



# ИЗВЕШТАЈ ОД МОНИТОРИНГОТ НА ЈАВНИТЕ НАБАВКИ

Извештај бр. 34  
(јануари - јуни 2020 год.)

Скопје, февруари 2021 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)"2020"(047)

ИЗВЕШТАЈ од мониторингот на јавните набавки : извештај бр. 34 :  
(јануари - јуни 2020 год.). - Скопје : Центар за граѓански комуникации, 2021. -  
37, 37 стр. : граф. прикази ; 23 см

Насл. стр. на припечатениот текст: Monitoring of public procurements :  
report no. 34 : (January - June 2020). - Обата текста меѓусебно печатени во  
спротивни насоки. - Текст на мак. и англ. јазик. - Фусноти кон текстот

ISBN 978-608-4709-94-7

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

COBISS.MK-ID 53306117

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

# 2020

## ИЗВЕШТАЈ ОД МОНИТОРИНГОТ НА ЈАВНИТЕ НАБАВКИ

Извештај бр. 34  
(јануари – јуни 2020 год.)

Скопје, февруари 2021 година

**ИЗВЕШТАЈ ОД МОНИТОРИНГОТ  
НА ЈАВНИТЕ НАБАВКИ**

Извештај бр. 34  
(јануари - јуни 2020 год.)

# СОДРЖИНА

- КЛУЧНИ НАОДИ .....06
- ЦЕЛИ И МЕТОДОЛОГИЈА .....08
- АНАЛИЗА ОД МОНИТОРИНГОТ НА ЈАВНИТЕ  
НАБАВКИ НА НАЦИОНАЛНО НИВО .....10
- АНАЛИЗА ОД МОНИТОРИНГОТ НА ЈАВНИТЕ  
НАБАВКИ НА ЛОКАЛНО НИВО .....26



## Клучни наоди

- » Институциите не практикуваат консултации со бизнис-секторот во насока на подобрување на тендерските документации, а со тоа и на самиот процес на јавните набавки. Во првото полугодие од 2020 година, објавени се повици за технички дијалог само за 1,4 % од тендерите. Притоа, и во овој симболичен процес на консултации се забележани пропусти.
- » Институциите не ги почитуваат законски предвидените рокови за донесување одлуки во постапките, како и за доставување на известувањата за склучен договор и за реализиран договор до Електронскиот систем за јавни набавки.
- » Во првото полугодие од 2020 година, преку нетранспарентната постапка со преговарање без објавување оглас се склучени договори во вредност од 11 милиони евра, што е за 14,58 % повеќе од истиот период претходната година.
- » Поништувањата на тендерите во првото полугодие од 2020 година бележат раст во однос на истиот период претходната година и изнесуваат 27 %. Доминантен дел од тендерите се целосно поништени. Најголем број на поништувања имале АД Електрани, Министерството за одбрана и Министерството за внатрешни работи.
- » На секој трет тендер е доставена една или ниту една понуда. Конкуренцијата во јавните набавки во првото полугодие од 2020 година упатува на минимално подобрување во однос на истиот период 2019 година, но влошување во однос на цела 2019 година.
- » 'Најниската цена' е користена како критериум за избор на најповолна понуда во 96 % од спроведените тендери во првото полугодие од 2020 година, со што е задржан неповолниот тренд од претходната година. Оправдан е сомнежот дека со толку големата примена на критериумот 'најниска цена' се доведуваат во прашање начелата на економичност, ефикасност и ефективност на јавните средства.
- » Електронската аукција е користена во дури 92 % од тендерите, со што се овозможува и натаму да бидат широко распространети манипулациите што таа ги генерира во јавните набавки.



- » Проценетата вредност на тендерите не се објавува јавно, а понудувачите доставуваат понуди што се симптоматично блиску до проценетата вредност на тендерите.
- » На локално ниво, често се забележува непочитување на Законот за јавните набавки и грешки во тендерските документации. Се подобрува конкуренцијата на локалните тендери, но има бројни примери на нејзино ограничување, пред сè преку техничките спецификации. Поништени се една четвртина од тендерите, но иако процентот се намалува, тој сепак е сè уште висок. 'Најниската цена' и натаму е единствен критериум за избор на најповолната понуда на тендерите, со што не се користи законската можност за земање предвид и на квалитетот на набавките.



# Цели и методологија

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

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

Мониторингот се одвива преку прибирање примарни и секундарни податоци по пат на присуство на монитори на ЦГК при јавните отворања на понудите, преку разговори со понудувачите, пребарување и истражување на податоците што се достапни на ЕСЈН, пребарување информации за примените жалби и решенијата по нив од страна на Државната комисија за жалби по јавни набавки (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 2020 година.

\* \* \*

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

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

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

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



# Анализа од мониторингот на јавните набавки на национално ниво

» **Институциите не практикуваат консултации со бизнис-секторот во насока на подобрување на тендерските документации, а со тоа и на самиот процес на јавните набавки. Во првото полугодие од 2020 година, објавени се повици за технички дијалог само за 1,4 % од тендерите. Притоа, и во овој симболичен процес на консултации се забележани пропусти.**

Во првото полугодие од 2020 година е објавен само 131 повик за технички дијалог, со коишто им се овозможило на заинтересираните понудувачи, уште пред да отпочне спроведување на тендерот, да дадат коментари или предлози за измени и дополнувања на тендерската документација во насока на нејзино подобрување.

Техничкиот дијалог, како начин за претходна проверка на пазарот, е предвиден со членот 76 од Законот за јавните набавки. Со оглед на тоа што во првото полугодие од 2020 година биле објавени 9.537 огласи за јавни набавки, произлегува дека технички дијалог е спроведен во само 1,4 % од нив. Техничкиот дијалог бил применет од само 43 договорни органи во земјата, односно од само 3 % од вкупно регистрираните институции на Електронскиот систем за јавни набавки. Притоа, значајно е да се нагласи дека повеќе од половина од институциите имаат објавено само по еден повик за технички дијалог.

Техничкиот дијалог со заинтересираните фирми се спроведува по донесувањето на одлуката за јавна набавка, со која всушност се иницира постапката за јавна набавка, а пред објавување на огласот за јавна набавка во којшто составен дел е и тендерската документација. Притоа, техничкиот дијалог подразбира објавување на тендерската документација која договорните органи сакаат да ја користат во постапката и повик до



сите заинтересирани фирми да достават забелешки, коментари или сугестии во насока на подобрување на документацијата.

Тендерската документација (и техничката спецификација којашто е нејзин составен дел) е клучниот документ во којшто се опишува предметот на набавката и неговите карактеристики, како и условите за фирмите за учество на тендерот.

