



Проектот е финансиран
од Европската Унија

BALKAN
TENDER
WATCH
Center for Civil Communications
Центар за граѓански комуникации



**Спречување на корупцијата во
јавните набавки: Што можат
да сторат договорните органи?**

Скопје, ноември 2021

Издавач: Центар за граѓански комуникации

Лектура: Татјана Б. Ефтимоска

Печати: Диги Принт

Тираж: 50 примероци

Бесплатен/некомерцијален тираж

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

Многупати досега е зборувано за законските основи, за механизмите што стојат на располагање и за институциите коишто се вклучени во борбата против корупцијата во јавните набавки на т.н. системско ниво. За тоа кој и какви надлежности има, колку ги спроведува, каква е соработката и координацијата меѓу овие институции, итн. Но, како и да е, сиве овие институции се чини дека имаат само второстепена улога во спречувањето на корупцијата и судирот на интересите во јавните набавки.

Примарната, односно основната улога сепак ја имаат самите лица коишто се вклучени во јавните набавки, како и институциите, односно договорните органи што ги спроведуваат тие набавки. Исто така, сè почести во последно време се и обидите и мерките што се преземаат за ‘системски решенија’ за уредување и вградување внатрешни механизми во институциите за справување со ризиците од корупција и за унапредување на интегритетот во оваа сфера.

Оттука, овој документ за јавни политики се фокусира врз справувањето со корупцијата и судирот на интереси во јавните набавки на институционално ниво, односно што и како може и треба да се прави во таа насока.

Законски и други мерки за заштита од корупцијата во јавните набавки на институционално ниво?

Базичната заштита од корупцијата во јавните набавки на институционално ниво ја дава самиот Закон за јавните набавки (Сл. весник на РМ 24/2019). Конкретни одредби во оваа насока има и во Законот за спречување на корупцијата и судирот на интереси (Сл. весник на РМ 12/2019), како и во Законот за јавна внатрешна финансиска контрола (Сл. весник 90/2009, 188/2013 и 192/2015).

Оттука, овој документ за јавни политики се фокусира врз справувањето со корупцијата и со судирот на интереси во јавните набавки на институционално ниво, односно што и како може и треба да се прави во таа насока.

Законски и други мерки за заштита од корупцијата во јавните набавки на институционално ниво?

Базичната заштита од корупцијата во јавните набавки на институционално ниво ја дава самиот Закон за јавните набавки (Сл. весник на РМ 24/2019). Конкретни одредби во оваа насока има и во Законот за спречување на корупцијата и судирот на интереси (Сл. весник на РМ 12/2019), како и во Законот за јавна внатрешна финансиска контрола (Сл. весник 90/2009, 188/2013 и 192/2015).

Во релативно новиот Закон за јавните набавки има мноштво одредби за зголемување на транспарентноста и отчетноста на институциите за јавните набавки, но и конкретни антикорупциски одредби. Сепак, и овој закон, колку и да процедурален, не ги опишува во детали сите чекори во постапката за јавни набавки и, оттука, има простор за дискрециски одлучувања, коруптивни однесувања и злоупотреби во секоја од фазите на јавните набавки – од утврдување на потребите и планирањето на набавките, преку спроведување на постапката, сè до реализација на договорите.

Најнапред, Законот за јавни набавки (ЗЈН) обврзува набавките да се темелат врз неколку **начела**, меѓу кои и начелото на економичност, ефикасност и ефективност, начелото на конкуренција, начелото на транспарентност, начелото на еднаков третман и недискриминација на економските оператори, како и начелото на сразмерност.

