

ПОГЛАВЈЕ 5. ЈАВНИ НАБАВКИ

НИВО НА ПОДГОТОВКА



Умерено подготвена (Moderately Prepared) - 3

ОСТВАРЕН НАПРЕДОК



Одреден напредок (Some Progress) - 3

КОМЕНТАР

Во поглавјето Јавни набавки Македонија е умерено подготвена и постигнат е само одреден напредок, што се должи главно на Донесување на новиот Закон за јавни набавки. Сепак, бројни недостатоци и константни забелешки не се разрешени и тоа како во областа на законската регулатива, така и особено во област на имплементацијата, капацитетите на сите вклучени актери, и меѓусебната координација и соработката меѓу нив. Поспецифични проблеми кои треба да се адресираат се: пристапот на МСП до пазарот на јавни набавки кој се движи на ниво меѓу 25-30 од буџетот и околу 10% БДП (што значи дека се работи за значајна сума на јавни средства) како и јавните набавки вршени во врска со Скопје 2014, набавките на градот Скопје и концесиите за аеродромот во Скопје, за кои не се достапни документите, иако се истражени од СЈО.

ПРЕПОРАКИ ОД ЕВРОПСКАТА КОМИСИЈА

- Да обезбеди понатамошно усогласување со директивите на ЕУ за јавни набавки од 2014 година, особено за јавно приватни партнерства, концесии и одбрана, и да се усвојат релевантните подзаконски акти на новиот Закон за јавни набавки за да се овозможи негова целосна имплементација;
- Да обезбеди дека извештаите за нередовности поврзани со јавните набавки соодветно се истражуваат, а сторителите се санкционираат;
- Да се зајакне административниот капацитет на Бирото за јавни набавки и на Државниот завод за ревизија за надзор и следење на јавните набавки и на Министерството за економија за управување со концесии и јавно приватни партнерства.

Извештај 2016

Институционална поставеност и правно усогласување

- Правната рамка за јавните набавки во голема мерка е во согласност со Директивите на ЕУ за јавни набавки од 2004 год., иако степенот на усогласеност е намален со честите измени од 2013 год. наваму.
- Земјата допрва треба да се усогласи со Директивата на ЕУ за набавки во областа на одбрана и безбедност и правилата на ЕУ за јавни набавки од 2014.
- Општата употреба на критериумот "најниска цена" и обврската за договорните органи да добијат одобрение од Советот за јавни набавки, ако сакаат да користат друг критериум освен цената при доделување на договори има негативни последици врз понудите и договорите.
- Државата продолжува да води евиденција за неправилности при работата на одредени претпријатија и нивно исклучување од идни тендери. Оваа практика на "црна листа" не е во согласност со судската пракса на Европскиот суд за правда.
- Надоместок за впишување во системот за е-набавки на економските оператори со седиште во ЕУ е понеповолен од оној што се наплатува за домашните компании, и покрај фактот дека ССА предвидува пристапот под исти услови како националните компании.
- Обврската за договорните органи да добијат претходна согласност од Советот за јавни набавки го прави процесот на јавни набавки посложен, скап и одзема многу време.
- Не постои регистер на експерти за јавни набавки.
- Недоволната соработка помеѓу Советот за јавни набавки, Бирото за јавни набавки, Државната комисија за заштита на конкуренцијата и Државната комисија за спречување на корупцијата ги поткопува борбата против корупцијата и соодветната имплементација на принципите на јавни набавки.

