МОНИТОРИНГ НА ПРОЦЕСОТ НА ЈАВНИ НАБАВКИ ВО РМ

ВТОР КВАРТАЛЕН ИЗВЕШТАЈ

FOUNDATION OPEN SOCIETY INSTITUTE MACEDONIA
ФОНДАЦИЈА ИНСТИТУТ ОТВОРЕНО ОПШТЕСТВО МАКЕДОНИЈА

Center for Civil Communications
Центар за граѓански комуникации

Мониторинг на процесот на јавни набавки во РМ
Втор квартален извештај

Издава:
Фондација институт отворено општество – Македонија

FOUNDATION OPEN SOCIETY INSTITUTE MACEDONIA
ФОНДАЦИЈА ИНСТИТУТ ОТВОРЕНО ОПШТЕСТВО МАКЕДОНИЈА

За издавачот:
Владимир Милчин, извршен директор

Подготвил:
Центар за граѓански комуникации, Скопје

Уредници:
Фани Каранфилова Пановска
Кире Миловски

Лектура:
М-р. Татјана Б. Ефтимоска

Ликовно-графичко обликување:
Тони Васиќ

Печати:
Бато и Дивајн

Тираж:
250 примероци

CIP - Каталогизација во публикација
Национална и универзитетска библиотека „Св. Климент Охридски“, Скопје
35.073.53:005.584.1(497.7)“2009”
МОНТОРИНГ на процесот на јавни набавки во РМ : прв квартален извештај, - Скопје : Фондација Институт отворено општество - Македонија, 2009. - 36, 33 стр. ; 22 см

Насл. стр. на припачениот текст: Monitoring of the implementation of the public procedures in the Republic of Macedonia : second quarterly report. - Обата текста меѓусебно печатени по спротивни насоки . - текст на мак. и англ. јазик

ISBN 978-608-218-011-3

а) Јавни набавки - Мониторинг - Македонија - 2009
COBISS.MK-ID 78808842

КВАРТАЛЕН ИЗВЕШТАЈ
ЗА РЕЗУЛТАТИТЕ ОД МОНИТОРИНГОТ
НА ПРОЦЕСОТ НА ЈАВНИ НАБАВКИ ВО РМ
(НА ЦЕНТРАЛНО НИВО)

јуни 2009

2 МОНИТОРИНГ НА ПРОЦЕСОТ НА ЈАВНИ НАБАВКИ ВО РМ

СОДРЖИНА

Клучни забелешки 7

Цели и методологија 9

Извештај од кварталниот мониторинг на постапките за јавни набавки 11

Наоди за постапките за јавни набавки од длабинските интервјуа со економските оператори 19

Анализа на постапките пред Државната комисија за жалби по јавни набавки 24

Наоди од економските оператори за жалбената постапка 28

Анализа на постапките за јавни набавки во 2008 година 30

2 МОНИТОРИНГ НА ПРОЦЕСОТ НА ЈАВНИ НАБАВКИ ВО РМ

КЛУЧНИ ЗАБЕЛЕШКИ

Висок процент на поништени постапки за јавни набавки. Дури 15% од постапките за јавни набавки кои беа предмет на мониторингот се поништени со одлука на договорните органи. Овој висок процент на поништување е загрижувачки ако се има предвид дека тоа може да послужи како законски оправдан аргумент за примена на постапката за преговарање без објавување на оглас.

Широкиот простор на договорните органи во одредувањето на критериумите за избор на најповолна понуда остава можност за субјективност и злоупотреба. Во наодите од мониторингот се потврдува ризикот – договорните органи, преку дефинирање на критериумите за избор на најповолна понуда, да фаворизираат одредена фирма, овозможувајќи ѝ предност преку поголемо бодирање на цената или на квалитетот.

Одолговлекување на донесувањето на одлуката за избор на најповолна понуда и до 100 дена. Кај 17,5% од анализираните постапки за јавни набавки, одлуката за избор на најповолна понуда не е донесена ниту по изминати 100 дена од денот на отворање на понудите. Самите договорни органи креираат амбиент на временско одолговлекување на постапките за јавните набавки.

Тендерската документација понекогаш се користи како начин за манипулација во постапките за јавни набавки. Последица од лошо или тенденциозно дефинирана тендерска документација е предвремено откажување на економските оператори од учество во постапките, со што се намалува конкуренцијата и поскапуваат јавните набавки.

Исклучително мал број на постапки кои се спроведуваат преку електронскиот систем на јавни набавки (е-аукција). Уделот на е-аукциите во вкупниот број на постапки за кои се објавени огласи во периодот од јануари до март е минимален (0,65%), што ја доведува во прашање способноста и подготвеноста на договорните органи да ја остварат законската обврска – преку е-аукција да набавуваат 30% од проценетата вредност на јавните набавки во 2010 година.

Високите банкарски гаранции се проблематични за фирмите. Во мониторираниот примерок на јавни набавки, банкарска гаранција е побарана во 62,5% од постапките и во најголем број случаи, станува збор за максималната сума за гаранција од 3% од вредноста на набавката.

Учесниците во тендерите не добиваат образложение за донесените одлуки за избор на најповолна понуда. Нема напредок во содржината на известувањата за изборот на најповолната понуда. Онаму каде што нема транспарентност и отчетност, се отвора простор за сомнеж и обвинувања за корупција.

Одолговлекување на реализацијата на доделените договори за јавни набавки и доцнење со исплата на парите. Со ова им се задава директен удар на фирмите, односно се намалува нивната ликвидност и им се оневозможува добро да го планираат и да го организираат работниот процес.

Економските оператори го оценуваат со просечна оценка 2,93 спроведувањето на постапките за јавни набавки. Ваквата оценка е добиена од понудената скала на оценување од 1 (најлоша) до 5 (најдобра).

Државната комисија за жалби по јавни набавки (ДКЖЈН) донела мал број решенија со кои се поништуваат првостепената одлука и постапката на договорниот орган. ДКЖЈН најчесто дава решенија за неоснованост на жалбите, проследени со многу кратко и недоволно образложение.

Економските оператори доставуваат мал број на жалби. Како причини за невложување на жалба дури и во случаи кога имаат забелешки на законитоста на постапката, фирмите ги наведуваат високите административни трошоци и недовербата која ја имаат во оние што одлучуваат во втор степен.

