Универзитет Св. Климент Охридски – Битола

Правен факултет – Кичево

Студиска програма: Меѓународно право и меѓународна политика

ЈАВНИТЕ НАБАВКИ ЗА ВРЕМЕ НА ВОНРЕДНА СОСТОЈБА ПРЕДИЗВИКАНА ОД ПАНДЕМИЈА

Докторски проект

Кандидат:
Драган Спиркоски
Досие бр.13-III/Б

Ментор,
Проф.д-р Младен Караџоски

Битола, септември, 2022 год.

Содржина:

1. Вовед..2

2. Теоретска рамка...3

3. Опис на проблемот..4

4. Предмет на истражување...5

5. Цели на истражувањето..6

6. Хипоптетска рамка..6

7. Методолошка рамка...7

8. Истражувачка интенција..7

9. Научна и општествена оправданост..8

Библиографија...10

1. Вовед

Јавниот сектор претставува битен сегмент на пазарот на една земја. Потрошувачката од националниот и од локалните буџети, како и од јавните претпријатија каде државата има доминантно влијание во управувањето, а со тоа и во трошењето на нивните средства, е огромна во сите земји во светот. Впрочем, токму обемот на јавна потрошувачка отсекогаш бил предмет на жолчни расправи и анализи помеѓу економските експерти.

Јавните набавки за вкупните текови во државата претставуваат клучен инструмент во изградбата на пазарната економија. Со вршењето на јавните набавки, државата директно учествува на пазарот и со нејзиното однесување во голема мерка влијае врз севкупните економски текови. Поради тоа, при вршењето на јавните набавки државата мора да ги почитува основните принципи на транспарентност со што ќе влијае врз поттикнување на слободната конкуренција на пазарот.

Со добар, транспарентен систем на јавни набавки се придонесува кон економскиот развој, се генерира вработеност и поголема конкуренција. Добри и транспарентни постапки за јавни набавки го намалуваат просторот за измами и корупција, а со тоа и можноста од злоупотреба при трошењето на јавни средства.

Со лоши и коруптивни систем на јавни набавки директно се влијае кон намалување на стимулот и растот на квалитетните претпријатија што од друга страна го нарушува балансот на конкурентниот однос на пазарната економија. Од тој аспект, системот на јавни набавки претставува еден од активните регулатори во областа на пазарната економија.

Последните трендови во развојот на општеството придонесоа граѓаните да бараат поголема транспарентност и отчетност на владата. Транспарентен и добро организиран систем за јавни набавки е во корист на сите засегнати страни вклучени во процесот: државните институции, приватни фирми и сите други заинтересирани субјекти. Ефикасни јавни набавки, според тоа, придонесуваат за економскиот раст и значајни јавни инвестиции. Наспроти тоа, лошото менаџирање неминовно води до трошење буџетски средства, дополнителни трошоци и тешкотии во постигнувањето на поставените цели.

Кризата предизвикана од пандемијата COVID-19 донесе значителни промени во многу области од животот. Јавните набавки не се исклучок: условите за работа се сменија, се појавија нови предизвици, а традиционалните станаа посериозни. Земјите треба да се прилагодат на овие услови и да најдат решенија (често нестандардни) за проблемите со кои се соочуваат. Во извесна смисла, актуелната криза наметна дополнителни одговорност на системот за јавни набавки, бидејќи животите на луѓето директно зависат од колку системот е ефикасен во итни ситуации.

Во исто време, пандемијата COVID-19 може да стане дополнителен стимул за реформирање на системот за јавни набавки. Новите предизвици треба да се гледаат како на можност за реални и суштински промени на јавните набавки како катализатор за подобрување на јавната политика и ангажирање на граѓанското општество и другите засегнати страни.

2. Теоретска рамка

Правната рамка на јавните набавки во Република Македонија се состои од Законот за јавните набавки со сите подзаконски акти што произлегуваат од него. Исто така, големо влијание имаат и бројни други материјални прописи кои уредуваат различни аспекти од економијата и правото, имајќи предвид дека јавните набавки претставуваат мултидисциплинарна област која има допирни точки со многу други области. Тука треба да се споменат прописите со кои се уредуваат облигационите односи, управното право, кривичното право и постапка, прописите од областа на заштита на конкуренцијата и борбата против корпцијата. Во поширока смисла во опфат на правната рамка влегуваат и прописите со кои се уредуваат различни аспекти од предметот на набавка, како што се прописите за градење кои влијаат врз постапките за доделување договори за градежни работи и слично.

