Проектот е финасиран
од Европската Унија

BALKAN
TENDER
WATCH

Center for Civil Communications
Центар за граѓански комуникации

ИЗВЕШТАЈ ВО СЕНКА

ЗА ЈАВНИТЕ НАБАВКИ ВО СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА 2021

Краток осврт 3

Позначајни аспекти 4

Најголеми проблеми 6

Клучни препораки 11

Издавач: Центар за граѓански комуникации

Лектура: Татјана Б. Ефтимоска

Печати: Диги Принт

Тираж: 60 примероци

Бесплатен/некомерцијален тираж

ноември 2021 година

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.

КРАТОК ОСВРТ на спроведувањето на јавните набавки во 2020 година

Јавните набавки во Северна Македонија се спроведуваат врз основа на релативно новиот Закон за јавните набавки[1], којшто почна да се применува од април 2019 година, а беше донесен заради усогласување со постојните Директиви на ЕУ за јавните набавки и за да одговори на бројните слабости за претходното законско решение.

Имајќи ги предвид предностите што ги носи новата регулатива, од една страна, и начинот на којшто институциите ги спроведуваат јавните набавки, од друга страна, може да се констатира дека сè уште се потребни време, знаење и добра пракса за да се почувствуваат позначајни ефекти од примената на новиот закон.

И 2020 година, без оглед на тоа што најголемиот дел од неа, како и целата 2021 година, беше „пандемиски“, помина во знакот на неколку генерални слабости во јавните набавки:

- Прво, што изборот на најповолните понуди на тендерите доминантно се прави врз основа на ‘најниската цена’ (во 96 % од тендерите), а многу малку врз основа на другите елементи како квалитет, трошоци и сл..
- Второ, што иако не е задолжителна и се препорачува да се применува само онаму каде што докажано носи ефекти, сепак во 92 % од тендерите била спроведена електронска аукција – како натпревар меѓу понудувачите за дополнително намалување на почетно понудените цени.
- Трето, рекордно високиот процент на поништување на тендерите, којшто во 2020 година достигна 31 %, што значи дека речиси секој трет тендер бил поништен.
- Четврто, многу малото консултирање на пазарот и на потенцијалните понудувачи од страна на претставниците на институциите кои набавуваат.
- Петто, слабите резултати во борбата против корупцијата и судирот на интереси во јавните набавки и на општо ниво, и на ниво на секој одделен договорен орган.

Гледано по фазите во кои се спроведуваат набавките, како најпроблематични остануваат почетната и крајната фаза, односно утврдувањето на потребата од набавката и планирањето на набавките, и реализацијата на договорите за јавните набавки, особено во смисла на контрола и отчетност.

Пандемијата со КОВИД-19 немаше позначајно влијание врз обемот на јавните набавки и врз начинот на спроведувањето на постапките за јавни набавки. Поради недоволната отчетност на институциите за спроведувањето на договорите за јавни набавки, не е познато влијанието на пандемијата врз реализацијата на склучените договори за јавни набавки. Сепак, 60 % од анкетираните фирми изјавуваат дека кризата влијаела негативно врз нивното учество во набавките.

Од другите аспекти за набавките во 2020 година, како позначајни можат да се издвојат следниве:

- Вредноста на набавките порасна за 0,5 % во однос на претходната година и достигна 912 милиони евра.
- Половина од бројот на тендерите отпаѓа на ‘набавките од мала вредност’ (до 10.000 евра за стоки и услуги и до 20.000 евра за работи), иако вредносно 65 % отпаѓаат на ‘отворената постапка’.
- По ланскиот пад, конкуренцијата бележи пораст од просечно 3,3 на 3,6 понуди по тендер. На 3 % од тендерите немало понуди, а на 24 % имало само една понуда.
- 13 % од сите понуди, или околу 9000 понуди, биле отфрлени во фазата на евалуација
- Само 20 фирми добиваат 30 % од вкупната вредност на тендерите во земјава.
- Процентот на обжалени тендери за првпат скокна на 5 % од сите тендери, а Комисијата за жалби уважила повеќе од половината од жалбите.

Половина од анкетираните фирми[2] сметаат дека во набавките има корупција, но проблем број еден за фирмите сè уште е користењето на ‘најниската цена’ како единствен критериум за избор на најповолната понуда.

Во продолжение следува подетален приказ на овие и на другите аспекти од спроведувањето на јавните набавки.

