ИЗВЕШТАЈ
ОД МОНИТОРИНГОТ НА ЈАВНИ НАБАВКИ

Извештај бр. 35
(јули – декември 2020)

Скопје, јуни 2021

USAID
ОД АМЕРИКАНСКИОТ НАРОД

Center for Civil Communications
Центар за граѓански комуникации

Издавач:
Центар за граѓански комуникации

Лектура:
Татјана Б. Ефтимоска

Ликовно-графичко обликување:
Методија Андонов, Датапонс Скопје

Печати:
Датапонс Скопје

Тираж:
250 примероци

Бесплатен/некомерцијален тираж

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

35.073.53:005.584.1(497.7)"2020"(047)

ИЗВЕШТАЈ од мониторингот на јавните набавки : извештај бр. 35 : (јули-декември 2020 год.). - Скопје : Центар за граѓански комуникации, 2021. - 49, 49 стр. : граф. прикази ; 23 см

Насл. стр. на припечатениот текст: Monitoring of public procurements : report no. 35 : (July-December 2020). - Обата текста меѓусебно печатени во спротивни насоки. - Текст на мак. и англ. јазик

ISBN 978-608-4709-98-5

а) Локална самоуправа -- Јавни набавки -- Мониторинг -- Македонија -- 2020 -- Извештаи

COBISS.MK-ID 54219269

Овој извештај е подготвен од страна на Центарот за граѓански комуникации со поддршка на американскиот народ преку Агенцијата на САД за меѓународен развој (УСАИД). Мислењата изразени во овој извештај им припаѓаат на авторите и не ги изразуваат ставовите на Агенцијата на САД за меѓународен развој или на Владата на Соединетите Американски Држави.

2020

ИЗВЕШТАЈ ОД МОНИТОРИНГОТ НА ЈАВНИТЕ НАБАВКИ

Извештај бр. 35
(јули – декември 2020 год.)

Скопје, јуни 2021 година

ИЗВЕШТАЈ ОД МОНИТОРИНГОТ НА ЈАВНИТЕ НАБАВКИ

Извештај бр. 35
(јули – декември 2020 год.)

СОДРЖИНА

- КЛУЧНИ НАОДИ 6
- ЦЕЛИ И МЕТОДОЛОГИЈА 7
- АНАЛИЗА ОД МОНИТОРИНГОТ НА ЈАВНИТЕ НАБАВКИ НА НАЦИОНАЛНО НИВО 9
- АНАЛИЗА ОД МОНИТОРИНГОТ НА ЈАВНИТЕ НАБАВКИ НА ЛОКАЛНО НИВО 26
- АНАЛИЗА НА ПОСТАПКИТЕ ПРЕД ДРЖАВНАТА КОМИСИЈА ЗА ЖАЛБИ ПО ЈАВНИ НАБАВКИ ЗА 2020 ГОДИНА 36
- ИСТРАЖУВАЊЕ НА ФИРМИТЕ ЗА НИВНОТО ИСКУСТВО ПРИ УЧЕСТВОТО НА ПОСТАПКИТЕ ЗА ЈАВНИ НАБАВКИ 40

Клучни наоди

Од мониторингот на јавните набавки:

» Поништувањата на тендерите стигнаа до 33 %, што е највисоко ниво во последните неколку години. Најмногу поради немање понуди или поради неприфатливи понуди.

» Во пораст е отфрлањето на понудите на фирмите на тендерите поради проблеми со документацијата или со понудените предмети на набавка.

» Контролирани се само 1 % од тендерите во земјава и во секој петти контролиран тендер се пронајдени неправилности.

» Конкуренцијата кај локалните тендери останува значително пониска отколку кај тендерите на институциите на национално ниво.

» Во жалбената постапка се намалува уделот на уважени жалби од фирмите, а расте уделот на одбиени жалби.

Од овогодишната анкета на фирмите:

» Проблем број еден во јавните набавки за 77 % од фирмите е 'најниската цена' како критериум за избор на најповолната понуда.

» Дека фирмите се договараат на тендерите сметаат 60 % од испитаните фирми.

» 47 % од фирмите сметаат дека има корупција во јавните набавки.

» 47 % од фирмите не се жалат на тендерите поради недоверба во Државната комисија за жалби по јавни набавки.

» Фирмите го оценуваат процесот на јавни набавки во земјава со просечна оценка од 2,8 (на скалата од 1 до 5), што е исто како лани.

» Доминантни 60 % од фирмите велат дека корона-кризата влијаела негативно врз нивното учество на тендерите.

Цели и методологија

Центарот за граѓански комуникации (ЦГК) редовно го мониторира и го анализира спроведувањето на јавните набавки во земјава, почнувајќи од 2008 година, од кога се применува Законот за јавните набавки изработен според Директивите на Европската комисија. Целта е да се оцени дали и во колкава мера државните институции ги почитуваат основните принципи во трошењето на јавните пари, а стипулирани и во самиот закон – конкуренција меѓу фирмите, нивен еднаков третман и недискриминација, транспарентност и интегритет при спроведување на постапките и рационално и ефикасно искористување на парите.

Предмет на мониторингот на ЦГК се набавките што ги спроведуваат сите државни институции во земјава, како на ниво на централна така и на локална власт. Изборот на примерокот се прави за време на објавувањето на набавките на Електронскиот систем за јавни набавки (ЕСЈН) и во „Службен весник на РСМ“.

Мониторингот се одвива преку прибирање примарни и секундарни податоци по пат на присуство на монитори на ЦГК при јавните отворања на понудите, преку разговори со понудувачите, пребарување и истражување на податоците што се достапни на ЕСЈН, пребарување информации за примените жалби и решенијата по нив од страна на Државната комисија за жалби по јавни набавки (ДКЖЈН) на интернет-страницата на оваа институција и преку испраќање барања за слободен пристап до информации од јавен карактер за оние податоци што не се достапни на поинаков начин. Прашалниците и сите други формулари што се користат при мониторингот се структурирани на начин да овозможат најефективно следење на спроведувањето на набавките од аспект на почитување на законската регулатива и на основните принципи во јавните набавки.

Врз основа на сите тие добиени информации и податоци, претходно структурирани и внесени во специјално изработена матрица, се анализира начинот на спроведување на набавките, а од аспект на почитување на погоре наведените принципи и

настојување да се добие најдобрата понуда под најповолни услови, како и отчетност за потрошените средства кај набавките.

По анализирањето на податоците, се изработува извештај што ги содржи главните наоди од мониторингот и анализата на набавките, препораки за решавање на утврдените проблеми и слабости во системот на јавни набавки и детални објаснувања на констатираните состојби.

Овој конкретен извештај е изработен врз основа на мониторингот и анализата на избран примерок од 60 постапки за јавни набавки спроведени од институции на централно и на локално ниво, во периодот од 1 јули до 31 декември 2020 година.

* * *

Центарот за граѓански комуникации (ЦГК) е основан во април 2005 година како невладино, непрофитно и непартиско здружение на граѓани.

ЦГК ги мониторира, ги анализира и ги јакне општествените процеси во земјата и во регионот во делот на антикорупцијата и доброто владеење, медиумите и економскиот развој.

Во своето досегашно дејствување, ЦГК ја фокусира својата работа врз две групи од меѓусебно поврзани активности: (1) мониторинг на државните институции и врз основа на тоа, препорачување мерки и политики за унапредување на работењето и за намалување на просторот за корупција и (2) унапредување на способноста на новинарите и на посебната улога на медиумите и на невладините организации во борбата против корупцијата.

Во оваа насока, ЦГК досега има изработено и предложено неколку стотини конкретни препораки за преземање мерки за унапредување на регулативата и практиката во насока на потранспарентно, поотчетно и поодговорно работење на централната и на локалната власт, има обучено повеќе од петстотини новинари од националните и од локалните медиуми и претставници на граѓански организации и има објавено стотина анализи, истражувања и прирачници.

Анализа од мониторингот на јавните набавки на национално ниво

» ***Во дури 45 % од мониторираните тендери, во второто полугодие од 2020 година се евидентирани исклучувања на понудите од евалуација поради некомплетност и невалидност на доставената документација од страна на понудувачите или поради тоа што доставените понуди не одговарале на условите од техничката спецификација. На овој начин е оневозможено да се почувствуваат ефектите од растечката конкуренција во тендерите на државните институции.***

Исклучувањата на понудите од евалуацијата добиваат на интензитет наместо да се намалуваат, како резултат на растечкото искуство на учесниците и од двете страни (институциите што ги спроведуваат тендерите и фирмите понудувачи).

Притоа, загрижувачки е што бројот на исклучувања во дел од мониторираните тендери е голем и на ниво на одделни тендери. Па така, во тендер за изградба на крило во основно училиште, со проценета вредност од 25 милиони денари без ДДВ, понуди доставиле 8 градежни фирми, а од нив дури 6 биле исклучени. Во набавка на уреди за

непрекинато напојување – УПС, со проценета вредност од 700.000 денари без ДДВ, понуди доставиле 4 фирми, но по спроведената евалуација, комисијата како неприфатливи отфрлила дури 3 понуди. Голем број исклучувања е забележан и во набавка на потрошен медицински материјал за лична заштитна опрема составена од 11 дела и со проценета вредност од 4.500.000 денари без ДДВ. Во постапката биле доставени понуди од 14 економски оператори, но дури 8 од нив биле исклучени.

Притоа, воочен е нееднаков однос на институциите во правото што им се дава на понудувачите да ги појаснат или да ги дополнат документите од своите понуди, доколку не станува збор за значителни отстапувања од бараната документација, што е предвидено со член 109 став 2 од Законот за јавните набавки.

Различниот однос на институциите го забележува и Бирото за јавни набавки (БЈН), па во една од спроведените управни контроли во мониторираните тендери, Бирото утврдило дека комисијата побарала од одредени понудувачи да ги дополнат документите со коишто се докажува способноста, додека, пак, други понудувачи биле исклучени од постапката без да им се побара дополнување на документите за утврдување на способноста, со што одредени економски оператори се ставени во поповолна положба во однос на другите и на овој начин не е правилно применет членот 109 став 2 од Законот.

Овој тренд на зголемени исклучувања е значаен да се нотира затоа што неповолно влијае врз конкуренцијата во тендерите која е единствен гарант дека склучените договори овозможуваат најдобра вредност за потрошените пари. Воедно, честите исклучувања на фирмите им создава несигурност и може да делува дестимулативно во однос на идните учества на тендерите.

Зголемените исклучувања на фирмите не овозможуваат да се почувствува ниту ефектот од зголемената конкуренција во тендерите забележана во 2020 година.

Имено, во втората половина од 2020 година продолжи трендот на пораст на конкуренцијата забележан во истиот период претходната година. Притоа, во второто полугодие од 2020 година, солидно ниво на конкуренција од 3 и повеќе понудувачи е регистрирано во 62 % од мониторираните тендери, што претставува раст од 7 процентни поени во однос на второто полугодие од 2019 година.

Конкуренција на тендерите на полугодишно ниво*

Период	Ниту еден учесник	1 учесник	2 учесници	3 и повеќе учесници
јули – декември 2016	4 %	22 %	16 %	58 %
јули – декември 2017	8 %	17 %	28 %	47 %
јули – декември 2018	2 %	37 %	14 %	47 %
јули – декември 2019	10 %	11 %	24 %	55 %
јули – декември 2020	5 %	10 %	23 %	62 %

*Пресметките се направени врз основа на мониторираните примероци.

