

ПРОЕКТ:

**ПРИСПОСОБУВАЊЕ КОН
КЛИМАТСКИТЕ ПРОМЕНИ ПРЕКУ
СПРЕЧУВАЊЕ НА КОРУПЦИЈАТА
ВО ЈАВНИТЕ НАБАВКИ**



ИЗВЕШТАЈ
од мониторингот и истражувањето на
јавните набавки поврзани со
заштитата на животната средина за
детектирање на ризиците од корупција

ПРОЕКТ:

ПРИСПОСОБУВАЊЕ КОН

КЛИМАТСКИТЕ ПРОМЕНИ ПРЕКУ

СПРЕЧУВАЊЕ НА КОРУПЦИЈАТА

ВО ЈАВНИТЕ НАБАВКИ

ИЗВЕШТАЈ

од мониторингот и истражувањето на јавните набавки поврзани со заштитата на животната средина за детектирање на ризиците од корупција

Скопје, декември 2022 година

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

Извештај од мониторингот и истражувањето на јавните набавки поврзани со заштитата на животната средина за детектирање на ризиците од корупција

Издава: Центар за граѓански комуникации

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

Лектура: Татјана Б. Ефтимоска

Електронско издание

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

502:35.073.53(497.7)(047.31)

ИЗВЕШТАЈ од мониторингот и истражувањето на јавните набавки поврзани со заштитата на животната средина за детектирање на ризиците од корупција [Електронски извор] / автори Сабина Факиќ ... [и др.]. - Скопје : Центар за граѓански комуникации, 2022

Начин на пристапување (URL):

<https://www.ccc.org.mk/images/stories/zelenimk.pdf>. - Текст во PDF формат, содржи 22, 22 стр., илустр. - Наслов преземен од екранот. - Опис на изворот на ден 31.12.2022. - Текст на мак. и англ. јазик. - Фусноти кон текстот. - Други автори: Герман Филков, Марко Митевски и Павлинка Стрезоска. - Содржи и: Report from the monitoring and research of environment-related public procurements to detect corruption risks / [authors Sabina Fakik ... [и др.]; translation from Macedonian to English : Katerina Dimishkovska]. - Публикацијата е во рамки на проектот: Приспособување кон климатските промени преку спречување на корупцијата во јавните набавки

ISBN 978-608-4974-15-4

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

а) Животна средина -- Јавни набавки -- Македонија -- Извештаи

COBISS.MK-ID 59089413

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

СОДРЖИНА

КЛУЧНИ НАОДИ.....	4
МЕТОДОЛОШКИ НАПОМЕНИ.....	5
ИСТРАЖУВАЊЕ НА (НЕ)ПРИМЕНАТА НА „ЗЕЛЕНИ“ НАБАВКИ ВО СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА.....	6
НАБАВКИ КОИ МОЖЕ ДА СЕ СПРОВЕДУВААТ КАКО ЗЕЛЕНИ ВРЗ ОСНОВА НА ИСКУСТВАТА ВО СВЕТОТ.....	21

КЛУЧНИ НАОДИ

Следниве клучни наоди се изработени врз основа на анализа на податоците за постапките за јавни набавки спроведени во Република Северна Македонија во периодот од 1.7.2021 до 30.6.2022 година, длабинска анализа на селектиран примерок од тендери кои можеа да се поврзат со заштитата на животната средина или се оцени дека придонесуваат кон заштита на животната средина, анализа на релевантните заклучоци на Владата на РСМ, како и сумирање на актуелните трендови и процеси во Европската Унија и во светот.

- Во земјава речиси не постојат т.н. зелени или одржливи набавки, иако поминаа повеќе од три години од примената на новиот Закон за јавните набавки (усогласен со последните директиви на ЕУ), којшто сугерира да се води сметка за влијанието на набавките врз животната средина.
- Владата и нејзините институции не ги почитуваат препораките и заклучоците донесени на владините седници во насока на примена на мерки кои треба да овозможат позитивно влијание врз животната средина преку јавните набавки.
- Иако Владата на седницата одржана во декември 2019 година реши да се набавува вода во стаклени шишиња наместо во пластична амбалажа, истражувањето покажа дека во праксата околу 90 % од водата што се купува и натаму е во пластични шишиња. Инаку, годишно се набавуваат околу 1,3 милиони литри вода, во вкупна вредност од околу 460.000 евра.
- Воочено е целосно непочитување на начелото на спречување на т.н. нелојална зелена конкуренција. И покрај донесениот заклучок на Владата во декември 2019 година, во ниту еден тендер на Владата и на министерствата спроведени во 2021 и во 2022 година не се барало од понудувачите да ги спроведуваат обврските за проширена одговорност на производителот во однос на управувањето со отпад (ПОП).
- Во едногодишниот период на мониторинг, државните институции на централно и на локално ниво купиле 93.864 тонери во вредност од 3,1 милион евра. Во ниту еден од тендерите не се барало понудувачите да докажат дека ги спроведуваат обврските за проширена одговорност на производителот во однос на управувањето со отпад.
- Владата во 2021 година донесе заклучок за набавка на „еколошки возила“, но тоа не ја спречи да продолжи да набавува возила на дизел, вклучувајќи ги и 45-те возила земени на лизинг за потребите на министрите и на други високи функционери. Од вкупно купените 206 возила (патнички, товарни и комерцијални), во периодот на мониторингот (1.7.2021-30.6.2022) само шест возила (3 %) се хибридни (бензин и електричен погон), а други шест (3 %) се на комбиниран погон (бензин и плин).
- Еден од основните продукти во којшто може да се демонстрира посветеност во грижата за животната средина е рециклираната хартија за печатење. Но, анализата покажува дека од 1.400 институции регистрирани на системот за јавни набавки, тендер за набавка на рециклираната хартија за печатење е спроведен од само една институција, и тоа неуспешно.
- Еколошки карактеристики или еколошки ознаки на производите не се користат како критериуми за избор на најповолна понуда. Нивното отсуство е воочено и во тендери што можат да се оценат како релевантни за заштита на животната средина и се вклучени во мониторингот. Во овој контекст, значајно е да се издвојат мониторираните набавки на средства за хигиена, каде што исто така не се бараат еколошки ознаки на производите за одржување на хигиена.

- Грижата за животната средина во тендерските постапки главно започнува и завршува со спорадични барања од понудувачите да докажат дека имаат имплементиран стандард за управување со животната средина. Врз основа на избран случаен примерок од 226 тендерски постапки спроведени во едногодишниот период на мониторинг, се доаѓа до сознание дека стандарди за управување со животна средина биле побарани во само 5 % од тендерите.
- Во дури 62 % од мониторираните тендери нема никакво образложение на потребата од јавната набавка, што е обврска според Законот за јавните набавки, а е особено значајно за овој вид на набавки што се поспецифични од аспект на животната средина. Но, и во тендерите во кои е дадено вакво образложение, тоа е најчесто многу кратко и површно.
- Институциите немаат документирани докази за начинот на којшто ги пресметуваат проценетите вредности на тендерите. Во мониторираниот примерок се воочени низа проблематични ситуации, од менување на цената на понудувач за да се вклопи во расположливиот буџет, преку менување на проценета вредност без соодветна одлука и склучување договор по цена повисока од понудената, до прифаќање понуди за изработка на елаборати за заштита на животната средина по цени од само 6.900 денари по елаборат.
- Тендерите поврзани со заштита на животната средина имаат пониско ниво на конкуренција од другите тендери во земјата. Притоа, во сите постапки каде што имало по една понуда, договорите за јавни набавки се склучени. Кај дел од постапките со поголем број понудувачи, пак, е воочено зголемено отфрлање на понудите, па дури и поништување на тендерите.
- Правото на дискрециско постапување во однос на тоа дали ќе се почитуваат еколошките ознаки во набавките, дали ќе се применуваат стандардите за заштита на животната средина и дали доследно ќе се почитуваат препораките на Владата претставува плодно тло за надворешни влијанија и, оттука, и за корупција.

МЕТОДОЛОШКИ НАПОМЕНИ

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

Правото на дискрециско постапување во однос на тоа дали ќе се почитуваат еколошките стандарди во набавките секако претставува плодно тло за надворешни влијанија и, оттука, и за корупција. Воедно, со оглед на ограничените ресурси со кои располага државата, од особено големо значење во сегментот на заштитата на животната средина е прво, како се спроведуваат јавните набавки што се наменети за заштита на животната средина и второ, дали нивното спроведување е во согласност со начелата на Законот за јавните набавки или и тие набавки се под сериозни корупциски влијанија.