Законот за јавни набавки ги дефинира постапките и принципите за доделување на договори за јавни набавки како што се принципот на ефикасност, принципот на транспарентност, а воедно тој ги дефинира и заштитните механизми.

Институционалната рамка за јавни набавки во Република Македонија опфаќа повеќе институции и тела кои може да се групираат во две групи: институции со клучни надлежности во јавните набавки и институции кои покрај останатите активности имаат надлежности што задираат во системот на јавните набавки. Во првата група институции се кои ја имаат улогата на спорведување на постапките за јавни набавки се:

•Бирото за јавни набавки и

•Државната комисија за жалби по јавни набавки.

Во втората група институции кои делуваат како систем на контролни апарати, кои ја гарантираат транспарентноста на постапките и да ја гарантираат конкурентноста на претпијатијата се:

•Министерство за финансии;

•Министерство за економија;

•Државен завод за ревизија;

•Државна комисија за спречување на корупцијата;

•Комисија за заштита на конкуренцијата;

•Министерство за правда;

•Управен суд и Виш управен суд.

Во согласност со законодавството, покрај наведените хоризнотално поставени национални институции, значајна улога во системот на јавните набавки имаат и основните судови, јавните обвинителства, државното правобранителство и одделенијата за јавна внатрешна финансиска контрола кај договорните органи.

Република Македонија има разработено законодавство кое го утврдува системот на јавни набавки. Законот е во голема мера усогласен со законодавството на ЕУ, и со добрата домашна и меѓународна пракса.

Со Законот за јавни набавки се поедноставуваат постапките и правилата за понудувачите, односно се намалува администарртивното оптоварување на претпријатијата во делот на задолжителна документација.

Со целосно воспоставениот систем на електронски набавки се тежнее да се зголеми транспарентноста, преку објавувањето на планот за јавни набавки, следењето на трошењето на јавни средства и увид во склучените договори.

Во текот на вонредната состојба предизвикана од пандемијата „ковид – 19“ направени се неколку измени на системот на јавни набавки во Република Македонија, а се со цел набавките да бидат потранспарентни и да се спречат евентуалните ризици од корупција.

3. Опис на проблемот

Почетокот на пандемијата КОВИД-19 донесе големи предизвици за владите да обезбедат не само здравје на нивните граѓани, туку и континуитет на јавните услуги. Стратегиите за јавни набавки и инфраструктурните планови се во првите редови на одговорите на земјите за време на кризата предизвикана од КОВИД-19. Владите треба да набават итно витални здравствени производи и услуги потребни за итен одговор на пандемијата, додека во исто време треба да обезбедат непречено и одговорно управување со тековните договори потребни за обезбедување јавни услуги за нивните граѓани. Функционирањето на критичната инфраструктура е исто така особено важно за време на одговорот на пандемијата не само за јавното здравје и безбедност, туку и за благосостојбата на заедницата. Одредени критични јавни услуги и инфраструктурни индустрии имаат посебна одговорност да продолжат со работа во овие времиња без преседан.

Основните принципи врз кои е втемелен севкупниот систем на јавни набавки имаат за цел да обезбедат конкуренција меѓу економските оператори, еднаков третман и нивна недискриминација, транспарентност и интегритет во процесот и рационално и ефикасно искористување на средствата во постапките за доделување на договори за јавни набавки.

Досегашното искуство несомнено покажува дека клучен показател за функционалноста на системот на јавни набавки е конкуренцијата на пазарот, која воедно е и основно начело на кое се темели целокупната идеја за спроведување на тендерските постапки. Недоволната конкуренција при набавка на стоки/услуги/работи недвосмислено упатува на ризици од повреда на останатите принципи како што се еднаквиот и недискриминаторен третман на економските оператори и транспарентноста при спроведување на јавните набавки. Дополнително, во услови на ниска конкурентност речиси секогаш се доведува во прашање економичното и рационално користење на буџетските средства, а со тоа се зголемува и ризикот од коруптивни поведенија во севкупното управување со процесот. Во оваа насока, борбата против корупцијата во јавниот сектор и различните облици на злоупотреба на јавните финансии веќе подолго време се едни од основните предизвици со кои се соочуваат речиси сите современи општествени организации. Притоа, прашањето за пронаоѓање механизми со кои би се намалиле негативните ефекти кои ги предизвикува, се наметнува како своевиден императив во правно - политичкиот дискурс посветен на

оваа проблематика. Ова дополнително добива на значење во услови кога светот се соочува со непредвидени кризни состојби во речиси сите области на општественото живеење предизвикани од пандемијата со Ковид-19.