Растат бројот и вредноста на склучените договори со постапки за преговарање без објавување на оглас во 2008, во однос на 2007 година. Преку нетранспарентната постапка – преговарање без претходно објавување на оглас, во 2008 година се склучени 1028 договори во вредност од околу 1,5 милијарда денари (повеќе од 24 милиони евра), што е за 73%, односно за 10 милиони евра повеќе од 2007 година.

ЦЕЛИ И МЕТОДОЛОГИЈА

Центарот за граѓански комуникации од Скопје, во периодот од ноември 2008 до ноември 2009 година, го анализира 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 РМ 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 Република Македонија е направена врз основа на мониторинг на избран примерок на постапки; анализа на жалбениот процес; серија длабински интервјуа со економските оператори и анализа на сумарните податоци на Бирото за јавни набавки.

Избраниот примерок кој беше предмет на мониторинг се состои од 40 постапки за јавни набавки на договорни органи на централно ниво, за чие спроведување повиците беа објавени во „Службен весник“, во периодот од јануари до март 2009 година. Мониторингот започнуваше од објавите на повиците, преку присуство на јавните отворања, до собирање на податоци за текот на постапката преку структурирани прашалници кои им се доставуваа и на договорните органи, и на економските оператори.

Анализата на жалбениот процес е направена врз основа на решенијата донесени од Државната комисија за жалби по јавни набавки (ДКЖЈН), во периодот од јануари до март 2009 година, кои се објавени на веб-страницата на Бирото за јавни набавки.

Во изработката на оваа анализа беа користени и наодите од длабинските интервјуа спроведени со 43 економски оператори во текот на април и мај 2009 година. Најголем број од интервјуираните економски

оператори имаат големо искуство во поглед на учество на тендери, односно најмалку 2-3 пати месечно учествуваат во постапките за јавни набавки со поднесување понуди. Ова говори дека добиените одговори, забелешки и предлози треба сериозно да се земат предвид, затоа што се добиени од искусни фирми, кои добро ја познаваат и ја практикуваат проблематиката и чие секојдневно работење е детерминирано од правилното спроведување на постапките.

Овој квартален извештај содржи и анализа на процесот на јавните набавки за цела 2008 година, за што се искористени податоците од последниот извештај на Бирото за јавни набавки, објавен во јуни 2009 година.

Извештајот е изработен во соработка и со финансиска поддршка на ФИООМ.

ИЗВЕШТАЈ ОД КВАРТАЛНИОТ МОНИТОРИНГ НА ПОСТАПКИТЕ ЗА ЈАВНИ НАБАВКИ

Висок процент на поништени постапки за јавни набавки.

Дури 15% од постапките за јавни набавки кои беа предмет на мониторинг се поништени со одлука на договорните органи. Во одлуките за поништување државните институции констатираа дека ниту една доставена понуда не е прифатлива, и покрај тоа што во поголемиот дел од овие постапки бројот на учесници се движеше од 3 до 7 економски оператори, односно фирми. Наспроти ова, во 12,5% од постапките понуда е добиена само од една фирма и со неа е склучен договор за јавна набавка, иако станува збор за стоки и услуги за кои повеќе економски оператори можеле да достават понуди. Произлегува дека договорните органи полесно се одлучуваат која е најповолна понуда кога имаат само една понуда, отколку кога имаат понуди од повеќе економски оператори. Овие факти иницираат сомнеж кај економските оператори дека во одредени случаи тендерите се поништуваат бидејќи не се оствариле одредени калкулации на договорниот орган.

Високиот процент на поништувања на јавните набавки е загрижувачки ако се има предвид дека тоа може да послужи како законски оправдан аргумент за примена на постапката за преговарање без објавување на оглас. Притоа, на договорниот орган можат да му стојат на располагање две законски дадени алтернативи за склучување на директен договор. Првата, дека не е добиена ниту една прифатлива понуда во отворената постапка, и втората, поништувајќи го тендерот, да се доведе во ситуација со итност да го оправда склучувањето на директен договор со фирма што самиот ќе ја избере, без какво било почитување на принципот јавност и транспарентност како гарант за рационалност во трошењето на јавните пари.

И доколку зад поништувањето на постапката нема скриени мотиви, тоа упатува на нестручност при подготовката на тендерите и резултира со ненавремена набавка и губење на време, пари и доверба кај економските оператори.

Препорака: Стеснување на широко поставената законска рамка за поништување на постапката за јавна набавка. Потребно е попрецизно дефинирање под кои услови и кога може да се поништи постапката и да се наметне обврска да се објасни и да се аргументира зошто ниту една од пристигнатите понуди не е прифатлива.

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.

Широкиот простор на договорните органи во поставувањето на критериумите за избор на најповолна понуда остава можност за субјективност и злоупотреба.

Во постапките за јавни набавки кои беа предмет на мониторингот, најниска цена била критерум за избор на најповолната понуда кај 35% од постапките, а кај преостанатите 65% тоа била економски најповолна понуда, со различно бодирање на одделни критериуми (цена, квалитет, рок на плаќање и сл.). Воедно, критериумот ‚најниска цена' е применет во набавка на лекови и медицински потрошен материјал, информатичка опрема, изградба на училишта и на патишта, набавка на столчиња и клупи за училиштата. Наспроти ова, на квалитетот на производите е ставен акцент при набавка на канцелариски мебел, комуникациски системи, чизми и чевли за униформираните лица, за дизајн и печатење на промотивен материјал.

Во мониторингот е констатирано дека различни договорни органи имаат различни критериуми за избор на исти стоки. На пример, еден договорен орган за набавка на возила ги има следните критериуми: цена – 90 бодови; рок на испорака – 5 бодови; начин, рок и услови на плаќање – 5 бодови, додека друг договорен орган одбира дека критериумите за набавка на возила треба да бидат 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.

Токму овој широк терен што им е оставен на договорните органи за дефинирање на критериумите за

избор на најповолна понуда отвора можност за субјективност во поставување на критериумите и фаворизирање на одредена фирма во зависност од нејзината предност, цена или квалитет.

Проблемот со дефинирање на критериумите за избор на најповолна понуда го потврдуваат и фирмите со кои беа спроведени длабински интервјуа. Голем дел од нивните забелешки се однесуваат токму на изборот на критериумите. Прво, фирмите не се согласуваат со изборот на најниска цена како критериум, а второ сметаат дека во критериумот ‚економски најповолна понуда' клучниот проблем им е субјективноста во бодирањето на квалитетот на производот, односно услугата.

