FOUNDATION OPEN SOCIETY MACEDONIA
ФОНДАЦИЈА ОТВОРЕНО ОПШТЕСТВО МАКЕДОНИЈА

Center for Civil Communications
Центар за граѓански комуникации

ПЛАТФОРМА
на граѓански организации
за борба против корупцијата

# ДОКУМЕНТ
## со препораки за
## поттикнување на спроведувањето „зелени“ јавни набавки и
## спречување на корупцијата во процесот

# ДОКУМЕНТ
## со препораки за поттикнување на спроведувањето
# „ЗЕЛЕНИ“ ЈАВНИ НАБАВКИ
## и спречување на корупцијата во процесот

Скопје, декември 2022 година

Овој документ е изработен во рамките на проектот „Приспособување кон климатските промени преку спречување на корупцијата во јавните набавки“, што го спроведуваат Центарот за граѓански комуникации и Платформата на граѓански организации за борба против корупцијата, а е финансиски поддржан од Фондацијата Отворено општество Македонија.

**Документ со препораки за поттикнување на спроведувањето „зелени“ јавни набавки и спречување на корупцијата во процесот**

**Издава:** Центар за граѓански комуникации

**Автори**: Сабина Факиќ, Герман Филков, Марко Митевски и Павлинка Стрезоска

**Лектура:** Татјана Б. Ефтимоска

**Печати:** „Полиестердеј“ ДООЕЛ Скопје

**Тираж:** 150 примероци

Бесплатен/некомерцијален тираж

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

35.073.53:502.17(497.7)(047.31)

35.073.53:502.17]:343.352(497.7)(047.31)

ДОКУМЕНТ со препораки за поттикнување на спроведувањето „зелени“ јавни набавки и спречување на корупцијата во процесот / автори Сабина Факиќ ... [и др.]. - Скопје : Центар за граѓански комуникации, 2022. - 8, 8 стр. : граф. прикази ; 23 см

Насл. стр. на припечатениот текст: Document with recommendations to encourage implementation of “green” public procurements and prevent corruption in the process / authors Sabina Fakikj ... [и др.] ; translation from Macedonian to English Katerina Dimishkovska. - Обата текста меѓусебно печатени во спротивни насоки. - Текст на мак. и англ. јазик. - Други автори: Герман Филков, Марко Митевски и Павлинка Стрезоска

ISBN 978-608-4974-16-1

1. Факиќ, Сабина [автор] 2. Филков, Герман [автор] 3. Митевски, Марко [автор] 4. Стрезоска, Павлинка [автор]

а) Јавни набавки -- Животна средина -- Заштита -- Македонија -- Истражувања б) Јавни набавки -- Животна средина -- Корупција -- Спречување -- Македонија -- Истражувања

COBISS.MK-ID 59089157

Содржината на оваа публикација е одговорност на издавачот и на авторот и не ги одразува ставовите на Фондацијата Отворено општество – Македонија.

# СОДРЖИНА

ВОВЕД ..... 4

СОСТОЈБА СО „ЗЕЛЕНИТЕ“ ЈАВНИ НАБАВКИ ВО ЗЕМЈАВА ..... 5

ПРЕДЛОЗИ ЗА ПОГОЛЕМА ПРИМЕНА НА „ЗЕЛЕНИТЕ“ ЈАВНИ НАБАВКИ И НАМАЛУВАЊЕ НА КОРУЦИЈАТА ВО ПРОЦЕСОТ ..... 7

# ВОВЕД

Имајќи ја предвид куповната моќ на парите што секоја година се трошат преку јавните набавки за државните институции да купуваат производи, услуги и градежни работи за нивните и за пошироките општествени потреби, станува јасно дека со набавката на производи кои имаат намалено негативно влијание врз животната средина може значително да се придонесе кон одржливоста на средината во која живееме и работиме.

Само во Северна Македонија, преку јавни набавки, годишно се трошат околу една милијарда евра, пари кои ако се применува концептот на „зелени“ набавки, можат да станат инструмент за водење „зелена“ политика и за унапредување на квалитетот на животната средина.

