на вкупните договори е малку намалена во однос на претходната година.

Склучени договори преку постапка со преговарање без објавување оглас (директни договори)

Година	Вредност (мил. евра)	% од вредноста на сите договори
2016	38,5	4,0 %
2017	29,3	4,7 %
2018	33,5	4,4 %

Еден од најголемите проблеми во јавните набавки во земјата – честото поништување на постапките за јавни набавки³ – дури пораснало во 2018 година, достигнувајќи рекордна вредност од дури 27 % на поништени тендери.

³ Повеќе за проблемот со поништувањето на тендерите во Документот за јавни политики: Честото поништување на тендерите како еден од најголемите проблеми во јавните набавки:

<http://www.ccc.org.mk/images/stories/pbbtwmk.pdf>

Поништување на постапката за јавни набавки

Година	Делумно поништени тендери	Целосно поништени тендери	Вкупно поништени тендери
2016	7,3 %	15,6 %	22,9 %
2017	8,2 %	16,3 %	24,4 %
2018	8,1 %	19,2 %	27,2 %

Незначително зголемување во 2018 година има кај бројот на доставени жалби во однос на вкупните тендери, како и кај процентот на усвоени жалби од страна на Државната комисија за жалби по јавни набавки.

Така, во 2018 година има доставено жалби за 3,3 % од тендерите, што е највисок процент во последните три години, иако сè уште е незначителен процент од вкупните тендери ако се знаат секојдневните оплаки на фирмите за неправилностите на тендерите, како и тоа дека жалбите долги години се сметаа како брана за спречување на корупцијата во јавните набавки. Истата таа 2018 година, во редовната годишна анкета⁴, 48 % од фирмите одговориле дека има корупција во јавните набавки.

Број, удел и уважени жалби од фирми во постапките за јавни набавки

Година	Број на огласи	Број на жалби	Жалби во однос на вкупните тендери	Усвоени жалби во однос на вкупните жалби
2016	18.444	557	3,02 %	45 %
2017	17.227	513	2,98 %	43 %
2018	21.406	705	3,29 %	47 %

Во истата анкета, фирмите ги навеле високиот надомест и недовербата во Државната комисија за жалби по јавни набавки како две главни причини поради кои не доставуваат жалби.

Анализата на избран примерок од тендери спроведени во 2018 година покажува дека најголемите проблеми лежат во фазата на реализација на договорите за јавни набавки, пред сè поради отсуството на соодветна контрола и внатрешни правила кај договорните органи за следење на

⁴ Резултатите од анкетата се достапни во редовниот извештај од мониторингот на јавните набавки на Центарот за граѓански комуникации, на следниот линк: <http://www.ccc.org.mk/images/stories/31mk.pdf>

спроведувањето на договорите. Вакви правила воопшто недостигаат, особено за оние фази од постапките за јавни набавки коишто не се регулирани со законот.

Сеприсутен проблем кај анализираните тендери е ниската конкуренција, односно нискиот број на добиени понуди. Во овој контекст, чест е и проблемот со користење дискриминаторски услови што ги поставуваат договорните органи за учество на фирмите на тендерите.

Во ниту еден случај не е забележано користење надворешни стручни лица за изработка на техничките спецификации за тендерите, кои, пак, често се наведуваат како извор на проблеми при спроведувањето на тендерите и корупција.

Очигледното слабо планирање на тендерите е исто така значаен проблем, гледано според честите измени на годишните планови за јавни набавки. Честопати е присутно и непочитување на роковите од страна на договорните органи.

2019 – УШТЕ ЕДНА ЗАГУБЕНА ГОДИНА

Новата влада, која беше избрана во средината на 2017 година, не успеа побрзо да ги реформира набавките и изгуби речиси две години додека да почне да применува нов закон, речиси усогласен со Директивата на ЕУ од 2014 година.

Иако новиот закон, според образложението на предлагачот – Владата, се донесе за да се хармонизира регулативата во оваа област со Директивата на ЕУ за јавните набавки од 2014 година, сепак, со него се направи обид да се поправат барем главните проблеми со којшто системот за јавни набавки во земјата се мачеше со години. Овде пред сè се мисли на најниската цена како единствен критериум за избор на најповолната понуда, како и на задолжителната електронска аукција за сите тендери – комбинација што доведуваше до апсурдни ситуации и неможност да се гарантира каков и да е квалитет на тоа што се набавува.