Противниците на критериумот ‚најниска цена' сметаат дека во таков случај се овозможува договорот да биде склучен со фирми 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 фирмите кога се вреднува квалитетот на стоките, односно услугите, е непрецизност во поставување на бодовите. Имено, државните институции, во најголем дел, наместо да дадат прецизна определба на бодовите за одделните карактеристики на квалитетот, практикуваат додавање или намалување на бодовите за квалитет без реална основа. Оваа констатација на фирмите ја потврдуваат и нивните жалби, кои најчесто се однесуваат токму на неправилно извршената евалуација на критериумот квалитет.

Еклатантен пример за вакви проблеми на фирмите е еден тендер вреден повеќе од 600 000, евра кој беше дел од мониторингот. Фирмата која загубила на тендерот во жалбена постапка тврди дека нивната понуда не е избрана за најповолна, иако биле поевтини за 22%. Предноста не ја одржале поради малиот број бодови што ги добиле за квалитетот како економски оператор, наспроти нивните ривали.

Од друга страна, низ мониторингот беше детектиран случај во кој, во набавката на тестови за медицински апарати и лабораториски потрошен материјал со критериумот за избор „најниска цена“, двете фирми кои нудеа најниска цена наместо да бидат избрани, беа

дисквалификувани. Причината за одбивањето е „претходното лошо искуство со стоките купени од нив“.

Трет индикативен пример констатиран во постапките од мониторингот е при набавка на услуги за превоз на патници. Случајот, кој во времето на подготовка на овој извештај стигна и до Управен суд, го поведе незадоволна фирма која тврди дека договорниот орган, при бодирањата на понудата на фирмата која ја фаворизирал, ѝ дал повеќе бодови за делови од понудата што биле пазарно неизводливи.

Сето ова покажува дека практичната примена на бодирањата е проследена со сериозни проблеми.

Препорака: Да се допрецизира методологијата на критериуми за доделување на договорот за јавна набавка, што ја изготвува Министерството за финансии, и БЈН да дефинира препораки за определување на попрецизни критериуми, со цел да се намали субјективноста. Воедно, договорните органи би требало да посветат што е можно повеќе време и внимание на добро дефинирање на тендерската документација, пред сè на техничката спецификација, со цел одредени критериуми да не бидат предмет на бодување, туку само на проверка дали го задоволуваат условот (критериумот). На тој начин, договорните органи ќе го дефинираат критериумот „најниска цена“ како единствен, но ќе бидат осигурени дека во фазата на евалуација (пред бодувањето), понудувачите ги исполнуваат и останатите услови и критериуми за да можат воопшто да бидат бодувани според цената.

Одолговлекување на донесувањето на одлуката за избор на најповолна понуда и до 100 дена. Кај 17,5% од анализираните постапки за јавни набавки, одлуката за избор на најповолна понуда не е донесена ни по изминати повеќе од 90 дена од денот на отворање на понудите. Овој висок процент на постапки во кои не е донесена одлука за избор на најповолната понуда ја засилува констатацијата од првиот квартален мониторинг на јавните набавки, дека во практиката се злоупотребува отсуството на законски краен рок за донесување одлуки за избор на најповолната понуда. Доколку кон овој временски период од 100 дена се додадат роковите за

жалба и времетраењето на жалбениот процес, ќе се дојде до апсурдно долги рокови од објава на огласот до склучување на договорот. Оттука произлегува дека самите договорни органи креираат амбиент на временско одолговлекување на постапките за јавните набавки. Ваквиот однос ги зголемува трошоците на економските оператори како со издадената банкарска гаранција, така и по други основи, во зависност од природата на бизнисот или потеклото на стоките. Во крајна линија, ваквата практика може да ги принуди фирмите во своите понуди да го пресметаат ризикот од одолговлекување на постапките за јавни набавки и да ја зголемуваат цената на стоките, односно услугите со кои се натпреваруваат во постапките.

Препорака: 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, кој може да биде различен, во зависност од вредноста на постапката или бројот на понудувачите

Тендерската документација како начин за манипулација во постапките за јавни набавки.

Продолжува практиката тендерската документација да не се поставува во електронска форма на веб-страниците, туку договорните органи да ја преземаат за соодветен надоместок кој не ретко достигнува и цена од 6.000 денари. Само во 12,5% од постапките тендерската документација се преземаше без надоместок.

Но, освен тоа што го зголемува трошокот на фирмите за учество во јавните набавки, непоставувањето на тендерска документација на веб-страниците на договорните органи го оневозможува и увидот на поширката јавност во постапките. Тоа ќе биде начин за проверка на загрижувачката оценка на фирмите дека тендерската документација и техничката спецификација се многу често нејасни, а некогаш и тенденциозно изработени, и дека во нив нема попрецизна разработка на критериумите за определување на најповолната понуда.

Последици од лошо или тенденциозно дефинирана тендерска документација се предвремено откажување на економските оператори од учество во постапките, со што се намалува конкуренцијата и изборот, лошо и

неправилно спроведување на евалуацијата и изборот на најповолна понуда и во крајна линија, поништување на постапките. Сето ова значи губење на време и пари.

Случај на фаворизирање на одредена фирма преку тендерската спецификација е забележан и во анализираниот примерок, и тоа за набавка на возила во вредност од 1,4 милиони евра. Двајца економски оператори, иако подигнале тендерска документација, предвреме се откажале од учество во јавниот повик со тврдење кое е влезено во записникот од отворањето, дека договорниот орган во последниот можен рок, односно 6 дена пред отворање на понудите, направил суштинска промена на тендерската спецификација и ги оневозможил за учество во постапката.

Препорака: Наспроти децидноста на Законот за јавни набавки во делот на објавување и преземање на тендерската документација и во насока на подобрување на ефикасноста и намалување на трошоците за учесниците, практиката укажува на несоодветна примена на овие одредби. Оттука, треба да се промовира објавување на тендерските документации на веб-страниците, како и намалување на практиката на наплаќање надомест за преземање на тендерската документација во случаи каде што нема реални трошоци.

Исклучително мал број на постапки кои се спроведуваат преку електронскиот систем на јавни набавки (е-аукција).