Предлозите и коментарите на објавената тендерска документација можат да се бараат со користење на електронски средства или со организирање заеднички состанок во однапред утврдено време и датум. Обврска на комисијата за јавни набавки е да ги разгледа добиените предлози и коментари и, доколку се прифатливи, соодветно да ги вклучи во тендерската документација, а доколку се неприфатливи, да даде образложение за нивното неприфаќање.

Со малата примена на техничкиот дијалог, кај само 1,4 % од тендерите, се оневозможува процесот на консултација на договорните органи со деловната заедница во однос на тендерската документација. Техничкиот дијалог е своевиден балансирачки механизам за контрола на тендерските документации изготвувани и дефинирани од договорните органи и нивна проверка со реалната состојба на пазарот.

Во текот на мониторингот, освен малата примена на техничкиот дијалог, забележани се и дополнителни две слабости во овој процес на консултации. Првата е во однос на начинот на којшто се објавува техничкиот дијалог, а втората во однос на односот што го имаат институциите кон предлозите и сугестиите дадени од фирмите.

Во однос на првата слабост на процесот, забележано е дека значаен дел од институциите ги објавуваат само тендерските документации, но не и самата „покана за учество во технички дијалог“. Имено, поканата треба да ги содржи основните информации за тоа што се очекува од заинтересираните фирми-понудувачи и на кој начин да ги испратат своите коментари и предлози. Во случаите кога недостига поканата, објавениот документ започнува со наслов „покана за доставување на понуди“, што може да биде крајно збунувачки за фирмите, особено за оние без поголемо искуство во јавните набавки.

Втората евидентирана слабост на процесот е во однос на неприфаќањето на дадените предлози и коментари. Имено, во една од мониторираните постапки, на пример, од записникот од спроведениот дијалог може да се види дека на фирмите кои дале предлози за измени во тендерската документација оценети како неприфатливи од страна на договорниот орган, не им е дадено образложение за неприфаќањето. Имено, секој предлог за измени на тендерската документација е образложен со некои аргументи и е очекувано, доколку се тие неприфатливи, да се даде соодветно образложение и



факти во прилог на избраните решенија. Впрочем, тоа го предвидува и Законот, којшто вели дека „Комисијата составува записник од спроведениот технички дијалог, кој содржи краток опис на предлозите и коментарите на економските оператори, како и образложение за неприфаќање на оние предлози и коментари кои не ги имплементирала во тендерската документација“. Во случаите во кои не се постапува во согласност со Законот, дијалогот ја губи својата смисла и ги обесхрабрува фирмите да учествуваат во овој процес.

**Препорака:** Потребно е договорните органи да го применуваат техничкиот дијалог и да ги вклучат заинтересираните фирми во процесот на подготовка на тендерските документации. На овој начин, на сите заинтересирани лица или засегнати страни им се овозможува увид во тендерската документација кај поголем број на постапки, како и право да даваат забелешки, коментари и предлози. На договорните органи, пак, им се овозможува поправилно и посоодветно дефинирање на условите и спецификациите за набавките, како и можност за навремено отстранување на евентуалните недостатоци и неправилности. Исто така, се намалува и можноста од злоупотреба при изготвување на тендерската документација, а воедно се зголемува и транспарентноста во јавните набавки.

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

Една третина од договорните органи не ја почитуваат законската обврска за донесување на одлуката за избор или за поништување на постапката во рок што не е подолг од рокот за поднесување понуди (член 112 став 2 од Законот за јавните набавки). Притоа, пробивањето на рокот во мониторирањето примерок се движи од 2 до дури 103 дена. Најголемото пробивање на рокот е евидентирано во набавка на услуги за „развивање на софтвер – синтетизатор на говор со читач на екран на македонски јазик за слепи лица и лица со оштетен вид“, во која биле доставени две понуди. Ваквото постапување на договорните органи креира недоверба и го зголемува ризикот од шпекулации за постоење недозволен договорарања.

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



доколку спротивно на Законот за јавните набавки не донесе одлука за избор или за поништување во пропишаниот рок.

Непочитувањето на овој рок беше забележано и од Бирото за јавни набавки во спроведена управна контрола во мониторирана постапка во првото полугодие од 2020 година. Но, освен препораката дека договорниот орган во иднина треба да го почитува рокот определен со Законот, нема информации за понатамошни преземени дејствија.

Според членот 172 став 5, ако Бирото при вршење на управната контрола утврди една или повеќе неправилности кои имаат обележје на прекршок или казниво дело во согласност со овој закон, може да поднесе прекршочна пријава до надлежниот суд или да го извести надлежното јавно обвинителство на Република Северна Македонија.

Според добиените информации од Бирото за јавни набавки, оваа институција во првото полугодие од 2020 година нема доставено известување до надлежен суд.

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

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

Бирото за јавни набавки, иако ги има овие сознанија според податоците објавени на ЕСЈН, не презема соодветни мерки што ќе овозможат надлежните институции да ги изрекуваат прекршочните казни.

Имајќи го сето ова предвид може да се заклучи дека институциите не ги почитуваат законските обврски, а ваквото постапување поминува неказнето и покрај тоа што Законот за јавните набавки предвидува прекршочни санкции.

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



» **Во првото полугодие од 2020 година, преку нетранспарентната постапка со преговарање без објавување оглас се склучени договори во вредност од 11 милиони евра, што е за 14,58 % повеќе од истиот период претходната година.**

Во анализираниот период се склучени вкупно 464 договори во вкупна вредност од 676.713.700 денари (11 милиони евра). Овие податоци говорат за раст на бројот на договори за 161 %, и тоа од 178 склучени договор во првото полугодие од 2019 година на 464 склучени договори во 2020 година. Додека, пак, растот на вкупната вредност на овие договори изнесува 14 %, односно во првото полугодие од 2019 година вредноста на овие договори изнесувала 9,6 милиони евра, наспроти 11 милиони евра во првите шест месеци од 2020 година. Според податоци обработени од ЦГК, дел од овие договори (198) се склучени поради избивањето на кризата со коронавирусот, која ја наметна и потребата од итни набавки на стоки, услуги и работи за заштита и спречување на ширењето на заразата од овој вирус. Притоа, вредноста на договорите за набавка на средства за заштита и лекување од коронавирусот вкупно изнесува околу 148 милиони денари, односно 2,4 милиони евра. Ова значи дека во првите шест месеци од 2020 година, само 22 % од вредноста на договорите склучени без претходно објавување на оглас можат да ѝ се припишат на кризата со КОВИД-19.

**Вредност на договорите според постапката со преговарање без објавување оглас**

Период	Вредност на договорите во милиони евра	Промена (во %)
јануари - јуни 2016 год.	6,6	-42,6 %
јануари - јуни 2017 год.	7,4	+12,12 %
јануари - јуни 2018 год.	10,8	+45,95 %
јануари - јуни 2019 год.	9,6	-11,11 %
јануари - јуни 2020 год.	11	+14,58 %

Гледано на ниво на институции, во анализираниот период само 129 договорни органи (од вкупно 1.455 договорни органи регистрирани на ЕСЈН) ја примениле постапката со преговарање без претходно објавување на оглас. На врвот според вредноста на овие договори е Министерството за внатрешни работи, со склучени 11 договори во вкупна вредност од 127 милиони денари, односно 2 милиони евра.