Раст на тендерите со поголем број понуди и намалување на оние во кои е доставена една понуда е видливо и на годишно ниво. Така, во 2020 година, според мониторираниот примерок, по една понуда е доставена во 19 % од тендерите, додека, пак, уделот на тендери со солидна конкуренција од три или повеќе понудувачи е на ниво од 58 %, што е највисоко ниво во изминатите пет години.

Конкуренција на тендерите на годишно ниво*

Година	Ниту еден учесник	1 учесник	2 учесници	3 и повеќе учесници
2016	4 %	31 %	17 %	48 %
2017	6 %	21 %	25 %	48 %
2018	5 %	32 %	15 %	48 %
2019	5 %	24 %	22 %	49 %
2020	5 %	19 %	18 %	58 %

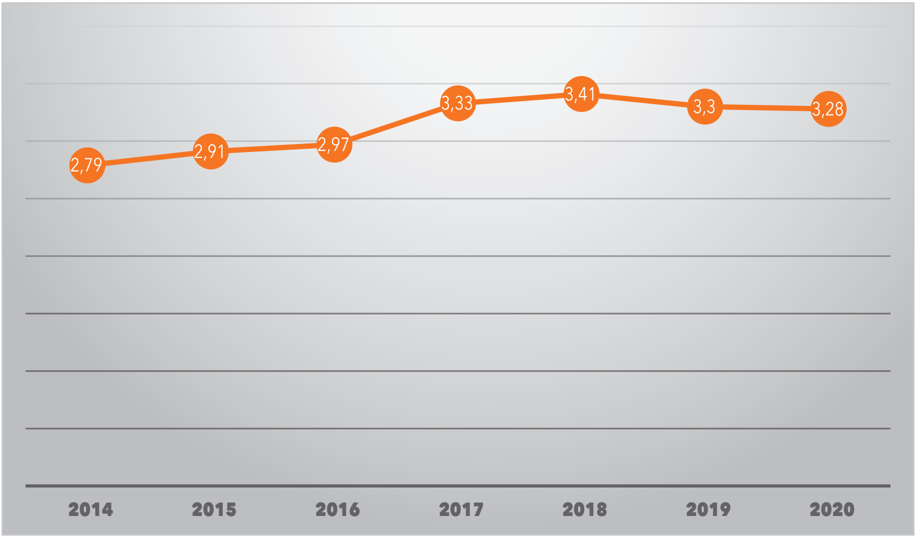
*Пресметките се направени врз основа на мониторирани примероци

Во второто полугодие од 2020 година, просечниот број понуди на еден тендер изнесува 3,58, наспроти 2,98 понуди во првото полугодие. На годишно ниво, просечниот број на понуди во 2020 година изнесува 3,28, што е многу блиску до претходната година кога

била евидентирана конкуренција од 3,30 понуди.

Потребно е да се има предвид дека за 2020 година пресметките се направени врз основа на мониторираниот примерок, додека за останатите години е користен податок од годишните извештаи на Бирото за јавни набавки.

Просечен број понудувачи на тендерите



Препорака: Институциите мора да работат врз стимулирање на конкуренцијата бидејќи само таа е гаранција за рационално трошење на јавните пари. Воедно, поради големиот број исклучувања на понудите од евалуација, се наметнува потреба од поголема едукација и на двете страни кои учествуваат во јавните набавки, а особено на фирмите. Воедно, потребно е да се изготват појасни насоки за примена на членот 109 став 2 од Законот за јавни набавки, со цел да се овозможи еднаков третман кон сите фирми и да се оневозможи оваа законска одредба да се злоупотребува за ограничување на конкуренцијата и фаворизирање на некои понудувачи.

» ***Загрижувачкиот раст на поништувањата на тендерите продолжува, достигнувајќи највисоко ниво во изминатите неколку години од дури 33 %. Две третини од одлуките за поништување биле донесени со образложение дека не е поднесена ниту една понуда или ниту една прифатлива понуда. Оваа состојба укажува дека изостанува посакуваната конкуренција во тендерите и причините секако треба да се бараат во начинот на којшто тие се спроведуваат и зошто делуваат дестимулативно за потенцијалните понудувачи.***

Во второто полугодие од 2020 година целосно или делумно се поништени дури 4.112 тендери, што е 39 % од објавените огласи во истиот период. За споредба, во истиот период претходната година (јули – декември 2019 г.) биле поништени 27 %, од тендерите што е за 12 процентни поени помалку.

Како резултат на овој негативен тренд особено нагласен во второто полугодие, во 2020 година е достигнат нов негативен рекорд во поништувањето на тендерите и вкупно на ниво на цела година се поништени 6.727 тендери, што е удел од дури 33 % од вкупно објавените огласи за јавни набавки.

Притоа, значајно е да се нагласи дека нешто помалку од две третини од донесените одлуки (4.218) се однесувале на целосно поништување на тендерите, а нешто повеќе од една третина (2.509) на поништување на дел од тендерот.

Поништување на постапките за јавни набавки по години

Година	Број на објавени огласи	Број на одлуки за поништување на постапките	Удел на поништени постапки
2015	18.469	3.673	20 %
2016	18.444	4.230	23 %
2017	17.227	4.210	24 %
2018	21.406	5.833	27 %
2019	22.538	5.985	27 %
2020	20.159	6.727	33 %

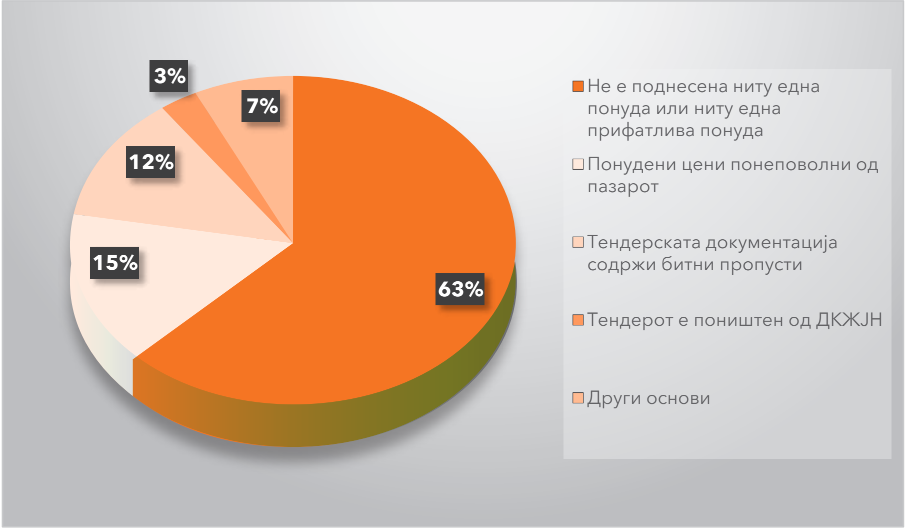
Како што може да се види од графичкиот приказ, кај дури 63 % од донесените одлуки за поништување на тендерите причината била дека не е поднесена ниту една понуда или ниту една прифатлива понуда. Оваа состојба укажува дека изостанува посакуваната конкуренција во тендерите и причините секако треба да се бараат во начинот на којшто тие се спроведуваат и делуваат дестимулативно за потенцијалните понудувачи.

На второ место според застапеноста се поништувањата со образложение дека понудените цени биле понеповолни од пазарните, што било основа за поништување на 15 % од постапките за јавни набавки.

На трето место според бројноста се поништувањата поради битни пропусти во тендерските документации, што било причина за поништување на 12 % од тендерите.

Уделот на поништени постапки по донесени решенија од Државната комисија за жалби по јавни набавки (ДКЖЈН) или на Бирото за јавни набавки по спроведена управна контрола изнесува нешто над 3 %.

Структура на причините за поништување на постапките во 2020 година*



*Структурата на причините за поништување на постапките за јавни набавки е направена врз основа на известувањата за поништување на постапките доставени до ЕСЈН за тендерите спроведени во 2020 година.

Гледано на ниво на институции, најголем број поништени тендери има АД Електрани, дури 331 тендер, што е удел од 59 % од вкупно огласените тендери.

На второ место е Министерство за одбрана, со делумно или целосно поништување на 67 % од тендерите.

На трето место е ЈЗУ Градска општа болница „8-ми Септември" Скопје, која има поголем број објавени известувања за поништување на тендерите (174) отколку објавени огласи за јавни набавки (169). Разликата укажува дека се поништени тендери огласени и во претходната година, а не само од 2020 година, но секако тоа не го намалува негативниот тренд, којшто е загрижувачки.

Институции со најголем број поништени тендери во 2020 година

Договорен орган	Поништени тендери	Вкупно огласени тендери	Удел
АД Електрани	331	562	59 %
Министерство за одбрана – сектор за логистика	176	261	67 %
ЈЗУ Градска општа болница „8-ми Септември" Скопје	174	169	103 %
Министерство за внатрешни работи на РСМ	118	141	84 %
ЈЗУ Универзитетска клиника за гинекологија и акушерство Скопје	107	141	76 %
Општина Битола	95	159	60 %
Општина Велес	85	171	50 %
ФОД ДООЕЛ – Новаци, АД ЕСМ Скопје	73	97	75 %
Јавно сообраќајно претпријатие СКОПЈЕ	70	120	58 %
Факултет за ветеринарна медицина – Скопје	69	86	80 %

Препорака: Во насока на намалување на поништувањата, потребно е институциите почесто да спроведуваат претходна проверка на пазарот преку т.н. технички дијалог со фирмите, во согласност со член 76 од Законот за јавни набавки. Ова значи дека пред да се објави огласот за јавна набавка, тендерската документација треба да им се даде

на увид на потенцијалните понудувачи преку ЕСЈН и од нив да се добијат соодветни коментари и забелешки. Разбирливо, спроведувањето на техничкиот дијалог има смисла само доколку институцијата која го спроведува е навистина подготвена да ги слушне потенцијалните понудувачи и да ги имплементира нивните конструктивни забелешки и предлози. Само на овој начин ќе се овозможи навремена корекција на одредени пропусти во тендерската документација и нејзино подобрување во насока на успешно спроведување на постапките.

» ***Предмет на управна контрола од страна на Бирото за јавни набавки во 2020 година биле 205 тендери, што е само 1 % од спроведените тендери во земјата. По спроведените контроли, Бирото, втора година по ред, нема поднесено ниту една прекршочна пријава до надлежниот орган, ниту, пак, е доставено известување до Јавното обвинителство на РСМ за одредени наоди.***

Во 2020 година, Бирото за јавни набавки ги спровело сите 205 управни контроли во согласност со член 172 став 3, односно во постапки за јавни набавки чија проценета вредност е над 500.000 евра за набавка на стоки или услуги и над 2 милиони евра кај набавка на работи. Бирото за јавни набавки ниту во 2020 година не започна со спроведување контрола врз основа на проценка на ризиците од кршење на одредбите од Законот за јавни набавки и по случаен избор, односно во согласност со член 172 став 4.

Од вкупно спроведените управни контроли во 2020 година од страна на Бирото (205), во 46 постапки, односно во 22 % од нив се констатирани неправилности. Притоа, во 27 постапки, односно во 13 %, по утврдените неправилности се дадени инструкции за повторна евалуација со цел отстранување на неправилностите, а во 19 тендери, односно во 9 % биле констатирани неправилности што влијаеле врз исходот на постапката и што во фазата на контрола не можеле да бидат отстранети, па Бирото дало насоки тендерите да бидат поништени.

