2019 | ИЗВЕШТАЈ ОД МОНИТОРИНГОТ НА ЈАВНИТЕ НАБАВКИ

Извештај бр. 33
(јули – декември 2019 год.)

Скопје,
мај 2020 година

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)"2019"(047)

ИЗВЕШТАЈ од мониторингот на јавните набавки : извештај бр. 33: (јули-декември 2019 год.). - Скопје: Центар за граѓански комуникации, 2020. - 54, 32 стр.: граф. прикази; 23 см

Насл. стр. на припечатениот текст: Monitoring of public procurements: report no. 33: (July-December 2019). - Обата текста меѓусебно печатени во спротивни насоки. - Текст на мак. и англ. јазик. - Фусноти кон текстот

ISBN 978-608-4709-85-5

а) Локална самоуправа - Јавни набавки - Мониторинг - Македонија - 2019 - Извештаи

COBISS.MK-ID 51407877

Овој извештај е подготвен од 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.

2019

ИЗВЕШТАЈ ОД МОНИТОРИНГОТ НА ЈАВНИТЕ НАБАВКИ

Извештај бр. 33
(јули – декември 2019 год.)

Скопје, мај 2020 година

ИЗВЕШТАЈ ОД МОНИТОРИНГОТ НА ЈАВНИТЕ НАБАВКИ

Извештај бр. 33
(јули – декември 2019 год.)

СОДРЖИНА

КЛУЧНИ НАОДИ 6

ЦЕЛИ И МЕТОДОЛОГИЈА 8

АНАЛИЗА ОД МОНИТОРИНГОТ НА
ЈАВНИТЕ НАБАВКИ НА НАЦИОНАЛНО НИВО ..10

АНАЛИЗА ОД МОНИТОРИНГОТ НА
ЈАВНИТЕ НАБАВКИ НА ЛОКАЛНО НИВО 30

АНАЛИЗА НА ПОСТАПКИТЕ ПРЕД
ДРЖАВНАТА КОМИСИЈА ЗА ЖАЛБИ ПО
ЈАВНИ НАБАВКИ ЗА 2019 ГОДИНА 40

ИСТРАЖУВАЊЕ НА ФИРМИТЕ ЗА
НИВНОТО ИСКУСТВО ПРИ УЧЕСТВОТО
НА ПОСТАПКИТЕ ЗА ЈАВНИ НАБАВКИ 44

Клучни наоди

- Честите поништувања на тендерите, причините за поништувањето и големината на тендерите за кои се носат вакви одлуки ја отвораат дилемата дали со поништувањата се прикриваат слабостите во спроведувањето на постапките за јавни набавки или, пак, манипулациите.
- Транспарентноста на јавните набавки не е на предвиденото ниво во согласност со новиот Закон за јавните набавки. Во повеќе од четвртина од мониторираните постапки на централно ниво (27,5 %), евидентирано е непочитување на законската обврска за известување во однос на спроведените тендери.
- Предмет на управна контрола од страна на Бирото за јавни набавки во 2019 година бил 141 тендер. Во 16 % од нив (23 тендери), констатирани се неправилности што не можат да се надминат и дадени се инструкции за поништување на овие тендери. По спроведените контроли, Бирото за јавни набавки нема поднесено ниту една прекршочна пријава до надлежниот орган, ниту, пак, е доставено известување до Јавното обвинителство.
- Во второто полугодие од 2019 година има пораст на понудите во однос на првото полугодие. Но, и покрај тоа, просечниот број на понуди во 2019 изнесува 3,12, што е помалку од 2018 година, кога изнесуваше 3,41.
- Најниската цена е користена како критериум за избор на најповолна понуда во 97 % од тендерите, а електронската аукција е применета во дури 94 % од тендерите. Ваквото постапување на институциите не е во согласност со актуелните европски трендови, ниту, пак, соодветствува на барањата на бизнис-заедницата.
- Во 2019 година, во директни преговори и без објавување оглас, склучени се 368 договори, во вкупна вредност од 40 милиони евра. Во однос на претходната година намален е бројот на договори, но вредноста е зголемена за 21 %.
- И на локално ниво, во речиси сите тендери повторно се применуваат најниската цена и електронската аукција, иако се незадолжителни; поништувањето на локалните тендери достигна ново рекордно ниво од 30 %, или е поништена речиси секоја трета од мониторираните набавки; а во ниту една од мониторираните набавки нема образложение за потребата од набавката – иако е задолжителна законска обврска.

- Во однос на жалбите, продолжува трендот на зголемување на бројот на жалби доставени до Државната комисија за жалби по јавните набавки. Во 2019 година фирмите доставиле за 22 % повеќе жалби од претходната година, а Комисијата уважила дури 59 % од жалбите.
- Во анкетата со фирмите, за дури три четвртини од нив ‘најниската цена’ како критериум за избор е најчест проблем со којшто се соочуваат во јавните набавки. Задоцнетото плаќање повторно избива како голем проблем за фирмите, кои просечно чекаат седум месеци за наплата на побарувањата за завршените набавки. 48 % од фирмите сметаат дека ‘секогаш’ или ‘често’ има корупција во јавните набавки. Фирмите го оценуваат процесот на јавни набавки во земјава со просечна оценка од 2,82 (на скалата од 1 до 5), што е незначително намалување во однос на лани, кога оценката беше 2,87.

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 Електронскиот систем за јавни набавки, 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 2019 година. Во прилог на овој извештај изготвена е и анализа на постапките пред Државната комисија за жалби по јавни набавки за 2019 година и истражување на фирмите за нивното искуство при учеството на постапките за јавни набавки.

* * *

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

» ***Поништувањата на тендерите – превез за прикривање на слабостите во спроведување на постапките за јавни набавки или за прикривање на манипулациите. Во прилог на овој сомнеж говорат не само честите поништувања, туку и причините за поништувањата и големината на тендерите за коишто се носат вакви одлуки.***

Учеството на поништените тендери во вкупно спроведените изнесува дури 27 % и во второто полугодие од 2019 година и во текот на целата година. Ова е веќе втора година по ред кога се задржува исклучително високото ниво на целосно или делумно[1] поништени тендери од 27 %.

Дополнително загрижува и податокот дека поништувањата растат пропорционално на големината на тендерите. Оваа констатација ја потврдуваат податоците од Електронскиот систем за јавни набавки и наодите од мониторингот на избраниот примерок.

Имено, според вкупните податоци од Електронскиот систем за јавни набавки произлегува дека во второто полугодие од 2019 година, во т.н. отворена постапка, која се применува за набавките што вредносно се најголеми, биле објавени огласи за 1.233 тендери, а во дури 553 од нив била донесена одлука за целосно или делумно поништување, што е удел од дури 45 %. Кај „поедноставената отворена постапка" во второто полугодие од 2019 година, биле објавени 4.768 тендери, а поништени се целосно или делумно 1.201 тендер, односно 25 %, додека кај „малите набавки" бројот на огласи е најголем и изнесува 6.783, од кои поништени се 1.578, што е удел од 23 %. Пресметките на ниво на цела година не би биле соодветни затоа што од 1 април

[1] Во деливите тендери можно е да не биде поништен целиот тендер туку само одреден дел или делови.

2019 година, со примената на новиот Закон за јавните набавки, сменети се називите на постапките, како и вредносните прагови за кои се применуваат тие.

Поништувања на тендерите според видот на применетите постапки (01.07.2019 - 31.12.2019)

Вид на постапка за јавна набавка	Удел на поништени постапки во вкупно објавените огласи
Мала набавка (се применува за набавки од 1.000-10.000 евра за стоки и услуги и до 20.000 евра за градежни работи)	23 %
Поедноставена отворена постапка (се применува за набавки од 10.000-70.000 евра за стоки и услуги и до 500.000 евра за градежни работи)	25 %
Отворена постапка (се применува за набавки над 70.000 евра за стоки и услуги и над 500.000 евра за градежни работи)	45 %

Одлуки за поништување на постапката се донесени и во дел од најголемите тендери кои беа предмет на мониторингот. Една од нив е постапката за набавка на услуга за подготовка на националната верзија на Правото на ЕУ (писмен превод на ЕУ-акти, национални акти, други документи од важност за процесот на европска интеграција и писмен превод на други материјали), со проценета вредност од 910 илјади евра со вклучен ДДВ. На тендерот биле добиени рекордни 18 понуди. Одлуката за поништување е донесена по речиси еден месец од отворањето на понудите со следното образложение: *Оцени дека тендерската документација содржи битни пропусти или недостатоци. Дополнителна причина: - „Прилогот 1 – Образец на понуда во дел 2 – техничка понуда“ не соодветствува со деталниот опис на предметот на набавка кој е даден во техничките спецификации од тендерската документација и во „Образец на понуда дел 2 – финансиска понуда“ не е прецизно наведено дали „вкупната цена по страница со букви“ се изразува со или без ДДВ.*

Ваквиот епилог отвора две прашања – прво, како е можно во толку голем тендер да не се воочат навреме евентуалните грешки и пропусти во тендерската документација и второ, зошто не е дадено подетално појаснување за настанатите проблеми што ја наметнале потребата од поништување на тендерот? Во согласност со Планот за јавни набавки на институцијата, овој тендер требало да биде објавен во јуни, а тоа е направено во септември 2019 година, што значи дека институцијата имала и подолг период за подготовка од планираното. Во однос, пак, на второто прашање – во интерес на

институцијата е да се даде детално образложение за констатираните пропусти во тендерската документација во насока на подобра информираност на учесниците во постапката и сузбивање на сомнежите дека зад одлуката се кријат некои други мотиви. Во записникот од извршената управна контрола од страна на Бирото за јавни набавки (БЈН) се констатира истото. Имено, во записникот се вели: *Доставениот предлог за поништување треба да содржи подетални појаснувања дали финансиските понуди биле евалуирани, дали и кои од нив не можеле да се евалуираат поради непрецизно изразени цени во финансиската понуда.*

Пропусти во тендерската документација беа причина за поништување и на мониторирана набавка за изградба на шест пливачки базени, со проценета вредност од 3,2 милиони евра. Овде одлуката за поништување беше донесена 4 дена пред отворањето на понудите. Пропустите во проектната документација биле воочени од поставените прашања од страна на потенцијалните понудувачи. Овој епилог на толку голем тендер секако не оди во прилог на оценката дека институцијата ги презела сите неопходни активности за квалитетна подготовка на тендерот.

Одлука за поништување на тендерот пред отворањето на понудите е донесена и за големата двогодишна набавка за печатење и дистрибуција на службеното гласило „Службен весник на РСМ", за период од 01.01.2020 до 31.12.2021 година. Предмет на мониторинг беше постапката за која огласот беше објавен на 18 октомври 2019 година. Одлуката за поништување беше донесена 10 дена по објавувањето на огласот, со образложение дека е оценето оти тендерската документација содржи битни пропусти или недостатоци, односно дека: *поради техничка/системска грешка односно грешка во поврзување со системот на Електронскиот систем за јавни набавки огласот е објавен без информациите за исполнување на минималните услови за способност за извршување на предметниот договор за јавна набавка од аспект на неговата техничка или професионална способност.*

Истиот ден (28.10.2019) кога е објавена одлуката за поништување на овој тендер објавен е и оглас за новиот тендер. Но, на 11.12.2019 година се објавува известување за поништување и на оваа постапка, притоа и овој пат грешката е лоцирана во тендерската документација: *Комисијата оцени дека тендерската документација, односно техничката спецификација содржи битни пропусти или недостатоци, бидејќи истата дава можност некои од понудувачите да доставaт некоректни цени на поединечните ставки од техничката спецификација, кои би биле неспоредливи со понудените цени на поединечните ставки на другите понудувачи и секако би биле на огромна штета на Јавното претпријатие.*

По овој втор неуспех, на 31.12.2019 институцијата објавува трет оглас за оваа јавна набавка. Но, и по три месеци од објавувањето на огласот, набавката сè уште е во тек

бидејќи два од трите понудувачи доставиле жалби оспорувајќи ја законитоста на донесената одлука за избор на најповолна понуда. Со оглед на ваквиот развој на настаните сосема е јасно дека договорот за јавна набавка што требало да се склучи во декември 2019 година и да се применува од јануари 2020 година во најдобар случај ќе доцни повеќе од 4 месеци. Клучни прашања за оваа јавна набавка се зошто институцијата ја започнала постапката само 73 дена пред истекот на стариот тригодишен договор и каква е стручноста на вработените кои се задолжени за јавни набавки и за изготвување на тендерските документации во оваа институција. Разбирливо би било доколку оваа јавна набавка била навреме и планирана и спроведена, со антиципирање на сите можни причини за пролонгирање и воедно со вложување максимални напори за изготвувања квалитетна тендерска документација.