**10 институции со најголема вредност на договори за јавни набавки со преговарање без објавување оглас во првото полугодие од 2020 година**

Договорен орган	Број на договори	Вредност на договорите во денари	Вредност на договорите во евра
Министерство за внатрешни работи	11	127.427.353	2.071.989
Агенција за електронски комуникации	2	57.218.120	930.376
Влада на РС Македонија - Генерален секретаријат	6	46.006.620	748.075
Министерство за здравство	21	44.852.611	729.311
Министерство за надворешни работи	6	38.693.054	629.155
ЈЗУ Универзитетска клиника за трауматологија, ортопедски болести, анестезија, реанимација и интензивно лекување и ургентен центар	41	37.938.540	616.887
Јавно претпријатие за државни патишта	1	27.377.180	445.157
ЈЗУ Центар за јавно здравје - Скопје	10	24.464.528	397.797
ЈП Градски Паркинг - Скопје	4	21.646.940	351.983
ЈЗУ Здравствен дом на Скопје	18	18.766.600	305.148

**Препорака:** Договорните органи треба да ја сведат на минимум нетранспарентната постапка со преговарање без претходно објавување оглас, особено затоа што најчесто ја применуваат за преговарање само со една фирма, и оттука се зголемуваат ризиците од корупција.

» **Поништувањата на тендерите во првото полугодие од 2020 година бежележат раст во однос на истиот период претходната година и изнесуваат 27 %. Доминантен дел од тендерите се целосно поништени. Најголем број на поништувања имале АД Електрони, Министерството за одбрана и Министерството за внатрешни работи.**





Во првите шест месеци од 2020 година вкупно се поништени 2.604 тендери, од кои целосно 1.838 тендери (71 %), а делумно 766 тендери (29 %).

Доколку бројот на поништени тендери (2.604) се стави во сооднос со објавените огласи за јавни набавки во истиот период (9.537) произлегува дека се поништени 27 % од тендерите, што е за 1 процентен поен повеќе од истиот период претходната година, а на исто ниво од уделот на поништени тендери во цела 2019 година.

#### 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 2015	8.657	1.602	19 %
јануари - јуни 2016	9.220	2.030	22 %
јануари - јуни 2017	8.562	2.033	24 %
јануари - јуни 2018	10.259	2.707	26 %
јануари - јуни 2019	9.743	2.511	26 %
јануари - јуни 2020	9.537	2.604	27 %

Во првото полугодие од 2020 година, одлуки за поништување на тендерите донеле 567 институции (вкупно на ЕСЈН се регистрирани 1.455 договорни органи), но од нив 188 имаа поништено по само 1 тендер, а 118 институции по 2 тендери. На врвот со поништени од 10 до 96 тендери се 60 институции, од кои некои, како што е Министерството за внатрешни работи, имаат поголем број објавени известувања за поништување на тендерите (56) отколку што објавиле огласи за јавни набавки (39). Разликата укажува дека се поништени тендери огласени во 2019 година, но секако тоа не го намалува негативниот тренд, којшто е загрижувачки.



#### Институции со најголем број на поништени тендери во првата половина од 2020 година

Институција	Број на поништени тендери	Удел на поништените тендери во вкупно објавените огласи во истиот период
АД Електрани на Северна Македонија	96	40 %
Министерство за одбрана - Сектор за логистика	72	86 %
Министерство за внатрешни работи	56	144 %
Општина Битола	43	61 %
Општина Велес	41	44 %
Факултет за ветеринарна медицина - Скопје	38	59 %
ЈЗУ Градска општа болница „8-ми Септември“ Скопје	34	45 %
ФОД ДООЕЛ - Новаци, АД ЕСМ Скопје	32	70 %
Град Скопје	28	31 %
ЈЗУ Клиника за трауматологија, ортопедски болести, анестезија, реанимација и интензивно лекување и ургентен центар	26	325 % <sup>1</sup>

Гледано од аспект на причините за поништување на тендерите, доминантна е причината дека не е поднесена ниту една понуда или ниту една прифатлива понуда и врз оваа законска основа се поништени дури 59 % од тендерите, што е за 17 процентни поени повеќе од истиот период претходната година.

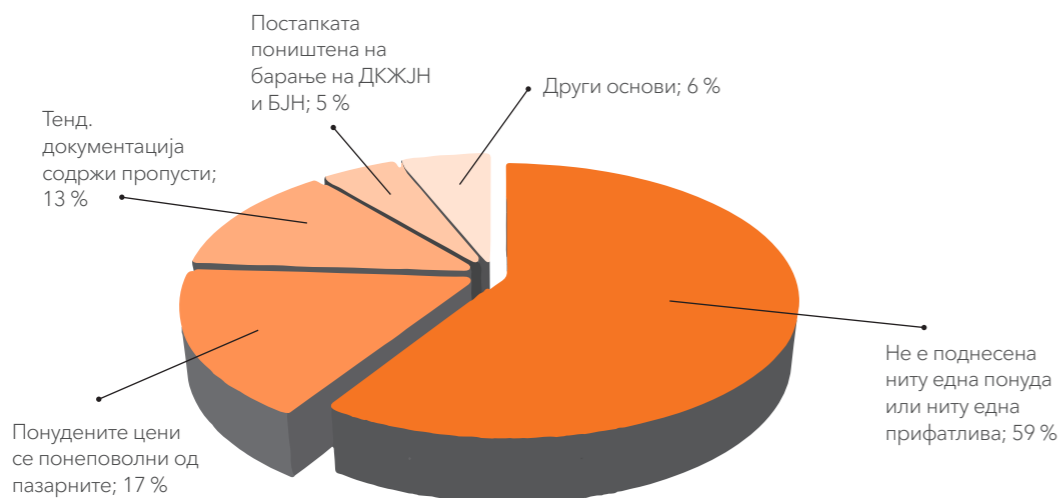
На второ место според застапеноста се поништувањата со образложение дека понудените цени биле понеповолни од пазарните, што било основа за поништување на 17 % од постапките за јавни набавки. На трето место според бројноста се поништувањата поради битни пропусти во тендерските документации, што било причина за поништување на 13 % од тендерите. Уделот на поништени постапки по донесени решенија од

<sup>1</sup> Во најголем дел станува збор за поништување делови од тендери.



Државната комисија за жалби по јавни набавки или на Бирото за јавни набавки по спроведена управна контрола изнесува вкупно 5 %. Притоа, во анализираниот период, по решение на ДКЖЈН биле донесени 113 одлуки за поништување, а по барање на БЈН – вкупно 16 одлуки.