Ваквата состојба ја наметна потребата од длабински мониторинг на овие јавни набавки и од спроведување темелно истражување како основа за иницирање натамошна аргументирана дебата во земјава, насочена кон подобрување на актуелните состојби.

Значаен дел од наодите се утврдени врз основа на анализа на податоците од сите постапки за јавни набавки спроведени во временскиот период којшто е предмет на мониторинг и се протега во две календарски години, односно од 1.7.2021 година до 30.6.2022 година.

Длабинската анализа, пак, е направена врз основа на мониторингот на избран примерок од постапки за јавни набавки поврзани со заштита на животната средина и набавки за кои се смета дека придонесуваат кон заштита на животната средина. Врз основа на претходно развиена методологија, мапирањето на корупцијата во јавните набавки се спроведе преку примена на однапред утврдени индикатори што ги опфаќаат сите три фази од јавните набавки, односно фазата на планирање на јавните набавки од институциите, фазата на спроведување на постапките за јавните набавки и, најпосле, фазата на реализација на склучените договори за јавни набавки.

Примерокот од постапки на јавни набавки за мониторинг, како и опфатениот временски период се утврдени врз основа на спроведено предистражување за потребите на овој проект, како и на досегашното искуство на организацијата во мониторинг на јавните набавки.

Потребните податоци за мониторираните тендери беа прибрани од Електронскиот систем за јавни набавки, од Државната комисија за жалби по јавни набавки, од веб-страниците на институциите, како и директно од институциите, односно од договорните органи, со користење на правото на слободен пристап до информациите од јавен карактер, врз основа на Законот за слободен пристап до информациите од јавен карактер.

Изборот на индикатори врз основа на кои се спроведе мапирањето на корупциските ризици во јавните набавки е направен така што се земени предвид: индикаторите кои низ долгогодишниот мониторинг ги применува ЦГК за мапирање на корупцијата во јавните набавки, со водење сметка за специфичноста на конкретната област, како што е животната средина; потоа, индикаторите врз кои почива системот на т.н. црвени знаменца во јавните набавки развиени од страна на Бирото за јавни набавки, како и меѓународно признати индикатори за проценка на корупцијата во јавни набавки.

ИСТРАЖУВАЊЕ НА (НЕ)ПРИМЕНАТА НА „ЗЕЛЕНИ“ НАБАВКИ ВО СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА

➤ **Во земјава речиси не постојат т.н. зелени или одржливи набавки, иако поминаа повеќе од три години од примената на новиот Закон за јавните набавки (усогласен со последните директиви на ЕУ), којшто сугерира да се води сметка за влијанието на набавките врз животната средина.**

Институциите на јавниот сектор во Република Северна Македонија се големи потрошувачи на јавни пари. Во 2021 година, овие институции потрошиле преку јавните набавки 11 % од БДП (брuto домашниот производ), или рекордни 78,5 милијарди денари (1,275 милијарди евра).

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

Европската комисија ја опишува „зелената“ јавна набавка како „процес во којшто властите бараат да набават стоки, услуги и работи што во текот на својот животен циклус имаат намалено влијание врз животната средина споредено со стоките, услугите и работите со истата основна функција кои би се набавиле инаку.“¹

¹ Buying Green, A handbook on green public procurement, 3rd edition, European Union, 2016, достапен на следниот линк: <https://ec.europa.eu/environment/gpp/pdf/Buying-Green-Handbook-3rd-Edition.pdf>

Слична е дефиницијата и во САД, каде што се зборува за „еколошки претпочитаната набавка“ или за „зеленото купување“, кое генерално се дефинира како „купување производ што има помал или намален негативен ефект или зголемен позитивен ефект врз здравјето на луѓето и врз животната средина, кога ќе се спореди со конкурентни производи што служат за истата цел.“²

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

Во Република Северна Македонија, уште во начелата врз кои се темелат јавните набавки, во член 3 од Законот за јавните набавки³, децидно е наведено дека „при спроведување на јавните набавки, договорниот орган е должен да ги почитува обврските за заштита на животната средина...“ кои произлегуваат од домашните прописи и од ратификуваните меѓународни договори и конвенции.

Во член 82 каде што се опишани начинот и составните делови на техничките спецификации, односно е даден описот на карактеристиките на производот или услугата што се бараат, се наведува дека еден од начините на којшто може да се одредат тие технички спецификации се „... условите за извршување или функционалните карактеристики, вклучувајќи услови за заштита на животната средина...“.

Во следниот член 83 им се овозможува на договорните органи, кога набавуваат стоки, услуги и работи со конкретни еколошки карактеристики, да може како доказ да бараат одредени ознаки за исполнетост на тие карактеристики.

Членот 87 пропишува дека при утврдување на способноста на економските оператори, договорниот орган, заедно со проверка на причините за исклучување од постапката, задолжително утврдува и дали се исполнети стандардите за управување со животна средина, секако доколку предвидел почитување на такви стандарди.

А таквите стандарди се утврдени во членот 94, и тоа:

- шемата за управување со животната средина и за ревизија (EMAS) или
- стандарди за управување со животната средина засновани врз релевантните европски или меѓународни стандарди потврдени од институции за акредитација или за оценување на сообразност или од релевантните европски или меѓународни тела акредитирани за сертификација.

Најважниот дел, се чини, се содржи во законската можност предвидена во членот 99 – критериумот за избор на најповолна понуда, односно економски најповолната понуда да се заснова врз еколошки аспекти поврзани со предметот на набавка.

При набавката на прехранбени производи, посебна предност во законот им се дава на оние прехранбени производи кои се произведени со пониски оптоварувања на животната средина при превозот.

Кога економски најповолната понуда се утврдува врз основа на трошоците во животниот век на производите што се набавуваат, тогаш член 100 утврдува дека при пресметката на тие трошоци, може да бидат опфатени и трошоците за отстранување на влијанието на стоките, услугите и

² Green Purchasing Guide, National Association of State Procurement Officials, 2009, достапен на следниот линк: [https://www.naspo.org/green-purchasing-guide/#:-:text=Environmentally%20Preferable%20Purchasing%20\(EPP\)%20or,that%20serve%20the%20same%20purpose](https://www.naspo.org/green-purchasing-guide/#:-:text=Environmentally%20Preferable%20Purchasing%20(EPP)%20or,that%20serve%20the%20same%20purpose).

³ Закон за јавните набавки, Службен весник на Република Македонија, бр. 24 од 1 февруари 2019 година, достапен на следниот линк: <https://www.slvesnik.com.mk/Issues/d547059a8e3847f39a5021fb8f9dc599.pdf>

работите што се набавуваат врз животната средина во текот на нивниот животен век, доколку може да се утврди и да се провери нивната парична вредност, а кои може да вклучуваат трошоци од емисии на стакленички гасови и други загадувачи, како и други трошоци за ублажување на климатските промени.

Крајно, членот 110 од Законот предвидува дека „договорниот орган ја отфрла понудата доколку утврди дека истата има невообичаено ниска цена бидејќи не ги исполнува применливите обврски за заштита на животната средина...“.

„Зелените“ набавки се дел и од два значајни стратешки документи. Во Стратегијата за унапредување на системот на јавните набавки во Република Северна Македонија за периодот 2022 – 2026 година⁴ на Бирото за јавни набавки, една од шесте наведени цели е „изготвување систем соодветен на тековните барања („зелени“ набавки, општествено одговорни набавки, иновативни набавки, поддршка за МСП)“, а „еколошко одговорните јавни набавки“ се една од осумте приоритетни области.

И во новата Програма за реформа на управувањето со јавните финансии 2022 – 2025 година⁵, во првиот приоритет – Политика за јавни набавки се зборува за „општествено одговорни јавни набавки“, каде што како главна цел е предвидено проширување на стратешката перспектива на јавните набавки преку градење свест и знаење. Оттука, во програмата се наведува дека „успешното спроведување на стратешките набавки бара идентификување и примена на можности за влијание врз животната средина на стратешко и на оперативно ниво, земајќи ги предвид моделите на специфични набавки, целите за одржлив развој, зелените иновации и другите владини приоритети“.

Во праксата не се применува ниту една системска мерка која треба да овозможи преку јавните набавки да се поттикнува заштита на животната средина.

✎ **Владата реши да не користи пластична амбалажа уште во декември 2019 година, но во пракса околу 90 % од водата за пиење што ја купуваат институциите и натаму е во пластични шишиња. Годишните набавки на вода се движат околу 1,3 милиони литри и се во вредност од околу 460.000 евра. Целосно непочитување, пак, е воочено во однос на обврската на институциите од понудувачите во тендерските постапки за одреден вид набавки да бараат соодветни потврди со кои се докажува почитувањето на обврските за проширена одговорност во однос на управување со отпадот.**

Иако не постои системски или друг практичен пристап за примена на „зелените“ јавни набавки во земјава, сепак, во последните неколку години Владата презеде неколку чекори во таа насока – сите без поголем успех.

