

ГОДИШЕН ИЗВЕШТАЈ ОД МОНИТОРИНГОТ НА ЈАВНИТЕ НАБАВКИ ВО РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА 2009



Center for Civil Communications
Центар за граѓански комуникации

ГОДИШЕН ИЗВЕШТАЈ

ОД МОНИТОРИНГОТ НА ЈАВНИТЕ
НАБАВКИ ВО РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА
2009



Center for Civil Communications
Центар за граѓански комуникации

Скопје, февруари 2010

Годишен извештај од Мониторингот на јавните набавки во Република Македонија - 2009

Издава:

Фондација Институт отворено општество - Македонија

За издавачот:

Владимир Милчин, Извршен директор

Автори:

Центар за граѓански комуникации, Скопје:
Сабина Факиќ, Герман Филков, Дарко Јаневски, Вања Михајлова,
Мирослав Трајановски, Игор Мојаноски и Елена Ристевска

Уредници:

Фани Каранфилова Пановска
Кире Миловски

Лектура:

М-р Татјана Б. Ефтимоска

Ликовно-графичко обликување:

Бригада Дизајн

Печат:

Пропоинт

Тираж:

300 примероци

CIP - Каталогизација во публикација
Национална и универзитетска библиотека "Св. Климент Охридски", Скопје
35.073.53:005.504.1(497.7) "2009"

ГОДИШЕН извештај од мониторингот на јавните набавки во Република Македонија - 2009 / (автори Сабина Факиќ ... (и др.) ; уредници Фани Каранфилова Пановска, Кире Миловски), - Скопје: Фондација Институт отворено општество-Македонија, - 26, 26 стр. ; 22см

Насл. стр. на препечатениот текст: Annual report on the implementation of public procurements in the Republic of Macedonia - 2009
Обата текста меѓусебно печатени во спротивни насоки. - Текст на мак. и англ. јазик

ISBN 978-608-218-051-9
1. Факиќ, Сабина (автор)
а) Јавни набавки - Мониторинг - Македонија - 2009
COBISS.MK-ID 81573642

СОДРЖИНА

РЕЗИМЕ	4
10 Клучни забелешки за јавните набавки во Македонија	5
Клучни препораки за унапредување на процесот на јавните набавки	6
ВОВЕД	8
КОНКРЕТНИ НАОДИ	10
ДЕТАЛНИ ПРЕПОРАКИ ЗА ПОДОБРУВАЊЕ НА СИСТЕМОТ ЗА ЈАВНИ НАБАВКИ	24

КРАТЕНКИ

БЈН		Биро за јавни набавки
ДЗР		Државен завод за ревизија
ДКЖН		Државна комисија за жалби по јавни набавки
ДО		Договорни органи
ЕО		Економски оператори
ЕСЈН		Електронски систем за јавни набавки
ЗЈН		Закон за јавните набавки
РМ		Република Македонија
ЦГК		Центар за граѓански комуникации

РЕЗИМЕ

Центарот за граѓански комуникации од Скопје, во периодот од ноември 2008 до ноември 2009 година, го анализираше спроведувањето на процесот на јавни набавки во РМ, кој е регулиран со Законот за јавни набавки. Целта на анализата е да оцени како се спроведува процесот на јавни набавки во светло на новиот Закон за јавни набавки и дали и колку функционираат основните принципи на јавните набавки: транспарентност, конкурентност, еднаков третман на економските оператори, недискриминација, законитост, економично, ефикасно, ефективно и рационално користење на буџетските средства, настојување да се добие најдобрата понуда под најповолни услови, како и отчетност за потрошените средства кај набавките.

Анализата на процесот на јавни набавки во РМ во овој извештај е направена врз основа на мониторинг на избран примерок постапки, кој се состоеше од вкупно 160 постапки

на договорни органи на централно ниво (рамномерно распределени во 4 квартали), за чие спроведување повиците беа објавени во „Службен весник“, во периодот од ноември до октомври 2009 година. Мониторингот започнуваше од објавите на повиците, преку присуство на јавните отворања, до собирање податоци за текот на постапката преку длабински интервјуа и структурирани прашалници кои им се доставуваа и на договорните органи, и на економските оператори, барања за пристап до информации од јавен карактер, анализа на податоците од извештаите и публикациите на Бирото за јавни набавки и на Државната комисија по жалби за јавни набавки, како и длабински интервјуа со другите засегнати институции.

Овој Извештај за резултатите од мониторингот на процесот на јавни набавки е изработен во соработка и со финансиска поддршка на Фондацијата Институт отворено општество - Маке-

донија.

Резултатите од спроведениот мониторинг, заедно со анализа на податоците и со препораки за унапредување на процесот на јавните набавки и за намалување на просторот за злоупотреба и корупција, се објавени во четири квартални извештаи. Секој извештај беше проследен со прес-конференција или трибина, преку кои медиумите, стручната и пошироката јавност, како и засегнатите органи, институции и организации беа запознаени со констатираните наоди и со препораките од проектниот тим.

Овој годишен извештај претставува сумирање на резултатите од мониторингот и во него се издвоени и подетално презентирани 10-те клучни наоди кои се појавуваат во речиси сите квартални извештаи. Освен тоа, во извештајот се дадени и подетално се образложени клучните препораки за изменување и дополнување на регулативата и/или подобрување на практиката.

10 КЛУЧНИ ЗАБЕЛЕШКИ ЗА ЈАВНИТЕ НАБАВКИ ВО МАКЕДОНИЈА

- Недоволна транспарентност и отчетност на државните институции за трошењето на јавните пари преку постапките за јавните набавки. Низ неколку параметри се доаѓа до податокот дека процентот на институции кои не даваат отчет за јавните набавки достигнува дури 40%.
- Висок процент на поништени постапки за јавни набавки. Одлука за поништување на постапката е донесена во 25% од мониторираните постапки. Негативната тенденција на пораст на поништени постапки за јавни набавки ја потврдуваат и податоците од ЕСЈН.
- Договорните органи премногу долго вршат евалуација и одлучуваат за избор на најповолна понуда, со што непотребно ја одолговлекуваат целата постапка за јавна набавка. Во мониторираниот примерок, одлуките се донесуваа во временска рамка од 30 до 90 дена.
- Договорните органи често користат несоодветни и манипулативни критериуми за избор на најповолна понуда.
- Тендерската документација понекогаш се користи како начин за манипулација во постапките за јавни набавки.
- Висок износ на банкарската гаранција во понудата. Во мониторираниот примерок на јавни набавки, банкарска гаранција е побарана во преку 60% од постапките, и тоа е побаран максималниот износ од 3% од вредноста на понудата.
- Многумала применена е електронските јавни набавки. Нивото на користење на ЕСЈН во текот на 2009 година изнесува само 2,5%.
- Висок процент на спроведени постапки во кои има мал степен на транспарентност и на примена на правилата за јавни набавки, а голем простор за манипулација.
- Недостига контрола во процесот на спроведување на постапките и при реализација на договорите за јавни набавки.
- Пораст на бројот на жалби од фирмите за одлуките за јавни набавки и на уважувањето на тие жалби од ДКЖН, што укажува дека договорните органи сè почесто прават грешки во постапките.

КЛУЧНИ ПРЕПОРАКИ ЗА УНАПРЕДУВАЊЕ НА ПРОЦЕСОТ НА ЈАВНИТЕ НАБАВКИ

- Во Законот за јавните набавки да се вградат прекршочни одредби за ДО кои не ги почитуваат законските одредби, каква што е практиката во повеќето држави од регионот и пошироко.

- Во Законот за јавни набавки попрецизно да се дефинираат условите за поништување на постапката и да се воведат обврска за објаснување и аргументирање на неприфатливоста на понудите.

- Во Законот за јавните набавки да се определи рок за донесување на одлуката за избор или поништување, кој ќе започне да тече од моментот на јавното отворање.

- Договорните органи да ја почитуваат законската обврска за испраќање на образложени известувања до учесниците во постапката, за што може

да се пропише унифициран образец за известување со детален приказ за начинот на евалуација и донесената одлука.

- Да се дополни методологијата за изразување на критериумите во бодови што ја изработува Министерството за финансии или Бирото за јавни набавки да изработи водич или препораки за избор на критериумите за избор на најповолна понуда, при што одредени (манипулативни) критериуми да не бидат предмет на бодување, туку да бидат услов за учество на економските органи во постапката.

- Договорните органи да посветуваат повеќе внимание и време на изработка на тендерската документација, пред сè на техничката спецификација, а БЈН да изработи унифицирани обрасци за одредени предмети на набавка.

- Договорните органи да ги објавуваат тендерските документации на своите веб-страници или на веб страницата на ЕСЈН и да ја напуштат практиката на наплаќање надомест за преземање на тендерската документација.

- Висината на банкарската гаранција да не се определува секогаш на максималните 3% од вредноста на понудата.

- Договорните органи почесто да го користат ЕСЈН, како систем кој овозможува остварување на основните принципи во јавните набавки.

- Бирото за јавни набавки да изврши анализа на опфатноста, законската целесообразност, транспарентноста и конкурентноста и, доколку оцени дека е тоа опортунно, да предложи намалување на флексибилноста

за користење на постапките со преговарање, а одредени видови неприоритетни услуги, врз кои практиката покажува дека може да се применат правилата за јавни набавки, да се исфрлат од оваа група.

Бирото за јавни набавки да се вклучи во контрола на законитоста на постапките за јавни набавки.

Да се пропишат правила што ќе ја регулираат фазата на реализација на склучените договори за јавна набавка.

Да се предвиди посебен тип ревизија на јавните набавки.

Извештаите на Бирото за јавни набавки за системот за јавните набавки посеопфатно да ги анализираат и да ги коментираат сите елементи на јавните набавки.

