

ИЗВЕШТАЈ

ОД МОНИТОРИНГОТ НА ЈАВНИТЕ НАБАВКИ

(јануари - јуни 2023)

39



**Издавач:**

Центар за граѓански комуникации

Лектура:

Татјана Б. Ефтимоска

Ликовно-графичко обликување:

Методија Андонов, Датапонс Скопје

Печати:

Датапонс Скопје

Тираж:

200 примероци

Бесплатен/некомерцијален тираж

Овој мониторинг се спроведува во рамките на проектот „Мониторинг на јавните набавки“, што го спроведува Центарот за граѓански комуникации, а е финансиски поддржан од Фондацијата Отворено општество - Македонија. Содржината на оваа публикација е одговорност на издавачот и на авторите и не ги одразува ставовите на Фондацијата Отворено општество - Македонија.



2023

ИЗВЕШТАЈ ОД МОНИТОРИНГОТ НА ЈАВНИТЕ НАБАВКИ

Извештај бр. 39
(јануари – јуни 2023 год.)

Скопје, декември 2023 година



ИЗВЕШТАЈ ОД МОНИТОРИНГОТ НА ЈАВНИТЕ НАБАВКИ

Извештај бр. 39
(јануари - јуни 2023 год.)

СОДРЖИНА



● КЛУЧНИ НАОДИ	06
● ПРЕПОРАКИ.....	08
● ЦЕЛИ И МЕТОДОЛОГИЈА	10
● АНАЛИЗА ОД МОНИТОРИНГОТ НА ЈАВНИТЕ НАБАВКИ	12



Клучни наоди

- » Во дел од постапките за јавни набавки се донесуваат одлуки без соодветни и прецизни образложенија, со што се создава правна несигурност кај учесниците во постапките и расте сомнежот во објективноста и законитоста на постапувањата. Главно станува збор за одлуките кои се носат при отфрлање на доставените понуди и при поништување на тендерските постапки.
- » Секој трет договор за јавна набавка и во првото полугодие од 2023 година е склучен во постапка во која учествувала само една фирма. Со отсуство на конкуренција, склучени се 5.045 договори во вкупна вредност од 283 милиони евра. Во првото полугодие од 2023 година намален е и просечниот број на понуди на сите постапки за јавни набавки и изнесува 2,8, наспроти 3, колку што изнесуваше во 2022 година. Отсуство на конкуренција е особено загрижувачки во областа каде што се трошат значаен дел од јавните пари, а тоа е здравството. Конкуренцијата изостанува дури и во тендери со огромна вредност, како што е двегодишната набавка на инсулин и глукагон за 2023 и 2024 година, во вредност од 28 милиони евра.
- » Во значаен дел од постапките не се утврдуваат количините на она што се набавува, со што, на штета на буџетските пари, се оневозможува фирмите да понудат пониски цени за поголеми количини на набавка. Ваквиот пристап овозможува и манипулација и злоупотреби во фазата на реализацијата на договорите.
- » Во нетранспарентната постапка со преговарање без претходно објавување оглас, во првото полугодие од 2023 година склучени се договори во вкупна вредност од околу 11 милиони евра. Дури 91 % од овие договори се склучени во преговори со само една фирма. Најголема вредност на овој вид договори има АД Електрани.
- » Најниската цена била користена како критериум за избор на најповолна понуда во дури 95 % од тендерите спроведени во првото полугодие од 2023 година, што е за 1 процентен поен повеќе од претходната година. Од друга страна, во дел од тендерите каде што за бодување на понудите се користел квалитетот, воочено е дека не се користат соодветни елементи за евалуација.



- » Поволен тренд е што се намалува примената на електронската аукција. Во првото полугодие од 2023 година, е-аукцијата била предвидена во 62 % од тендерите, наспроти 73 % во истиот период претходната година.
- » И покрај широко распространетата корупција во јавните набавки, секторот за контрола во Бирото за јавни набавки, наместо да се зголемува, се намалува. За три години, бројот на вработени во овој сектор, кој се состои од одделение за управна контрола и одделение за претходна контрола, е намален од 12 на 8 вработени. Позитивно е што е зголемен бројот на управни контроли на тендерите, од кои дел биле избрани и врз основа на проценка на ризиците од кршење на одредбите од законот.



Препораки

- » Донесувањето одлуки треба да биде проследено со прецизни образложенија, што ќе им овозможат на фирмите-учеснички во постапките за јавни набавки да се уверат во законитоста на донесените одлуки или, во спротивен случај, ќе им даде основа да побараат правна заштита. Недавањето прецизни образложенија, особено кога се носат значајни одлуки како што е отфрлање на понудата или поништување на тендерот, води кон зголемување на сомнежот кај учесниците за непочитување на основните принципи на јавните набавки.
- » Секоја институција треба да спроведува анализа на конкуренцијата на своите тендери и да изработи план со мерки за унапредување на начинот на спроведување на тендерите заради овозможување поголема конкуренција. Во насока на стимулирање на конкуренцијата, потребно е институциите почесто да спроведуваат и претходна проверка на пазарот преку т.н. технички дијалог со фирмите.
- » Со оглед на нетранспарентноста на постапката со преговарање без објавување оглас, потребно е институциите да ја применуваат само во исклучителни ситуации. Воедно, во насока на зголемување на увидот во овие договори, со објавување на известувањето за склучен договор да се објавува и тендерската документација, а во известувањата за склучен договор да се наведат и имињата на сите фирми кои учествувале во преговарањата, а не само името на фирмата со која е склучен договорот.
- » Институциите не треба да спроведуваат постапки во кои не се наведени количините или обемот на предметот на набавка. Институциите се, најмалку, должни да ги наведат индикативните количини, сè со цел да се обезбедат пониски цени и пофер пристап кон сите учесниците во постапките.
- » Да се продолжи со трендот на намалување на примената на е-аукцијата, која треба да биде исклучок, а не правило во спроведување на постапките за јавни набавки. Потребно е да се следи логиката е-аукцијата да се применува само за производи со познат и стандарден квалитет и за коишто постои конкуренција на пазарот.



