

Извештај за мапирање на состојбите во јавните набавки и клучните генератори на корупцијата

Скопје, април 2024 година



Funded by
the European Union



Правно одрекување од одговорност

Овој Извештај е финансиран од Европската Унија. Содржината е единствена одговорност на Лудвиг Болцман Геселшафт – Институт за фундаментални и човекови права (LBI-GMR) и не значи дека ги одразува ставовите на Европската Унија.

Содржина

Листа на кратенки.....	4
Вовед	5
1. Ризици од корупција во фазата на планирање.....	7
2. Ризици од корупција во фазата на спроведување на постапките.....	10
3. Ризици од корупција во реализацијата на договорите.....	18
4. Слабости во воспоставените механизми за спречување на корупцијата...	20
5. Предлог-мерки за дискусија со засегнатите страни.....	23

Додаток 1 - Мапирање на надлежностите на специјализираните институции за јавни набавки

Листа на кратенки

АЕК – Агенција за електронски комуникации

ДО – Договорни органи

КЗК – Државна комисија за заштита на конкуренцијата

ЕСЈН – Електронски систем за јавни набавки

ФП – Финансиска полиција

ЗЈН – Закон за јавни набавки

ЈО – Јавно обвинителство

БЈН – Биро за јавни набавки

ДЗР – Државен завод за ревизија

ДКСК – Државна комисија за спречување на корупцијата

ДКЖЈН – Државна комисија за жалби по јавни набавки

РСМ – Република Северна Македонија

Вовед

Овој извештај е изготвен во рамките на Компонентата 3 од проектот „Поддршка на ЕУ за владеење на правото“. Целта на оваа компонента е да се подобри спречувањето на корупцијата. Оттука, овој извештај ги опфаќа само превентивните мерки, а мапирањето, кое се однесува на пример на спроведувањето на истите, не е дел од овој извештај.

Вредноста на јавните набавки во Република Северна Македонија во 2022 година изнесува 68 милијарди денари односно 1,1 милијарда евра. Уделот на јавните набавки во буџетот на државата изнесува 28%, а во бруто домашниот производ 8.5%. Земјата има децентрализиран систем на јавни набавки и во процесот учествуваат околу 1.400 институции на национално и локално ниво и секоја од нив за себе ги купува потребните добра, услуги и работи.

Реформата на правната рамка за јавни набавки во земјата е започната во 2017 година со изготвување на новиот Закон за јавни набавки (ЗЈН), кој конечно беше усвоен и чија примена започна во првата половина на 2019 година. Новиот закон имаше за цел приближување кон директивите на Европската Унија за јавните набавки од 2014 година, но и решавање на многуте наталожени проблеми во спроведувањето на јавните набавки според претходната законска рамка која толку често се менуваше што на крајот не овозможуваше ниту реализација на основните принципи во јавните набавки.

Пет години од примената на актуелниот Закон може да се констатира дека очекуваните ефекти, во однос на превенирање на корупцијата и стеснувањето на простор за намалување на злоупотребите, не се остварија. Клучни оценки за состојбата со јавните набавки во Северна Македонија кои се рефлектирани во последните неколку извештаи на Европската комисија се дека земјата е умерено подготвена во областа на јавните набавки и националните власти треба да имплементираат поефикасни антикорупциски мерки.

Постојат неколку силни страни во јавните набавки што може да се нагласат: правната рамка за јавните набавки е генерално усогласена со правото на ЕУ, јавните набавки се вршат преку Единствениот систем за јавни набавки (ЕСЈН) што го користат сите договорни органи, постои високо ниво на транспарентност и достапност на податоците за јавните набавки во ЕСЈН и на веб-страниците на институциите и постои воспоставен и функционален систем за сертификација на службениците за јавни набавки.

Меѓу клучните слабости на јавните набавки во земјава се недостатокот на брзо и ефикасно санкционирање на прекршувањата на ЗЈН и корупцијата во јавните набавки, големите разлики во институционалните капацитети на договорните органи за спроведување на јавните набавки во однос на бројот и образованието на кадарот, како и недоволните капацитети на институциите за извршување на нивните надлежности за спречување, и/или откривање и/или санкционирање на корупцијата во јавните набавки (Државна комисија за спречување на корупцијата (ДКСК), Државна комисија за заштита на конкуренцијата (ДКЗК), Финансиска полиција (ФП), јавно обвинителство и судство).

Наодите од управните контроли на Бирото за јавни набавки (БЈН) (ex-dure) и извештаите на Државниот завод за ревизија (ДЗР) (ex-post) содржат сериозни индикации за постоење корупција. Официјалната бројка на вакви предмети, односно, прекршочни и кривични предмети поврзани со корупција во јавните набавки, иницирани и процесирани од органи како што се ДКСК и Јавното обвинителство (ЈО) е многу ниска, особено за предмети коишто се проследени до судот и коишто резултирале со санкции за сторителите. Ова е особено важно кога ќе се спореди со високото ниво на корупција во трошење на јавните финансии, за коешто известуваат неколку релевантни истражувачки студии спроведени од реномирани меѓународни организации. Честопати, повеќето вакви институции го најавуваат отворањето предмети за злоупотреба и корупција, но набрзо потоа даваат многу малку информации, или пак воопшто не ја известуваат јавноста за понатамошниот тек на овие предмети, коишто на крај завршуваат заборавени.

Целта на оваа анализа е да ги мапира состојбите во јавните набавки од однос на корупцијата и врз основа на констатираните слабости да иницира консултации со релевантните институции со цел целосно расветлување на ризиците од корупцијата и предлагање на соодветни мерки кои треба да се преземат во насока на стеснување на просторот за корупција. Анализата тргнува од стојалиштето дека земјата треба да ги зголеми напорите за спречување на злоупотребите и корупција во текот на целиот циклус на јавните набавки и да обезбеди поефективен систем за јавни набавки, следејќи ги принципите на транспарентност, еднаков третман, слободна конкуренција и недискриминација. Оттука, ризиците од корупција се претставени во трите клучни фази: планирање на набавките, спроведување на постапките за јавни набавки и реализација на склучените договори за јавни набавки. Анализата е надополнета и со предлог-мерки за дискусија со засегнатите страни односно со Државната комисија за спречување на корупцијата, Државниот завод за ревизија, Државната комисија за заштита на конкуренцијата, Државната комисија за жалби по јавни набавки (ДКЖЈН) и Бирото за јавни набавки.

1. Ризици од корупција во фазата на планирање

Нереална проценка на вредноста на набавките како основа за злоупотреба на јавните пари. Законот за јавните набавки (ЗЈН) упатува на потребата од истражување на пазарот (членот 39 став 1 вели: „Договорниот орган ја проценува вредноста на договорот за јавна набавка со пресметување на вкупниот износ за реализирање на договорот, без вклучен ДДВ, земајќи ги предвид пазарните услови..“). ЗЈН не навлегува во детали како да се прави истражувањето на пазарот, но секако е потребно да се има и трага како е дојдено до конкретната проценета вредност. Но, во практиката, врз основа на изјавите на службените лица за јавни набавки од договорните органи, при утврдувањето на проценетата вредност на набавките, за најголем дел од набавките не се спроведува истражување на пазарот како начин да се разберат пазарните цени и пазарните услови за конкретниот предмет на купување. проблемот го детектираат и органите за набавки во земјава. На почетокот на 2023 година, БЈН објави прирачник за истражување на пазарот за договорните органи¹. Според препораките на Бирото за јавни набавки, истражувањето на пазарот во оваа насока се дефинира како „desk-based“ метод на истражување, метод на прашалници, анкети и интервјуа; начин на прибирање понуди од економски оператори и консултација со пазарот и начин на анализа на пазарот преку електронскиот систем за јавни набавки.

Нереалната проценка на вредност на набавката е ризик од корупцијата заради тоа што во услови кога вредноста на набавката е утврдена како нереално висока, се овозможува склучување на договорот со високи цени кои оставаат простор за „цената“ на поткупот. Овој ризик е особено нагласен ако се има предвид дека во постапките за јавни набавки, во кој електронската аукција (намалување на првично дадените цени) е планирана, вообичаено е фирмите да доставуваат нереално високи цени оставајќи простор да ја намалат доколку се соочат со вистинска конкуренција. Оттука, во постапките во коишто е доставена само една понуда, не постои можност кај членовите на комисијата за јавни набавки да се запали црвеното светло и да се воочи дека цените се повисок од пазарните. Но, дури и членовите на комисијата за јавни набавки да воочат дена понудените цени се повисоки од пазарните тие не можат да го примената член 114, став 1, алинеја 4 од ЗЈН - „понудувачите понудиле цени и услови за извршување на договорот за јавна набавка кои се понеповолни од реалните на пазарот“ доколку понудувачот со тие цени се вклопува во проценетата вредност. Ова е и став на Државната комисија за жалби по јавни набавки.