**Структура на причините за поништувањето на постапките во првото полугодие од 2020 година\***



\*Структурата на причините за поништување на постапките за јавни набавки е направена врз основа на обработка на сите 2.604 известувања за поништување на постапките во првото полугодие од 2020 година, доставени до ЕСЈН заклучно со октомври 2019 година.

И во мониторирааниот примерок најголем дел од поништувањата беа поради тоа што не е доставена ниту една понуда или ниту една прифатлива понуда, што секако укажува дека имало начин како да се надминат дел од проблемите, а тоа е пред сè преку потемелно истражувања на пазарот и транспарентен процес на консултации со фирмите.

**Препорака:** Потребно е да се воведат обврска за Бирото за јавни набавки на годишно ниво да изготвува и јавно да објавува анализа на поништените постапки. Наодите од овие анализи потоа би се искористиле за преземање конкретни мерки од страна на Бирото за јавни набавки, како и за подобрување на системските решенија во јавните набавки.



» **На секој трет тендер е доставена една или ниту една понуда. Конкуренцијата во јавните набавки во првото полугодие од 2020 година упатува на минимално подобрување во однос на истиот период 2019 година, но и на влошување во однос на цела 2019 година.**

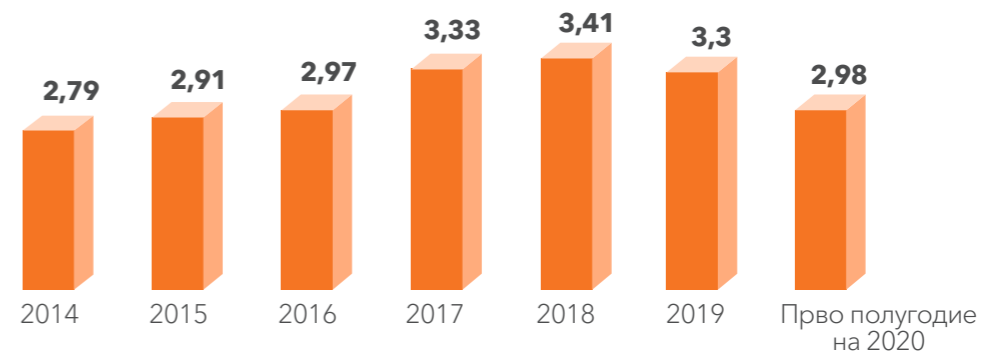
Во првото полугодие од 2020 година, уделот на тендери на коишто имало задоволително ниво на конкуренција (3 и повеќе учесници) е евидентиран кај 55 % од мониторираните тендери. Кај останатите состојбата е следната: не е добиена ниту една понуда (5 %) или е добиена една понуда (27 %) или максимум 2 понуди (13 %).

**Конкуренција на мониторираните тендери на полугодишно ниво**

Период	Ниту една понуда	1 понуда	2 понуди	3 и повеќе понуди
јануари – јуни 2016	5 %	39 %	19 %	37 %
јануари – јуни 2017	3 %	25 %	23 %	48 %
јануари – јуни 2018	2 %	18 %	13 %	67 %
јануари – јуни 2019	0 %	35 %	22 %	43 %
јануари – јуни 2020	5 %	27 %	13 %	55 %

Гледано врз основа на мониторирааниот примерок, просечниот број на понуди во првото полугодие од 2020 година изнесува 2,98 и укажува на намалување во однос на претходните години.

**Просечен број понуди на тендерите\***



\*Пресметките за првото полугодие од 2020 година се направени врз основа на мониторирааниот примерок, додека за останатите години е користен податок од годишните извештаи на Бирото за јавни набавки



Тоа што во 27 % од мониторираните тендери е доставена само по една понуда, а притоа станува збор за набавки што не се специфични (канцелариски материјали, градежни работи, возила, закуп на медиумски простор, изготвување софтвер итн.), секако укажува дека причините можат да се бараат и во изготвените тендерски документи. Ова е секако нешто што, пред сè, зависи од самите институции и според наодите од мониторингот, не може да се препознае дека се прават напори за подобрување на конкуренцијата во тендерите.

**Препорака:** Институциите низ тендерските документи и со своето постапување да демонстрираат искрена волја за стимулирање конкуренција.

- » **'Најниската цена' е користена како критериум за избор на најповолна понуда во 96 % од спроведените тендери во првото полугодие од 2020 година, со што е задржан неповолниот тренд од претходната година. Оправдан е сомнежот дека со толку големата примена на критериумот 'најниска цена' се доведуваат во прашање начелата на економичност, ефикасност и ефективност на јавните средства.**

Најдобрите понуди на тендерите и натаму се избираат главно според понудената цена, со што останува високиот ризик дека се купени стоки, услуги и работи чијшто квалитет не е на потребното ниво. На овој начин, всушност, е оневозможена практичната примена на одредбите од новиот закон што почна да се применува од април 2019 година, а којшто овозможува, при изборот на најповолна понуда, освен цената, да се евалуираат квалитетот и другите карактеристики релевантни за предметот на набавката.

Во анализираниот период, од вкупно објавените 9.537 огласи за јавни набавки, критериумот 'економски најповолна понуда' е утврден врз основа на 'цената' во дури 9.179 тендери, а врз основа на 'најдобриот однос на цената и квалитетот' само во 358 набавки.



### Примена на критериуми за избор на најповолна понуда во првото полугодие од 2020 год.



Оттука произлегува дека цената била единствен параметар за евалуација во дури 96 % од тендерите во првото полугодие од 2020 година. Примената на другите критериуми, а не само цената, како што може да се види од следниот табеларен приказ, на месечно ниво се движи од минимум 1,76 % во јануари до максималните 4,89 % во мај.