ПОЗНАЧАЈНИ АСПЕКТИ во спроведувањето на јавните набавки во 2020 година

- **По енормниот пад на вредноста на набавките во 2017 година поради политичката криза и смената на власта, веќе трета година по ред оваа вредност се зголемува, дури и во пандемиската 2020 година, кога обемот на набавките скокна за 0,5 % во однос на претходната година и достигна 912 милиони евра[3].** Ова е, сепак, сè уште далеку од рекордот поставен во последната година пред заминување на претходната власт, 2016 година, кога набавките достигнаа 962 милиони евра. Учеството на јавните набавки во бруто домашниот производ на земјата се задржа на 8 %, додека зафаќањето на набавките од Буџетот на земјата малку се намали во однос на претходната година и изнесува 23 %. Според податоците од спроведувањето на јавните набавки до средината на ноември 2021 година,

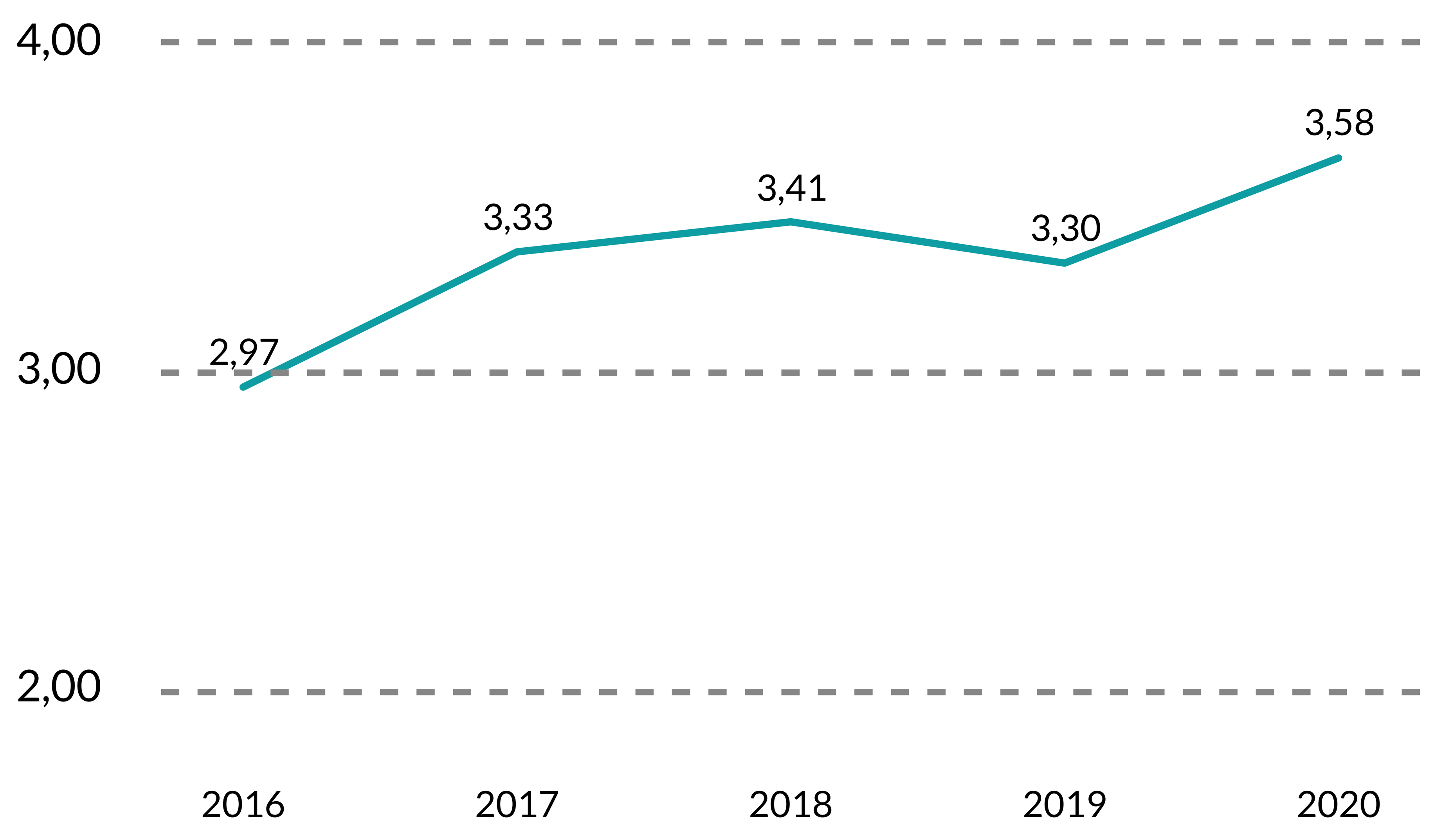
може да се заклучи дека вкупната вредност на набавките и натаму расте и да се очекува дека таа за првпат ќе надмине 1 милијарда евра на годишно ниво.

Вредност на јавните набавки по години

Година	Вредност (мил. евра)	% од БДП	% од Буџет
2016	962	10%	30%
2017	625	6%	19%
2018	755	7%	22%
2019	908	8%	24%
2020	912	8%	23%

- **И конкуренцијата на тендерите, по намалувањето во 2019 година, се врати во нагорниот тренд што го има од 2017 година наваму.** Просечниот број понуди што се добиени на сите тендери во земјата во 2020 година изнесува 3,58, што претставува мало подобрување во однос на претходната година. Во оваа смисла, малку е намален процентот на тендери на кои немало ниту една или имало само една понуда (од 28 % во 2019 година на 27 % во 2020 година), а за исто толку е намален и процентот на тендери со две понуди (од 21 % во 2019 година, на 20 % во 2020 година). Спротивно на ова, процентот на тендери со три и повеќе од три понуди е зголемен од 51 % во 2019 година на 53 % во 2020 година.