Во Европската Унија, „зелената“ јавна набавка се опишува како „процес во којшто властите бараат да набават стоки, услуги и работи кои во текот на својот животен циклус имаат намалено влијание врз животната средина споредено со стоките, услугите и работите со иста основна функција кои би биле набавени инаку “.

Слична е дефиницијата и во САД, каде што се зборува за „еколошки претпочитаната набавка“ или „зеленото купување“, кое генерално се дефинира како „купување производ што има помал или намален негативен ефект или зголемен позитивен ефект врз здравјето на луѓето и животната средина, кога ќе се спореди со конкурентни производи кои служат за истата цел“.

Со други зборови, заедничко за двете дефиниции е дека „зелена“ јавна набавка е таа која има помало негативно влијание врз животната средина отколку „вообичаената“ набавка.

Долгогодишната пракса на спроведување на „зелените“ јавни набавки во многу земји од светот покажа дека немаат реална основа двете најчести оправдувања за неспроведување на „зелените“ набавки – дека нема доволно понуда, односно такви „зелени“ производи на пазарот, и дека „зелените“ се поскапи од вообичаените набавки. Наспроти ова, праксата покажува дека колку повеќе институциите бараат и набавуваат „зелени“ производи, услуги и работи, толку и бизнис-секторот повеќе се прилагодува на пазарот и нуди сè повеќе такви производи.

Кога станува збор за цената на „зелените“ набавки, произлегува дека на подолг рок, односно ако се земат предвид трошоците на животниот век на производите што се набавуваат, тие се и пониски отколку еднократната повисока цена на купеното. Концептот на „трошоци на животен век на производот“ ги зема предвид сите трошоци поврзани со набавка, користење и отстранување на производот. Според овој концепт, вообичаените производи имаат пониска само почетна цена на набавката, но значително повисоки цени на користење и отстранување, што ги прави „зелените“ производи не само еколошки, туку и финансиски поисплатливи.

Производите, услугите и работите влијаат врз животната средина во секоја од овие три фази – набавка, користење и отстранување. Во синџирот на набавка ваквото влијание се огледува во потрошените суровини, како и во потрошената енергија, вода и отпад во текот на производството и транспортот. При користењето, ова влијание се одразува преку потрошената енергија, вода, создадениот отпад и емисии, како и преку потрошниот материјал, како хартија, мастило и сл. При отстранувањето, влијанието врз животната средина се огледува во отпадот, емисиите, но и можноста за натамошно користење на тој предмет како нова, потенцијална суровина.

Како и да е, искуството во другите земји од светот покажува дека клучно за „зелените“ јавни набавки е да почнат да се применуваат. Оттука, постојат редица мерки што ги преземаат властите за поттикнување на примената на „зелените“ јавни набавки, особено во последните години на поизразени негативни ефекти од климатските промени како резултат на загадувањето на животната средина.

Спротивно на многу земји од светот кои веќе ја препознаа вредноста на т.н. зелени јавни набавки како инструмент за водење еколошка политика, во Северна Македонија не се ни зборува за такви „зелени набавки“. Поради отсуство на јасни политики и насоки, се забележува дијаметрално различна пракса кај институциите.

# СОСТОЈБА СО „ЗЕЛЕНИТЕ“ ЈАВНИ НАБАВКИ ВО ЗЕМЈАВА

За да се оцени реалната состојба со степенот и со начинот на спроведување на „зелените“ набавки во Северна Македонија, Центарот за граѓански комуникации, во периодот јуни – декември 2022 година, спроведе обемно истражување на избран примерок од тендери кои можат да се поврзат со заштита на животната средина или за кои се оцени дека придонесуваат кон заштита на животната средина, како и анализа на податоците за постапките за јавни набавки спроведени во земјата 1.7.2021 до 30.6.2022 година.