Во контекстот на честите поништувања на големите тендери секако треба да се посочи и мониторирана набавка за опремување на пленарна сала со електронски систем за говорење и гласање и опрема од половина милион евра. Оваа набавка не била првично планирана и е внесена во Планот за јавни набавки за 2019 година со дополнување направено на 16 мај 2019 година. Во реализацијата се тргнало веднаш, па на 17 мај е донесена одлуката за јавна набавка, а на 20 мај е објавен технички дијалог на Електронскиот систем за јавни набавки со рок за доставување предлози и коментари до 28 мај 2019 година.

Огласот е објавен на 12 јуни 2019 година, со краен рок за доставување понуди до 22 јули 20109 година. Со оглед на големината на тендерот многу е несоодветно крајниот рок за понуди да биде среде летните одмори.

Добиени се четири понуди. Но и покрај солидниот број на понуди и веќе спроведениот технички дијалог во којшто требаше да се надминат сите дилеми, постапката за јавна набавка беше поништена. Оваа одлука Комисијата ја образложи со став дека при евалуацијата на понудите оценила дека, во согласност со барањата во тендерската документација и техничката спецификација, една понуда содржела формални недостатоци, друга понуда не ги содржела во целост потребните документи за докажување на техничката или професионалната способност, а други две понуди не ги исполниле техничките барања наведени во техничката спецификација. Во донесувањето на одлуката за поништување на постапката пробиен е максималниот законски рок (од објавата на огласот до крајниот рок за прибирање на понудите).

Овие примери само ја потврдија загрижувачката состојба на чести поништувања на тендерите, дури и во случаи кога бројот на понуди е солиден, а и вредноста на набавката е значително голема. Оттука, мошне сериозен е проблемот што дури 27 % од објавените огласи за јавни набавки во 2019 година завршиле со одлуки за целосно или делумно поништување.

Но, гледано во однос на големината на тендерите, работите уште и се влошуваат. Имено, во согласност со стариот Закон за јавни набавки, во второто полугодие од 2018 година[2] кај вредносно помалите тендери уделот на поништени постапки изнесува 25 %, додека, пак, кај вредносно поголемите тендери уделот на поништени постапки изнесува 36 %, наспроти сегашните 45 %.

Поништување на постапките по години

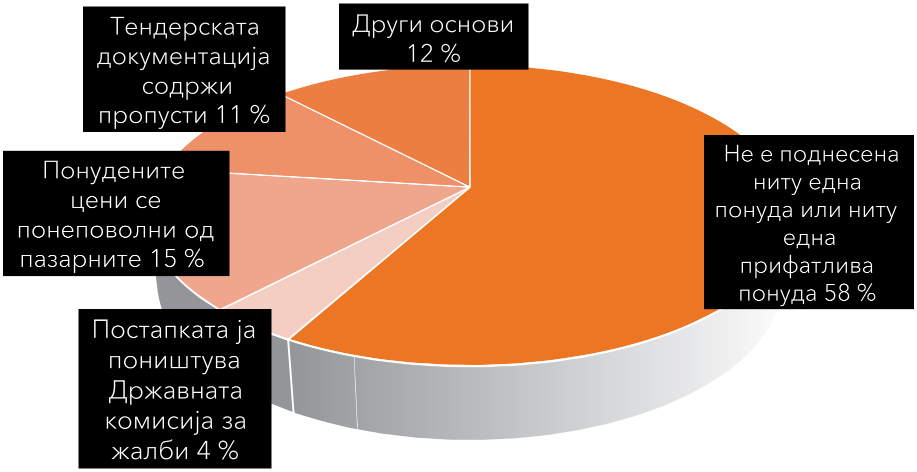
Година	Број на објавени огласи	Број на одлуки за поништување на постапките	Удел на поништени постапки
2015	18.469	3.673	20 %
2016	18.444	4.230	23 %
2017	17.227	4.210	24 %
2018	21.406	5.833	27 %
2019	**22.538**	**5.985**	**27 %**

Гледано од аспект на причините за поништување на тендерите, повеќе од половина (58 %) се поништени поради тоа што на тендерите не била поднесена ниту една понуда или ниту една прифатлива понуда. Во дел од мониторираните тендери, забележана е примена на оваа законска основа за поништување на тендерите поради тоа што понудените цени биле значително над проценетата вредност. Со оглед на тоа што во овие тендери понудите беа доставени од неколку фирми и ниту една од нив не понудила цени сразмерни на проценетата вредност, логично е да се јави сомнеж околу точноста со која е утврдена проценетата вредност.

На второ место според причините за поништување (15 %) се тендерите во кои понудувачите понудиле цени и услови за извршување на договорот за јавна набавка што се понеповолни од реалните на пазарот. На трето место, со удел од 11 % во вкупно поништените тендери, се оние постапки во кои институцијата констатирала пропусти во тендерската документација.

[2] Преку постапката „барање за прибирање понуди“, која се применуваше за набавки од 500 до 20.000 евра за стоки и услуги и до 50.000 евра за работи, поништените тендери имале удел од 25 %, додека, пак, во „отворената постапка“, која тогаш се применуваше за сите набавки над 20.000 евра за стоки и услуги, односно 50.000 за градежни работи, уделот на поништени постапки во вкупно иницираните постапки бил 36 %.

Структура на причините за поништување на постапките во 2019 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 2019 година.

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 Електронскиот систем за јавни набавки 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.

» ***Транспарентноста на јавните набавки не е на нивото предвидено во согласност со новиот Закон за јавните набавки. Во повеќе од четвртина од мониторираните постапки на централно ниво (27,5 %), евидентирано е непочитување на законската обврска за известување во однос на тендерите во рок од 10 дена. Одредени институции доцнеа и по два месеци.***

Констатирани се недоследности во почитувањето на законскиот рок за доставување на известувањето за склучен договор или на известувањето за поништување на тендерот. Според новиот Закон за јавните набавки, обврската[3] за известување во рок од 10 дена од склучувањето на договорот или од донесувањето на одлуката за поништување важи за сите тендери. Претходниот закон предвидуваше подолг рок за известување (30 дена) и ги опфаќаше само тендерите над 20.000 евра. Воедно, новина во актуелниот закон е и тоа што во прилог на известувањата за склучените договор се објавуваат и самите договори.

Мониторингот покажува дека зголемените обврски за транспарентност недоследно се почитуваат. Во 27,5 % од мониторираните постапки на централно ниво, евидентирано е непочитување на законскиот рок од 10 дена за доставување на известувањето за склучен договор и објавување на склучениот договор или известување за поништувањето на постапката. Институциите доцнеа во објавувањето на потребните документи на Електронскиот систем за јавни набавки од неколку дена до повеќе од 65 денови.

Во мониторираниот примерок најдрастичен во непочитување на законските обврски за транспарентност беше Универзитетот во Тетово. Предмет на мониторинг беше нивната набавка за „Реконструкција и адаптација на Факултетот за применети науки". И по седум месеци од спроведување на набавката на Електронскиот систем за јавни набавки, нема информација за исходот од оваа постапка за јавна набавка, односно дали е договорот склучен или, пак, тендерот е поништен. Универзитетот не ја достави побараната документација за мониторираниот тендер ниту по барањето доставено во согласност со Законот за слободен пристап до информации од јавен карактер. Универзитетот не постапи ниту по решението од Агенцијата за заштита на правото за слободен пристап до информации од јавен карактер со кое таа го задолжи да ги достави побараните документи.

Препорака: Институциите мора доследно да го почитуваат Законот за јавните набавки во однос на транспарентноста на склучените договори во постапките за јавни набавки. Доколку се продолжи со ваквата практика, кај дел од институциите потребно е да се преземат мерки за санкционирање на нетранспарентноста.

[3] Обврската за доставување на известувањата за склучен договор е регулирана со член 70 од Законот за јавни набавки. Ако, пак, е поништен тендерот, институцијата е должна да достави известување во рок од 10 дена според членот 114 став 4.

» ***Предмет на управна контрола од страна на Бирото за јавни набавки во 2019 година бил 141 тендер. Во 16 % од нив (23 тендери) се констатирани неправилности што не можат да се надминат и се дадени инструкции за поништување на овие тендери. По спроведените контроли, Бирото за јавни набавки нема поднесено ниту една прекршочна пријава до надлежниот орган, ниту, пак, е доставено известување до Јавното обвинителство на РСМ за одредени наоди.***

Во второто полугодие од 2019 година, предмет на управна контрола од страна на Бирото за јавни набавки биле 127 тендери. Вкупно, од примената на новиот Закон за јавни набавки (април 2019 година) се спроведени контроли на 141 тендер од вкупно спроведените 16 илјади тендери. Сите контроли се направени 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 во 2019 година нема спроведено управна 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 од страна на Бирото за јавни набавки (141), во 23 тендери, односно во 16 % биле констатирани неправилности кои влијаеле врз исходот на постапката и кои во фазата на контролата не можеле да бидат отстранети, па Бирото за јавни набавки дало насоки да бидат поништени. Во преостанатите случаи, според информациите добиени од Бирото за јавни набавки, било забележано дека најголем дел од констатираните неправилности биле од технички карактер и, по сугестии од нив, тие биле отстранувани. Од Бирото за јавни набавки не е добиен податок за бројот на неправилности што биле од технички карактер. Во случаите каде што Бирото за јавни набавки констатирало доследна примена на Законот за јавните набавки и правилно спроведена постапка, тие ја известувале институцијата дека управната контрола е завршена, а постапката продолжувала во согласност со законските одредби.

Управни контроли спроведени од страна на БЈН (01.04.2019 - 31.12.2019)

Период	Број на спроведени управни контроли	Број на тендери за коишто е дадена инструкција за поништување
април - јуни 2019	14	3
јули - декември 2019	127	20
Вкупно 2019	**141**	**23**

Но, иако Бирото за јавни набавки дало инструкции за поништување на 23 тендери, според податоците објавени на Електронскиот систем за јавни набавки по оваа основа во 2019 година се поништени 21 тендер. Останатите два случаи се за постапки во кои се прифатени дополнителните образложенија или од Бирото за јавни набавки или од Државната комисија за жалби по јавни набавки. Во согласност со Законот, договорните органи се должни да постапат според инструкциите на Бирото за јавни набавки освен доколку не достават дополнително образложение. Доколку Бирото за јавни набавки, и по дополнителното образложение добиено од институцијата, ги потврди своите првични наоди, тогаш за случајот треба да се произнесе Државната комисија за жалби по јавни набавки, во согласност со член 178 став 4.

Државната комисија за жалби по јавни набавки не ги објавува јавно донесените решенија во овие постапки. Сепак, според податоците добиени од Државната комисија за жалби по јавни набавки преку барање за пристап до информации од јавен карактер, Бирото за јавни набавки, во периодот април-декември 2019 година, доставило до нив 9 барања за одлучување по постапка од извршена управна контрола. Структурата на донесените решенија е следнава: во однос на шест барања, Државната комисија за жалби по јавни набавки донела решение со кое ја потврдува одлуката на Бирото за јавни набавки за неприфаќање на дополнително образложение, во два случаи Државната комисија за жалби по јавни набавки ги отфрлила барањата на Бирото за јавни набавки како неуредни, а во еден случај е поништена одлуката на Бирото за јавни набавки и прифатено е дополнителното образложение од институцијата чија набавка била предмет на управна контрола.