Во првите три месеци од 2009 година, објавени се само 11 постапки за јавни набавки кои се спроведуваат преку електронскиот систем, од кои 8 од договорни органи на централно ниво. Уделот на е-аукциите во вкупниот број на постапки за кои се објавени огласи во периодот од јануари до март, изнесува минимални 0,65%. Бројот на постапки е премал ако се имаат предвид неколку факти: дека системот е функционален и достапен за користење веќе неколку години; дека за користењето на системот не се потребни никакви дополнителни трошоци, формалности или напредно познавање на ИТ; дека системот го намалува потребното време за спроведување на постапките; дека се подобрува увидот во информациите и дека при користење на е-аукциите се очекува намалување на корупцијата и се зголемува заштедата на буџетски пари.

Препорака: Имајќи предвид дека е-аукците ќе бидат задолжителни од 2010 година, договорните органи мора до крајот на годината да го зголемат бројот на спроведени е-аукции, за да не се соочат со сериозни проблеми следната година.

Високите банкарски гаранции се проблематични за фирмите.

Во мониторираниот примерок на јавни набавки, банкарска гаранција е побарана во 62,5% од постапките. Притоа, иако во Законот за јавни набавки е предвидено висината на гаранцијата да не изнесува повеќе од 3% од вредноста на понудата, во практиката вообичаено се бара токму највисокиот износ од 3%, што става во неповолна положба голем дел од економските оператори, особено оние кои учествуваат на повеќе тендери. Поради овој проблем, голем дел од забелешките на економските оператори се упатуваат и на лимитирање на барањата за банкарска гаранција, како и намалување на износот под законските 3%.

Препорака: За да се создадат услови за поголема конкуренција на фирмите во постапките за јавни набавки, а со тоа да се влијае врз подобрување на квалитетот и поевтинување на стоките и услугите, потребно е договорните органи да одредуваат пониска банкарска гаранција.

Учесниците во тендерите не добиваат образложение за донесената одлука во изборот на најповолна понуда.

Нема напредок во содржината на известувањата за изборот на најповолната понуда. И во 2009 година, фирмите-учеснички во постапките за јавни набавки потврдуваат дека добиваат известување за изборот од страна на комисиите за јавни набавки, но во најголем дел од случаите тоа не содржи образложение за донесената одлука. Со ваквата практика, дел од договорните органи го кршат Законот за јавни набавки, кој е дециден дека во известувањата треба да се наведе име на понудувачот чија понуда е избрана за најповолна и начинот и причините за извршениот избор. Со сегашниот однос на договорните органи значително се намалува транспарентноста, односно можноста на економските

оператори да имаат јасна слика како е спроведена евалуацијата и на кој начин е донесена одлуката. Онаму каде што нема транспарентност и отчетност се отвора простор за сомнеж и обвинувања за корупција. Суштествено е што отсуството на детално образложение за одлуките ги оневозможува и фирмите да подготват добро образложени и поткрепени жалбени наводи.

Препорака: Да се воведе унифициран образец за известување со детален приказ за начинот на евалуација и донесената одлука. Со цел да се зголеми транспарентноста на постапката, останува да се размисли и за ставање на законска одредба за задолжително доставување на извештајот од направената евалуација на понудите до сите учесници.

Одолговлекување на реализацијата на доделените договори за јавни набавки и доцнење со исплата на парите.

Оние економски оператори чија понуда е избрана за најповолна и склучиле договори со договорните органи се соочуваат со уште една група проблеми, а тоа е одолговлекување на реализацијата на потпишаните договори. На тој начин, се задава директен удар по работењето на компаниите во РМ, односно се намалува нивната ликвидност и им се оневозможува добро да го планираат и да го организираат работниот процес. Иако ЗЈН не го регулира овој сегмент - договорните односи помеѓу договорниот орган и економскиот оператор, сепак, се наметнува потреба овие прашања да добијат поголемо внимание.

Препорака: Важечките прописи кои се применуваат кај овие видови (управни) договори не се доволни, односно потребно е нивно посебно регулирање поради бројните специфичности.

НАОДИ ЗА ПОСТАПКИТЕ ЗА ЈАВНИ НАБАВКИ ОД ДЛАБИНСКИТЕ ИНТЕРВЈУА СО ЕКОНОМСКИТЕ ОПЕРАТОРИ

Главни проблеми со кои се соочуваат економските оператори во постапките за јавни набавки:

ОПИС НА ПРОБЛЕМОТ	ВО %
лошо избрани критериуми за доделување на договорот премногу бодови за критериумот ,цена'	51,2%
нејасно изработена тендерска документација и техничка спецификација	46,5%
неправилно бодирање на понудите и фаворизирање на одредена понуда	39,5%
долг период на донесување на одлуката за избор на најповолната понуда	34,9%
недоволно образложени известувања од договорните органи за избраната понуда	30,2%
одолговлекување на реализацијата на добиениот договор	30,2%
проблеми во наплатата на побарувањето кон договорните органи	30,2%
лошо избрани критериуми за доделување на договорот премногу бодови за критериумот ,квалитет' или друг „субјективен“ критериум	25,6%
неосновано одбивање на жалбата	21,0%
висок износ на банкарската гаранција	18,6%

ОПИС НА ПРОБЛЕМОТ	ВО %
нереални и тешко остварливи критериуми за утврдување на економска-финансиската и техничката способност	14,0%
дефинирање на критериумот ,начин на плаќање'	4,6%
дефинирање на критериумот ,рок на изведба'	2,3%
често поништување на постапката	2,3%
непочитување на тех. спецификации кои се бараат	2,3%
нереално ниско утврдена проценета вредност од ДО	2,3%
немање увид во документите по завршување на постапката	2,3%
наведување на бренд во техничката спецификација	2,3%
висок износ за подигнување на тендерската документација	2,3%
непотребно барање документи чие обезбедување бара време и пари	2,3%
неможност цените да се изразат во странска валута	2,3%
нестручни лица кај ДО	2,3%

Најчестите забелешки на интервјуираните економски оператори се дека не е почитуван законот во постапките за јавни набавки на кои учествувале тие (презеле тендерска документација или поднеле понуда):

Честа забелешка (кај 4 интервјуирани економски оператори) е дека тендерите се однапред наместени, односно дека се фаворизираат одредени економски оператори, што најмногу доаѓа до израз во начинот на кој е изработена тендерската документација и техничката спецификација или преку начинот на кој е извршена евалуацијата. Другите забелешки за непочитувањето на законските одредби не се повторуваат и се однесуваат на:

- документите и понудите што ги поднесуваат економските оператори (фалсификувани бонитети, фиктивни вработувања или вработувања по договор за вршење на времени работи, избор на понудувач чиј производ не ја задоволувал техничката спецификација),
- нееднаков третман на економските оператори или на стоките што се набавуваат (нееднаков третман на домашни и странски стоки, назначување на производителот/квалитетот на стоката),
- проблемите околу изигрување на критериумите за доделување на договорот (при избор на критериумот „економски најповолна понуда“ несоодветно се дефинира соодносот цена-квалитет при што се ставаат 80-90 бодови за цената, што на еден начин значи дека е избран критериумот ‚најниска цена‘; неправилно и субјективно бодување на критериумот ‚квалитет‘)
- неосновано одбивање на жалбата

Просечната оценка која економските оператори ја дале за спроведувањето на постапките за јавни набавки во РМ е речиси добра – 2,93 (на скала од 1-5).

Оваа оценка не треба да се смета за задоволителна. Нереално е да се очекува повеќето економски оператори да го оценат со највисока оцена процесот на јавни набавки во РМ. Но, додека не се постигне скок за една оцена повисоко, односно додека процесот не биде просечно оценет како многу добар, треба сериозно да се работи врз отстранување на посочените проблеми кои делумно произлегуваат од законските решенија, а многу повеќе од лошата практика на договорните органи.

Предлози за измени и дополнувања на Законот за јавни набавки, дадени од интервјуираните економски оператори:

<u>тендерска документација</u>

- да не се бара надомест за подигнување тендерска документација
- да се даде право на увид во техничката спецификација пред уплатата на надомест за подигнување

<u>критериуми за доделување договор за јавни набавки:</u>

- задолжително да се даваат поголем број бодови за критериумот ,квалитет и техничка опременост на ЕО'
- елиминирање или намалување на можноста за избор на „субјективни" критериуми
- елиминирање или намалување на можноста за избор на критериумот ,рок на плаќање'

<u>критериуми за утврдување на способноста на ЕО:</u>

- поедноставни/лесно остварливи критериуми за утврдување на способноста
- да не се бараат референтни листи, поради тоа што содржат деловни тајни
- да не се бараат докази за остварен годишен приход на ЕО
- задолжително барање докази за утврдување на способноста, без оглед на видот на постапката

<u>банкарска гаранција:</u>

- да не се бара банкарска гаранција за понудата
- поретко барање на банкарска гаранција
- да се утврди понизок процент/износ на банкарска гаранција (3 ЕО)
- да може ЕО да бара гаранција од ДО

<u>користење на електронски средства во постапките:</u>

- елиминирање на човековиот фактор при евалуацијата, односно електронска евалуација за добро специфицирани услови
- задолжително спроведување на е-аукција за сите набавки со поголема вредност

<u>јавно отворање:</u>

- задолжително да се читаат сите документи за време на јавното отворање (3 ЕО)
- елиминирање на ЕО кој нема комплетна докумен-

тација уште за време на јавното отворање

- заради поголема ефикасност на јавните отворања, ДО задолжително да им дава копија од финансиската понуда на секој учесник и на тој начин да се избегне читање на цените

посебни секторски правила:

- ЗЈН треба одделно да ги регулира специфичните сектори на набавки
- да се изземат агенциите за привремени вработувања од примената на ЗЈН
- специфични правила за набавките на лекови, особено околу референтните цени кои оневозможуваат конкурентност

дополнителни обврски за ДО:

- да се стави обврска дека ДО мора да нарача одреден процент од набавката (се мисли на рамковни спогодби)
- да се стави рок за донесување на одлуката за избор или за поништување
- да се стават казнени одредби за ДО

Друго:

- намалување на законските основи за поништување на постапката (2 ЕО)
- појасно дефинирање на одредбите кои се однесуваат на делот „група понудувачи“, „поддршка од трет субјект“ и „подизведувач“

АНАЛИЗА НА ПОСТАПКИТЕ ПРЕД ДРЖАВНАТА КОМИСИЈА ЗА ЖАЛБИ ПО ЈАВНИ НАБАВКИ, ЗА ПЕРИОДОТ ЈАНУАРИ-МАРТ 2009 ГОДИНА

Државната комисија за жалби по јавни набавки (ДКЖЈН), во периодот од јануари до март 2009 година, донела 225 решенија/заклучоци, од кои 41 решение за прекинување на постапката, 33 решенија за отфрлање на жалбата, 102 решенија за одбивање на жалбата поради неоснованост, 27 решенија за укинување на првостепената одлука, 11 решенија за поништување на првостепената одлука и 11 решенија во врска со барања за продолжување на постапката.

Најчеста причина за **прекин на жалбената постапка** е тоа што самиот жалител доставил поднесок со кој ја повлекува жалбата. Но, има ситуации (20%) кога самиот договорен орган, по вложената жалба, ја согледал својата грешка и без понатамошна потреба да се води жалбена постапка, ја изменил првичната одлука за избор.

Најчеста причина за **отфрлање на жалбата** (постоење на одредени формални недостатоци на жалбата) е тоа што жалителот не го уплатил, односно не доставил доказ дека го уплатил законски пропишаниот надомест за вложена жалба, а во помал број случаи, причина за отфрлање е ненавремено поднесената жалба.

Најчеста причина за **одбивање на жалбата** е тоа што ДКЖЈН смета дека договорниот орган доследно ја извршил евалуацијата во согласност и со примена на одредбите од ЗЈН и соодветните подзаконски акти, односно дека жалбените наводи со кои се оспорува одлуката за избор или за поништување на постапката немаат основа. Притоа, најголем број жалби се однесуваат на неправилно спроведеното бодување на понудите, односно жалителите сметале дека или избраната понуда не ги задоволува критериумите, или дека нивната понуда е неоправдано послабо оценета.

Добар дел од жалбите се однесуваат на одлуката на договорниот орган да не ја прифати и да не ја евалуира понудата на жалителот. Еден помал дел од жалбите се одбиени како неосновани затоа што не истакнале никакви причини и аргументи во своите жалбени наводи, кои ДКЖЈН би можела да ги разгледа и да донесе соодветна одлука. Конечно, иако голем број економски оператори истакнуваат дека еден од поголемите проблеми во постапките за јавни набавки се содржината на огласите и тендерските документации, сепак мал број од нив решиле да ја обжалат постапката по оваа основа (пропусти во врска со податоците, дејствијата или пропуштањето на преземање дејствија од огласот).