Просечен број понуди по тендер



- **Рекордно ниво од 31 % забележа процентот на поништени тендери во 2020 година.** По малиот пад во 2019 година, процентот на поништени тендери повторно е во пораст, особено кај тендерите во кои се поништени само одредени делови. Како и да е, и за тендерите кои се целосно поништени и за оние каде што се поништени само одредени делови, мора да се спроведе повторна постапка за целиот тендер или само за поништениот дел.

Поништување на постапката за јавни набавки

Година	Делумно поништени тендери	Целосно поништени тендери	Вкупно поништени тендери
2016	7,3%	15,6 %	22,9 %
2017	8,2 %	16,3 %	24,4 %
2018	8,1 %	19,2 %	27,2 %
2019	1,6 %	25,0 %	26,6 %
2020	11,0 %	20,0 %	31,0 %

- **Иако поради пандемијата со КОВИД-19, барем на почетокот, се наметна потребата од бројни набавки преку директно преговарање, односно без објавување оглас, сепак до крајот на годината, и по обем и по вредност, ваквите „директни договори“ беа само малку повисоки од претходната, „нормална“ година.** Имено, вредноста на тендерите со преговарање без објавување оглас порасна само за 4,4 %, односно од 37,8 на 39,7 милиони евра, што е на нивото на годишниот пораст и во претходните години. Како и да е, со ова е сепак прекинат повеќегодишниот тренд на намалување на

уделот на вредноста на овие договори во вкупната вредност на јавните набавки којшто започна во 2017 година. Конкретно, во 2020 година се склучени 792 директни договори (наспроти 376 претходната година), од кои дури 78 % поради т.н. крајна итност. Во претходната година, најчеста причина за склучување на овие договори беше поради тоа што претходно пропаднале два обиди за редовна постапка и во третиот обид се преминало на директно преговарање.

Склучени договори преку постапка со преговарање без објавување оглас (директни договори)

Година	Вредност (мил. евра)	% од вредноста на сите договори
2016	38,5	4,0 %
2017	29,3	4,7 %
2018	33,5	4,4 %
2019	37,8	4,2 %
2020	39,7	4,4 %

- **На истото, високо ниво во 2020 година останува концентрацијата на фирмите на тендерите.** Имено, како и претходната, така и во 2020 година на првите 10 фирми со најголеми договори за јавни набавки отпаѓаат дури 19 % од вкупната вредност на тендерите, додека на првите 20 фирми со најголеми договори отпаѓаат 30 % од вкупната вредност на тендерите.
- **Кај жалбената постапка, продолжува трендот на пораст на бројот на жалби и во апсолутен број и како удел на бројот на обжалени тендери во вкупниот број тендери.** Во 2020 година, до Државната комисија за жалби по јавни набавки се доставени 1014 жалби за јавни набавки[4], со што уделот на обжалени од вкупни тендери за прв пат достигна 5 %. Сепак, и натаму бројот и уделот на жалбите не соодветствува со изјавите на учесниците на тендерите од страна на фирмите за присуство на корупцијата на тендерите. Имено, испитувањата на мислењето на фирмите за нивното искуство од учеството на јавните набавки покажуваат дека дури 47 % од нив сметаат дека во набавките има корупција. Од друга страна, 94 % од фирмите изјавиле дека ретко или никогаш не доставуваат жалба кога не се задоволни од начинот на спроведување на постапките за јавни набавки на коишто учествуваат. Меѓу причините за тоа ги наведуваат недовербата во одлуките на комисијата, висината на надоместокот за жалби и стравот од реваншизам од договорните органи против чии одлуки би поднеле жалба.

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

Година	Број на огласи	Број на жалби	Жалби во однос на вкупните тендери	Усвоени жалби во однос на вкупните жалби
2016	18.444	557	3,0 %	45 %
2017	17.227	513	3,0 %	43 %
2018	21.406	705	3,3 %	47 %
2019	22.538	834	3,7 %	56 %
2020	20.159	1.014	5,0 %	52 %

- **Вредноста на договорите за јавни набавки поврзани со заштита од КОВИД-19 во 2020 година достигна 13 милиони евра, од кои 9,3 милиони евра беа склучени преку директно договарање со фирмите**. Веднаш по избивањето на кризата со коронавирусот, во март 2020 година, државните институции почнаа да набавуваат заштитни и други средства, опрема и материјали преку постапката со преговарање без објавување оглас, што ја овозможува Законот за јавни набавки кога се директно загрозени животот и здравјето на луѓето. На почетокот, речиси половина од овие договори беа склучени во преговори само со еден понудувач, а објавен беше само секој петти договор за јавна набавка. По препораките од граѓанските организации врз основа на мониторингот на овие набавки што го спроведуваа[5] и по бројните критики и притисок од медиумите, веќе до август 2020 година овие бројки се подобрија. Во преговори само со еден понудувач беа склучени само 21 % од договорите, а навреме беа објавени 75 % од договорите. На Електронскиот систем за јавни набавки е воведено посебно означување на набавките поврзани со КОВИД-19 за нивно полесно наоѓање и пребарување, а Министерството за здравство почна да ги објавува на својата интернет-страница на едно место сите