Таков случај е евидентиран и во еден од мониторираните тендери. Станува збор за тендер за ангажирање помошна механизација за потребите на рударската оператива. Бирото за јавни набавки, по спроведената управна контрола, даде инструкции за поништување на постапката со забелешки за тендерската документација и за начинот на евалуација на понудите. Во однос на тендерската документација, забелешките се однесуваа на тоа дека техничките спецификации не се дефинирани прецизно за да овозможат економските оператори да понудат реални пазарни цени, но и да предизвикаат интерес на други економски оператори да учествуваат на тендерот со понуда. Во однос,

пак, на евалуацијата, во управната контрола беа констатирани неколку забелешки во однос на прифатливоста на доставените понуди, со коишто е оценето дека е направена неправилна евалуација. Договорниот орган не ги прифати инструкциите на Бирото за јавни набавки и овој случај заврши пред Државната комисија за жалби по јавни набавки. Наместо со поништување, како што бараше Бирото за јавни набавки, тендерот и постапката заврши со склучување на 14 договори во вкупна вредност од 11 милиони евра.

Инаку, во ниту една од констатираните неправилности во текот на управните контроли спроведени во 2019 година, Бирото за јавни набавки нема оценето дека имаат обележје на прекршок во согласност со Законот за јавни набавки, или, пак, на казниво дело. Оттука, во 2019 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 за јавни набавки 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 16 % од контролираните тендери се откриени сериозни неправилности што довеле до тоа Бирото за јавни набавки да побара нивно поништување може да се смета за загрижувачки високо. 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 или по случаен примерок, 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 за јавни набавки нема компетенции и надлежност да оцени дали одредени неправилности се резултат на ненамерна грешка или на намера за фаворизирање на одредени фирми, потребно е за релевантни наоди од управната контрола навремено да се информираат и надлежните јавни обвинителства.

» ***Во второто полугодие од 2019 година, регистриран е пораст на понудите во однос на првото полугодие. Но, и покрај овој пораст, просечниот број на понуди во 2019 според мониторираниот примерок изнесува 3,12, што е помалку од 2018 година, кога изнесуваше 3,41.***

Конкуренцијата на тендерите во втората половина од 2019 година е подобрена во однос на претходните шест месеци. Произлегува дека солидно ниво на конкуренција

од 3 и повеќе понудувачи е регистрирано во 55 % од мониторираните тендери. Наспроти ова, само еден понудувач е евидентиран во само 11 % од тендерите, за разлика од уделот од 37 % во истиот период претходната година.

Конкуренција на тендерите на полугодишно ниво*

Период	Ниту еден учесник	1 учесник	2 учесници	3 и повеќе учесници
јули - декември 2015	2 %	26 %	20 %	52 %
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 %**

* Пресметките се направени врз основа на мониторираните примероци.

Намалување на тендерите на кои е евидентирана една понуда е забележано и на годишно ниво. Така, во 2019 година, според мониторираниот примерок, по една понуда е доставена на секој четврти тендер, додека, пак, уделот на тендери со солидна конкуренција од три или повеќе понудувачи е на ниво од 49 %, односно за 1 процентен поен повеќе од претходните три години.

Конкуренција на тендерите на годишно ниво*

Година	Ниту еден учесник	1 учесник	2 учесници	3 и повеќе учесници
2015	3 %	26 %	20 %	51 %
2016	4 %	31 %	17 %	48 %
2017	6 %	21 %	25 %	48 %
2018	5 %	32 %	15 %	48 %
2019	**5 %**	**24 %**	**22 %**	**49 %**

* Пресметките се направени врз основа на мониторирани примероци.

Во второто полугодие од 2019 година просечниот број на понуди изнесува 3,50, наспроти 2,74 во првото полугодие. Сепак, и со ова подобрување на годишно ниво, просечниот број на понудувачи во 2019 година изнесува 3,12, што упатува на пад во однос на 2018 година. Потребно е да се има предвид дека за 2019 година пресметките се

направени врз основа на мониторираниот примерок, додека за останатите години е користен податок од годишните извештаи на Бирото за јавни набавки.

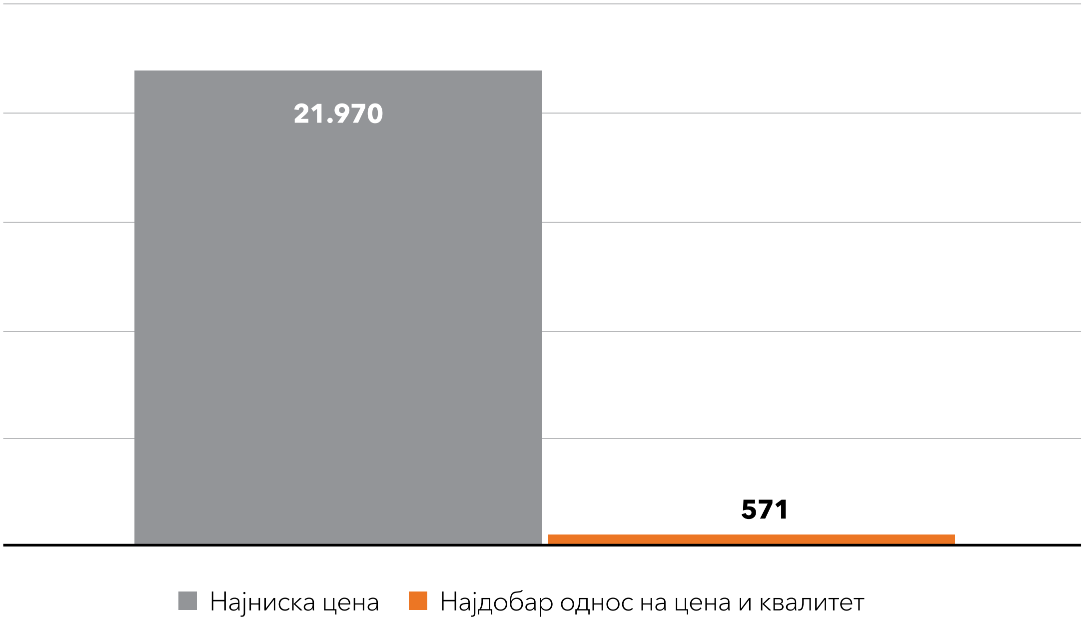
Просечен број понудувачи на тендерите

Препорака: Институциите мора да работат врз стимулирање на конкуренцијата бидејќи само таа е гаранција за рационално трошење на јавните пари.

» ***'Најниската цена' е користена како критериум за избор на најповолна понуда во 96 % од спроведените тендери во второто полугодие од 2019 година, а на ниво на цела година, 'најниската цена' е применета во дури 97,4 % од тендерите. Електронската аукција е применета во дури 94 % од тендерите. Ваквото постапување на институциите не е во согласност со актуелните европски трендови, ниту, пак, соодветствува на барањата на бизнис-заедницата.***

Најдобрите понуди во тендерите и натаму се избираат главно според цената, со што останува високиот ризик дека се купени стоки, услуги и работи чијшто квалитет не е на потребното ниво. На овој начин, всушност, оневозможена е практичната примена на одредбите од новиот закон, којшто почна да се применува од април 2019 година, одредби кои овозможуваат при изборот на најповолна понуда, освен цената, да се евалуира квалитетот, техничката вредност, социјалните, еколошките и иновативните карактеристики, постпродажните услуги итн.

Примена на критериуми за избор на најповолна понуда (јануари-декември 2019)



Како што може да се види од следниот табеларен приказ, примената на други критериуми, а не само цената, имаат многу мал пробив од 1,26 % во април на 4,44 % во декември 2019 година.

Примена на критериумот 'најниска цена' во 2019 година

Месец	Најниска цена	Најдобар однос цена и квалитет	Удел на најдобриот однос цена и квалитет во вкупно спроведените тендери
јануари	1.040	7	0,67%
февруари	2.232	3	0,13%
март	3.249	4	0,12%
април	396	5	1,26%
мај	1.252	24	1,92%
јуни	1.492	42	2,82%
јули	2.154	73	3,39%
август	1.656	56	3,38%
септември	1.781	71	3,99%
октомври	2.177	94	4,32%
ноември	2.352	90	3,83%
декември	2.189	102	4,66%
Вкупно	**21.970**	**571**	**2,60%**

Најниската цена се користи како критериум за избор и кај прехранбените производи, што значи дека не се применува законската одредба од членот 99 став 10, којшто гласи: *Кај критериумите за избор на најповолна понуда за набавка на прехранбени производи, предност имаат прехранбените производи во рамки на програмите за квалитет (како што се сезонски произведени прехранбени производи на интегриран начин, сезонски произведени прехранбени производи со органски земјоделски методи и слично), прехранбени производи произведени во согласност со националните прописи за квалитет на храната и прехранбени производи што се трајно произведени и преработени и е обезбеден повисок квалитет на прехранбените производи во смисла на поголема свежина или пониски оптоварувања на животната средина при превозот.*

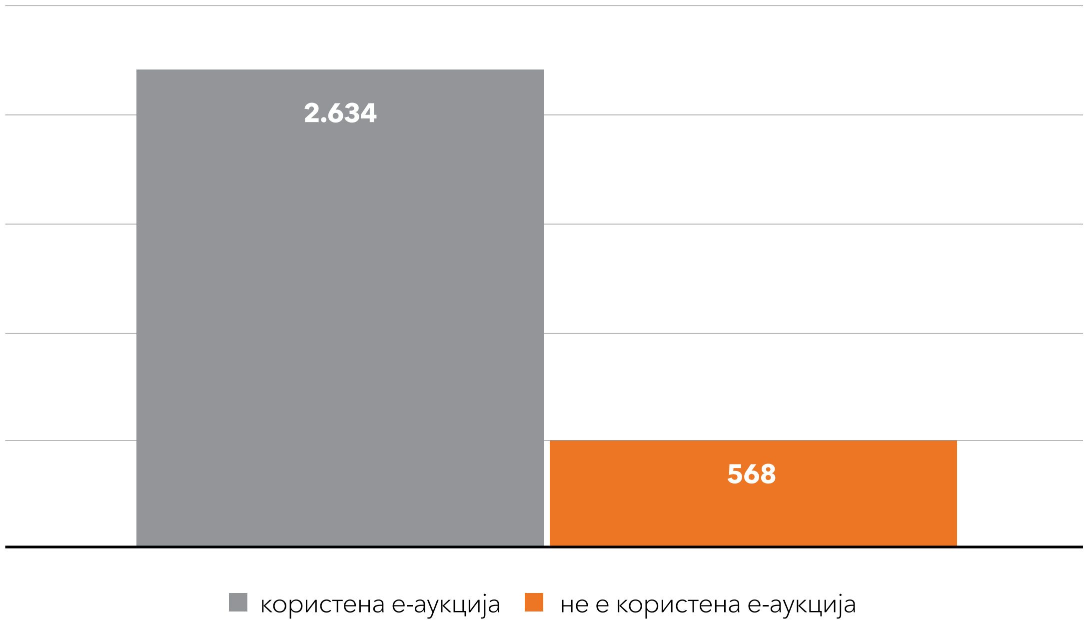
Нејасно е дали зад ова неочекувано високо користење на 'најниска цена' како критериум за избор на најповолна понуда е неискуството на лицата за јавни набавки или, пак, инертноста и отсуството на грижа за соодветно трошење на јавните пари. Имено, користењето на цената како единствен критериум го става во сенка квалитетот на стоките, услугите и градежните работи на државните институции.