Ширењето на вирусот во целост го смени текот на нормалното живеење што за последица имаше ограничување на основните слободи и права на граѓаните и сериозно поместување во досегашниот процес на управување со јавните политики и модели на општествена организација. Справувањето со состојбата од самиот нејзин почеток до денес, меѓу другото, претпоставува и вршење на сериозни финансиски трансакции во економијата со цел да се ублажи кризата и да се намалат негативните импликации што ги предизвикува во сите сегменти на општественото живеење. Вршењето на овие финансиски трансакции кои, според природата на нештата, претпоставуваат одлив на средства од буџетот на државата, неминовно подразбира користење на јавните набавки како најзастапен законски инструмент за трошење на буџетски средства, а заради остварување на заедничка општествена корист. Со оглед на тоа дека законитото и транспарентно спроведување на тендерските постапки, во услови на широко распространета корупција во оваа област, е прашање кое постојано е во фокусот на јавниот интерес, тоа доби дополнителна тежина во време на пандемијата со корона вирусот, која нужно ја наметна потребата од спроведување на итни постапки заради заштита на населението од заразни болести.

4. Предмет на истражување

Предмет на истражување е спроведувањето на јавните набавки во Република Македонија за време на пандемија со сите своите карактеристики заради набавките од крајна итност и однесувањето како на договорните органи така и на економските оператори во вакви сутуации.

Имено, во услови кога опасноста од ширење на вирусот доби поголеми размери, државните институции и другите органи со јавни овластувања почнаа зачестено да спроведуваат набавки кои, главно, беа наменети за заштита и спречување на заразата или создавање на просторни услови за згрижување на зголемениот број заболени граѓани кои имаа потреба од болнички третман. Очекувано, овие јавни набавки не беа претходно планирани во годишните планови за јавни набавки, а со оглед на тоа што требаше да се спроведат итно и без одложување, наместо со редовните постапки, државните институции за набавки од ваков тип најчесто ги користеа постапките со преговарање поради крајна итност, без претходно објавување оглас. Тие се спроведуваат согласно член 55, став 1, од Законот за јавни набавки, во кој е предвидено дека договорниот орган може да спроведе постапка за преговарање без објавување оглас за јавна набавка на стоки, услуги или работи доколку поради крајна итност, предизвикана како резултат на настани кои договорниот орган не можел да ги предвиди, роковите за другите постапки не може да се применат. Притоа, околностите со кои се оправдува крајната итност во никој случај не смеат да бидат такви за да му се препишат на договорниот орган.

5. Цели на истражувањето

Општата цел на ова истражување е да се оцени влијанието на системот на јавни набавки врз резултатите од справувањето со пандемијата и да дадеме предлог решенија за негово подобрување.

Посебните цели, на истражувањето треба да овозможат:

- Дефинирање на ефектите кои треба да се постигнат со јавните набавки во услови на пандемија
- Идентификување на мерките и активности кои се превземаат во делот на јавните набавки а со цел спречување на последиците од пандемијата
- Осознавање за нивото на транспарентноста при спроведувањето на постапките за јавни набавки за време на пандемија
- Утврдување на отчетноста и одговорноста на институциите во спроведувањето на јавните набавки за време на пандемија
- Осознавање на можности за злоупотреба на јавните набавки за време на пандемија
- Осознавање на соодветни мерки и активности со цел подобрување на системот на јавни набавки за време на пандемија

6. Хипотетска рамка

Генерална хипотеза: Начинот на спроведувањето на јавните набавки во Република Македонија за време на пандемија има непосреден ефект врз ефективност на политиките за справување со пандемијата и нејзините социјални и економски политики.

Посебна хипотеза 1: Функционирање на системот на јавните набавки во Република Македонија за време на пандемија треба да обезбеди главно брзи, реактивни набавки и инфраструктурни одговори.