информации и документи за јавните набавки поврзани со КОВИД-19. Веќе кон крајот на летото 2020 година, КОВИД-19 набавките се нормализираа и почнаа речиси целосно да се спроведуваат во отворени постапки, наместо со преговарање. Покрај граѓанскиот сектор, во нивно следење се вклучи и Државната комисија за спречување на корупцијата, а Државниот завод за ревизија спроведе ревизија на усогласеноста на договорите за јавни набавки за заштита од КОВИД-19, која ја објави во јули 2021 година. Главните проблеми поврзани со овие набавки се поради преговарањето со еден или со мал број понудувачи, значајните разлики во цените меѓу институциите за набавени исти производи, задоцнетото објавување на договорите за итните набавки, необразложувањето на потребите за набавките, необјавувањето на деталните описи и поединечните цени во договорите за набавките, како и отсуството на регулатива за набавки во кризни состојби.

- **Во 2020 година се забележува дури и намалување на и онака скромното учество на микропретпријатијата и на странските фирми во јавните набавки во земјава.** Имено, вредноста на договорите за јавни набавки доделени на микропретпријатија изнесува 2,3 % од вкупната вредност на набавките, што е намалување во однос на 2019 година, кога ова учество изнесуваше 3 %. Слично е и кај учеството на странските фирми чијшто удел во вредноста на договорите за јавни набавки изнесува 3 %, за разлика од претходната 2019 година, кога изнесуваше 4 %. Уделот на фирми од ЕУ во вкупната вредност на јавни набавки на земјава изнесува 2,7 %.

Најголеми проблеми врз чиешто надминување треба да се работи во следниот период

Доминантното користење во тендерите на ‘најниската цена’ како единствен критериум за избор на најповолната понуда. Иако и договорните органи и фирмите постојано истакнуваат дека најголем проблем во набавките е ‘најниската цена’, сепак и натаму продолжува нејзиното речиси апсолутно користење како единствен критериум за избор на најповолната понуда на тендерите. Имено, во 96 % од тендерите, одлуката за доделување на договорите за јавна набавка била направена врз основа на цената, а само во 4 % од тендерите биле користени и други критериуми за избор, како ‘најдобриот однос меѓу цената и квалитетот’. Ова однесување на договорните органи не само што зачудува, туку се чини дека за тоа нема никаква оправданост. Новиот закон овозможува да се набави тоа што на договорните органи навистина им треба, ставајќи акцент на исплатливоста, која во никој случај не значи и најевтино. Преку тендерите треба да се набави тоа што на институциите навистина им треба, со дадениот квалитет, количина и рок на испорака земајќи ги притоа предвид сите аспекти: цената, трошоците, квалитетот итн. Исплатливоста значи да се добие најдобрата вредност за потрошените пари. Најниската цена ја гарантира исплатливоста и најдобрата вредност за сите производи, услуги и работи што се набавуваат. Ако се примени најниската цена, таа треба да е проследена и со претходно прецизно и внимателно одредување на квалитетот на тоа што се набавува или да станува збор за производи со стандарден и познат квалитет. На пример, набавката на електрична енергија. Но, примената на најниската цена како единствен критериум за производи како храна за деца и за болници или опрема и многу слични производи, а без претходно прецизно утврдување на саканото ниво на квалитет, количина и сл., може да значи купување на нешто што нема да ги задоволи потребите. Зачудува тоа што, кога најниската цена беше единствен и задолжителен критериум, многу договорни органи се жалеа и со овој критериум ги оправдуваа своите лоши набавки. Сега, кога цената не е задолжителна и можат да се применат и други критериуми, истите тие и за истите набавки повторно ја применуваат најниската цена.

- **Доминантното користење на е-аукцијата за дополнително намалување на првобитно понудените цени.** Овој проблем само уште повеќе се продлабочува кога на истите тие тендери каде што критериум за избор е ‘најниската цена’ се бара од фирмите задолжително да учествуваат и на електронска аукција за дополнително намалување на првично понудените цени. Електронска аукција имало на дури 92 % од тендерите, иако со новиот закон е-аукцијата стана право на избор на договорните органи токму поради тоа што беше докажано дека нејзината задолжителна примена не секогаш дава позитивни ефекти. Но, и покрај тоа, како и кај цената, и овде договорните органи продолжуваат да ја користат аукцијата во речиси сите тендери, доведувајќи го на тој начин целосно во прашање квалитетот на набавените производи, услуги и работи. Исто така, и цената и аукцијата се два ризични фактори за корупција и за местење на тендерите. На пример, кога аукцијата е задолжителна, а на тендерот останува само еден понудувач кој дал висока цена сметајќи на тоа дека ќе има аукција и ќе треба да ја намали цената. Ако остане само еден понудувач, тогаш аукција не се спроведува и таквата висока цена е и последна цена по која се склучува договорот. Од друга страна, 43 % од испитаните фирми велат дека на е-аукциите се постигнуваат нереално ниски цени, а други 48 % од фирмите велат дека со акциите се занемарува

квалитетот на тоа што се набавува. 60 % од фирмите сметаат дека пред почетокот на е-аукцијата, кога нема намалување на цените, имало всушност договарање меѓу понудувачите.