Пример: Агенција за електронски комуникации (АЕК) во набавка на прочистувачи за воздух (постапка број [20268/2021](#)) склучила договор според кој за прочистувач ќе плаќа

¹ https://www.bjn.gov.mk/wp-content/uploads/2023/05/Priracnik-Analiza-na-pazar_BJN_23.pdf

по 15.143 денари односно 246 евра. Наспроти оваа висока цена која се вклопила во високо проценетата вредност на тендерот која била и јавно објавена, прочистувач за воздух со истите перформанси во однос на површината на просторот за прочистување (36 м²) и волумен на прочистен воздух (300-350 м³/h) се купувал и за многу пониска цена. Па така АД Електрани на Северна Македонија во постапка за јавна набавка со број [12667/2021](#), прочистувачите ги купило по цена од 8.024 денари односно 130 евра, што е за 71% пониско од цената на АЕК.

Генерално, како што укажува и дадениот пример, овој ризик од корупција и злоупотреба е овозможен со отсуство на обврска на договорните органи да дадат релевантни и документиран докази за начинот на кој е спроведено истражувањето на пазарот и како утврдена проценетата вредност.

Обврската за објавување на поединечните цени во договорите за јавни набавки кои се објавуваат на Електронскиот систем за јавни набавки, како начин да се влијае врз законско трошење на јавните пари и да се засилува притисок врз институции набавките да ги купуваат по реални цени, не ги даде посакуваните ефекти. Податоците за цените по кои се склучени договорите за јавни набавки се користат многу малку од страна на медиумите, а нема сознанија дека овие податоци ги користат и релевантните институции за откривање на случаи на корупција (Бирото за јавни набавки, Државна комисија за спречување на корупцијата итн.)

Недостаток на соодветна и темелна проценка на реалните потреби, поради што набавките се лошо проценети од аспект на целисходноста и потребите на институцијата. Во прилог на оваа констатација упатуваат не само честите набавки на производи и услуги кои се коментираат од граѓаните или како луксуз или како крајно непотребни, туку и преку честите измени на плановите за јавни набавки и нивниот низок степен на реализација. Притоа, честите измени на плановите за јавни набавки (додавање, менување или бришење на постапките за јавни набавки) и релативно малиот процент на реализација кај голем број на институции упатуваат на постоење на субјективни и коруптивни влијанија врз изборот на постапките што реално и ќе се реализираат.

Имајќи предвид дека во земјава има повеќе од 1.400 договорни органи, а БЈН сè уште нема подготвено консолидиран % од просечната реализација на плановите за набавки, како пример може да послужат резултатите од првите две институции на централната и локалната извршна власт (Владата и Градот Скопје). Во 2022 година, Владата 3 пати го менуваше Годишниот план за набавки менувајќи 21% од планот, а потоа спроведе само 44%

од изменетиот план. Градот Скопје 6 пати го менуваше Годишниот план за набавки менувајќи 33% од првичниот план, а потоа спроведе само 42% од изменетиот план. ЕСЈН нуди можност за анализа на секој договорен орган поединечно. Оттука, постоењето на корупцијата во јавните набавки не треба да се бара само во процесот на спроведување на постапките за јавни набавки, туку и во избраните предмети на набавка бидејќи во многу случаи нивната неоправданост како во однос на предметот така и во обемот можат да ја разоткријат злоупотребата и корупцијата.

Во насока на намалување на овие ризици од корупција, сегашниот Закон за јавните набавки предвидува (член 77 став 3) одлуката за јавна набавка да содржи образложение на потребата од набавката. Но, во пракса, оваа обврска не се почитува и оттука не стана механизам преку кој ќе се оневозможи набавка на несоодветни стоки, услуги или работи, или пак предмети на набавка со несоодветни карактеристики и во несоодветен обем.

Пример: Државно претпријатие кое 7 години по ред искажува загуби во своето работење, во тежок економски период и за државата со оглед на пост-ковид кризата и енергетската криза, во април 2021 година купува скапо патничко возило. Станува збор за Железници на Република Северна Македонија Транспорт АД кое во 2021 година остварила загуба во работењето од 277.856.063 денари односно 4,5 милиони евра, но тоа не ги спречува во истата таа година во постапка за јавна набавка број [05437/2021](#) да набават патничко возило Ford Mondeo Titanium 2.0kw TDI во износ од 30.515 евра.

Неодамна, во земјава се отворени два предмети за кривично гонење по овој основ. Првиот е за градоначалникот на општина Струга, на иницијатива на ДКСК, а се однесува на сомнение за злоупотреба на службената положба при набавка на четири автомобили со вкупна вредност од 114.000 евра, вклучувајќи го и луксузниот автомобил „ауди А6 “ ([Линк до соопштението на иницијативата на ДКСК](#)). Вториот се однесува на судскиот предмет за поранешниот генерален секретар на Владата за набавка на софтвер кој ќе овозможи автоматско казнување за неприлагодена брзина на автомобилот, без Владата како добавувач да направи проценка за реалните потреби на надлежната институција за регулирање на сообраќајот - Министерството за внатрешни работи. ([Линк до соопштението во медиумите](#)). Овие два предмети се добар пример за лоцирање на одговорноста на носителите на јавни функции, односно злоупотреба на службената должност со купување на добра или услуги кои наместо јавниот интерес го одржуваат личниот интерес на избрано или именувано лице.

Најголем дел од институциите немаат интерни политики за јавни набавки (процедура за спроведување на јавните набавки и интерен акт за обезбедување интегритет во јавните

набавки). Истражувањата спроведени помеѓу претставниците на договорните органи покажуваат дека според нив клучни проблеми во јавните набавки се недостиг на доволен стручен кадар, недоволна едукација на вработените и немање желба да се биде член на комисиите за јавни набавки, како и дилеми кои се јавуваат околу спроведувањето на постапките. Во значаен дел овие проблеми можат да се поврзат со немање на интерни политики за јавните набавки во коишто јасно ќе се прецизира постапувањето на сите лица вклучени во јавните набавки, потоа постапувањето во сите ситуации кои не се детално прецизирани со Законот за јавните набавки, како и за постапување во ситуации во кои согласно со Законот за јавните набавки е овозможено дискреционо постапување. Воедно, немањето интересен акт за обезбедување интегритет во јавните набавки води кон тоа институциите да не преземаат јасни мерки во насока на законито, независно, непристрасно, етичко, одговорно и транспарентно користење на јавните ресурси. Во овој контекст потребно е да се нагласи дека договорните органи кои ги спроведуваат јавните набавки немаат пракса да изготвуваат проценка на ризици и соодветно на тоа да преземаат мерки за намалување на корупцијата. Иако имаа обврска редовно да ги проценуваат ризиците од корупција и соодветно на тоа да преземаат мерки за надминување на ризиците кои го загрозуваат интегритетот на институцијата, во пракса ваквото постапување е реткост. Остануваат да се видат ефектите од воведувањето на систем за интегритет во институциите под менторство на ДКСК.

2. Ризици од корупција во фазата на спроведување на постапките

Спроведување на постапките за склучување на договори (стандардни и рамковни) без прецизно утврдени количини. Тендерите кои се состојат од повеќе ставки (делови), а во кои не се утврдува количината на поодделните ставки кои се предмет на набавка многу често водат кон злоупотреба со тоа што се доставуваат нереално високи и нереално ниски цени на поодделните ставки, за да на просечно ниво се оствари конкурентност на понудата. Притоа, понудувачот кој е фаворизиран, по претходен договор со договорниот орган доставува пониски цени за ставките од тендерот кои ќе се користат малку, а значително повисоки цени за ставките кои ќе се користат во поголеми количини. Иако, се смета дека не се постапува согласно Законот за јавните набавки во случаи кога не се објавуваат планираните количини на предметите на набавка, сепак во пракса ова е често појава.

Пример: Спроведувањето на јавни набавки без да се определат количини може да се пронајде и кај поголеми договорни органи како што се министерствата - Набавка на канцелариски материјали и тонери за канцелариско работење за потребите на Министерството за образование и наука, постапка број [023222038/](https://www.gov.si/vojs/023222038/).

Дадениот пример укажува на неопределување на количини во класичен договор, иако овој вид на ризик е присутен особено кај рамковните договори, каде договорните органи не ги посочуваат ниту ориентационите количини.