Поединечна хипотеза 1: Со јавните набавки за време на пандемија треба да се обезбеди итно олеснување во услови на критични настани кои имаа директно влијание врз животот или јавната безбедност.

Поединечна хипотеза 2: Секое одложување на спроведувањето на јавните набавки за време на пандемија би резултирало со зголемена штета на поединците и заедницата.

Посебна хипотеза 2: Јавните набавки за време на пандемијата ќе отворат можност за повторно проценување на ситуацијата од глобалната пандемија

Поединечна хипотеза 1: Јавните набавки за време на пандемија ќе овозможат стекнување подобро разбирање за последиците и влијанијата на глобалната пандемија

Поединечна хипотеза 2: Јавните набавки за време на пандемија ќе овозможат приспособување на стратегиите за набавки и интрасфуктура за справување со новите предизвици на кризата

7. Методолошка рамка

Методи ќе ги искористиме при нашето истражување ќе се базираат на:

- компаративниот метод и
- историскиот метод.

Компаративниот метод ќе ни корисит за да обезбедиме преглед на регуалтивата и искуствата на неколку Европски држави во областа на јавните набавки за време на пандемијата со цел да се стигне до појасни сознанија колкави се нашите достигнувања во оваа област и што треба уште да направиме.

Историскиот метод ќе ни послужи да ги согледаме развојните трендови во јавните набавки во времето на пандемија, со што може да согледаме како е развојниот тек во овој момент и кон што би можеле да ги насочиме нашите идни напори во подобрувањето на управувањето со јавните набавки во Репбулика Македонија.

Во истражувањето, анализирани беа неколку спроведени постапки со преговарање од причини од крајна итност, чиј предмет на набавка е поврзан со справување со пандемијата на Ковид-19. Резултатите од анализата се базирани на достапните податоци од објавените известувања за склучени договори на страната на Електронскиот систем за јавни набавки.

Посебните методи ќе ги коритиме се:

- индукција
- дедукција
- аналитичко – синтетичка метода
- статистичката метода

Методолошките алатки и техники кои ќе ги употребиме се:

- Анализа на содржини (комаративен преглед на закони од ЕУ држави и постоечките законски решенија во Република Македонија)

- Анкета – со која ќе опфатиме 1.000 договорни органи и економски оператори во Република Македонија, врз база на репрезентативен примерок.

- Интервјуа со претставниците на институциите кои ги носат законите (Минситер за финансии, Директор за биро за јавни набавки, админситративни работници)

8. Истражувачка интенција

Интенцијата на ова истражување е да обезбеди осознавање на функционирањето на јавните набавки во Република Македонија за време на пандемија и нивната улога во ефективноста на политиките кои ги спроведува владата на Република Македонија за справување со пандемијата.

Преку сето ова ќе се даде научно аргументирано образложение за употребата на итните набавки за време на ковид со сите нивни карактеристики и ризици кои произлегуваат од употребата на вакви постапки за јавни набавки. Тоа ќе се направи преку анализа на постапката со преговарање без објавување на оглас како нетранспарентна постапка, како и на начинот на којшто се спроведуваше за време на пандемеијата „Ковид – 19“.

Имено, употребата на оваа постапка овозможува побрзо доделување на договори за да се обезедат потреби поврзани со пандемијата. Но, употребата на оваа постапка е дозволено само доколку е строго неопходно кога, од причини од екстремна итност предизвикани од настани непредвидливи од договорниот орган, н еможе да се почитуваат временските рокови за редовните постапки.