Натаму, во насока на **транспарентност, отчетност, но и одговорност** на институциите и на лицата вклучени во јавните набавки, се и следниве одредби од ЗЈН:

- Јавните набавки се спроведуваат целосно електронски, односно сета комуникација, размена на информации и поднесување понуди за јавните набавки се прави со користење електронски средства преку Електронскиот систем за јавни набавки (ЕСЈН) како единствен информациски систем за јавните набавки достапен преку интернет.
- Најпосле, поучени од претходните лоши искуства на недоследност на институциите во континуираното спроведување на обврските, треба да се внимава институциите да продолжат со оваа практика да изработуваат годишни антикорупциски програми и за новата, 2022 година, која е на самиот праг, и редовно да ги следат и да ги ажурираат овие документи.
- Огласите, заедно со тендерските документации и техничките спецификации и известувањата за нивните измени и дополнувања се јавно достапни на ЕСЈН.
- Задолжително е да се објавуваат планот за јавни набавки и склучените договори со нивните анекси.
- Задолжително е да се објавуваат известувањата за: склучен договор и неговите измени и дополнувања, за поништување на постапката и за реализиран договор.
- Секоја институција е обврзана да врши контрола на извршувањето на секој договор за јавна набавка дали е во согласност со условите од договорот.

Следно, кога станува збор конкретно за **антикорупциски одредби**, законот предвидува:

- Обврска за секоја институција да ги преземе сите потребни мерки за навремено откривање на корупцијата и за отстранување или намалување на штетните последици од неа, и тоа во целиот циклус на јавните набавки од процесот на планирање, преку постапката за јавна набавка и при извршување на договорот за јавната набавка.
- Обврска за одговорното лице и за другите раководни лица да им ги даваат сите наредби и упатства на лицата за јавни набавки во писмена форма или преку електронска пошта.
- Обврска за лицата за јавни набавки да одбијат во писмена форма извршување на наредбата и на упатството од одговорното или од други раководни лица ако се спротивни на Законот за јавни набавки.
- Забрана за префрлање на друго работно место или бркање од работа во рок од една година на лицето што одбило да извршува незаконски дејства.

- Обврска за лицето за јавни набавки или кое било друго лице ангажирано кај договорниот орган, како и за секое заинтересирано лице кое има информации за сторена корупција, за тоа да ги извести Државната комисија за спречување на корупцијата или Јавното обвинителство.
- Забрана за префрлање на друго работно место или за бркање од работа за лицето кое пријавило корупција во јавните набавки постапувајќи совесно и со добра намера.
- Забрана од две години за ангажман кај носителот на набавка за лицата од договорниот орган кои учествувале во постапки за јавни набавки каде што вкупната вредност на договорите доделени на носителот на набавка во последната година пред престанокот на функцијата или на работниот однос е поголема од 5 % од вкупната вредност на сите договори што договорниот орган ги склучил во тој период.
- Обврска за институцијата да ги извести Државната комисија за спречување на корупцијата и Јавното обвинителство ако се прекрши забраната за ангажирање лица кај носителите на набавка.
- Забрана за лица кои учествувале во изработка на тендерската документација да бидат понудувачи или членови во група понудувачи во постапката за јавна набавка.

Во Законот за спречување на корупцијата и судирот на интереси има посебна одредба која забранува службено лице да врши незаконско влијание во постапка за јавна набавка.

Кога станува збор за **судирот на интереси**, Законот за јавни набавки упатува на примена на одредбите од Законот за спречување на корупцијата и судирот на интереси, но и во Законот за јавни набавки постојат следниве обврски:

- Во секоја постапка за јавна набавка, претседателот, заменикот на претседателот, членовите и замениците на членовите на комисијата за јавна набавка, како и одговорното лице, да потпишат изјави за непостоење судир на интереси за секоја постапка за јавна набавка одделно.
- Да се извести одговорното лице доколку кај некој од овие лица постои судир на интереси, да се повлечат тие лица од работата околу набавката и да се заменат со други.