Дополнително, во случаи кога станува збор за рамковни договори и во постапката е предвидено повторно прибирање на понуди, се случува и друг вид на злоупотреба. Имено, во договор постигнат помеѓу понудувачите, при повторното прибирање на цени, токму оние понудувачи кои дале пониски цени по поодделните ставки не доставуваат понуда, туку доставуваат понудувачите кои за поодделните ставки дале повисока цена. Ова е овозможено од отсуството на законска обврска, понудувачите да мораат да дадат понуда при повторно прибирање на понуди.

Државниот завод за ревизија често укажува на злоупотреба на договорните органи во фазата на извршување на тендерот за купување производи/услуги со повисоки понудени цени и за избегнување на пониски цени. Ова е лесно изводливо бидејќи договорните органи не ги наведуваат количините на производи/услуги во техничките спецификации на тендерите.

Дискриминација на понудувачите и ограничување на конкуренцијата преку дефинираните технички и други карактеристики на предметот на набавките. Овој вид на корупција е овозможен во најголем дел како последица на преголемата слобода во изготвување на тендерски документи (техничката спецификација и тендерската документација). Договорните органи не прават истражување на пазарот за да ги воочат трендовите на пазарот во однос на карактеристики на предметот на набавката и бројот и капацитетите на бизнис-секторот, потоа не постои пракса да се елаборираат избраните карактеристики и критериуми за способност во тендерското досие. Дополнително, лицето односно лицата кои ги изготвуваат тендерските документи не потпишуваат изјави за непостоење на судир на интереси, ниту пак се води грижа да не му се доверува оваа обврска на само едно лице и да се ограничи неговото членување во комисијата за јавната набавка и сл.

Еден од клучните параметри што укажува дека тендерската документација се подготвува на дискриминаторски начин е конкуренцијата. Република Северна Македонија со години има ниско ниво на конкуренција во тендерите. Во 2022 година според податоци на Бирото за јавни набавки просечниот број на понуди по тендер изнесува 3 што е под 3,31 понуда што е под новото од 2021 година кога изнесуваше 3,31 или 2020 година кога изнесуваше 3,58.

На ризици од дискриминација укажува и податокот дека во значаен дел од тендерите се доставува по само една понуда. Според анализите кои се правени во земјата во изминатите неколку години уделот на тендерите во коишто се доставува по само една понуда се движи од 19-32 %. Во 2022 година, секој трет договор за јавна набавка беше доделен во постапка во која учествувала само една компанија. Станува збор за 9.305 договори во вкупна вредност од 26 милијарди денари (427 милиони евра). Отсуството на конкуренција доведува до зголемен ризик во тендерските постапки да не се добие најдобрата вредност за потрошените пари.

Тендерските документи се изготвуваат врз основа на претходни искуства и во тесен круг на консултации кои не овозможуваат еднаков пристап на економските оператори до пазарот на јавни набавки. Не се практикува транспарентна комуникација помеѓу договорниот орган и економските оператори и нивните асоцијации, особено преку почесто спроведување технички дијалог и организирање состаноци за појаснување. Во прилог на оваа констатација оди податокот дека во 2022 година биле огласени 22.901 постапки за јавни набавки, а спроведени биле само 165 претходни проверки на пазарот односно само за 0,71 % од постапките. Дополнителен проблем е што дури и овие спроведени технички дијалози честопати се несоодветно реализирани и иницирани само за да се запази формата, а не и суштината на дијалогот.

Оневозможување на конкуренцијата преку поставување на несоодветни услови за учество на понудувачите (критериуми за утврдување на способност на понудувачите). Праксата покажува високо ниво на субјективност во однос на дефинирање на критериумите за способност на понудувачите. Потребно е заедно со стопанските комори како и претставници на малите и микро претпријатија да се отвори ова прашање и преку насоки кои би се добиле од нив да се види како да се ограничи оваа субјективност.

Она што е дополнително проблематично е што отсуството на контрола овозможува една иста фирма со истиот број на вработени, механизација, опрема и други услови со коишто располага, во исто време да ги користи за докажување на способноста односно да ги става на располагање на повеќе договорни органи.

Преголеми надлежности на комисиите за јавни набавки наспроти отсуството на стручност кај членовите и зачестена пракса особено во помалите договори органи да се формира само една комисија за јавни набавки ги зголемуваат ризиците од корупција во јавните набавки. Законот за јавните набавки не предвидува какви било предуслови за членство во комисиите за јавни набавки, ниту пак се предвидуваат некакви мерки за зголемување на

знаењето на овие членови. Во праксата нема сознанија дека институциите преземаат мерки за поголема едукација и градење на капацитетите на членовите на комисиите со што тие лесно можат да бидат вклучени и дури изманипулирани во одредени постапки од колегите кои преземале одредени дејствија за „местење на тендерот“. Воедно, во договорните органи каде комисијата за јавни набавки е постојано во ист состав или пак е во ист состав за исти предмети на јавна набавка, постои ризик од развивање на клиентелистички однос и остварување на незаконски влијанија и дејствија.

Субјективност во отфрлањето на понуди овозможена со Законот за јавните набавки води кон корупција и склучување на договорот со однапред фаворизираниот економски оператор. Податоците од мониторингот на јавните набавки во земјата покажуваа дека комисиите за јавни набавки во речиси секој втор тендер отфрлаат понуди на фирмите како неприфатливи со што се отвора сомнежот дали ваквото постапување е со намера да се намали конкуренцијата и да се обесхрабрат понудувачите да учествуваат на тендерите. Евидентирани се примери во кои дури и БЈН и ДКЖЈН имаат различен став во однос на прифатливоста на доставената документација. Па така БЈН низ управна контрола оценува дека Министерството за внатрешни работи неоправдано исклучило понудувач затоа што Изјавата дека во последните 5 години не била изречена правосилна судска пресуда за сторено кривично дело, немало потреба да биде потпишана со електронски потпис на овластено лице од носителот на понудата. Од друга страна ДКЖЈН и МВР повикувајќи се на Правилникот за начинот на користење на ЕСЈН оцениле дека сите документи што ги изготвуваат понудувачите треба да се потпишан со електронски потпис.

Особено е проблематична примената на членот 109 став 2, затоа што владее многу субјективен пристап кон одредбата според која институциите пред да пристапат кон евалуација на понудите, треба да ја проверат комплетноста и валидноста на документацијата за утврдување на способноста на понудувачот и при проверката на комплетноста и валидноста на документацијата, комисијата може да побара понудувачите да ги појаснат или дополнат документите, доколку не станува збор за значителни отстапувања од бараната документација. Притоа, комисиите не смеат да создава предност во корист на одреден економски оператор со користење на бараните појаснувања или дополнувања.

Примери: За крајностите во кои се оди во примената на овој законски член говорат два примери. Прво, во постапка за јавна набавка на печатарски услуги под број [11458/2021](#) спроведена од МАНУ, еден економски оператор е исклучен затоа што изјавата на економскиот оператор за неосудуваност била постара од 6 месеци сметано од крајниот рок за поднесување на понудите наназад. Станува збор за изјава чие

ажурирање можело да биде побарано од понудувачот. Од друга страна е примерот со набавка број [05577/2022](#) за печатење на педагошка документација и евиденција и друга стручна литература на договорниот орган Биро за развој на образование, за кој биле доставени две жалби до Државната комисија за жалби по јавни набавки. За докажување на техничка и професионална способност, од понудувачите се барало да поседуваат транспортно возило. Избраниот понудувач доставил доказ дека поседува 3 возила, но сите биле со истечена важност на сообраќајната дозвола, но и покрај тоа фирмата (АРБЕРИА-ДЕСИГН) била избарана за најповолна. По жалба доставена од Киро Дандаро, ДКЖЈН побарала да се укине одлуката и да се спроведе нова евалуација. Врз основа на ново доставена жалба од Киро Дандаро се воочува дека при повторно одлучување согласно Член 109 став 2 од Арбериа било побарано да достави докази за регистрација на транспортното возило и тие доставиле за едно од возила нова сообраќајна дозвола со датум постар од отворањето и понудата на Арбериа била прифатена и повторно избрана. Понудата на жалителот не поминала затоа што не била правилно пополнета финансиската понуда, која согласно ЗЈН не смее да се менува и да се дополнува.

Овие два примери зборуваат за субјективноста во постапување на институциите, која во иднина треба да биде надмината, во спротивно ќе биде злоупотребувана во насока на дискриминација на „непосакуваните“ и фаворизирање на „посакуваните“ понудувачи.