Извештај 2018

Институционална поставеност и правно усогласување

- Правната рамка за јавни набавки во голема мерка е во согласност со Директивите за јавни набавки на ЕУ за 2004 година, но треба да се осврне внимание на ексклузивната употреба на критериумот "најниска цена" и "задолжителни" е-аукции.
- Исто така, компаниите продолжуваат да бидат исклучени од идните тендери поради професионална злоупотреба ("црната листа"), која не е во согласност со судската пракса на Европскиот суд за правда).
- Компаниите со седиште во ЕУ сè уште нудат помалку пополни услови за регистрација во системот за е-набавки.
- Нееднаквиот третман во споредба со националните компании продолжува, и покрај фактот што ССА обезбедува пристап под исти услови како и националните компании.
- Бирото за јавни набавки продолжи да биде столб на системот за јавни набавки. Сепак, Бирото допрва треба да добие овластувања за надзор и следење, за да може да го достигне својот целосен потенцијал со цел да предизвика поефикасна меѓусекторска соработка помеѓу учесниците во јавните набавки и засегнатите страни.
- Елиминирањето на корупцијата за време на процесот на набавки остана теоретски и малку е направено за да се зголеми соработката со Државната комисија за заштита на конкуренцијата и Државната комисија за спречување на корупцијата.

Извештај 2019

Институционална поставеност и правно усогласување

- Со влегувањето во сила на Законот за јавни набавки во април 2019, употребата на „задолжителни“ е-аукции и на најниска цена како единствен критериум за доделување на договор, повеќе не се применуваат.
- Сепак, компаниите и понатаму се исклучени од идните тендери заради професионална злоупотреба („црна листа“), што не е во согласност со судската практика на Европскиот суд за правда.
- Усогласувањето со Директивата на ЕУ за набавки во областа на одбраната и безбедноста сè уште е во развој.
- Сите правни и финансиски инструменти кои се користат во областа на јавните набавки и концесиите, вклучувајќи ги и меѓувладините договори склучени со земји кои не се членки на ЕУ за спроведувањето на заеднички проекти, треба да бидат во согласност со принципите на транспарентност, конкуренција, еднаков третман и недискриминација.
- Има ограничена соработка помеѓу телата за јавните набавки и засегнатите страни, вклучувајќи ја и Државната комисија за жалби по јавни набавки, Комисијата за заштита на конкуренцијата и Државната комисија за спречување на корупција.
- Административниот капацитет на Министерството за финансии останува недоволен, земајќи ја предвид нивната одговорност за севкупниот надзор и механизмот за известување за овие процеси.
- Централизираното купување останува ограничено.

Извештај 2016

Стратегија

- Стратегијата за јавни набавки не е инклузивна и се ограничува на стратешките приоритети на Бирото за јавни набавки.
- Не постои генерален надзор над имплементацијата и непостојат механизми на известување.

Примена и капацитет за спроведување на законот

- Пазарот на јавни набавки во земјата падна на 8% од БДП и 25% од државниот буџет во 2015 година.
- Задолжително користење на е-аукција не само што не е во согласност со *acquis*, но, исто така, се чини дека го попречува системот за јавни набавки.
- Многу од договорните органи продолжија да не ги објавуваат своите планови за јавни набавки.
- Деталните барања ја ограничуваат конкуренцијата.
- Тендерските услови не овозможуваат пошироко учество на малите и средните претпријатија.
- Во една четвртина од сите јавни наддавања имало само еден понудувач.
- До формирањето СЈО немало истрага за наводните нерегуларности во проектот "Скопје 2014", за доделување на одредени големи инфраструктурни договори и здравје, или на сериозни конфликти на интереси и злоупотреба на јавната функција.
- Зајакнувањето на функцијата на внатрешна ревизија е од витално значење за подобрување на спроведувањето на договорите и мониторинг.
- Административниот капацитет на Министерството за економија за спроведување на законот за концесии и јавно-приватни партнерства останува слаб.

Извештај 2018

Стратегија

- Стратегијата за јавни набавки за 2016-2018 година не е инклузивна и се ограничува на стратегиските приоритети на Бирото за јавни набавки.
- Не содржи сеопфатен надзор или механизми за известување, буџети или детални временски рокови за имплементација.
- Централизираното купување е ограничено и целокупниот надзор на доделувањето и извршувањето на јавните договори сè уште недостасува.