### Примена на критериумот 'најниска цена' во првото полугодие од 2020 година

Месец	Најниска цена	Најдобар однос цена и квалитет	Удел на најдобриот однос цена и квалитет во вкупно спроведените тендери
јануари	1.080	19	1,76 %
февруари	2.300	90	3,91 %
март	1.953	80	4,10 %
април	964	41	4,25 %
мај	1.248	61	4,89 %
јуни	1.634	67	4,10 %
<b>Вкупно</b>	<b>9.179</b>	<b>358</b>	<b>3,90 %</b>



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, според наодите од мониторингот, во дел од случаите каде што се применува „најдобриот однос на цената и квалитетот“, тоа не е правено на најдобриот начин којшто гарантира објективност и законитост во изборот. Во мониториран тендер за санација на покрив на образовна институција, како критериум за избор на најповолната понуда е земен најдобриот однос помеѓу цената и квалитетот. За елементот 'цена' беа утврдени вкупно 80 бодови, а за елементот 'квалитет' вкупно 20 бодови. Потенцијалните понудувачи требаше квалитетот да го докажуваат со доставување доказ дека располагаат со скеле од најмалку 500 м<sup>2</sup>, со еден камион со носивост од минимум од 10 тони, еден камион со дигалка од минимум 2 тона и електрична дигалка за вертикален транспорт на материјал мин. 500 кг. За секој поделелемент се доделуваа по 5 бодови поединечно, но не повеќе од 20 бода доколку економскиот оператор достави докази дека располага со бараната опрема. Сите овие елементи со коишто се евалуира квалитетот се несоодветни бидејќи станува збор за опрема (пр. поставување на скеле од 12,5 метри) која во согласност со техничката документација и со дадениот предмет и е неопходна за успешна реализација на договорот. Имено, се поставува прашањето што ќе се случи доколку некој понудувач не располага со скеле и со ниту една од овие машини, но понуди најниска цена и така добие најмногу бодови. Зарем таа фирма ќе може да го поправи покривот на образовната институција?

Сличен проблем е констатиран и во мониторирана постапка за набавка на услуга за изработка на проектната документација за изградба на цевковод за водоснабдување на повеќе села. Како критериум за избор на најповолна понуда е користен најдобриот однос помеѓу цената и квалитетот. За елементот 'цена' се утврдени вкупно 70 бодови, а за елементот 'квалитет' се утврдени вкупно 30 бодови, за што се користени следниве поделелементи: број на вработени или ангажирани градежни инженери до 15 бода и договори за извршени исти или слични услуги до 15 бода. Притоа е наведено дека бодирањето на бројот на вработени или ангажирани градежни инженери ќе се врши на тој начин што 1 лице ќе носи 5 бодови, 2-4 лица ќе носат 10 бодови, 5 и над 5 лица ќе се бодува со 15 бодови. Иако е нагласено дека треба да има вработено, односно ангажирано најмалку 1 дипломиран градежен инженер со хидротехничка насока со овластување Б за проектирање градби од втора категорија од областа градежништво, се наметнува



прашањето дали успешноста на реализацијата на набавката зависи од бројот на инженери и ако е позитивен одговорот, зошто тие не се дел од техничката и професионална способност на понудувачите. Во спротивно постои ризик да се доставуваат документи со коишто ќе се докажува дека се располага со повеќе инженери, но само за да се добијат повеќе бодови, што не значи дека тие инженери реално и ќе се користат.

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

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, соодветни елементи за евалуација на понудите, со цел да се обезбеди што е можно порационално трошење на јавните пари.

» **Електронската аукција е користена во дури 92 % од тендерите, со што се овозможува и натаму да бидат широко распространети манипулациите што таа ги генерира во јавните набавки.**

Покрај најниската цена, висока е примената и на електронската аукција (е-аукција) за намалување на цените. Во првото полугодие од 2020 година е-аукцијата е користена во високи 92 % од вкупно спроведените постапки, што е за 1 процентен поен помалку од 2019 година. Како што може да се види од следниот графички приказ, од вкупно објавените 9.537 тендери во првото полугодие од 2020 година, во дури 8.813 била предвидена е-аукција, наспроти само 724 тендери во коишто тоа не било случај.



### Примена на електронската аукција во првото полугодие од 2020 година



Користењето на е-аукцијата ја зголемува можноста за злоупотреби и за договарања помеѓу понудувачите, а во исто време, во случаи каде што е планирана а поради отсуство на конкуренција не е спроведена аукцијата, постои голем ризик дека договорот е склучен по цени што се повисоки од реалните на пазарот. Впрочем, во 42 % од мониторираните тендери, иако била планирана, е-аукцијата не се одржала, било поради тоа што е добиена една понуда, било поради тоа што дел од понудувачите не ги исполниле условите за докажување на способноста или нивните производи/услуги не биле во согласност со техничката спецификација.

**Препорака:** Постојаното инсистирање на е-аукцијата треба да биде сигнал за раководните органи во институцијата за зголемен ризик од злоупотреби во процесот на јавни набавки и поттикнување на договорањето помеѓу фирмите. Да се следи логиката е-аукција да се применува само за производи со познат и стандарден квалитет и за коишто постои конкуренција на пазарот.



» **Проценетата вредност на тендерите не се објавува јавно, а понудувачите доставуваат понуди што се симптоматично блиску до проценетата вредност на тендерите.**

Необјавувањето на проценетата вредност на тендерите требаше да резултира со поголема објективност во финансиските понуди од фирмите, со тоа што тие нема да се водат од објавената проценета вредност која може да биде нереално висока, туку од реалната вредност. Но, во праксата се отвори нов простор за манипулации. Произлегува дека во одредени случаи, иако проценетата вредност не е јавно објавена, понудувачите доставуваат финансиска понуда што е симптоматично идентична со проценетата вредност.

Како примери можат да се издвојат следните две мониторирани набавки. Во набавка на канцелариски материјали, проценетата вредност изнесуваше 5.600.000 денари без ДДВ и беше составена од два дела. По објавениот оглас, добиена е само една понуда, и тоа за дел 1 во вредност од 3.295.000,00 денари без ДДВ и за дел 2 од тендерот во износ од 2.292.850,00 денари без ДДВ. Произлегува дека разликата помеѓу проценетата вредност која не беше јавно објавена и вкупната вредност добиена од една иста фирма изнесува само 0,59 %. Притоа, ваквото совпаѓање е постигнато во тендерот којшто е составен од 2 дела, но од 228 поединечни ставки.

Во мониторирана постапка, пак, за набавка на софтвер, произлезе дека проценета вредност од 3.500.000 денари без ДДВ, која не беше јавно објавена, е идентична со понудата добиена од единствениот понудувач, што е навистина зачудувачки кога станува збор за ваков вид набавка.

Овие случаи упатуваат на сомнеж дека вработени вклучени во јавните набавки им ја откриваат проценетата вредност на одредени заинтересирани понудувачи, која е за другите тајна. На овој начин понудувачите се ставени во нерамноправна положба.

**Препорака:** Институциите мора да покажат интегритет во процесот на јавни набавки и да го оневозможуваат непрофесионалното и незаконското постапување со кое проценетата вредност ќе им биде соопштена на некои понудувачи.



# Анализа од мониторингот на јавните набавки на локално ниво

» **Непочитување на Законот за јавните набавки и грешки во тендерските документации се забележуваат често во анализираниите тендери на локално ниво.**

Две одредби од Законот за јавните набавки што најчесто се прекршуваат, барем на локалните тендери, се обврските да се образложат потребата за набавката и причините зошто набавката не е делива (за неделивите набавки).