Субјективен пристап во проверка на сертификатите што се бараат да ги достават понудувачите. Според жалбите доставени од економските оператори до ДКЖЈН, во низа постапки може да се види дека од страна на договорните органи се оспоруваат доставените сертификати, во смисла дека издавачот ја негирал нивната автентичност. Оваа состојба отвора неколку прашања. Прво, дали договорните органи имаат обврска да ги проверат сите сертификати доставените од понудувачите, и ако е одговорот потврден, тогаш овој процес треба да се регулира односно формализира со законски или подзаконски акт. Праксата покажува дека институциите имаат различен пристап, едни ги проверуваат сертификатите, други не (ова го потврдува и предмет отворен од страна на ДКСК „Со лажен сертификат добиени 90 тендери за одржување лифтови“). Второ прашање на кое треба да се одговори односно, кое треба да се регулира кога станува збор за сертификатите, е како институциите треба да постапат во случаи кога доставените сертификати не се автентични односно се лажни (случај во постапка на МВР 05143/2021 каде комисијата констатира дека сервискиот број на сертификатот ИСО 22000 на еден од понудувачите не постои и дека сертификатот не го издала Лабораторијата која била посочена (добиени сознанија од жалба од БЈН до ДКЖЈН за спроведена управна контрола)). Прашањето е што направило МВР за ова, дали го пријавило понудувачот? Како пример за овој проблем и ризик од корупција може да се посочи и предметот што го отвори ДКСК за фирма за одржување

лифтови која користела лажни ИСО стандарди (нејасно е дали е тоа по вина на понудувачот или и тој бил жртва на фирмата издавач на стандардот).

Злоупотреби преку електронската аукцијата. Институциите не се откажуваат од електронската аукција и покрај сите предупредувања дека со неа се поттикнуваат договарањето помеѓу фирмите и корупцијата. Во текот на 2022 година, електронската аукција била предвидена во дури 73% од тендерите. Притоа во речиси половина од тендерите во коишто е планирана е-аукцијата таа всушност не била одржана. Високата примена на е-аукцијата недвосмислено говори дека договорните органи не ги почитуваат дадените препораки од надлежните институции и граѓанскиот сектор за намалување на примената на е-аукција со цел да се избегнат негативните ефекти и манипулации кои таа ги поттикнува.

Дисторзиите што ги создава високата примена на е-аукцијата можат да се групираат во две групи. Првата се однесува на последиците што настануваат во тендерите каде што конкуренцијата изостанува, а втората – во тендерите каде што има конкуренција, но таа води кон договарање меѓу фирмите или нереално спуштање на цените. Анализите покажуваат дека во секој трет тендер спроведен во земјата во изминатите неколку години, е-аукцијата иако била планирана, не била спроведена затоа што била добиена само една понуда или само една понуда била прифатлива. Со оглед на тоа што во тендерите со планирана е-аукција понудувачите на почетокот, по правило, доставуваат многу повисоки цени, оправдан е сомнежот дека во поголем дел од овие тендери договорите се склучени по цени што се повисоки од реалните.

Пример: ЈП Улици и патишта склучила договор за јавна набавка во 2022 година (постапка број 06705/2022) за набавка на Еуро Битумен 50/70 по цена од 48.287 денари (785 евра) за 1 тон, наспроти Јавно претпријатие за одржување и заштита на магистралните и регионалните патишта - Скопје ц.о. (постапка број 02801/2022) кое склучило договор за набавка на истиот производ по цена која е за 61 % повисока и изнесува дури 77.544 денари (1.260 евра) за 1 тон. Во постапката на ЈП Улици и патишта не била планирана е-аукција и учествувале 4 понудувачи, а кај Јавно претпријатие за одржување и заштита на магистралните и регионалните патишта била планирана е-аукција, но таа не се спровела затоа што била доставена само еден понудувач. Договорот на ЈП Улици и патишта е во вкупна вредност од 29.500.000 денари (речиси 480 илјади евра), а на ЈП Јавно претпријатие за одржување и заштита на магистралните и регионалните патишта 554.600.000 денари (9 милиони евра).

Пример: Во набавка на интерактивна табла² преку тендерски постапки спроведени од страна на училиштата во 2021 година, произлегува дека ист добавувач, Давка Штип, ги продавал со разлика во цени од 28 %. Притоа, ОУ Мустафа Кемал Ататурк с.Пласница (број на постапка 16667/2021) му е продадено една табла по цена од 31.129 денари, а на ООУ Лирија с.Бузалково Велес (број на постапка 20429/2021) 4 табли по цена од 39.894 денари. Разликата не е во перформансите на таблите, тие се идентични, туку во конкуренцијата. Поскапите табли се купени во постапка во која се јавил еден понудувач и не се спровела е-аукцијата, а поевтината табла е купена во постапка со двајца понудувачи и е-аукцијата била спроведена.

Пример: Во набавката на индустриската сол³ за одржување на патишта во зимски услови, Општина Битола (број на постапка 20375/2021) купила 448 тони сол по цени од 3.052 денари за тон, додека Јавно претпријатие за одржување и заштита на магистралните и регионалните патишта - Скопје ц.о. (број на постапка 02354/2020) купило 59.555 тони по цена до 7.132 денари за тон. И во двата тендери била користена најниската цена како критериум за избор и била планирана е-аукција. Во постапката на Општина Битола учествувале двајца понудувачи, а во постапката на ЈП била доставена една понуда. Оваа огромна разлика упатува и не само на слабостите кои произлегуваат од е-аукцијата, туку и за лошо утврдување на проценетата вредност.

Втората група на дисторзии се однесува на тендерите каде што има конкуренција која резултира со договарање меѓу фирмите или нереално спуштање на цените. Договорарањето на фирмите се манифестира со неучество на понудувачите во аукцијата, со симболично намалување на понудите или, пак, со поголемо намалувања на цените со цел понудата да се вклопи во проценетата вредност на тендерот. Во однос, пак, на спуштањето на понудените цени до нереално ниско ниво, проблемите се јавуваат во тоа што подоцна ниските цени се преточуваат во лош квалитет, а воедно така ниските цени може да делуваат дестимулативно за идни учества на понудувачите кои не работат со производи и услуги со низок квалитет.

Уште во текот на декември 2021 година Бирото за јавни набавки до сите учесници во јавните набавки (договорни органи и економски оператори) испрати електронска порака во која се вели: „Според направените анализи и согледувања од пракса во делот на употребата на електронските аукции, констатирано се одредени коруптивни и

² Таблите се со димензии од 1650x1250 милиметри и резолуција од 32768x32767 пиксели, со снимени видео презентации, можност за цртање на 2Д и 3Д форми, поддршка на Microsoft office програми кои можат да ги користат минимум 6 корисници.

³ Индустриската сол е со чистотата на NaCl од min 96 % и влажност од 2 % до 3,6 %.

манипулативни практики кои укажуваат на однапред договорен победник. Договорните органи иако инсистираа за укинување на задолжителните аукции и ги имаат согледано негативните ефекти, и понатаму многу често користат е-аукции. Искуството покажува дека во случаите кога понудувачите немаат можност да ја коригираат цената по јавното отворање, прават детални и реални пресметки на цената што ја нудат во својата првично поднесена понуда. Препорака: користење на критериумот за избор најниска цена, но без е-аукција, со цел да се ограничи можноста за корекција на првичната понудена цена (доколку нема конкуренција не се намалува цената, доколку има конкуренција постои опасност двајцата понудувачи да се договорат за тоа дали и колку ќе ја намалат цената, додека во случај на поголема конкуренција, во многу случаи праксата покажува нелогичното намалување на цените и делумно реализирање на договорот односно реализација на ставките каде цената не е многу намалена, а неиспорачување на ставките за кои цената за време на аукција е намалена многу под пазарната со цел да се добие тендерот, договорот согласно техничката спецификација не е целосно реализиран).“

Договарање на понудувачите за поделба на пазарот и/или цените. Учесниците на пазарот на јавни набавки во земјата постојано се исти, многу е мал бројот на нови фирми кои се вклучуваат во постапките за јавни набавки. Оваа постојаност на едни исти фирми кои ги добиваат договорите за јавни набавки, дополнети со честата примена на електронската аукција, чии слабости се веќе елаборирани, создаваат плодно тло за договарање помеѓу фирмите.

Пример: Набавката на нафтени деривати се одвива во поделен пазар помеѓу најголемиот дистрибутери, Макпетрол и Пуцко Петрол. Оваа состојба се отсликува во тоа што овие фирми најчесто не си конкурираат една на друга. Како последица на договарањето во голем број постапки цени на нафтените деривати се највисоките малопродажни цени утврдени од Регулаторната комисија за енергетика, односно со ниту еден денар попуст.