Во Законот за спречување на корупцијата и судирот на интереси, пак, судирот на интереси е дефиниран како состојба во која службеното лице има приватен интерес што влијае или може да влијае врз непристрасното вршење на неговите јавни овластувања или службени должности. Во истиот закон децидно е наведено дека секој е должен, при вршењето на функцијата, јавното овластување и службената должност, да постапува совесно, стручно, одговорно, чесно, ефикасно и непристрасно, да ги почитува начелото на законитост, начелото на еднаквост, начелото на јавност, етичките норми и професионалните стандарди, без дискриминација или повластување на кого било, со целосно почитување на јавниот интерес, и да не се раководи од лични, семејни, верски, партиски и етнички интереси, ниту од притисоци и ветувања од претпоставениот или од друго лице.

Како антикорупциски обврски може да се сметаат и следниве одредби од Законот за јавните набавки:

- Земање предвид на пазарните услови при пресметка на проценетата вредност на набавките.
- Обврската за образложение на потребата од набавката во одлуката за набавката.
- Обврската за образложение за користење на постапката со преговарање.
- Обврската за образложение на причините ако набавката не се подели на делови.
- Барање мислење од Бирото за јавни набавки за исполнетост на условите во постапката со преговарање без објавување оглас во случаи на набавки што може да се обезбедат само од еден оператор и поради крајна итност.
- Укинувањето на обврската за задолжително спроведување електронска аукција.
- Можноста за претходна проверка на пазарот преку спроведување т.н. технички дијалог, односно претходно објавување на ЕСЈН на тендерската документација што се планира да се користи во постапката за прибирање предлози и коментари од заинтересираните фирми.
- Овозможувањето доброволно да се објави проценетата вредност на набавката во огласот за јавната набавка.
- Можноста договорните органи да објават т.н. претходно информативно известување со кое ја известуваат јавноста дека имаат намера да извршат набавка во следниот период.
- Можноста договорните органи да објават т.н. известување за доброволна претходна транспарентност во случај на примена на постапката со преговарање без објавување оглас, во кое информираат за избраниот понудувач, причината за преговарањето и ја објавуваат одлуката за избор на најповолната понуда.
- Обврската за наведување во понудата на сите подизведувачи и делот од договорот којшто ќе го спроведуваат.
- Правото на фирмите коишто учествувале во постапката да извршат увид во целокупната документација од постапката откако ќе се изврши избор на најповолната понуда или ќе се поништи постапката.
- Можноста за секоја институција чија постапка била предмет на т.н. управна контрола од Бирото за јавни набавки да ги отстрани утврдените неправилности или да ја поништи постапката по инструкции од Бирото.

Сепак, Законот за јавните набавки, колку и да е процедурален, претставува само рамка за регулирање на набавките и остава одреден простор за слободно постапување на институциите. Оттука, за да се спречат какви и да е неправилности и злоупотреби, секоја институција може да развие внатрешни правила и процедури за спроведување на јавните набавки, како и анализа на ризиците од корупција во набавките и нивно вклучување во внатрешните стратегии за управување со ризиците од корупција.

Во оваа насока е и Планот за борба против корупцијата – Акција 21, што Владата го усвои во март 2021 година и со којшто, меѓу другото, сите институции се задолжуваат да изработат внатрешни процедури за спроведување на постапките за јавни набавки и за реализација на договорите за јавни набавки. Покрај тоа, институциите се задолжени да изработат и да објават Годишна антикорупциска програма со ефикасен систем на мерки за превенција и борба против корупцијата на институционално ниво.

Законот за јавна внатрешна финансиска контрола исто така предвидува низа одредби со обврски за институциите во насока на спречување на неправилностите и корупцијата во јавните набавки. Не само што секоја институција треба да управува со јавните средства на законски, економичен, ефикасен и ефективен начин, туку се предвидува и воспоставување цел систем за финансиско управување и контрола. Секоја институција мора да донесува тригодишна Стратегија за управување со ризиците и да назначи лице за неправилности и сомнежи за измами или корупција. Јавните набавки може да бидат предмет и на внатрешната ревизија.

Како е во практиката?

Во Законот за спречување на корупцијата и судирот на интереси има посебна одредба која забранува службено лице да врши незаконско влијание во постапка за јавна набавка.