- » За да обезбеди најдобра вредност за потрошените пари, потребно е институциите почесто да го користат критериумот за избор на најповолната понуда врз основа на 'најдобриот однос на цената и квалитетот'.
- » Потребно е да се работи врз јакнење на кадровските капацитети за засилување на управната контрола која ја спроведува Бирото за јавни набавки. Воедно, потребно е да се зголемува уделот на контроли спроведени врз основа на проценка на ризиците од кршење на одредбите од овој закон во согласност со веќе развиените индикатори на оваа институција. 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.



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 првата законска регулатива за јавните набавки во земјата изработена 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 мониторинг 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).

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 (ДКЖН) 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 јануари до 30 јуни 2023 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

- » **Во дел од постапките за јавни набавки се донесуваат одлуки без соодветни и прецизни образложенија, со што се создава несигурност кај учесниците во постапките и расте сомнежот во објективноста и законитоста на постапувањата. Главно станува збор за одлуките кои се носат при отфрлање на доставените понуди и при поништување на тендерските постапки.**

Институциите кои набавуваат добра, услуги и работи преку јавните набавки често донесуваат одлуки без соодветни и прецизни образложенија. Оваа негативна практика е воочена во дел од мониторираните постапки во фазата на евалуација на пристигнатите понуди, кога комисиите за јавни набавки прават проверка дали понудите се соодветни на поставените услови во тендерските документации, како и при донесување на одлуките за поништување на тендерските постапки.

Отфрлање понуди е воочено во дури 40 % од мониторираните постапки. Причините за отфрлањето се многубројни, но дополнително загрижуваат примерите кога причината за отфрлањето не е прецизно објаснета, со што понудувачите се оневозможуваат да се уверат во објективноста на одлуката. Воедно, немањето соодветни информации им ја отежнува и правната заштита на засегнатите фирми, односно доставувањето жалба до Државната комисија за жалби по јавни набавки.

За приказ на оваа слабост можат да се издвојат два примери од мониторираните постапки. Првиот тендер е за набавка на циркулациони и дренажни пумпи со вредност од 9.440.000 денари (153.496 евра), каде што една од двете понуди е отфрлена со следното генеричко објаснување: „Отфрлена поради негативна референца или формални недостатоци на понудата.“ Според податоците на Електронскиот систем за јавни набавки, понудувачот немал негативна референца, што значи дека се во прашање некои други недостатоци кои комисијата не ценела дека треба да бидат јасно нотирани, што е крајно несоодветно.



Отфрлање без прецизно да се наведат причините е воочено и во постапка за набавка на агрегат за резервно напојување со проценета вредност од 1.800.000 денари, односно 29.268 евра. Понуди доставиле две фирми, но понудата на едниот добавувач била отфрлена со следното образложение: „Понудата на економскиот оператор е несоодветна, односно истата не одговара на потребите и барањата наведени во техничката спецификација на договорниот орган. Согласно писменото стручно мислење од стручните лица од Секторот за ИТ кои учествуваа во евалуација на техничката понуда наведени во Одлуката за јавна набавка.“ Оваа констатација беше наведена и во самата Одлука за избор на најповолна понуда, без да се изнесат конкретни информации што е тоа што отфрлената понуда го нуди, а не е во согласност со побараните параметри. Детали изостануваат дури и во наведеното стручно мислење кое беше доставено како составен дел од Извештајот од спроведената постапка. Во документот наречен „Стручно мислење“ што е доставен до Комисијата за јавни набавки, повторно е наведена реченицата дека едната, од двете добиени понуди, не одговара на техничката спецификација во повеќе точки, односно не ги исполнила минималните технички побарувања. Притоа, документот „Стручно мислење“ е потпишан од две лица, од кое едното е и член на самата комисија за јавната набавка. Останува нејасно зошто не се дадени детали кои параметри од дадената понуда не се во согласност со техничката спецификација.

Дополнително, проблематични се и оние тендери каде што образложенијата за отфрлање на понудите се дадени од комисијата за јавни набавки, но со подоцнежните постапувања на институцијата се наметнува прашањето – дали тие биле објективни.

Таков е примерот со мониторираната набавка на 60 специјализирани униформи и 60 очила. Институцијата која ги набавувала униформите со проценета вредност од 2,4 милиони денари (39 илјади евра) добила 4 понуди. Едната понуда е отфрлена затоа што Изјавата за сериозност не била соодветно потпишана, додека останатите 3 понуди биле отфрлени затоа што не одговарале на техничката спецификација. Комисијата донела одлука за поништување на тендерот. Два месеци подоцна, истиот договорен орган објавува нов оглас на којшто со понуда се јавува само еден понудувач, и тоа еден од оние чија понуда во мај не одговарала на техничката спецификација. Во новата тендерска постапка, единствената доставена понуда е прифатена и договорот е склучен. Притоа, споредувајќи ги техничките спецификации од двата тендери не може да се воочи буквално ниту една разлика во описот на униформите. Она што е сменето во новиот тендер е критериумот за избор на најповолна понуда, со тоа што во мајскиот поништен тендер критериум била најниската цена, а во јулскиот оглас тоа е економски најповолната понуда, каде што 50 бода носи цената, а 50 бода квалитетот. Очигледно е дека, во овие два месеци од поништување на стариот и објавувањето на новиот тендер, се случиле некои процеси кои им помогнале



на дел од понудувачите да разберат дека на огласот за набавка на униформи не треба да аплицираат.

Во однос на непрецизните образложенија на одлуките за поништување на тендерите, најчесто се проблематични тендерите кои се поништуваат со образложение дека по објавувањето на огласот е воочена грешка во тендерската документација. Ова е законски предвидена основа - член 114 став 1 алинеја 5 од Законот за јавните набавки предвидува можност за поништување на постапката поради тоа што тендерската документација содржи битни пропусти или недостатоци. Гледано според мониторираниот примерок, кај овие поништени постапки изостанува прецизно посочување за каква грешка во тендерските документации станува збор. Имено, на овој начин ќе им се дадат потребните информации на заинтересираните понудувачи и ќе се овозможи да ја увидат објективноста во донесената одлука. Притоа, деталниот опис на воочените грешки треба да биде јасно наведен и во известувањата за донесена одлука за поништување на постапката коишто се објавуваат на ЕСЈН.