Управни контроли спроведени од страна на БЈН (01.01.2020 – 31.12.2020)

Период	Број на спроведени управни контроли	Број на тендери за коишто е дадена инструкција за поништување
април – декември 2019	141	23
јануари – декември 2020	205	19

Текот на управните контроли по полугодија

Период	Број на спроведени управни контроли
април – јуни 2019	14
јули – декември 2019	127
јануари – јуни 2020	87
јули – декември 2020	118

Во согласност со член 178 став 3 алинеја 2 од Законот за јавни набавки, Бирото за јавни набавки, во периодот јануари – декември 2020 година, доставило до Државната комисија за жалби по јавни набавки шест барања за одлучување по постапка од извршена управна контрола. Структурата на донесените решенија е следнава: во однос на пет барања, ДКЖЈН донела решение со кое ја потврдува одлуката на Бирото за јавни набавки за неприфаќање дополнително образложение, а во еден случај Државната комисија го прифатила дополнителното образложение од институцијата чија набавка била предмет на управна контрола.

Инаку, за ниту една од констатираните неправилности во текот на управните контроли спроведени во 2020 година, Бирото за јавни набавки нема оценето дека има обележје на прекршок во согласност со Законот за јавни набавки, или, пак, на казниво дело. Оттука, во 2020 година Бирото за јавни набавки нема поднесено ниту една прекршочна пријава до надлежен суд, ниту, пак, за некој свој наод го известила надлежното јавно обвинителство.

Со оглед на тоа што сите контроли од страна на Бирото биле спроведени за тендери чија вредност е над половина милион евра за стоки и услуги, односно 2 милиони евра за градежни работи, тоа значи дека сите контроли биле очекувани. Оваа очекуваност подразбира дека институциите максимално се труделе да спроведат постапки што се во согласност со Законот. Оттука, тоа што во 22 % од контролираните тендери се откриени сериозни неправилности што довеле до тоа Бирото да побара нивно поништување може да се смета за загрижувачки. Оваа состојба сугерира дека овој процент би бил значително поголем во тендерите што би биле избрани врз основа на проценка на ризиците од кршење на одредбите на Законот за јавни набавки, односно во постапки каде што институцијата нема претходни сознанија за контролата.

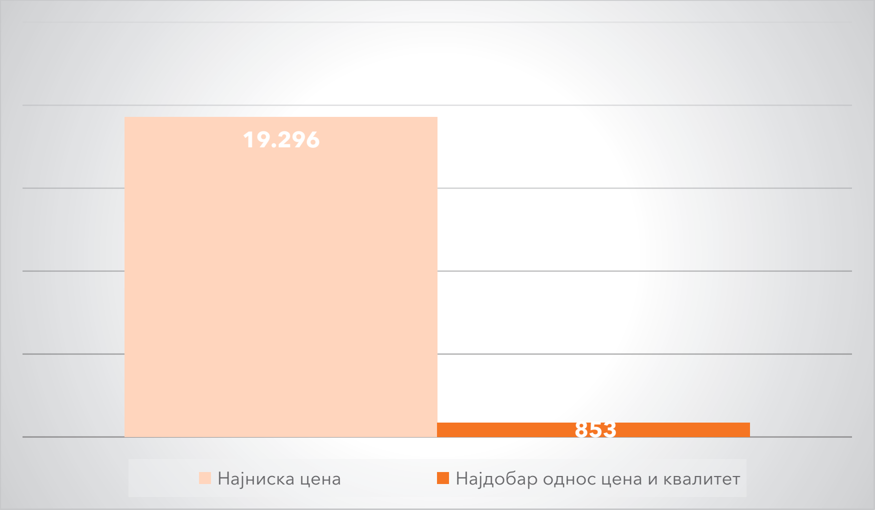
Препорака: За да се почувствуваат вистинските ефекти од управната контрола во насока на намалување на злоупотребите и корупцијата, Бирото за јавни набавки, во согласност со Законот за јавни набавки, треба да го прошири опсегот на контрола и на тендери врз основа на проценка на ризиците или по случаен примерок. Со оглед на тоа што Бирото нема компетенции и надлежност да оцени дали одредени неправилности се резултат на ненамерна грешка или на намера за фаворизирање одредени фирми, за релевантните наоди од управната контрола потребно е навремено да се информираат и надлежните јавни обвинителства.

» ***'Најниската цена' е користена како критериум за избор на најповолна понуда во 96 % од спроведените тендери во 2020 година, со што е задржан неповолниот тренд од претходната година.***

Најдобрите понуди на тендерите и натаму се избираат главно според понудената цена, со што останува високиот ризик дека се купени стоки, услуги и работи чијшто квалитет не е на потребното ниво.

Во текот на 2020 година, од вкупно објавените 20.149 огласи за јавни набавки, критериумот 'економски најповолна понуда' е утврден врз основа на 'цената' во дури 19.296 тендери, а врз основа на 'најдобриот однос на цената и квалитетот' – само во 853 набавки.

Примена на критериуми за избор на најповолна понуда во 2020 година



Оттука произлегува дека цената била единствен параметар за евалуација во дури 96 % од тендерите во 2020 година. Примената на другите критериуми изнесува само 4 %.

Ваквото постапување на институциите не е во согласност со начелата за економичност, ефикасност и ефективност на користењето на јавните средства според член 4 став 2 од ЗЈН, според којшто „договорниот орган ги спроведува јавните набавки на начин што ќе обезбеди соодветен квалитет на предметот на набавка во однос на неговата намена и вредност“.

Во однос на електронската аукција (е-аукција), според податоците достапни на Електронскиот систем за јавни набавки, е-аукцијата била предвидена во дури 92 % од спроведените тендери во 2020 години.

Ваквото постапување на институциите не е во согласност ниту со препораките од Бирото за јавни набавки да не се форсира примената на е-аукцијата поради негативните ефекти што ги генерира, а тоа се, пред сè, ризикот од склучување договори со нереално високи цени поради отсуство на конкуренција и, секако, договарањето помеѓу фирмите пред е-аукцијата.

Приказ на тендерите во однос на е-аукцијата во 2020 година

Сепак, иако планирана, во значаен дел од постапките таа не е спроведена, со што постои реален ризик дека договорите се склучени по повисоки цени од реалните на паза-

рот бидејќи е повеќе од логично понудувачите, во очекување на е-аукцијата, пред нејзиното спроведување доставуваат повисоки цени. Гледано на ниво на мониторираниот примерок во тендерите во коишто била планирана е-аукција, таа е одржана во 64 % од нив.

Препорака: Договорните органи треба да се однесуваат одговорно кон јавните пари и да обезбедат нивно трошење во согласност со начелата за економичност, ефикасност и ефективност . Инсистирањето на ’најниска цена‘ како критериум за избор на најповолната понуда можеби им ја олеснува работата на тимовите вклучени во јавните набавки во институциите, но секако го загрозува квалитетот на набавените добра и услуги, со што во крајна линија им се нанесува штета на буџетите на институциите.

» ***Во 2020 година, во директни преговори и без објавување оглас, склучени се 379 договори, во вкупна вредност од 38 милиони евра. Во однос на претходната година е зголемен бројот на договори, но нивната вредност е намалена за 5 %. Најголемиот договор склучен во директни преговори е оној на Балкан Енерџи за набавка на природен гас од компанијата ТЕ-ТО (13,3 милион евра). Гледано на ниво на институции, најголема вредност на склучени договори без објавување оглас од листата на државни институции има АД Електрани, со 22 договори во вредност од 6,2 милиони евра.***

Динамиката на склучување ваков вид договори била понагласена во второто полугодие од 2020 година, па наспроти вредноста на договорите од првото полугодие од годината од 11 милиони евра, во второто полугодие тие изнесуваат 27 милиони евра. Оттука, вкупно во 2020 година се склучени 379 договори, 11 повеќе од претходната година, но во вредност од 38 милиони евра, односно за 5 % помалку.

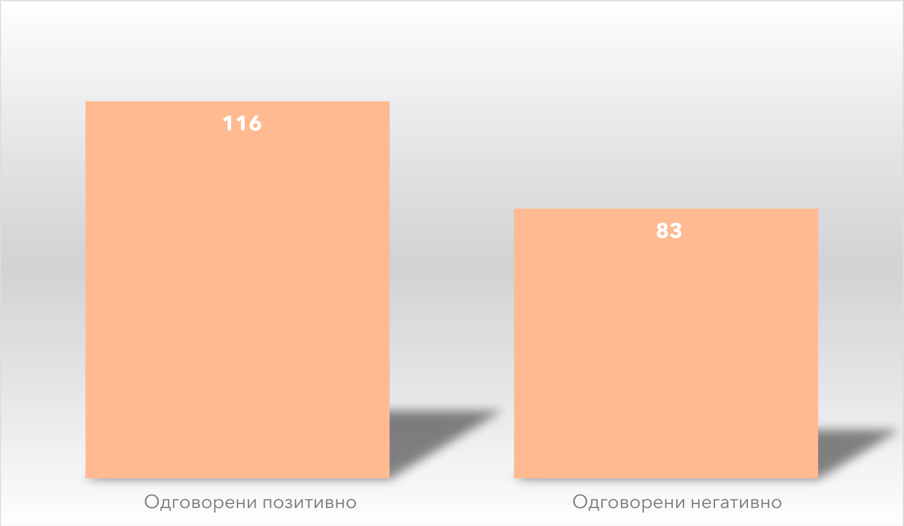
Преглед на вредноста на договорите според постапката со преговарање без објавување оглас, по години

Година	Број на склучени договори	Вредност на договорите во милиони евра	Годишна промена во вредноста
2016	605	35	+20 %
2017	496	29	-17 %
2018	596	33	+14 %
2019	368	40	+21 %
2020	379	38	-5 %

Во согласност со Законот за јавни набавки, Бирото за јавни набавки дава мислење за исполнетоста на условите за примена на постапката со преговарање без претходно објавување оглас заради заштита на ексклузивни права и кога од уметнички или технички причини договорот може да се склучи само со одреден економски оператор, како и во случаи на крајна итност предизвикани од настани што договорниот орган не можел да ги предвиди и да му се припишат како пропуст, односно не може да се примени рок за објавување соодветна постапка со објавување оглас.

Во периодот јануари – декември 2020 година, до Бирото за јавни набавки се доставени 199 барања за мислења за примена на постапката со преговарање без објавување оглас. На поголемиот дел од нив, поточно на 116 барања, е одговорено позитивно, додека пак на 83 барања е одговорено негативно.

Добиени одговори од БЈН во однос на побарани мислења за примена на постапката (јануари – декември 2020 година)



Најголемиот договор склучен преку оваа постапка е на Балкан Енерџи Скопје, потпишан со Друштво за производство на електрична и топлинска енергија ТЕ-ТО АД Скопје, за набавка на природен гас во вредност од 13,3 милиони евра.

Во најголемите 10 договори се и два договори на Министерството за образование и наука за откуп на учебници и придружен дидактички и работен материјал за основно образование за учебната 2020/2021 година, едниот склучен со Друштво за графички услуги и трговија АРС ЛАМИНА ДОО Скопје во вредност од 2,6 милиони евра, и вториот со Друштво за продукција, маркетинг, дизајн, промет и услуги АРБЕРИА-ДЕСИГН ДООЕЛ експорт-импорт Тетово во вредност од 1,9 милиони евра.

Во првите десет се и три договори на АД Електрани за ангажирање помошна механизација за потребите на рударската оператива во ПЕ Рудници, од кои два договори се склучени со Друштво за производство, трговија и услуги ЗИМАК Стретен ДООЕЛ Битола во вредност од 2 милиони евра и од 1,2 милиони евра, а еден со Друштво за трговија, производство и услуги МАРКОВСКИ КОМПАНИ Борче ДООЕЛ увоз-извоз Битола во вредност од 767 илјади евра.