Првиот беше одлуката на Владата да не користи пластична амбалажа. На својата 171 седница, одржана на 16 декември 2019 година⁶, Владата ја разгледа Информацијата за престанок на користењето еднократно пакување и пластика во органите на државната управа, изработена од Министерството за животна средина и просторно планирање, и ја усвои со следните заклучоци:

⁴ Стратегија за унапредување на системот на јавните набавки во Република Северна Македонија за периодот 2022-2026 година, Биро за јавни набавки, достапна на следниот линк: <https://www.bjn.gov.mk/wp-content/uploads/2022/03/Strategija.pdf>

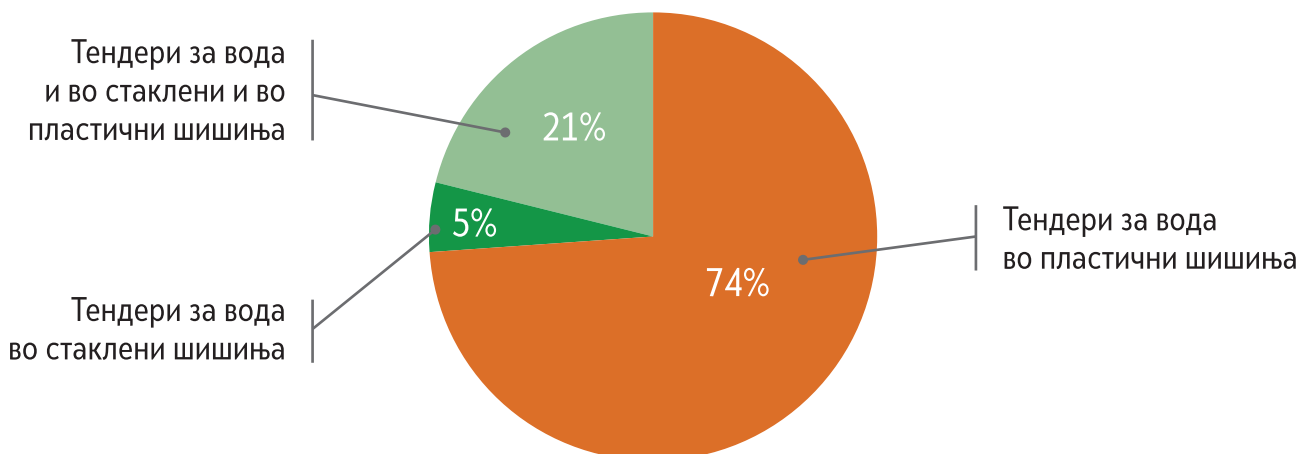
⁵ Програма за реформа на управувањето со јавните финансии 2022-2025 година, Министерство за финансии, достапна на следниот линк: <https://finance.gov.mk/wp-content/uploads/2022/10/%D0%9F%D0%A4%D0%9C-%D0%BF%D1%80%D0%BE%D0%B3%D1%80%D0%B0%D0%BC%D0%B0-2022-2025-MK-Strukturana-za-Vlada-1.pdf>

⁶ Записникот и информации за седницата се достапни на следниот линк: <https://vlada.mk/sednica/171>

1. Се задолжува Службата за општи и заеднички работи на Владата на Република Северна Македонија, при идните набавки за потребите на Претседателот на Република Северна Македонија, на Владата на Република Северна Македонија, на министерствата и на органите во нејзин состав, на Генералниот секретаријат на Владата на Република Северна Македонија и на другите стручни служби на Владата на Република Северна Македонија и на Уставниот суд на Република Северна Македонија да не набавува вода и други пијалаци во пластична амбалажа, како и пакувања шеќер, пластични лажички за мешање кафе и други пијалаци, пластични сламки, пластични чаши и прибор за еднократна употреба. Наместо набавка на вода во пластични шишиња, да се набавува вода во стаклени шишиња, пакуваните шеќерчиња да се заменат со шеќер на рефус што ќе се сервира во соодветни садови за многукратна употреба и ќе се користат метални лажички наместо пластичните за една употреба, а пластичните сламки и пластични чаши да се изостават од набавките, освен кога се работи за теренски активности/ надвор од институциите.
2. Се задолжува Службата за општи и заеднички работи на Владата на Република Северна Македонија и сите министерства и органи во состав, секретаријати и други стручни служби на Владата на Република Северна Македонија кои непосредно набавуваат некои од наведените производи за свои потреби, при објавување на идните повици за јавни набавки да постават услов дека нема да се склучи јавната набавка доколку производителот не докаже дека, најмалку за тековната година, ги спровел во целост обврските за проширена одговорност во согласност со прописите за посебните текови на отпад и задолжително во понудата да се доставува и „Потврда за ослободување од плаќање надоместок за управување со отпад од пакување“, односно „Потврда за склучен договор за преземање обврска за постапување со отпадна опрема која е основа за ослободување од плаќањето надоместок за управување со отпадна опрема“ или, соодветно, „Потврда за ослободување од плаќање надоместок за управување со отпадни батерии и акумулатори“.

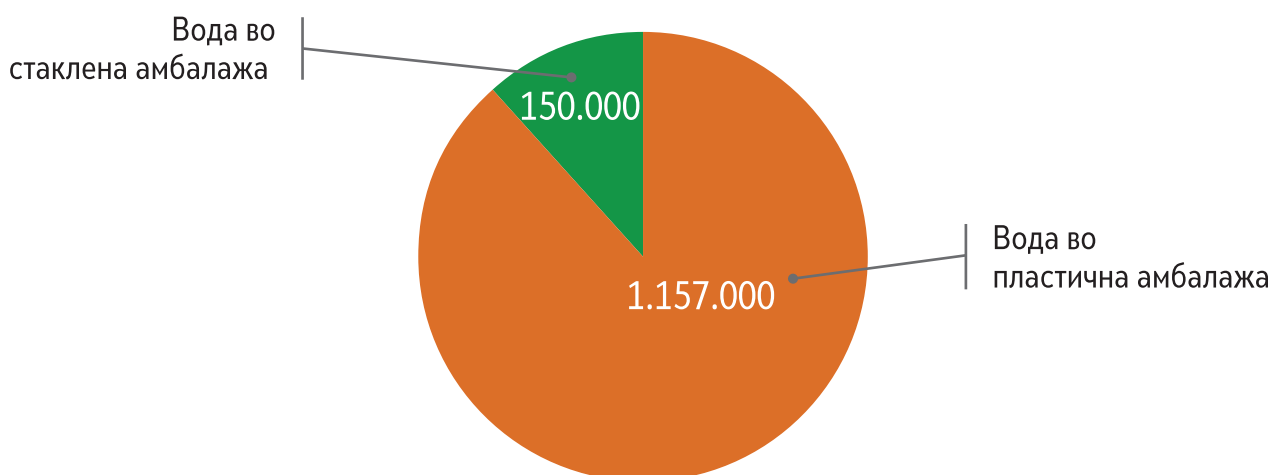
Обработката и анализата на сите податоци преземени од Електронскиот систем за јавни набавки укажува дека многу малку институции ја почитуваат Одлуката на Владата да не се набавува вода во пластична амбалажа. Во периодот од 1 јули 2021 до 30 јуни 2022 година, спроведени се 43 тендери за набавка на вода за пиење. Во 32 тендери е набавувана вода во пластична амбалажа, во 9 е набавувана и во пластична и во стаклена, додека во 2 постапки (на Министерство за одбрана и на Управата за јавни приходи) е набавувана само вода во стаклена амбалажа.

Структура на тендерите за вода според видот на амбалажа од 1.07.2021-30.06.2022 г.