Примена и капацитет за спроведување на законот

- Задолжителното користење на е-аукции не е во согласност со *acquis*.
- Системот за е-набавки овозможува поврзување на доделените договори со нивните анекси од 2016 година, но договорите доделени во рамките на проектот "Скопје 2014" остануваат не може да се следат.
- Претходното одобрување од страна на Советот за јавни набавки, комбинирано со ексклузивна употреба на критериумот за најниска цена, во голема мера ја намали конкуренцијата, со 19% од тендерите поништени во 2016 година и 22% во 2017 година, бидејќи не беа поднесени никакви понуди.
- Договорните органи треба да бидат законски обврзани да ги објавуваат своите планови за јавни набавки, да ја зголемат транспарентноста и да овозможуваат планирање и подготовка на годишна основа.
- 78% од вкупната вредност на јавните набавки во 2016 година и 70% во 2017 година беа доделени на мали и средни претпријатија.
- 6% од доделените договори не беа во согласност со соодветните огласи за договори, бидејќи беа изменети откако беа објавени (ризик од отстапување во фазата по договарање)

Извештај 2019

Стратегија

Примена и капацитет за спроведување на законот

- Договорите доделени со проектот „Скопје 2014“ се истражени од страна на Канцеларијата на Специјалниот јавен обвинител, но не можат да се следат во системот за е-набавки.
- Поништувањето на тендерите се зголеми, особено по укинување на Советот за јавни набавки.
- Процентот на вкупната вредност на јавните набавки доделени на МСП постојано се намалува во последните три години, достигнувајќи 65,6% во 2018 година.
- Употребата на процедури за договарање на набавки со и без претходно објавување беше 5,7% од вкупната вредност на набавките во 2018 година, што е намалена во однос на 2017 година.
- Специјалното јавно обвинителство продолжи да ги испитува случаите на злоупотреба на овластените службени лица и злоупотреба на службената положба кои вклучуваат и бројни постапки на јавни набавки. Во некои мали случаи има завршни пресуди, вклучувајќи ги и оние каде е вклучен и поранешниот премиер и поранешни функционери на високо ниво.
- Зајакнувањето на функцијата на внатрешната ревизија останува од витално значење за подобрување на спроведувањето и мониторингот на договорот (види Поглавје 32- Финансиска контрола).

Извештај 2016

- Не постои регистар за концесии и јавно- приватно партнерство и податоци за концесиите.
- Податоците се парцијални особено во однос на концесиите за Аеродромот во Скопје, одека концесии кои ги доделуваат на градот Скопје не постојат.
- Советот за јавно-приватно партнерство нема започнато со работа.

Извештај 2018

- Употребата на процедурите за договарање на набавки без претходно објавување остана на 4% во 2016 година и се зголеми на 6,5% од вкупната вредност на набавките во 2017 година.
- Истрагите на Специјалното обвинителство во проектот "Скопје 2014" и во некои големи договори за инфраструктура и здравство и сериозно професионално несоодветно однесување понатаму се решаваат од страна на судовите.
- Јакнењето на функцијата на внатрешна ревизија останува од суштинско значење за подобрување на спроведувањето и следењето на договорите
- Министерството за економија останува надлежно за концесии и јавно-приватни партнерства со само двајца вработени.
- Не постои регистар за концесии или за јавно-приватни партнерства, а податоците се нестабилни.
- Недостигнуваат податоци за концесии во Скопје и во градот Скопје.
- Советот за јавно- приватно партнерство не е во функција.

Извештај 2019

- Министерството за економија сè уште е одговорно за концесии и јавно приватно партнерство, но има само двајца вработени кои се занимаваат со овие прашања.
- Нема регистар на концесии или на јавни приватни партнерства и податоците се недоволни.
- Концесиите за Аеродромот Скопје и за Градот Скопје не се јавно достапни.
- Советот за јавно приватно партнерство сè уште не е во функција.