- **Постојано високиот процент на поништени тендери.** Проблемот со поништувањето на тендерите е стар проблем којшто никако да биде решен. Само во 2020 година се поништени рекордни 31 % од тендерите. Кај дури 63 % од поништените тендери, причината за поништување била поради тоа што немало ниту една понуда или не останала ниту една прифатлива понуда. Новиот закон, за разлика од стариот, не прави разлика меѓу овие две причини за поништување, односно дали тендерот ќе се поништи поради тоа што нема доставено ниту една понуда или поради тоа што имало доставено понуди, но договорниот орган ги отфрлил сите тие понуди и на крајот не останала ниту една прифатлива понуда. Во оваа смисла, од вкупно ставените 69.111 понуди на сите тендери во земјава, во фазата на евалуација на понудите се отфрлени, односно не се земени предвид во понатамошната постапка дури 13 % од понудите. Следно, кај 16 % од поништените тендери причината била тоа што понудувачите понудиле цели или услови што се понеприфатливи од пазарот, што значи дека понудените цели биле повисоки од парите што за набавката ги има планирано или проценето договорниот орган. Проблемот со честото и лесно поништување на тендерите е стар речиси колку што се стари и јавните набавки во земјава, во смисла на тоа да се спроведуваат со посебен закон и на посебно уреден начин. Досега не вроди со плод ниту една од мерките што беа преземени, што значи дека се потребни нови и поефикасни мерки, особено казнени мерки за оние договорни органи со високи проценти на поништени постапки кои кај некои институции се движат и до 67 %. Иако дел од лицата за јавни набавки во поништувањето гледаат како на „најсигурна опција“ кога не се целосно убедени во изборот на најповолната понуда, сепак има бројни примери од мониторингот на јавните набавки кои сугерираат поништување и од други, ризични мотиви.
- **Недоволните резултати во борбата против корупцијата и судирот на интереси во јавните набавки.** Корупцијата во јавните набавки продолжува да биде сериозен проблем за којшто често се зборува во јавноста. Дека во јавните набавки има корупција, сметаат и речиси половина од анкетираните фирми коишто учествуваат на тендерите, а и медиумите редовно објавуваат информации за неправилности и наводни злоупотреби во набавките. Наспроти ваквата состојба, на полето на борбата против корупцијата во јавните набавки нема некои позначајни поместувања, иако беа направени одредени обиди во таа насока.
  Најнапред, се чини дека на институционално ниво, односно на ниво на секој договорен орган одделно (постојат 1.332 институции во јавниот сектор), не се преземаат поконкретни мерки за сузбивање на корупцијата и судирот на интереси. Во оваа смисла, ретко која институција ги вклучува ризиците од корупција во јавните набавки кога изработува проценка на ризиците во работењето; речиси да не постои случај кога некое службено лице пријавило судир на интереси; внатрешните ревизори ретко прават ревизија на јавните набавки во институцијата; барем во јавноста не излегле информации дека некое лице е внатрешно санкционирано поради откриени злоупотреби во набавките. Дури во март 2021 година, на предлог на граѓанскиот сектор, Владата вклучи неколку антикорупциски мерки од областа на јавните набавки во својот „План за борба против корупцијата ‘Акција 21’[6], задолжувајќи ги сите договорни органи да изработат интерни процедури за спроведување на постапките за јавни набавки и за реализација на договорите. Сепак, и оние што изработија вакви процедури не ги опфатија во нив чекорите и фазите во постапките за јавни набавки и во реализацијата на договорите каде што постои дискрециско постапување, оние коишто не се регулирани со законот и каде што постојат чести проблеми и прекршувања. Со еден збор, не беа опфатени највисоките ризици од корупција во јавните набавки. На пример, утврдување на тоа што ќе се набавува, во колкави количини, рок и квалитет; детално образложување на потребата за набавката; вклучените лица и начинот на изработка на тендерската документација и техничката спецификација; постапување при одредени моменти во фазата на евалуација на понудите; реализација на плановите за јавни набавки; следење на материјално-техничката, а не само на финансиската реализација на договорите за јавни набавки; начинот, роковите и редоследот при плаќањата за реализираните тендери итн. Иако секоја институција одделно треба да е првото место каде што се регулира и се управува судирот на интереси во јавните набавки, се чини дека речиси не постојат институции каде што ова прашање е соодветно решено. На ова може да се додаде и уште еден проблем што станува сè поизразен во последниот период, а тоа е зачестеното користење на надворешни лица кај институциите за спроведување на јавните набавки. Претставници на договорните органи истакнуваат дека вакви лица се користат иако институциите имаат свои редовно вработени, со потребните сертификати, дури и кога имаат организациски единици