Во пет од вкупниот број тендери, институциите не ги навеле планираните количини, дури ниту како индикативни вредности, што секако не е добра пракса, но е реалност. Оттука, според количините наведени во 38 тендери, набавени се вкупно 1,2 милиони литри вода (над 1,1 милион литри вода за пиење се купени во пластична амбалажа и околу 82 илјади литри во стаклена амбалажа). Во овие количини не е вклучена набавката на Службата за општи и заеднички работи на Владата на РСМ (СОЗР), чијшто тендер за вода, и тоа во стаклена и во пластична амбалажа, е еден од најголемите во мониторираниот период, но во рамковниот договор не се наведени индикативните количини. Оттука, за да се дојде до што е можно пореална слика на купените количини вода и соодносот на води според видот на амбалажата, направена е проценка на количините на СОЗР врз основа на тендерот за набавка на вода што го имаат спроведено во 2020 година, а во којшто се наведени количините. Оттука произлегува дека на претходно дадените вредности може да се додадат количините на СОЗР (68.500 литри во стаклени шишиња и 28.350 литри во пластични шишиња) и да се дојде до ориентациони количини што се блиску до реалните. Произлегува дека 89 % од набавените количини вода, односно 1.157.000 литри се во пластична амбалажа, а само 11 %, односно 150.000 литри во стаклени шишиња. За големината на купените количини вода говори и податокот дека вредноста на овие договори изнесува 28 милиони денари, односно 458 илјади евра.

Набавени количини вода во литри (1.07.2021-30.06.2022 г.)



Во однос, пак, на **набавката на сокови**, во мониторираниот едногодишен период се спроведени 375 постапки за набавка на безалкохолни пијалаци, а кај најголем дел од нив се набавуваат и големи количини газирани сокови во пластична амбалажа.

Во однос на **набавката на шеќер**, забележан е тренд на набавки во пакувања од 900 грама до 1 килограм, но сè уште има и институции кои купуваат шеќер во пакувања од 3 до 5 грама шеќер.

➤ **Начелото на спречување на нелојалната зелена конкуренција не се применува во постапките за јавни набавки. Во ниту еден тендер на Владата и на министерствата не се барало од понудувачите да ги спроведуваат обврските за проширена одговорност на производителот (ПОП), односно да се осигурат дека не се врши набавка на производи од производител кој не ги спроведува обврските за проширена одговорност и поради тоа има пониска цена во споредба со друг производител кој понудил производ со ист квалитет и карактеристики, но ги спроведува обврските на ПОП.**

Што се однесува на вториот заклучок на Владата на РСМ донесен на седницата одржана на 16 декември 2019 година – од учесниците на тендерите да се бараат потврди за управување со отпад – истражувањето покажа дека во Владата, во министерствата и во владините секретаријати немало ниту една набавка во која од фирмите учеснички биле побарани вакви потврди.

Имено, од сите министерства, од Генералниот секретаријат на Владата, од Секретаријатот за европски прашања, од Секретаријатот за законодавство и од Службата за општи и заеднички работи на Владата на РСМ беа побарани информации за бројот на постапките за јавни набавки спроведени во 2021 и 2022 година во кои тие побарале од понудувачите некоја од следниве три потврди (а поврзано со точка 169 од записникот од 171. седница на Владата на РСМ, одржана на 16.12.2019 година): потврда за ослободување од плаќање надоместок за управување со отпад од пакување, потврда за склучен договор за преземање обврска за постапување со отпадна опрема која е основа за ослободување од плаќање надоместок за управување со отпадна опрема и потврда за ослободување од плаќање надоместок за управување со отпадни батерии и акумулатори. Сите 20 институција одговорија дека не побарале вакви потврди во ниту една постапка за јавна набавка. Дел од институциите дури побараа и детали во однос на заклучокот на Владата, што недвосмислено говори дека не се ниту запознаени со овие обврски.

Сепак, во однос на информацијата до Владата на Министерството за животна средина и просторно планирање каде што се елаборира начелото за спречување нелојална зелена конкуренција, не е прецизно дефинирана листата на производи при чии набавки треба да се бараат вакви потврди за спроведување на обврските за проширена одговорност на производителот.

За илустрација, се наведува дека ако одредено министерство набавува печатачи за своите потреби, во понудата задолжително треба да бара апликантот да поседува „Потврда за склучен договор за преземање обврска за постапување со отпадна опрема која е основа за ослободување од плаќање надоместок за управување со отпадна опрема“.

Но, како што е наведено погоре, дури ни при набавка на печатачи не се барале вакви потврди од понудувачите. Со оглед на тоа што кај министерствата и кај другите државни институции има тренд на изнајмување печатачи и мултифункционални уреди, она што е загрижувачки е дека е исклучително голема количината при набавка на тонери, кои исто така важат како електронски отпад што ја загадува животната средина и што има негативен ефект врз здравјето на луѓето.

Обработката на сите податоци достапни на ЕСЈН покажува дека во анализираниот период (1.7.2021 – 30.6.2022) спроведени се 567 тендери за набавка на вкупно 93.864 тонери. 300 институции спровеле тендер за набавка на тонери и вредноста на нивните договори изнесува дури 191 милиони денари, односно 3,1 милион евра. Во ниту една тендерска постапка од понудувачите не се побарани потврди за проширена одговорност, што би ја вклучило одговорноста на фирмите што ги продале овие тонери да дадат насоки за управување со отпадот што ќе остане од нив по искористувањето.

Инаку, Законот за проширена одговорност на производителот за управување со посебните текови на отпад⁷ дефинира дека „Проширена одговорност на производителот“ е збир од правила и постапки за производителите кои со вршењето на својата дејност или активност пласираат одделни производи на пазарот со чија употреба се создава отпад што припаѓа на посебните текови на отпад и со тоа дополнително ја оптоваруваат животната средина, поради што имаат обврска да финансираат и да преземат дополнителни мерки за грижа за производите по завршувањето на фазата консумирање, како и мерки на управувањето кои особено се однесуваат на воспоставување и организирање систем за собирање, повторна употреба, преработка и рециклирање на посебните текови на отпад создаден од неговите производи.

⁷ Закон за проширена одговорност на производителот за управување со посебните текови на отпад, Службен весник на РСМ, бр. 215 од 16 септември 2021 година, достапен на следниот линк: <https://www.slvesnik.com.mk/issues/37c051846aa647c69e0123c8c3d46789.pdf>

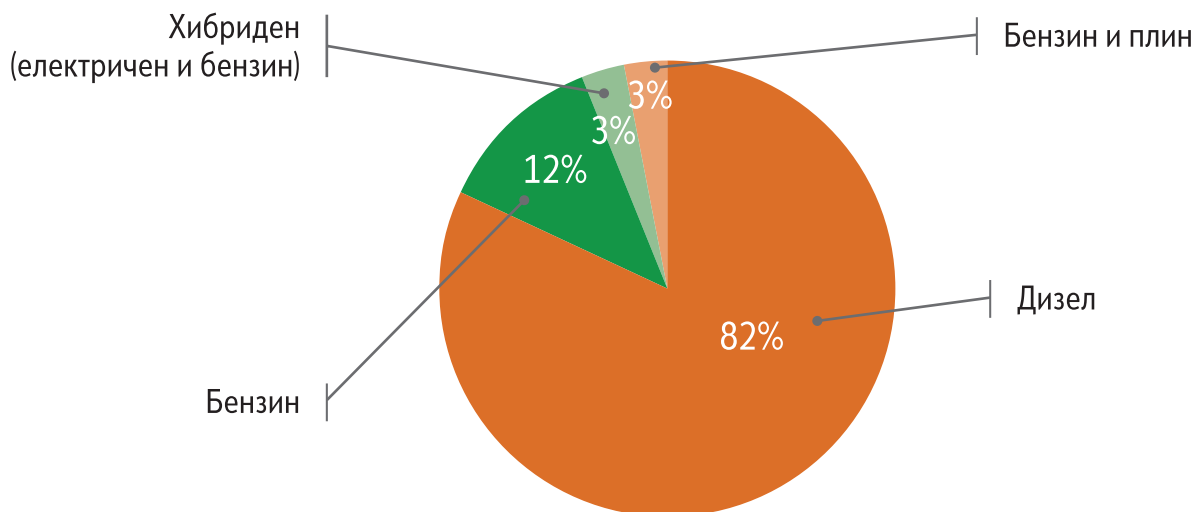
- Владата во 2021 година донесе заклучок за набавка на „еколошки возила“ и веднаш потоа набави 45 возила на дизел. Според податоците од склучените договори за јавни набавки од Електронскиот систем за јавни набавки, од вкупно 206 возила (патнички, товарни и комерцијални) набавени во едногодишниот период на мониторинг, само шест возила (3 %) се хибридни (бензин и електричен погон), а други шест (3 %) се на комбиниран погон (бензин и плин).

Дополнително, на 83. седница, одржана на 29 јуни 2021 година, Владата заклучи да им препорача на органите на државната управа, во следните набавки на возила, дел од набавените возила да бидат електрични, хибридни или возила што загадуваат помалку, со дополнителна препорака до локалната самоуправа и до правосудниот систем да го следат ваквиот пример. На истата седница, директорот на СОЗР ги информираше членовите на Владата за состојбата со тековната набавка на возила за државните институции преку СОЗР и констатирал дека во земјата има недостиг од севкупна понуда на возила и дека следната понуда за електрични возила можело да се очекува во средината на 2022 година.