9. Научна и општествена оправданост

За време на пандемија, насочените и ефективни јавни инвестиции се повеќе од кога било неопходни за да се осигура дека владите брзо реагираат на последиците од пандемијата. Оваа јавна инвестиција, било да е тоа за добивање на неопходни здравствени производи и материјали, или за обезбедување основни јавни услуги и одржување на релевантната инфраструктура (физичка и дигитална), се канализира главно преку јавни набавки. Ова истражување ќе ги детерминира влијанијата на избраните стратегии за набавки врз ефективноста на политиките за справување со пандемијата и нејзините социјални и економски последици. Тие стратегии и пристапи се, и ќе бидат, различни во зависност од фазата на кризата и предизвиците со кои се соочува секоја од нив, подеднакво различни. Во првата фаза од кризата, фокусот е ставен на управувањето и обезбедувањето одговор во итни случаи, обезбедувајќи итни одговори на глобалната пандемија. Оваа фаза бара главно брзи, реактивни набавки и инфраструктурни одговори за да се обезбеди итно олеснување во услови на критични настани кои имаат директно влијание врз животот или јавната безбедност и каде што секое одложување би резултирало со зголемена штета на поединците и заедницата. Втората фаза што следи може да отвори можност за повторно проценување на ситуацијата; стекнување подобро разбирање за последиците и влијанијата на глобалната пандемија и приспособување на стратегиите за набавки и инфраструктура за справување со новите предизвици на кризата. Во оваа фаза, иако сè уште се потребни итни реакции поради потребата итно да се реагира за одржување и одржување на јавните услуги, а со тоа и на заедниците, нема директно влијание врз човечкиот живот и нема закана за значајни инфраструктури. Во третата фаза, фокусот ќе биде ставен на политиките за закрепнување, адресирање на последиците и влијанието на кризата и обновата на општествата и економиите. Оваа фаза доаѓа откако вонредната состојба ќе биде контролирана и активностите ќе се вратат во нормала, вклучително и процесите на набавки и самите инфраструктурни случувања. Веќе нема итна потреба да се реагира, но може да има потреба од брзо активирање на несуштинските активности за набавка за да се придонесе активно за закрепнување на економијата и општеството, надградувајќи ја стратешката улога што јавните набавки можат да ја играат во фазата на закрепнување. Оваа фаза, исто така, може да даде можност за повторно разгледување на плановите за набавки и јавни инвестиции и да се направат потребните прилагодувања со цел да се задоволат потребите за закрепнување.

Веројатно е дека практиките на јавните набавки нема едноставно да се вратат на „вообичаената работа“, туку ќе се трансформираат во „нова нормална“ градба на ранливостите откриени од пандемијата. Кризата откри многу слабости и фрактури во нашата инфраструктура од здравствената заштита до дигиталната технологија во училиштата. Потребен е поголем фокус на овие ранливи области во иднина, и со јасен тест за „одржливост“. Стратегиите за набавка и инфраструктура треба да служат на инклузивноста и одржливоста, како и да градат отпорност, надвор од остварувањето на економските цели. Набавката на основни производи и услуги под екстремна итност не е нов концепт за јавните власти. Речиси во сите земји, особено во областа на ОЕЦД, веќе

постојат добро дизајнирани и тестирани посебни правила и/или институционални аранжмани поврзани со тендери и склучување договори за време на вонредни ситуации.

Како и да е, стана очигледно во раната фаза на оваа светска здравствена криза дека пандемијата создаде средина за купување што никогаш претходно не ја доживеале владите и јавните тела. Купувањето треба да се направи не само со екстремна итност, туку и под голема неизвесност и во услови на брзо менување на пејзажот. Владите се соочуваат со исклучително високи барања за истите специфични лекови, здравствени и производи за лична заштита поради светската природа на епидемијата. Не само што земјите брзаат по истите производи и услуги, туку и централните влади станаа внатрешни конкуренти со нивните регионални и локални власти за истите витални набавки. Во многу јурисдикции, набавката на здравствени производи спаѓа во надлежност на регионите, општините и понекогаш дури и поединечни болници. Сепак, координиран пристап за набавка на овие производи никогаш не бил понеопходен за да се избегне хаотична конкуренција меѓу јавните купувачи.