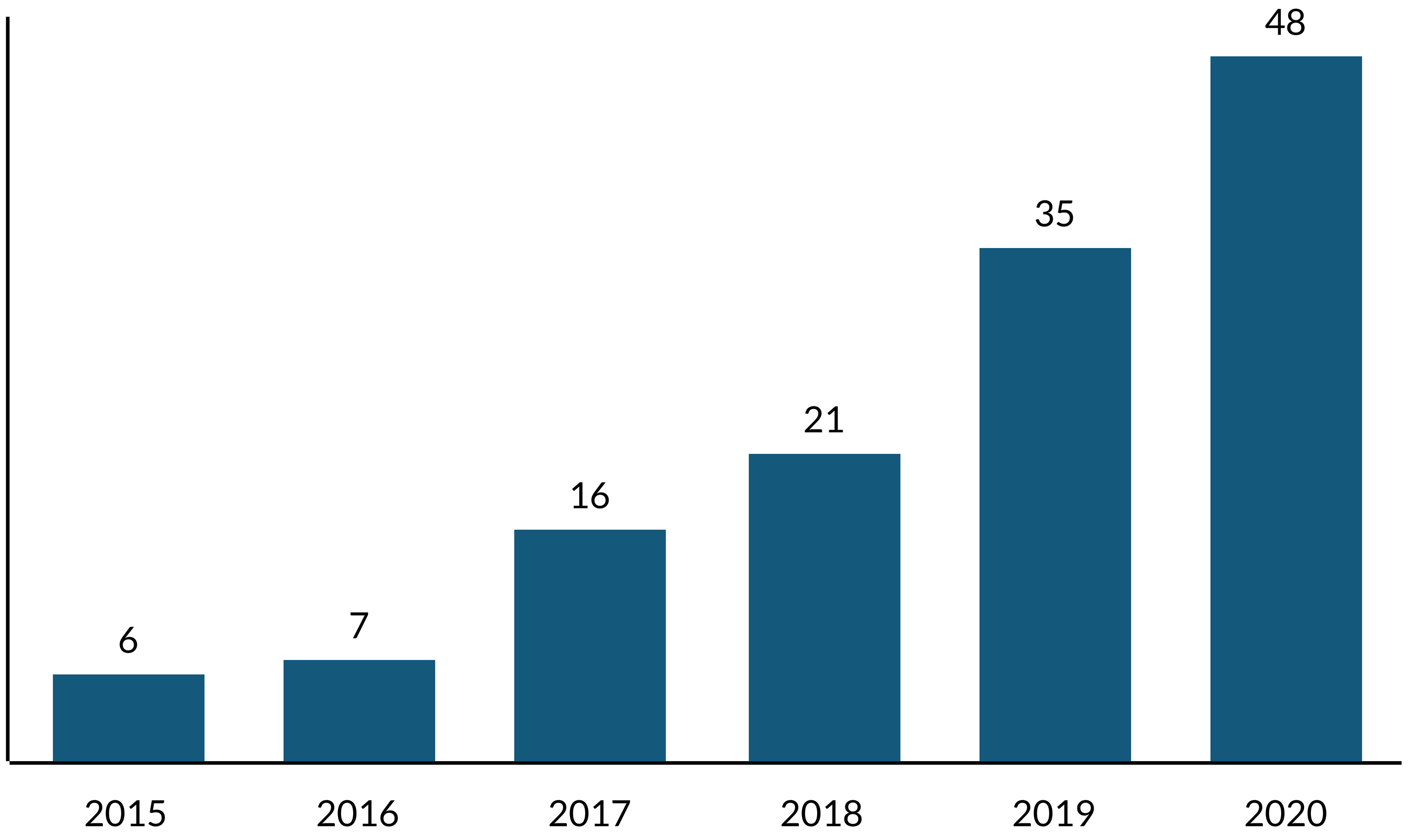
за јавни набавки. Проблемот е што овие лица ангажирани однадвор не фигурираат никаде во документите за јавните набавки, не сносат никаква одговорност и на никаков начин не е регулиран нивниот потенцијален судир на интереси.

Кога станува збор за борбата против корупцијата во јавните набавки на системско ниво, се чини дека прво, не секоја од вклучените институции ја извршува до крај таа своја надлежност и второ, постојано недостига потребното ниво на координација меѓу овие институции за засилување и заокружување на нивните напори. Друго прашање е што не функционираат добро ни пријавувањето, ни механизмите за пријавување на неправилности и корупција во јавните набавки.

Од повеќе од 400 предмети по кои постапувала Државната комисија за спречување на корупцијата во текот на 2020 година, само 9 (8 по пријави од надворешни лица и 1 по сопствена иницијатива) се однесувале на сомнежи за незаконитости во постапките за јавни набавки. Кај ниту еден не се утврдени наводи за сомневање за незаконитост. Како и да е, во Националната стратегија за спречување на судирот на корупцијата и судирот на интереси 2021 – 2025 година[7], донесена од Државната комисија за спречување на корупцијата во декември 2020 година, а усвоена од Собранието во април 2021 година, јавните набавки се наведени како прва од неколкуте приоритетни, хоризонтални области со висок ризик од корупција. Соодветно на тоа, предвидени се и низа мерки за спречување на корупцијата во јавните набавки коишто треба да ги спроведат сите институции во следниот петгодишен период.

