

ИЗВЕШТАЈ ВО СЕНКА



ЈАВНИТЕ НАБАВКИ ВО МАКЕДОНИЈА: МЕЃУ СТАРОТО И НОВОТО

СОСТОЈБИ, ПРОБЛЕМИ И ИДНИ ПРЕДИЗВИЦИ ВО
СПРОВЕДУВАЊЕТО НА ТЕНДЕРИТЕ

**BALKAN
TENDER
WATCH**

 Center for Civil Communications
Центар за граѓански комуникации

ИЗВЕШТАЈ ВО СЕНКА

Јавните набавки во Македонија: меѓу старото и новото

Состојби, проблеми и идни предизвици во
спроведувањето на тендерите

Издавач: Центар за граѓански комуникации

Лектура: Татјана Б. Ефтимоска

Ликовно-графичко обликување: Polyesterday Дооел Скопје

Печати: Polyesterday Дооел Скопје

Тираж: 200 примероци

Бесплатен/некомерцијален тираж

CIP - Каталогизација во публикација

Национална и универзитетска библиотека "Св. Климент Охридски", Скопје

35.073.53(497.7)(047.31)

ЈАВНИТЕ набавки во Македонија : меѓу старото и новото : состојби, проблеми и идни предизвици во спроведувањето на тендерите : извештај во сенка. - Скопје : Центар за граѓански комуникации, 2018. - 12, 12 стр. : граф. прикази; 30 см Насл. стр. на припечатениот текст: Public Procurements in Macedonia: trapped between the old and the new : state-of-affairs, problems and future challenges in implementation of tender procedures : shadow report. - Обата текста меѓусебно печатени во спротивни насоки. - Текст на мак. и англ. јазик. - Фусноти кон текстот

ISBN 978-608-4709-69-5

а) Јавни набавки - Македонија - Извештаи COBISS.MK-ID 109104138

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

1. Вовед	4
2. Пад на вредноста на тендерите за 35% само за една година	5
3. Проблемите „решени“ на хартија во новиот закон којшто сè уште не е донесен	7
4. Снимените телефонски разговори и СЈО ја раздвижија борбата против корупцијата во јавните набавки	10
5. 2018 е загубена година – многу се очекува од 2019 година	12

1. ВОВЕД

Состојбата со јавните набавки во Македонија во 2018 година се наоѓа меѓу сè уште важечкиот „стар“ и многу критикуван Закон за јавните набавки и изработениот „нов“ закон, којшто би требало да ги „поправи“ работите, но се уште чека на усвојување во Собранието на РМ.

Најкритикуваната македонска специфичност – фамозниот Совет за јавните набавки, којшто даваше претходна согласност за сите набавки за кои не можеше да се докаже дека на пазарот постои барем минимум конкуренција, беше укинат во ноември 2017 година, како реакција на бројните критики кои доаѓаа од сите страни. Но, со тоа се намали само дел од проблемите во набавките. Останаа на сила сите други спорни одредби кои постоеја и пред воведувањето на Советот, којшто всушност само ги доkomplицира работите.

Сегашната верзија на Законот за јавните набавки не е усогласена со Директивите на ЕУ од 2014 година во многу делови и иако од ЕУ го констатираа ова во неколку последователни годишни извештаи и, соодветно, бараа итни промени во таа насока, тоа не се случи. Претходната власт беше глува на критиките, а новата (од јуни 2017 година) се обиде да ги амортизира со тоа што пристапи кон изработка на целосно нов закон. Но, законот не е уште донесен, со што се овозможува јавните набавки и натаму да се спроведуваат според регулативата која беше предмет на остри критики не само од Брисел, туку и од сите внатрешни чинители на процесот – самите договорни органи, фирмите, стопанските комори, граѓанските организации, регулаторните и контролните институции итн.