Поништувањето на тендерите останува еден од сериозните проблеми во јавните набавки. Од вкупно објавените 11.930 постапки за јавни набавки во првото полугодие од 2023 година, поништени се 3.214, што значи 27 %. Со оглед на исклучително високиот удел на поништени постапки во истиот период во 2022 година, произлегува дека во 2023 поништувањата се намалиле за 2 процентни поени.

Поништување на постапките на полугодишно ниво (делумни и целосни)

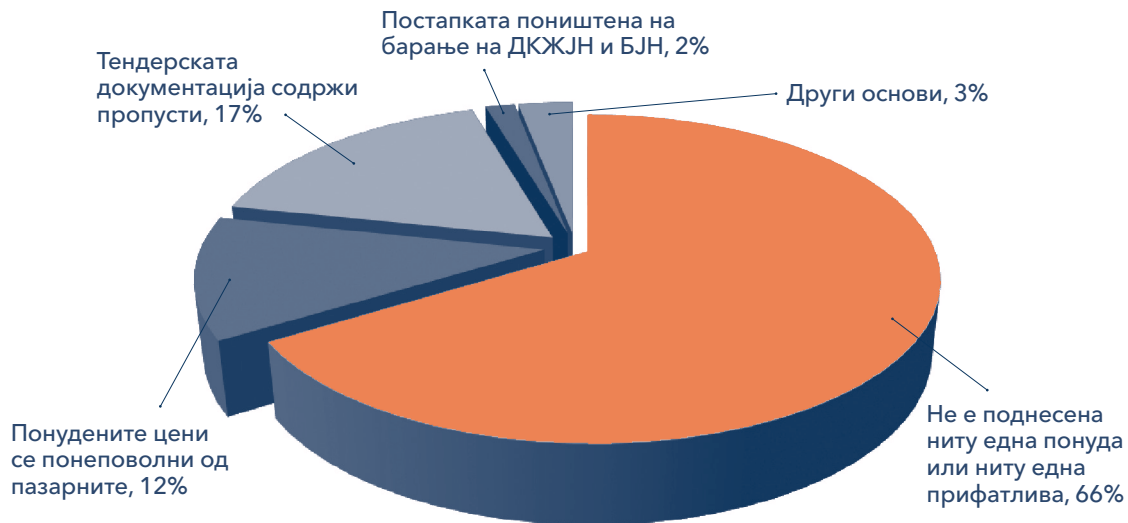
Период	Број на објавени огласи	Број на одлуки за поништување на постапките	Удел на поништени постапки во вкупен број огласи
јануари - јуни 2019 год.	9.743	2.511	26 %
јануари - јуни 2020 год.	9.537	2.604	27 %
јануари - јуни 2021 год.	11.215	2.882	26 %
јануари - јуни 2022 год.	11.024	3.216	29 %
јануари - јуни 2023 год.	11.930	3.214	27 %

Гледано од аспект на причините за поништување на тендерите, како и во претходниот период, доминантна причина е тоа што не е поднесена ниту една понуда, или ниту една прифатлива понуда. Поради оваа законска основа се поништени дури 66 % од тендерите.



На второ место според застапеноста се поништувањата поради битни пропусти во тендерските документации, што било причина за поништување на 17 % од тендерите. На трето место според бројноста се поништувањата со образложение дека понудените цени биле понеповолни од пазарните, што било основа за поништување на 12 % од постапките за јавни набавки. Уделот на поништени постапки по донесени решенија од Државната комисија за жалби по јавни набавки или од Бирото за јавни набавки по спроведена управна контрола изнесува нешто помалку од 2 %.

Структура на причините за поништувањето на постапките во првото полугодие од 2023 година*



* Структурата на причините за поништување на постапките за јавни набавки е направена врз основа на обработка на сите известувања за поништување на постапките во првото полугодие од 2023 година, доставени до ЕСЈН

Препорака:

Донесувањето одлуки треба да биде проследено со прецизни образложенија што ќе им овозможат на фирмите-учеснички во постапките за јавни набавки да се уверат во законитоста на донесените одлуки или, во спротивен случај, да им даде основа да побараат правна заштита. Недавањето прецизни образложенија, особено кога се носат значајни одлуки



како што е отфрлање на понудата или поништување на тендерот, води кон зголемување на сомнежот кај учесниците за непочитување на основните принципи на јавните набавки. Воедно, бидејќи овој наод ги опфаќа и проблемите со честите поништувања на постапките, потребно е секоја институција да спроведе анализа на поништените тендери и да изработи план со мерки за надминување на проблемот со честите поништувања на тендерите.

- » **Секој трет договор за јавна набавка и во првото полугодие од 2023 година е склучен во постапка во која учествувала само една фирма. Со отсуство на конкуренција, склучени се 5.045 договори, во вкупна вредност од 283 милиони евра. Во првото полугодие од 2023 година намален е и просечниот број на понуди на сите постапки за јавни набавки и изнесува 2,8, наспроти 3, колку што изнесуваше во 2022 година. Отсуството на конкуренција е особено загрижувачко во областа каде што се трошат значаен дел од јавните пари, а тоа е здравството. Конкуренцијата изостанува дури и во тендери со огромна вредност, како што е двегодишната набавка на инсулин и глукагон за 2023 и 2024 година, во вредност од 28 милиони евра.**

Во периодот јануари - јуни 2023 година се склучени 14.696 договори за јавни набавки во вкупна вредност од 68 милијарди денари, односно 732 милиони евра. Анализата на конкуренцијата во спроведените постапки за склучување на овие договори упатува кон заклучокот дека неповолниот тренд според кој секој трет договор се склучува во постапка во која е доставена само една понуда е задржан и во 2023 година. Имено, во постапки во кои всушност изостанала конкуренцијата поради тоа што е добиена по само една понуда, склучени се дури 34 % од договорите, односно 5.045 договори, во вкупна вредност од 17,4 милијарди денари (283 милиони евра). Уделот на овие договори во вкупната вредност на склучените договори во првата половина од 2023 година изнесува дури 39 %.