И во 2020 година расте бројот на наоди за неправилности во јавните набавки утврдени при ревизиите во јавните институции што ги прави Државниот завод за ревизија. Од вкупно 1.014 наоди во ревизорските извештаи, 48 се однесувале за јавните набавки, што е пораст за 37 % во однос на претходната година[8]. Меѓу нив, најмногу се повторуваат наодите за слабости во фазата на планирањето на набавките, постоење ограничувачки елементи во тендерската документација во однос на конкуренцијата и создавањето можност за фаворизирање на одредени понудувачи, слабости при евалуацијата и давањето предлог за избор на најповолен понудувач, слабости при склучувањето договори со избраните понудувачи и слабости во реализација на склучените договори за јавни набавки. До Јавното обвинителство на Република Северна Македонија доставени се 16 конечни ревизорски извештаи за 13 ревидирани субјекти.

Наоди на ДЗР за неправилности во јавните набавки



Од 2019 година, Бирото за јавни набавки спроведува т.н. управна контрола, како претходна контрола врз постапките за јавни набавки во текот на нивното спроведување. Неправилности при овие контроли биле утврдени во 46 од вкупно контролирани 205 постапки, односно во 22 % од контролираните постапки. Притоа, треба да се има предвид дека предмет на контрола во 2020 година биле само тендерите со проценета вредност над 500.000 евра за стоки и услуги и над 2.000.000 евра за работи. Покрај ова, БЈН може да спроведува ваква контрола и на секоја друга набавка по случаен избор, како и врз основа на проценката за ризиците од кршење на Законот за јавни набавки, но контрола врз овие две основи не се спроведува поради недостиг од капацитети во Бирото за јавни набавки. И во 2020 година, како и претходната година, Бирото за јавни набавки не утврдило ниту една неправилност која има обележје на законски прекршок или кривично дело за да ја достави до надлежното Јавно обвинителство, можност која е децидно предвидена со новиот Закон за јавните набавки.

Иако сè почесто се зборува за проблемот со договарање на фирмите во јавните набавки и 60 % од анкетираните фирми велат дека постои меѓусебно договарање, Комисијата за заштита на

конкуренцијата во текот на 2020 година утврдила вакво забрането договарање само во две постапки за јавни набавки. Претходно, по еден ваков прекршок Комисијата утврди во 2017 и во 2019 година.
И во 2020 година како и лани, Управата за финансиска полиција поднела само една кривична пријава која се однесувала на злоупотреба на постапка за јавна набавка од вкупно 71 поднесени пријави.
Во Основното јавно обвинителство за гонење организиран криминал и корупција, за кривичното дело злоупотреба на службената положба и овластување 353 став 5, каде што спаѓаат и јавните набавки, во текот на 2020 година се спроведувале истражни постапки за 124 лица. Обвинителни акти по завршена истрага се поднесени против 8 лица, а за 13 лица истрагата е запрена. Донесени се осудителни пресуди против 67 лица, а за петмина е донесена ослободителна пресуда[9].

- **Отсуство на консултации со потенцијалните понудувачи и со пазарот.** И во 2020 година договорните органи многу малку го консултираат пазарот и потенцијалните понудувачи во фазата на подготовка на постапките за јавни набавки, што се рефлектира во проблеми при спроведување на тендерите. Така, во текот на целата година, т.н. претходна проверка на пазарот е спроведена само во 257 случаи, односно во 1,3 % од спроведените постапки за јавни набавки. Имено, договорниот орган може откако ќе донесе одлука за јавна набавка, да спроведе „технички дијалог“ со фирмите така што ќе ја направи достапна до јавноста преку Електронскиот систем за јавни набавки тендерската документација што планира да ја користи во постапката. Со ова им се овозможува на заинтересираните понудувачи да дадат предлози и коментари за документацијата, кои договорниот орган може да ги земе предвид доколку смета дека се прифатливи. Дека и фирмите не се сè уште навикнати на оваа форма на консултации зборува податокот дека од спроведените 257 технички дијалози, предлози и мислења се доставени само за 49 тендерски документации, односно во секој петти случај.

  Исто така, ретко се користат и другите форми на консултација на пазарот и бизнис-секторот како редовни состаноци, презентации на годишните планови за јавни набавки (особено кај поголемите договорни органи), па дури и при пресметувањето на проценетата вредност на набавките каде што за попрецизно утврдување треба да се земат предвид пазарните услови. Наспроти тоа, има многу примери во практиката каде што истата проценета вредност се препишува со години од претходните набавки, а поради непрецизно пресметана проценета вредност на набавките се поништуваат многу тендери. Дури и откако објавувањето на проценетата вредност заедно со огласот за набавките не е законски задолжително, во само 31 % од тендерите договорниот орган одлучил да ја објави вредноста. Иако не мора секогаш да значи, сепак ова е индикатор дека во голем број од тендерите договорниот орган не бил сигурен во прецизната проценка на набавката и затоа решил да не ја објави.
- Иако овој извештај претежно се однесува на 2020 година, треба да се споменат неколку работи кои договорните органи и фирмите ги истакнаа за време на консултациите, а се наметнуваат како проблеми при крајот на 2021 година. Прво, станува збор за влијанието на локалните избори во земјата кои се одржаа во октомври 2021 година. Имено, според претставниците на договорните органи, а и според извештаи во медиумите и изјави на градоначалници, онаму каде што дојде до промена на локалната власт, новите градоначалници ги стопираат тековните постапки за јавни набавки не сакајќи да продолжат постапки започнати од нивните претходници. Ист е случајот и со реализацијата на веќе склучените договори за јавни набавки. Вториот проблем што го истакнуваат претставниците на бизнис-заедницата се проблемите со реализацијата на договорите склучени со фиксни цени, за производи, услуги и работи за коишто цените на пазарот во меѓувреме значително се пораснати. Во овој контекст е и проблемот што особено се појави во втората половина од 2020 година, а тоа е едностраното раскинување на договорите за снабдување со електрична енергија од страна на фирмите-снабдувачи поради зголемувањето на пазарните цени на струјата.