Покрај на системско ниво, проблеми во спроведувањето на набавките има и на институционално ниво. Според истражувањата¹ на практиките на спроведување на тендерите, институциите што трошат најмногу пари за јавни набавки имаат најниско ниво на транспарентност, отчетност и интегритет во набавките. Најслаби делови во циклусот на јавни набавки и натаму се планирањето на набавките и спроведувањето на договорите.

Веќе сме на крајот од 2018 година, а последниот објавен годишен извештај за функционирањето на системот на јавните набавки во Македонија е оној за 2016 година. Необјавувањето годишен извештај за претходната година до крајот на ноември во тековната година е преседан во поновата македонска историја. Притоа, нема јавно официјално образложение за причините за ова рекордно доцнење.

Инаку, извештајот дава детален годишен преглед на спроведувањето на јавните набавки и, воопшто, на функционирањето на системот на јавни набавки во земјата, со анализа на пазарот на јавни набавки и предлози за унапредување на системот. Го усвојува Владата и, вообичаено, потоа Бирото за јавни набавки (БЈН) го објавува на својата интернет-страница.

¹ Повеќе за ова на: <http://www.integritet.mk/>

2. ПАД НА ВРЕДНОСТА НА ТЕНДЕРИТЕ ЗА 35% САМО ЗА ЕДНА ГОДИНА

Податоците од Електронскиот систем за јавни набавки² (ЕСЈН), владината онлајн-платформа преку која се спроведуваат јавните набавки во земјава, покажуваат рекорден пад од цели 35% на вредноста на јавните набавки во Македонија во 2017 година, во однос на претходната година. Ако во 2016 година набавките достигнаа годишно ниво од 962 милиони евра, во 2017 година тие паднаа на само 625 милиони евра, односно се намалија за цели 337 милион евра. Притоа, бројот на склучени договори и на огласи за јавни набавки се намалија само за 10%, односно 7%.

Досега нема официјално објаснување за ова огромно намалување на вредноста на јавните набавки во 2017 година – ниво кое, според досега расположливите податоци, ќе се задржи и во 2018 година.

Ваквото намалување на вредноста на јавните набавки предизвика и нивно помало учество во бруто домашниот производ (БДП) и во буџетот на земјата. Така, во 2017 година, вредноста на јавните набавки изнесуваше само 6% од БДП и 19% од Буџетот, за разлика од 2016 година, кога овие учества изнесуваа 10% од БДП и дури 30% од Буџетот.

Вредност на јавните набавки (мил. €)³



Според неофицијалните толкувања, намалувањето може да се должи на неколку причини: намалување на бројот на тендери и договори; смената на власта на двете нивоа (на централната во јуни, а на локалната во октомври 2017); реструктурирањето на фирмите на пазарот на јавни набавки под влијание на сменетата власт; стравот на новите функционери од „лесното“ спроведување тендери поради масовните истраги и судски процеси за злоупотреби во јавните набавки водени и процесирани од Специјалното јавно обвинителство за претходните носители на јавни функции; недовербата на новите функционери во луѓето во институциите коишто ги спроведуваат набавките, а кои се поставени од нивните претходници; но и енорно високите цени коишто се постигнуваа на некои тендери во претходните години, а за кои сега се постигнуваат значително пониски цени.

Освен тоа што нема детална анализа за ваквото драстично намалување на вредноста на тендерите, нема анализа ниту за негативното влијание што ова намалување го има врз економскиот развој на земјата, имајќи го предвид значењето на јавните набавки како макроекономска варијабла.

² <https://e-nabavki.gov.mk/PublicAccess/Home.aspx#/home>

³ Податоците за 2018 година се преземени од ЕСЈН заклучно со 31.10.2018 год.

Основни податоци за јавните набавки во Македонија

Година	Вредност на набавките (мил.евра)	Број на огласи	Број на договори
2016	962	18.444	30.895
2017	625	17.227	27.764
2018 ⁴	599	17.303	22.960

Во однос на одделните видови постапки, според вредноста на склучените договори доминира отворената постапка, на која и припаѓаат околу три четвртини од склучените договори.