Приказ на склучените договори за јавни набавки според бројот на добиени понуди (јануари - јуни 2023 година)

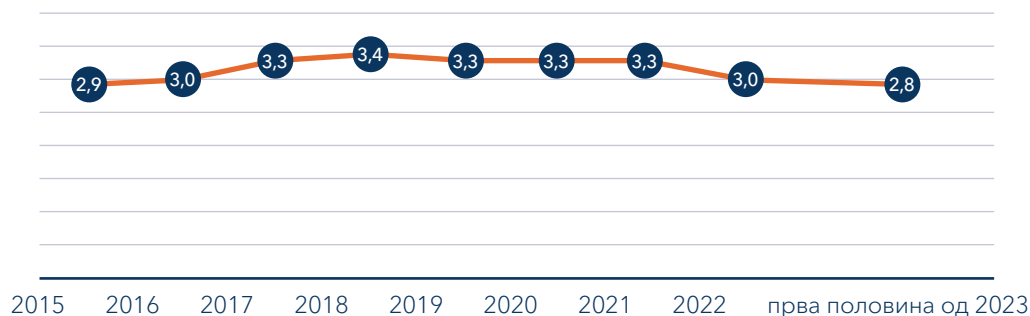
Конкуренција (број на добиени понуди во постапката)	Вкупен број на склучени договори	Вредност на договорите во милијарда денари	Вредност на договорите во милиони евра
1 понуда	5,045	17,4	283
2 понуди	3,370	9,6	157
3 и повеќе понуди	6,274	18,0	292



Уделот на договорите кои се склучени без конкуренција е еден од клучните индикатори за воочување на негативните трендови во еден систем за јавни набавки. Тоа укажува на потенцијален ризик постапките да се спроведуваат без почитување на клучните начела, како што се конкуренција помеѓу економските оператори и еднаков третман на економските оператори. Притоа, отсуството на конкуренција оневозможува да се провери пазарната оправданост на цените по кои се склучени договорите, со што се отвора сомнеж дека договорите вклучуваат цени кои можат да бидат значително поголеми од реалните на пазарот и дека се дополнително загрозени начелата на економичност и ефикасност.

Негативните случувања во првата половина од 2023 година во однос на конкуренцијата ги потврдува и падот на просечниот број добиени понуди во тендерите во однос на претходните години. Имено, просечниот број понуди во сите тендери спроведени во периодот јануари - јуни 2023 година, според податоците од ЕСЈН, изнесува 2,8 понудувачи по тендер, наспроти 3 понудувачи во 2022 година, односно 3,3 понудувачи во тригодишниот период 2019 - 2021 година.

Просечен број понудувачи на тендерите



Гледано на ниво на сектори, особено е загрижувачка состојбата во здравството. Во сите тендери од оваа област кои беа дел од примерокот за мониторинг изостануваше конкуренција.

Најголемиот тендер од нив беше за набавка на инсулин и глукагон, за периодот јануари 2023 - декември 2024 година, за потребите на населението на Република Северна Македонија, со проценета вредност од 1.721.782.346 денари со вклучен ДДВ, односно 27.996.461 евро, спроведен од Министерството за здравство. Тендерот се состоел од 24 дела. На тендерот со свои понуди учествувале 6 фирми. Притоа, за 20 дела била доставена само по една понуда, во еден дел имало 3 понуди, а за три дела немало ниту една понуда. Сите шест фирми, како единствени понудувачи, добиле по неколку делови од тендерот.



Гледано вредносно, најголемиот дел од тендерот, односно 58 %, ѝ припаднал на ФЕНИКС ФАРМА Скопје, со која се склучени договори за 7 дела од тендерот во вредност од 16,2 милиони евра (даден е детален табеларен приказ на фирмите со кои се склучени договорите, како и нивната вредност).

Ваквата состојба на добивање договори за јавни набавки во исклучително голема вредност, со целосно отсуство на конкуренција, е загрижувачка. Особено ако се има предвид дека во единствениот дел каде што имало 3 понуди (делот 22), воочена е голема разлика во понудените цени, и тоа од победничката 1.220.400 денари (19.844 евра), преку второрангираната 1.927.800 денари (31.346 евра), до треторангираната 7.713.360 денари (125.420 евра).

Листа на фирми со кои се склучени договорите од тендерот за набавка на инсулин и глукагон

Дел и генеричко име	Број на понуди	Фирма со која е склучен договорот	Вредност на договорот во денари	Вредност на договорот во евра
Дел 1. Human insulin со кратко дејство Дел 4. Insulin glulisine Дел 6. Инсулини и аналози за инјектирање, средно или долго дејствувачки комбиниран со брзо-дејствувачки insulin human 75/25	1	Д-Р ПАНОВСКИ Скопје	193.585.151	3.147.726
Дел 2. Fast acting insulin aspart (со брзо ултра дејство) Дел 3. Fast acting insulin aspart Insulin aspart (со брзо ултра дејство) Дел 8. Инсулини и аналози за инјектирање, средно или долго дејствувачки комбиниран со брзо-дејствувачки insulin aspart (70/30) Дел 9. Инсулини и аналози за инјектирање, средно или долго дејствувачки комбиниран со брзо-дејствувачки insulin aspart (70/30) Дел 16. Insulin degludec Дел 17. Insulin deludeg/liraglutide Дел 21. Semaglutide	1	ФЕНИКС ФАРМ Скопје	996.925.545	16.210.171



Дел 5. Insulin lispro Дел 7. Инсулини и аналози за инјектирање, средно или долго дејствувачки комбиниран со брзо-дејствувачки insulin human 70/30 Дел 10. Инсулини и аналози за инјектирање, средно или долго дејствувачки комбиниран со брзо-дејствувачки insulin lispro (75/25) Дел 11. Инсулини и аналози за инјектирање, средно или долго дејствувачки комбиниран со брзо-дејствувачки insulin lispro (50/50) Дел 12. Human insulin (со средно дејство) Дел 15. Insulin Glargine biosimilar	1	ФАРМА ТРЕЈД Скопје	220.898.391	3.591.844
Дел 13. Insulin glargine 100E/mL Дел 14. Insulin glargine 300E/mL	1	АЛКАЛОИД КОНС Скопје	152.431.188	2.478.556
18. Lixisenatide 10 mcg	0	Поништен		
19. Lixisenatide 20 mcg	0	Поништен		
20. Dulaglutide	0	Поништен		
Дел 22. Sitagliptin Дел 25. Semaglutide Дел 26. Glucagon	3 1 1	МАКЕДОНИЈАЛЕК Скопје	70.469.280	1.145.842
Дел 23. Vidagliptin Дел 24. Empagliflozin	1	ЗЕГИН Скопје	74.153.520	1.205.748
ВКУПНО			1.708.463.075	27.779.887

Отсуството на конкуренција е воочено и во мониторирана набавка на 10 стоматолошки стола со проценета вредност од 11.800.000 денари (191.870 евра). Понуда доставила една фирма и за стоматолошките столови побарала 11.784.070 денари (191.611 евра), односно само 0,14 % помалку од проценетата вредност, која не била јавно објавена. Во оваа постапка била планирана електронска аукција за намалување на цените, но поради тоа што е добиена само една понуда, таа не била одржана. Постапката завршила со одлука за избор и со потпишување договор со единствениот понудувач.