Генерален заклучок од истражувањата е дека во земјава речиси не постојат „зелени“ јавни набавки, а правото на дискрециско постапување на институциите во однос на тоа дали ќе се почитуваат еколошките ознаки во набавките, дали ќе се применуваат стандардите за заштита на животната средина и дали доследно ќе се почитуваат препораките на Владата претставува плодно тло за надворешни влијанија и, оттука, и за корупција. Со анализата се детектирани бројни наоди, од кои како позначајни можат да се издвојат следниве:

- **Законот за јавните набавки ги овозможува т.н. зелени или одржливи набавки, но тие во праксата речиси не се спроведуваат.**

Законот за јавните набавки предвидува три суштински предуслови за примена на зелените набавки. Прво, да се предвидат елементи за заштита на животната средина уште кога се опишува предметот на набавка. Второ, при евалуацијата на понудите на тендерите, покрај цената, да можат да се користат и еколошки карактеристики и аспекти на предметот на набавка. Трето, да може да се бара од фирмите што учествуваат на тендерите да исполнуваат стандарди за управување со животната средина.

Спроведеното истражување покажа дека во описот на карактеристиките на производите или на услугите што се бараат на тендерите (техничките спецификации) не се користат конкретни еколошки карактеристики, ниту услови за заштита на животната средина.

Во однос на критериумот за избор на најповолна понуда, доминира 'најниската цена' ( 94 %). Воочено е дека во малкуте тендери во кои се користи критериумот 'најдобар однос помеѓу цената и квалитетот' не се користат елементи поврзани со заштитата на животната средина. Отсуствува и примена на одредбата од Законот за јавните набавки која предвидува предност за понудувачот што користи превоз со пониско оптоварување на животна средина.

Иако мала, сепак постои одредена примена на законските одредби за барање од понудувачите да ги исполнуваат стандардите за управување со животната средина, и тоа во околу 5 % од тендерите што беа предмет на едногодишниот мониторинг.

- **Владата и нејзините институции не ги почитуваат препораките и заклучоците донесени на владините седници во насока на примена на мерки што треба да овозможат позитивно влијание врз животната средина преку јавните набавки.**

Владата има донесено три заклучоци кои можат да се оценат како релевантни во однос на стимулирањето на институциите да спроведуваат повеќе „зелени“ набавки.

Првиот се однесува на задолжувањето на органите на државната управа да не набавуваат вода и други пијалаци во пластична амбалажа, како и пакувања на шеќер, пластични лажички за мешање кафе и други пијалаци, пластични сламки, пластични чаши и прибор за еднократна употреба. Вториот е за почитување на начелото на спречување на т.н. нелојална зелена конкуренција. Третиот заклучок е во форма на препорака до органите на државната управа во следните набавки на возила, дел од набавените возила да бидат електрични, хибридни или возила кои помалку загадуваат.

Во периодот што беше предмет на мониторинг (1.7.2021 – 30.6.2022 г.) се набавени околу 1,3 милиони литри вода, во вредност од околу 460.000 евра. Притоа, 89 % од водата е купена во пластични шишиња, а само 11 % во стаклени.

Во однос на почитување на начелото на спречување на нелојалната зелена конкуренција, истражувањето покажа дека буквално во ниту еден тендер на Владата и на министерствата не се барало од понудувачите да ги спроведуваат обврските за проширена одговорност на производителот (ПОП). На овој начин нема гаранции дека набавките не се купени од производител кој не ги спроведува обврските за проширена одговорност и поради тоа има пониска цена во споредба со друг производител кој понудил производ со ист квалитет и карактеристики, но ги спроведува обврските на ПОП.

Во однос на набавката на возила, истражувањето покажа дека од вкупно 206 возила купени во период од 1 година, само 12 возила (6 %) се хибридни и со комбиниран погон (бензин и плин). Сите останати возила се на дизел или бензин. Дури и самата Владата користи возила на дизел погон, набавени по донесената одлука.

- **Отсуството на какви и да се „зелени“ аспекти во набавките почнува уште од планирањето на набавките каде што доминантно нема образложение на потребата од јавната набавка, ниту има документирани докази за начинот на којшто ги пресметуваат проценетите вредности на тендерите.**

Одлуките за јавна набавка треба да содржат образложение на потребата од набавката, што е дополнително значајно за овој вид набавки, кои се поспецифични од аспект на животната средина. Но, истражувањето покажа дека оваа обврска била почитувана во само нешто повеќе од една третина од мониторираните набавки. Но, и во тие тендери во кои е дадено образложение за потребата од јавна набавка, таа е најчесто куса и површна.