Учество на видовите постапки за јавни набавки во вредноста на склучените договори

Година	Отворена	До 20.000 €	Квалификациски систем	Преговарање	До 5.000 €	Други
2016	75,5	6,9	6,1	4,0	2,0	5,4
2017	75,3	8,9	5,2	4,7	2,8	3,1
2018	78,0	8,4	4,1	4,2	2,6	2,7

Директните договори, односно договорите склучени во постапката со преговарање без објавување оглас и натаму, вредносно, учествуваат со повеќе од 4% во вкупната вредност на склучените договори. Овој тренд се задржува и во 2018 година, кога иако бројот на вакви договори (до 31.10.2018 година) е помал од 2% од сите склучени договори, сепак, според вредноста – на овие т.н. договори во четири очи отпаѓаат 4,3% од вредноста на сите склучени договори.

Учество на постапката со преговарање без објавување оглас (директни договори)⁵

Година	Број на директни договори	Учество во бројот на вкупните договори	Вредност на директните договори (мил. €)	Учество во вредноста на вкупните договори
2016	640	2,1%	38,5	4,0%
2017	505	1,8%	29,3	4,7%
2018 ⁵	418	1,8%	25,0	4,2%

Жалбите што фирмите можат да ги вложат до Државната комисија за жалби при јавни набавки (ДКЖЈН), а кои со години беа посочувани како еден вид контрола врз спроведувањето на тендерите – и натаму се ретки. Во 2017 година, за 17.227 огласи за јавни набавки, фирмите вложиле само 513 жалба, што е 2,98%.

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

Година	Број на тендери	Број на жалби од фирми	Учество на жалбите во вкупните тендери	Учество на уважени жалби во вкупни жалби
2016	18.444	557	3,02%	44,7%
2017	17.227	513	2,98%	42,9%

⁴ Податоците за 2018 година се преземени од ЕСЈН заклучно со 31.10.2018 год.

⁵ Податоците за 2018 година се преземени од ЕСЈН заклучно со 31.10.2018 год.

Бројни се причините поради кои фирмите не го користат овој инструмент, иако постојано се жалат на 'наместени' тендери. Истражувањето кај фирмите покажува дека најчести причини за неподнесување жалби се високиот надоместок (за 45% од испитаните фирми), недовербата во ДКЖЈН (за 41% од фирмите) и стравот дека ќе бидат елиминирани во натамошните постапки (за 9% од фирмите).

Она што заслужува внимание е постојаниот пораст на уделот на уважени жалби од вкупно доставените жалби, којшто во 2017 година изнесува дури 42,9%. Фактот што речиси секоја втора жалба упатена од фирмите се уважува, што значи дека фирмите биле во право за своите тврдења дека нешто не е во ред со тендерите, упатува на заклучокот дека жалбите сепак се исплатуваат и дека треба да се поттикнува нивната што почеста примена.

3. ПРОБЛЕМИТЕ „РЕШЕНИ“ НА ХАРТИЈА ВО НОВИОТ ЗАКОН КОЈШТО СЕ УШТЕ НЕ Е ДОНЕСЕН

Кон крајот на 2017 година, Владата почна процес на изработка на нов Закон за јавните набавки – главно заради хармонизирање со новите Директиви на Европската Унија, но и под притисок на постојаните критики за актуелниот закон. За разлика од порано, за новата законска рамка за јавни набавки се отвори широк консултативен процес, со особено учество на приватниот сектор и на граѓанските организации. Новиот закон се очекува да биде донесен до крајот на годинава и да стапи на сила во првата половина од 2019 година.