Слепото следење на најниските цени во одредени ситуации ги доведува институциите дури и во судир со Законот за јавни набавки. Пример за тоа е мониторирана набавка за внатрешна реконструкција на зграда. Добиени се 6 понуди, од кои една е за 60 % пониска од просечната цена од прифатливи понуди (4.515.302 денари) и дури 40 % пониска од следната рангирана понуда (3.908.758 денари). Значајно е да се нагласи дека вредноста на договорот е пониска и од проценетата вредност, и тоа за 34 %. Од добиената документација не можеше да се увиди дека институцијата побарала објаснување за невообичаено ниската цена. Ваквото постапување е спротивно на членот 110 од Законот за јавни набавки став 1, каде што децидно е наведено дека: *Договорниот орган бара од економскиот оператор, во примерен рок не пократок од пет дена, да ја објасни цената или трошокот наведен во понудата, доколку смета дека понудата содржи невообичаено ниска цена во однос на стоките, услугите или работите што се предмет на набавка или доколку постои сомнеж дека договорот ќе биде извршен. Договорниот орган, во секој случај бара објаснување на цената доколку вредноста на понудата е за повеќе од 50 % пониска од просечната цена на прифатливите понуди и е за повеќе од 20 % пониска од следната рангирана понуда, во случај да има добиено најмалку три прифатливи понуди.*

Во мониторираниот пример беше евидентиран и тендер во којшто една од трите доставени понуди беше 5 пати пониска од просечната доставена на тендерот и за 4 пати пониска од следната рангирања. Иако нема никаква пазарна логика во олку големи разлики во цените, сепак овде е испочитуван Законот и побарано е објаснувањето за толку ниската цена, во согласност со членот 110.

Покрај најниската цена, висока е и примената на електронската аукција (е-аукција) за намалување на цените. Во второто полугодие од 2019 година е-аукцијата е користена во 92 % од спроведените постапки во второто полугодие од 2019 година. На годишно ниво, пак, е-аукцијата е применета во 93 % од тендерите.

Примена на електронска аукција (јануари-декември 2019)



Препорака: Бирото за јавни набавки треба да ги едуцира и да ги поттикне договорните органи, во изборот на најповолна понуда, покрај цената, да користат и други елементи за евалуација на понудите со цел да се обезбеди што е можно порационално трошење на јавните пари. Помалата примена на најниската цена како критериум за избор на понудите секако треба да биде проследена и со ограничена примена на е-аукцијата.

» ***Во 2019 година, во директни преговори и без објавување оглас склучени се 368 договори, во вкупна вредност од 40 милиони евра. Во однос на претходната година е намален бројот на договори, но вредноста е зголемена за 21 %. Најголемиот договор склучен во директни преговори е оној на Балкан Енерџи за набавка на природен гас од компанијата ТЕ-ТО (21 милион евра).***

Динамиката на склучување на овој вид договори била понагласена во второто полугодие од 2019 година, кога вредноста на договорите е за двапати поголема од првото полугодие. Во првото полугодие се склучени 178 договори во вредност од 10 милиони евра, а во второто полугодие склучени се 190 договори, но во вкупна вредност од 30 милиони евра. Оттука, во 2019 година вкупно се склучени 368 договори, што е значително помалку отколку во 2018 година, но вредноста на овие договори е за дури 21 % поголема од претходната година.

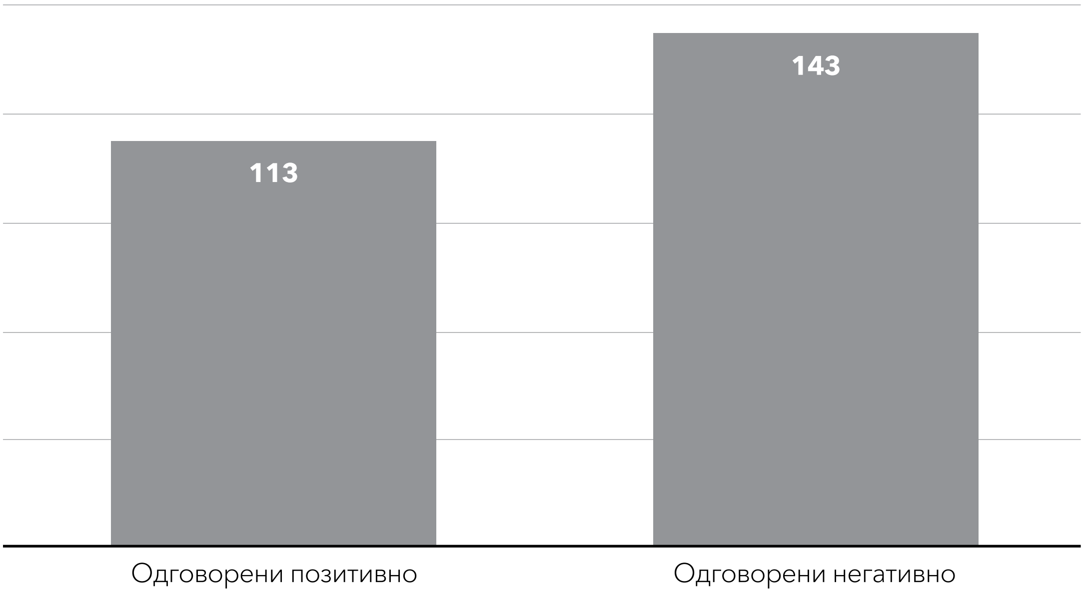
Преглед на вредноста на договорите според постапката со преговарање без објавување оглас, по години

Година	Број на склучени договори	Вредност на договорите во милиони евра	Годишна промена во вредноста
2014	834	56	- 42 %
2015	951	29	- 49 %
2016	605	35	+ 20 %
2017	496	29	- 17 %
2018	596	33	+14 %
2019	**368**	**40**	**+21 %**

Во согласност со новиот Закон за јавни набавки од 1 април 2019 година, 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 април – декември 2019 година, до Бирото за јавни набавки се доставени 256 барања на мислења за примена на постапката со преговарање без објавување оглас. На повеќе од половина од барањата (143) е одговорено негативно, наспроти даденото позитивно мислење на 113 барања.

Добиени одговори од БЈН во однос на побарани мислења за примена на постапката (април – декември 2019 година)



Гледано во однос на законската основа, во две третини од доставените барања договорните органи барале Бирото за јавни набавки да се произнесе за склучување договор заради заштита на ексклузивни права или кога, од технички или уметнички причини, се цени дека одреден договор може да се склучи со само еден економски оператор. Во само една третина од барањата станува збор за мислење за склучување договор поради крајна итност. Според податоците добиени од Бирото за јавни набавки, произлегува дека процентот на позитивни мислења е повисок во случаите кога се барала заштита на ексклузивни права отколку кога се барало мислење за директно преговарање поради крајна итност.

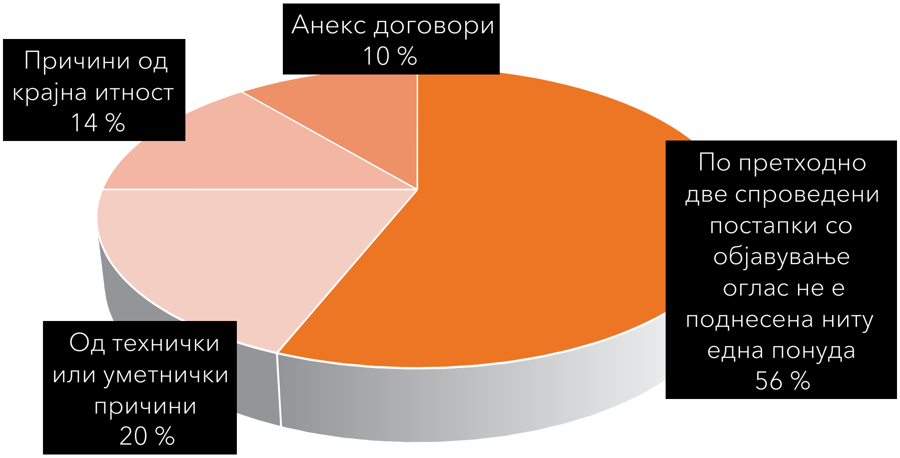
Гледано, пак, во структурата на склучените договори преку директни преговарања и без оглас, вредносно доминира причината - *кога по претходни две спроведени постапки со објавување оглас (отворена постапка, ограничена постапка итн.) не е поднесена ниту една понуда, под услов да не се сменети условите од тендерската документација*. Врз оваа основа се склучени 33 договори, чија вредност изнесува 22,4 милиони евра. По овој основ е склучен и најголемиот договор, а тоа е на договорниот орган „Производство на топлина Балкан Енерџи ДООЕЛ Скопје" за набавка на природен гас од „Друштво за производство на електрична и топлинска енергија ТЕ-ТО АД-Скопје", во вредност од 21 милион евра.

На второ место, гледано според вредноста, со учество од 19 % се договорите склучени кога поради *технички причини нема конкуренција за предметот на набавка; за заштита на ексклузивни права, вклучувајќи ги и правата на интелектуална сопственост*. По овој основ се склучени дури 239 договори, во вкупна вредност од околу 7,8 милиони евра.

На трето место според вредноста се договорите кои се склучени преку директни преговарања кога *поради крајна итност предизвикани од настани кои договорниот орган не можел да ги предвиди и да му се припишат како пропуст, не може да се примени рок за објавување на соодветна постапка со објавување на оглас*. По овој основ се склучени 63 договори, во вкупна вредност од 5,6 милиони евра. Уделот на овие договори изнесува 14 %.

Преку оваа постапка се склучуваат и анекс-договорите. Во 2019 година се склучени 29 анекс-договори, во вкупна вредност од околу 4,2 милиони евра.

Структура на вредноста на договорите склучени преку постапката со преговарање без објавување оглас (јануари – декември 2019 год.)



Вкупната вредност на 10 најголеми договори изнесува дури 30 милиони евра, што значи дека на нив отпаѓа дури 77 % од вредноста на сите договори склучени преку постапката со преговарање без претходно објавување оглас.

Листа на 10 најголеми договори склучени во директни преговори

Договорен орган	Предмет на набавка	Носител на набавката	Вредност во евра
Балкан Енерџи ДООЕЛ Скопје	Набавка на природен гас до 63.000.000 Nm^3	ТЕ-ТО АД-Скопје	21.630.544
Министерство за образование и наука	Откуп на учебници и придружен дидактички и работен материјал за основното образование за 2019/20	АРС ЛАМИНА ДОО Скопје	1.740.955
Министерство за транспорт и врски	Измена на Договор за изградба на пречистителна станица за вода за пиење за регионален водоснабдителен систем Липково	ЖИКОЛ ДООЕЛ Струмица	1.460.306
Министерство за образование и наука	Откуп на учебници и придружен дидактички и работен материјал за основното образование за 2019/20	АРБЕРИА-ДЕСИГН ДООЕЛ Тетово	1.382.205
Електрани на РСМ	Услуга од специјализирана работна рака за ремонтни активности во ПЕ Термоелектрани, РЕК Битола, за 2019година, за ДЕЛ 20- Турбоагрегат	МОНТИНГ ЕНЕРГЕТИКА ДОО Скопје	825.040
Електрани на РСМ	Услуга од градежна механизација на повик за РЕК Битола (Измена на основен договор бр.11-131/6 од 26.06.2018)	МАРКОВСКИ КОМПАНИ Борче Битола	820.086
Електрани на РСМ	Услуга од градежна механизација на повик за РЕК Битола (Измена на основен договор бр.11-189/1 од 26.06.2018)	МИС-КОМЕРЦ Митко Скопје	739.973
Јавно претпријатие за државни патишта	Непредвидени работи за Санација и рехабилитација на државен пат А1, делница Неготино – Демир Капија	ГРАНИТ АД-Скопје	562.848
Дирекција за технолошки индустриски развојни зони	Непредвидени работи за изведба на денивелиран патен јазол за ТИРЗ Струга	ЖИКОЛ ДООЕЛ Струмица	537.644
Агенција за храна и ветеринарство	Лабораториски услуги за здравствена заштита на животните од заразни болести	Факултет за ветеринарна медицина – Скопје	515.728

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 на можностите 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.

Анализа од мониторингот на јавните набавки на локално ниво

» ***Иако се незадолжителни, најниската цена и електронската аукција повторно се применуваат во речиси сите тендери на локално ниво, а кога со стариот закон беа задолжителни, се посочуваа како причина за најголемите проблеми во јавните набавки.***

'Најниската цена' била единствен критериум за избор на најповолнатата понуда во сите мониторирани тендери на локално ниво, додека електронската аукција била применета во 90 % од тендерите.