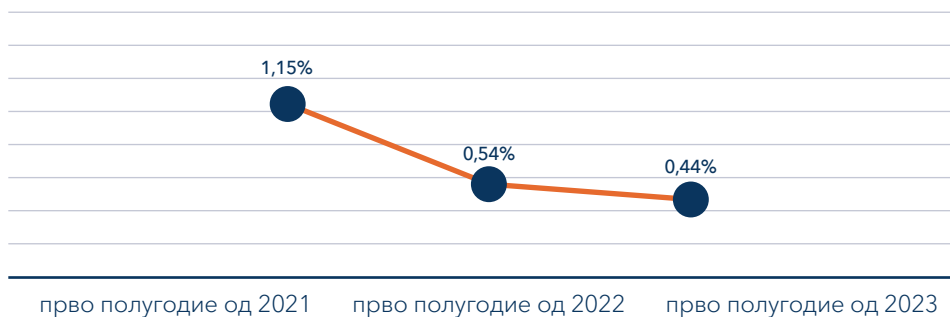
Во мониторирана набавка, пак, на хируршки светла за операциони сали со проценета вредност од 10.300.000 денари (167.480 евра), во постапката понуди доставиле две фирми, едната со вредност од 6.803.880 денари (110.632 евра) и втората со 10.024.100 денари (162.993 евра). Комисијата за јавната набавка утврдила дека вред-



носно пониската понуда е неприфатлива, бидејќи не се доставени докази според техничката спецификација за исполнување на карактеристиките. Договорот е склучен со фирмата која ја доставила повисоката понуда.

Во ниту една од мониторираните постапки не беше користен законски предвидениот механизам на претходна проверка на пазарот. Ова не изненадува ако се има предвид дека од вкупно спроведените 11.930 постапки за јавни набавки во првото полугодие од 2023, во само 52 постапки, односно во 0,44 %, е спроведена претходна проверка на пазарот, што е дополнително намалување на и онака малата примена и во претходните години.

Примена на механизмот 'претходна проверка на пазарот'



Препорака:

Секоја институција треба да прави анализа на конкуренцијата на своите тендери и да изработи план со мерки за унапредување на начинот на спроведување на тендерите во насока на овозможување поголема конкуренција. За стимулирање на конкуренцијата, 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 јавните набавки. Ова значи дека пред да се објави огласот за јавна набавка, тендерската документација треба да им се стави 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 вклучи нивните конструктивни и издржани забелешки и предлози. Само на овој начин ќе се овозможи навремена корекција на одредени ограничувачки и фаворизирачки елементи во тендерската документација и нејзино подобрување во насока на успешно спроведување на постапките.



- » **Со преговарање без претходно објавување оглас, во првото полугодие од 2023 година, склучени се договори во вкупна вредност од околу 11 милиони евра. Дури 91 % од овие договори се склучени во преговори со само една фирма. Најголема вредност на овој вид договори има АД Електрани.**

Во првото полугодие од 2023 година, со преговарање без претходно објавување оглас склучени се 133 договори во вкупна вредност од 654.393.022 денари (10,6 милиони евра).

Една третина од вредноста на овие договори отпаѓа на договорите склучени од АД Електрани. Гледано вредносно, речиси една третина од овие договори ѝ припаѓаат на АД Електрани на Северна Македонија. Оваа државна компанија има склучено 4 договори, во вкупна вредност од 212.171.080 денари (3,4 милиони евра).

Вредност на договорите според постапката со преговарање без објавување оглас

Период	Вредност на договорите во милиони евра	Промена (во %)
јануари - јуни 2019 год.	9,6	-11 %
јануари - јуни 2020 год.	11	+15 %
јануари - јуни 2021 год.	7,9	-28 %
јануари - јуни 2022 год.*	11,7	+48 %
јануари - јуни 2023 год.	10,6	9%

* Во вкупната вредност на овие договори не се вклучени и договорите на „Балкан Енерџи“

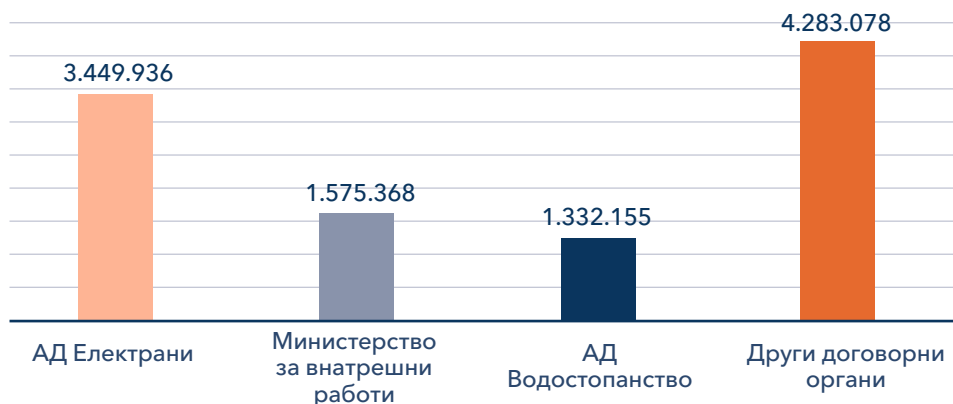
Од обработката на податоците за склучените договори се доаѓа до сознание дека во 121 од вкупно склучените 133 договори, преговарањето се одвивало со само една фирма. Вредноста на овие договори во кои се преговарало со само една фирма изнесува 540.988.351 денари (8,8 милиони евра), што е вредносен удел од 83 %.