Клучните новини што ги вклучува Предлогот на новиот закон⁶, а коишто се однесуваат на антикорупцијата и произлегуваат главно од барањата на граѓанскиот сектор⁷ и на Европската Унија се:

- ◆ Воведување управна контрола од страна на Бирото за јавни набавки (БЈН) врз тендерите, и тоа за време на нивното спроведување, што значи т.н. екс анте контрола врз селектирани постапки за јавни набавки: оние над половина милион евра (за стоки и услуги) и над два милиони евра (за работи); постапките коишто системот на проценка на ризиците (што го подготвува БЈН) ќе ги означат како 'високо ризични' и по случаен избор (на пример, секој стоти тендер).
- ◆ Воведување прецизни антикорупциски одредби во самиот закон кои произлегоа од практиката, односно од лошите искуства при спроведување на законот.
- ◆ Регулација на судирот на интереси кај Државната комисија за жалби по јавни набавки.
- ◆ Воведување прекршочни одредби за непочитување на законот.
- ◆ Проширување на опфатот на законот и по склучувањето на договорот за јавна набавка, односно вклучување и на фазата на спроведување на договорите, со што за првпат се опфаќа целиот 'циккус на јавни набавки'. Во оваа смисла, се воведува обврска за договорните органи за задолжителна контрола врз спроведувањето на договорите за јавни набавки, како и за задолжително составување и објавување извештаи за спроведените набавки.
- ◆ Во истата насока на третман на набавките како 'циккус', а не само како 'постапка за склучување договор за јавна набавка' – се зајакнува и почетната фаза, односно планирањето на набавките, со тоа што се воведува обврска за договорните органи за задолжително образложение на потребата од секоја набавка, како и за земање предвид на пазарните услови при пресметка на проценетата вредност на набавките.
- ◆ Стеснување на законските можности за поништување на постапките за јавни набавки (што, патем, е еден од најдолготрајните и најгорливите проблеми на македонските набавки) со кротење на дел од низата причини поради кои може да се поништи еден тендер, какви што се: несоодветна понуда, неможност за споредба на понудите и битни повреди на законот.
- ◆ Воведување обврска за БЈН да дава мислење за исполнетоста на условите во постапките за склучување директни договори.
- ◆ Воведување прекршочни одредби за договорните органи и за економските оператори.

⁶ <https://www.sobranie.mk/materialdetails.nsp?materialId=2bafc1d8-bae6-4cf7-9937-e352a6262c47>

⁷ <http://www.ccc.org.mk/images/stories/predlozi.pdf> и <http://www.ccc.org.mk/images/stories/p2017m.pdf>

- ◆ Воведување неколку одредби за стимулирање поголемо учество во јавните набавки на малите претпријатија, како што се: делење на набавките секаде каде што е можно и дозволено, како и задолжително образложение ако тоа не се направи; ограничување на висината на годишниот промет кога се поставува како услов за набавката – на најмногу двапати од проценетата вредност на набавката; директно плаќање на подизведувачот, ако тој го побара тоа; намалување на надоместокот за поднесување жалба за помалите тендери, и тоа од 100 на 50 евра.

Како што беше спомнато, овие мерки се воведени на предлог на граѓанскиот сектор и на Европската Унија, а во насока на стеснување на просторот за злоупотреби и корупција во јавните набавки. Иако предлозите од граѓанскиот сектор се речиси децениски и произлегуваат од детектираните проблеми во спроведувањето на набавките и воопшто, на системот на јавни набавки, сепак, се чини дека алармот за конечно справување со нив (особено поттикнат откако дел од предлозите дојдоа и од ЕУ) се вклучи со истрагите на Специјалното јавно обвинителство. Најголем дел од судските процеси кои се водат врз основа на тие истраги (а чија основа произлегува од содржината на прислушуваниите телефонски разговори) се однесуваат на злоупотреби во јавните набавки и ги потврдуваат сите претходни укажувања. Оттука, и со предложените мерки во новиот предлог на Законот за јавните набавки се прави обид да се стеснат токму тие можности за злоупотреби.