Дополнително, не постоеше никаква контрола врз спроведувањето на тендерите, што придонесуваше за чести, груби и очигледни прекршувања на Законот за јавни набавки без какви и да е последици или санкции за тоа.

Со новиот Закон, покрај најниската цена, се воведоа и други елементи за избор, додека електронската аукција стана опционална, односно оставено е на избор на договорниот орган да ја користи кога смета дека квалитетот на тоа што се набавува е толку стандарден и воедначен што е логично понудувачите да се натпреваруваат со цената.

Генерално, новиот Закон за јавни набавки ги либерализираше јавните набавки, со тоа што им овозможува на договорните органи полесно да го набават тоа што навистина им треба, односно да добијат најдобра вредност за потрошените пари. И со Законот, но и претходно, се воведоа низа мерки за зголемување на транспарентноста во јавните набавки.

Со новиот Закон се вовеле и т.н. управна контрола, како експертен контрол што ја спроведува Бирото за јавни набавки додека постапката сè уште трае, односно до моментот на испраќање на одлуката за избор или поништување на постапката. Оваа контрола се спроведува во три случаи, и тоа: задолжително на секој тендер со проценета вредност над 500.000 евра за стоки и услуги и на секој над 2.000.000 евра за работи; врз основа на проценка на ризици и по случаен избор на тендери.

Сепак, следењето на спроведувањето на јавните набавки во првите седум месеци од примената на новиот Закон покажува дека набавките сè уште се спроведуваат според старата и лоша практика, односно како ништо да не се променило.

Така, и при спроведувањето на новиот Закон, во 97 % од тендерите сè уште се користи најниската цена како единствен критериум за избор на најповолната понуда; во повеќе од 90 % се применила електронската аукција; конкуренцијата не е значително подобрена; поништени се повеќе од 30 % од тендерите; на секој петти тендер немало ниту една понуда, а на секој трети тендер имало по една понуда и има бројни извештаи од медиумите и граѓанските организации за проблематични тендери.

Претставниците на договорните органи наведуваат главно три причини за ваквите инертни состојби: незнаењето за тоа како да ги користат можностите што ги нуди новиот Закон; стравот што постои меѓу нив од грешки и соодветни последици; и нивната немотивираност, пред сè во однос на одговорноста што ја имаат.

Тоа што е интересно е што најниската цена и електронската аукција се применуваат токму кај оние набавки каде што имаше и најмногу критики дека стариот закон ги тера на примена на најниска цена и е-аукција и затоа набавките им се лоши. Пример за ова се набавките на храна за детските градинки, како и на медицински материјал за болниците.

На системско ниво, пак, надлежната институција, Бирото за јавни набавки не успеа да се екипира за да може соодветно да одговори на зголемените ингеренции, особено за целосно и ефикасно спроведување на новововедената управна контрола врз спроведувањето на тендерите и во однос на побрза и навремена изработка на мноштвото подзаконски акти кои произлегуваат од новиот Закон за јавни набавки (и оној за одбраната и безбедноста).

Сè уште недостигаат модели на тендерски документации за сите видови постапки, како и детален прирачник за примена на 'економски најповолната понуда', а нема ни почести наменски обуки за лицата за јавни набавки, особено во врска со користење на економски најповолната понуда онака како што е конципирана во новиот Закон.

Со управната контрола, барем во првите седум месеци од примената на Законот, беа опфатени само големите тендери, но не и оние со висок ризик и по случаен избор. Како и да е, од 80 спроведени контроли на големите тендери, за 10 постапки за јавни набавки БЈН дало инструкции да се поништат, а за 18 да се изврши повторна евалуација. Ова значи дека кај една третина од

контролираните тендери се утврдени неправилности, што ја прави контролата уште попотребна и укажува на потребата од итно зголемување на капацитетите на БЈН во овој дел.

Треба да се спомене дека во 2019 година отсуствуваа пошироки јавни консултации за изработка на подзаконските акти во областа на јавните набавки, како и за новиот Закон за јавните набавки во областа на одбраната и безбедноста, донесен во август 2019 година⁵.