Пример: АД Градски трговски центар, во набавка и монтажа на панорамски лифт (постапка со број [02280/2019](#)) со проценета вредност од 5.000.000 денари, добило 3 понуди со следните цени: 4.980.000 денари; 5.067.600 денари и 5.800.000 денари. Критериум за избор била најниската цена и било планирано спроведување е-аукција. На спроведувањето на е-аукцијата биле поканети сите понудувачи. Во текот на е-аукцијата, понудувачот со првична најниска цена дал дополнително намалување од 2.000 денари (0,04 %), односно ја спуштил понудата од 4.980.000 денари на 4.978.000 денари. Понудувачот што првично понудил 5.067.600 денари во текот на е-аукцијата ја намалил понудата на 4.979.000 денари. Третиот понудувач не учествувал во е-

аукцијата. Двете фирми кои учествувале во е-аукцијата дале само по едно намалување и договорот е склучен со фирмата која дала понуда од 4.978.000 денари, што е само 1.000 денари повеќе од вториот понудувач. Збунува како вториот понудувач веднаш се откажал од натамошно намалување на цените кога разликата била толку мала.

Притоа, договарањето се однесува на поделба на пазарот, како и договарање на цените. Комисија за заштита на конкуренцијата, како надлежна институција, е целосно пасивна во откривањето на овие практики и нема сознанија за какви било мерки кои се преземени во изминатите неколку години во насока на санкционирање на ваквото незаконско постапување.

Поништување на тендерите како начин да се спречи доделување договор со фирма која не е фаворит на институцијата. Ризиците од корупција можат да се препознаат во податокот дека во земјата предмет на поништување во изминатите пет години биле од 24 % до 33 % од постапките. Овој исклучително висок удел на поништени постапки секако фрла сомнеж врз субјективноста во донесувањето на овие одлуки. Во 2022 година дури 70% од одлуките за поништување биле донесени со образложение дека не е поднесена ниту една понуда или ниту една прифатлива понуда. Оваа состојба укажува дека изостанува посакуваната конкуренција во тендерите и причините секако треба да се бараат во начинот на којшто постапките се спроведуваат и ги дестимулираат потенцијалните понудувачи.

Од друга страна, откажувањето на тендерот поради недостиг на понудувачи може да биде и последица на корупција (економските оператори не се заинтересирани да губат време и пари поради недоверба во системот). Проблемот со откажувањата особено се забележува во некои институции. На пример, во 2022 година, Министерството за внатрешни работи спроведе вкупно 196 тендери и поништи (целосно или дел од тендерот) дури 180 постапки. Поконкретно, 102 тендери (52%) се целосно поништени, а на 78 тендери поништени се делови од тендерот.

3. Ризици од корупција во реализацијата на договорите

Ризици од корупција преку несоодветна реализација на договорите. Станува збор за злоупотреби кои се однесуваат на тоа договорот да не се реализира согласно тендерската документација и склучениот договор, потоа плаќање повисоки цени од договорените, прифаќање помали количини или квалитет на предметот на набавката, толерирање на доцнење во врска со испорака на предметот на набавка, склучување анекси на договорите во континуитет за исти предмети на набавки и со исти носители на набавки, необјавување

на измените/анексите на договорот за јавна набавка и отсуство на отчет за реализацијата на договорите за да се прикријат пропушти и злоупотреби.

Истражувањата покажуваат дека голем дел од институциите не назначуваат лице или лица, во зависност од големината и обемноста на набавката, кои би биле задолжени да ја следат реализацијата на договорите. За ова говори пример од еден од последните ревизорски извештаи спроведени од Државниот завод за ревизија, и тоа спроведен во Министерството за внатрешни работи каде се констатира дека во октомври 2020 година е склучена рамковна спогодба за набавка на Еуродизел БС16 во вкупна вредност од 94,4 милиони денари (1,5 милион евра). Согласно спогодбата, цената за еден литар Еуродизел БС се одредува согласно важечката Одлука за определување на највисоки цени на одделни нафтени деривати од страна на Регулаторната комисија за енергетика на РСМ, намалена за работот од 17,73 % и акцизата од која Министерството е ослободено. Со извршениот увид во реализацијата на спогодбата, ревизијата констатирала дека за испорачаните количини по договорот, економскиот оператор нема пресметано и одобрено дополнителен рабат во вкупен износ од 1,6 милион денари (околу 27 илјади евра).

Корупција поттикната од нередовност во исплатата на доспеаните долгови. Еден од значајните слабости во реализацијата на договорите се однесува на неправилности во плаќањето на доспеаните обврски со тоа што им се дава предност на едни, наспроти други фирми. Овој проблем е поттикнат од сознанијата за доцнење на плаќањата на доспеаните фактури за реализираните набавки. Според податоците кои се достапни на Електронскиот систем за јавни набавки (ЕСЈН) во 2022 година се склучени 28.313 договори за јавни набавки, а заклучно со јуни 2023 година до ЕСЈН се доставени известувања само за околу 10.000 договор склучен во 2022 година, односно за 35 % од договорите. Освен ниското ниво на отчетност, сериозен проблем е и тоа што во над 2.000 од овие договори, односно во секој четврти договор, не се платени обврските кон добавувачите. Оттука, оправдани се сомнежите дека поткупот или трговијата со влијание се јавуваат како начин за „стимулирање“ на побрзото плаќање на обврските. Од друга страна, во бизнис секторот се коментира дека во некои случаи одолговлекувањето на плаќањето на доспеаните фактури се начин за дестимулирање на несаканите фирми за следно учество во јавните набавки. 39% од компаниите кои учествуваат во јавните набавки, како главен проблем го пријавуваат доцнењето на плаќањето. Според нивните одговори дадени во последното истражување во март 2023 година, компаниите добиваат исплати седум месеци по извршувањето на договорот. Институциите кои најмногу се соочуваат со овој проблем се јавните здравствени установи и јавните претпријатија, покажуваат нивните годишни извештаи.

4. Слабости во воспоставените механизми за спречување на корупцијата

Управните контроли не ги дадоа очекуваните ефекти и сè уште не се механизам за откривање на незаконско постапување и злоупотреби. БЈН не може да стане ex-ante истражно одделение и можноста за вклучување „суштински и други ризици од корупција“ во нивна надлежност елаборирани во овој документ, е многу мала. И на крај, ако системот досега бил целосно неефикасен за откривање корупција (што е случај во повеќето земји), зошто се дава предлог за ширење на практика којашто досега се покажала како бескорисна во најголемиот број случаи? Предмет на управна контрола се во просек по само 1 % од постапките за јавни набавки. Освен малиот опфат, проблематична е и нејзината предвидливост. Управните контроли спроведени од страна на Бирото за јавни набавки и во 2022 година се главно во согласност со член 172 став 3, односно во постапки за јавни набавки чија проценета вредност е над 500.000 евра за набавка на стоки или услуги и над 2 милиони евра кај набавка на работи. Поконкретно, согласно членот 172 став 3 се контролирани 268 тендерски постапки, а само 2 тендери биле предмет на контрола согласно членот 172 став 4 односно врз основа на процена на ризици од кршење на одредбите од Законот и по случаен избор. Наместо да се зголеми бројот на вработени во одделението за управна контрола во 2022 година нивниот број е намален од 5 на 4 вработени.

Предвидливоста на овие контроли им овозможува на договорните органи да се подготват за управната контрола и се разбира да се фокусираат да ги отстранат оние слабости во постапката за кои веќе се знае дека управната контрола става акцент. Имено, контролите се задржуваат само на формалниот аспект на набавките, не и во нивната суштина и други ризици од корупција елаборирани и во овој документ.

За неефикасноста на контролата говори и податокот дека Бирото за јавни набавки во изминатите неколку години, односно од почетокот на овој вид на контрола, нема поднесено прекршочна пријава до надлежниот орган, или, пак, доставено известување до Јавното обвинителство на РСМ за одредени наоди.

За да се почувствуваат вистинските ефекти од управната контрола во насока на намалување на злоупотребите и корупцијата, Бирото за јавни набавки, во согласност со Законот за јавните набавки, треба да го прошири опсегот на контрола и на тендери врз основа на проценка на ризиците или по случаен примерок. Со оглед на тоа што Бирото нема компетенции и надлежност да оцени дали одредени неправилности се резултат на

ненамерна грешка или на намера за фаворизирање одредени фирми, за релевантните наоди од управната контрола потребно е навремено да се информираат и надлежните јавни обвинителства.