Договорните органи да обезбедат континуитет во работата на лицата кои поминале соодветни обуки во областа на јавните набавки.

Државната комисија за жалби по јавните набавки да продолжи да ги објавува решенијата по жалби на својата веб-страница и детално да ги образложува своите решенија.

Во Законот за јавните набавки да се пропише дека ДКЖН по службена должност ќе ги поништува обжалените постапки во кои договорните органи не ја доставиле бараната документација.



1 ВОВЕД

? ЗОШТО МОНИТОРИНГ НА ЈАВНИТЕ НАБАВКИ?

Јавните набавки се релативно нова област во РМ. Набавките кои ги спроведувале државните органи и јавните институции заради задоволување на сопствените и јавните потреби постоеле отсекогаш, но дури пред 15-ина година јавните набавки станаа предмет на посеопфатно регулирање во правниот систем на РМ. Најпрво на ниво на подзаконски акт, за подоцна, во период од неполни 10 години, да се донесат три закони со кои се регулираше материјата поврзана со јавните набавки. Последниот е донесен во 2007 година, само 3 години по донесувањето на претходниот. Причина за ваквото брзо носење на нов закон беше потребата за целосно усогласување на правилата за јавни набавки со соодветните директиви на ЕУ донесени во 2004 година.

Јавните набавки се многу значајна област и од финансиско-економски аспект. Преку постапките за јавни набавки се троши голем дел од годишниот буџет на државата (околу 25%). Уделот на јавните набавки во БДП во РМ е 7% за 2008 година, додека пак на ниво на ЕУ тој е уште повисок и изнесува околу 15%. За

голем број пазарни субјекти „тргувањето“ со државните органи и институции е главна дејност и извор на приходи. Тоа значи дека огромни ресурси се вложуваат за учество во постапките за јавни набавки и за реализација на склучените договори за јавни набавки.

Во принцип, предметот на јавна набавка може да го добие само една компанија, а заинтересирани и учесници секогаш има многу повеќе. Затоа е неопходно да се постават правила на игра кои од една страна ќе овозможат фер натпревар и недискриминација меѓу учесниците во постапките, а од друга страна, на пошироката јавност и пред сè на граѓаните, како на даночни обврзници, ќе им се овозможи увид и ќе им се даде отчет во трошењето на нивните пари во постапките.

Ова беа главните причини зошто ЦГК се одлучи да пристапи кон имплементација на проектот „Мониторинг на примената на новиот ЗЈН“. Основна цел беше да се утврди дали доследно и правилно се применуваат одредбите од ЗЈН, кој треба(ше) да постави поголем ред, транспарентност и ефикасност во работата на органите и воопшто, во областа на јавните набавки.

? ВРЗ КОИ ПРИНЦИПИ СЕ СПРОВЕДУВАШЕ МОНИТОРИНГОТ?

Поради ограничените човечки и материјални ресурси на проектот, а при огромен број постапки за јавни набавки, уште на самиот почеток проектниот тим се одлучи да пристапи кон селекција, односно кон следење на определен број постапки за јавни набавки. Притоа, изборот да се следат 40 постапки во рамките на еден квартал, односно вкупно 160 постапки во текот на 2009 година, и тоа само на оние спроведувани од страна на централни ДО, може да се смета за доволно репрезентативен примерок.

Уште на почетокот беше утврдено дека при презентирање на резултатите од мониторингот, нема да се оди со конкретизирање на органите и на учесниците во постапките, туку ќе се даваат општи наоди (практика која се повторува и се јавува зачестено) и препораки. При изборот на постапките се водеше сметка да се следат постапки на што поголем број различни ДО на централно ниво, со цел да се елиминира каков било сомнеж дека е ставено под лупа работењето на само одредени ДО или дека проектниот тим е негативно настроен кон одредени

набавки и органи. Имајќи предвид дека во РМ постојат неколку органи кои отскокнуваат во поглед на квантитетот на јавните набавки (број на постапките, вредност на набавките), разбирливо е што дел од тие големи набавувачи повеќе пати беа предмет на мониторингот.

? КОИ БЕА ГЛАВНИТЕ НАЧИНИ И КОРИСТЕНИ АЛАТКИ ЗА ДОБИВАЊЕ НА ИНФОРМАЦИИТЕ ЗА ИЗРАБОТКА НА АНАЛИЗАТА?

Уште на самиот почеток, проектниот тим изработи неколку видови прашалници кои беа наменети за различни засегнати страни во областа на јавните набавки. Еден од тие прашалници го користеа набљудувачите кога присуствуваа на јавните отворања, со цел да ги нотираат дејствијата кои се преземаат за време на јавните отворања и да ги соберат податоците потребни за натамошни анализи. Втор прашалник беше изработен и дистрибуиран до ЕО. Овие прашалници содржеа општи прашања поврзани со искуството и со мислењето на ЕО за јавните набавки во РМ,

додека пак останатиот дел се состоеше од прашања за конкретно учество на ЕО во мониторираната постапка. Трет прашалник беше изработен и наменет за ДО, кој се испраќаше по истекот на одреден разумен временски период од завршувањето на јавното отворање. И овој прашалник содржеше еден општ дел во кои се бараа информации (план за јавни набавки, број на постапки и сл.), додека пак останатиот дел содржеше прашања и барања за податоци од конкретните постапки за јавните набавки кои беа монитирани (одлука за избор или поништување, жалби...)

Со оглед на тоа што респонзивноста на ДО во однос на прашалниците беше многу мала, проектниот тим се реши да ја користи алатката **барање за пристап до информации од јавен карактер**. Со исклучок на првиот квартал, во сите натамошни квартали проектниот тим, во своите официјални барања упатени кон ДО, се повикуваше на правото на пристап до информации од јавен карактер, при што се бараа мал број документи кои ги креирале или со кои располагаат ДО. Респонзивноста на ДО при ваквиот начин на комуникација беше поголема и воедно на проектниот тим му овозможи да располага со поголем број податоци неопходни за квантитативна и квалитативна анализа.

Директни средби и интервјуа беа остварени со одреден број ЕО, при што се добија повеќе сознанија и гледишта отколку што може да се добијат со одговарање на прашалници. Сепак, средбите/интервјуата најмногу се применуваа како начин за собирање информации од оние државни органи кои не се директни учесници во постапките, туку имаат одредени поголеми или помали надлежности во областа на јавните набавки. Дел од овие средби беа проследени и со размена на дополнителни официјални писмени информации. Во групата на органи со кои се остварија вакви средби и чии информации придонесоа за подобра анализа се: БЈН, ДКЖЈН, Управен суд, ДЗР, Јавно обвинителство, Министерство за финансии (Сектор за внатрешна ревизија), Финансиска полиција и Државен правобранител.

Конечно, корисен извор на информации, барем во делот на економската анализа и правната заштита, беа **официјалните публикации на БЈН и ДКЖЈН**. Тука спаѓаат: годишните извештаи на БЈН за 2008 и за 2009 година, полугодишниот извештај на БЈН за периодот јануари-јуни 2008 година, двата електронски билтени издадени од БЈН во текот на 2009 година, Извештајот на ДКЖЈН за периодот ноември 2008-март 2009 година и јавно објавените решенија по жалби на ДКЖЈН за периодот јануари-март 2009 година.

2 КОНКРЕТНИ

1 НЕДОВОЛНА ТРАНСПАРЕНТНОСТ И ОТЧЕТНОСТ НА ДРЖАВНИТЕ ИНСТИТУЦИИ ПРИ СПРОВЕДУВАЊЕ НА ЈАВНИТЕ НАБАВКИ. СО ОДБИВАЊЕ ДА ГИ СТАВАТ НА УВИД НА ЈАВНОСТА ПОДАТОЦИТЕ ЗА СКЛУЧЕНИТЕ ДОГОВОРИ ЗА ЈАВНИ НАБАВКИ, ШТО ИМ Е И ЗАКОНСКА ОБВРСКА, ДО ГО ЗГОЛЕМУВААТ СОМНЕЖОТ ЗА МОЖНИ НЕЗАКОНСКИ И КОРУПТИВНИ АКТИВНОСТИ ВО ТРОШЕЊЕТО ПАРИ ОД БУЏЕТОТ. НИЗ НЕКОЛКУ ВКРСТЕНИ ПАРАМЕТРИ, СЕ ДОАЃА ДО ПОДАТОКОТ ДЕКА ПРОЦЕНТОТ НА ИНСТИТУЦИИ КОИ НЕ ДАВААТ ОТЧЕТ ЗА ЈАВНИТЕ НАБАВКИ ДОСТИГНУВА ДУРИ 40%.

ЈАВНО НЕДОСТАПНИ СЕ И ГОДИШНИТЕ ПЛАНОВИ ЗА ЈАВНИ НАБАВКИ, ШТО ДОПОЛНИТЕЛНО УКАЖУВА НА НЕТРАНСПАРЕНТНОСТ ВО ПРОЦЕСОТ. ОАЗА НА ТРАНСПАРЕНТНОСТА ВО ПОСТАПКИТЕ ЗА ЈАВНИ НАБАВКИ ЗАСЕГА ПРЕТСТАВУВААТ ЈАВНИТЕ ОТВОРАЊА, КАДЕ ШТО Е КОНСТАТИРАНО ДЕКА ДО ВО НАЈГОЛЕМ БРОЈ СЛУЧАИ ДОСЛЕДНО ГИ ПРИМЕНУВААТ ЗАКОНСКИТЕ ОДРЕДБИ.