Ова е целосно несфатливо ако се има предвид дека во минатото, кога на сила беше стариот Закон за јавните набавки (до април 2019 година) со којшто најниската цена и е-аукцијата беа задолжителни, токму со оваа нивна задолжителна примена се оправдуваа речиси сите проблеми што се случуваа во јавните набавки.

Имено, за да може да се избере најисплатливата понуда, што е во суштината на модерните јавни набавки и на новиот Закон за јавните набавки, неопходно е, покрај цената, да се земат предвид и други критериуми за избор. Разбирливо е цената да биде единствен критериум кога се купуваат производи со познат, стандарден или однапред добро дефиниран квалитет. Но, во сите други случаи, малку е веројатно дека најниската цена ќе овозможи избор на најисплатливата понуда. Оттука е важно добро да се утврди и да се прецизира квалитетот во техничката спецификација на тендерот (што кај нас не е случај во најголем дел од тендерите).

Од друга страна, најниската цена е најлесниот начин за избор, но во тој случај не мора да значи дека е избрана најдобрата понуда, туку само дека е таа најевтината.

Ако досега натамошната примена на најниската цена се правдаше со незнаење или со страв од грешка ако се примени некој друг критериум, се чини дека ова оправду-

вање веќе не може да биде прифатливо бидејќи помина цела една година од примената на новиот закон, според којшто досега се спроведени вкупно 22.533 тендери.

Еве како, на пример, бил опишан еден ист предмет на набавка на две различни општини, и кај двете според критериумот 'најниска цена'. Станува збор за набавка на индустриска сол за зимско одржување на патиштата.

Едната општина во техничката спецификација навела само дека ѝ треба 'индустриска сол', додека другата општина го навела следново:

„Индустриската сол која е предмет на набавката, а се користи за зимско одржување на улици, потребно е да ги исполнува следните критериуми:

Гранулометарски состав на индустриска сол

Големина на зрна:

- Помали од 0,5 mm < 10 %
- Од 0,5 mm до 3,0 mm > 83 %
- Од 3,0 mm до 5,0 mm > 7 %
- Запреминска тежина од 1,0 t/m^3 до 1,1 t/m^3
- Содржина на NaCl минимум 96,6 %
- Нерастворливи остатоци < 1,21 %
- Содржина на сулфатен јон SO42 од 200 - 600 mg/l
- Влажност на испорачана сол максимум до 3,6 %
- Дозволена содржина на тешки метали во mg/kg
- Арсен ≤ 0,25
- Олово ≤ 0,5
- Кадмијум ≤ 0,2
- Хром ≤ 0,5
- Бакар ≤ 0,5
- Никел ≤ 0,5
- Жива ≤ 0,05
- Цинк ≤ 2,2

Додека во вториот случај е добро познато и дефинирано каква треба да биде солта и цената навистина може да биде решавачка за избор на најповолната понуда, во првиот пример најниската цена може да значи и најнизок квалитет на набавената сол и со тоа нерационално потрошени јавни пари.

Комбинацијата на најниска цена со електронска аукција и без детален опис на предметот на набавката, во најмала рака, е погубна. Само подетална контрола може да провери дали договорните органи што ја избрале оваа комбинација на крајот навистина ги добиле потребните стоки, услуги и работи во договорениот обем, количина и квалитет.

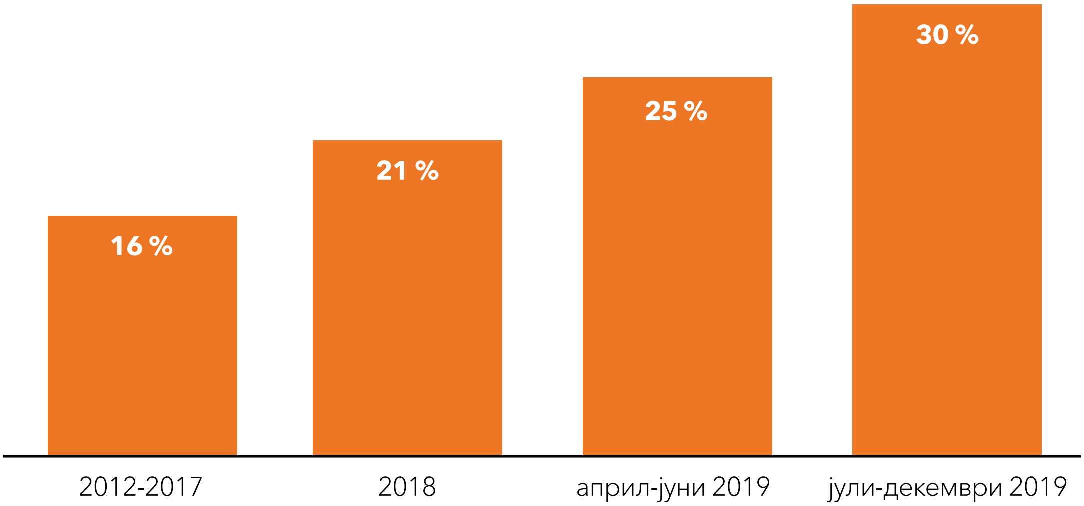
Таква е набавката на информатичка опрема спроведена од една општина. Проценетата вредност на набавката била 200.000 денари, но општината не ја објавила заедно со огласот. Добила пет понуди кои се движеле од 168.000 до 261.000 денари, но на електронска аукција цената паднала на 120.000 денари. Имајќи предвид што сè победникот треба да испорача за оваа сума, навистина се доведува во прашање квалитетот на опремата што ќе се набави, ако се знае дека договорниот орган не го дефинирал најпрецизно потребниот квалитет што треба да го има опремата.

На една постапка која е поништена, општината проценила дека набавката ќе ја чини 19.984.812 денари, пари што ги обезбедила преку програма од друга државна институција. Добила пет понуди, меѓу 13.034.200 и 19.976.124 денари. На е-аукцијата имало дури 430 наддавања и последната понудена цена изнесувала 5.425.066 денари. По ваквиот исход, донесена е одлука за поништување на тендерот бидејќи понудувачот понудил цена што е понеповолна од реалната на пазарот и пониска од проценетата вредност. Настрана од поништувањето, договорниот орган не постапил правилно бидејќи кога цените се пониски од пазарните, треба да побара образложение од понудувачот за толку ниската цена и ако сепак реши да ја поништи набавката тоа не може да го стори поради оваа причина, која е наменета ако понудените цени се повисоки.

» ***Поништувањето на локалните тендери достигна ново рекордно ниво од 30 %, или поништена е речиси секоја трета од мониторираните набавки.***

Постојаниот пораст на поништувањето на тендерите продолжи и во овој мониториран период, кога беа поништени дури 30% од тендерите. Ова е рекордно ниво на поништување на тендерите во последните три години. Со ова, просекот на поништени тендери во цела 2019 година е 27,5 %, што е значително повисоко од просекот во 2018 година, којшто изнесуваше 21 %.

Процент на поништување на мониторираните тендери



Кај дури 83 % од поништените тендери во мониторираниот примерок, причината за поништување била цената, а еден тендер е поништени и врз основа на мислење на управната контрола при Бирото за јавни набавки.

Кај речиси сите тендери поништени поради тоа што понудувачите понудиле повисоки цени од проценетата вредност, може да се проблематизира прецизноста во утврдувањето на таа вредност.

Две речиси идентични набавки се поништени поради иста причина. Станува збор за услуги за изработка на урбанистички планови, набавки кои ги спроведуваат две општини, но парите се обезбедени од Агенцијата за финансиска поддршка во земјоделството и руралниот развој. И двете општини имале обезбедено фиксен износ средства за набавките. Апсурдно, и двете ги поништиле постапките поради тоа што добиените понуди на тендерите биле пониски од средствата што општините ги обезбедиле од Агенцијата.

Една голема постапка за јавна набавка е поништена по мислење од управната контрола на Бирото за јавни набавки, која утврдила низа недостатоци и констатирала дека можат да влијаат врз исходот од постапката. Меѓу констатираните недостатоци биле следниве: огласот не бил објавен во Службено гласило на ЕУ и покрај законската обврска, немало образложение за потребата од набавката во одлуката за јавна набавка, нецелосно се пополнети записникот од јавното отворање и извештајот од спрове-

дената постапка, а во тендерската документација не биле наведени кои документи требало да ги достават понудувачите за да докажат дека ги исполнуваат условите за учество.

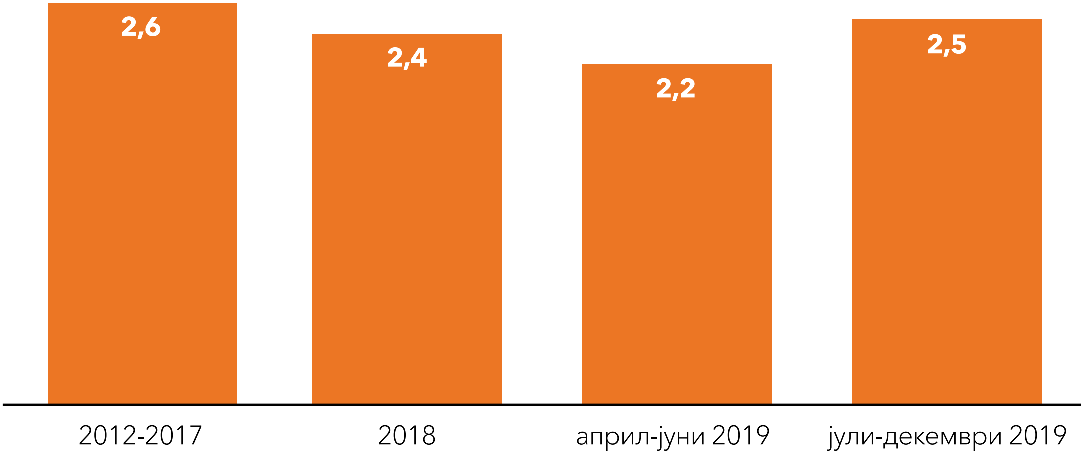
Интересно е што низ мониторингот на јавните набавки може да се забележи дека вакви недостатоци имаат и многу други тендери кои не влегуваат во примерокот на Бирото за јавни набавки за да им се спроведе управна контрола. Оваа контрола, засега, се спроведува само на тендерите со процената вредност над половина милион евра за стоки и услуги и два милиони евра за работи, иако во законот се предвидени и други параметри врз чија основа може да се спроведе оваа контрола, како случаен избор или врз основа на проценка на ризиците за кршење на законот.

» ***Конкуренцијата на локалните тендери малку е подобрена, но сè уште е на ниско ниво од само 2,5 понуди по тендер.***

Просечниот број понуди на мониторираниот примерок изнесува 2,5, што е извесно подобрување од претходното шестмесечје од 2019 година, кога конкуренцијата беше уште пониска и изнесуваше 2,2 понудувачи по тендер.

На годишно ниво, пак, нема подобрување во конкуренцијата, која и во цела 2019 година просечно изнесува како и претходната 2018 година, односно 2,4 понудувачи по тендер.