Задолжителното образложение на потребата од набавката, кое треба да е составен дел од одлуката за јавната набавка, е предвидено како обврска во членот 77 од Законот за јавните набавки. Идејата за ова образложение е повеќекратна. На тој начин подобро се планираат набавките, односно, кога ќе се процени и образложи потребата за набавката – тогаш се помали шансите да се набави нешто што на институцијата не ѝ треба или да се набави повеќе или помалку од тоа што реално ѝ треба. На овој начин, освен што се економизира со набавките, набавките се прават и рационални. Последно, иако можеби и најважно, е што на овој начин се намалува просторот за корупција. Кога добро ќе се процени и ќе се образложи потребата за набавката, се избегнува опасноста да се набави нешто што на институцијата не ѝ треба (или барем не во таа количина и со тој квалитет), но се набавува само поради тоа што некој на позиција за одлучување сака да набави нешто од блиска фирма.

Само во 25 % од мониторираните тендери на локално ниво има образложение на потребата за набавка во одлуката за набавка, иако и тие образложенија се формални и



далеку од суштински. Во другите 75 % од тендерите нема никакво образложение.

Еве што пишува во едно такво образложение на локално јавно претпријатие за набавка на алуминиум сулфат: „Спроведувањето на постапката е неопходно за тековно работење на претпријатието“. Не сфаќајќи ја суштината, па ни потребата од едно вакво образложение, ова претпријатие дури и одлуката за јавната набавка, погрешно ја именувало како „Одлука за потреба од јавна набавка“, иако во неа нема ни збор за потребата, освен дека е за тековно работење.

Во друго образложение се вели: „Општината има потреба да спроведе постапка за јавна набавка на „Градежни материјали“ за потребите на тековни градежни активности на општината“.

Натаму, во следен пример на набавка за изработка и монтажа на фитнес-зони, вака е образложена потребата за набавката: „Набавката треба да се спроведе поради зголемен интерес и барања на младите во општината за рекреативно спортување“.

Следните два примера се уште побанални. Во набавка на работи за „одржување на хоризонтална и вертикална сигнализација“, образложението е: „потребата од оваа набавка произлегува од одржување на сообраќајната сигнализација“, додека во друга набавка, образложението е дека „набавката произлегува од надлежностите на општината“. Како да може да се набави нешто за што општината нема надлежност!

Паушалноста на подготовката на тендерите, во што спаѓа и добра проценка на потребата од набавката, потребните количини, квалитет и, секако, проценетата вредност на набавките е присутна во речиси сите тендери.

Во споменатиот тендер за набавка на алуминиум сулфат, инаку средство кое се користи во процесот за преработка на вода за пиење, се чини дека институцијата имала многу што да образложи. Прво, зошто за оваа година се набавуваат 36.000 килограми, а претходната, дури и годината пред неа, им требале по 24.000 килограми. Второ, зошто за оваа набавка предвиделе дека ќе им требаат 1.062.000 денари, а за претходната платиле 460.200 денари, односно на претходната набавка платиле по 19,2 денари за килограм, а сега планираат да платат по 29,5 денари за килограм. Во образложението би требало да се објасни зошто е потребна зголемена количина од предметот на набавка и зошто сметаат дека цената би била толку повисока од претходната година.

На крајот, постигнатата цена на тендерот била 578.294 денари, односно 16,1 денари по килограм, што е уште поевтино отколку претходната година.



Второто образложение, кое исто така не се објавува, а е законска обврска според членот 78 од Законот за јавните набавки, е за причините поради кои набавувачот одлучил да го подели предметот на набавка на делови.

Кога еден тендер е поделен на делови, секоја заинтересирана фирма може да поднесе понуда и само за еден дел од таа набавка. На тој начин се овозможува поголема конкуренција на тендерите, односно добивање повеќе понуди. Тоа, пак, овозможува поголем избор, пониски цени и повисок квалитет. Исто така, со ова се даваат поголеми шанси на помалите и на микрофирмите да учествуваат и на поголемите тендери, на кои не би можеле да учествуваат доколку не се деливи.

Оттука, новите правила во јавните набавки кај нас, усогласени со европските во овој дел, бараат од сите поголеми тендери да бидат деливи. Во спротивно, ако набавувачот сепак одлучи дека не е исплатливо за еден тендер да биде делив или едноставно предметот на набавка е таков што не може да се подели, тогаш задолжително да се образложат причините поради кои е одлучено тендерот да не е делив.

И овде речиси да не постои тендер во којшто е образложена неделивоста, а онаму каде што институциите сметале дека сепак треба да напишат нешто за да ја задоволат законската обврска, напишале само по една скромна реченица.

Се чини дека и овде не се сфаќа суштината на оваа обврска дека потребата од образложение е да ја натера институцијата уште еднаш да процени дали навистина набавката не може никако да биде делива, односно на сите набавки првенствено да им приоѓаат како деливи, освен во случаите кога тоа навистина не е можно, а кои треба добро да се образложат.

Особено зачудува отсуството на исполнување на оваа обврска од институциите на локално ниво, кои би требало први и најчесто да го прават тоа имајќи предвид дека е ова една од мерките за поттикнување или олеснување на учеството на малите и на микропретпријатијата во јавните набавки, потреба особено изразена кај локалните претпријатија.

Покрај ваквите прекршувања на Законот за јавните набавки, често се забележуваат и грешки во тендерите на локално ниво. Од погрешен назив на тендерската документација, до грешки во вредностите, неусогласеност во главните елементи и информации за тендерите наведени во огласите со оние во тендерските документи итн.

На пример, на тендерска документација за набавка на хемиски средства пишува дека е за набавка на електроматеријали. На друг тендер, пак, проценета вредност на тендерот



во одлуката за јавна набавка е напишана 300.000.000,00 денари, но понатаму од анализата на документацијата на тендерот се сфаќа дека проценетата вредност е 300.000 денари. Ако се има предвид важноста на документот „Одлука за јавна набавка“ со којшто се иницира набавката и од којшто натаму зависи целата постапка, може да се заклучи дека и не станува збор за мала грешка. Крајната вредност на овој тендер изнесувала 84.000 денари. Ако во одлуката за набавката, проценетата вредност е 300.000.000 денари, а добиената вредност од понудите е 84.000 денари, најмалку што треба е договорниот орган да побара објаснување за толку ниската цена. Тоа не се случило овде оти очигледно никој и не ја забележал оваа грешка во одлуката, а одлуката не е ни променета за да се коригира вредноста.