Меѓу нив, како клучни 'лизгави' полиња во досегашната, но и актуелната регулатива и практика (бидејќи законот е сè уште на сила) можат да се наведат:

- ◆ Непостоењето на никакви надзор и контрола врз спроведувањето на постапките за јавни набавки;
- ◆ Не(доволно) регулирани корупција и судир на интересите во јавните набавки;
- ◆ Непостоење на какви и да е прекршочни одредби наспроти бројните докази за секојдневно прекршување на законот;
- ◆ Неводоњето сметка за циклусот на јавни набавки, односно неземањето предвид на една од клучните фази во набавките – спроведувањето, односно реализацијата на договорите за јавни набавки, и немањето обврска кај договорните органи за контрола во овој сегмент;
- ◆ Бројните слабости во почетната фаза на одредување на потребите и во планирањето на набавките;
- ◆ Лесното и многу често поништување на тендерите, што отвора сомневања за 'местење' на тендерите;
- ◆ Целосното отсуство на каква и да е контрола врз спроведувањето на договорите за јавни набавки;
- ◆ Ограничените можности и понеповолната положба на помалите фирми за учество на пазарот на јавни набавки.

Покрај овие проблеми што се директно поврзани со предлозите вградени во нацрт-законот, а коишто имаат 'антикорупциски' предзнак, меѓу најгорливите проблеми во јавните набавки во Македонија се следниве:

- ◆ 'најниската цена' како единствен критериум за доделување на набавките;
- ◆ задолжителната електронска аукција за намалување на првобитно понудените цени;
- ◆ ниската конкуренција на тендерите;
- ◆ неповолната структура на учество на малку фирми во голем дел од договорите⁸;
- ◆ високиот процент на поништени постапки за јавни набавки;
- ◆ малото учество на обжалени тендери во однос на нивниот број;
- ◆ лесната можност за изрекување забрана за фирмите да учествуваат на тендерите и тоа за период од една до пет години.

Последното истражување⁹ кај фирмите покажува дека најгорливи проблеми со коишто се соочуваат при учеството во јавните набавки се: 'најниската цена' како единствен критериум, задоцнетата наплата, преобемната документација потребна за учество на тендерите и 'местењето' на тендерите.

⁸ <http://www.opendata.mk/Home/TekstualniDetails/42?Category=2>

⁹ http://www.ccc.org.mk/images/stories/30_mk_web.pdf

Главни проблеми на фирмите при учеството во постапките за јавни набавки



Како и да е, општ е впечатокот дека нема многу промени во начинот на спроведувањето на тендерите во Македонија во 2017 и во 2018 година. Како што беше спомнато, останаа старите проблеми во спроведувањето на набавките и, воопшто, во системот на јавни набавки, како и неусогласеноста на регулативата со новите директиви на ЕУ во оваа област. Треба да се напомене дека Македонија не успеа докрај да се усогласи ниту со претходните Директиви на ЕУ (од 2004 година), а веќе стасаа на дневен ред за усогласување и новите европски правила.

'Најниската цена' како единствен критериум за доделување на договорите за јавни набавки и неводењето сметка и, воопшто, занемарувањето на квалитетот на тоа што се набавува е можеби првата и најкритичната точка на тоа неусогласување и воедно и извор на многу сериозни проблеми во јавните набавки во Македонија. Ова, особено ако се стави во комбинација со задолжителноста на електронската аукција (негативно намалување на цените на понудувачите) – е уште еден македонски уникум.

Како резултат на оваа несреќна комбинација се постигнуваа толку ниски цени што се доведуваше до знак прашалник реализацијата на договорите за јавни набавки според договорените услови во смисла на квалитет, квантитет и навременост на испораката или, пак, се постигнуваа толку високи цени што беа неколкупати над пазарните и отвораа сомнеж за корупција.

Во испреплетена причинско-последична врска со сево ова е и очајно ниската конкуренција во македонските јавни набавки, која просечно се движи под три понудувачи по тендер. Разочарувачки во овој контекст е високото учество од 25%-30% на тендери со ниту една или само со една понуда.