Транспарентноста е еден од главните принципи во јавните набавки. Да се биде транспарентен ДО значи да се работи јавно и отворено кон пошироката јавност, а пред сè кон граѓаните. Подготвеноста на ДО да ги стават на увид на јавноста информациите за конкретни јавни набавки што ги склучиле е своевиден гарант дека во изборот на најповолната понуда се почитувани правилата и дека парите на граѓаните се трошат наменски, ефикасно и рационално. Со недоставувањето на податоци и недавањето отчет се отвора сомнеж за можни незаконски и коруптивни активности во јавните набавки.

ЗЈН пропишува дека ДО се должни на информацискиот систем на БЈН да му достават/објават известување за склучен договор за јавна набавка за набавките поголеми по вредност, и тоа во рок од 30 дена од денот на склучување на договорот. Анализата на податоците покажува дека не само што **ДО не доставуваат податоци за сите склучени договори, туку дека дел од нив воопшто не доставуваат никакви податоци.** Имено, во текот на 2009 година, ниту едно известување за склучен договор за јавна набавка не доставиле Министерството за труд и социјална политика, Министерството за локална самоуправа, Министерството за земјоделство и Секретаријатот за европ-

ски прашања. Во истовреме, треба да се нагласи дека овие министерства во 2009 година имаат објавено меѓу 14 и 24 огласи за доделување договор за јавна набавка.

Освен тоа, ЗЈН пропишува дека ДО треба, за набавките помали по вредност постапки со барање за прибирање понуди до 5000 евра, за кои не се објавува оглас, и постапки со барање за прибирање понуди до 20 000 евра за стоки и услуги и до 50 000 евра за работи за кои се објавува оглас – двапати годишно да ги доставуваат евиденциите за склучените договори. **Анализата покажува дека оваа законска обврска во текот на 2009 година не ја почитувале 40% од државните институции.** Притоа, треба да се има предвид дека за постапките за јавни набавки до 5000 евра, за кои не е потребно ниту објавување оглас, ниту се спроведува јавно отворање, доставувањето на евиденцијата до БЈН е единствениот начин за каква таква транспарентност и информирање на јавноста за трошењето на парите преку овој вид постапки. За потребата од ставање на овие податоци на увид на јавноста говори и фактот дека преку овие постапки за мали набавки, само во првото полугодие се потрошени 26 милиони евра. Во групата на институции кои не даваат отчет за договорите што ги склучиле со барања за прибирање понуди без и со

НАОДИ

објавување оглас се наоѓаат и 5 министерства: за транспорт и врски, за локална самоуправа, за земјоделство, шумарство и водостопанство, за одбрана и за култура. За споредба, во 2008 година само едно министерство не доставило евиденција за овие постапки.

Дури 40% од институциите не ги доставија побараните информации за спроведените постапки за јавни набавки ниту по доставените барања од ЦГК. На овој начин државните институции, покрај ЗЈН, го прекршија и Законот за слободен пристап до информации од јавен карактер.

Со ваквиот однос на институциите, едноставно станува невозможно да се оцени дали во процесот на јавната набавка се почитувани законските обврски и дали изборот на најповолна понуда бил во согласност со избраните критериуми.

Годишните планови за јавни набавки не се јавно достапни и често се менуваат, што дополнително укажува на недоволна транспарентност, но и на лошо планирање на годишните потреби. За разлика од претходниот ЗЈН, кој пропишуваше задолжително доставување на годишните планови за јавни набавки до БЈН, со новиот закон таа обврска е укината. Единствена обврска е годишниот план на секој ДО да биде донесен до 31 јануари

за тековната година. Не постои обврска ниту за задолжително објавување на планот. Иако се работи за документ во кој сите податоци, со исклучок на проценетата вредност, се од јавен карактер, сепак мал дел од ДО се решија да ги објават јавно (на својата веб-страница) или пак да ни ги достават на наше барање (само 1 од 40 ДО). Честото менување на годишните планови делумно се должи на зачестените ребаланси на буџетот, кои влијаат и врз планираните средства за јавни набавки. Но, измените во плановите се резултат и на лошите проценки на вредноста на набавките, што значи дека не се врши претходно истражување на релевантните пазари заради утврдување на реалните цени, па од таа причина мора да се направи корекција на проценетата вредност во самиот план.

Оаза на транспарентноста во постапките за јавни набавки претставуваат јавните отворања, каде што е констатирано дека ДО во најголем број случаи доследно ги применуваат законските одредби. Во согласност со новиот ЗЈН, за време на јавното отворање се преземаат мал број дејствија, односно се читаат/обзnanуваат мал број податоци, при што не се носат никакви одлуки, туку само се нотира констатираното. При отворањето на понудите кај мони-

торираните постапки, се дозволуваше активно учество на претставниците на ЕО (давање појаснувања за сопствената понуда и забелешки за понудите на останатите или за работата на комисијата) и присуство на јавноста. За време на јавните отворања се преземаа дејствија кои ги бара законот: отворање на понудите една по една и читање на податоците содржани во неа, како што се називот на понудувачот, цената и сл. Присутните понудувачи ретко даваат забелешки, а тие секогаш се запишуваат во записникот.



2 ВИСОК ПРОЦЕНТ НА ПОНИШТЕНИ ПОСТАПКИ ЗА ЈАВНИ НАБАВКИ - 25% ОД МОНИТОРИРАНИТЕ ПОСТАПКИ, ОДНОСНО ОКОЛУ 17,5% НА НИВО НА ЦЕЛА ДРЖАВА, СПОРЕД ДОСТАВЕНИТЕ ИЗВЕСТУВАЊА ЗА ПОНИШТЕНИ ПОСТАПКИ ВО ТЕКОТ НА 2009 ГОДИНА. ОВОЈ ПРОБЛЕМ Е НАВЕДЕН И ВО ГОДИШНИОТ ИЗВЕШТАЈ НА ЕВРОПСКАТА КОМИСИЈА ЗА НАПРЕДОКОТ НА РМ, А ОСОБЕНО СЕ ПОСОЧЕНИ ПОНИШТУВАЊАТА НА ГОЛЕМИТЕ МЕЃУНАРОДНИ ТЕНДЕРИ. ВИСОКИОТ ПРОЦЕНТ НА ПОНИШТУВАЊЕ Е ЗАГРИЖУВАЧКИ АКО СЕ ИМА ПРЕДВИД ДЕКА ТОА МОЖЕ ДА ПОСЛУЖИ КАКО ЗАКОНСКИ ОПРАВДАНА ОСНОВА ЗА ПРИМЕНА НА ПОСТАПКАТА СО ПРЕГОВАРАЊЕ. ПОНИШТУВАЊАТА НАЈЧЕСТО СЕ ДОЛЖАТ НА НЕСТРУЧНО ИЗРАБОТЕНАТА ТЕНДЕРСКА ДОКУМЕНТАЦИЈА И НА ЛОШО НАПРАВЕНАТА ЕВАЛУАЦИЈА. СЕТО ОВА ПРИДОНЕСУВА ЗА ГУБЕЊЕ ВРЕМЕ, ПАРИ И ДОВЕРБА КАЈ ЕО.

Висок е процентот на поништени постапки - речиси секоја четврта! Од вкупно 160 мониторирани постапки, целосно се поништени 36, а делумно 4; севкупно, 40 постапки или 25%. Овој загрижувачки тренд го потврдуваат и податоците од ЕСЈН, каде што е утврдено дека во текот на 2009 година се доставени вкупно 1193 известувања за поништени постапки. Дел од овие известувања се однесуваат на постапки кои се спровеле во текот на 2008 година, но затоа пак сè уште не е целосна бројката на поништени постапки во текот на 2009 година. Една груба пресметка укажува дека уделот на поништени постапки во вкупниот број огласи за јавни набавки во текот на 2009 година изнесува околу 17,5%. Ова претставува зголемување на процентот на поништени постапки во споредба со 2008 година, кога официјално биле поништени 10,5% од постапките.

Голем број од поништените мониторирани постапки беа големите меѓународни тендери. Тука влегуваат неколкуте поништувања на постапките за: набавка на двокатни автобуси спроведена од страна на Министерство за транспорт и врски, набавка на лаборатории спроведена од Секретаријатот за европски прашања, надградба на собраниската зграда спроведена од Собранието на РМ, изградба на црковниот храм на плоштадот Македонија спроведена од Министерството за култура итн. Сите тие привлекоа

огромен јавен интерес, заинтересираност и учество на меѓународни компании. Поништувањата придонесоа кон создавање негативен имиџ за ДО и кон губење на довербата и интересот за понатамошно учество кај голем број ЕО. Поништувањата како негативна забелешка беа посочени и во последниот извештај на Европската комисија во кој се следи напредокот на РМ во различни области.

Како причина за поништување на мониторираните постапки ДО ги наведуваат алинеите 2, 4, 5, 6, став 1 од членот 169 од ЗЈН, односно дека:

- настанале непредвидливи промени во буџетот на ДО,
- поради непредвидливи и објективни околности се промениле потребите на ДО,
- не била поднесена ниту една прифатлива понуда,
- биле понудени цени и услови за извршување на договорот кои се непоповолни од реалните на пазарот,
- понудувачите не исполнувале некои од минималните критериуми од огласот.

Особоено проблематично е поништувањето на постапките во кои имало по неколку понуди (во неколку поништени постапки биле доставени и по 5 понуди), но комисиите за јавни набавки сите по-

нуди ги оцениле како неприфатливи. Користењето на оваа основа отвора сомнеж дека одредени калкулации на ДО не се исполнени онака како што сакале тие (не постоел начин да се избере „претпочитаниот“ понудувач). Исто така, користењето на основата „биле понудени цени и услови за извршување на договорот кои се понеповолни од реалните на пазарот“ уште еднаш ја потврдува претходно изнесената констатација дека не се врши добро истражување на цените на пазарот пред да се донесе планот за јавни набавки и одлуката за јавна набавка, документи во кои се содржи проценетата вредност (обезбедените средства). Разбирливо и оправдано е поништувањето на постапките по основа на „непредвидливи и објективни околности ги промениле потребите на ДО“, но само кога тие околности се однесуваат на ребалансот (намалениот) буџет, чин во кој повеќето ДО имаат мало влијание.