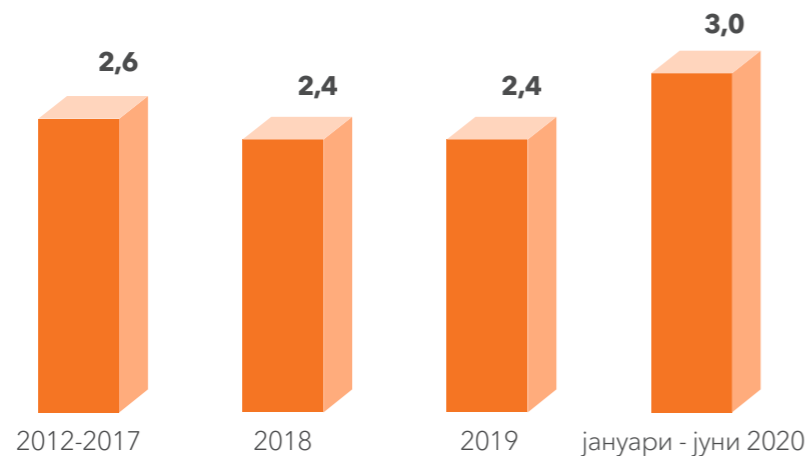
Ова натаму укажува и на други недоследности во набавките. Секоја набавка, па и оваа, има најмалку 3 членови на комисијата (претседател и двајца членови) и уште тројца нивни заменици. Одлуката за набавката најчесто ја подготвува лицето за јавни набавки, а ја потпишува раководното лице на институцијата. Ова значи дека најмалку 8 луѓе ја гледаат одлуката, која најчесто е долга само една страница. Тоа што во одлуките сепак има вакви грешки само зборува за формалноста со која му се пристапува на овој важен документ.

» **Се подобрува конкуренцијата на локалните тендери, но има бројни примери на нејзино ограничување, пред сè преку техничките спецификации.**

Просечниот број понуди на мониторираните тендери на локално ниво изнесува 3, што е највисок просек во изминатите неколку години. Ова е првпат по долго време просечниот број понуди да ја достигне границата од 3, што се смета за минимум конкуренција на еден тендер. Досега просечниот број понуди се движеше меѓу 2,4 и 2,6.

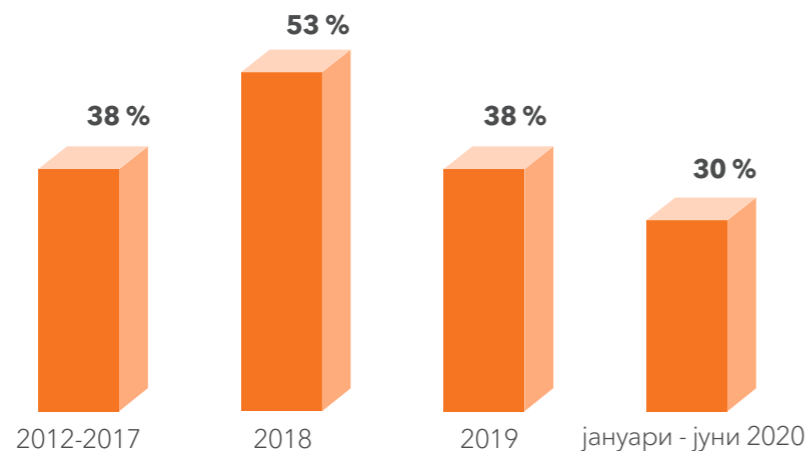


**Конкуренција на мониторираните локални тендери:  
Просечен број понуди по тендер**



Соодветно на зголемената конкуренција на локалните тендери, намален е и процентот на тендери на коишто имало само една понуда. Од високите 53 % на тендери само со една понуда во 2018 година, во овој период на којшто се однесува извештајот, односно во првата половина од 2020 година, една понуда имало на третина од тендерите, што е најнизок процент во последните неколку години.

**Процент на тендери со една или ниту една понуда**



На 15 % од тендерите имало по две понуди, а на повеќе од половина од тендерите, односно на 55 %, имало по три или повеќе понуди.

Сепак, анализата на мониторираните тендери покажува дека конкуренцијата на тендерите може да биде дури и поголема ако се отстранат одредени практики во спроведувањето на постапките за јавни набавки.

Бројни се примерите во коишто во техничките спецификации се бараат цени за единица производ без да се наведе колкави количини институцијата планира да набави. На овој начин се оневозможуваат фирмите да економизираат со набавките. Имено, според една од основните економски законитости – економијата на обем, колку повеќе производи се купуваат, толку е пониска поединечната цена за еден производ. Во случајов кога не се познати количините, понудувачите не можат да го применат ова правило. Спротивно, ова отвора и голем простор за корупција, ако на одреден понудувач однапред му се дадат инсајдерски информации за количината на производи што институцијата планира да ја набави од секој одделен производ, со што тој понудувач се става во повластена положба да економизира со понудата и да даде најповолна понуда.

Недопустливо е да не се наведат количините на тендерите за набавка на тонери, дробен камен или ситен инвентар – какви што се случаите во мониторираните тендери. Или за набавка на услугата за поправка на возилата да се земе предвид само чинењето на еден час работна рака, а не и на резервните делови што евентуално би требало да се заменат.

Оттука, веќе е невкусно постојано да се препорачува институциите да ги објавуваат планираните количини или обемот на набавките за да се овозможи фирмите да поднесат поекономични понуди и за да се спречат сомнежите дека тендерите на коишто не се објавуваат количините се наместени.

Конкуренцијата се намалува и со „местењето“ на тендерите преку договарање на фирмите. Има бројни примерите на тендери во коишто постојат сомнежи дека фирмите се договориле околу настапот на тендерот, односно дека конкуренцијата на тие тендери е само привидна.

На огласот за набавка на услуги за обезбедување на објекти од една скопска општина се поднесени две понуди. Едната е од скопска фирма која нуди 9.996.000 денари и втората од кичевска фирма која нуди 9.900.000 денари. Случајно или не, двете понуди се речиси идентични со проценетата вредност на набавката од 10.151.600 денари, која не е објавена. Во текот на евалуацијата, втората понуда е исклучена од тендерот затоа што понудувачот не ги доставил потребните документи за докажување на техничката и





професионалната способност за учество на тендерот кои, меѓу другото, вклучуваат: најмалку 40 вработени, 8 патролни возила, 20 радиокомуникациски уреди итн. Договорот е склучен со првата фирма.

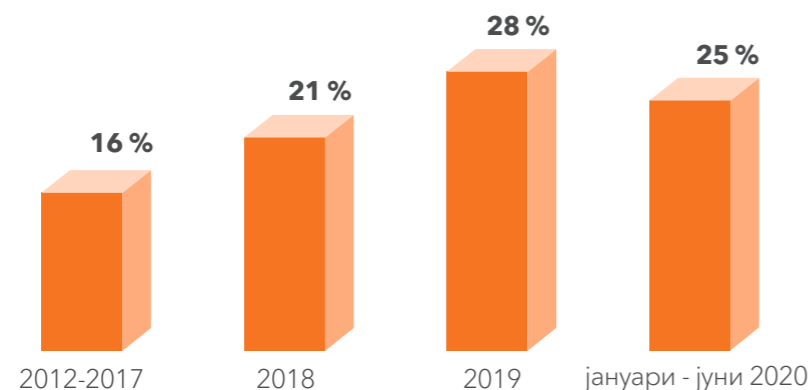
» **Поништени се 25 % од тендерите - процентот се намалува, но останува висок.**

Врз конкуренцијата влијае и честото поништување на тендерите кое е еден од најголемите проблеми во јавните набавки во земјава.