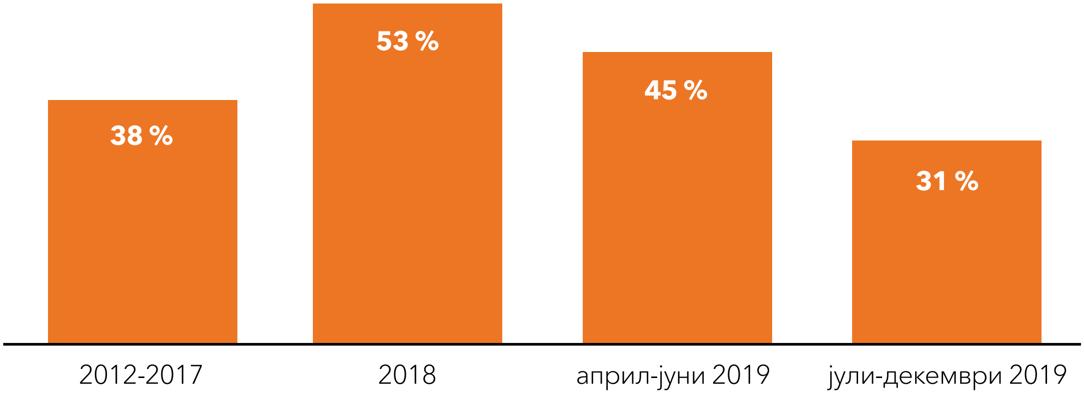
Конкуренција на мониторираните локални тендери:
Просечен број понудувачи по тендер



» ***Продолжува да се намалува процентот на тендери со една или ниту една понуда.***

Процентот на тендери на коишто имало само една или ниту една понуда во второто полугодие од 2019 година изнесува 31 %, што е најмал процент во изминатите неколку години. Ова е задржување на трендот од првата половина на годината, така што процентот на вакви тендери за цела 2019 година изнесува 38 %, што е значително подобрување од претходната, 2018 година.

Процент на тендери со една или ниту една понуда



» ***Во ниту една од мониторираните набавки нема образложение за потребата од набавката, а само во една има образложение за причините за неделивост на набавката – иако и двете се задолжителни обврски со новиот Закон за јавните набавки.***

Задржувајќи го стариот, лош начин на спроведување на тендерите, договорните органи не спроведуваат ниту низа законски одредби коишто со новиот закон се задолжителни. Меѓу нив, и две многу значајни одредби, односно задолжително образложение за потребата од набавката и на причините за неделивост на набавката (ако е таа неделива).

И двете одредби се внесени како новина во законот. Образложението на потребата од набавката што договорниот орган треба да го стори во одлуката на јавната набавка

беше дел од низата одредби за намалување на корупцијата и на ризиците од набавки кои, според нивната намена, квалитет или количини, не одговараат на потребите на институцијата. Второто образложение – на причините поради кои договорниот орган решил тендерот да не го дели на делови беше дел од заложбите за зголемување на конкуренцијата на тендерите и за отворањето можности за поголемо учество на малите и микропретпријатијата на дел, наместо на целиот тендер.

Наспроти ова, договорните органи продолжуваат со флагрантно кршење на законот и необјаснување ниту на потребата од набавките, ниту на причините за неделивост на тендерите.

Уште повеќе, мониторингот покажува дека договорните органи не ја ни сфаќаат причината зошто и како треба да се образложи потребата од една набавка. Образложението за потребата од набавката што треба да е составен дел од одлуката за набавката, и тоа за сите набавки без оглед на постапката и вредноста, всушност треба да ја објасни целисходноста на набавката во смисла на тоа зошто е потребен токму тој предмет на набавка, во толкав обем (количина) и со таков квалитет.

Така, една од ретките институции кои во овој дел од одлуката за јавната набавка потрошиле дури цела реченица за образложение напишала:

„Потребата од спроведување на постапка за јавна набавка на електрична енергија е резултат на тоа што претпријатието е голем потрошувач на електрична енергија која е неопходна за вршење на основната дејност како и можноста за набавка на електрична енергија на слободниот пазар по конкурентни цени".

Овде е јасно дека договорниот орган објаснува зошто спроведува јавна набавка, а не зошто му е потребна, на пример, струја за 8.500.000 денари.

Или, друг договорен орган вака ја објаснува потребата од јавна набавка за изработка на урбанистички планови: „За некои од селата каде што има потреба од изработка на урбанистички планови и дополнително урбанизирање, не се изработени урбанистички планови и со оваа набавка ќе се изработат".

Повеќе детали не понудил ни третиот договорен орган, којшто образложил дека потребата за набавката – промена на покрив и таван во општинскиот објект – произлегува од општинската Програма за уредување на градежно земјиште.

Кога станува збор за неделивоста, единствениот договорен орган што воопшто се обидел да напише какво било образложение вели дека предмерот и пресметката покажале дека е невозможно предметот на набавка да се подели на делови и потребно е да го изведе еден понудувач.

И во овој мониториран примерок не изостануваат примери за набавки што не се де-

ливи, при што нема никакво образложение зошто е одлучено така, а се чини дека набавката би се спровела поефикасно ако била делива. Станува збор за набавка на информатичка опрема и додатоци за потребите на една општина. Било предвидено да се набават компјутери, монитори, мултифункционални уреди, тастатури, мауси, свичери, флеш-мемории и рутери. Не треба големо искуство во набавките за да се знае дека пазарот на ИТ-опрема е сегментиран и дека веќе постојат специјализирани фирми за компјутери, други за мултифункционални уреди и печатачи, трети за дополнителна опрема итн. Поентата е дека ако овој тендер бил делив можело да се добијат подобри понуди за секој од трите дела. Оттука, би било интересно да се види зошто договорниот орган решил да не ја дели набавката, односно какво би било образложението за таа одлука.

Со ова се доаѓа до суштината на обврската за образложение на секој тендер којшто не е делив. Таа е да се натера договорниот орган, сепак, да размисли дали не е подобро да го подели предметот на набавка, кога веќе решил дека сака да набави од еден единствен понудувач. Секако, овде не е целта да се дели секоја набавка, туку само оние за коишто има смисла и за коишто постои намера на тој начин да се добијат поквалитетни набавки, за пониски цени.

» ***Необјавувањето на проценетата вредност, барем засега, со ништо не ја подобри состојбата во јавните набавки.***

Мониторираните набавки, барем засега, не можат да ја потврдат заложбата на законодавецот, со укинувањето на задолжителното јавно објавување на проценетата вредност на набавката, да се намалат почетните цени што ги нудат понудувачите не знаејќи на проценетата вредност на набавката.

Наместо тоа, се оствари другиот ризик на којшто се укажуваше и во претходните извештаи од мониторинг – дека некои фирми можат да ја дознаат однапред проценетата вредност и со тоа да се стекнат со нелојална предност пред конкуренцијата.

Има бројни тендери на коишто понудувачите нудат цени што се или идентични, или многу блиску до проценетата вредност на тендерите која не била претходно објавена. И како по правило, на ваквите тендери, има по еден понудувач.

Еден ваков пример е набавката на индустриска сол за потребите на една општина, набавка која имала проценета вредност од 300.000 денари, која општината решила да не ја објавува заедно со огласот. На тендерот имало еден понудувач, којшто понудил цена од 299.970 денари, што е само 30 денари помалку од проценетата вредност на набавката, која, инаку, понудувачот не може да ја знае. Тој со оваа цена и победил на тендерот.

Освен тоа, необјавувањето на проценетата вредност со ништо не го намали основниот проблем што постоеше во врска со проценетата вредност на тендерите, за којшто не се донесе позначајно решение, а тоа е лошата проценка на вредноста, што и натаму негативно влијае врз целиот исход на тендерите.

Во мониторираниот примерок има дури три случаи на поништени тендери бидејќи понудувачите понудиле пониски цени од проценетата вредност. Овде се наметнува прашањето зошто договорниот орган, ако сакал да потроши токму толку пари колку што предвидел и ако бил сигурен дека неговата проценка на вредноста на набавката е прецизна и соодветна на пазарот, не ја објавил проценетата вредност.

Во друг случај, пак, договорниот орган добил повисока понуда од проценетата вредност, но пред да донесе конечна одлука за прифаќање на таа понуда или за поништување на тендерот, решил да направи анализа со надворешни стручни лица за исплатливоста на понудата, по што донел одлука дека понудата е реална и дека треба да дообезбеди средства и да ја прифати.

Се чини дека договорниот орган постапил логично и наместо да го поништи тендерот и да загуби време и пари, проверил дали понудената цена е реална и откако се уверил во тоа, го завршил тендерот со избор на најповолната понуда. Сепак, тој, на овој начин признал и дека нема прецизна проценка на вредноста на набавката. Тоа што овде не е во ред е хронологијата на настаните. Имено, тоа што договорниот орган го направил отпосле, откако веќе ги добил понудите, требало да го направи пред да го спроведе тендерот, односно уште во фазата на проценка на вредноста на тендерот и на потребните средства.

Препораки: Имајќи го предвид начинот на којшто институциите на локално ниво ги спроведуваат набавките во мониторираниот период, на договорните органи им се препорачува:

- Доследно да ги применуваат сите обврски од Закон за јавните набавки.
- Да ги користат можностите што ги нуди Закон за јавните набавки и покрај најниската цена да користат и други критериуми за избор на најповолната понуда, за да се добие најдобрата вредност за потрошените пари, односно да се купи тоа што е најисплатливо.
- Електронската аукција да ја користат 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.

- Секогаш детално да ја образложуваат потребата од набавката со објаснување зошто им е потребен токму тој предмет на набавка, тие количини или обем и тој квалитет, со цел да ја оправдаат целисходноста на набавката.
- Иако нејзиното објавување не е задолжително, проценетата вредност мора многу точно и прецизно да се утврдува со точна анализа на потребите, следење на состојбите и движењата на пазарот, како и следење на набавките на другите институции.
- Да се анализираат поништените постапки и неуспешните тендери и да се користат за унапредување на набавките.
- Да се дели предметот на набавка на делови секогаш кога е тоа можно, логично и кога ќе се процени дека ќе овозможи учество на повеќе и помали фирми за да се зголеми конкуренцијата, да се намалат цените и да се подобри квалитетот на набавените производи.
- Да се образложува детално одлуката да не се дели предметот на набавка на делови и да се изнесе анализата и логиката зад таквата одлука.

Анализа на постапките пред државната комисија за жалби по јавни набавки за 2019 година

» ***Продолжува трендот на зголемување на бројот на жалби доставени до Државната комисија за жалби по јавните набавки. Во 2019 година, фирмите доставиле 845 жалби, што е за 22 % повеќе од претходната година. Најголем дел од жалбите, односно 59 % од нив, се уважени од страна на Државната комисија. Од уважените жалби во дури две третини е донесена одлука за целосно поништување на постапките за јавни набавки.***

За 22.538 тендери објавени во текот на 2019 година, до Државната комисија за жалби по јавните набавки се доставени се 845 жалби од фирмите (3,75 %). Како што може да се види од следниот табеларен приказ, растот на тендери е значително помал (5,3 %) од растот на жалбите (21,58 %), што зборува дека растот на жалбите е во пораст и во апсолутна и во релативна смисла.

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
2015	18.469	+17,4 %	523	+4,0 %
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 %**

* Пресметките се направени преку обработка на податоците за примените жалби објавени на веб-страницата на ДКЖЈН.

Во текот на 2019 година Државната комисија за жалби по јавни набавки донела решенија за 816 жалби. Притоа, разбирливо најголем дел од решенијата се однесуваат на жалби доставени во 2019 година, а мал број на решенија се однесуваат на жалби доставени на крајот од 2018 година.

Доколку се навлезе во структурата на донесените решенија, според пресметките направени за потребите на оваа анализа, произлегува дека во текот на 2019 година Државната комисија уважила 476 жалби, што е удел од дури 58,3 % од вкупно донесените решенија. Како неосновани се одбиени 225 жалби, односно 27,6 % од вкупно донесените решенија. Поради ненавременост на жалбата или неплатен надомест за водење на постапката, отфрлени се 75 жалби, што е удел од 9,2 %. Бројот, пак, на жалби што се повлечени од страна на фирмите што ги поднеле или, пак, постапката за нив е запрена затоа што договорниот орган ги прифатил жалбените наводи на тужителот пред да се изјасни Државната комисија за жалби по јавни набавки – изнесува 40 и има удел од 4,9 % во вкупните решенија.

Структура на донесените одлуки на ДКЖЈН во 2019 година*

Структура на жалбите според одлуката	Број на жалби	Учество во %
Уважени жалби	476	58,3 %
Одбиени жалби	225	27,6 %
Отфрлени жалби	75	9,2 %
Прекин/запирање на жалбената постапка	40	4,9 %
Вкупно	**816**	**100%**

* Пресметките се направени преку обработка на податоците за примените жалби објавени на веб-страницата на ДКЖЈН.