Постојано високата стапка на поништени тендери е уште една македонска специфичност која, пак, се поврзува со можните индикатори за корупција. Во 2017 година, поништени се 24,4% од тендерите (целосно и делумно), а во првите десет месеци од 2018 година овој процент е дури и поголем и изнесува 27,4%.

Процент на поништени тендери (целосно и делумно)¹⁰



¹⁰ Податоците за 2018 година се преземени од ЕСЈН заклучно со 31.10.2018 год.

Уште еден македонски уникум којшто, за жал, остана и во новиот Закон за јавните набавки е можноста за забрана за фирмите да учествуваат на тендерите од една до пет години. Изрекувањето т.н. негативна референца, како што во законот се нарекува ставањето фирма на црна листа, се коси со европските директиви и со пресудите на Европскиот суд на правдата. И покрај тоа што и ЕУ и граѓанскиот сектор, но и самите фирми бараат укинување на оваа законска одредба – тоа не се случи. Владата веројатно избра да ја задржи црната листа сè до приемот на земјата во ЕУ, или барем до завршување на преговорите за Поглавјето 5, кое се однесува на јавните набавки. Црната листа е престога казна за фирмите бидејќи основите за ставање на една фирма на црната листа се широки и кој било договорен орган може да спречи одредена фирма да учествува на сите тендери во државата за одреден временски период до пет години. Ова, исто така, може да претставува и генератор на корупција.

Меѓу основите за изрекување таква забрана, меѓу другите, се и одбивањето на фирмата да потпише договор или ако таа ја повлече својата понуда. Она што Владата го промени во однос на црната листа во предлогот на новиот закон е што го намали времетраењето на казната, односно на периодот на забрана на фирмите да учествуваат на пазарот на јавни набавки ако им е изречена негативна референца, односно ако се ставени на црната листа. Во новиот закон, првата забрана изнесува шест месеци (наместо сегашната една година), а секоја наредна забрана се однесува на дополнителни три месеци (наместо сегашната дополнителна една година), но не подолго од вкупно една година (наместо сегашните до пет години).

Мониторингот на јавните набавки што го спроведува Центарот за граѓански комуникации покажа бројни примери на несоодветно изрекување на негативната референца, особено случаи во кои договорните органи требало, но не изрекле негативна референца за одредени фирми. Во сите тие случаи останува отворен сомнежот за корупција, односно за мотивите за одлуката да се прекрши законот и фирмата да се „помилува“ од ставање на црната листа.

Неколку индикатори кои ги поттикнуваат сомнежите за постоење корупција се следниве:

- ◆ високата концентрација, односно големата вредност на договори за јавни набавки кај помал број компании;
- ◆ малиот број понуди на тендерите;
- ◆ склучувањето договори со истите понудувачи во текот на неколку последователни години;
- ◆ фаворизирачки услови за учество на тендерите;
- ◆ голем број на поништени тендери и др.

4. СНИМЕНИТЕ ТЕЛЕФОНСКИ РАЗГОВОРИ И СЈО ЈА РАЗДВИЖИЈА БОРБАТА ПРОТИВ КОРУПЦИЈАТА ВО ЈАВНИТЕ НАБАВКИ

Македонија не може да се пофали со својата борба против корупцијата во јавните набавки.

Иако 88% од фирмите изјавуваат¹¹ дека во јавните набавки има корупција (иако со различна оценка за нивото на нејзината присутност) и извештаите на ЕУ постојано укажуваа на широко распространета корупција во овој сегмент, сепак, да не се предметите и судските процеси иницирани од Специјалното јавно обвинителство, може да се констатира дека антикорупцискиот систем во оваа сфера не функционира соодветно.