Има повеќе негативни аспекти поврзани со поништувањето на постапките. Секое поништување значи изгубено време и средства, пред сè за ДО. Утврдените потреби кои треба да се задоволат преку јавните набавки се одлагаат, а корисниците трпат. И ЕО трошат време во подготовка на понудите и средствата поврзани со поднесување на понудата, обезбедување на потребната

документација и гаранција. Но, уште побитно е што со поништување на постапката поради неприфатливост на понудите, се отвора законски дозволената можност за спроведување на постапка со преговарање без објавување оглас. Секое поништување значи одлагање на планираниот рок за набавка и отвора можност под параванот на „итност“ да се оправда склучувањето на договор по пат на преговарање без објавување оглас. Овие постапки со преговарање треба да се применуваат во исклучителни ситуации, затоа што поради нискиот степен на транспарентност, нудат поголеми можности за злоупотреби.



3 ВО НЕДОСТИГ НА ЗАКОНСКИ РОКОВИ, ДО ПРЕМНОГУ ДОЛГО ВРШАТ ЕВАЛУАЦИЈА И НОСАТ ОДЛУКА, А СО ТОА НЕПОТРЕБНО ЈА ОДОЛГОВЛЕКУВААТ ЦЕЛАТА ПОСТАПКА ЗА ЈАВНА НАБАВКА. ВО МОНИТОРИРАНИТЕ ПОСТАПКИ ПЕРИОДОТ ПОТРЕБЕН ЗА ДОНЕСУВАЊЕ НА ОДЛУКА СЕ ДВИЖИ ОД МИНИМУМ 3 ДЕНА ДО 13 МЕСЕЦИ, СМЕТАЈЌИ ОД ЈАВНОТО ОТВОРАЊЕ. ВО ДОМИНАНТЕН ДЕЛ ОД ПОСТАПКИТЕ, ОДЛУКИТЕ ЗА ИЗБОР НА НАЈПОВОЛНА ПОНУДА СЕ ДОНЕСУВАА ВО ВРЕМЕНСКА РАМКА ОД 30 ДО 90 ДЕНА. ОВИЕ ФАКТИ ГОВОРАТ ЗА НЕДОВОЛНАТА ПОСВЕТЕНОСТ И ЕФИКАСНОСТ НА ДО ВО НАБАВУВАЊЕ И ЗАДОВОЛУВАЊЕ НА ПОТРЕБИТЕ. ИСТОВРЕМЕНО, СОЗДАВААТ НЕИЗВЕСНОСТ КАЈ УЧЕСНИЦИТЕ ВО ПОСТАПКИТЕ КОИ ИМААТ ПРОБЛЕМИ ПРИ ЕФИКАСНОТО ПЛАНИРАЊЕ И АЛОЦИРАЊЕ НА СВОИТЕ РЕСУРСИ.

За секој тип на постапка, во ЗЈН се пропишани рокови кои го определуваат минималниот период што треба да протече од моментот на објавување на огласот до моментот на јавното отворање на понудите. Овие рокови, колку и да се чинат предолги за некои постапки, се унифицирани на ниво на ЕУ и не може да се менуваат на национално ниво. Исто така, во ЗЈН е пропишан уште еден рок кој ги обврзува ДО. Имено, ДО треба во рок од 3 дена од донесувањето на одлуката, истата да ја испрати до сите учесници во постапката. Во мониторингот е утврдено дека пропишаните рокови во ЗЈН се почитуваат. Сепак, придржувањето до овие рокови не може да го надомести долгиот временски период кој им е потребен на комисиите да ја извршат евалуацијата, а на одговорните лица да ја донесат одлуката. При преземањето на овие дејствија, ДО се однесуваат прилично „опуштено“. Самите тие креираат амбиент на временско одолговлекување на постапките и на бавно задоволување на сопствените и јавните потреби.

Во ЗЈН не е пропишан рок во кој ДО мора да донесат одлука во врска со конкретната постапка, било да е одлука за избор, било да е одлука за поништување на постапката. Кај мониторираните постапки тој период се движеше од минимум 3 дена до 13 месеци, сметајќи од денот на јавното отворање. Во доминантен дел од постапките, одлуките за избор на најповолна понуда се донесуваа во временска рамка од 30 до 90 дена. Особено проблематично е што овие долги временски периоди се појавуваат и во постапки каде што е вредноста мала, односно во кои единствен критериум е најниска цена. Овој период претставува период на исчекување за ЕО. Тие се во недоумица дали да прифаќаат други деловни можности и да учествуваат на други исти или слични тендери, бидејќи не можат да ги планираат ресурсите (работната сила, производните капацитети, увозот, залихите и сл.). Самото учество на ЕО на одредена постапка за јавна набавка е трошок, но трошокот се зголемува уште повеќе кога изминува непотребно долго време за донесување на одлуката.

4 ЗАКОНСКАТА СЛОБОДА ВО ИЗБОРОТ НА КРИТЕРИУМИТЕ И ЕЛЕМЕНТИТЕ ЗА ДОДЕЛУВАЊЕ НА ДОГОВОРОТ ЧЕСТО ВОДИ КОН ИЗБОР НА НЕСООДВЕТНИ И МАНИПУЛАТИВНИ (СУБЈЕКТИВНИ) КРИТЕРИУМИ И КОН ДОДЕЛУВАЊЕ НА ПРЕГОЛЕМ БРОЈ БОДОВИ ЗА ТИЕ ЕЛЕМЕНТИ. ПРИ ИСТ ПРЕДМЕТ НА НАБАВКА, ДО ПОСТАВУВААТ НЕУНИФИЦИРАНИ (РАЗЛИЧНИ) КРИТЕРИУМИ И ДЕФИНИРААТ РАЗЛИЧЕН БРОЈ НА БОДОВИ. ЧЕСТО СЕ СТАВААТ МАНИПУЛАТИВНИ ЕЛЕМЕНТИ ЗА БОДУВАЊЕ, КАКО ШТО СЕ РОКОТ НА ИЗВЕДБА/ИСПОРАКА ИЛИ ГАРАНТНИОТ РОК. ВАКВИОТ ШИРОК ПРОСТОР НА ДО ВО ОДРЕДУВАЊЕТО НА КРИТЕРИУМИТЕ ЗА ИЗБОР НА НАЈПОВОЛНА ПОНУДА ОСТАВА МОЖНОСТ ЗА СУБЈЕКТИВНОСТ И ЗЛОУПОТРЕБА.

Постојат два типа на критериуми кои задолжително се применуваат во постапките за јавни набавки. Првите се критериуми за утврдување на способноста на ЕО, а вторите се критериуми за избор на најповолна понуда. Со првите се оценува ЕО, а со вторите неговата понуда. Утврдување на способноста на ЕО е првата оценка што ја прави Комисијата за јавни набавки и прв филтер во кој може да дојде до елиминација на ЕО, а со тоа нивните понуди понатаму воопшто да не се евалуираат. Ако ЕО го помине тој филтер, тогаш неговата понуда детално се разгледува и се оценува (се доделуваат бодови) во согласност со избраните критериуми. Честопати во практиката, ДО ги мешаат видовите критериуми и прават забуни со нив. Постојат ситуации, вклучително и во мониторираните постапки, кога одреден критериум се поставува како критериум кој ќе се бодува, иако по својата природа и логика треба да биде услов за учество во постапката, бидејќи е поврзан со самиот ЕО. Таков типичен пример се референтните листи на испораки, кои треба да послужат за утврдување на техничката способност на ЕО, а не да бидат предмет на бодување.

Во согласност со член 160 од ЗЈН, ДО може договорот за јавна набавка да го додели со примена на критериумот „економски најповолна понуда или најниска цена“. Притоа, во ЗЈН и во Методологијата

за изразување на критериумите во бодови се наведени елементите на критериумот „економски најповолна понуда“ (цена, квалитет, технички карактеристики, рок на испорака, начин на плаќање, гаранција на производот итн.) кои ДО може да ги избераат. Меѓутоа, ниту ЗЈН, ниту подзаконските акти не содржат правила или упатства кои критериуми (елементи) треба да се избираат за одредени видови предмети на набавка. Тоа значи дека постои апсолутна слобода при изборот на критериумите и елементите, како и бројот на бодови што може да се дефинира за секој од нив. Тоа во практиката доведува до неунифицираност, која резултира со тоа што за еден ист предмет на набавка, различни ДО избираат комплетно различни, да не речеме противставени критериуми и елементи, и притоа различно ги вреднуваат.

На пример, еден ДО за набавка на возила ги поставил следните елементи како дел од критериумот „економски најповолна понуда“: цена - 90 бодови, рок на испорака - 5 бодови, начин, рок и услови на плаќање - 5 бодови, додека друг ДО ги избрал следните: цена - 55 бодови, технички можности за одржување на возилата - 20 бодови, сигурност на возилата според „краш“ тест (НЦАП) - 15 бодови; каталошки утврдена вредност за средна потрошувачка на гориво - 10 бодови.

Како критериум за доделување на договорот за јавна набавка, ДО многу повеќе го избирале ,економски најповолна понуда', отколку ,најниска цена'. Притоа, соодносот засега изнесува 87% : 13%, во корист на критериумот, економски најповолна понуда'.