Како што може да се забележи, постојат мноштво одредби и мерки со јасни правила, обврски и можности за институциите и за лицата вклучени во јавните набавки во насока на спречување, откривање и пријавување корупција во јавните набавки.

Сепак, практиката, односно примената на овие правила зборува нешто друго. Прво, речиси да не постои случај (барем не јавно познат) некој да пријави корупција во јавните набавки внатре во некоја институција, ниту да се побунува против незаконска наредба или упатство дадено од одговорно или раководно лице.

Иако јавните набавки веќе со години се спроведуваат целосно електронски, што се смета и како еден од начините за намалување на можностите за местење на тендерите и за корупција, сепак, има бројни извештаи и од граѓанскиот сектор и од медиумите за неправилности и злоупотреби во јавните набавки, а речиси 50 % од фирмите што учествуваат на тендерите изјавуваат во анкетите дека во јавните набавки е присутна корупцијата. Фактички, наводите и сомневањата за злоупотреби во тендерите не се поврзани со електронскиот систем, туку со други аспекти независни од електронското спроведување на тендерите.

И зголемената транспарентност во јавните набавки преку достапност на поголем број информации и документи на Електронскиот систем за јавни набавки, но и на веб-страниците на институциите не беше и не е доволна за позначајно подобрување на состојбите во јавните набавки. Пред воведувањето на обврската во 2021 година за сите институции да изработат интерни процедури за јавни набавки, многу малку институции имаа вакви процедури. И тие кои во меѓувреме ги изработија во нив најчесто ги препишуваат одредбите од законот и не ги опфаќаат оние аспекти и процеси во набавките што не се регулирани во законот и оставаат простор за злоупотреби, како на пример: одлуката што, колку, кога и со каков квалитет ќе се набави;

одлуката кои ќе бидат членови во комисијата за набавката; определувањето на условите за учество на фирмите во постапката; изработката на техничката спецификација; приоритетизацијата на одредени набавки од планот за јавни набавки; одлуката дали да се објавува проценетата вредност; низа одлуки и постапувања за време на евалуација на понудите; изработката на договорот за јавната набавка; следењето на реализација на договорот итн.

Слично како и при изработката на внатрешните процедури за јавните набавки, така и при изработката на стратегиите, планови и сличните документи за управување со ризиците во институциите ретко се вклучуваат ризиците од корупција, а уште поретко оние во јавните набавки. Такви ризици, какви што се наброени погоре, има во сите три главни фази од јавните набавки. Постојат низа анализи изработени од граѓанскиот сектор, но и од некои надлежни институции (БЈН, ДЗР, ДКСК), коишто може да послужат за користење индикатори и за детектирање на ризиците од корупција во јавните набавки. Во оваа смисла, меѓу најчестите ризици во практиката се јавуваат: набавка на непотребни стоки, услуги и работи било како предмет на набавка, било во смисла на количина, квалитет итн.; ниска реализација и чести промени на планот за јавни набавки; промени на планираната проценета вредност пред самото спроведување на тендерите; постапки во коишто понудените цени се исти или многу слични на проценетата вредност која не е јавно објавена и на нив има само еден понудувач; константен состав на комисиите за јавни набавки; висок процент на отфрлени понуди во фазата на евалуација на понудите; висок процент на поништени постапки за јавни набавки; висок удел на постапки со преговарање без објавување оглас; голем удел на постапки во коишто е добиена само една понуда; висок процент на прифатени жалби; отсуство на правила, документирање и, воопшто, на следење на реализацијата на договорите за јавни набавки; отсуство на детали за набавката во договорите за јавните набавки; висок процент на склучени анекси на договорите за јавни набавки итн.

Многупати досега е зборувано за законските основи, за механизмите што стојат на располагање и за институциите коишто се вклучени во борбата против корупцијата во јавните набавки на т.н. системско ниво. За тоа кој и какви надлежности има, колку ги спроведува, каква е соработката и координацијата меѓу овие институции, итн. Но, како и да е, сиве овие институции се чини дека имаат само второстепена улога во спречувањето на корупцијата и судирот на интересите во јавните набавки.