Редовното јавно обвинителство со години немаше некои забележителни резултати во борбата против корупцијата во јавните тендери. Според последните информации, само во текот на 2018 година, надлежното Основно јавно обвинителство за гонење на организиран криминал и корупција отворило 39 предмети, со кои се опфатени 113 лица за сторено кривично дело од службени лица при вршење јавни набавки. Од нив, за два предмети се поднесени обвинителни акти, за шест има наредба за спроведување истражна постапка, а 31 предмет се во предистражна постапка.

¹¹ Извештај од мониторингот на јавните набавки во Република Македонија бр.30, јули-декември 2017 година, Центар за граѓански комуникации, Скопје, мај 2018 година, http://www.ccc.org.mk/images/stories/30_mk_web.pdf

Државната комисија за спречување на корупцијата не функционира од март годинава, бидејќи пет од седумте членови поднесоа оставки по обелоденувањето дека неосновано си делеле пари за патни трошоци. Во меѓувреме Собранието не избра нови членови, а Владата пристапи кон изработка на нов антикорупциски закон. Сепак, и покрај ваквата ситуација, Комисијата и онака не може да се пофали со какви и да е резултати во борба против корупцијата во јавните набавки во последните години. Во 2018 година таа нема отпочнато ни една иницијатива до Јавното обвинителство за поведување постапка за кривично гонење во врска со злоупотреби во јавните набавки. Ваков епилог имаше и во 2017 и во 2016 година, иако самата комисија, во својот годишен извештај за 2016 година, констатира дека „постојано актуелна област од аспект на сомневања за корупција се постапките и реализацијата на јавните набавки“.

Следна институција во системот, а која има своја одредена улога во борбата против корупцијата во јавните набавки, е Државниот завод за ревизија (ДЗР), врховна ревизорска институција која, во рамките на своите редовни ревизии на државните институции, става акцент врз проверка на регуларноста на јавните набавки.

При своите ревизии во 2017 година, ДЗР констатирал 63 наоди за нерегуларности во јавните набавки. Најголем дел од нив се однесуваат на слабости во фазата на реализацијата на договорите за јавни набавки, во фазата на склучување на договорите за јавни набавки и при евалуација на понудите.

И ДЗР, како и Антикорупциската комисија, ги доставува до јавното обвинителство ревизорските извештаи за оние институции каде што е оценето дека е сторен прекршок, односно кривично дело. Во 2017 година се доставени 16 вакви извештаи, за 12 институции. Иако во нив не се наведуваат делата, односно прекршоците, сепак, од анализата на тие извештаи може да се сфати дека кај најмалку два сомневањата се во областа на јавните набавки.

Од ДЗР велат дека најчестиот одговор што го добивале од Обвинителството во врска со доставените извештаи бил дека нема основа за отпочнување постапка врз основа на ревизорските извештаи. Последните информации добиени од Обвинителството на крајот од ноември оваа година за посочените два ревизорски извештаи се дека за едниот извештај се води предистражна постапка, а за другиот се проверуваат наводите.

Покрај до Јавното обвинителство, ДЗР го доставува секој свој конечен извештај и до Собранието на РМ, но тоа не расправа по ниту еден од тие извештаи. Немајќи таква децидна законска обврска, пратениците не ги разгледуваат извештаите, иако никој не ги спречува да го прават тоа. На тој начин Собранието не ја извршува до крај својата контролна улога врз извршната власт.

Уште еден механизам и чинител во системот за борба против корупцијата во јавните набавки не ја извршува целосно својата улога – Комисијата за заштита на конкуренцијата. Иако постојат сомнежи, дури и докази за незаконско договарање на фирмите во јавните набавки, нешто што оваа комисија треба да го контролира и санкционира, сепак, во последните три години Комисијата само еднаш, во 2017 година, утврдила вакво незаконско договарање.

Единствен чинител во системот за борба против корупцијата во јавни набавки којшто презема позначајни мерки во таа насока се чини дека е Специјалното јавно обвинителство (СЈО), формирано во септември 2015 година, со задача да ги гони кривичните дела поврзани и кои произлегуваат од содржината на незаконското следење на комуникациите.