Како дел од критериумот ,економски најповолна понуда', може да се стават најразлични елементи кои ќе се бодуваат. Најголемите проблеми поврзани со овој критериум и со елементите кои го сочинуваат е тоа што нивниот избор понекогаш може да значи простор за субјективизам, за манипулации и за фаворизирање на одредени понудувачи. Ова се потврди и во наодите од мониторингот, односно ДО преку дефинирање на критериумите за избор на најповолна понуда, фаворизираат одреден понудувач, овозможувајќи му предност преку поголемо бодирање на цената или на квалитетот. При мониторингот е констатирано дека е големо користењето на манипулативни елементи, како што се рокот на испорака, рокот на плаќање, гаранцијата и референтната листа. Примената на вакви критериуми го доведува во прашање рационалното и ефикасно трошење на средствата.

Колку е проблематичен изборот на критериумите, особено на оние кои се бодуваат, сведочат следните примери од мониторираните постапки. Како критериум за избор на најповолна понуда бил избран ,економски најповолна понуда', при што за цената биле дефинирани 90 бода, додека за квалитетот 10 бода. Набавката ја добил ЕО кој имал многукратно поскапа понуда од најевтината, што зборува за голем простор за манипулација дури и во случај кога за субјективниот елемент, каков што е квалитетот, можеле да се доделат максимум 10 бода. Во друг случај, ЕО ја обжалил постапката во која неговата понуда не е избрана за најповолна иако била поевтина за 22% во однос на најповолната. Добил премал број бодови за квалитет, наспроти максималниот број бодови кои ги добил избраниот ЕО. Ризикот, пак, да се манипулира во изборот на најповолна понуда е евидентиран и во изборот на елементот ,гаранција', кој исто така треба да биде услов за учество во постапката, а не елемент на бодување, во некои случаи добивајќи и до 30 бодови, со што се овозможува фаворизирање на поскапа понуда.

Проблемот со дефинирање на критериумите за избор на најповолна понуда го потврдуваат и ЕО. Голем дел од нивните забелешки се однесуваат токму на изборот

на критериумите, при што забележително е разногласието и противставените гледишта и меѓу самите ЕО. Едни не се согласуваат со изборот на најниска цена како критериум, а други сметаат дека во критериумот ,економски најповолна понуда' клучниот проблем им е субјективноста во бодувањето на квалитетот на производот, односно на услугата.

Противниците на критериумот ,најниска цена' сметаат дека со тоа им се овозможува да го склучат договорот на компании чии стоки и услуги се со далеку послаб квалитет, поради тоа многу побрзо се јавува потреба од нова набавка на истиот предмет и наместо да се заштеди, се прави поголема потрошувачка. Од друга страна, проблемот со кој се соочуваат компаниите кога се вреднува квалитетот на стоките, односно на услугите, е непрецизност во поставување на бодовите. Имено, ДО во најголем дел, наместо да дадат прецизна определба на бодовите за одделните карактеристики на квалитет, практикуваат додавање или намалување на бодовите за квалитет без реална основа. Оваа констатација на компаниите ја потврдуваат и нивните жалби кои најчесто се токму за неправилно извршената евалуација на критериумот ,квалитет'.

5 ТЕНДЕРСКАТА ДОКУМЕНТАЦИЈА ПОНЕКОГАШ СЕ КОРИСТИ КАКО НАЧИН ЗА МАНИПУЛАЦИЈА ВО ПОСТАПКИТЕ ЗА ЈАВНИ НАБАВКИ. СЛАБО СЕ КОРИСТИ МОЖНОСТА ЗА ОБЈАВУВАЊЕ НА ТЕНДЕРСКАТА ДОКУМЕНТАЦИЈА НА ИНТЕРНЕТ-СТРАНИЦА, СО ШТО БИ СЕ СКРАТИЛ РОКОТ ЗА ПОДНЕСУВАЊЕ ПОНУДИ. ПРЕМНОГУ ЧЕСТО СЕ БАРА ПЛАЌАЊЕ НАДОМЕСТОК ЗА ПОДИГНУВАЊЕ ТЕНДЕРСКА ДОКУМЕНТАЦИЈА, И ТОА ВО ИЗНОСИ ОД 500 ДО 6000 ДЕНАРИ. ТЕНДЕРСКИТЕ ДОКУМЕНТАЦИИ СЕ ЧЕСТО ПРЕДМЕТ НА ИЗМЕНИ И ДОПОЛНУВАЊА, ШТО ЗА ПОСЛЕДИЦА ИМА ПРОЛОНГИРАЊЕ НА ПОСТАПКАТА.

Последица од лошо или тенденциозно дефинираната тендерска документација е предвременото откажување на ЕО од учество во постапките, со што се намалува конкуренцијата и поскапуваат јавните набавки. Во неколку од мониторираните случаи и од одговорите на ЕО беше констатирано дека начинот на кој се утврдени критериумите за способност на ЕО и на кој е формулирана техничката спецификација како составни делови на тендерската документација можат да влијаат или влијаеле дискриминаторски и не овозможувале еднаков пристап.

И покрај децидната законска можност, тендерските документи ретко се објавуваат за преземање на веб-страниците на ДО, со што може да се скрати времетраењето на постапката и да се придонесе за заштеда на пари на ЕО. Оваа практика делумно се оправдува со тоа дека доколку таквото електронско објавување на тендерската страница се направи на интернет-страницата на ДО, тогаш нема можност да се утврди кој сè ја презел (симнал) документацијата, и со тоа нема начин евентуално подоцна направените измени и дополнувања да се проследат до тие ЕО. Сепак, доколку тендерската документација и воопшто целата постапка се спроведе преку ЕСЈН, ќе се овозможи евидентирање на ЕО кој ја презел документацијата и испраќање на автоматско известување по е-пошта за секоја направена измена. Освен тоа, член 38 од ЗЈН јасно пропишува дека секоја измена или дополнување на тендерската документација треба да се објави на ист начин како што е објавена првичната тендерска документација (на истата интернет-страница), што потврдува дека оправдувањата на ДО не држат.

Вообичаена практика на ДО е да наплаќаат надомест за подигнување/преземање на тендерска документација. Со новиот ЗЈН, требаше да се стави крај на практиката на барање неоправдано високи износи за подигнување тендерска документација. Затоа, во член 37 од ЗЈН е пропишано дека доколку се бара надомест, тогаш неговата вредност треба да ги покрие реалните трошоци за

умножување и за достава на тендерската документација. За жал, во дури 80% од мониторираните постапки беше баран надомест за подигнување тендерска документација. Притоа, во најголем број случаи надоместокот беше повисок од 1.000 денари, дури и во постапки со мала вредност на предметот на набавката, односно за тендерска документација која не содржи преголем број страници. Со поставување на висок надомест на еден начин се става бариера за поголема конкуренција, затоа што за голем број мали компании тоа се високи трошоци, особено ако се има предвид дека понекогаш се појавуваат истовремено по неколку тендери на кои еден ист економски оператор е заинтересиран да учествува.

Тендерските документи се често предмет на измени и дополнувања, што укажува на тоа дека или се нестручно составени, или се објавени пребрзо, без претходно да бидат финализирани сите аспекти. Секоја измена ги зголемува комуникациските трошоци, но што е уште поважно, дополнително ја пролонгира веќе започнатата постапка, затоа што ако се работи за покрупни промени, тогаш ДО е должен да го продолжи крајниот рок за доставување понуди и за јавно отворање. Во одредени мониторираните постапки, направени се суштински и недозволените измени непосредно пред истекот на рокот, без притоа да се пролонгира датумот за доставување понуди.



6 ПРЕМНОГУ ЧЕСТО СЕ БАРА БАНКАРСКА ГАРАНЦИЈА НА ПОНУДАТА. РЕЧИСИ СЕКОГАШ СЕ БАРА НАЈВИСОКИОТ ДОЗВОЛЕН ИЗНОС (3% ОД ВРЕДНОСТА НА ПОНУДАТА), ШТО Е ПРОБЛЕМАТИЧНО ЗА ДЕЛ ОД ЕО И МОЖЕ ДА ДОВЕДЕ ДО НАМАЛУВАЊЕ НА КОНКУРЕНЦИЈАТА.

Заради заштита на ДО од учество на несериозни понудувачи или од доделување на договорот за јавна набавка на понудувач кој манипулира и ќе отстапува од она што е утврдено во договорот за јавна набавка, со ЗЈН се предвидува можност за ДО од понудувачите да бараат доставување банкарска гаранција. Иако во ЗЈН е предвидено висината на банкарската гаранција на понудата да не изнесува повеќе од 3% од вредноста на понудата, во практиката вообичаено се бара токму највисокиот износ од 3%. Оваа практика ги става во неповолна положба голем дел од ЕО, особено оние кои учествуваат на повеќе постапки истовремено. Исто така, ДО најчесто бараат гаранцијата за квалитетно извршување на договорот да изнесува 15% од вредноста на склучениот договор, што е максималниот износ предвиден со ЗЈН.

Во мониторираниот примерок на јавни набавки, банкарска гаранција е побарана во преку 60% од постапките. Во најголем број случаи, станува збор за максималниот износ од 3% од вредноста на понудата.

Барањето банкарски гаранции е неспорна потреба, со оглед на лошото искуство кое ДО го имаат со несериозни понудувачи, кои се откажуваат пред склучувањето на договорот или пак лошо ги реализираат склучените договори. Сепак, барањето на највисокиот можен износ во речиси секоја постапка нема оправдување. Особено во секторите во кои играчите се однапред познати, што значи дека не постои ризик затоа што се во прашање сериозни и реномирани компании. Освен тоа, барањето банкарска гаранција да гласи на највисокиот дозволен износ за постапките мали по вредност или за постапки во кои се очекува учество на мали претпријатија е проблематично и на уште еден начин може да придонесе кон намалување на конкуренцијата.