КАКО/ДАЛИ СЕ БОРИ СИСТЕМОТ ПРОТИВ КОРУПЦИЈАТА ВО ЈАВНИТЕ НАБАВКИ?

И покрај постоењето на мноштво институции во синџирот на спречување и борба против корупцијата во јавните набавки, сепак и натаму отсуствуваат позначајни и видливи резултати на овој план⁶.

Отворените истраги и обвинителните акти за кривични дела при вршење јавни набавки што ги водат двете обвинителства, Специјалното и Основното, се бројат на прстите од раката. Не се повеќе ниту случаите што ги иницираат за натамошно процесирање до обвинителството и другите институции како Државната комисија за спречување на корупцијата, Управата за финансиска полиција, Комисијата за заштита на конкуренцијата, Државното правобранителство и сл.

Најново, со новиот Закон за јавните набавки, кон овие институции е додадено и Бирото за јавни набавки, кое може да го извести надлежното јавно обвинителство доколку при вршењето на управната контрола утврди неправилности со обележје на казниво дело.

Покрај Бирото за јавни набавки, Законот за јавните набавки упатува и на Државниот завод за ревизија како институција којашто врши ревизија на користењето и трошењето на средствата за јавни набавки. Натаму, доколку овластениот државен ревизор оцени дека при ревизијата се сторени посериозни прекршоци и кривични дела – тие извештаи се испраќаат исто така до надлежното јавно обвинителство.

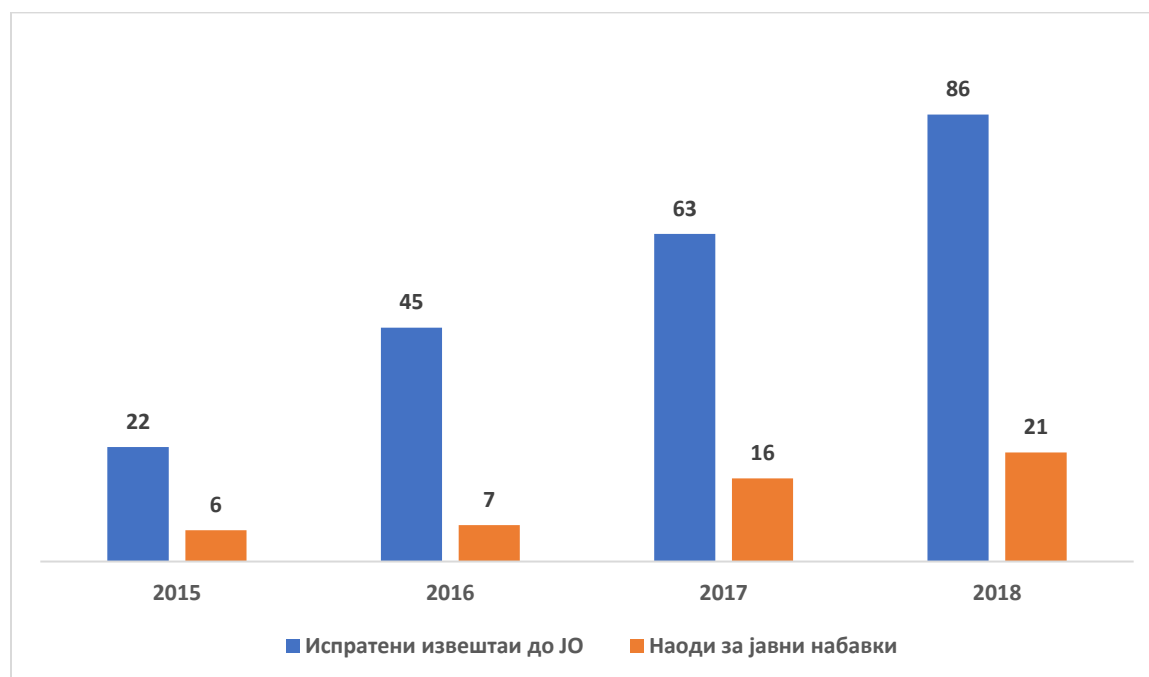
Така, во 2018 година, Државниот завод за ревизија испратил дури 21 конечен ревизорски извештај до Јавното обвинителство. Споредбата на констатирани наоди што се однесуваат на нерегуларности во јавните набавки на ревидираните институции и бројот на испратени ревизорски извештаи со посериозни прекршоци и кривични дела укажува на корелација меѓу овие два параметри. Односно, колку што расте бројот на наоди за неправилности во јавните набавки, толку расте и бројот на ревизорски извештаи испратени до обвинителството за