Гледано во однос на претходните години, уделот на уважени жалби е највисок во изминатите 5 години, а во текот на 2019 година бележи најголем скок во однос на претходната година, и тоа од дури 10,7 процентни поени. Паралелно со овој раст разбирливо е намален и уделот на одбиени жалби.

Споредбени податоци за структурата на донесените одлуки во жалбена постапка*

Вид на одлуки	**2015**	**2016**	**2017**	**2018**	**2019**
Уважени жалби	43,6 %	47,6 %	45,8 %	47,6 %	58,3 %
Одбиени жалби	37,3 %	32,4 %	37,5 %	31,5 %	27,6 %
Отфрлени жалби	11,5 %	7,6 %	10,2 %	12,8 %	9,2 %
Прекин/запирање на жалбената постапка	7,6 %	12,4 %	6,5 %	8,1 %	4,9 %
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 (476), во 304 решенија, односно во високи 64 %, Државната комисија за жалби по јавни набавки 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, кои се донесени во 172 решенија, односно во 36 %.

Како што може да се види од табеларниот приказ, уделот на решенија за поништување на постапките е повисок за 3 процентни поени во однос на претходната година и е меѓу највисоките во последните пет години. Оваа состојба води кон заклучокот дека, според наодите на Државната комисија за жалби по јавни набавки и донесените решенија, во пораст се суштинските повреди на Законот за јавните набавки, бидејќи Државната комисија донесува решенија за поништување на постапките во случаи кога незаконските дејствија преземени во текот на тендерот не можат да се надминат со промена на одредена одлука, туку целиот тендер мора да се поништи и да започне од почеток.

Споредбен приказ на структурата на уважените жалби по години *

Вид на одлуки на уважени жалби	Удел на уважени жалби				
	2015	**2016**	**2017**	**2018**	**2019**
Укината одлука	35 %	48 %	58 %	39 %	36 %
Поништена постапка	65 %	52 %	42 %	61 %	64 %
Вкупно	**100 %**	**100 %**	**100 %**	**100 %**	**100 %**

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

Според обработените податоци во текот на 2019 година, Државната комисија за жалби по јавни набавки ги донесувала решенијата просечно за 13 дена, и тоа од 1 до 55 дена.

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

- ***За дури три четвртини од фирмите, 'најниската цена' како критериум за избор е најчест проблем со којшто се соочуваат во јавните набавки.***
- ***Задоцнетото плаќање повторно избива како голем проблем за фирмите, кои просечно чекаат седум месеци за наплата на побарувањата за завршените набавки.***
- ***Само 6 % од фирмите гледаат смисла во одржаните е-аукции.***
- ***48 % од фирмите сметаат дека 'секогаш' или 'често, има корупција во јавните набавки.***
- ***Фирмите го оценуваат процесот на јавни набавки во земјава со просечна оценка од 2,82 (на скалата од 1 до 5), што е незначително намалување во однос на лани, кога оценката беше 2,87.***

Ова истражување е десетто 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 2020 година. Во истражувањето учествуваа 229 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 (43 %) учествуваат на најмногу пет постапки за јавни набавки годишно. По нив следат фирмите коишто учествуваат на шест до дванаесет тендери годишно (32 %), па фирмите коишто учествуваат на повеќе од дваесет и четири постапки годишно (14 %) и фирмите коишто учествуваат во просек на тринаесет до дваесет и четири тендери (11 %). Просечното пондерирано учество на анкетираните фирми е девет постапки за јавни набавки годишно.

Проблеми во јавните набавки: Проблем број 1 во јавните набавки, со којшто се соочуваат три четвртини од фирмите-учеснички, е 'најниската цена' како критериум за избор на најповолната понуда. Овој проблем сега е уште поизразен дури и во однос на претходните години, кога цената беше единствен критериум за избор. Притоа, доминантен дел од препораките на фирмите беше токму укинувањето на задолжителноста на најниската цена како единствен критериум за избор, што се направи со новиот Закон за јавните набавки.

Следните два најчести проблеми според фирмите со исто процентуално учество од 46 % се: обемноста на документите што се потребни за учество на тендерите и проблемот со задоцнетото плаќање на тендерите. Додека обемноста на документите што се бараат за учество и лани беше втор проблем според фирмите, интересно е што годинава повторно се издигна на високото второ место проблемот со задоцнетата наплата, којшто по неколку години на врвот, лани падна дури на осмото место. За разлика од лани, кога ова беше проблем за 10 % од фирмите, сега овој проблем го чувствуваат дури 46 % од испитаните фирми.

Следниот проблем е еден од подолготрајните во јавните набавки, односно приспособувањето на условите за учество на тендерите за одредени понудувачи, што како проблем го истакнале 43 % од фирмите. Честото и лесно поништување на тендерите е проблем истакнат од 36 % од фирмите.

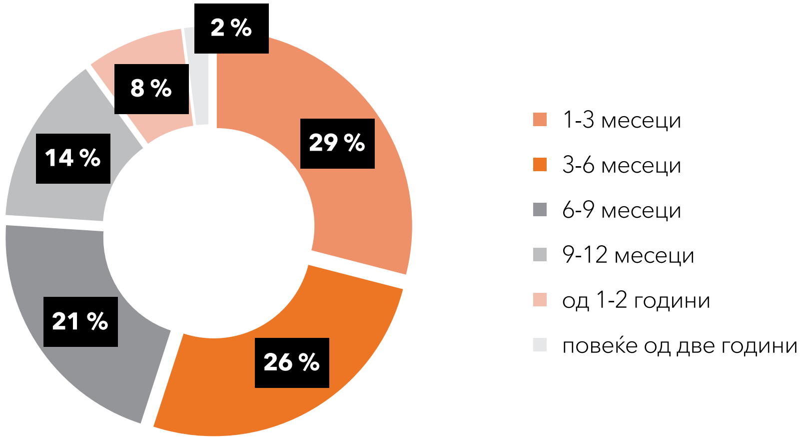
Единствен проблем за којшто има одредено намалување оваа година (23 %) за разлика од лани (28 %) е одолговлекувањето на реализацијата на договорите од страна на договорните органи.

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

Задоцнетото плаќање повторно е меѓу најакутните проблеми: Иако лани за првпат по долги години падна дури на осмото место, проблемот со задоцнетото плаќање повторно изби на второто место, како еден од најакутните проблеми со коишто се соочуваат фирмите.

Сепак, просечното чекање за наплата на побарувањата од јавните набавки не е многу подолго од лани. Според одговорите на фирмите, тие просечно чекаат по седум месеци за наплата на побарувањата од спроведените тендери, додека лани просечното чекање изнесуваше шест месеци и 12 дена. Во 2018, пак, времето на чекање изнесуваше осум месеци.

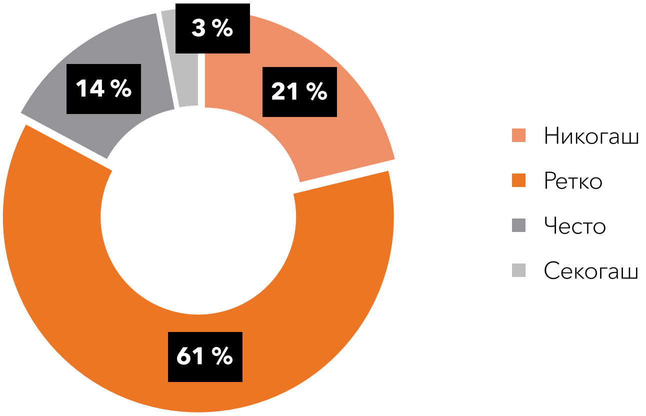
Колку време чекате за наплата на побарувањата од јавните набавки?



Нема подобрување на техничките спецификации: Фирмите и натаму сметаат 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 услови кога и натаму речиси на сите тендери условот за да се победи е најниската цена.

Дури 82 % од фирмите сметаат дека техничките спецификации ретко (61%) или никогаш (21 %) не содржат детали за попрецизно определување на квалитетот на набавките.

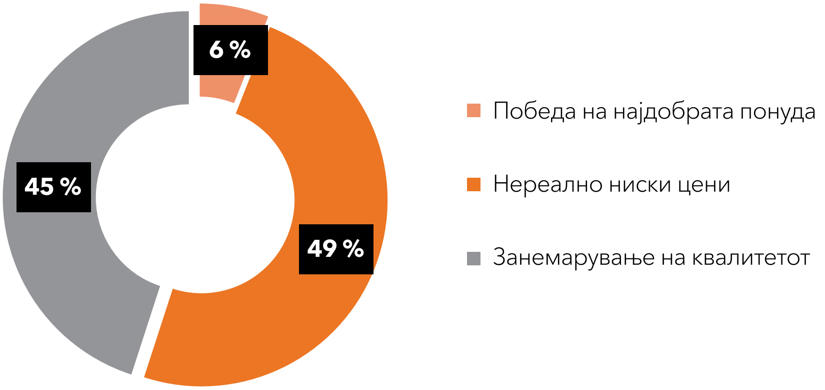
Дали сметате дека техничките спецификации се доволно детални за да го гарантираат квалитетот на набавките?



Многу мал дел од фирмите (17 %) сметаат дека договорните органи често (14 %) или секогаш (3 %) доволно прецизно го утврдуваат квалитетот на тоа што сакаат да го набават, така што 'најниската цена' ќе има смисла и нема да доведува до купување производи, услуги и работи со лош квалитет.

Со е-аукциите, сепак, не победува најдобрата понуда: Во оваа насока одат и одговорите на следното прашање – околу функцијата на електронските аукции коишто иако веќе не се задолжителни, тие повторно се применуваат кај доминантен дел од тендерите. Дури 94 % од испитаните фирми сметаат дека на е-аукциите се постигнуваат нереално ниски цени (49 %) и се занемарува квалитетот во однос на цената на тоа што се набавува (45 %).

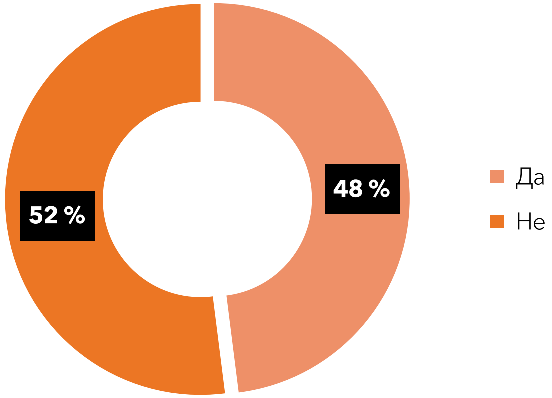
Што ги отсликува најдобро електронските аукции?



Многу мал дел од испитаните фирми (6%) смета дека со електронските аукции се овозможува победа на најдобрата понуда.

Договарање меѓу фирмите околу цените пред аукциите: За разлика од лани, кога една третина од фирмите сметаа дека фирмите се договараат пред одржувањето на е-аукциите, сега повеќе фирми (48 %) сметаат дека постои договарање пред почетокот на одржувањето на е-аукцијата за да не се намалуваат цените за време на аукциите.

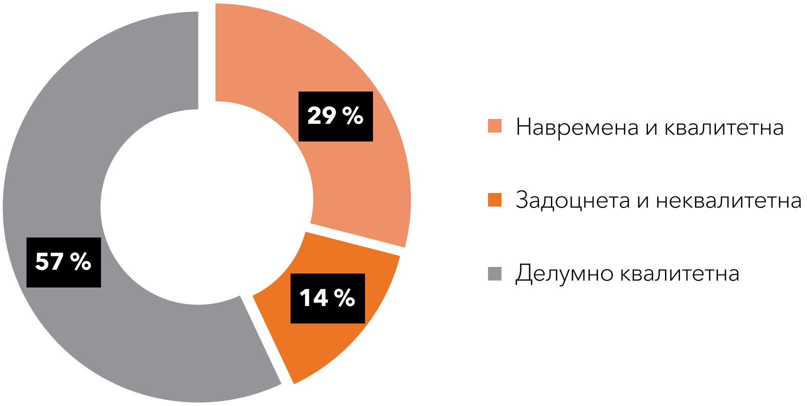
Дали сметате дека пред почетокот на е-аукцијата, кога нема намалување на цените, имало всушност договарање меѓу понудувачите?