7 СЛАБА ПРИМЕНА НА ЕЛЕКТРОНСКИТЕ ЈАВНИ НАБАВКИ, КОИ БЈН, СО ПОДДРШКА ОД УСАИД, ГИ ВОВЕДЕ СО ЦЕЛ СПРОВЕДУВАЊЕ НА СИТЕ ДЕЈСТВИЈА ОД ПОСТАПКИТЕ ЗА ЈАВНИ НАБАВКИ СО КОРИСТЕЊЕ НА ЕЛЕКТРОНСКИ СРЕДСТВА (ON-LINE) И ОСТВАРУВАЊЕ НА ПОГОЛЕМА ЕФИКАСНОСТ И ПАРИЧНИ ЗАШТЕДИ, ОСОБЕНО ДОКОЛКУ СЕ КОРИСТАТ ЕЛЕКТРОНСКИ АУКЦИИ. НИВОТО НА КОРИСТЕЊЕ НА ЕСЈН ВО ТЕКОТ НА 2009 ГОДИНА Е 2,5%, ОДНОСНО ПРЕКУ ЕСЈН СЕ СПРОВЕДЕНИ 170 ПОСТАПКИ ОД ВКУПНО ОКОЛУ 6800 ПОСТАПКИ, ОД КОИ ВО 110 СЛУЧАИ БИЛА КОРИСТЕНА Е-АУКЦИЈА (1,6%). ПРИ АНАЛИЗАТА COST-BENEFIT НА 32 СПРОВЕДЕНИ АУКЦИИ, КОНСТАТИРАНО Е ДЕКА Е ОСТВАРЕНА ЗАШТЕДА ОД 1,2 МИЛИОНИ ЕВРА. ОВА УКАЖУВА ДЕКА ДО РЕТКО СЕ РЕШАВААТ ДА ГИ КОРИСТАТ ПРЕДНОСТИТЕ НА ЕДЕН ВАКОВ СИСТЕМ, СЕ ДОДЕКА НЕГОВОТО КОРИСТЕЊЕ Е НА ДОБРОВОЛНА ОСНОВА, ИАКО НИВНОТО КОРИСТЕЊЕ ПРИДОНЕСУВА ЗА ОСТВАРУВАЊЕ ЗАШТЕДИ.

Во своите стратегиски документи, ЕУ има воспоставено неколку цели, меѓу кои најзначајни се 100% електронска (онлајн) достапност на информациите за јавни набавки и 50% примена на електронски средства при спроведување на постапките за јавни набавки. Крајниот рок за остварување на овие цели е поставен за 2010 година. Со оглед на тоа што аспирациите на РМ се влез во ЕУ и следење и прифаќање на нивното законодавство и развојни тенденции, РМ се реши да биде меѓу првите држави кои ќе се стремат да ја остварат оваа цел во областа на јавните набавки. Правната рамка и софтверската апликација во РМ за спроведување на е-набавки е одамна воспоставена. Поточно, сеопфатниот Електронски систем за јавни набавки (ЕСЈН) функционира од 1 јануари 2008 година.

Само мал дел од ДО ја согледаа предноста од користење на ваков систем, а поголемиот дел од ДО сè уште системот го третираат како „далечна иднина“. БЈН, во соработка со Проектот на УСАИД за е-Влада, само во текот на 2009 година има спроведено 30 обуки и презентации, главно наменети за претставници на ДО. Овие обуки ги посетиле околу 2000 учесници, што значи дека нивото на запознаеност и обученоста на крајните корисници е подигнато. Во текот на 2009 година, ЕСЈН

го користеле 30 ДО од вкупно околу 1000, при што за 10-ина од нив може да се констатира дека го користат редовно.

СИТЕ ОВИЕ БРОЈКИ УКАЖУВААТ НА • СЛЕДНИТЕ ФАКТИ:

- воспоставени се сите неопходни предуслови за користење на системот, кои вклучуваат бесплатно користење на сеопфатна софтверска апликација, одржани бројни практични обуки за корисниците од ДО и достапност на техничка поддршка,
- остварени се солидни заштеди на планираните средства кај оние ДО кои спровеле електронски аукции,
- слабо користење на систем кој овозможува бројни предности, вклучително и зголемување на транспарентноста, што за поголемиот број ДО е очигледно нешто што не сакаат да го постигнат. Ова ја доведува во прашање способноста и подготвеноста на ДО да ја остварат законската обврска преку е-аукција да набавуваат 30% од проценетата вредност на јавните набавки во текот на 2010 година.

8 ГОЛЕМ Е ПРОЦЕНТОТ НА СПРОВЕДЕНИТЕ ПОСТАПКИ ВО КОИ ИМА МАЛ СТЕПЕН НА ТРАНСПА-РЕНТНОСТ И ПРИМЕНА НА ПРАВИЛАТА ЗА ЈАВНИ НАБАВКИ, А ГОЛЕМА МОЖНОСТ ЗА МАНИПУЛАЦИИ. ВО ТЕКОТ НА 2009 ГОДИНА, ПРЕКУ ПОСТАПКИТЕ СО ПРЕГОВАРАЊЕ БЕЗ ПРЕТХОДНО ОБЈАВУВАЊЕ ОГЛАС (НЕПОСРЕДНИ СПОГОДБИ) СЕ СКЛУЧЕНИ 719 ДОГОВОРИ. ПРИМЕНАТА НА ОВИЕ ПОСТАПКИ СЕ ПРАВДА СО ИТНОСТ ИЛИ СО ДОПОЛНИТЕЛНИ ИСПОРАКИ. ДОДЕЛЕНИТЕ ДОГОВОРИ ЗА НАБАВКА НА Т.Н. НЕПРИОРИТЕТНИ УСЛУГИ (УСЛУГИ ЗА ПРИВРЕМЕНО ВРАБОТУВАЊЕ, ТРАНСПОРТНИ, ХОТЕЛСКИ, УГОСТИТЕЛСКИ, ПРАВНИ И СЛ.), ВО КОЈ СЕ ПРИМЕНУВААТ МАЛ БРОЈ ПРАВИЛА ОД ЗЈН, СЕ ВО ВРЕДНОСТ ОД ПРЕКУ 15 МИЛИОНИ ЕВРА.

Голем број на склучени договори по пат на постапки со преговарање без објавување оглас. Едноставноста и брзината се веројатно главните причини за поголемиот број договори за јавни набавки со преговарање без претходно објавување оглас во однос на претходните две години. Нивниот број во 2008 година изнесува 1028, а во 2009 година, според сè

уште неофицијалните податоци, нивниот број изнесува 719 склучени договори. Сепак, со оглед на нетранспарентноста на државните органи, и овие податоци добиени од ЕСЈН треба да се земат како нецелосни. проблемот со овие постапки е во тоа што тие содржат повеќе можности за вршење манипулации при јавните набавки, како што се: изнаоѓање причина дека тие се вршат во „крајна итност“; дека дополнителните работи не можеле да бидат технички или економски одделени од основниот договор или дека е потребно да се извршат работи што се неопходни за довршување на основниот договор. На тој начин се создава можност за свесно избегнување на внесување соодветни елементи во основниот договор и за елиминирање на конкурентите.

Примената на мал број правила од ЗЈН при набавката на т.н. неприоритетни услуги ја намалува транспарентноста и отчетноста на договорните органи. Разните видови услуги договорните органи можат да ги набавуваат во согласност со член 17 од ЗЈН. Тој ги дели услугите на: „приоритетни“ и останати или „неприоритетни“. За услугите од првата група се применуваат одредбите на ЗЈН што важат за сите останати видови на јавни набавки. За т.н. „неприоритетни“ услуги е пропишан полиберален режим за доделување договори за јавни набавки.

Станува збор за јавна набавка на услуги за привремено вработување, транспортни, хотелски, угостителски, правни, образовни, здравствени, социјални, културни, спортски и други услуги. При нивната набавка, договорните органи немаат обврска да ги применуваат пропишаните рокови и обрасци за нивно објавување, можат да ги модификуваат конкретните правила за спроведување на постапките што се утврдени со ЗЈН итн.

При спроведувањето на таквите постапки потребно е ДО да обезбедат одреден степен на транспарентност и да не ги дискриминираат ЕО. Меѓутоа, практиката потврдува дека поради спецификата и големата флексибилност, кај некои од тие јавни набавки не е можно во целост да се почитуваат тие принципи и во голема мера се остава на ДО да одлучат дали и во колкава мера ќе ги почитуваат. Во практиката тоа е особено случај кога се вршат јавни набавки на услуги со вредност под 20 000 евра. Во текот на 2008 година, биле склучени 1064 договори за јавни набавки на услуги, во вкупна вредност од 4.9 милијарди денари, односно околу 80 милиони евра. Уделот на „неприоритетните“ услуги во вкупно доделените средства за набавка на услуги во 2008 година изнесува 15 милиони евра, односно околу 19%. Не е извршено диференцирање на „неприоритетните услуги“ до и над 20 000 евра.