Иако во мониторирааниот период процентот на поништени тендери е малку намален во однос на претходниот период и изнесува 25 %, сепак тоа е сè уште висок процент којшто значи дека се поништува секој четврти тендер.

Поништувањето на тендерите се покажува како најсигурно прибежиште за институциите кога ќе почувствуваат дека набавката нема да излезе како што замислиле, било од чесни или од нечесни намери.

#### **Процент на поништување на мониторираните тендери**



Имајќи предвид дека кај 80 % од поништените набавки причина за поништувањето било тоа што понудувачите понудиле цени што биле повисоки од проценетата вредност на набавката, и тоа дури и по електронската аукција на која првично понудените цени дополнително биле намалени, укажува на уште еден поврзан проблем во набавките во земјава. Тоа е непрецизната проценка на вредноста на набавките, за што речиси да не постои институција која има развиено сериозна процедура. Недоволно сериозниот



однос кон пресметувањето на проценетата вредност на набавката предизвикува негативни последици во натамошниот тек на набавките и ваквите набавки најчесто завршуваат со поништување. На тој начин се губат време и пари, а кај фирмите ова создава и деловна неизвесност.

» **'Најниската цена' и натаму е единствен критериум за избор на најповолната понуда на тендерите, со што не се користи законската можност за земање предвид и на квалитетот на набавките.**

'Најниската цена' била единствен критериум за избор на најповолната понуда во 100 % од анализираните тендери, што е втор полугодишен период по ред кога сите институции без исклучок ја користеле цената за избор на најповолната понуда.

Ова е целосно спротивно на „духот“ на новиот Закон за јавните набавки во којшто, и заради усогласување со Директивите на ЕУ и како одговор на проблемите што ги предизвикуваше најниската цена, како единствен критериум се определи „економски најповолната цена“, во којшто покрај цената можат да се земат и други критериуми за избор. Истото се однесува и за примената на електронската аукција, која значи натамошно спуштање на првично понудените цени. Во минатото, оваа комбинација на задолжителност на примена на најниската цена и на електронската аукција се посочуваше како погубна и за набавувачите, односно за државните институции и за фирмите. Сега, кога ниту едната, ниту другата не се задолжителни, повторно во 100 % од тендерите се применува најниската цена, а во 95 % од тендерите и електронската аукција, што е целосно несфатливо.

Иако е ова можеби најлесниот начин да се спроведе еден тендер, сепак никако не гарантира дека сме ја добиле најисплатливата понуда, односно дека за потрошените пари сме ја добиле најдобрата вредност. Тоа можеби би било така ако добро се опише предметот на набавка во техничката спецификација со што би се гарантирал одреден квалитет, но ниту тоа не е чест случај во македонските набавки.



## СТУДИЈА НА СЛУЧАЈ

Посебен случај, но сепак еден вид сублимат за она што често се случува во јавните набавки, претставува следниов пример на еден од мониторираните тендери. Станува збор за набавка на хемикалии – полимери, реагенси и прибор за лабораторија, која е делива на три дела, по еден за сите три наведени предмети, а ја спровело едно локално комунално претпријатие.

Огласот за набавката е објавен на 26 февруари 2020 година, со краен рок за доставување понуди и за нивно јавно отворање на 27 март 2020 година.

На првиот и на третиот дел, односно за полимерите и за лабораторискиот прибор се добиени по една понуда, додека за вториот дел, за реагенсите се добиени 4 понуди.

Интересно е што одлуки за избор на најповолните понуди се донесени дури на 25 септември 2020 година, односно на институцијата ѝ биле потребни цели шест месеци за да ги избере најповолните понуди, иако на два од трите делови имало само по една, и тоа прифатлива понуда. За потсетување, набавувачот има законска обврска да ја донесе одлуката за избор во текот на ист број денови колку што изнесувал рокот за фирмите за да ги подготват понудите, во случајов од 26 февруари до 27 март, односно 30 дена. Овој рок не само што не е испочитуван, туку е и пробиен неколкукратно. Одлуката е донесена, наместо за 30, за 182 дена.

Како и да е, за вториот дел каде што имало четири понуди, еден од понудувачите поднел жалба која Државната комисија за жалби по јавни набавки ја усвоила, ја поништила одлуката за избор на најповолна понуда за овој дел и ја задолжила институцијата повторно да одлучи. Државната комисија го донела ова решение на 15 октомври 2020 година.

Јавното претпријатие, постапувајќи по жалбата донело одлука сепак да ја поништи набавката поради битни пропусти во тендерската документација, иако тендерската документација не беше предмет на жалбените наоди.

Одлуката за поништување на постапката е објавена на 4 јануари 2021 година. Или оваа набавка вкупно траела повеќе од десет месеци или поточно 313 денови!



Тоа што е интересно за ваквите набавки е што јавноста за нив не дознава ништо сè до моментот на објавување на известувањето за склучен договор или за поништување на постапката. И во овој случај, оваа институција го прекршила законот со тоа што известувањето на договорот склучен на 20 октомври 2020 година, наместо во рок од десет дена, односно до 30 октомври, го објавила дури по три месеци, односно на 15 јануари 2021 година.

Со сето ова, институцијата не ги достави ни бараните информации за набавката како дел од примерокот на мониторингот, иако до неа беа доставени три барања за слободен пристап до информации од јавен карактер – трите одбиени поради тоа што набавката сè уште била предмет на евалуација. Интересно е што третото одбиено барање институцијата го примила на 3 декември 2020 година, а од објавените договори за оваа набавка (за деловите 1 и 3) се гледа дека биле склучени на 20 октомври 2020 година. Сепак, бидејќи известувањето за склучените договори беше објавено дури во јануари, во моментот на одбивање на нашето барање за информации не бевме свесни дека тендерот сепак не е во фаза на евалуација и дека договорниот орган не ја кажувал вистината, што би било и основа за поднесување жалба до Агенцијата за заштита на правото на слободен пристап до информациите од јавен карактер. Или, скратено – една нетранспарентност води кон друга, таа води кон трета итн.

Иако оваа институција по многу основи го прекршила и Законот за јавните набавки и Законот за слободен пристап до информациите од јавен карактер, сепак, како и сите други институции во вакви случаи, и таа останува несанкционирани, со што се испраќа порака и дури се охрабруваат прекршителите и натаму да го кршат законот по сопствена волја.



### **ПРЕПОРАКИ:**

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

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



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