Шест од вкупно 24 оформени предмети на ова обвинителство се за злоупотреби во јавните набавки. За три од овие предмети с уште е во тек судската постапка, а за другите три веќе има донесено пресуди. Дополнително, СЈО води уште шест истраги за сомневања за злоупотреби во јавните набавки.

5. 2018 Е ЗАГУБЕНА ГОДИНА – МНОГУ СЕ ОЧЕКУВА ОД 2019 ГОДИНА

Имајќи предвид дека новиот Закон за јавните набавки, што се очекува да стапи на сила идната година, ја става исплатливоста во фокусот на јавните набавки (настојувањето да се добие најдобрата вредност за потрошените пари) – ќе биде од клучно значење договорните органи да се подготват добро за да може целосно да го искористат потенцијалот што го нуди законот.

Договорните органи ќе бидат слободни самите да решат што е најисплатливо за секоја одредена набавка – дали се тоа цената или трошоците или покрај нив, ќе определат и некој друг критериум, како што се трошоците во животниот век или најдобриот однос помеѓу цената и квалитетот, што се оценува врз основа на критериуми, вклучувајќи квалитативни, еколошки и социјални аспекти поврзани со предметот на набавка.

Ќе биде многу важно договорните органи правилно да ги користат овие можности, кои се олеснувачки во однос на надминување на досегашните аномалии што произлегуваа од 'најниската цена' како единствен критериум и задолжителноста на е-аукцијата, но сепак содржат и извесен ризик од злоупотреби.

Во оваа насока, ќе биде многу важна и навремената изработка на мноштвото подзаконски акти кои ќе произлезат од новиот закон, а без кои нема да е можна неговата правилна и целосна примена. Оттука, оваа препорака подразбира не само навремена изработка на актите и оставање доволно време за оние коишто треба да ги применуваат актите – за да ги проучат и да се приспособат кон нив, туку и воведување нова, добра практика на консултирање и вклучување на засегнатите страни во изработката, односно пред донесувањето на овие акти.

Од посебно значење ќе биде и спроведување обука за мноштвото одредби вметнати во новиот закон во насока на стеснување на просторот за корупција и судир на интереси.

Од друга страна, самото БЈН ќе треба навреме, пред да стапи на сила новиот закон, соодветно да се екипира и да се подготви, за да може доследно, веднаш со почетокот на примена на законот, да ја спроведува својата новоделена, а долгоочекувана и потребна надлежност – контрола врз спроведувањето на тендерите во текот на нивното спроведување.

Речиси година и половина откако Државниот завод за ревизија (ДЗР) го објави извештајот од извршената ревизија на успешност на системот на јавните набавки во Македонија, многу малку од препораките во тој извештај се спроведени во праксата, покрај укинувањето на Советот за јавни набавки.

Во тој извештај, ДЗР, меѓу другото, заклучи дека „...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 јавни набавки и доведуваат до намален квалитет на набавките, со што е нарушен принципот за обезбедување на соодветна вредност за дадените финансиски средства“.¹²

Имајќи го сево ова предвид, 2018 година може да се смета за загубена година од аспект на преземање посериозни реформи во системот на јавните набавки во Македонија. Сите напори беа насочени кон изработката на новиот Закон за јавните набавки и изостанаа други мерки или обиди за системско или институционално јакнење и унапредување на начинот на спроведување на набавките. Во ваквото бавно реформирање, на системско ниво останаа старите проблеми, а на институционално ниво многу договорни органи продолжија со старите лоши практики.

¹² Извештајот е достапен на следниот линк (пристапено на 1.11.2018 год.):

http://www.dzr.mk/Uploads/1_43_RU_Efikasnost_prezemeni_memrki_razvoj_sistem_JN_davanje_soglasnost_od_biroto_2016_KOMPLET_FINALE.pdf