9 НЕДОСТИГА КОНТРОЛА ВО ТЕКОТ НА СПРОВЕДУВАЊЕТО НА ПОСТАПКИТЕ И ПРИ РЕАЛИЗАЦИЈАТА НА ДОГОВОРИТЕ ЗА ЈАВНИ НАБАВКИ. НЕМА ЗАОКРУЖЕН И ЈАСЕН СИСТЕМ НА НАДВОРЕШНА КОНТРОЛА, ПА ЗАТОА БРОЈНИТЕ ОРГАНИ КОИ ИМААТ ОДРЕДЕНИ НАДЛЕЖНОСТИ (ДЗР, ЈАВНО ОБВИНТЕЛСТВО, ДРЖАВЕН ПРАВОБРАНИТЕЛ...) НАЈЧЕСТО НЕ ПРЕЗЕМААТ НИКАКВИ ДЕЈСТВИЈА ИЛИ, ПАК, ПРЕЗЕМЕНИТЕ ДЕЈСТВИЈА СО КОИ БИ СЕ САНКЦИОНИРАЛО НЕЗАКОНСКОТО РАБОТЕЊЕ И ЗЛОУПОТРЕБИТЕ ВО ОБЛАСТА НА ЈАВНИТЕ НАБАВКИ НЕМААТ ЗАВРШНИЦА. ВО ЗЈН НЕДОСТИГААТ ПРЕКРШОЧНИ ОДРЕДБИ, ПА ПОРАДИ ТОА НЕПОЧИТУВАЊЕТО НА ОДРЕДЕНИ ОБВРСКИ ОД СТРАНА НА ДО ШТО СЕ КОНСТАТИРАНИ ЗА ВРЕМЕ НА МОНИТОРИНГТО (НА ПРИМЕР, НЕДОСТАВУВАЊЕ/НЕОБЈАВУВАЊЕ НА ИЗВЕСТУВАЊА ЗА СКЛУЧЕНИ ДОГОВОРИ) НЕ МОЖЕ ДА СЕ САНКЦИОНИРА.

Во согласност со член 232 од ЗЈН, ДЗР врши ревизија на користењето и трошењето на средствата за јавни набавки од страна на ДО. Во согласност со методологијата на работа и расположливоста на човечките ресурси, ДЗР не е во можност да врши редовни (годишни) ревизии врз сите ДО, туку еднаш во период од 3-4 години. Најголем број неправилности утврдени од страна на ДЗР се однесуваат на дејствијата што претходат или што следат по завршувањето на постапката за доделување на јавна набавка, односно во фазите на планирањето на набавката и реализацијата на договорот. Последната е многу битна фаза, која воопшто не е регулирана со ЗЈН и за која не постојат јасни и цврсто пропишани контролни механизми. Јавното обвинителство, врз основа на примените извештаи од ДЗР за утврдените неправилности и незаконско работење на ДО, многу често не наоѓа основа за кривичен прогон. Во случаите кога има основано сомневање за сторено кривично дело во работењето на ДО, вклучително и во постапките за јавни набавки, Јавното обвинителство бара од МВР да преземе дополнителни истражни дејствија, но најчесто тука запира целата постапка. Преку одолговлекување или недоставување на податоци за бараните истражни дејства, оневозможена е судска разрешница (кривична постапка) на незаконското работење и трошење на јавните средства.

Иако називот Закон за јавна внатрешна финансиска контрола упатува на можна надлежност на внатрешните ревизори и/или Секторот за јавна внатрешна финансиска контрола при Министерството за финансии околу утврдување неправилности во финансиското работење на договорните органи, сепак, целта на овој закон, што го потврдува и досегашната практика, е да се заштити одговорното лице од можни злоупотреби на вработените во органот. Ова значи дека и да се утврди незаконско работење во постапката за јавна набавка, по неа секогаш се постапува интерно во рамките на договорниот орган.

Во согласност со член 207 од ЗЈН, Државниот правобранител може да бара правна заштита во постапките за јавни набавки, но во практиката досега немало интервенции од негова страна.

Во законодавствата на државите за кои проектниот тим направи компаративна анализа (Словачка, Албанија, Словенија, Хрватска и Србија), освен во Словенија, основани се посебни административни тела за следење и за унапредување на процесот на јавни набавки, слично на улогата на БЈН. Но, овие тела имаат и една дополнителна надлежност - да вршат надзор над самиот процес на јавни набавки. При тоа, хрватскиот и српскиот закон за јавни

набавки пропишува надлежност на овие административни тела да отпочнуваат прекршочна постапка, додека пак во Словенија, оваа надлежност ја има Националната ревизорска комисија. Законот во Албанија предвидува посебно тело – застапник (адвокат) за јавни набавки – кое исто така врши надзор врз јавните набавки во интерес на ЕО. Во согласност со нашиот ЗЈН, вакви надлежности не му се доделени на БЈН или на некој друг постоечки орган.

Во законите на сите споменати земји, предвидени се прекршочни одредби за непочитување на одредени одредби од законите, што повторно не е случај со нашиот ЗЈН. На тој начин, непочитувањето на обврските пропишани во ЗЈН од страна на ДО останува несанкционирано. Знаејќи дека, макар и да не се придржат до законските рокови или обврски за известување, нема да следат санкции, одредени ДО имаат прилично лабав и несериозен пристап кон исполнувањето на обврските, што беше утврдено при мониторингот.

10 ЗАБРЗАН Е ПЕРИОДОТ НА ОДЛУЧУВАЊЕ ПО ЖАЛБИТЕ ОД СТРАНА НА ДКЖЈН. ЗГОЛЕМЕН Е БРОЈОТ НА УВАЖЕНИ ЖАЛБИ (СЕКОЈА ЧЕТВРТА) ОД СТРАНА НА ДКЖЈН. ЗГОЛЕМЕНИОТ БРОЈ УВАЖЕНИ ЖАЛБИ УКАЖУВА НА ФАКТОТ ДЕКА ДО СЕ ПОВЕЌЕ ГИ ПРЕКРШУВААТ ЗАКОНСКИТЕ ОДРЕДБИ. ДКЖЈН ОД АПРИЛ 2009 ПРЕСТАНА ДА ГИ ОБЈАВУВА РЕШЕНИЈАТА НА ИНТЕРНЕТ, СО ШТО ЈА НАМАЛИ ТРАНСПАРЕНТНОСТА.

2009 беше прва целосна година од работењето на новата по статус, состав и надлежности Државна комисија за жалби по јавни набавки (ДКЖЈН). Во согласност со претходниот ЗЈН, второстепената комисија која одлучуваше по жалбите не беше професионална и работеше во состав на Владата. Работата на оваа комисија беше многу неефикасна (се чекаа неколку месеци за донесување на одлука) и речиси целосно зависна од Владата. Од тие причини, во новиот ЗЈН се пропиша дека за жалбите во постапките за јавни набавки ќе одлучува комисија која ќе ја избира Собранието на РМ, чиј состав ќе биде професионален и ќе исполнува одредени критериуми и услови. Дури кон крајот на 2008 година, ДКЖЈН се формираше и започна со работа. Новото законско

решение овозможи периодот на решавање по жалбите драстично да се намали, што е потврдено од разговорите со учесниците во постапките, пред сè со ЕО, и од самиот мониторинг на постапките. Од тој аспект е забележан напредок и е воспоставен поефикасен механизам за правна заштита (жалбена постапка).

Загрижува состојбата дека ЕО не секогаш се решаваат да ги обжалат дејствијата и одлуките на ДО. Како главни причини за невложување жалби дури и во случаи кога ЕО имаат забелешки на законитоста на постапката се наведуваат:

- високите административни трошоци – со новиот ЗЈН се воведе плаќање одреден надомест за земање на жалбата во обработка кој се движи од 100-400 евра во зависност од вредноста на предметот на набавката. Ова решение од една страна влијаеше кон намалување на бројот на поднесување целосно неосновани жалби кои непотребно ја одолговлекуваа постапката, но од друга страна придонесоа кон одредено ниво на одбивност на ЕО кон вложувањето жалби, дури и кога сметаат дека се направени одредени повреди во постапката, и
- стекнатата недоверба кон оние што одлучуваат во втор степен – имајќи ја

предвид неефикасноста и пред сè, видовите решенија кои ги носеа претходните второстепени комисији, ЕО немаат доверба дека вложената жалба ќе им биде уважена и дека ќе го заштитат своето право.

Сепак, статистичките податоци укажуваат дека бројот на поднесени жалби повторно бележи тенденција на пораст во однос на почетниот период на работа на ДКЖЈН.

ДКЖЈН сè почесто ги наоѓа жалбите за основани и ги уважува – се уважува секоја четврта жалба. Ова укажува на фактот дека договорните органи сè повеќе ги прекршуваат законските одредби, односно прават грешки во постапките. Најчести причини за обжалување на постапките и најголеми повреди во постапките се констатирани во фазата на евалуација, во која комисиите детално ги разгледуваат понудите и доделуваат бодови врз основа на претходно утврдените критериуми. Во оваа фаза многу често се случува добар дел од понудите да се отфрлат од формални причини. Вообичаено, како и порано, во одлуката која ја добиваат ЕО се наведува дека во согласност со тендерската документација, а по спроведената оценка на понудите, била избрана одделна понуда, без да се образложуваат елементите врз

основа на кои е таа заснована, или од кои причини биле одбиени другите понуди. Ова кај ЕО создава сериозно сомневање дека постои крајна субјективност при оценување на понудите. Исто така, комисиите не ја почитуваат законската одредба за образложување на причините за избор или за неприфаќање на понудите. Наспроти одредбите од членот 168 од ЗЈН, кои гарантираат образложение за причините за отфрлање или неизбор на понудата, известувањата за избор на најповолна понуда и натаму не содржат подетални информации. Најголем број пропусти и неправилности во постапките се направени од ДО на локално ниво, а особено од основните и од средните училишта, градинките и здравствените установи, додека пак на централно ниво најголеми пропусти се забележуваат кај ДО од областа на здравството, особено кај клиниките и кај специјализираните здравствени установи.

ДО честопати не ја почитуваат законската обврска во рок од 5 дена од приемот на жалба од ЕО да ја испратат целокупната документација поврзана со таа постапка до ДКЖЈН. Од информациите кои го добивме од ДКЖЈН, честопати оваа обврска не се почитува, а има и неколку предмети во кој е поништена целата постапка за јавна набавка по оваа основа. За да дојде до почесто поништување на постапката по

оваа основа и на еден начин, до казнување и дисциплинирање на ДО, потребно е да биде поднесено барање од жалителот. За жал, жалителот нема официјален начин да дознае дали ДО ја испочитувал обврската и се придржал до рокот.