Гледано на ниво на институции, најголема вредност на склучените договори без објавување оглас, дури 60 %, имаат само три договорни органи - АД Електрани, Министерството за внатрешни работи и АД Водостопанство. На врвот на листата на државни институции во првото полугодие од 2023 година, како и во претходните години, е АД Електрани, со 5 договори во вредност од 212.171.080 денари (3,4 милион евра). На второ место е Министерството за внатрешни работи, со склучени 11 договори преку постапката со преговарање без објавување оглас, во вкупна вредност од 96.885.148 денари (1,6 милиони евра). На трето место е АД Водостопанство на РСМ со 2 договори во вредност од 81.927.516



денари (1,3 милиони евра). Сите останати институции потрошиле 263.409.297 денари (4,3 милиони евра) и имаат удел од 40 %.

Договорни органи со најголема вредност на склучените договори без оглас во првото полугодие од 2023 г. (во евра)



Листата на 10 најголеми договори ја предводи АД Електрани со договорот за набавка, испорака, монтажа и пуштање во работа на еден гасен мотор склучен со скопската фирма СПЕКТАРТЕРМО Скопје, во вредност од 2,8 милиони евра.

Десет најголеми договори склучени со преговарање без објавување оглас во првото полугодие 2023 година

Договорен орган	Економски оператор	Предмет на договорот	Вредност на договорот во евра
АД Електрани	СПЕКТАРТЕРМО Скопје	Набавка, испорака, монтажа и пуштање во работа на еден гасен мотор	2.841.221
АД Водостопанство	РАПИД БИЛД Куманово	Санација на сифон Макарија во ХМС Тиквеш	1.276.321
Влада на РСМ	НЕКСТСЕНС Скопје	Превентивно и адаптивно одржување на мултиплатформски систем за колаборација за е-Седница	649.162



ЈСП Скопје	ЕВН Македонија	Набавка на електрична енергија	575.610
Министерство за внатрешни работи	HMF Smart Solutions GmbH	Услуги за одржување на ТЕТРА системи на МВР	575.610
Министерство за внатрешни работи	DAT- CON	Услуги за сервисирање и одржување на специјализиран систем за граничен надзор	487.805
ЈЗУ Универзитетски институт за позитронско-емисиона томографија	Comecer S.p.A.	Одржување на радиофармацевтски лаборатории	402.927
ЈП Градски Паркинг - Скопје	НЕКСТСЕНС Скопје	Набавка за одржување на системот за зонско паркирање	383.740
ЈП "Струмица-Гас"	СИ ЕН ЏИ СИСТЕМС Скопје	Набавка на компримиран природен гас	369.295
ЈП Паркинзи на Општина Центар Скопје	TCH ТЕХНОЛОГИЈА Скопје	Интегриран систем за грижа на корисници	290.683

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

Продолжува да расте бројот на барања доставени до Бирото за јавни набавки за добивање мислења за примена на постапката со преговарање без објавување оглас. Во периодот јануари - јуни 2023 година, до Бирото за јавни набавки се доставени 158 барања, од нив за 137, односно 87 %, е дадено позитивно мислење, а за 21 барање биле дадени негативни мислења.

Препорака:

Со оглед на нетранспарентноста на постапката со преговарање без објавување оглас, потребно е институциите да ја применуваат само во исклучителни ситуации. Воедно, во насока на зголемување на увидот во овие договори, со објавување на известувањето за склучен договор да се објавува и тендерската документација, а во известувањата за склучен договор да се наведат и имињата на сите фирми кои учествувале во преговарањата, а не само името на фирмата со која е склучен договорот.



- » **Во значаен дел од постапките не се утврдуваат количините на она што се набавува, со што на штета на буџетските пари се оневозможува фирмите да понудат пониски цени за поголеми количини на набавка. Ваквиот пристап овозможува и манипулација и злоупотреби во фазата на реализацијата на договорите.**

Зачестена пракса на договорните органи е да не ги објавуваат во своите тендерски документи количините од производите што им требаат и што планираат да ги набават. Во ваквите случаи, договорните органи бараат од понудувачите да понудат цени за единица производ. Така, на фирмите им се оневозможува да економизираат со своите понуди, односно да понудат пониски цени за производите за кои се планира набавка на поголеми количини. Исто така, ова оневозможува и проверка дали понудените цени одговараат на проценетата вредност на набавките, односно на пазарните цени.

Тендециозноста во необјавувањето на количините може да се лоцира во едноставниот факт дека институциите, за да направат проценка на вредноста на набавката, мора да имаат одредени индикативни количини. Немањето количини е воочено во набавка на пумпи за гаснење пожар, телевизори, авиобилети, како и во набавката на услуги за привремени вработувања, за печатење обрасци и за миеење возила. Во ниту еден од овие тендери не беа наведени индикативни количини на предметот на набавката.

Во случаи кога тендерот се состои од повеќе ставки, зголемен е ризикот, во договор со претставници на двете страни, од добавувачот да се нарачуваат поголеми количини токму од ставките во кои е вкалкулирана поголема провизија, односно во кои цените се повисоки од реалните на пазарот.

Препорака:

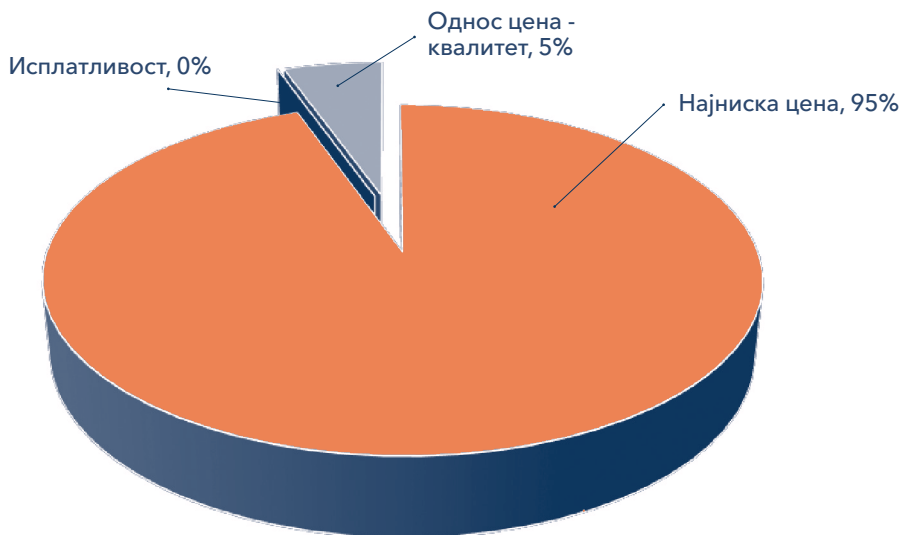
Институциите треба секогаш да ги утврдуваат, да ги објавуваат и да бараат финансиски понуди за сите планирани количини на набавките, а не само да бараат понуди за единечни цени на производите, без наведување колкави количини им се потребни и планираат да ги набават од секој одделен производ. На овој начин ќе можат да добијат поквалитетни понуди и да спроведат успешни тендери. Потребата од секоја набавка треба детално да се образложи во одлуката за јавната набавка. Во тоа образложение треба да се наведат причините зошто на институцијата ѝ е потребен тој предмет на набавка, во толкави количини, од таков квалитет и во тој рок на испорака.



- » **Најниската цена била користена како критериум за избор на најповолна понуда во дури 95 % од тендерите спроведени во првото полугодие од 2023 година, што е за 1 процентен поен повеќе од претходната година. Од друга страна, во дел од тендерите, каде што за бодување на понудите се користел квалитетот, воочено е дека не се користат соодветни елементи за евалуација.**

Во првите шест месеци од 2023 година, од вкупно објавените 11.930 огласи за јавна набавка, 'најниската цена' била користена како критериум за избор на најповолна понуда во дури 11.283 тендери, што значи во 95 % од сите тендери. Изборот на најповолната понуда врз основа на 'најдобриот однос на цената и квалитетот' е користен во само 646 набавки, што е удел од 5 %, а во 1 постапка, пак, е користен критериумот 'трошоци со примена на пристап на исплатливост'.

Користени критериуми за избор на најповолна понуда во 1 полугодие од 2023 година



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“.



Од друга страна, во дел од тендерите каде што за бодување на понудите се користел квалитетот, воочено е дека не се користат соодветни елементи за евалуација. На пример, во мониторираната набавка на услуги за преведување се користеше критериумот за избор на најповолна понуда 'најдобар однос помеѓу цената и квалитетот', со тоа што цената носеше 50 бодови и квалитет – 50 бодови. Спорно е тоа што квалитетот се бодуваше преку бројот на претходно склучени договори за преведувачки услуги и доставени потврди за квалитетно и навремено реализирана услуга како оваа набавка во последните три години. Притоа, за 1 до 5 договори за преведувачки услуги со потврди за квалитетно и навремено реализирана услуга во последните три години се доделувале 20 бодови, за 6 до 10 договори и потврди се доделувале 30 бодови, а за над 10 договори и потврди – 50 бодови. На овој начин, впрочем, се доделувале бодовите за искуството на самата фирма, што не може да се поврзе и со тимот што би бил вклучен во реализацијата на набавката. Имено, вака како што е изготвена тендерската документација, искусната фирма нема ограничување во реализацијата на оваа набавка да вклучи недоволно искусни преведувачи.

Друг пример за несоодветна примена на поткритериумите за евалуација во рамките на критериумот 'најдобар однос помеѓу цената и квалитетот' е воочен и во мониторираната постапка за набавка на мебел за опремување деловни простории, со проценета вредност од 5 милиони денари (82.600 евра). Како поткритериум за евалуација на понудите се користеа – гарантниот период, што носеше 35 бода, квалитетот на изработката, што носеше 35 бода, и цената, со 30 бода. Во ваквата поделба на поделелементите спорно е што бодовите за квалитет се распределуваа според направена анализа и мислење од комисијата за јавни набавки врз основа на бројот, современоста, разновидноста, специјализираноста и староста на употребените машини за изработка и за завршна обработка на мебелот, врз основа на доставена инвентарна листа во која ќе биде наведено која машина за кој дел од изработката и завршната обработка на мебелот ќе биде употребена. На овој начин, повторно фокусот е ставен врз фирмата, а не врз предметот на набавката. Во овој тендер, дополнително беа дискутабилни и условите за утврдување техничка и професионална способност на понудувачите бидејќи се бараше да имаат најмалку 15 вработени или ангажирани во фирмата, да имаат 2 овластени архитекти за проектирање од областа на архитектура Б и портфолио со минимално 15 комплетно завршени проекти со мебел, стакло и теписони од иста или слична природа, вредност и/или обем. Со оглед на вака поставените услови, не изненадува дека тендерот е поништен затоа што ниту едната од двете доставени понуди не одговарала на барањата од тендерската документација.



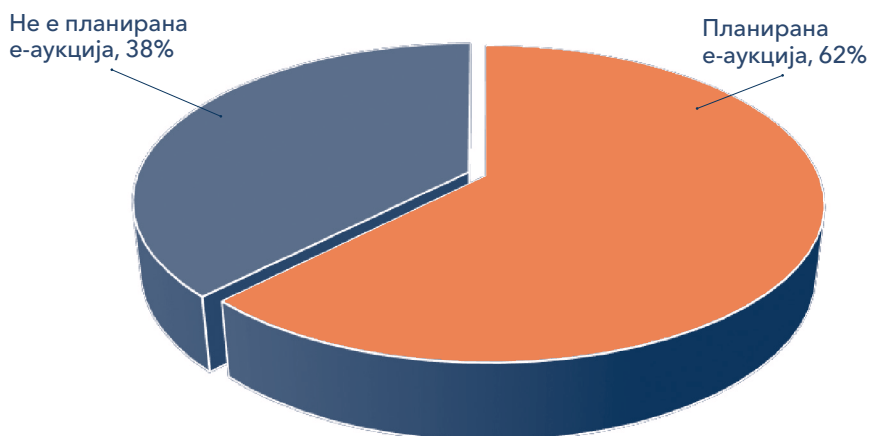
Препорака:

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. За да обезбедат најдобра вредност за потрошените пари, потребно е институциите почесто да го користат критериумот за избор на најповолната понуда врз основа на 'најдобриот однос на цената и квалитетот'.