Најчеста причина за **укинување на првостепените одлуки** на договорните органи се неправилно спроведената евалуација, односно погрешната оценка на понудите и придружната документација. Притоа, најразлични се пропустите кои се направени при евалуација на понудите: погрешно доделени бодови поради неземање предвид на одредени документи при евалуацијата, непостапување според напатствијата дадени на ДКЖЈН и сл. Само кај 2 обжалени одлуки се работело за случај каде што одговорното лице на договорниот орган не го прифатил изборот на Комисијата за јавни набавки и донел одлука спротивна на предложената и на извештајот од спроведената постапка. На тој начин, одговорното лице ја прекршило законската одредба која му налага да го прифати изборот на Комисијата за јавни набавки, освен ако не утврди незаконитости во спроведената постапка и извршениот избор.

ДКЖЈН донела мал број решенија со кои се **поништува првостепената одлука и постапка** на договорниот орган. Тоа значи дека во поголемиот број случаи, ДКЖЈН сметала дека не се работи за битни и сериозни пропусти во постапката. Во речиси сите решенија со кои е поништена постапката се наведени различни причини зошто се поништува постапката, односно кој е сторениот пропуст.

Најсериозни пропусти се оние за кои може да се констатира дека договорниот орган не ја познава материјата и процедурата за јавни набавки, како што се: донесување одлука за избор на 2 најповолни понуди, иако постапката не била делива; донесување одлука без спроведена евалуација и неправилно составен извештај; евалуирање на критериум кој не бил наведен во огласот

и сл. Дел од пропустите се однесуваат на дефинирање на предметот на набавката и содржината на тендерската документација, при што констатирано е дека тие довеле до дискриминација на економските оператори.

За неколкуте барања поднесени од договорните органи за **продолжување на постапката и склучување на договор за јавна набавка**, иако е поднесена жалба, ДКЖЈН била на став дека не се исполнети законските услови за да се прифатат барањата. Единствени два исклучоци од ваквиот став на ДКЖЈН се случаите со барањата на Државната изборна комисија за време на изборниот процес, за кои ДКЖЈН сметала дека може да настанат непоправливи штети доколку не продолжи постапката, односно доколку не се склучи договорот.

Најчестата формулација содржана во решенијата на ДКЖЈН: „*Државната комисија за жалби по јавни набавки утврди дека жалбените наводи се неосновани, а постапката по Огласот е спроведена со доследна примена на одредбите од Законот за јавни набавки*", по што следи многу кратко и недоволно образложено дополнување зошто е неоснована, односно зошто Комисијата за јавни набавки правилно ја извршила евалуацијата – не е доволна. Врз основа на ваквото решение, незадоволната страна не може да утврди прецизно зошто ѝ е одбиена жалбата. На тој начин, од една страна, странката е лишена од издржана аргументација, која би можела евентуално да ја разубеди по сила на аргументите, при што ќе ѝ се овозможи да согледа дека постапката е водена правилно и во согласност со законските одредби.

Од друга страна, на жалителот му се ограничуваат можностите за основано и аргументирано поведување управен спор, во кој точно би знаел кој дел од решението и во која насока би можел да го оспорува. Ваквото однесување е спротивно на одредбите на Законот за општа и управна постапка, според кои одлуката на второстепениот орган мора да биде детално образложена.

Голем недостаток на овие решенија е што жалбените наводи не се наведуваат во целост и буквално, што е вообичаена практика кај кое било судско или управно решение. Истата констатација важи и за содржината на образложението на решението, било за одбивање на жалбата, било за нејзино уважување, кое не содржи

подлабоки опсервации на утврдената фактичка состојба и резонирањата на членовите на ДКЖЈН. Со оглед на тоа што ДКЖЈН нема надлежност да донесе мериторно решение, потребно е упатствата што му ги дава на договорниот орган да бидат што попрецизни дефинирани. На тој начин, самиот договорен орган ќе може да согледа во кој дел ја сторил повредата и во која насока да ги отстрани констатираните неправилности. Всушност, во решенијата на ДКЖЈН со кои се укинува првостепената одлука, треба на некој начин да биде содржана новата одлука која треба да ја донесе договорниот орган. Со тоа ќе се избегне можноста од повторно основано обжалување на новата одлука на договорниот орган и од непотребно одолговлекување на постапката.

Договорните органи против кои се вложуваат жалби се најразлични, односно нема договорни органи чиишто постапки за јавни набавки се често предмет на обжалување. И оние коишто имале повеќе од 5 обжалени постапки се најчесто големи договорни органи, во смисла на тоа дека имаат повеќе подружници/одделенија кои самостојно спроведуваат постапки за јавни набавки и имаат голем број постапки во текот на годината (преку 100). Поради тоа, логично е и сразмерно на бројот на постапките и учесниците во нив, тие да бидат често предмет на обжалување.

Згора на тоа, кај овие постапки ДКЖЈН најчесто ги смета жалбите за неосновани, односно смета дека постапките се правилно спроведени. Евидентно е дека поголем број пропусти и неправилности во постапките се направени од договорни органи на локално ниво, а особено од основните и средните училишта, градинките и здравствените установи, додека пак на централно ниво најголеми пропусти се забележуваат кај договорните органи од областа на здравството, особено кај клиниките и специјализираните здравствени установи.

НАОДИ ОД ЕКОНОМСКИТЕ ОПЕРАТОРИ ЗА ЖАЛБЕНАТА ПОСТАПКА

Економските оператори не се одлучуваат толку често да ги обжалуваат постапките за јавни набавки, а и кога го прават тоа, имаат мал успех. Причините кои ги истакнуваат за малиот број вложени жалби, односно за невложување на жалба дури и во случаи кога имаат забелешки на законитоста на постапката, се високите административни трошоци и недовербата која ја имаат во комисијата. Многу мал дел од нив изјавија дека причините што не ги обжалуваат постапките се страв, притисоци и слично. Мал број економски оператори се решиле во неколку наврати да поведат управен спор против решението на жалбената комисија.