Капацитети за управување со процесот на јавни набавки

- Капацитетот на договорните органи за управување со процесот на јавни набавки треба дополнително да се подобри.

Капацитети за управување со процесот на јавни набавки

- Капацитетот на договорните органи за управување на процесот на јавни набавки е нерамномерен и е особен предизвик за малите доделувачи на договори за јавни набавки

Капацитети за управување со процесот на јавни набавки

- Капацитетот за управување со процесите на јавни набавки е нееднаков помеѓу договорните органи и особено претставува предизвик за малите договорни органи.
- Новата законска рамка за јавни набавки бара професионализација на договорните власти што управуваат со процесите на јавни набавки.

Извештај 2016

Институционален интегритет и судир на интереси

- И покрај постоењето на регулаторна и институционална рамка за интегритет и конфликт на интереси, не е воспоставен систем за индикатори за постоење на ризик во однос на потенцијални проблеми со интегритетот, Бројот на извештаи поврзани со интегритетот останува низок.

Правни лекови

- Допрва треба да се постигне целосна усогласеност со изменетата Директива на ЕУ за правни лекови особено во врска со временски ограничувања.
- Бројот на жалби за тендерски постапки се зголеми на 3,22% во 2015 година, и Државната комисија за жалби ги прифати жалбите во 43,11% случаи 610.
- Санкциите за прекршоците кои се јавуваат во текот на процесот на ревизија остануваат непропорционални и самиот процес на донесување одлуки на ДКЖН е многу формален.

Имплементациски капацитет

- Капацитетот на Комисијата и судот да се справат со голем број на жалби мора да зајакне.
- Назначувањето на кадри во двете институции мора да биде ослободено од политички влијанија.
- Подобрување на пристапот до одлуките на Комисијата и алатките за пребарување на интернет би ја зголемило транспарентноста

Извештај 2018

Институционален интегритет и судир на интереси

- Регулаторна и институционална рамка за интегритет и конфликт на интереси е воспоставена, но нејзината имплементација е неефективна.

Правни лекови

- Структурата и независноста на системот на правни лекови останува формално усогласен со *acquis*. Сепак, сè уште не е постигната целосна усогласеност со Директивата за правни лекови.
- Бројот на поднесени жалби остана на 3% и во 2016 и 2017 година Државната комисија за жалби ги потврди жалбите во околу половина од случаите.
- Казните за прекршоците кои се јавуваат во текот на процесот се и натаму непропорционални и го прават процесот на донесување одлуки на Државната комисија за жалби многу високо формализиран.

Имплементациски капацитет

- Треба да се зајакнат капацитети за имплементација на судовите, а именувањата треба да бидат ослободени од политичко мешање.
- Подобрувањето на пристапот до одлуките на Комисијата и алатките за пребарување на интернет се неопходни за да се зголеми транспарентноста.

Извештај 2019

Институционален интегритет и судир на интереси

- Бројот на извештаи поврзани со интегритетот останува многу низок, додека последователни истраги и соодветни казни недостасуваат.

Правни лекови

- Новата законска рамка за јавни набавки обезбедува независност на системот на правна заштита и структурата останува формално усогласена со *acquis*.
- По укинувањето на Советот за јавни набавки во ноември 2017 година, бројот на жалби се зголеми од просечно 650 на годишно ниво до 737 во 2018 година.
- Претседателот на Државната комисија за жалби по јавни набавки и четири членови беа заменети откако заврши нивниот мандат во ноември 2018 година.

Имплементациски капацитет

- Потребни се напори за зајакнување на професионализацијата на вработените во Комисијата.
- Потребно е да се зголеми транспарентноста со подобрување на пристапот до одлуките на Комисијата и алатките за пребарување на интернет и поврзување со системот на е-набавки.
- Исто така, треба да се зајакне капацитетот за спроведување на судовите