ДКЖЈН престана да ги објавува одлуките по жалбите на веб-локација, а досега не е искористена ниту законската можност одлуките да ги објавува во „Службен весник“. Во согласност со член 224 од ЗЈН, ДКЖЈН има обврска да ги објавува решенијата по жалби на веб-страницата на БЈН. Во првиот квартал од 2009 година, ДКЖЈН доследно ја почитуваше оваа обврска и ги објавуваше сите одуки на веб-страницата на БЈН. Но, во преостанатите 9 месеци од 2009 година, ДКЖЈН ја прекина оваа оваа практика и законска обврска. Оправдувањето на ДКЖЈН за ваквиот чин е дека немале доволно време и ресурси да ја применуваат оваа обврска, но дека од 1 јануари 2010 целосно ќе ја почитуваат обврската и ќе ги објавуваат сите одлуки интегрално или во скратена верзија на својата веб-страница. Со необјавувањето на одлуките воедно се намали и транспарентноста во жалбената постапка и јавноста е лишена од можноста да добие повеќе информации за одлуките кои ги носи ДКЖЈН.

3 ДЕТАЛНИ ПРЕПОРАКИ ЗА ПОДОБРУВАЊЕ НА СИСТЕМОТ ЗА ЈАВНИ НАБАВКИ

- Во ЗЈН да се вградат прекршочни одредби, каква што е практиката во повеќето држави од регионот и пошироко - Да се воведат правни механизми, пред сè санкции, кои би се изрекувале против ДО кои не ги почитуваат обврските што произлегуваат од ЗЈН (на пример за необјавување на известување за склучен договор за јавна набавка). Санкциите може да ги опфатат и органите кои во текот на контролата на постапката не соработуваат меѓусебно, односно не ги доставуваат бараните информации и не постапуваат во согласност со своите надлежности во одреден рок.

- Во ЗЈН да се изврши попрецизно дефинирање на условите под кои може да се поништи постапката и да се воведе обврска за објаснување и аргументирање на неприфатливоста на понудите - Треба да се стесни широко поставената законска рамка за поништување на постапката за јавна набавка. За да се зголеми процентот на успешни постапки за јавни набавки треба да се размисли и за воведување на контроли на

основаноста при поништување на постапките и санкции за членовите на комисиите ако се утврдат субјективни пропусти.

- Во ЗЈН треба да се определи рок за донесување одлука за избор или за поништување, кој ќе започне да тече од моментот на јавното отворање - Заради поголема брзина и ефикасност на постапката, како и со цел економските оператори да не бидат во неизвесност и со врзани финансиски средства, треба да се определи законски рок за донесување на одлука. Тој може да биде различен, во зависност од вредноста на постапката или од бројот на понудувачите.

- ДО да ја почитуваат законската обврска за испраќање на образложени известувања до учесниците во постапката, цел за која може да се пропише унифициран образец за известување со детален приказ на начинот на евалуација и на донесената одлука - Оваа препорака треба да ја применуваат ДО кога

до учесниците во постапката ја испраќаат одлуката за избор или за поништување на постапката. На тој начин ќе се добие појасна слика зошто одредена понуда е отфрлена или не е избрана за најповолна. Ако не е возможно испраќање на извештајот од спроведена постапка, тогаш да се размисли за пропишување на образец за известување, во кој детално ќе се прикаже начинот на евалуација.

- Да се дополни методологијата за изразување на критериумите во бодови што ја изготвува Министерството за финансии или, пак, БЈН да изработи водич или препораки за избор на критериумите за избор на најповолна понуда - со ова ќе се постигне намалување на сегашната практика на избор на несоодветни манипулативни критериуми и елементи и не унифицираност при набавка на еден ист предмет од различни ДО. Овие правила или препораки треба да утврдат подетален начин на бодување на субјективните критериуми, сè со цел да се намали субјективноста.

- Одредени критериуми да не бидат предмет на бодување, туку да бидат услов за учество – оваа препорака се однесува на ДО кои треба да престанат во групата на критериуми што се бодуваат да ги ставаат оние елементи кои би можело и би требало да се формален услов за учество или критериум за утврдување на способноста на ЕО (референтна листа, гаранција, рок на испорака и сл.).
- ДО да посветуваат повеќе внимание и време при изработка на тендерската документација, пред сè на техничката спецификација, а БЈН да изготви унифицирани обрасци за одредени предмети на набавка – оваа препорака пред сè треба да ја применуваат и се однесува на ДО, но и на БЈН, кое може да изработи стандардизирани обрасци на технички спецификации за одредени предмети на набавка, со цел да се унифицираат описите на тие предмети до онаа мера до која е тоа возможно.
- ДО треба да ги објавуваат тендерските документации на своите веб-

страници или на веб-страницата на ЕСЈН – оваа препорака ДО треба почесто да ја применуваат, но доколку нема практичен ефект, предлагаме да биде пропишана законска обврска за задолжително објавување на тендерската документација на интернет страница. Преку ова ќе се овозможи скратување на постапките, побрз увид и пристап до тендерската документација за заинтересираните ЕО, за пошироката јавност, но и за другите ДО;

- Намалување на практиката на наплаќање надомест за преземање тендерска документација – оваа препорака ДО треба почесто да ја применуваат, но доколку нема практичен ефект, предлагаме постоечката одредба во ЗЈН да биде дополнета со утврдување на максималниот износ што може да се наплаќа за преземањето тендерска документација;
- Висината на банкарската гаранција да не се определува секогаш на максималните 3% од вредноста на понудата – оваа препорака ДО треба

почесто да ја применуваат, при што банкарската гаранција да не ја поставуваат како формален услов за учество во речиси секоја можна постапка.

- ДО почесто да го користат ЕСЈН, како систем кој овозможува остварување на основните принципи во јавните набавки – Досега вложените средства во развивање и имплементација на ЕСЈН треба да се оправдаат со негово зголемено користење, што ќе придонесе да се почувствуваат предностите кои ги нуди: брзина, ефикасност, транспарентност. Воедно, потсетуваме на законската обврска во 2010 година 30% од планираните средства за јавни набавки да се доделат преку спроведување на е-аукција.
- БЈН треба да изврши анализа на опфатноста, законската целесобразност, транспарентноста и конкурентноста и, ако оцени дека е тоа опортунно, да предложи намалување на флексибилноста за користење на постапките со преговарање, а

одредени видови неприоритетни услуги, врз кои практиката покажува дека е можно да се применат правилата за јавни набавки, да се искористат од оваа група - БЈН треба да воспостави механизам за следење на постапките со преговарање, а самите ДО кои ги спроведуваат овие постапки да го известуваат БЈН за текот на постапката до склучувањето на договорот.

- БЈН да се вклучи во контрола на законитоста на постапките за јавни набавки - Улогата на БЈН треба да се зајакне со вградување на соодветни одредби во ЗЈН, со кои БЈН ќе се овласти да врши надзор над процесот на јавни набавки, односно да издава обврзувачки мислења до ДО. БЈН треба да се овласти да изрекува мерки за запирање на постапката до отстранување на одредени констатираны недостатоци во постапката за јавни набавки, и тоа во фазата до донесување на одлуката за избор на најповолна понуда.

- Треба да се пропишат правила што ќе ја регулираат фазата на реализација на склучените договори за јавна набавка - во оваа фаза, поради правната празнина, често се констатираат злоупотреби. Во таа насока, треба да се прецизираат надлежностите на сите државни органи кои во моментот имаат

одредени (недоречени) надлежности во контролата на јавните набавки, а пред сè на ДЗР и на Државното правобранителство.

- Треба да се предвиди посебен тип ревизија на јавните набавки - оваа ревизија ќе ја применуваат државните ревизори, што воедно ќе значи и потреба од потесна специјализација на одреден број државни ревизори за јавните набавки. Неопходна е и специјализација на обвинители кои би постапувале само по предмети кои произлегуваат од ревизорските извештаи, како и вработување на економисти, сметководители и други експерти од областа на финансиите во Јавното обвинителство, што ќе ја олесни и ќе ја забрза постапката по извештаите на ДЗР.

- Извештаите на БЈН за системот за јавните набавки посеопфатно да ги анализираат и да ги коментираат сите елементи на јавните набавки - обработката на податоците кои БЈН ги прибира и ги презентира во годишните и во полугодишните извештаи да не биде само квантитативна анализа (збир на статистички податоци), туку и анализа за квалитетот и динамиката на реализацијата на јавните набавки, односно тие треба да вклучат анализи, оценки, коментари, наоди, заклучоци

и препораки во врска со ефикасноста, економичноста и ефективноста на јавните набавки во РМ.

- ДО треба да обезбедат континуитет во работата на лицата кои поминале соодветни обуки во областа на јавните набавки - одговорното лице во ДО да не ги менува лицата кои веќе поминале обуки во областа на јавните набавки и кои имаат повеќегодишно искуство во нивната практична примена, односно лицата кои на некој начин се специјализирале во оваа област.

- ДКЖЈН треба да продолжи да ги објавува решенијата по жалби на својата веб-страница и да дава детални образложенија за своите одлуки - Оваа законска обврска, која ДКЖЈН престана да ја следи, да се применува доследно, со објавување на решенијата по секоја седница на која се носат решенија.

- Во ЗЈН да се пропише дека ДКЖЈН по службена должност ќе ги поништува обжалените постапки во кои ДО не ја доставиле бараната документација - Со воведување на оваа одредба ќе се „дисциплинираат“ ДО кои не го почитуваат законскиот рок од 5 дена за доставување на списите од предметот (обжалената постапка) и ќе се префрли товарот на иницирање на оваа мерка од жалителот кон ДКЖЈН, која има подобар увид дали ДО го запазува рокот.