КЛУЧНИ ПРЕПОРАКИ за следниот период

- Сите чинители во јавните набавки и на институционално и на системско ниво да работат засилено врз целосна и доследна примена на законската регулатива за јавните набавки во насока на целосно почитување на законитоста и искористување на потенцијалите за спроведување на јавните набавки според основните принципи. Во крајна линија, сите треба да работат врз тоа набавките да бидат законски, рационални и исплатливи.
- При изборот на најповолната понуда, институциите да користат и други елементи покрај најниската цена, земајќи ги предвид и квалитетот, трошоците на користење итн. Во оваа насока потребни се зачестени и помасовни наменски обуки, како и соодветни прирачници за примена на законот.
- Преиспитување на честото користење на електронската аукција и нејзина примена само онаму каде што преку претходна анализа ќе се докаже дека давала и ќе дава резултати, пред сè за производи со стандарден или добро опишан квалитет.
- Правилно утврдување и детално образложување на потребите за набавките.
- Истражување и консултирање на пазарот пред да се донесат плановите за јавни набавки за поточно определување на предметот на набавка, на проценетата вредност и за попрецизна изработка на тендерската документација и техничката спецификација.
- Навремено, редовно и целосно објавување на сите информации и документи поврзани со јавните набавки и на Електронскиот систем за јавни набавки и на интернет-страниците на институциите.
- Изработка на внатрешни процедури за јавни набавки во коишто ќе се опфатат процесите и чекорите во коишто постојат засилени ризици од корупција, како што се определување на потребата од набавката; утврдување на видот, количината, квалитетот и рокот на набавката; начинот на изработка на тендерската документација, особено на условите за учество на фирмите, како и на техничката спецификација; евалуацијата на понудите; користењето надворешни лица во тендерските постапки; склучувањето на договорите и нивното менување и реализација итн.
- Поголема контрола на целиот циклус на јавните набавки и на ниво на институции, и на системско ниво. На институционално, преку внатрешно регулирање на набавките, нивно следење и санкционирање за неправилностите, а на системско ниво, преку засилување и проширување на управната контрола и почеста и поефикасна координација и соработка меѓу институциите во системот за борба против корупцијата во јавните набавки, со можност дури и за институционализирање на таа соработка.
- Целосно спроведување на антикорупциските мерки во јавните набавки предвидени во Националната стратегија за спречување на корупцијата и судирот на интереси 2021 – 2025 и во Националниот план за Партнерство за отворена власт 2021 – 2023.

Фусноти:

1 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

2 Повеќе за резултатите од анкетата на фирмите во 35-от извештај од мониторингот на јавните набавки, Центар за граѓански комуникации, Скопје, јуни 2021 година, https://www.ccc.org.mk/images/stories/izvestaj35mk.pdf

3 Според податоци од Извештајот 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

4 Според податоци од Годишниот извештај на Државната комисија по жалби за јавни набавки за 2020 година: https://dkzjn.gov.mk/sites/default/files/zalbi/%D0%93%D0%BE%D0%B4%D0%B8%D1%88%D0%B5%D0%BD%20%D0%B8%D0%B7%D0%B2%D0%B5%D1%88%D1%82%D0%B0%D1%98%202020-p.pdf

5 Извештаите од ад хок мониторингот на итните јавни набавки за заштита од коронавирусот; Сумарниот извештај од мониторингот на итните јавни набавки поврзани со заштита од коронавирусот и Документот за јавни политики: Јавните набавки за време на корона во Северна Македонија: Како беше и што може да се прави во иднина?, можат да се најдат на: https://www.ccc.org.mk/index.php?option=com_content&view=article&id=416%3A2020-12-16-13-23-36&lang=mk

6 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_21.pdf

7 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

8 Според податоците од годишен извештај за извршените ревизии и за работата на Државниот завод за ревизија за 2020 година: https://dzr.mk/sites/default/files/2021-06/dzr-godisen-izvestaj-2020.pdf

9 Според податоците од Извештајот за работата на јавните обвинителства на РСМ во 2020 година: https://jorm.gov.mk/wp-content/uploads/2021/08/izveshta%D1%98-za-2020-%D1%98o-na-rsm.pdf

ЦИП