⁵ Закон за јавните набавки во областа на одбраната и безбедноста, Службен весник на Република Северна Македонија бр. 180 од 2 август 2019 година, http://www.bjn.gov.mk/wp-content/uploads/2019/09/ZJN_Odbrana.pdf

⁶ Повеќе за институционалната борба против корупцијата во јавните набавки може да се прочита во следната анализа: <http://www.ccc.org.mk/images/stories/ppmk.pdf>

натамошно процесирање. За жал, отсуствува прецизна евиденција за натамошната 'судбина' на овие пријави, но долгогодишно оправдување на обвинителството е дека поради недостиг на доволно докази и информации, им е тешко да ги проследуваат понатаму ваквите пријави.

Наоди на ДЗР за неправилности во јавните набавки и извештаи испратени до Јавното обвинителство



Освен до обвинителството, Државниот завод за ревизија ги испраќа извештаите и до Државната комисија за спречување на корупцијата, која, од своја страна, може врз нивна основа да отвори случаи за сторена корупција или судир на интереси, покрај другите инструменти што ѝ стојат на располагање како – пријави од други субјекти и граѓани, како и по сопствено наоѓање. Еден од случаите за коишто Комисијата реши да поведе постапка делумно е инициран токму од еден ревизорски извештај испратен до неа од ДЗР.

Ревизорските извештаи се испраќаат и до Собранието, кое пред многу години си ја одзеде обврската да расправа по нив и само ги прима, како и до Владата, за органите под нејзина надлежност – која ги разгледува на седници, но нема никаква повратна информација дали и како постапува за оние во коишто има констатирано дека се сторени сериозни прекршоци и кривични дела.

Последно, во овој синџир се два многу важни чинители – внатрешните ревизори коишто треба да се првата брана против корупцијата во јавните набавки, како и инструментот на пријавување од страна на укажувачи. Но, и двата не функционираат во оваа насока.

ШТО Е СЛЕДНО?

Тоа што следно треба да се направи за подобрување на состојбите во јавните набавки е целосна примена на новиот Закон за јавните набавки, со користење на сите можности што им ги нуди на договорните органи за набавка на потребните стоки, услуги и работи и за добивање на најдобрата вредност за потрошените пари. За да се оствари ова, потребни се почести и помасовни тематски обуки од страна на Бирото за јавни набавки, проследени со прирачници за практична примена на економски најповолната понуда како критериум за избор.

Од друга страна, за намалување на корупцијата во јавните набавки, мора целосно да профункционира новововедената контрола врз спроведувањето на тендерите од страна на Бирото за јавни набавки. Владата мора под итно да ги зајакне капацитетите на БЈН за да може не само редовно и професионално да се спроведува контролата на големите тендери, туку да се користат и останатите две можности што ги дава Законот – контрола на тендерите со висок ризик (според веќе утврдените црвени знаменца на ризик) и по случаен избор. Тоа што контролата утврдила неправилности кај една третина од големите тендери укажува на потребата од контролирање и на помалите тендери.

Освен на системско ниво, и на институционално ниво треба да се преземат мерки од секоја институција што спроведува јавни набавки за унапредување на внатрешните капацитети, интегритет и отчетност, со цел што порационално искористување на и онака ограничените јавни средства и набавка на најисплатливите производи, услуги и работи.

Натаму, потребно е вклучување во борбата против корупцијата во јавните набавки и на сите други институции во системот – но, пред сè, на Јавното обвинителство, на Владата и на Државната комисија за спречување на корупцијата.

Поставеноста во системот и во антикорупцискиот синџир и надлежноста на сите вклучени институции треба да се стави во контекст на постигнатите резултати и, доколку е неопходно, да се преземат мерки и за нивното непостапување онаму каде што имало основа тоа да се направи.

Дополнителни мерки во оваа насока треба да се предвидат и во новата петгодишна Национална стратегија за превенција на корупцијата и судирот на интереси, која треба да почне да се применува од 2020 година.