Во однос на другите аспекти на коишто може да им се припише и антикорупциски карактер, исто така има бројни примери за нивно некористење, недоволно користење или дури изигрување. Така, пазарните услови многу малку се земаат предвид кога се пресметува проценетата вредност на набавките; не се даваат детални образложенија за потребата од набавката, ниту за причините поради кои набавката не била поделена на делови; електронската аукција се користи речиси апсолутно во сите тендери, дури и онаму каде што јасно нема позитивни ефекти врз цената на тендерите; ретко се користи техничкиот дијалог за претходно консултирање на пазарот околу планираните набавки; итн.

Што уште може да се направи?

Имајќи го сево ова предвид, освен доследно почитување на претходно наведените мноштво одредби, на институциите им стојат на располагање низа други инструменти и алатки во насока на зголемена транспарентност, отчетност, одговорност и интегритет при спроведувањето на постапките за јавни набавки, односно за спречување, откривање и известување за неправилностите и корупцијата.

Во оваа насока, се чини дека клучно за борбата против корупцијата во јавните набавки на институционално ниво се изработка и примена на сеопфатни и суштински интерни процедури за спроведување на набавките во сите фази и низ целиот циклус на набавка, како и анализа, проценка и вклучување и на ризиците од корупција во јавните набавки при изработката и примената на интерните стратегии и на плановите за управување со ризиците во институциите.

Како што е споменато и претходно, внатрешните правила за јавни набавки треба да го опфатат целиот циклус, односно од идејата и потребата за една набавка, сè до задоволувањето на потребата и анализата на реализацијата на договорите. Особено, овие правила треба да ги „покријат“ фазите, процесите и чекорите во кои има простор за дискрециско постапување и големо влијание на човечкиот фактор. Не само што треба да се предвиди задолжително образложување на одлуките, туку и кој, зошто, кога и како ќе учествува при одлучувањето. На пример, кој може да побара нешто да се набави; кои и колку лица треба да се вклучени во процесот на изработка на техничката спецификација и кој ги проверува одредените технички карактеристики на предметот на набавката; кој е вклучен во изработката на тендерската документација, а кој во проверка на одредените услови за учество на фирмите; кој и како ја пресметува проценетата вредност на набавките; кој, зошто и под кои услови може да побара зголемување на проценетата вредност на набавката; кој ќе биде критериумот за избор на најповолната понуда и зошто; во кои случаи може да се побара од понудувачите да достават дополнителни документи ако им недостигаат во понудата; дали и зошто да не се објави проценетата вредност на набавката; кој го проверува исполнувањето на договорот во смисла на тоа дали набавката е целосно според предвидените карактеристики; редоследот на плаќање на носителите на набавките за извршените договори; внатрешна комуникација и меѓусекторска соработка околу тендерите, итн.

За сите овие чекори, фази и процеси е потребно да постојат јасни и недвосмислени правила што ќе бидат однапред познати, ќе се применуваат за сите постапки, во сите ситуации и колку што може ќе се елиминира исклучителното влијание на човечкиот фактор.

Имајќи предвид дека јавните набавки се сфера којашто е меѓу најподложните на корупција, ризиците од корупција во јавните набавки задолжително треба да се најдат меѓу ризиците во работењето на секоја институција кога таа изработува некаков внатрешен документ за справување со ризиците, независно дали е тоа стратегија/план за управување со ризиците, план за интегритет, антикорупциски план/стратегија итн.

Еден таков документ треба да ја унапреди транспарентноста на работните процеси и процедури во јавните набавки, да го подобри системот на ефикасен надзор врз извршувањето на тие работни процеси, да го

намали и да го регулира дискрециското одлучување, да ја зголеми одговорноста и да го зајакне законското и професионалното однесување и делување на поединците и на институциите.