Се намалува задоволството на фирмите од комуникацијата со договорните органи: И натаму опаѓа задоволството на фирмите-понудувачи од комуникацијата со претставниците на договорните органи на чиишто јавни набавки учествуваат.

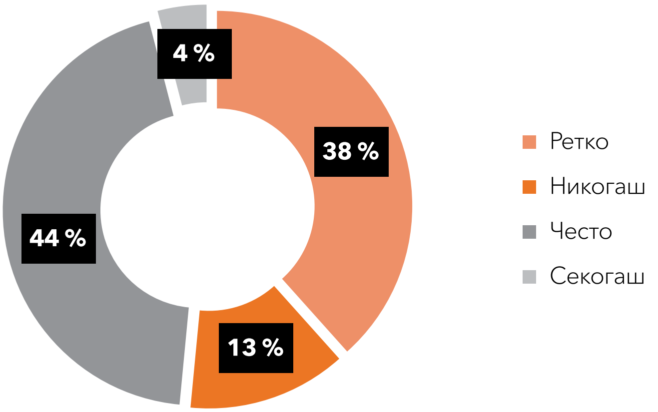
Во 2018 година 59 % од фирмите ја оцениле оваа комуникација како навремена и квалитетна, лани истото го мислеле 34 % од фирмите, а годинава само 29 %. Мнозинството од 57 % ја оценуваат оваа комуникација како делумно квалитетна, а 14 % како задоцнета и неквалитетна.

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



Корупција во јавните набавки, доминираат политичките врски: Исто како и лани, и годинава 48 % од испитаните фирми сметаат дека во јавните набавки има корупција. Од нив 44 % сметаат дека корупцијата во јавните набавки е застапена често, а 4 % секогаш.

Дали сметате дека во јавните набавки има корупција?



38 % од испитаните фирми оценуваат дека корупцијата е ретко застапена во јавните набавки, додека само 13 % сметаат дека нема корупција во оваа област.

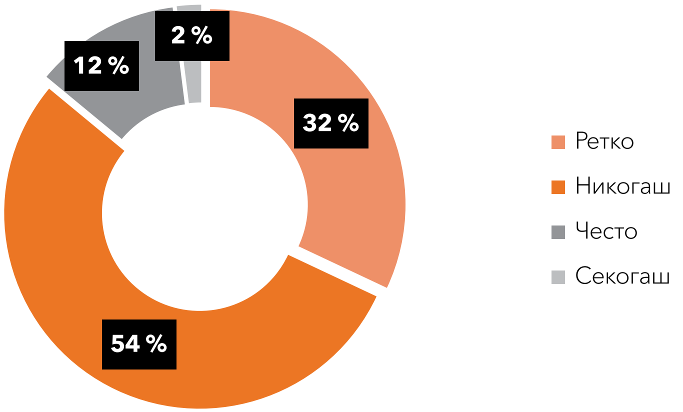
Прашани слободно да го наведат видот на корупција за којшто сметаат дека е најзастапен, најголем процент од фирмите што одговориле на прашањето на прво место ги ставаат политичките врски (24 %), на второ место класичниот поткуп (21 %), а останатите 55 % сметаат дека се застапени сите форми.

Од друга страна, прашани во колку од тендерите во кои учествувале не бил почитуван Законот за јавни набавки, доминантен дел од фирмите (73 %) одговориле дека тоа се случува ретко (41 %) или никогаш (27 %). Спротивно на ова, дека вакви прекршувања на законот се случуваат секогаш или често, одговориле 27 % од испитаните фирми.

Малку фирми се жалат за тендерите: 14 % од фирмите изјавиле дека секогаш (2 %) или често (12 %) 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 86 % од испитаните фирми велат дека никогаш (54 %) или ретко кога (32 %) доставуваат жалба до Комисијата.

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

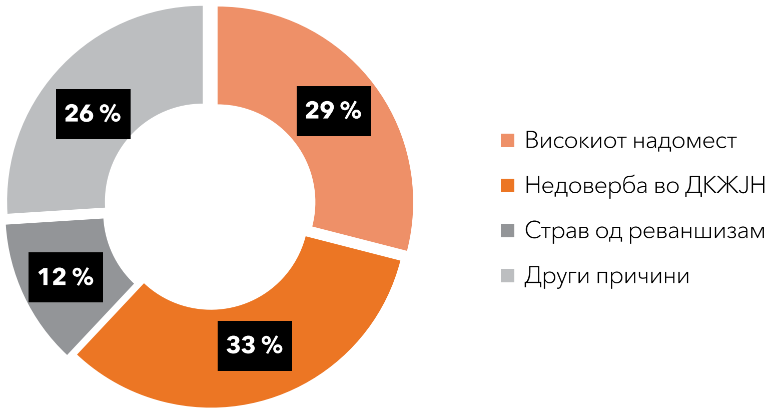


Лани, пак, 94 % од фирмите изјавиле дека не доставуваат или ретко доставуваат жалби, додека само 6 % изјавиле дека ја користат жалбата како инструмент за заштита кога се незадоволни од договорните органи.

Недоверба во Комисијата за жалби: Кај причините за недоставување жалба, првпат по долги години најчеста причина не е висината на надоместокот за водење на жалбената постапка што треба да го платат фирмите што се жалат, туку недовербата во Државната комисија за жалби по јавни набавки.

Иако од лани (36 %) процентот е малку намален (33 %), сепак една третина од фирмите велат дека не се жалат бидејќи немаат доверба во надлежната комисија. На второ место како причина поради која не се жалат за тендерите е висината на надоместокот (29 %, лани беше 46 %), а на трето место (12 %, лани 7 %) е стравот од реваншизам од договорниот орган против кого се изјавува жалбата.

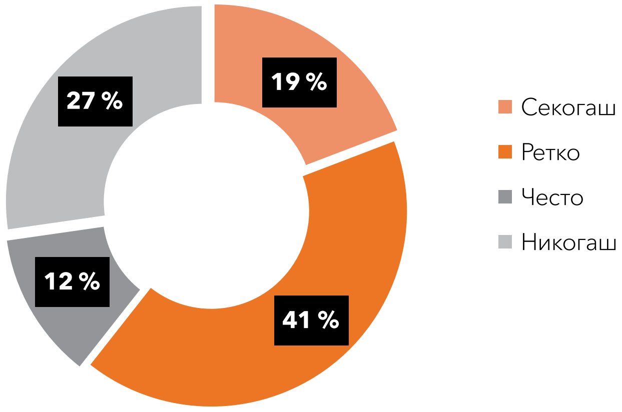
Која е причината што никогаш или ретко кога ги обжалувате тендерите пред ДКЖЈН?



Фирмите се ретко задоволни од одлуките на ДКЖЈН: Во споредба со лани, малку расте задоволството на фирмите од донесената одлука од Државната комисија за жалби во случаите кога се жалеле.

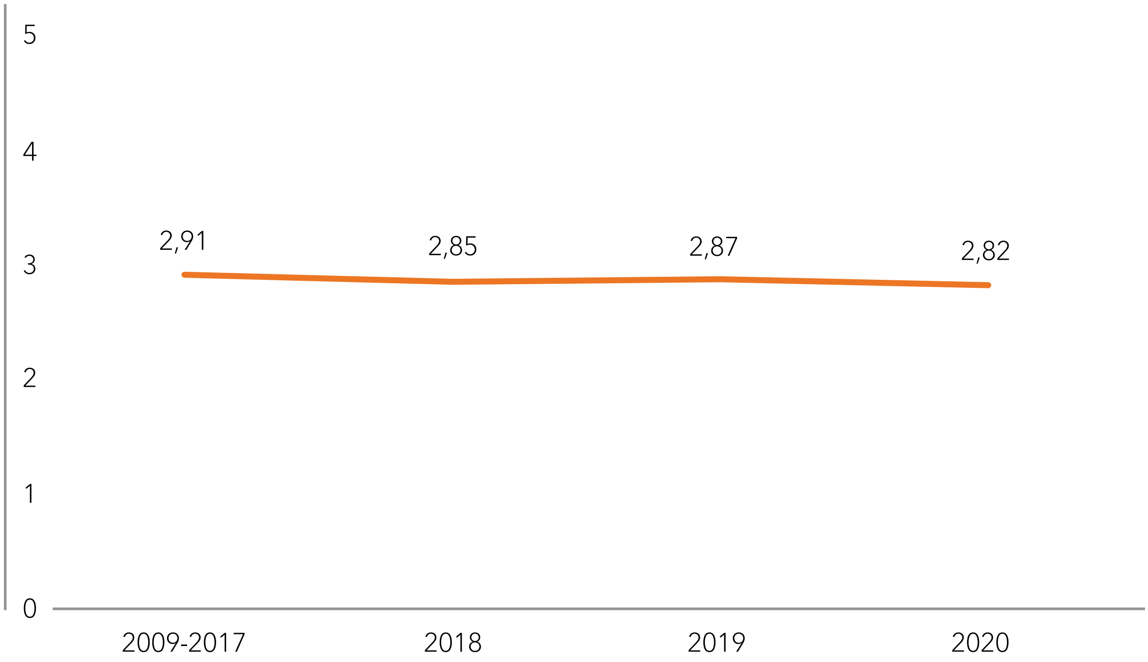
За разлика од лани (23 %), сега 31 % од фирмите изјавиле дека се често или секогаш задоволни од одлуката на ДКЖЈН. Сепак, доминантни 68 % од фирмите никогаш или ретко биле задоволни од одлуката на ДКЖЈН.

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



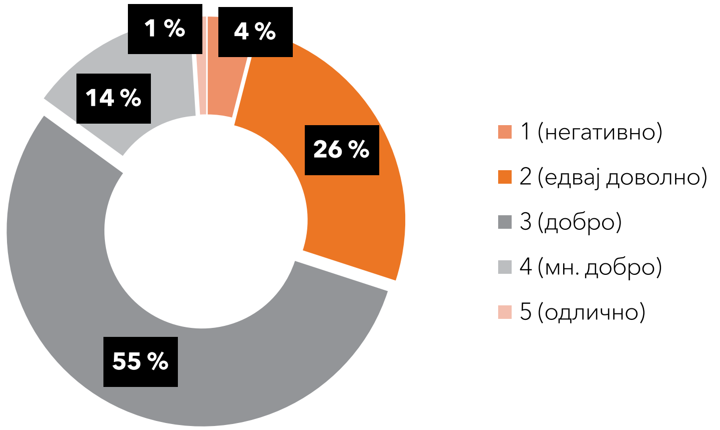
Просечната оценка од фирмите за јавните набавки е малку послаба од 'добра': И годинава фирмите го оценија процесот на јавни набавки во земјата на скала од 1 (негативно) до 5 (одлично). Просечната оценка на фирмите изнесува 2,82, што е за 0,05 поени полошо од лани, кога просечната оценка изнесуваше 2,87.

Движење на просечната оценка од фирмите за процесот на јавни набавки



Следствено на средната оценка, и процентуално најмногу испитаници дале оценка 3 (55 %). Многу мал дел (4 %) го оцениле системот на јавни набавки со 1, додека само неколку (1 %) 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: 55 % од фирмите сметаат дека спроведувањето на тендерите според новиот Закон за јавните набавки што се применува од април 2019 година останало исто. 37 % од фирмите сметаат дека спроведувањето на набавките е подобрено со новиот закон, а само 8 % сметаат дека спроведувањето е влошено.

Кога станува збор за конкретните измени во законот, за фирмите биле најзначајни: земањето предвид и квалитетот на производите наместо исклучиво цената; подигнувањето на минималниот праг за набавките од 500 на 1.000 евра за да бидат опфатени со законот, објавувањето на плановите за јавни набавки, зголемената можност за учество на помалите фирми, како и пониските надоместоци за жалба. Сепак, дури 46 % од испитаните фирми немаат ставови за измените во регулативата за јавните набавки.