Во листата на 10 најголеми договори склучени без оглас се и два договори на Министерство за внатрешни работи, и тоа поголемиот за набавка на хируршки маски за еднократна употреба склучен со Друштво за производство, промет и услуги ГИФТИ ТЕКС увоз-извоз ДООЕЛ Прилеп во вредност од 1,1 милион евра, и вториот за набавка на респираторни маски N95 или FFP2 со највисоко ниво на заштита и ракавици за еднократна употреба, склучен со Друштво за промет и услуги БИОТЕК ДОО експорт-импорт Скопје во вредност од 657 илјади евра.

Во првите десет договори според вредноста е и договорот на Агенцијата за електронски комуникации склучен за одржување софистицирана мерна електронска опрема (интегриран систем за мониторинг на радиофреквенции), склучен со TCI International. Inc., во вредност 742 илјади евра.

Гледано на ниво на институции, најголема вредност на склучени договори без објавување оглас од листата на државни институции има АД Електрани, со 22 договори во вредност од 6,2 милиони евра.

Институциите со најголема вредност на договори склучени без претходно објавување оглас во 2020 година

Договорен орган	Број на договори	Вредност на договорите во евра
АД Електрани	22	6.286.910
Министерство за образование и наука	23	5.532.220
Министерство за внатрешни работи	13	2.219.218
Агенција за електронски комуникации	3	965.333
Министерство за здравство	23	748.522
Влада на РСМ – Генерален Секретаријат	6	748.075
ЈЗУ Институт за белодробни заболувања кај децата – Козле	38	742.054
Клиника за трауматологија	45	682.314
Центар за јавно здравје Скопје	16	659.786
Министерство за надворешни работи	6	629.155

Препорака: Со оглед на нетранспарентноста на оваа постапка, потребно е институциите да ја применуваат само во исклучителни ситуации. Потребно е да се вложуваат максимални напори во наоѓање можности сите договори да се склучуваат низ транспарентен и конкурентен процес. Ова е особено важно ако се има предвид дека дел од договорите што се склучени преку оваа постапка биле со исклучително висока вредност.

» ***Институциите продолжуваат да не ги почитуваат законски предвидените рокови за донесување одлуки во постапките, како и за доставување на известувањата за склучен договор и за реализиран договор до Електронскиот систем за јавни набавки.***

Во една третина од мониторираните тендери во двете полугодија од 2020 година, договорните органи не ја почитуваа законската обврска за донесување на одлуката за избор или за поништување на постапката во рок што не е подолг од рокот за поднесување понуди (член 112 став 2 од Законот за јавните набавки). Притоа, во првото полугодие од мониторираниот примерок, најголемото пробивање на рокот изнесуваше 103 дена, а во второто полугодие, пак, е до 60 дена.

Непочитувањето на законскиот рок е казниво според прекршочните одредби од Законот за јавните набавки (член 181 став 2 алинеја 11), каде што е предвидено да се изрече глоба за сторен прекршок во износ од 1.000 до 2.000 евра во денарска противвредност на одговорното, односно на овластеното лице на правното лице кое е договорен орган, доколку, спротивно на Законот за јавните набавки, не донесе одлука за избор или за поништување во пропишаниот рок.

Значаен дел од институциите не го почитуваат ниту законскиот рок од 10 дена за доставување на известувањата за склучен договор до ЕСЈН, а што се однесува, пак, на известувањата за реализиран договор, нив речиси и воопшто да не ги доставуваат.

Законот за јавните набавки (член 181 став 1 точка 7) предвидува глоба за сторен прекршок во износ од 500 до 1.000 евра во денарска противвредност која ќе му се изрече на одговорното, односно на овластеното лице на правното лице кое е договорен орган, во случај кога нема да ги достави известувањата за склучен договор и известувањата за реализиран договор.

Поради ваквата состојба, според информациите добиени од институциите, БЈН презема мерки за блокирање на договорните органи спречувајќи ги да објават нов оглас за јавна набавка доколку не ги испочитувале законски предвидените обврски за транспарентност. Но, нема сознанија дека Бирото презело соодветни мерки што ќе им овозмо-

жат надлежните институции да ги изрекуваат прекршочните казни.

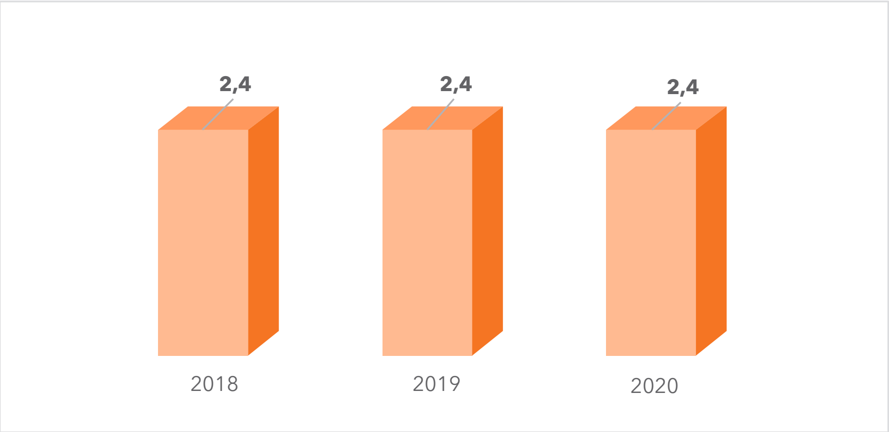
Препорака: Договорните органи мора доследно да ги почитуваат роковите пропишани со Законот за јавните набавки, а Бирото за јавни набавки да ги презема сите законски предвидени мерки за иницирање на процесот на санкционирање на договорните органи за незаконското постапување од страна на договорите органи. Според член 45 став 1 алинеја 12 од Закон за јавните набавки, за констатираните неправилности од добиените известувања, Бирото за јавни набавки веднаш ги информира договорните органи, а по потреба и надлежните органи.

Анализа од мониторингот на јавните набавки на локално ниво

» ***Нема подобрување на конкуренцијата на локалните тендери. Просечниот број понудувачи е ист веќе три години.***

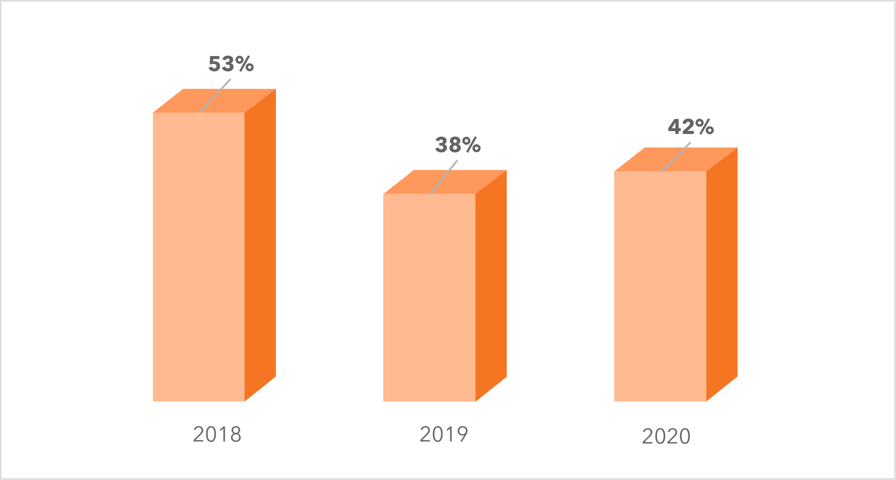
Просечниот број понуди на мониторираните тендери на локално ниво изнесува 2,4, што е непроменет просек во изминатите неколку години. Ова значи дека институциите на локално ниво имаат полош просечен број понудувачи отколку просекот во целата земја, којшто се движи над 3 понудувачи по тендер.

Конкуренција на мониторираните локални тендери: Просечен број понуди по тендер



Нискиот просечен број понудувачи по еден тендер на локално ниво се одразува и врз следниот индикатор за нивото на конкуренција на тендерите – процентот на тендери со една или ниту една понуда. Овој индикатор дури е влошен во 2020 година, односно високи 42 % од мониторираните тендери биле со една или со ниту една понуда. На 15 % од тендерите имало по две понуди, а на 43 % имало по три или повеќе понуди.

Процент на тендери со една или ниту една понуда



Ако се земат предвид одредени примери од мониторираниот примерок, не треба ни да зачудува ниската конкуренција на локалните тендери.

И во овој мониториран период, бројни се тендерите во коишто институцијата што набавува не ги наведува потребните количини и бара цена само за еден производ. Ова, прво, ги оневозможува заинтересираните фирми понудувачи да економизираат со понудите, односно да понудат пониски цени онаму каде што ќе се бараат поголеми количини и обратно. Второ, на овој начин може да се стимулира корупцијата, така што преку инсајдерски информации од институцијата одреден, фаворизиран понудувач да дознае кои производи ќе се набават во поголеми количини, а кои во помали и соодветно на

тоа, да понуди многу ниски цени на производите за коишто ќе се набават мали количини, а нереално високи цени за оние за коишто ќе се набавуваат големи количини. Таквата понуда, кога ќе се собираат само поединечните цени, на крајот ќе излезе најниска, но потоа, во реализацијата на договорот, институцијата ќе преплаќа за одредени производи. Се претпоставува дека разликата во цените, од реалните до тие што ќе ги плаќа институцијата, може да биде искористена за корупција.

Натаму, има тендери за коишто се чини дека се спроведуваат само формално, иако однапред се знае што се сака и од кого се сака да се набави. Така, една општина објавува тендер за набавка на две половни возила, но ако се споредат карактеристиките што ги бара и добиената една понуда, се раѓа сомнеж дека општината знаела од кого и што сака да набави. Во техничката спецификација, каде што се опишува предметот на набавка, општината бара возилата да не се постари од 2000 година. Од добиените возила, едното е произведено 2001, а другото 2000 година. Натаму, се бара тип на мотор дизел и двете возила се дизел. Потоа се бара зафатнина на моторот од минимум 2600 кубици, а добиените возила се со зафатнина од 2685 кубици. Се бара моќност од минимум 110 KW, при што и кај двете возила се добива моќност од 115 KW, и така натаму за сите други карактеристики на возилата.

Слични се тендерите за зимско одржување на улиците и патиштата на коишто, речиси по правило, се јавува само еден понудувач, којшто исто така речиси по правило е истиот што со години победува на тој тендер. Интересно е што во мониторираниот примерок имаше четири локални тендери за оваа услуга и сите четири беа целосно различно спроведени.

На еден се бараше понуда за еден час чистење снег со камион и со булдожер, за еден тон сол и за еден метар кубен ризла, без да се наведат потребните количини и без подетален опис ниту на чистењето, ниту на солта (на пр. дали е пакувана во вреќи или е рефус, од што зависи и цената) или, пак, на ризлата (на пр. која фракција, односно големина на зрната, од што зависи цената).

На вториот тендер се бараа 72 часа расчистување на снег и посипување и 15 тони абразивен материјал, сол и ризла, без да се наведе колку во овие 15 тони треба да има сол, а колку ризла.

На третиот тендер беа наведени планираните часови по патен правец на којшто треба да се чисти и соодветно на тоа, се бараше цена за секој правец и за точно наведените часови на чистење.

На четвртиот, пак, беа наведени потребните машини и услуги, на пр. мала машина, ка-

мион со распрскувач, рачно чистење и сл. и се бара цена за еден работен час, без да се наведат планираните или потребните работни часови.