Неполн месец по ваквиот заклучок, на 21 јули 2021 година, Владата, преку СОЗР, набави 45 возила на оперативен лизинг на погонско гориво дизел, без ниту едно барање во тендерската документација и техничката спецификација кое се однесува на заштита на животната средина.

Според податоците од склучените договори за јавни набавки од Електронскиот систем за јавни набавки, од вкупно 206 возила (патнички, товарни и комерцијални) набавени во периодот на мониторинг, само шест возила (3 %) се хибридни (бензин и електричен погон), а други шест (3 %) се на комбиниран погон (бензин и плин). Сите останати возила се на дизел или бензин. Притоа, 82 % возила се на дизел, а 12 % се на бензин.

Погон на новонабавени возила



- **Еден од основните продукти во врска со чијашто набавка може да се демонстрира посветеност во грижата за животната средина е рециклираната хартија за печатење. Но анализата покажува дека, од 1.400 институции регистрирани на системот за јавни набавки, тендер за набавка на рециклираната хартија за печатење е спроведен од само една институција, и тоа неуспешно.**

Во мониторирааниот период биле спроведени 884 постапки за набавка на хартија за печатење. Од нив, во буквално само една е побарана рециклирана хартија за печатење. Станува збор за набавка спроведена од страна на скопското јавно претпријатие Водовод и канализација, кое бараше 1.500 топови рециклирана хартија за печатење со следните спецификации - фотокопирна хартија премиум рециклирана А4 (210*297мм) – тежина: 70гр/м² мин.1/500, белина 70 % – 80 %. Но во постапката не беше доставена ниту една понуда и тој дел од тендерот беше поништен. Ова е втор неуспешен обид на јавното претпријатие да купи рециклирана хартија.

Вториот изолиран пример за набавка на рециклирана хартија, но не за печатење туку како бришач за раце, е нотирани во набавка на јавна здравствена установа Здравствен дом Куманово. Станува збор за суцесивната набавка на хигиенски средства, чиј дел беше и бришач за раце лист од рециклирана хартија, пакуван во сложенка, со широчина на лист од минимум 20 см до максимум 22 см и должина на лист од мин. 22 см до минимум 25 см, со минимум 200 до максимум 250 листа во една сложенка.

Ова се буквално единствените примери за набавка на рециклирана хартија пронајдени преку Електронскиот систем за јавни набавки. Од друга страна, забележана е постапка (спроведена од ЈЗУ Специјализирана болница за нефрологија – Струга) во која дури и изречно се наведува тоалетната хартија и бришачите за раце да бидат нерезициклирани и во состав од 100 % целулоза.

Треба да се има предвид дека, во јавните набавки на некои земји, под рециклирана хартија не се подразбира само таа да биде 100 % рециклирана, туку да содржи минимум 30 % рециклиран материјал, некаде се бара при бележето на хартијата да не се користело хлор, а некаде, пак, таа да е произведено со користење обновлива енергија.

- **Еколошки карактеристики или еколошки ознаки на производите не се користат како критериуми за избор на најповолна понуда. Нивното отсуство е воочено и во тендери што се оценети како релевантни за заштита на животната средина и се вклучени во мониторингот.**

Според Законот за јавните набавки, квалитетот на набавките, меѓу другото, може да се цени и преку еколошките карактеристики и еколошките ознаки на предметот на набавката. Но, оваа законска можност во праксата не се користи и речиси и да не можат да се најдат тендери во коишто квалитетот на предметот на набавка се евалуира преку еколошките аспекти и влијанието врз животната средина.

Од вкупно спроведените 22.625 тендери во мониторирааниот период (1 јули 2021 – 30 јуни 2022 год.), во дури 21.317 тендери, што претставува 94,22 % од тендерите, како критериум за избор се користела 'најниската цена'. Критериумот 'најдобар однос помеѓу цената и квалитетот' е користен во само 1.303 тендери (5,76 %), а во 5 тендери (0,02 %) е применет критериумот 'трошоци со користење на пристапот на исплатливост'.

Анализата на податоците од Електронскиот систем за јавни набавки покажува дека критериумот 'најдобар однос помеѓу цената и квалитетот' најмногу се користел за услуги и тоа за изготвување софтвери, проектна документација, надзор врз градежни активности, ревизија на финансиско работење, консултантски услуги, превод итн. Со оглед на природата на овие набавки, разбирливо е дека во нив квалитетот не се евалуира преку некои еколошки карактеристики.

Отсуството на пракса за примена на еколошки карактеристики или еколошки ознаки на производите како критериуми за избор на најповолна понуда се потврдува и низ мониторирааниот примерок на тендери.

Произлегува дека и во набавките што се релевантни за животната средина или влијаат врз неа, доминира критериумот за избор 'најниска цена'. Во однос, пак, на тендерите во кои се користи критериумот 'најдобар однос помеѓу цената и квалитетот', доминираат елементи кои немаат никаква поврзаност со животната средина, туку се однесуваат на претходното искуство на фирмите понудувачи или, пак, во најдобар случај, на квалификациите и искуството на тимот што ќе биде ангажиран во реализацијата на договорот за јавна набавка. Буквално во ниту еден од мониторираните тендери не се воочи примена на еколошки карактеристики или ознаки.

Во овој контекст, значајно е да се издвојат мониторираните набавки на **средства за хигиена**, каде што исто така е воочено отсуство на пракса да се бараат еколошки ознаки на производите за одржување хигиена. Во техничките спецификации се дава само кус опис на намената на производот и неговата големина, како на пример: средство за чистење стаклени површини, парфем, пумпа за распрскување од 500 мл до 1 литар; средство за рачно миење садови во пакување од 1 литар; течен сапун за миење раце со pH неутрален фактор, антибактериски во пакување од 0,3 – 1,0 литар; вреќи за отпад, ПВХ, големина од 90 до 120 литри од минимум 10 во пакување итн. Исклучок се само два примера во кои се бараат бришач за раце од рециклирана хартија и кеси за отпадоци од биоразградлив материјал.

Ова секако треба да претставува основа за загриженост, со оглед на бројноста на овие договори. Според податоците од Електронскиот систем за јавни набавки, во периодот на мониторинг (1.7.2021 – 30.6.2022) се склучени дури 757 договори кои вклучуваат набавка на средства за хигиена или, пак, на услуга за одржување хигиена.

Дури и во најголемиот тендер за оваа намена склучен за одржување хигиена и тековно одржување објекти на државната управа во вредност од 420 милиони денари, односно од околу 7,7 милиони евра, јасно се дефинирани обврските на економските оператори, но нема ниту збор во однос на квалитетот на средствата што ќе се користат, па оттука и на нивните еколошки карактеристики. Притоа се вели дека за извршување на предметната услуга редовно треба да се обезбедат средства за одржување хигиена, материјал и опрема за работа. Единствен параметар што е во духот на заштита на животната средина е барањето кесите за отпадоци задолжително да бидат од биоразградлив материјал, во согласност со Законот за заштита на животната средина.

Според членот 99 став 10 од Законот за јавните набавки, кај критериумите за избор на најповолна понуда за набавка на прехранбени производи, помеѓу другите, наведена е и предноста која може да ја имаат понудувачите ако се констатира пониско оптоварување на животната средина при превозот. Анализата на податоците од ЕСЈН води кон заклучокот дека оваа можност сè уште не е искористена од страна на договорните органи.

Еколошки аспекти во набавките индиректно можат да се лоцираат во тендерите за обезбедување услуги за **заштита од комарци**, каде што од понудувачите се бара користење еколошко средство, односно препарат. Притоа, еколошката ознака која им се бара на понудувачите е да достават решение за пуштање во промет на средството (препаратот) за уништување комарци со кое ќе се врши дезинсекција, издадено од страна на Министерството за здравство, а врз основа на Законот за хемикалии и на Законот за општа управна постапка. Оттука, јасно е дека квалитетот на овие еколошки средства и нивното влијание врз животната средина треба да се контролира преку издавањето на овие решенија од Бирото за лекови при Министерството за здравство.