Понатаму, институциите немаат документирани докази за начинот на којшто ги пресметуваат проценетите вредности на тендерите. За ниту една мониторирана постапка не е доставен документ што би укажал како е пресметана проценетата вредноста на тендерот. Отсуството на истражувања на пазарот со цел реална проценка на трошоците секако е особено загрижувачка ако овој податок се стави во контекст на малата конкуренција помеѓу фирмите. Освен ризикот од склучување на договорите со цени што се повисоки од реалните, низ мониторингот се воочени и неколку примери што укажуваат дури и на незаконски постапувања на институциите во релациите на проценетите вредности и доставените понуди.

- **Конкуренцијата на тендерите поврзани со заштита на животната средина во земјава е на значително пониско ниво отколку на другите тендери.**

Просечниот број понуди во мониторираните набавки поврзани со заштитата на животната средина (набавка на машини за рециклирање пластика, изработката на елаборати за животна средина, подготовката на програми за енергетска ефикасност, мониторинг-станици за квалитет на амбиентен воздух, замена на нееколошки со еколошки системи за греење, изработката на катастар на загадувачи на воздух, набавка на ЛЕД светилки, итн.) изнесува само 2,10 понуди по тендер. Со ова, просечниот број на понуди кај овој вид на набавки е значително под просекот на јавните набавки во земјата, којшто во 2021 година изнесува 3,31 понуди по тендер. На ниското ниво на конкуренцијата укажува и податокот дека во дури 45 % од постапките е добиена по само една понуда. Задоволително ниво на конкуренција е евидентирано во само 28 % од мониторираните тендери. Притоа, во сите постапки каде што имало по една понуда, договорите за јавни набавки се склучени. Кај дел од постапките со поголем број понудувачи, пак, е воочено зголемено отфрлање на понудите, па дури и поништување на тендерите.

# ПРЕДЛОЗИ ЗА ПОГОЛЕМА ПРИМЕНА НА „ЗЕЛЕНИТЕ“ ЈАВНИ НАБАВКИ И НАМАЛУВАЊЕ НА КОРУЦИЈАТА ВО ПРОЦЕСОТ

Врз основа на искуствата во другите земји, а имајќи ги предвид и состојбата и специфичностите во нашата земја, можат да се препорачаат следниве чекори и мерки што треба да ги преземат властите и државните институции за почеток и поттикнување поголема примена на „зелените“ јавни набавки.

- **Донесување политика за „зелени“ јавни набавки на ниво на држава,**

која ќе биде задолжителна за спроведување од сите државни институции кои трошат пари на граѓаните преку јавните набавки. Таа политика треба да ги утврди целите што се сака да се постигнат, начините и средствата за постигнување, следење на постигнувањата и преземање мерки за поттикнувања и санкционирање. Како добри примери за вакви политики, може да се искористат сличните документи на многу земји членки на Европската Унија.

- **Донесување Национален акциски план за „зелени“ јавни набавки**

како рамка со интегрирани мерки за поголема и соодветна примена на „зелените“ јавни набавки.

- **Определување почетен список на производи, услуги и работи кои задолжително ќе се набавуваат како „зелени“ набавки,**