На три од овие тендери се јавил по еден понудувач, во сите случаи – истиот и од претходните години, а на еден тендер немало ниту еден понудувач, но во повторената постапка имало еден понудувач, истиот од претходните години.

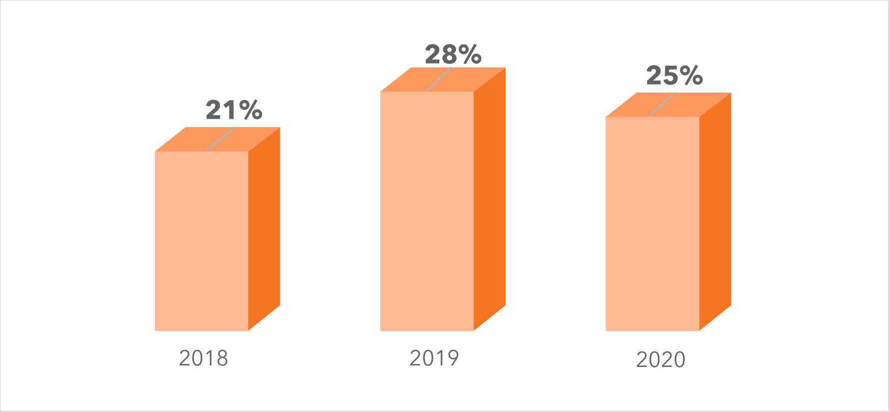
» ***Процентот на поништени тендери на локално ниво останува на високи 25 %.***

Секој четврти од мониторираните тендери е поништен, што зборува за недоволна ефикасност на спроведувањето на јавните набавки на локално ниво.

Иако процентот на поништени тендери на локално ниво е намален во однос на претходниот период, сепак и 25 % поништени тендери е сè уште многу висок процент. Дополнителен проблем е што високиот процент на поништени тендери се одржува со години, без да се преземе некоја позначајна мерка било на институционално или на системско ниво.

Честото поништување, настрана од тоа што ги прави јавните набавки крајно неизвесни и за оние што набавуваат и за оние што продаваат, значи и сигурно прибежиште за оние што ги спроведуваат набавките ако нешто не излезе како што планирале, било да е тоа од чесни или нечесни намери.

Процент на поништување на мониторираните тендери



Во дури 60 % од поништените локални тендери, причина за поништувањето било тоа што немало ниту една понуда или, по евалуацијата на прибраните понуди, не останала ниту една понуда. Останатите 40 % од поништените тендери, биле поништени поради тоа што понудувачите понудиле цени повисоки од проценетата вредност на набавките, а државната институција немала или не сакала да ги дообезбеди потребните средства за да ја прифати таа повисока цена.

Ова е исто така еден од честите проблеми во јавните набавки – нереална или непрецизна проценка на вредноста на набавката, што понатаму влијае врз крајниот исход на тендерот.

Ваков пример е тендер на една општина за набавка на прехранбени и хигиенски производи, којшто има 61 ставка и два дела – прехранбени и хигиенски производи. За секој од двата дела биле доставени по три понуди и за секој дел имало жестока електронска аукција. За првиот дел, во текот на е-аукцијата, имало дури 75 намалувања на цената, а за вториот дел 56 намалувања. Проценетата вредност на набавката, која притоа била и објавена, изнесува 200.000 денари. За првиот дел почетно понудената најниска цена од 60.655 денари била намалена во текот на аукцијата на 43.400 денари, а за вториот дел првобитната најниска цена од 250.998 денари била намалена на 237.398. И покрај тоа, двете суми заедно изнесувале 280.798 денари, што е повисоко од проценетата вредност на набавката од 200.000 денари и постапката била поништена.

Интересно е што веднаш по поништувањето, општината распишала нов тендер за истата набавка, но со повисока проценета вредност, односно 320.000 денари, што значи дека во меѓувреме дообезбедила повеќе средства. На овој повторен тендер не била поднесена ниту една понуда и тој повторно бил поништен.

Веднаш бил распишан нов, трет тендер, со иста проценета вредност од 320.000 денари, на којшто се јавиле три понудувачи и договорот бил склучен со крајна цена од 228.025 денари.

Од почетокот на првиот обид за овој тендер до крајот на третата постапка поминале точно 3,5 месеци. Толку време, а и пари и неизвесност ја чинеле општината оваа набавка, иако тоа можело да успее и при првиот обид ако општината признаела дека лошо ја проценила вредноста на набавката и веднаш ги дообезбедела средствата за разликата меѓу проценетата вредност и најниско понудената цена на првиот тендер. На крајот е постигната речиси истата цена како и при првиот тендер, но биле изгубени време и пари за уште две други постапки за јавна набавка.

Спротивно, во набавка на рекламен материјал на една друга општина со процената

вредност од 300.000 денари, се јавил само еден понудувач со понуда од 349.819 денари. Бидејќи имало само една понуда, не се одржала електронска аукција и немало намалување на оваа понудена цена. Но, наместо да го поништи тендерот, договорниот орган донел одлука за дообезбедување на потребните средства за набавката и склучил договор со единствениот понудувач. Иако не мора да значи, сепак, причина за ваквата постапка на договорниот орган може да било тоа што тендерот се спроведувал кон крајот на декември во годината и институцијата едноставно сакала тендерот да успее.

» ***Локалните институции не ја почитуваат законската обврска да ја образложуваат потребата за секоја јавна набавка. Не постои ниту свесност за потребата, онаму каде што е можно, тендерите да се делат на делови за да можат на нив да учествуваат и помалите фирми.***

И во овој мониториран период, ова се двете законски одредби што најчесто се прекршуваат при спроведувањето на локалните тендери. И двете се новини во Законот за јавни набавки.

Првата е произлезена од потребата на јавните набавки да се гледа како на циклус којшто почнува со потреба за јавната набавка и завршува со задоволувањето на таа потреба преку користење на набавените стоки, услуги или работи. Оттука, од суштинска важност е да се образложи зошто е потребно да се набави нешто и тоа зошто токму од тој вид, со таков квалитет, во толкава количина и со тој рок. Само така, со парите на граѓаните и на фирмите ќе се купува само она што е неопходно, рационално и целисходно за нормално функционирање на институциите и за унапредување на условите за живот и работа.

Ова, според Законот за јавни набавки, треба да е задолжителен елемент во одлуката за јавната набавка. Сепак, во ниту еден од мониторираните тендери нема вакво образложение за потребата од јавната набавка. Во најголем дел од одлуките ова воопшто не е спомнато, а во друг дел има само по една оскудна реченица – дека набавката е потребна за тековното работење на институцијата. Иронично е што кај голем дел од институциите документот со којшто се отпочнува целата постапка за јавна набавка им е насловен како „одлука за потребата од јавната набавка", а во него нема ни збор за потребата од набавката.

Загрижува и тоа што некои од обидите на институциите да пишат збор-два за потребата од набавката повторно покажуваат целосно неразбирање на суштината. Така, една општина која набавува лаптопи за три училишта на нејзината територија вака ја образ-

ложува потребата од набавката: „врз основа на надлежностите на општината во делот на основното образование и потребата од учење на далечина во 2020 година". Натаму, општината го дели тендерот на три дела иако сите три дела се исти, односно во секој од трите дела се бара ист лаптоп, но деловите се однесуваат само на тоа дека секој дел се однесува за посебно училиште. Дополнително, не се наведува потребната количина на лаптопи, туку се бара цена за 1 лаптоп. На крајот, добиена е една понуда и купени се, за првото училиште 9, за второто 10 и за третото 16 исти лаптопи.

Втората одредба којашто не се почитува е исто така новина во Законот за јавни набавки. Имено, како што е тоа предвидено и во Директивата на ЕУ за јавни набавки, државните институции треба да настојуваат, секогаш кога е тоа можно, да ја делат набавката на повеќе делови. Во случаите кога тоа не е можно, исто така во одлуката за јавната набавка треба да ги образложат причините зошто не ја поделиле набавката. Ова е една од мерките за олеснување на пристапот на малите и микропретпријатијата до јавните набавки. На овој начин, овие фирми ќе можат да конкурираат само на одредени делови од набавките, соодветно на нивната дејност и големина. Ова е особено важно токму за поголемо учество на тендерите на малите локални фирми, со што во крајна линија се одржува и локалната економија.

Оттука, зачудува фактот што токму локалните институции на секој тендер му приоѓаат како да не е делив, иако законот го наложува токму спротивното – на секој тендер да му се приоѓа како да е делив, а ако евентуално не може да биде делив, тогаш да се образложат причините за тоа.

Во ниту еден од мониторираните локални тендери нема соодветно образложение на причините за неделивост, освен понекаде дека набавката е неделива поради таквата природа на предметот на набавката.

» ***Продолжува праксата на локалните институции, без исклучок, да ја користат 'најниската цена' како единствен критериум за избор на најповолната понуда, занемарувајќи го квалитетот на тоа што го набавуваат.***

Веќе како по правило, иако не се задолжителни, во сите мониторирани тендери на локално ниво како единствен критериум за избор на најповолната понуда била користена 'најниската цена' и во сите тендери било планирано на крајот да се одржи електронска аукција.

Ова се случува постојано, иако новиот закон ја определува економски најповолната понуда како единствен критериум за избор на најповолната понуда, каде што цената може и би требало да е само еден од елементите за овој избор. Исто е и со електрон-

ската аукција, која веќе не е задолжителна и се остава на проценката на договорните органи да ја применат само онаму каде што набавуваат предмети со стандарден или познат квалитет, па цената може да има пресудна улога. Но, не. Државните институции и понатаму во своите тендери ги користат и најниската цена и електронската аукција, иако и двете во минатото – кога беа задолжителни – беа најкритикуваните причини за лошите јавни набавки.

Се смета дека институциите прибегнуваат повторно кон најниската цена и електронската аукција како најлесни начини за избор на најповолната понуда, без да вложат многу напори за избор на понудите според други елементи кои, пак, ќе гарантираат и одреден квалитет на набавките.

Користењето на најниската цена и електронската аукција во комбинација ги доведува во прашање и основните принципи на јавните набавки, пред сè оној – да се купи најисплатливото, односно да се добие најдобра вредност за потрошените пари.

Најниската цена како единствен критериум се применила и кај тендери каде што на никаков начин не е опишан квалитетот на предметот на набавката, што, на крајот, може да резултира со добивање стоки, услуги и работи со сомнителен квалитет.

Такви се погоре наведените примери, каде што се бара сол и ризла за зимско одржување на улиците и патиштата, без притоа да се опишат, барем малку, предметите на набавка. Кај солта, влијание врз цената има дали е таа пакувана во вреќи, што е поскапо, или е рефус, што е поевтино. Сигурно дека на набавувачот не му е сеедно дали ќе ја добие солта во рефус или во вреќи, бидејќи за двете различни варијанти треба да има соодветни, различни услови за складирање. Кај ризлата, пак, многу е важно до која големина е дробен каменот, односно колкава е фракцијата на зрната, од што зависи и цената.

Или, на пример, при набавка на прехранбени производи за потребите на една општина каде што се бара само „кравјо сирење“ или „овошен сок од праска“, без да се прецизира процентот на масленост на сирењето или процентот на овошје што треба да го има во сокот. Или, при набавката на средства за одржување на хигиената, кога се наведува дека е потребно „средство за чистење плочки“, без каков било друг опис.

Во сите овие случаи, најниската цена не може да гарантира дека ќе се добие соодветен квалитет на производите. А лошиот квалитет значи дека набавките нема да ја остварат целта за која што се набавени, со што нерационално ќе се потрошат јавните пари. Договорните органи често и се жалат на квалитетот на добиените производи, но се чини не се прават доволно напори тој да се обезбеди или преку детален опис на предметот на набавката, или преку користење и на други елементи за избор покрај најниската цена.