Број на обжалени постапки од страна на интервјуираните економски оператори пред Државната комисија за жалби:

Број на обжалени постапки	Број на економски оператори
Ниедна	17,2%
До 5 постапки	62,0%
Повеќе од 5 постапки	20,8%

Број на усвоени жалби поднесени од интервјуираните економски оператори:

Број на усвоени жалби	Број на економски оператори
Ниедна	45,8%
До 5 постапки	54,2%
Повеќе од 5 постапки	0

Број на поведени управни спорови од страна на интервјуираните економски оператори против решенијата по жалби донесени од Државната комисија за жалби:

Број на поведени управни спорови	Број на економски оператори
Ниедна	83,3%
До 5 постапки	16,7%
Повеќе од 5 постапки	0

Најчести причини поради кои интервјуираните економски оператори не ги обжалуваат одлуките на комисиите за јавни набавки пред Државната комисија за жалби, односно не поведуваат управен спор пред Управен суд:

Причини за необжалување/неоспорување	Број на економски оператори
висок надоместок за трошоците во постапката	39,3%
недовербата кон овие органи	35,7%
страв дека ќе бидат елиминирани во натамошните постапки за јавни набавки кај конкретниот ДО	14,3%
Други причини (пр. страв од закани, притисоци итн.)	10,7%

АНАЛИЗА НА ПОСТАПКИТЕ ЗА ЈАВНИ НАБАВКИ ВО 2008 ГОДИНА

Обемот на јавни набавки се зголемува од година во година. Тоа е особено карактеристично за последните две години што, меѓу другото, е резултат на зголемената економска активност, а со тоа и на зголемениот буџет на Република Македонија во тој период. Имено, во текот на 2006 година, обемот на јавните набавки изнесуваше 8,9 милијарди денари, или 3% од бруто-домашниот производ (БДП), во 2007 година тој се зголемил на 21,8 милијарди денари, или на ниво од 6% од БДП, а во 2008 година достигнал до 27,6 милијарди денари, или 7% од БДП на Република Македонија. Таквата големина и динамика на растот на обемот на јавните набавки е исклучително голема причина за нивно перманентно следење, анализирање и унапредување, заради остварување на крајните цели во користењето на јавните средства: економичност, ефикасност и ефективност.

ОГЛАСУВАЊЕ НА ПОСТАПКИТЕ ЗА ЈАВНИ НАБАВКИ

Соодност на постапките кои се објавуваат во „Службен весник“ и оние кои се објавуваат само на веб-страницата на БЈН.

Во согласност со ЗЈН, договорните органи се должни да ги објават своите огласи и известувања за направените јавни набавки на веб-страницата на БЈН. Во текот на 2008 година, биле објавени 6867 такви огласи. Од нив 4057 се однесуваат на огласи за јавна набавка со примена на отворена постапка, ограничена постапка, постапка со конкурентен дијалог и постапка за преговарање по претходно објавување на оглас. Значаен дел (2790, или 40%) од огласите (и од склучените договори) се однесува на јавни набавки врз основа на прибирање понуди. Таквата постапка најмногу е практикувана од договорните органи што вршат активност од посебен јавен интерес (болници, амбуланти, училишта, јавни детски градинки, домови на културата, дел од комуналните претпријатија и др.)

Од една страна, ова е поедноставна постапка за реализирање на јавна набавка, што е од интерес на сите страни вклучени во постапката. Но, од друга страна, оваа нова постапка досега не овозможи конкурентност на понудите, бидејќи многу често немаше воопшто понуди, или пак беа сосем малку.

Препорака: БЈН да воспостави начин за добивање известувања од економските оператори за прибирањето понуди за реализација на јавни набавки до 5000 евра и за постапката за преговарање без претходно објавување на огласи, пред да се склучат договорите за нивна реализација.

Ризиците кај постапките за кои не постои обврска за објавување огласи.

Економските оператори немаат обврска на веб-информацискиот систем на БЈН да ги објавуваат прибирањата на понуди за реализација на т.н. мали јавни набавки, чија вредност изнесува до 5000 евра. Таква обврска економските оператори немаат ниту за постапката за преговарање без претходно објавување на оглас. Во сегашната практика, БЈН добива известувања ex post за реализацијата на тие постапки, односно по склучувањето на соодветните договори. Тоа значи дека постои можност голем дел од претходните постапки до склучување на договорите да се реализираат без почитување на основните принципи на транспарентност и конкурентност.

Во текот на 2008 година биле објавени само 157 огласи за јавна набавка со примена на скратени рокови.

Таквата појава може да се толкува двострано: можеби договорните органи применуваат подолготрајна, а со тоа и пообјективна постапка за реализација на јавните набавки; или, пак, скратената постапка не им одговара поради нејзината висока транспарентност, што произлегува од нејзината примена само во случаи на претходно објавување на целокупната тендерска документација, по претходно индикативно известување и сл.

Рамковните спогодби се користат, но нема показатели за нивната целисходност и успешност.

Во текот на 2008 година биле објавени 527 огласи за

склучување рамковна спогодба и 131 оглас за барања за прибирање понуди за склучување рамковна спогодба. За овој вид на огласување БЈН не дава никакви други показатели и не врши никакви анализи, што може да се оцени како недостаток.

Препорака: Во иднина БЈН да прибира, да презентира и да анализира поголем број податоци во врска со рамковните спогодби, кои ќе дадат подобар увид во нивната целисходност и ефикасност.

Преголем број огласи се објавуваат во последните 2-3 месеци од тековната година.

Забележлива е висока динамика на објавување огласи за вршење јавни набавки кон крајот на годината, што се потврдува и со податоците за склучени договори за јавни набавки во тој период. Таквата практика е нелогична и упатува на бројни прашања, од кои најважни се следните: а) од кои буџетски средства се реализираат последователните договори: од тековниот буџет (што е логично и законски дозволено) или од буџетот за следната година (што е нелогично, во услови кога тој сè уште не е донесен). Во толку краток рок (последните 2-3 месеци од годината) можно е да се реализираат (во најголем дел) само јавни набавки со прибирање на понуди. А таа постапка, пак, ја носи карактеристиката на помалку конкурентна.