Довербата на фирмите во Државната комисија за жалби по јавни набавки е ниска што влијае неповолно врз спречувањето на коруптивни договори. Воедно, ДКЖЈН во дадени ситуации покажува неконзистентност во постапувањето, а забележани се дури и разлики во стојалиштата со Бирото за јавни набавки. Според истражувањето на мислењето на фирмите кои учествуваат во јавните набавки спроведено од февруари 2022 година од страна Центарот за граѓански комуникации, само 6 % од фирмите изјавиле дека секогаш (1 %) или често (5 %) се жалат до Државната комисија за жалби по јавни набавки во случаи кога не се задоволни од начинот на постапување на договорните органи на тендерите на коишто учествувале. Доминантни 94 % од испитаните фирми велат дека никогаш (67 %) или ретко кога (27 %) доставуваат жалба до Комисијата. И натаму две најчести причини поради коишто фирмите ретко или никогаш не доставуваат жалба се недовербата во Државната комисија за жалби по јавни набавки и висината на надоместокот за водење на жалбената постапка што треба да го платат фирмите што се жалат. Високи 46 % од испитаните фирми изјавуваат дека не се жалат бидејќи немаат доверба во надлежната комисија (лани овој процент изнесуваше 47 %). На второ место како причина поради која не се жалат за тендерите е висината на надоместокот, што е проблем за 21 % од фирмите (лани беше 26 %). Стравот од реваншизам од договорниот орган против којшто се изјавува жалбата е на трето место со 15 % (и лани беше 15 %).

ДКЖЈН до сега не преземала активности во насока на подигање на довербата на бизнис секторот врз нивната објективност што секако резултира со доставување на мал број на жалби. Учесниците во јавните набавки упатуваат и критики за неконзистентноста во постапувањето на ДКЖЈН и во различни стојалишта во однос на одредени прашања.

Отсуство на соработка на надлежните институции за откривање на корупцијата на конкретни предмети на набавка. Праксата не упатува на констатација дека ДКСК, БЈН и ДЗР имаат развиен ефикасен систем на соработка кога се работи за конкретни тендерски постапки. Ова се наметнува како потребно во насока на градење на силни институции кои покажуваат дека имаат капацитет да ги откријат и бараат санкционирање на корупцијата. Дополнително, постои пасивност на институциите како МВР и Финансиска полиција во насока на откривање на корупција во јавните набавки.

Како што оценуваат граѓанските организации во земјава, засега се чини дека откривањето на корупцијата е најуспешниот аспект, за кој главно заслужни се граѓанските организации и медиумите, како и на некои независни тела како што е Државниот завод за ревизија (ДЗР) и Државната комисија за спречување на корупцијата (ДКСК). Што се однесува до второто, меѓу 22 ревизорски извештаи што ДЗР во 2022 година ги достави до јавното обвинителство на понатамошна обработка врз основа на оценката на ревизорот дека е сторен прекршок или кривично дело, во 6 извештаи се констатирани неправилности во постапките за јавни набавки и извршувањето на договорите. Во 2022 година до ДКСК се поднесени 33 претставки за сомнение за злоупотреба на јавните набавки, а оформени се 2 предмети по службена должност. Од нив, Комисијата во три предмети поднесе кривични пријави. Нема достапни информации за исходот на обвинителството за овие иницијативи.

Јавното обвинителство против организиран криминал и корупција при Јавното обвинителство на Република Северна Македонија е одговорно за постапување во предмети на злоупотреба на јавните набавки и злоупотреба на службената должност и овластување при јавните набавки. Во својот годишен извештај за 2022 година, ЈО го истакна непоколеблив интензитет на пријави и постапки преземени согласно став 5 од членот за злоупотреба на службената должност и овластување кој се однесува на злоупотреби во јавните набавки. Сепак, јавноста не го дели овој впечаток. Во меѓувреме, под притисок на континуираните барања на Европската Унија, беше формирано координативно тело за јавни набавки меѓу надлежните институции. И додека беа правени напори да се најдат начини клучните институции кои се борат против корупцијата во јавните набавки да соработуваат и да ја координираат нивната работа, првенствено во однос на мерките што треба да се преземат по пријави за неправилности и злоупотреби во јавните набавки, борбата против корупцијата во јавните набавки претрпе голем удар, што дополнително придонесе кон веќе присутната неказниност за злоупотребите на јавните набавки.

Имено, во септември 2023 година и по брза постапка, Собранието донесе измени на Кривичниот законик со кои се укина горенаведената одредба со која се предвидува казна затвор во траење од најмалку пет години за јавни службеници кои сториле злоупотреба на службената должност и овластување при спроведување на јавните набавки. Соодветно, оваа измена предизвика пониска застареност на овие кривични дела. Резултатите од ова дејство беа веднаш видливи. Конкретно, во периодот од усвојувањето на овие измени до сега, медиумите често известуваат за прекинување на судски постапки или истраги поради застареност на кривично гонење. Се смета дека измените во Кривичниот законик ќе влијаат на дваесетина судски предмети, од кои повеќето се однесуваат на злоупотреба на јавните набавки.

5. Предлог-мерки за дискусија со засегнатите страни

Во насока на соодветна и темелна проценка на потребите треба да се преземат низа активности кои ќе овозможат институциите реално и објективно да ги утврдат потребите од гледна точка на работите коишто им се дадени во надлежност, но и од гледна точка на расположливите кадровски и технички капацитети. Дополнително, кон ова потребно е да се утврди и целисходноста на тие набавки. Обврски кои треба да се предвидат: сите организациони единици во еден договорен орган треба да бидат вклучени во процесот на утврдување на нивните потреби од набавки за претстојната година; организационите единици кои имаат предлози за набавки се обврзани да напишат јасни и детални образложенија за потребата од набавките кои предлагаат да влезат во планот за јавни набавки; организационата единица за јавни набавки треба да го координира овој процес на изготвување на предлог-листата на потребни набавки и организационата единица за јавни набавки треба да изготви модел за пишување на образложенијата којшто би ги содржел сите потребни елементите што јасно би укажале зошто јавната набавка е потребна. Во однос на кажаното, објективноста во утврдувањето на потребите за набавка би требало да се оценува преку одговор на прашања за потребата од набавката и кој ќе биде крајниот ефект од набавката, дали постојат други начини за задоволување на потребата или единствена опција е јавната набавка, потребните количини, квалитет и проценетата вредност на набавката. Проценката на потребите за набавки, односно дали тие се реални и ги задоволуваат потребите на институцијата, треба да биде одговорност на секоја институција поединечно. Погоре наведените примери (градоначалникот на општина Струга, Мерко и поранешниот генерален секретар на Владата, Рашковски) зборуваат за неопходноста од ваков вид мерки за намалување на злоупотребите.

Истражувањето/анализата на пазарот треба да биде задолжителна и документацијата за спроведеното истражување да биде дел од досието за јавна набавка. Со истражувањето на пазарот треба да се обезбедат информации за: потенцијалните понудувачи, интензитетот на конкуренцијата (број на компании и нивна големина), присуството на ризик од договарање помеѓу понудувачите, ценовните состојби и трендови на пазарот итн. Истражувањето според големината на тендерот треба да опфати различни видови на истражување на пазарот кои се јасно наведени и објаснети во „Прирачникот за истражување и анализа на пазарот за јавни набавки“.

На ниво на организациони единици, анализата на пазарот може да почива на деск истражување, но на ниво на институцијата треба да се иницираат и транспарентни, инклузивни и редовни консултации со добавувачите и стопанските здруженија да се

презентираат целите на јавните набавки и да се добијат повратни информации од бизнис-секторот во однос на тековните состојби и новите трендови на пазарот. Анализата на пазарот може да биде надополнета и со анализа на податоците кои се достапни на Електронскиот систем за јавни набавки.

Планот за јавни набавки треба да се усогласи со другите релевантни документи (буџет, план за работа, план за капитални инвестиции, програми и сл.). Само на тој начин ќе се создадат предуслови за висок процент на реализацијата на планот за јавни набавки. Во насока на зголемување на процентот на реализација на планот за јавни набавки институциите треба да определат ниво на имплементација чие пробивање ќе се смета како ризик по интегритетот.

Во однос на комисиите за јавни набавки институциите треба да применуваат принцип на **ротација на вработените како членови на комисиите за јавни набавки.** Притоа, во комисиите треба да членуваат службени лица од организационите единици кои ја иницирале јавната набавка, како и лица од други организациони единици, но кои имаат стручност и релевантно знаење во однос на предметот на набавката и секако да го имаат потребното знаење за евалуација на понудите и другите дејствија што треба да се преземат.

Да се воведат задолжителна едукација на членовите на комисиите за јавни набавки. На овој начин ќе се оневозможи нивното незнаење да се злоупотребува и воедно ќе растат институционалните капацитети на договорните органи за законито и ефикасно спроведување на јавните набавки. На овој начин ќе се овозможи дополнително зајакнување на институционалните капацитети на институциите, без разлика на актуелната законска обврска на професионалните овластени службеници за набавки да бидат дел од комисијата за јавни набавки во постапки над 130.000 евра за стоки и услуги и над 5.000.000 евра за работи (член 80 од Законот за јавни набавки).