ПРЕПОРАКИ:

Врз основа на детектираните слабости во спроведувањето на јавните набавки, на институциите на локално ниво, а и на сите други, им се препорачува:

- Да пристапуваат посериозно кон доследно спроведување на Законот за јавните набавки со тоа што ќе настојуваат да ги употребат сите можности и механизми што им ги нуди Законот за да ги набавуваат оние производи, услуги и работи што навистина им требаат, во потребните количини, квалитет и рокови на испорака, со претходна проценка на потребите, испитување на пазарот и утврдување на прецизни проценети вредности на набавките и со примена на такви елементи за избор на најповолна понуда што ќе овозможат да се купи она што е најисплатливо, односно да се добие најдобрата вредност за потрошените јавни пари.
- Доследно да се почитуваат сите законски обврски и да не се прекршува Законот за јавните набавки и покрај отсуството на постапки за санкционирање.
- Сите надлежни институции, служби и поединци што се во таква можност, пред сè Бирото за јавни набавки, вклучените страни во тендерите, внатрешните ревизори и други да поведуваат прекршочни постапки за санкционирање на сè почестото кршење на Законот за јавните набавки.
- Електронската аукција да се користи само во случаите кога станува збор за набавка на производи со стандарден, познат или добро утврден квалитет и во кои цената игра пресудна улога за избор на најдобрата понуда.
- Да се анализираат поништените и неуспешните тендери и да се користат како основа за унапредување на следните постапки за јавни набавки.
- Секогаш кога е тоа можно, да се дели предметот на набавка на помали делови за да се овозможи учество на повеќе и на помали фирми, со што ќе се зголемува конкуренцијата и ќе се подобрува квалитетот на набавките.
- Ако институцијата сепак одлучила да не го дели предметот на набавка, детално да ги образложи причините за таквата одлука во одлуката за јавната набавка.

- Во одлуките за јавни набавки детално да се образложува потребата од набавката, односно зошто на институцијата ѝ е потребен тој предмет на набавка, во толкава количина и со таков квалитет.
- Да се размисли за одвојување од одлуката за јавната набавка на одлука за формирање на комисијата за набавките, на образложението за потребата од набавката и на образложението на причините за неделивост на набавката.
- Секогаш да се објавуваат планираните количини на набавките, со што може да се добијат само поквалитетни понуди и да се спроведат поуспешни тендери.

Анализа на постапките пред државната комисија за жалби по јавни набавки за 2020 година

» ***Продолжува трендот на зголемување на бројот на жалби доставени до Државната комисија за жалби по јавните набавки. Во 2020 година, според податоците објавени на веб-страницата на ДКЖЈН, поднесени се 983 жалби од фирмите, што е за 16,3 % повеќе од претходната година. Во истиот период, според објавените податоци на веб-страницата на ДКЖЈН, таа донела 1.044 одлуки врз основа на поднесените жалби. Поголемиот дел од жалбите, односно 53,3 % од нив, се уважени од Комисијата. Од уважените жалби, во 38,6 % е донесена одлука за целосно поништување на постапките за јавни набавки.***

За 20.159 тендери објавени на ЕСЈН во текот на 2020 година, до Државната комисија за жалби по јавните набавки (ДКЖЈН) се доставени 983 жалби од фирмите (4,88 %). Како што може да се види од следниот табеларен приказ, бројот на тендери е намален во однос на претходната година (-10,6 %) додека бројот на жалбите е во пораст (16,3 %).

Приказ на соодносот на објавени постапки за јавни набавки и бројот на доставени жалби до ДКЖЈН од страна на фирмите*

Година	Број на тендери	% на промена	Број на жалби доставени до ДКЖЈН	% на промена
2016	18.444	-0,1 %	557	+6,5 %
2017	17.227	-6,6 %	507	-9,0 %
2018	21.406	+24,0 %	695	+37,1 %
2019	22.538	+5,3 %	845	+21,6 %
2020	20.159	-10,6 %	983	+16,3 %

*Пресметките се направени преку обработка на податоците објавени на веб-страниците на ДКЖЈН и ЕСЈН

Во текот на 2020 година, Државната комисија донела решенија за 1.044 жалби. Доколку се навлезе во структурата на донесените решенија произлегува дека во текот на 2020 година Државната комисија уважила 556 жалби, што е удел од 53,3 % од вкупно донесените решенија. Како неосновани се одбиени 333 жалби, односно 31,9 % од вкупно донесените решенија. Поради ненавременост или неуредност на жалбата, неплатен надомест за водење на постапката или ненадлежност на ДКЖЈН, отфрлени се 74 жалби, што е удел од 7,1 %. Бројот, пак, на жалби што се повлечени од страна на фирмите што ги поднеле или, пак, за коишто постапката е запрена затоа што договорниот орган ги прифатил жалбените наводи на тужителот пред да се изјасни ДКЖЈН – изнесува 81 и има удел од 7,7 % во вкупните решенија.

Структура на донесените одлуки на ДКЖЈН во 2020 година*

Структура на жалбите според одлуката	Број на жалби	Учество во %
Уважени жалби	556	53,3 %
Одбиени жалби	333	31,9 %
Отфрлени жалби	74	7,1 %
Прекин/запирање на жалбената постапка	81	7,7 %
Вкупно	1.044	100,0 %

*Пресметките се направени преку обработка на податоците за донесените решенија на ДКЖЈН објавени на веб-страницата на институцијата

Гледано во однос на претходните години, уделот на уважени жалби бележи пад во однос на претходната година, и тоа за 9,4 процентни поени, додека уделот на одбиените жалби бележи раст од 15,6 процентни поени.

Споредбени податоци за структурата на донесените одлуки во жалбена постапка*

Вид на одлуки	2016	2017	2018	2019	2020
Уважени жалби	47,6 %	45,8 %	47,6 %	58,3 %	53,3%
Одбиени жалби	32,4 %	37,5 %	31,5 %	27,6 %	31,9%
Отфрлени жалби	7,6 %	10,2 %	12,8 %	9,2 %	7,1%
Прекин/запирање на жалбената постапка	12,4 %	6,5 %	8,1 %	4,9 %	7,7%
Вкупно	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %

*Пресметките се направени преку обработка на податоците за донесените решенија на ДКЖЈН објавени на веб-страницата на институцијата

Од вкупно уважените жалби (556), во 246 решенија, односно во 44,2 %, ДКЖЈН донела одлуки за поништување на постапките за јавни набавки наспроти решенијата за укинување на одлуките за избор и за враќање на постапката во фаза на повторна евалуација на понудите, коишто се донесени во 310 решение, односно во 55,8 %.

Споредбен приказ на структурата на уважените жалби по години*

Вид на одлуки на уважени жалби	Удел на уважени жалби				
	2016	2017	2018	2019	2020
Укината одлука	48 %	58 %	39 %	36 %	44%
Поништена постапка	52 %	42 %	61 %	64 %	56 %
Вкупно	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %

*Пресметките се направени преку обработка на податоците за донесените решенија на ДКЖЈН објавени на веб-страницата на институцијата

Што се однесува на причините за поднесување жалба, во 76,7 % од жалбите економските оператори ги обжалиле одлуките за доделување на договор за јавна набавка, од кои во 61,3 % во случај кога нивната понуда била отфрлена како неприфатлива, додека во 38,7 % кога понудата на друг економски оператор била одбрана како најповолна. 10 % од жалбите се против одлука за поништување на постапката, 7,6 % против содржината на тендерската документација, 2,4 % против предлог за одредување на времена мерка, 1,7 % поради пропуштање на договорниот орган да одговори на прашање во врска со постапката за јавна набавка и останатите 1,6 % од други причини.

Истражување кај фирмите за нивното искуство при учеството на постапките за јавни набавки

- ***За дури 77 % од фирмите, ’најниската цена‘ како критериум за избор е најчест проблем со којшто се соочуваат во јавните набавки.***
- ***Само за 9 % од фирмите, електронските аукции на тендерите имаат смисла.***
- ***Мнозинството фирми, односно 60 % признаваат дека постои меѓусебно договарање на тендерите.***
- ***47 % од фирмите сметаат дека има корупција во јавните набавки.***
- ***47 % од фирмите не се жалат на тендерите поради недоверба во Државната комисија за жалби по јавни набавки.***
- ***Фирмите го оценуваат процесот на јавни набавки во земјава со просечна оценка од 2,83 (на скалата од 1 до 5), што е исто како лани.***
- ***Доминантни 60 % од фирмите велат дека корона-кризата влијаела негативно врз нивното учество на тендерите.***

Ова истражување е редовно годишно истражување за јавните набавки кај фирмите, коешто Центарот за граѓански комуникации го спроведува во рамките на мониторингот на јавните набавки од 2009 година наваму.

Оваа година истражувањето беше спроведено во февруари 2021 година. Во истражувањето учествуваа 296 фирми од сите поголеми градови во земјата. Истражувањето беше спроведено преку анкетирање, врз основа на претходно изработен структуриран прашалник којшто содржеше вкупно 20 прашања.

Прашањата се структурирани во неколку групи за да се добијат мислењата на фирмите за најчестите проблеми со коишто се соочуваат при учеството на јавните набавки, нивните размислувања за е-аукцијата, за жалбената постапка, за корупцијата и за другите предизвици присутни во јавните набавки. Прашалникот овозможува и простор за интервјуираните претставници на фирмите самите да ги посочат проблемите со коишто се соочуваат и да предложат мерки за подобрување на системот за јавни набавки.

Во оваа анализа се поместени резултатите од последното истражување на фирмите, како и одредени споредби со резултатите од претходните истражувања, за да се добие претстава не само за актуелната состојба, туку и за трендовите.

И во ова истражување најпрво беше утврдено искуството во јавните набавки на фирмите опфатени во истражувањето. Најголем дел од испитаните фирми (48 %) учествуваат на најмногу пет постапки за јавни набавки годишно. По нив следат фирмите коишто учествуваат на шест до дванаесет тендери годишно (27 %), па фирмите коишто учествуваат на повеќе од дваесет и четири постапки годишно (15 %) и фирмите коишто учествуваат во просек на тринаесет до дваесет и четири тендери (10 %). Просечното пондерирано учество на анкетираните фирми е десет постапки за јавни набавки годишно.

Проблеми во јавните набавки Нема промени во однос на лани во првите два проблеми со коишто најчесто се соочуваат фирмите при учеството на јавните набавки. Стандардно, проблем број 1 во јавните набавки и годинава е 'најниската цена' како критериум за избор на најповолната понуда. Со овој проблем се соочуваат дури 77 % од анкетираните фирми, што е дури влошување во однос на ланската година, кога ова беше проблем за 74 % од фирмите. Но, и покрај ваквиот став на фирмите учеснички на тендерите, и покрај измената на Законот за јавните набавки каде што 'најниската цена' веќе не е критериум за избор на најповолната понуда, туку е тоа 'економски најповолната понуда', сепак, државните институции повторно ја применуваат 'најниската цена' како единствен критериум во дури 96 % од тендерите.

И на второ место е истиот проблем како и претходната година. Дури за две третини

од фирмите, односно за 74 % од нив, главен проблем, покрај 'најниската цена', е и обемноста на документите што се потребни за учество на тендерите. И овде има пораст во однос на лани, кога ова било проблем за 46 % од фирмите.