- **Грижата за животната средина главно започнува и завршува со спорадични барања од понудувачите да докажат дека имаат имплементиран стандард за управување со животната средина. Врз основа на избран случаен пример на 226 тендерски постапки, спроведени во едногодишниот период на мониторинг, се доаѓа до сознание дека стандарди за управување со животна средина биле побарани во само 5 % од тендерите.**

Според членот 87 од Законот за јавни набавки, при утврдување на способноста на фирмите за учество во тендерите, институциите може да бараат понудувачите да ги исполнуваат стандардите за системите за квалитет и стандардите за управување со животната средина утврдени во членовите 93 и 94 од Закон, и тоа: шемата за управување со животната средина и за ревизија (EMAS) или стандардите за управување со животна средина засновани врз релевантните европски или меѓународни стандарди потврдени од институции за акредитација или оценување на сообразност или од релевантните европски или меѓународни тела акредитирани за сертификација.

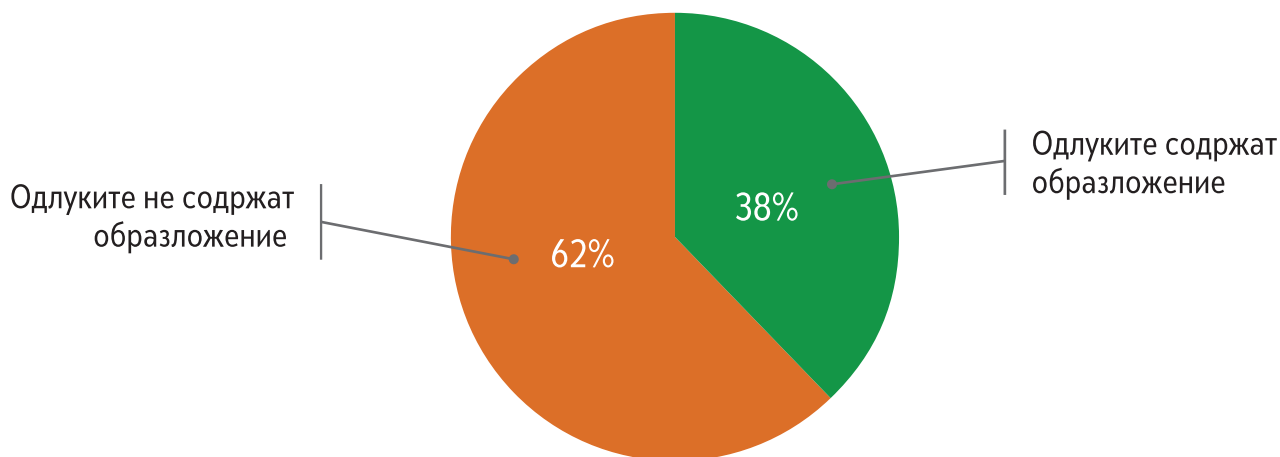
Врз основа на избран случаен примерок од 226 тендерски постапки спроведени во периодот од 1.7.2021 до 30.6.2022, се доаѓа до заклучокот дека стандарди за управување со животна средина (МКС EN ISO 14001:2015 или еквивалент) биле побарани во 5 % од тендерите. Стандардите се побарани кај тендерите поголеми по вредност, односно кај оние спроведени во поедноставена отворена постапка или во отворена постапка, што значи во тендери над 10.000 евра за стоки и услуги и над 20.000 евра за градежни работи. Гледано, пак, од аспект на предметот на набавка, стандардите за управување со животна средина главно се бараат кај услуги и градежни работи. Кога станува збор за работи, тоа најчесто е изведба на атмосферска канализација, градежни активности, реконструкции на објекти, изработка и поставување урбана опрема итн. Кога станува збор за услуги, стандардите се побарани во тендери за вршење стручно технички надзор, за одржување машини за рециклирање, сервисирање клими, одржување оџаци.

Генерално, може да се заклучи дека институциите на централно и на локално ниво немаат унифициран пристап во однос на примената на стандардите за управување со животната средина.

- **Во дури 62 % од мониторираните тендери не е дадено никакво образложение на потребата од јавна набавка, што е обврска во согласност со Законот за јавни набавки и дополнително значајно за овој вид набавки што се посспецифични од аспект на животната средина. Но, и во тендерите во кои е дадено образложение за потребата од јавна набавка, тоа е најчесто кратко и површно. Поради ваквиот пристап, останува нејасно како, на пример, е извршен изборот на општини во кои се изработува Катастар на загадувачи на воздухот од страна на Министерство за животна средина и просторно планирање или, пак, на училиштата во кои Владата ќе овозможи замена на постоечките неколошки системи за греење.**

Законот за јавните набавки (член 77, став 3) е дециден и пропишува дека одлуката за јавна набавка содржи образложение на потребата од набавката. Но оваа обврска беше почитувана во само нешто повеќе од една третина од мониторираните набавки.

Образложенија за потребата од јавна набавка



Притоа, и во овие тендери вистинска реткост беше тоа образложение да биде темелно и да овозможува да се добие пошироката слика и смисла на тендерот што се спроведува. Па така, доминираат куси образложенија со кои се даваат основни информации околу набавките. На пример, во набавка за изработка на Катастар на загадувачи на воздухот е дадено објаснување за целта на катастрите, но не и како од 80 општини се избрани токму шесте општини во кои ќе се прават овие катастри, дали е ова подолгорочен процес и дали со овие шест општини почнува, продолжува или завршува тој процес на изготвување на катастри.

Од друга страна, во дури 62 % од мониторираните тендери не е дадено никакво образложение на потребата од јавна набавка. Дури и во Одлуката за јавна набавка на Влада на Р С. Македонија – Генерален секретаријат за набавка на опрема за замена на постоечки нееколошки системи за греење во јавни објекти, а во врска со спроведување на мерките од програма за аерозагадување, не е дадено такво образложение. Образложението е овде особено значајно бидејќи набавката ја спроведува централната власт, а се однесува на институции (основни и средни училишта) кои се под ингеренции на локалната власт. Оттука останува нејасно зошто Владата набавува еколошки системи за греење за некои училишта, а други училишта или општини тоа го прават самостојно. Дополнително е збунувачки тоа што овој вид на тендери се спроведуваат од септември 2019 година до ноември 2021 година, вкупно четири. Притоа, во сите постапки е поголем бројот на поништени делови од тендерот отколку на склучените договори, па е нејасен и епилогот околу тоа што се случило со греењето во оние училишта каде што било планирано замената на нееколошките системи за греење да ги направи Владата, а договорот за јавна набавка не е склучен поради поништување на постапката.

➤ **Институциите немаат документирани докази за начинот на којшто ги пресметуваат проценетите вредности на тендерите. Во мониторираниот примерок се воочени низа проблематични ситуации, од менување на цената на понудувач за да се вклопи во расположливиот буџет, преку менување на проценета вредност без соодветна одлука и склучување договор по цена повисока од понудената, до прифаќање понуди за изготвување елаборати за заштита на животната средина по цени од само 6.900 денари по елаборат.**

За ниту една мониторирана постапка не е доставен документ што би укажал на тоа како е проценета вредноста на тендерот. Отсуството на истражувања на пазарот со цел реална проценка на трошоците секако е особено загрижувачка ако овој податок се стави во контекст на малата конкуренција меѓу фирмите. Освен ризикот од склучување на договорите по цени кои се повисоки од реалните, низ мониторингот се воочени и неколку примери што укажуваат дури и на незаконски постапувања на институциите во релациите меѓу проценетите вредности на тендерите и доставените понуди.

Така, на пример, во постапка за изработка на тригодишна програма за енергетска ефикасност на една општина, во одлуката за јавна набавка, како и во самиот оглас за јавна набавка, е наведена проценета вредност од 169.492 денари без ДДВ. Во постапката е добиена една понуда, и тоа со вредност од 250.000 денари без ДДВ, што е за 47 % повеќе од планираното. Со оглед на тоа што е добиена само една понуда, немало можност за одржување електронска аукција и понудувачот не можел да ја менува вредноста на својата понуда. Можноста да се прифати понуда со вредност повисока од проценетата вредност е предвидена со Законот за јавните набавки (член 77, став 5), но во тој случај договорниот орган мора да ја измени одлуката за јавна набавка и да ги дообезбеди средствата потребни за реализација на договорот, под услов, врз основа на спроведена анализа, да утврди дека ова е економски поисплатливо од повторување на постапката и понудената цена да не го надминува вредносниот праг пропишан за видот на постапката во согласност со овој закон. Имајќи го ова предвид, во оваа постапка има сериозни пропусти. Првиот, не е донесена нова одлука за јавна набавка со нова, повисока проценета вредност и второ, понудената цена, која била без ДДВ, е третирана како цена со ДДВ. Договорот е склучен во вредност од 250.000 денари со ДДВ.