Во изготвувањето на тендерската документација (вклучително и техничката спецификација) да се запази принципот на четири очи и да има најмалку две лица кои ќе бидат вклучени во процесот. Лицата кои ја изготвуваат тендерската документација не треба да бидат членови на комисијата за јавни набавки.

Да се воведат и интензивира на транспарентен начин комуникација помеѓу договорните органи и економските оператори и нивните асоцијации, особено преку почесто спроведување технички дијалог и организирање состаноци за појаснување. Институциите треба почесто да го практикуваат техничкиот дијалог, којшто со новиот Закон за јавните

набавки е опционален начин за консултирање со економските оператори. Оваа форма на комуникација помеѓу договорниот орган и потенцијалните понудувачи треба да се применува при подготовката на набавките со поголема вредност, но пред сè кај планираните набавки, независно од нивната вредност, а за коишто договорниот орган не ја познава состојбата и учесниците на пазарот или чијшто предмет на набавка е сложен, односно за чиешто опишување договорниот орган нема доволна стручност. Состаноците за појаснување треба да се уредат како опционална форма за комуникација помеѓу договорниот орган и потенцијалните понудувачи по објавување на огласот, а до рокот за поставување прашања. На ваквите состаноци договорниот орган треба да ги повикува сите заинтересирани економски оператори за да им ја појасни постапката и предметот на набавка додека е огласот сè уште отворен. Записникот со прашањата и одговорите од состанокот за појаснување јавно треба да се објавува за да нема дискриминација помеѓу економските оператори кои учествувале на состанокот и оние кои не учествувале. Со спроведувањето технички дијалог, договорниот орган подобро ќе ги разбере состојбите на пазарите, односно специфичностите за стоките, услугите и работите што се нудат (цени, услови, спецификации...). Со одржување состаноци за појаснување, потенцијалните понудувачи подобро ќе ги разберат потребите на договорните органи и условите за учество во постапките.

Во насока на стимулирање на конкуренцијата институциите треба да им го овозможат **правото на понудувачите да ги појаснат или да ги дополнат документите од своите понуди. Треба да се размисли дали ова ќе се дефинира со закон или подзаконски акт.** Притоа треба се почитува правилото да не се бара дополнување или исправка само на финансиската и техничката понуда (освен исправката на аритметички грешки), институциите треба да покажат флексибилност во однос на дополнување на документацијата во насока на поттикнување на конкуренцијата.

Со цел да се превенираат злоупотребите и да се овозможи **навремено и соодветно управување со судирот на интерес** потребно е да се прошири опсегот на службени лица кои потпишуваат изјави за непостоење на судир на интереси, како и нивно потпишување кога е тоа соодветно. Во однос на проширување на опсегот, покрај членовите на комисиите за јавни набавки и одговорното лице изјавите треба да ги потпишуваат и сите други вклучени во процесот на спроведување на постапка на јавна набавка, како што се оние што ја изготвуваат тендерската документацијата (вклучително и техничката спецификација), како и оние кои треба да ја следат реализацијата на договорите за јавни набавки. Доколку институциите користат услуги на надворешни експерти или консултантски фирми во која било фаза од процесот на јавни набавки, и тие треба да имаат обврска за потпишување на

изјава за непостоење на судир на интереси и за доверливост на податоците. Притоа, во досието за јавни набавки треба јасно да се наведе во кој дел од постапката учествувало надворешното лице или фирма и каков увид во податоците им биле достапни. Во однос на чинот на потпишување на изјавите, тоа треба да се прави откако ќе се види кои се понудувачите на конкретниот тендер, а не на почетокот од постапката.

Да се укине електронската аукција. Праксата покажува дека можноста опционално да се користи е-аукција повторно води кон доминација на е-аукцијата. Ефекти нема ниту од препораките што ги дава Бирото за јавни набавки, а според кои е-аукцијата треба да се ограничи само за производи со познат и стандардизиран квалитет и за коишто постои реална конкуренција на пазарот. Оттука релевантно прашање за дискусија е дали треба да се бара укинување на е-аукцијата.

Да се избегне лесното и често поништување на постапките, потребно е **да се даваат детални образложенија за тие поништувања за да се увиди дали поништувањето е оправдано.** Меѓу законските основи за поништување на постапката за јавна набавка се и следните два основа: 1) по оценка на договорниот орган дека тендерската документација содржи битни пропусти или недостатоци и 2) поради непредвидени и објективни околности се промениле потребите на договорниот орган. Со оглед на тоа што од сите законски основи за поништување на постапката, кај овие два, особено кај првиот, постои доза на субјективизам и простор за манипулација во смисла да се избегне донесување одлука со која избраниот понудувач не е оној којшто бил фаворизиран, неопходно е да се даваат детално аргументирани и образложенија поткрепени со докази во одлуката и во известувањето за поништување на постапката. Секоја институција треба да утврди ниво на поништувања над кое треба да преземе мерки за длабинско преиспитување на состојбите и за надминување на констатираните проблеми и ризици. Со оглед на тоа што националниот просек на поништени постапки е висок, тој не треба да се зема како референтна вредност.

Институциите треба да имаат **формализиран систем на следење на имплементацијата на договорите.** Ова значи дека за секој склучен договор треба да се назначи едно или повеќе лица, во зависност од големината и комплексноста на договорот, кои ќе ја следат реализацијата на договорот; лицето треба писмено да комуницира со носителот на набавката и да се грижи за реализација на набавката согласно договорот; реализацијата на договорот треба да се следи и од аспект на запазување на договорениот квалитет и карактеристики на предметот на набавката, запазување на роковите за испорака, односно реализација, како и на динамиката на плаќање; лицето задолжено за следење на

реализацијата на договорот мора да иницира преземање мерки за санкционирање на добавувачот (се разбира согласно договорот) во случаи кога тој не се придржува кон договореното и процесот на следење на реализацијата на договорите, проследен со потпишани/парафирани испратници, приемници, дневници и друга документација треба да им овозможи соодветен увид на внатрешната и на надворешната контрола.

Да се применуваат интерни политики (процедура за јавни набавки и интересен акт за обезбедување интегритет при спроведување на јавните набавки). Преку овие политики треба да се остварат следните цели, а тоа е да се фокусираат напорите не само врз формално спроведување на постапките за јавни набавки, туку и врз сите значајни аспекти во процесот и тоа од планирањето на набавките до реализацијата на договорите за јавни набавки, да се елиминираат ризиците од корупција и да се отстрануваат сомневањата во можноста за настанување и развој на корупцијата и судирот на интереси со тоа да обезбедува доверба на граѓаните во процесот, да се прецизира постапувањето во сите ситуации во кои согласно со Законот за јавните набавки е овозможено дискреционо постапување, како и во ситуациите кои не се детално прецизирани со Законот и да се овозможи јавните набавки да придонесуваат кон подобро работење на институцијата и поуспешно задоволување на потребите на граѓаните.

Да се обезбеди вклучување на внатрешната ревизија во следењето на системот за јавни набавки, откривање на аномалиите и укажување на мерките што треба да се преземат за зголемување не само на економичноста, ефикасноста, туку и на интегритетот на јавните набавки. Внатрешните ревизии во моментот избегнуваат јавни набавки и други работни процеси кои се ранливи на корупција.

Воведување на обврска на институциите **за проценка на ризиците од корупција во јавните набавки** и соодветно на тоа преземање на мерки. Тековната проценка на ризикот во институциите, како дел од внатрешните контроли, едвај ги вклучува ризиците од корупција во јавните набавки и тие ретки примери се само генерички и не ги одразуваат реалните ризици во институцијата. Истото важи и за предвидените мерки.

На овој начин институциите ќе мора да демонстрираат активности кои ги преземаат во насока на превенирање на корупција. За таа цел потребно е спроведување интерни периодични и конзистентни анализи и оценки за резултатите од спроведените јавни набавки, коишто ќе ги опфатат сите сегменти и фази во процесот на јавните набавки, почнувајќи од планирањето на набавките до целосната реализација на договорите, вклучително и извршените надворешни контроли. Анализите треба да укажат на сите

проблеми и да бидат добра основа за дефинирање мерки што ќе се преземат во иднина во насока на подобрување на процесот на спроведување на јавните набавки, намалување на ризиците од злоупотреби и корупција и зголемување на интегритетот.

Да се развие избор на понуди заснован на ризик (или да се користи веќе развиениот систем на црвени знамиња) **кои подлежат на ex-dure административни контроли на БЈН и навремено да се информира јавното обвинителство за сомнителни случаи.** Бирото за јавни набавки, во согласност со Законот за јавните набавки, треба да го прошири опсегот на контрола и на тендери врз основа на проценка на ризиците или по случаен примерок. За релевантните наоди од управната контрола треба да се воведат пракса за навремено информирање на надлежните јавни обвинителства.