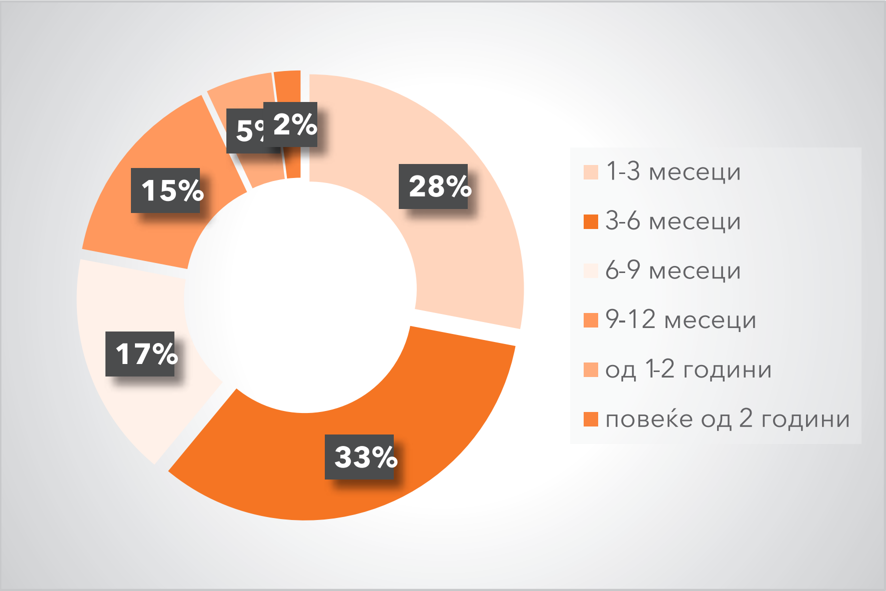
На трето место на листата со главни проблеми со коишто се соочуваат фирмите е исто така еден долгогодишен проблем, односно приспособувањето на условите за учество на тендерите за одредени понудувачи, што како проблем го истакнале 56 % од фирмите (лани ова било проблем за 43 % од фирмите).

Главни проблеми со коишто се соочуваат фирмите во постапките за јавни набавки (можност за повеќе одговори)

Задоцнетото плаќање падна на шестото место меѓу најакутните проблеми. Иако лани проблемот со задоцнетото плаќање се наоѓаше на второто место, како еден од најакутните проблеми со коишто се соочуваат фирмите, годинава тој падна на шестото место. Односно, ова е најголем проблем за 37 % од фирмите, за разлика од лани, кога задоцнетото плаќање било меѓу најакутните проблеми за 46 % од фирмите учесници на тендерите.

Соодветно на тоа, намалено е за еден месец просечното чекање за наплата на побарувањата од јавните набавки во однос на лани. Според одговорите на фирмите, тие сега просечно чекаат по шест месеци за наплата на побарувањата од спроведените тендери, додека лани просечното чекање изнесуваше седум месеци.

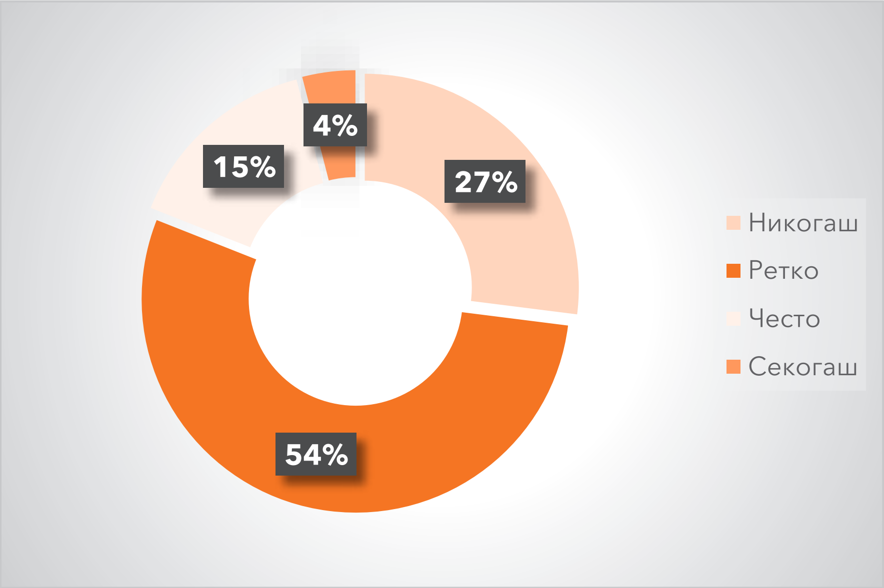
Колку време чекате за наплата на побарувањата од јавните набавки?



Техничките спецификации на тендерите не го гарантираат квалитетот на тоа што се набавува. Речиси без промена во однос на лани е мислењето на фирмите дека техничките спецификации не се изработуваат доволно детално за да можат да служат како гаранција дека ќе се добие одреден квалитет на тоа што се набавува, во околности кога и натаму, речиси на сите тендери, условот за да се победи е најниската цена.

Дури 81 % од фирмите сметаат дека техничките спецификации ретко (54 %) или никогаш (27 %) не содржат детали за попрецизно определување на квалитетот на набавките. Лани овој процент изнесуваше 82 %.

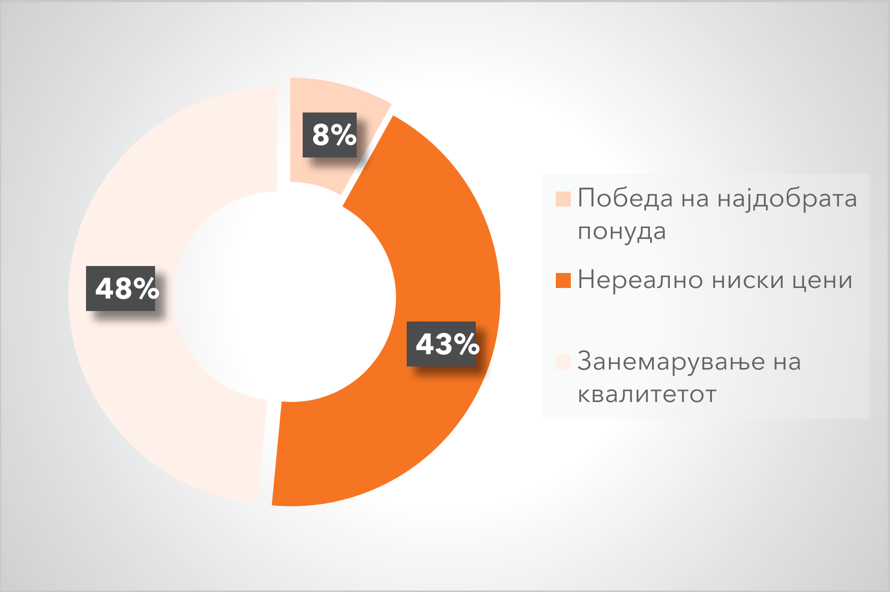
Дали сметате дека техничките спецификации се доволно детални за да го гарантираат квалитетот на набавките?



Само помал дел од фирмите (19 %) сметаат дека договорните органи често (15 %) или секогаш (4 %) доволно прецизно го утврдуваат квалитетот на тоа што сакаат да го набават, така што ʹнајниската ценаʹ ќе има смисла и нема да доведува до купување производи, услуги и работи со лош квалитет.

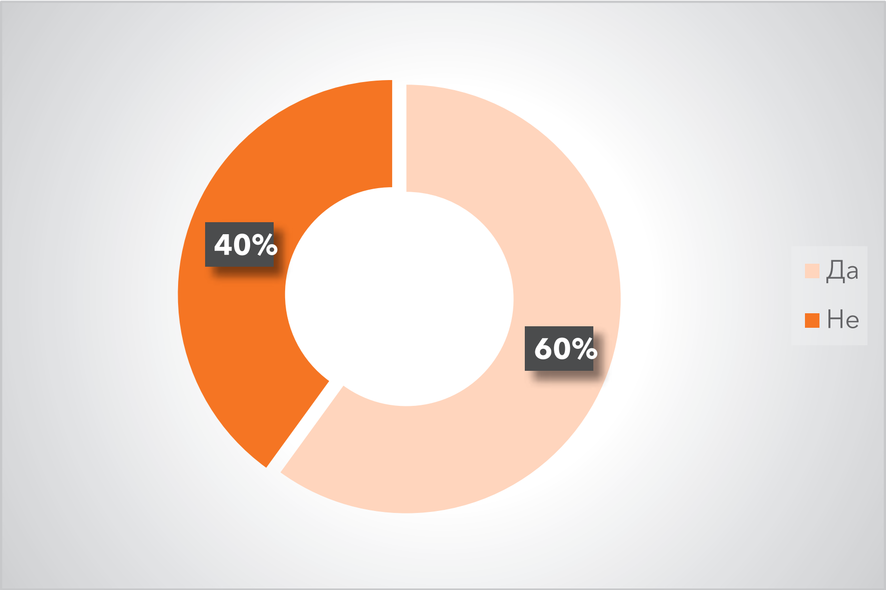
Со е-аукциите не победува најдобрата понуда. Дури 91 % од испитаните фирми сметаат дека на е-аукциите се постигнуваат нереално ниски цени (43 %) и се занемарува квалитетот во однос на цената на тоа што се набавува (48 %). Само скромни 8 % од фирмите сметаат дека тоа што ги отсликува е-аукциите е дека на нив победува најдобрата понуда. Овде речиси да нема промена во однос на ланските одговори на фирмите.

Што ги отсликува најдобро електронските аукции?



Мнозинство од фирмите признаваат дека има договарање. Од година во година расте бројот на фирмите кои изјавуваат дека постои договарање меѓу нив пред одржувањето на е-аукциите. Годинава за првпат дури 60 % од фирмите сметаат дека постои вакво договарање, за разлика од лани, кога потврдно одговорија 48 % на фирмите.

Дали сметате дека пред почетокот на е-аукцијата, кога нема намалување на цените, имало всушност договарање меѓу понудувачите?

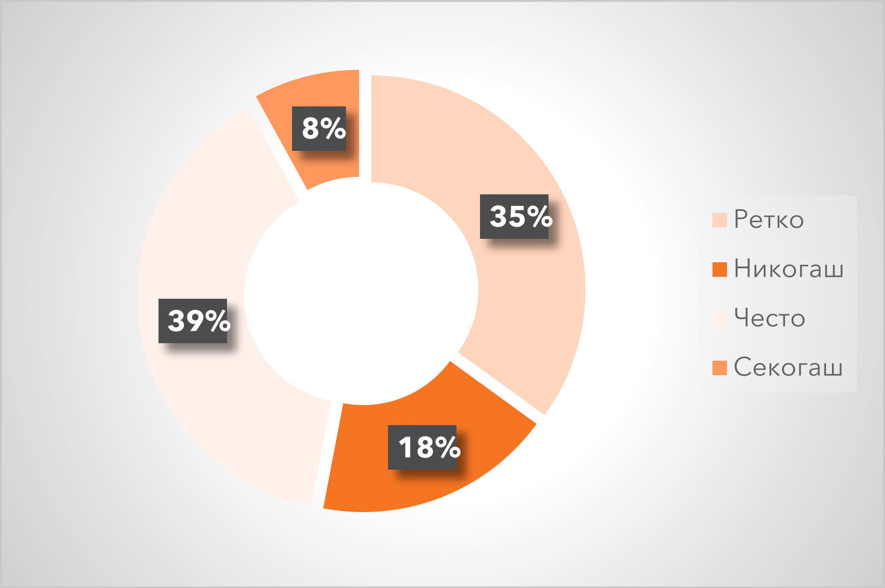


Продолжува незадоволството на фирмите од комуникацијата со договорните органи. Задоволството на фирмите понудувачи од комуникацијата со претставниците на договорните органи на чиишто јавни набавки учествуваат останува на ниско ниво. Само 33 % од фирмите ја оцениле оваа комуникација како навремена и квалитетна, мнозинството фирми, односно 55 % ја оценуваат оваа комуникација како делумно квалитетна, а 12 % како задоцнета и неквалитетна. Слична била состојбата и лани.