Најнапред треба да се утврдат слабостите во спроведувањето на јавните набавки, односно да се идентификуваат точките на ризик од појава на корупција. Потоа треба да се определат нивниот интензитет (односно степенот на негативно влијание) и зачестеноста (можноста за појавување). Потоа треба да се определи начинот на нивно можно отстранување, односно мерките за спречување на појавата на тие ризици. На крајот, истовремено со спроведувањето на тие мерки (преку организациски правила, процедури, практики, вработени и сл.) треба да се мониторира и да се евалуира спроведувањето.

Во оваа насока се и обврските што произлегуваат од владиниот План за борба против корупцијата – Акција 21 – секоја институција да изработи интерни процедури за спроведување на постапките за јавни набавки и за реализација на договорите за јавни набавки, како и Годишна антикорупциска програма, врз основа на претходна анализа и проценка на ризиците од корупција, причините, условите и факторите што ја овозможуваат. Во тие рамки, од институциите се бара да ја зајакнат контролата во јавните набавки.

Сепак, она што е дополнително потребно се информации за степенот на почитување на овие обврски за институциите предвидени во владиниот План за борба против корупцијата, како и за ефектите од преземените активности. Институциите треба да изработуваат извештаи за преземените мерки и активности, а Владата да го следи и да го анализира спроведувањето и соодветно да ја информира јавноста.

Најпосле, поучени од претходните лоши искуства на недоследност на институциите во континуираното спроведување на обврските, треба да се внимава институциите да продолжат со оваа практика да изработуваат годишни антикорупциски програми и за новата, 2022 година, која е на самиот праг, и редовно да ги следат и да ги ажурираат овие документи.

Користени материјали:

Документ за јавни политики: Транспарентноста не е доволна за подобрување на состојбата во јавните набавки, Центар за граѓански комуникации, Скопје, октомври 2019, <https://www.ccc.org.mk/images/stories/pbintmk.pdf>

Документ за јавни политики: Честото поништување на тендерите како еден од најголемите проблеми во јавните набавки, Центар за граѓански комуникации, Скопје, декември 2019, <https://www.ccc.org.mk/images/stories/pbbtwmk.pdf>

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

Истражување и анализа: Мапирање на ризиците од корупција во јавните набавки на претпријатијата во сопственоста на Владата и на општините, Центар за граѓански комуникации, Скопје, септември 2020, <https://www.ccc.org.mk/images/stories/mapiranje.pdf>

Извештај во сенка за јавните набавки во Северна Македонија, Центар за граѓански комуникации, Скопје, ноември 2021,

Извештај за активностите на Бирото за јавни набавки во остварувањето и функционирањето на системот на јавните набавки во 2020 година: https://www.bjn.gov.mk/wp-content/uploads/2021/07/Godisen-izvestaj-2020_Final.pdf

Извештај од мониторингот на јавните набавки бр. 35, Центар за граѓански комуникации, Скопје, јуни 2021 година, <https://www.ccc.org.mk/images/stories/izvestaj35mk.pdf>

Национална стратегија за спречување на судирот на корупцијата и судирот на интереси 2021-2025 година: <https://dksk.mk/wp-content/uploads/2021/01/Nacionalna-strategija-DKSK-KONECNA.pdf>

План за борба против корупција „Акција 21“, Влада на РСМ, март 2021 година: https://vlada.mk/sites/default/files/img/plan_za_borba_protiv_korupcija_mk_al_akcija_2_1.pdf

Предлози за намалување на корупцијата во јавните набавки и за унапредување на начинот на нивно спроведување, Центар за граѓански комуникации, Скопје, март 2021, <https://www.ccc.org.mk/images/stories/predlozimk.pdf>

Прирачник за планови за интегритет на јавните набавки, Центар за граѓански комуникации, Скопје, мај 2021, <https://www.ccc.org.mk/images/stories/priracnikmk.pdf>

CIP - Каталогизација во публикација
Национална и универзитетска библиотека "Св. Климент Охридски", Скопје