Библиографија

1. Аргировски, А. (2008). Методи за хармонизација на националното законодавство со правото на Европската унија, Зборник од научна расправа на Македонската академија на науките и уметностите, Скопје. 396.Биро за јавни набавки,
2. Министерство за финансии на РМ (2020), Извештај за активностите на Бирото за јавни набавки во функционирањето на системот на јавните набаваки во 2020 година, Скопје.
3. Богева Мицовска, М. Јовановска, М. Аргировски,А. и Глигориевска,Р. (2012). Примена на законот за јавни набавки во пракса, II издание, Здружение на финансиски работници на локалните самоуправи и јавни претпријатија-Велес.
4. Практичен водич низ јавните набавки, Р.Глигоријевска, М.Јованоска, А.Аргировски, Г.Давидовски, Скопје 2020 година
5. ДИРЕКТИВА 2014/23/ЕУ НА ЕВРОПСКИОТ ПАРЛАМЕНТ И НА СОВЕТОТ од 26 февруари 2014 година за доделување на договори за концесија https://www.bjn.gov.mk/wp-content/uploads/2018/11/Direktiva-2014-23-EU-MK.pdf
6. ДИРЕКТИВА 2014/24/ЕУ НА ЕВРОПСКИОТ ПАРЛАМЕНТ И НА СОВЕТОТ од 26 февруари 2014 година за јавни набавки и за укинување на Директива 2004/18/ЕЗ https://www.bjn.gov.mk/wp-content/uploads/2018/11/D-2014-24-EU-MK.pdf
7. ДИРЕКТИВА 2014/25/ЕУ НА ЕВРОПСКИОТ ПАРЛАМЕНТ И НА СОВЕТОТ од 26 февруари 2014 година за набавки на субјекти кои работат во секторите водостопанство, енергетика, транспорт и поштенски услуги и за укинување на Директива 2004/17/ЕЗ https://www.bjn.gov.mk/wp-content/uploads/2018/11/Direktiva-2014-25-EU-MK1.pdf
8. Case studies on the impact of COVID-19 on public procurement practices in Europe (focus on social, environmental, and economic impacts) Urban Agenda for the EU Partnership on public Procurement Tea Paulović, Ecorys With contributions from Brigit Zomer, Ecorys 8 July 2021 https://futurium.ec.europa.eu/sites/default/files/2021-07/Case%20studies%20on%20the%20impact%20of%20COVID-19%20on%20public%20procurement%20practices.pdf
9. EU public procurement policy in the context of COVID-19 Briefing August 2020 https://www.eipa.eu/publications/briefing/eu-public-procurement-policy-in-the-context-of-covid-19/
10. Fiscal Transparency and the Covid-19 Emergency Response Bosnia and Herzegovina, North Macedonia, and Serbia Draft for Consultation February 2022
11. „НАБАВКИТЕ ЗА КОВИД-19 ВО ФОКУСОТ“, Прв полугодишен извештај од мониторингот на јавните набавки за заштита од КОВИД-19 во 2021 година, Центар за граѓански комуникации Скопје, февруари 2022 година
12. „НАБАВКИТЕ ЗА КОВИД-19 ВО ФОКУСОТ“, Втор полугодишен извештај од мониторингот на јавните набавки за заштита од КОВИД-19 во 2021 година, Центар за граѓански комуникации Скопје, јули 2022 година
13. OECD Policy Responses to Coronavirus (COVID-19) Stocktaking report on immediate public procurement and infrastructure responses to COVID-19 https://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/stocktaking-report-on-immediate-public-procurement-and-infrastructure-responses-to-covid-19-248d0646/
14. COVID-19, Public Procurement Regimes, and Trade Policy https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/35026

15. Opportunities and Challenges for Public Procurement in the First Months of the COVID-19 Pandemic : Results From an Experts Survey, 2021, https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/2206
16. Application of public procurement rules during the COVID–19 crisis from the perspective of the European Union’s Procurement Directives and the Government Procurement Agreement 8 April 2020 OECD 2020 https://www.sigmaweb.org/publications/Public-procurement-COVID-19-crisis-SIGMA-April-2020.pdf
17. Impact of COVID-19 on Public Procurement - CMS https://cms.law/en/int/publication/impact-of-covid-19-on-public-procurement
18. Public procurement and COVID-19 | Gowling WLG https://gowlingwlg.com/en/insights-resources/...
19. Закон за јавни набавки, Службен весник на РМ бр.24 од 01,02,2019 год.
20. Договорот за основање на Европската заедница (Договорот за ЕЗ).
21. Arrowsmith, S., The Law of Public and Utilities Procurement, Second edition, Thomson Sweet&Maxwell, London 2005.
22. Arrowsmith, S., The Past and Future Evolution of EC Procurement Law from Framwork to Common Code, Public Contracts Law journal, Vol. 35, No.3, Spring 2006.
23. Banta, H.D., An aparoach to the social control of Hospital techologies WHO Geneva 1995-SHS. Paper No.10