Со повисока понуда од проценетата вредност се соочиле и во мониториран тендер за набавка на монтажно демонтажни објекти/контејнери со енергетска ефикасност, составен од два дела. Проблемот се појавил во вториот, помал дел од тендерот, што бил наменет за изработка, транспорт и поставување на две натстрешници за банкомат. Имено, проценетата вредност на тој дел од набавката бил 500.000 денари без ДДВ. Но, од единствениот понудувач е добиена цена од 585.280 денари без ДДВ. Комисијата за јавна набавка нашла решение во тоа што констатирала дека понудувачот во полето на внесување понуда, наместо износ без склучен ДДВ, ставил износ со вклучен ДДВ, што би значело, според комисијата, дека е направена аритметичка грешка и е побарано од понудувачот да достави изјава за прифаќање исправка на аритметичка грешка. Во ваквото постапување на комисијата, спорно е тоа што според Законот за јавните набавки и според Правилникот за начинот на исправка на аритметичка грешка, внесувањето вредности со данок наместо без данок не се сметаат за аритметички грешки, туку за неисправни понуди.

Во постапка за замена на постоечки неколошки со еколошки систем за греење во основно училиште, проценетата вредност изнесувала 1.425.000 ден без ДДВ. Во постапката е добиена една понуда во износ од 1.367.625 денари без ДДВ. Училиштето го склучило договорот на ниво на проценета вредност, односно во износ којшто е поголем од понудениот за 57.375 денари.

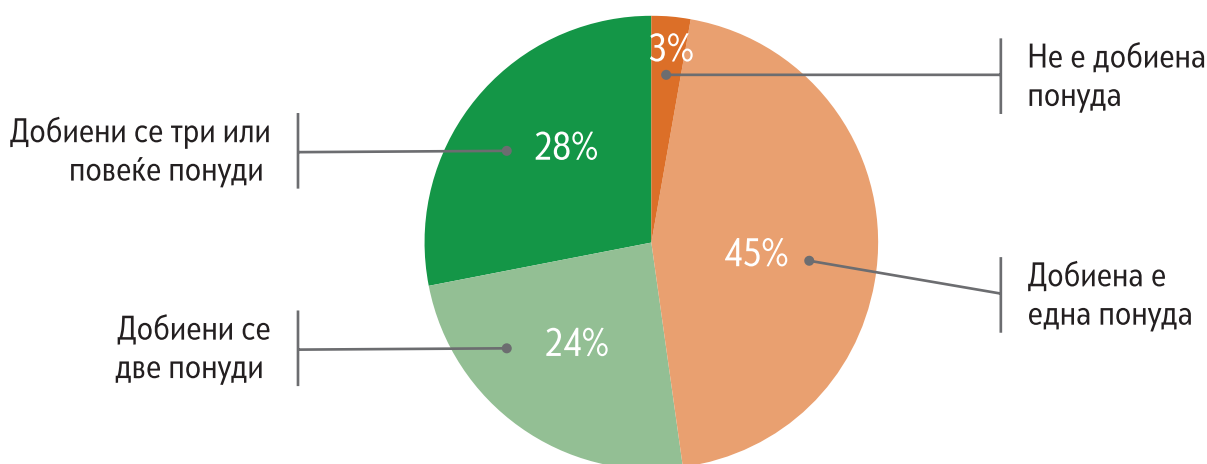
Во следниот пример што ќе биде издвоен од мониторираните постапки, не е постапено незаконски, но примерот секако укажува на системска слабост и гледање на тендерите како на чиста формалност, без да се навлезе во суштината и природата на самата набавка. Станува збор за набавка на услуга за изработка на елаборати за заштита на животната средина за потребите на една општина. Единствен услов за учество е да се достави Потврда за положен стручен испит

за стекнување статус експерт за оцена на влијанијата на проектите врз животната средина, издадена од Министерството за животна средина и просторно планирање за најмалку едно лице. На тендерот учествувале 4 понудувачи, 3 фирми и едно физичко лице (инспектор на животна средина во друга општина). По спроведената е-аукција и значителното намалување на цените, како најповолна понуда е избрана онаа на физичкото лице со цена од само 6.900 денари за елаборат. Ова секако фрла сомнеж врз грижата за квалитетот со којшто ќе бидат изготвени елаборатите и каков ефект ќе има тоа врз животната средина.

➤ **Тендерите поврзани со заштита на животната средина имаат пониско ниво на конкуренција од другите тендери во земјава. Притоа, во сите постапки каде што имало по една понуда, договорите за јавни набавки се склучени. Кај дел од постапките со поголем број понудувачи, пак, е воочено зголемено отфрлање на понуди, па дури и поништување на тендерите.**

Просечниот број понуди во мониторираните набавки изнесува само 2,1 понуди по тендер, што е значително под просекот на јавните набавки во земјата, којшто во 2021 година изнесува 3,31 понуди по тендер. На ниското ниво на конкуренцијата укажува и податокот дека во дури 45 % од постапките е добиена по само една понуда. Задоволително ниво на конкуренција е евидентирано во само 28 % од мониторираните тендери.

Конкуренција во мониторираниот примерок



Во најголем дел од постапките во кои е добиена по една понуда се поставени високи услови за утврдување на способноста на фирмите понудувачи или, пак, е користен критериум за избор на најповолна понуда во којшто се бара големо искуство на фирмите, а во некои тендери беше воочена и комбинација од овие два пристапи. На овој начин, во значаен дел од мониторираните тендери е оневозможена конкуренцијата и постои основа за фаворизирање фирми. За аргументирање на овој наод можат да се издвојат неколку примери воочени во мониторираните тендерски постапки.

Во набавка на 6 машини за рециклирање пластика, бесконтактни картички и опрема, од понудувачите се бараше да имаат успешни инсталации од минимум 25 уреди од ист или од сличен тип во последните 3 години; успешно имплементирано најмалку 2 целосно функционални системи од ист или од сличен тип на предметот на набавката во последните 3 години кај најмалку 2 различни корисници; да има на располагање или да ангажира технички персонал, за времетраењето на договорот, и тоа најмалку 2 експерти со минимум 15 годишно искуство во имплементација на најмалку 3 домашни и/или меѓународни проекти од областа на електронски финансиски трансакции. Кога овие услови наведени во тендерската документација ќе се стават во комби-

нација со критериумот за избор на најповолна понуда во којшто дури 25 бодови се доделуваа за функционалност на уредите; 15 бодови за дизајн на демо машините и 15 бодови за рокот на испорака, повеќе од објективно се стеснува просторот за конкуренција. Во оваа постапка е доставена само една понуда и со фирмата е склучен договорот за јавна набавка во вредност од 8.162.053 денари, односно 132.716 евра.

Ограничувањето на конкуренцијата преку критериумите за избор е воочено и во мониторираната набавка за подготовка на програма за енергетска ефикасност, каде што дури 40 бода од максималните 100 бода се доделуваа за квалитет на понудата, којшто беше поврзан исклучиво со претходното искуство на понудувачите. Имено, понудувачите требаше да достават листа на извршени услуги за изработка на програма за енергетска ефикасност во последните 3 години и копија од потврди (издадени од институции) за квалитетно изработена програма за енергетска ефикасност во последните 3 години. Притоа, за секоја доставена потврда се доделуваа по 5 бода, односно максималниот број бодови се доделува на фирма со 8 потврди за изработена програма. На тендерот е доставена една понуда и договорот е склучен со единствениот понудувач во вредност од 250.000 денари, односно 4.065 евра.

Понатаму, како пример за постапка во која критериумите за утврдување на способноста на понудувачите, како и критериумите за избор на најповолна понуда довеле до ограничување на конкуренцијата може да се издвои мониторираната постапка за замена на постоечките нееколошки со еколошки системи за греење во основно училиште со проценета вредност од 1.681.500 денари, односно 27.341 евра. Во тендерската документација е наведено дека економските оператори треба да имаат претходно искуство во изведба на најмалку 3 гасни котлари во последните 5 години; да имаат најмалку 2 машински инженери со овластување Б за изведба од машинство и да исполнуваат три стандарди за квалитет (ISO 9001: 2015 – Систем за управување со квалитет, OHSAS 18001: 2007 – Систем за управување со безбедност и здравје при работа и ISO 14001:2015 – Стандард за управување со животна средина). Дополнително, и во оваа постапка квалитетот, којшто носел 40 од вкупно 100 бода, се евалуирал преку претходно искуство. По-конкретно, фирмите требало да достават листа на извршени услуги, издадени од институции, за квалитетно изработена програма за енергетска ефикасност во последните 3 година и за секоја потврда добиваат по 5 бода. И во оваа тендерска постапка била доставена една понуда и со единствениот понудувач е склучен договор.