Државната комисија за жалби по јавни набавки да објавува ставови во однос на позначајните прашања од областа на јавните набавки во насока на подобрување на процесот на имплементација на Законот и намалување на злоупотребите.

Да се направи анализа на состојбите во насока на дефинирање на ограничувањата што ја оневозможуваат Комисијата за заштита на конкуренцијата да биде активна во санкционирање на договарањето помеѓу фирмите. Во овој процес треба активно да се вклучат и стопанските комори.

Преземање мерки за зголемување на капацитетите на ДКСК за отворање на предмети за корупција во јавните набавки и за таа цел интензивирање на соработката со институциите како што се Биро за јавни набавки, Државна комисија за жалби по јавни набавки и Државен завод за ревизија.

Консултациите ќе се спроведат со следните институции:

- Државната комисија за спречување на корупцијата
- Биро за јавни набавки
- Државна комисија за жалби по јавни набавки
- Државен завод за ревизија
- Комисија за заштита на конкуренцијата
- Заменик на Претседателот на Владата задолжен за политика за добро владеење (или еквивалентен орган)

Додаток 1

Мапирање на надлежностите на специјализираните институции за јавни набавки

ИНСТИТУЦИЈА	НАДЛЕЖНОСТИ	КОМЕНТАРИ
Биро за јавни набавки (БЈН)	1. Го следи и анализира спроведувањето на Законот за јавни набавки и другите прописи за јавните набавки, функционирањето на системот за јавни набавки и иницира промени за подобрување на системот за јавни набавки (член 45, Закон за јавни набавки)	Врз основа на податоците за јавни набавки коишто БЈН ги добива од Електронскиот систем за јавни набавки и воспоставените Црвени знаменца (како дел од Проектот на Светска банка), БЈН објавува Извештаи за црвени знаменца со цел следење на ризиците во јавните набавки и укажување за можни корумпирани практики. Овие индикатори би требало да послужат за понатамошни административни контроли на БЈН, за случаи на ДКСК и за ревизија од страна на Државниот завод за ревизија. Од вкупно 36 индикатори, БЈН воспостави 24 алатки/листа на црвени знаменца.
	2. Врши управна контрола на јавните набавки (член 45, Закон за јавни набавки)	Во 2022 година, вкупно 270 тендерски постапки беа предмет на управна контрола спроведена од страна на Бирото за јавни набавки, што укажува на благ пораст во споредба со 2021 година и мал опфат на таквите контроли, односно само 1,18% од сите тендерски постапки. Наместо да се зголемат човечките ресурси во одделението за управна контрола, нивниот број во 2022 година бил намален од 5 на 4 вработени.
	3. Веднаш ги информира договорните органи и по потреба, надлежните органи, за откриените нерегуларности од добиените известувања (член 34, Закон за јавни набавки)	Бирото за јавни набавки, за првпат во 2022 година, достави два случаја за можна злоупотреба на законските одредби коишто ги уредуваат јавните набавки до Државната комисија за спречување на корупцијата (ДКСК).

<p>Државна комисија за жалби по јавни набавки (ДКЖЈН)</p>	<p>1. Решавање по жалби во постапките за јавни набавки (член 130, Закон за јавни набавки)</p>	<p>Забележан е негативен тренд во 2022 година во однос на жалби поднесени од страна трговски друштва до Државната комисија за жалби по јавни набавки. Имено, и покрај тоа што бројот на тендерски постапки организирани во 2022 година е незначително зголемен во споредба со претходната година (0,4%), бројот на жалби е значително намален, односно за 34%. Истовремено, бројот на жалби во вкупниот број на најавени известувања за јавни набавки е намален на 3,3% и најнизок во споредба со изминатите четири години. Бројот на жалби одобрени од Државната комисија е намален паралелно со намалениот број на поднесени жалби Само 40% од поднесените жалби се одобрени, што е најниско ниво на одобрени жалби во изминатите шест години.</p> <p>87% од анкетираниите трговски друштва немаат поднесено жалби за тендерски постапки. Само 13% од трговските друштва пријавиле дека секогаш (7%) или често (6%) поднесуваат жалби до Државната комисија за жалби по јавни набавки за случаи за коишто не биле задоволни од дејствувањето на договорните органи во тендерските постапки во коишто учествувале. Преостанатите 87% од трговските друштва изјавиле дека никогаш (54%) или ретко (34%) поднеле жалби до Државната комисија.</p>
	<p>2. Решавање по жалби во постапки за доделување договори за концесии и јавно-приватни партнерства и други работи во согласност со Законот за јавни претпријатија (член 130, Закон за јавни набавки)</p>	
	<p>3. Одлучува за законитоста на дејствијата и пропуштањата за преземање дејствија, како и на одлуките како поединечни правни</p>	

	<p>акти донесени во постапките од ставот (1) на овој член, како и за други работи согласно со закон.</p>	
<p style="writing-mode: vertical-rl; transform: rotate(180deg);">Државна комисија за заштита на конкуренцијата (КЗК)</p>	<p>1. Забранети договори, одлуки и усогласено однесување Забранети се сите договори склучени меѓу претпријатијата, одлуките на здруженијата на претпријатијата и усогласеното однесување, чија цел или последица е нарушување на конкуренцијата, а особено оние кои: 1) директно или индиректно ги фиксираат куповните или продажните цени или некои други услови за тргување; 2) го ограничуваат или го контролираат производството, пазарот, техничкиот развој или инвестициите; 3) го делат пазарот или изворите на снабдување; 4) применуваат различни услови за исти или слични правни работи со други трговски партнери, со што ги ставаат во понеповолна конкурентска позиција или 5) го условуваат склучувањето на договорите со прифаќање од другите договорни страни дополнителни обврски, што по својата природа или согласно со трговските обичаи не се во врска со предметот на договорот. (член 7, Закон за заштита на конкуренцијата)</p>	<p>Учеството во забранети договори во согласност со Законот за заштита на конкуренцијата претставува сериозна повреда за којашто Комисијата за заштита на конкуренцијата изрекува парична казна во износ од 10% од вредноста на вкупниот годишен приход во последната деловна година, за којашто трговското друштво или здружението на претпријатија поднеле годишна сметка.</p>
	<p>2. „Договори и одлуки“ се правни дела со кои се уредуваат прашања што се однесуваат на условите на работењето, а чија што цел или последица е нарушување на конкуренцијата. Ова се однесува и на поединечните одредби на договорите и одлуките, кои можат да бидат изречни или премолчени; - „картели“ се договори и одлуки и/или усогласено однесување помеѓу две или повеќе претпријатија</p>	<p>Висок процент, односно 54% од трговските друштва биле вклучени во претходни договарања за усогласено однесување за учество на тендери коишто се забранети, но никогаш не биле санкционирани. Овој проблем е дел од надлежностите на Комисијата за заштита на конкуренцијата, којшто со години наназад нема изречено санкции против ниту едно трговско друштво за незаконски усогласени однесувања за учество во постапки за јавни набавки.</p>

	<p>чија цел е координирање на нивното однесување како конкуренти на пазарот и/или влијаење на релевантните параметри на конкуренцијата, особено преку фиксирање на куповни или продажни цени или други услови на тргување, ограничување на производство или воспоставување продажни квоти, поделба на пазари, договарање при учество на тендери, ограничување на увоз или извоз и/или анти-конкурентно однесување насочено спрема други претпријатија-конкуренти на учесниците во картелот; "усогласено однесување" е координирање на однесувањето помеѓу две или повеќе претпријатија како резултат на што, и без склучување на договор, доаѓа до намерно заменување на состојбата на непречена конкуренција на релевантниот пазар со состојба на практична соработка помеѓу претпријатијата. До усогласено однесување може да дојде како резултат на директни или индиректни контакти помеѓу претпријатијата чија што цел или последица е да се влијае на однесувањето на релевантниот пазар или да им се најави идното пазарно однесување на конкурентите. (член 5, Закон за заштита на конкуренцијата)</p>	<p>Изгледа дека никој не е заинтересиран за пријавување на ваквите однесувања, со оглед на тоа што товарот за докажување на таквите сомневања паѓа на страната којашто ги пријавува, што пак прави целокупната постапка да не може да се спроведе до крај. Меѓутоа, сериозни сомневања за претходни усогласени однесувања меѓу трговски друштва се скоро секојдневна појава, не само во извештаите за следење на јавните набавки што ги изготвуваат граѓанските организации, туку исто така и кај договорните органи коишто спроведуваат јавни набавки.</p>