Како ја оценувате комуникацијата со договорните органи во постапките за јавни набавки во коишто учествувате?

Исто ниво на корупција во јавните набавки. Слично како и лани (48 %), годинава 47 % од испитаните фирми сметаат дека во јавните набавки има корупција. Од нив 39 % сметаат дека корупцијата во јавните набавки е застапена често, а 8 % секогаш.

Дали сметате дека во јавните набавки има корупција?



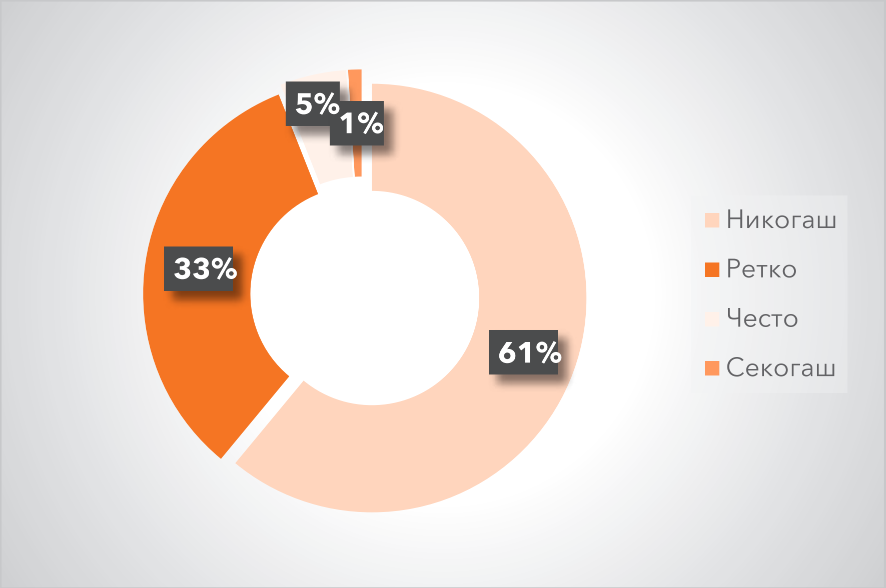
35 % од испитаните фирми оценуваат дека корупцијата е ретко застапена во јавните набавки, додека 18 % сметаат дека нема корупција во оваа област. Лани, дека нема корупција во јавните набавки сметале 13 % од фирмите.

И годинава, прашани слободно да го наведат видот на корупција за којшто сметаат дека е најзастапен, најголем процент од фирмите на прво место ги ставаат политичките и партиските врски (73 %), на второ место поткупот (30 %) и на трето место роднинските и пријателските врски (20 %).

Многу малку фирми се жалат за тендерите. Само 6 % од фирмите изјавиле дека секогаш (1 %) или често (5 %) се жалат до Државната комисија за жалби по јавни набавки во случаи кога не се задоволни од начинот на постапување на договорните органи на тендерите на коишто учествувале.

Доминантни 96 % од испитаните фирми велат дека никогаш (61 %) или ретко кога (33 %) доставуваат жалба до Комисијата.

Дали во случаите кога сте незадоволни од начинот на спроведување на постапките за јавни набавки сте доставиле жалба до ДКЖЈН?



Расте недовербата во Државната комисија за жалби по јавни набавки. И натаму две најчести причини поради коишто фирмите ретко или никогаш не доставуваат жалба се недовербата во Државната комисија за жалби по јавни набавки и висината на надоместокот за водење на жалбената постапка што треба да го платат фирмите што се жалат.

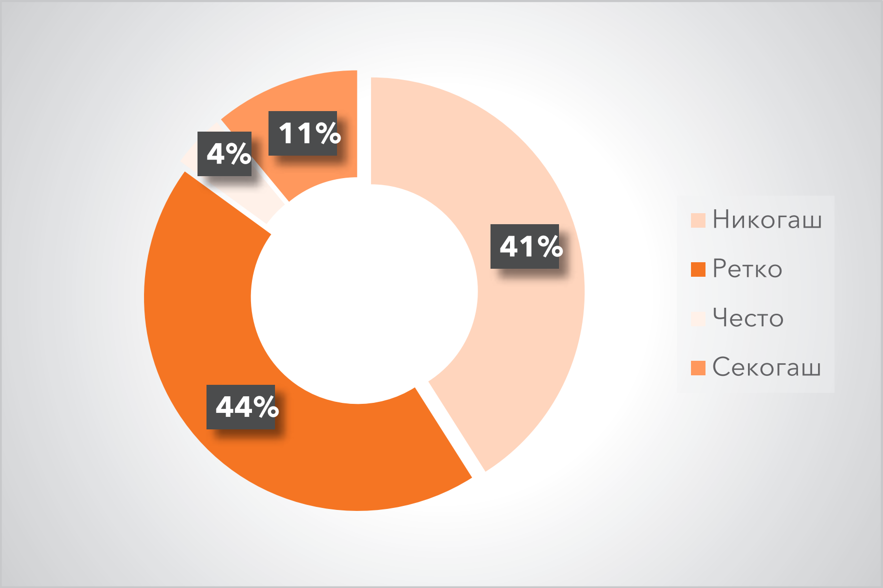
Високи 47 % од испитаните фирми изјавуваат дека не се жалат бидејќи немаат доверба во надлежната комисија (лани овој процент изнесуваше 33 %). На второ место како причина поради која не се жалат за тендерите е висината на надоместокот, што е проблем за 26 % од фирмите (лани беше 29 %). Стравот од реваншизам од договорниот орган против којшто се изјавува жалбата е на трето место со 15 % (лани беше 12 %).

Која е причината што никогаш или ретко ги обжалувате тендерите пред ДКЖЈН?

Се намалува задоволството од одлуките на ДКЖЈН. Соодветно на недовербата, драстично се намалува задоволството на фирмите од донесената одлука од Државната комисија за жалби во случаите кога се жалеле.

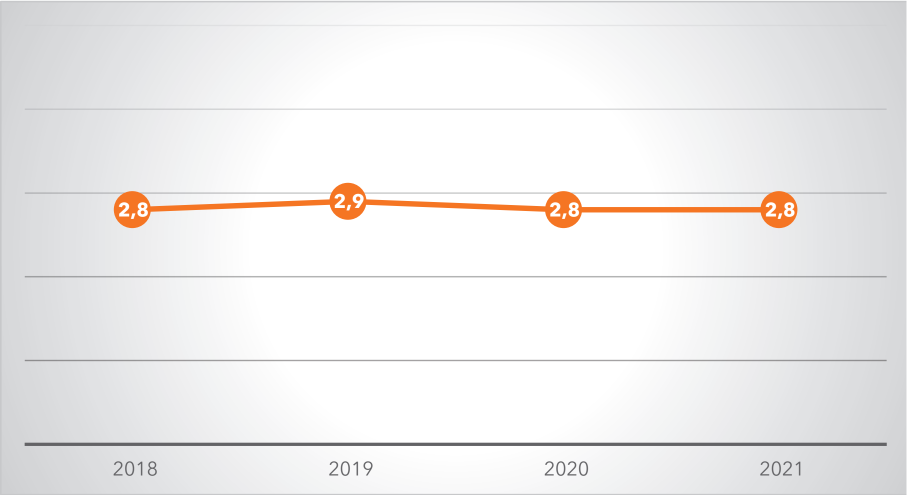
За разлика од лани (31 %), сега само 15 % од фирмите изјавиле дека се често или секогаш задоволни од одлуката на ДКЖЈН. Доминантни 85 % од фирмите никогаш или ретко биле задоволни од одлуката на ДКЖЈН.

Во случаите кога сте поднеле жалба, дали сте задоволни од одлуките на ДКЖЈН?



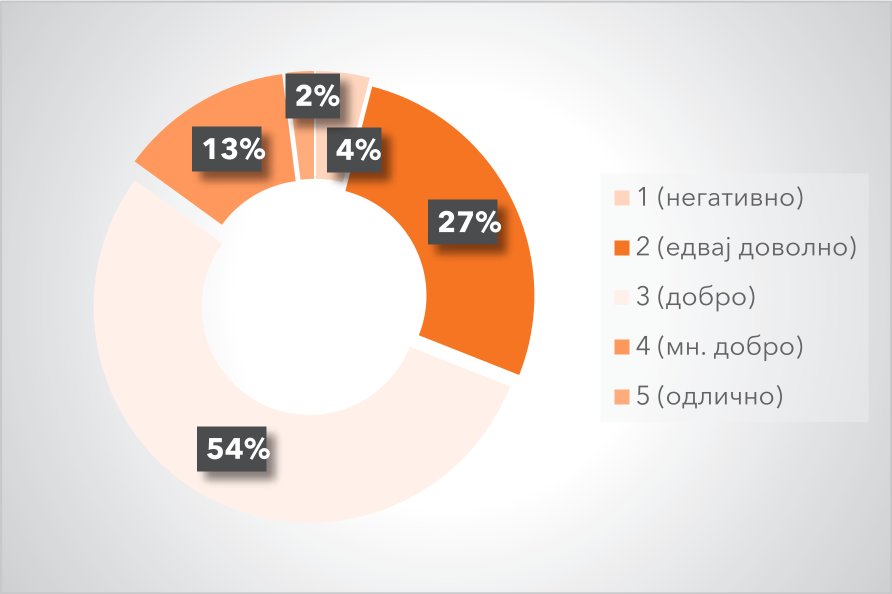
Просечната оценка од фирмите за јавните набавки е непроменета. Прашани како го оценуваат вкупниот процес на јавни набавки во земјава на скала од 1 (негативно) до 5 (одлично), фирмите просечно дадоа оценка од 2,83, што е речиси идентично со ланските 2,82.

Движење на просечната оценка од фирмите за процесот на јавни набавки



Следствено на средната оценка, и процентуално најмногу испитаници дале оценка 3 (54 %). Многу мал дел (4 %) го оцениле системот на јавни набавки со 1, додека само неколку (2 %) дале највисока оценка 5.

Како го оценувате вкупниот процес на јавни набавки во земјата?



Половина фирми не гледаат промена во спроведувањето на тендерите со новиот закон. 57 % од фирмите сметаат дека спроведувањето на тендерите според новиот Закон за јавните набавки што се применува од април 2019 година останало исто. 38 % од фирмите сметаат дека спроведувањето на набавките е подобрено со новиот закон, а само 5 % сметаат дека спроведувањето е влошено.

Влијание на корона-кризата врз јавните набавки на фирмите. Имајќи ја предвид кризата со коронавирусот во 2020 година, фирмите беа прашани за нејзиното влијание врз нивното учество во јавните набавки. Доминантни 60 % од фирмите одговорија дека кризата влијаела негативно врз нивното учество, додека за 33 % кризата немала никакво влијание. Само за 1 % од фирмите кризата имала позитивно влијание врз нивното учество, додека останатите 6 % не одговориле на ова прашање. Меѓу причините за негативното влијание на кризата врз учеството на фирмите во јавните набавки главно се наведуваат следниве: намалениот обем на тендерите, не се барале предмети на набавка од секторот во којшто делува фирмата и фирмата имала свои проблеми што се одразило и врз учеството на тендерите.