Препорака: Да се оцени потребата за преземање мерки со кои ќе се намалат огласите, а со тоа и договорите за вршење јавни набавки со прибирање на понуди за износи над 5000 евра во последните два месеци од годината. Пожелно е, исто така, БЈН да врши анализа на склучените договори за јавна набавка во последните три месеци од годината, за да утврди која постапка е најексплоатирана во тој период и какви реперкусии може да има тоа врз системот за јавни набавки.

СКЛУЧЕНИ ДОГОВОРИ ЗА ЈАВНИ НАБАВКИ

Бројот на договорите склучени преку отворена постапка се намалува во однос на договорите склучени преку помалку транспарентни постапки.

Во текот на 2008 година, биле склучени 22 053 договори за јавни набавки во вкупна вредност од 27,6 милијарди

денари, што е за 5,8 милијарди денари, односно 26%, повеќе од нивната вредност во претходната година. Во тие рамки, најголем број договори (12 246, или 55,5% од вкупниот број склучени договори) отпаѓа на договорите склучени со прибирање понуди без објавување оглас (т.н. мали набавки со вредност до 5000 евра). Нивната вкупна вредност изнесувала 1,8 милијарди денари, или 6,7% од вредноста на вкупните јавни набавки во 2008 година. На договорите склучени со прибирање понуди со објавување оглас (до 20 000 евра за стоки, односно до 50 000 евра за работи) отпаѓаат 2425, или 11% од вкупниот број склучени договори. Нивната вредност изнесувала 1,7 милијарди денари, или 6% од вредноста на вкупните јавни набавки во 2008 година.

Бројот на договорите што се склучени со примена на отворена постапка изнесува 4897, или 22,2% од вкупните договори, со вкупна вредност од 20,9 милијарди денари, или 77% од вредноста на вкупните јавни набавки во 2008 година. Нивното учество во вкупната вредност на јавните набавки во последните три години постојано се намалува (84,5% во 2006 година, односно 81,64% во 2007 година). Намалувањето на учеството на вредноста на таквата постапка за јавни набавки, секако, е резултат на сѐ поголемата застапеност на претходно спомнатите други постапки за јавни набавки, што се поедноставни, но и значително помалку транспарентни во нивното применување.

Според тоа, забележлива е високата застапеност на договорите што се склучени врз основа на прибирање понуди без и со оглас. Таквите постапки упатуваат на можни ситуации понудувачите да ги делат набавките на одделни делови или на помали (не)зависни делови, со цел да ги избегнат посложените процедури на другите постапки за јавни набавки, со што се нарушуваат принципите на конкурентност и еднаквост во јавните набавки. Освен тоа, високото учество на т.н мали набавки до 5000 евра во денарска противвредност (набавки со прибирање понуди без објавување оглас) упатува на високата веројатност за доделување на тие договори на „свои“ фирми.

Препорака: БЈН да врши засилена контрола и анализа на опфатноста и на законската целисообразност на постапките со прибирање понуди со или без оглас; и/или да се намали можноста за користење на таа постапка за вршење јавни набавки.

Примената на мал број правила од ЗЈН при набавката на т.н. неприоритетни услуги ја намалува транспарентноста и отчетноста на договорните органи.

Договорните органи можат да ги набавуваат разните видови услуги во согласност со член 17 од ЗЈН. Тој ги дели услугите на два дела: „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 договорните органи да обезбедат одреден степен на транспарентност и да не ги дискриминираат економските оператори. Меѓутоа, практиката потврдува дека поради спецификата и голема флексибилност, кај некои од тие јавни набавки не е можно во целост да се испочитуваат тие принципи, затоа што во голема мера се остава договорниот орган да одлучи, според личната одговорност, дали и во колкава мера тој ќе ги почитува нив. Во практиката тоа особено е случај кога се вршат јавни набавки на услуги со вредност под 20 000 евра, за кои, според спомнатиот извештај на БЈН, во текот на 2008 година просечниот број на понуди по договор изнесувал само 1!

Во текот на 2008 година биле склучени 1418 договори за јавни набавки на услуги, во вкупна вредност од 381 мил. денари. Меѓутоа, во извештајот на БЈН, нивната големина не е распределена според „приоритетни“ и „неприоритетни“ услуги, поради што не е можна нивна длабинска анализа. Во тие рамки, не е извршено диференцирање на „неприоритетните“ услуги до и над 20 000 евра.

Препорака: БЈН да врши анализа на опфатноста, законската целисообразност, транспарентноста и конкурентноста и доколку оцени дека е тоа опортунистички, да предложи намалување на флексибилноста за користење на таа постапка за вршење јавни набавки или одредени видови неприоритетни услуги, за кои практиката покажува дека може да се применат правилата за јавни набавки, да се исфрлат од оваа група.

Расте бројот на склучени договори со постапки за преговарање без објавување на оглас.

Во 2008 година се склучиле 1028 договори со преговарање без претходно објавување на оглас, во вредност од 1,5 милијарди денари, односно над 24 милиони евра, и 17 договори врз основа на преговарање со оглас, со вкупна вредност од 928 мил. денари, односно над 15 милиони евра.

Алармантно е што вредноста на склучените договори со преговарање без претходно објавување на оглас во 2008 е за 10 милиони евра, односно за 73% поголема од онаа во 2007 година.

Склучени договори со постапка за преговарање без објавување на оглас

	2006	2007	2008
Број на договори	520	652	1028
% на пораст на бројот	/	25%	58%
Вредност на договорите (во мил. ден.)	544	851	1472
% на пораст на вредноста	/	56%	73%

Едноставноста и брзината се веројатно главните причини за интензивниот пораст на договорите за јавни набавки со преговарање без претходно објавување на оглас, во однос на претходните две години. Од друга страна, интензивниот пораст на тие договори упатува на сомнителноста во исправноста на постапките за нивна реализација. Имено, наспроти спомнатите позитивни страни, тие договори (постапки) содржат повеќе можности за вршење манипулации при јавните набавки, како што се: измислување на 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 внесувањето соодветни елементи во основниот договор и за елиминирање на конкурентите.

Препорака: БЈН да воспостави начин за добивање известувања од договорните органи за постапката за преговарање без претходно објавување на огласи, пред да се склучат договори за нивна реализација; договорните органи да го известуваат БЈН за текот на реализирање на постапката до склучувањето на договорот; давање можност да се вклучат други оператори во случаите на прибирање податоци (понуди) за изведба на преостанатите работи и избирање на најниска цена за ист квалитет на работа, што ќе се договара со основниот изведувач на работите.