- » **Поволен тренд е што се намалува примената на електронската аукција. Во првото полугодие од 2023 година е-аукцијата била предвидена во 62 % од тендерите, наспроти 73 % во истиот период претходната година.**

Во однос на електронската аукција (е-аукција), забележан е пад на нејзината примена за 11 процентни поени во однос на истиот период во 2022 година. Во првото полугодие од 2023 година, е-аукцијата била планирана во 7.435 постапки, што е 62 % од вкупно спроведените постапки. Во однос на претходната година, примената е намалена за 11 проценти поени. Ова упатува на зголемено почитување на дадените препораки од надлежните институции и од граѓанскиот сектор за намалување на примената на е-аукцијата, со цел да се избегнат негативните ефекти и манипулации коишто таа ги поттикнува.

Примена на електронската аукција во 1 полугодие од 2023 година





Податоците од мониторингот укажуваат дека во дури 61 % од тендерите во коишто е планирана е-аукцијата таа всушност не била одржана, што укажува на раст во однос на 2022 година, кога изнесуваше 53 %. Поради тоа што, при отворањето на понудите, економските оператори добиваат податоци за тоа кој учествува на тендерот и какви се цените доставени од страна на конкурентската фирма, настапуваат разни процеси на договарања и влијанија во пресрет на е-аукцијата. Како последица на овие договарања и влијанија, со право се јавуваат сомнежи дека цените по коишто се склучуваат договорите, во голем дел од постапките, не се реален одраз на пазарните состојби, туку на договореното надвор од официјалните постапки.

Препорака:

Да се продолжи со трендот на намалена примена на е-аукцијата, која треба да биде исклучок, а не правило во спроведување на постапките за јавни набавки. Потребно е да се следи логиката е-аукцијата да се применува само за производи со познат и стандарден квалитет и за коишто постои конкуренција на пазарот.

- » ***И покрај широко распространетата корупција во јавните набавки, секторот за контрола во Бирото за јавни набавки наместо да се зголемува, се намалува. За три години бројот на вработени во овој сектор кој се состои од одделение за управна контрола и одделение за претходна контрола е намален од 12 на 8 вработени. Позитивно е што е зголемен бројот на управни контроли на тендерите, од кои дел биле избрани и врз основа на проценка на ризиците од кршење на одредбите од законот.***

Продолжува трендот на пораст на управните контроли што ги спроведува Бирото за јавни набавки. Во првото полугодие од 2023 година се спроведени 208 контроли, што е удел од 1,7 % од вкупно спроведените постапки. Бројот на спроведени контроли, како што може да се види од следниот табеларен приказ, е во пораст и во апсолутни и во релативни показатели.

Спроведени управни контроли од страна на Бирото за јавни набавки

Период	Број на спроведени управни контроли	Удел на тендерите во којшто е спроведена управна контрола во вкупниот број на тендери
јануари - јуни 2020 год.	87	0,91 %
јануари - јуни 2021 год.	132	1,17 %
јануари - јуни 2023 год.	208	1,74 %



Од вкупно спроведените 208 управни контроли, најголем дел односно 165 се спроведени врз основа на член 172 став (3) од Законот за јавни набавки, според којшто предмет на управна контрола се постапките за јавни набавки чија проценета вредност е над 500.000 евра во денарска противвредност, кај набавката на стоки или услуги, и над 2.000.000 евра во денарска противвредност, кај набавката на работи. Врз основа на проценка на ризиците од кршење на одредбите од законот во согласност со член 172 став (4) од Законот за јавни набавки, спроведени се контроли на 43 постапки за јавни набавки. Ова е исклучително позитивен тренд имајќи предвид дека од воведувањето на управната контрола од април 2019 година, управната контрола врз основа на проценка на ризиците од кршење на одредбите од законот не се спроведуваше или се спроведуваше минимално.

Кај 40 од вкупно контролираните тендери, односно во 19 %, се констатирани неправилности. За 29 тендери Бирото побарало поништување на постапката, а кај 11 се дадени инструкции за отстранување на неправилностите. Дека контролата врз основа на проценка на ризиците е значајна, говорат и податоците дека токму кај овие постапки се детектирани повеќе неправилности (кај секој втор тендер) и за сите нив се побарало поништување на постапката.

Во првото полугодие од 2023 година, Бирото за јавни набавки нема преземено дејствија врз основа на член 172 став 5 од Законот за јавните набавки, според којшто, ако Бирото при вршење на управната контрола утврди една или повеќе неправилности што имаат обележје на прекршок според овој закон или казниво дело, може да поднесе прекршочна пријава до надлежниот суд или да го извести надлежното јавно обвинителство на Република Северна Македонија. За ниту една од констатираниите неправилности во текот на управните контроли спроведени во првото полугодие од 2023 година Бирото за јавни набавки нема оценето дека има обележје на прекршок во согласност со Законот за јавните набавки, или, пак, на казниво дело.

Препорака:

Потребно е да се работи врз јакнење на кадровските капацитети за засилување на управната контрола која ја спроведува Бирото за јавни набавки. Воедно, потребно е да се зголемува уделот на контроли спроведени врз основа на проценка на ризиците од кршење на одредбите од овој закон во согласност со веќе развиените индикатори на оваа институција. 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.

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

35.073.53:005.584.1(497.7)"2023"(047)

ИЗВЕШТАЈ од мониторингот на јавните набавки : извештај бр. 39 :
(јануари-јуни 2023 год.) - Скопје : Центар за граѓански комуникации, 2024. -
29, 29 стр. : граф. прикази ; 20x23 см

Насл. стр. на припечатениот текст: Monitoring of public procurements :
report no. 39 : (January-June 2023) / translation from macedonian to english
Katerina Dimishkovska. - Обата текста меѓусебно печатени во спротивни
насоки. - Текст на мак. и англ. јазик. - Финансиер: Фондацијата Отворено
општество - Македонија, „Мониторинг на јавните набавки“

ISBN 978-608-4974-28-4

а) Локална самоуправа -- Јавни набавки -- Мониторинг -- Македонија --
2023 -- Извештаи

COBISS.MK-ID 63015429