Како ограничувачка за учество на поголем број на фирми може да се оцени и постапката за јавна набавка за изработка на катастар на загадувачи на воздух на подрачјето на 6 општини во земјата. Како елементи за избор на најповолната понуда беа наведени квалитетот – 60 бода и цената – 40 бода. Како под-елемент на критериумот квалитет беше наведено искуството, односно бројот на реализирани проекти за изработка на Катастар на загадувачи на воздух (20 бода), искуството, односно бројот на реализирани проекти за воспоставени геоориентирани релационски бази од областа на животната средина (20 бода) и искуството во вршење мониторинг на загадувачки супстанции во воздухот (20 бода). Во постапката учествувал еден понудувач со којшто е склучен договор во вредност од 3.492.800 денари, односно 56.793 евра. Очигледно и во овој тендер фокусот е ставен врз барање фирма со големо искуство, што на мал пазар каков што е нашата земја е тешко да се има. Дополнително, претходното искуство на една фирма не значи дека таа своите најiskusни кадри ќе ги ангажира за реализација на договорот, особено ако тоа не е никаде побарано од нив.

Наспроти овие постапки во кои беше добиена по една понуда и со единствените понудувачи е склучен договор, институциите се покажале како многу потемелни и покритични во проверка на документацијата кога ќе добиеле повеќе понуди. Така, во тендерска постапка за изработка на урбанистички проект за инфраструктура, основен проект и студија/елаборат за оценка на влијанието врз животната средина за изградба на магистрален гасовод, биле доставени 3 понуди. Но, комисијата за јавни набавки кај сите три понуди констатирала формални недостатоци во однос на електронските потписи и дигиталните сертификати кои биле ставени во поднесената

документација, по што следувало поништување на постапката. Незадоволна од ваквата одлука, една од фирмите доставила жалба до Државната комисија за жалби по јавни набавки (ДКЖЈН). Жалбата била прифатена и ДКЖЈН донела решение дека одлуката за поништување не била донесена во согласност со Законот за јавните набавки и треба да се поништи и да се направи нова евалуација на добиените понуди.

Понатаму, во набавка на интегриран систем за рециклирање пластика, во која биле доставени две понуди, едната понуда е отфрлена затоа што приложените документи за утврдување способност и останатите потврди од Централниот регистар на РСМ биле постари од 6 месеци, додека пак другата фирма е оценета како неприфатлива затоа што приложила два договори за деловно техничка соработка со две лица кои не биле вработени во фирмата понудувач, туку биле ангажирани од неа. Иако во оваа постапка не била доставена жалба до ДКЖЈН, одлуката за исклучување на вториот понудувач е особено спорна затоа што и во самата тендерска документација било наведено понудувачите да имаат на располагање или да ангажираат технички персонал за времетраењето на договорот, и тоа: најмалку 2 експерти со минимум 15 годишно искуство во имплементација на најмалку 3 домашни и/или меѓународни проекти од областа на електронски финансиски трансакции.

Исклучување понудувач е воочено и во мониторирана постапка за реконструкција на улично осветлување преку набавка и имплементација на паметни ЛЕД светилки и набавка на услуга софтвер како сервис (SaaS) за паметно осветлување во вредност од 105.000.000 денари, односно 1,7 милиони евра. Притоа, токму фирмата со пониска понудена цена е исклучена поради несоодветно потпишани или недоставени изјави кои не се дел од финансиската и техничката понуда, што значи дека можело да се постапи во согласност со член 109 став 2, каде што се вели дека „при проверката на комплетноста и валидноста на документацијата за утврдување на способноста на понудувачот и при евалуација на понудата, комисијата може да побара понудувачите да ги појаснат или да ги дополнат документите, доколку не станува збор за значителни отстапувања од бараната документација. Комисијата не смее да создава предност во корист на одреден економски оператор со користење на бараните појаснувања или дополнувања“.

НАБАВКИ КОИ МОЖЕ ДА СЕ СПРОВЕДУВААТ КАКО ЗЕЛЕНИ ВРЗ ОСНОВА НА ИСКУСТВАТА ВО СВЕТОТ

Со користење на куповната моќ на парите што секоја година се трошат преку јавните набавки за купување стоки, услуги и работи со намалено влијание врз животната средина, може значително да се придонесе кон одржливоста, поради што „зелените“ набавки се нарекуваат и „одржливи“ набавки. „Зелените“ набавки може да обезбедат и финансиски заштеди ако се земат предвид трошоците за животниот циклус на производите што се набавуваат, а не само цената на купеното.

Во ЕУ постои Прирачник за зелени јавни набавки (Handbook on green public procurement) изработен од Европската комисија, којшто ги прикажува можностите за спроведување зелени јавни набавки во согласност со Директивите за набавки од 2014 година кои се применуваат и кај нас и се содржани во актуелниот Закон за јавни набавки од 2019 година.

Примери за такви „зелени“ набавки се:

- Енергетски ефикасни уреди (компјутери, клими и сл.);
- Згради со ниска енергетска потрошувачка;
- Рециклирана хартија;
- Услуги за одржување хигиена кои користат еколошки производи;
- Електрични или хибридни возила или возила со ниска емисија;
- Струја од обновливи извори итн.

Најголем дел од земјите членки на ЕУ имаат национални планови за јавни набавки во кои или ги определуваат производите чии набавки мораат да бидат „зелени“, или определуваат процент од вкупните набавки кои мора да бидат „зелени“, односно да содржат „зелени“ елементи.

И во САД постои Водич за зелено купување изработен од Националното здружение на лица за државни јавни набавки (Green Purchasing Guide), каде што се наведени некои можности „зрели“ за почеток со зелени набавки:

- **Производи со рециклирана содржина** (на пример: канцелариски хартии и пликови, амбалажа, пластична граѓа, сообраќајни конуси, прерафинирано моторно масло, антифриз и касети со тонери);
- **Енергетски ефикасни производи** (на пример: копири, печатачи, друга канцелариска опрема, компјутери, осветлување (вклучувајќи семафори), апарати, клима-уреди, опрема за греење и вентилација и др.);
- **Еколошки средства за хигиена** (на пример, оние кои задоволуваат одредени стандарди и тоа е јасно назначено на нивната амбалажа);
- **Зелени компјутери и канцелариска опрема** (покрај енергетската ефикасност при работењето, важно е и влијанието врз животната средина што настанува во секоја фаза од животот на производот, од експлоатацијата на суровини и количините на енергија и вода потрошени за да се произведат, до ракување и отстранување на опасните материјали во одредени компоненти на крајот на работниот век);

- **Хартии што се претпочитаат за заштита на животната средина** (на пример, рециклирана содржина на хигиенски хартии, канцелариска хартија и пликови, хартија која е целосно рециклирана по потрошувачката, обработена без хлор или рециклирана содржина по потрошувачката до максимално можен степен; натаму нерциклирана содржина што произлегува од одржливо управуван обновлив ресурс; како и други стратегии за намалување на потрошувачката на хартијата и намалено печатење преку поставување на принтерите на задолжително двострано печатење, зголемување на маргините на страниците што се печатат, како и обесхрабрување на печатењето воопшто; и користење обработена хартија без хлор (PCF) до максимален можен степен за публикациите и другите печатени предмети;
- **Масило** (на пример, при печатење да се употребува водено или растително литографско мастило колку што е максимално поизводливо и, секогаш кога е можно, при печатењето да се намали или елиминира употребата на боја);
- **Услуги** (како, на пример, печатење, уредување зелени површини, контрола на штетници и др.).

Некои земји дури обезбедуваат за своите институции заедничка методологија за пресметка на трошоците на животен циклус за производите што се набавуваат.

Во други земји, на пример, новите објекти што ги градат државните институции мора да бидат со нула или близу до нула енергија, што значи да имаат минимална потрошувачка на енергија или целосно да ги самозадоволуваат потребите од енергија.

Во многу земји постојат однапред дефинирани заеднички критериуми за заштита на животната средина што институциите мораат да ги предвидат при набавка на одредени посспецифични или почести производи, услуги и работи. За почеток, тоа се сектори со големо влијание врз животната средина, како изградба на објекти, набавка на храна, пијалаци и кетеринг-услуги, возила и производи што користат енергија за работа (компјутери, машини, принтери и сл.).

Некаде, како на пример во Австралија, има едноставни водичи за одредени производи за тоа како да се набавуваат „зелено“, односно кои минимум карактеристики на производите треба да се бараат при овие набавки, какви ознаки треба да содржат тие, каква е користа од ваквите набавки и слични практични совети.