односно со примена на критериуми, карактеристики и примена на други аспекти со кои ќе се овозможи намалено влијание на набавените производи врз животната средина. За секој од овие производи да се изработат посебни насоки за нивна набавка, минимум „еколошки“ карактеристики што треба да ги содржат, дури и методологии за пресметка на трошоците на животниот циклус за нивна набавка. Изборот на предмети на набавка може да се направи врз основа на веќе применети примери во земјите од Европската Унија, а пред сѐ имајќи ги предвид степенот на влијание на предметот на набавка врз животната средина, потенцијалот на предметот на набавка да придонесе позитивно врз заштита на животната средина, погодноста на предметот на набавка за примена на концептот на трошоци на животен циклус, итн. Како почетни производи и области може да се има предвид набавка на: **енергетски ефикасни уреди**, како на пример: копири, печатачи, друга канцелариска опрема, компјутери, осветлување (вклучувајќи семафори), апарати, клима-уреди, опрема за греење и вентилација и др.); **производи со рециклирана содржина** (на пример: канцелариски хартии и пликови, амбалажа, пластична граѓа, сообраќајни конуси, прерафинирано моторно масло, антифриз и касети со тонери); **еколошки средства за хигиена** (пример, оние кои задоволуваат одредени стандарди и тоа е јасно назначено на нивната амбалажа); **зелени компјутери и канцелариска опрема** (покрај енергетската ефикасност при работењето, важно е и влијанието врз животната средина што настанува во секоја фаза од животот на производот, од експлоатацијата на суровини и количините на енергија и вода потрошени за да се произведат, до ракување и отстранување на опасните материјали во одредени компоненти на крајот на работниот век); **хартии што се претпочитаат за заштита на животната средина** (на пример, рециклирана содржина на хигиенски хартии, канцелариска хартија и пликови, хартија која е целосно рециклирана по потрошувачката, обработена без хлор или рециклирана содржина по потрошувачката до максимално можен степен; натаму, нерециклирана содржина што произлегува од одржливо управуван обновлив ресурс; како и други стратегии за намалување на потрошувачката на хартијата и намалено печатење преку поставување на принтерите на задолжително двострано печатење, зголемување на маргините на страниците што се печатат, како и обесхрабрување на печатењето воопшто; и користење на обработена хартија без хлор (PCF) до максимален можен степен за публикациите и за другите печатени предмети; **мастило** (на пример, при печатење да се употребува водено или растително литографско мастило колку што е максимално поизводливо и секогаш кога е можно, при печатењето да се намали или да се елиминира употребата на боја); **услуги** (како на пример, печатење, уредување зелени површини, контрола на штетници и др.).

- **Определување одреден процент (што ќе расте постепено од година во година) на набавки кои мораат да бидат „зелени“,**

односно во чие спроведување мораат да се земат предвид аспекти за заштита на животната средина. Ваквиот фазен пристап во обврските за примена на „зелените“ јавни набавки ќе овозможат постепено приспособување и обврска за примена на концептот од сите, речиси 1400 институции, односно договорни органи.

- **Изработка на прирачници, водичи и слични материјали**

кои ќе им помогнат на договорните органи при планирањето, спроведувањето и реализацијата на постапки за „зелени“ јавни набавки. Притоа, во процесот на изработката треба да бидат вклучени сите засегнати страни, од сите области кои се поврзани со заштитата на животната средина. Како добри примери може да послужат ваквите прирачници и водичи од Европската Унија, Соединетите Американски Држави, Австралија и сл.

- **Заедно со алатките (прирачниците), обезбедување почетна и постојана обука**

за лицата за јавни набавки и за сите други вклучени во овој процес за обврските, начините на спроведување на „зелените“ набавки, истражување на пазарот, пресметка на проценетата вредност на набавката, дефинирање на предметот на набавката, изработка на тендерската документација и техничката спецификација, дефинирање на критериумите за доделување на договорот, примена на концептот на трошоци на животниот век на производите, „еколошка“ стандардизација на производите, користа и сите други аспекти поврзани со надоместување на недостигот од информации, значења и вештини за спроведување вакви набавки.

- **Изработка на насоки за соодветно и истозначно „еколошко“ означување на производите**

за да се олесни изработката на тендерските документации и технички спецификации и, воопшто, нивната набавка. Како пример може да послужи ваквото означување на производите во Европската Унија.

- **Соодветна комуникација и изработка на посебен комуникациски план**

на целиот процес за негово полесно разбирање и од граѓаните и луѓето што треба да го спроведуваат и ќе бидат вклучени во него (вработените во државните институции, бизнис-секторот, граѓанскиот сектор, стручната и научната фела итн.).

Имајќи предвид дека концептот на „зелени“ јавни набавки е веќе прилично разработен и функционален во другите земји од Европа и светот, што значи дека има доволно позитивни примери и пракса за следење и дека кај нас постои основна законска рамка за негова примена, се чини дека не постојат никакви други пречки, освен потребната политичка одлука, за овозможување и поттикнување на примената на „зелените“ јавни набавки и во земјава.