ИЗВЕШТАЈ
ОД МОНИТОРИНГОТ НА ЈАВНИТЕ НАБАВКИ
(јануари – декември 2022)

Скопје, април 2023

Извештај бр. 38

FOUNDATION OPEN SOCIETY MACEDONIA
ФОНДАЦИЈА ОТВОРЕНО ОПШТЕСТВО МАКЕДОНИЈА

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

Circulation:
200 примероци

Бесплатен/некомерцијален тираж

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

2022

ИЗВЕШТАЈ ОД МОНИТОРИНГОТ НА ЈАВНИТЕ НАБАВКИ

Извештај бр. 38
(јануари – декември 2022 год.)

Скопје, април 2023 година

ИЗВЕШТАЈ ОД МОНИТОРИНГОТ НА ЈАВНИТЕ НАБАВКИ

Извештај бр. 38
(јануари – декември 2022 год.)

СОДРЖИНА

- КЛУЧНИ НАОДИ 06
- ПРЕПОРАКИ 08
- ЦЕЛИ И МЕТОДОЛОГИЈА 10
- АНАЛИЗА ОД МОНИТОРИНГОТ НА ЈАВНИТЕ НАБАВКИ 12
- ИСТРАЖУВАЊЕ КАЈ ФИРМИТЕ ЗА НИВНОТО ИСКУСТВО ПРИ УЧЕСТВО НА ПОСТАПКИТЕ ЗА ЈАВНИ НАБАВКИ 31
- АНАЛИЗА НА ПОСТАПКИТЕ ПРЕД ДРЖАВНАТА КОМИСИЈА ЗА ЖАЛБИ ПО ЈАВНИ НАБАВКИ ЗА 2022 ГОДИНА 43

Клучни наоди

- Роковите за отпочнување на тендерските постапки наведени во плановите за јавни набавки речиси воопшто не се почитуваат. Дури 90 % од мониторираните постапки се спроведени со задоцнување, и тоа од 1 до 8 месеци. Така се доведува во прашање ефикасноста на функционирањето на институциите, но воедно и улогата која плановите за јавни набавки треба да ја имаат во однос на поттикнување на конкуренцијата.
- Секој трет договор за јавна набавка во 2022 година е склучен во постапка во која учествувала само една фирма. Станува збор за 9.305 договори, во вкупна вредност од 26 милијарди денари (427 милиони евра). Отсуството на конкуренција води кон зголемување на ризикот во тендерите да не е добиена најдобрата вредност за потрошените пари. Просечниот број понуди на сите постапки за јавни набавки во 2022 година изнесува 3 понуди по тендер, што укажување на намалување на конкуренцијата во однос на 2021.
- Исклучително високиот удел на поништени постапки фрла сомнеж врз објективноста и законитоста во донесувањето на овие одлуки за поништување. Во 2022 година се поништени дури 31 % од тендерите.
- Предмет на управна контрола од страна на Бирото за јавни набавки во 2022 година биле 270 тендери, што укажува на благ пораст во однос на 2021 година и на мал опфат на контрола од само 1,18 %. Во текот на 2022 година, Бирото за јавни набавки за првпат има доставено два предмети до Државната комисија за спречување на корупцијата (ДКСК) за можни злоупотреби на одредбите од јавните набавки.
- Вредноста на договорите склучени низ нетранспарентната постапка со преговарање без објавување оглас во 2022 година изнесува 31 милион евра и бележи намалување во однос на претходната година за 30 %. Гледано на ниво на институции, две третини од вредноста на склучените договори без објавување оглас им припаѓаат на АД Електрани.
- Најниската цена била користена како критериум за избор на најповолната понуда во дури 94 % од тендерите спроведени во 2022 година, исто како и претходната година. Наспроти тоа, отпаѓа примената на електронската аукција, која е применета во 73 % од тендерите наспроти 89 % во 2021 година.

» Забележано е намалување на бројот на жалби доставени до Државната комисија за жалби по јавните набавки. Во 2022 година поднесени се 751 жалба од фирмите, што е за 34 % помалку од претходната година.

Од анкетата на фирмите:

» Дури за 63 % од фирмите, 'најниската цена' како критериум за избор е најчестиот проблем со којшто се соочуваат во јавните набавки.
» 93 % од фирмите сметаат дека на електронските аукции се постигнуваат нереални цени и се занемарува квалитетот.
» 54 % од фирмите признаваат дека постои меѓусебно договарање на тендерите.
» 46 % од фирмите сметаат дека има корупција во јавните набавки. 64 % од нив сметаат дека врските се најчест облик на корупција, а 18 % лично се соочиле со корупција на тендерите.

Препораки

» Институциите доследно да ги почитуваат плановите за јавни набавки. Поради високата недисциплина во однос на почитувањето на временските рокови предвидени во плановите, потребно е да се воведе обврска за измени на планот за јавни набавки и во случај кога се менува рокот за отпочнување на постапката за јавна набавка.

» Институциите мора да работат врз стимулирање на конкуренцијата бидејќи само таа е гаранција за рационално трошење на јавните пари. Потемелно да се истражува пазарот и во однос на поставувањето соодветни критериуми за утврдување на способноста на понудувачите и во однос на дефинирањето на условите во техничките спецификации.

» Во насока на намалување на поништувањата, потребно е институциите почесто да спроведуваат претходна проверка на пазарот преку т.н. технички дијалог со фирмите. Воедно, секоја институција која се соочува со голем број поништени постапки да преземе соодветни мерки за да ги воочи причините и да преземе соодветни мерки за надминување на констатираните проблеми.

» 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 јавните набавки, треба позначајно да го прошири опсегот на контролата и на тендерите, врз основа на проценка на ризиците или по случаен примерок, и да се вложат поголеми напори за јакнење на кадровските и на техничките капацитети на соодветното одделение за управна контрола.

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

» Примената на е-аукцијата треба да биде исклучок, а не правило во спроведување на постапките за јавни набавки. Е-аукцијата да се применува само за производи со познат и стандарден квалитет и за коишто постои конкуренција на пазарот. Бирото за јавните набавки треба да преземе мерки за засилување на притисокот врз договорните органи за намалување на примената на е-аукцијата, чии негативни последици се повеќе од очигледни. Воедно, договорните органи треба да се однесуваат одговорно кон јавните пари и да обезбедат нивно трошење во согласност со начелата за економичност, ефикасност и ефективност.

Цели и методологија

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

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

Мониторингот се одвива преку прибирање примарни и секундарни податоци по пат на присуство на монитори на ЦГК при јавните отворања на понудите, преку разговори со понудувачите, пребарување и истражување на податоците што се достапни на ЕСЈН, пребарување информации за примените жалби и решенијата по нив од страна на Државната комисија за жалби по јавни набавки (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 погоренаведените принципи и настојување да се добие најдобрата понуда под најповолни услови, како и отчетност за потрошените пари во набавките.

По анализирањето на податоците, се изработува извештај што ги содржи главните наоди од мониторингот и од 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 на анализата на избран примерок од 120 постапки за јавни набавки спроведени од институции на централно и на локално ниво, во периодот од 1 јануари до 31 декември 2022 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.

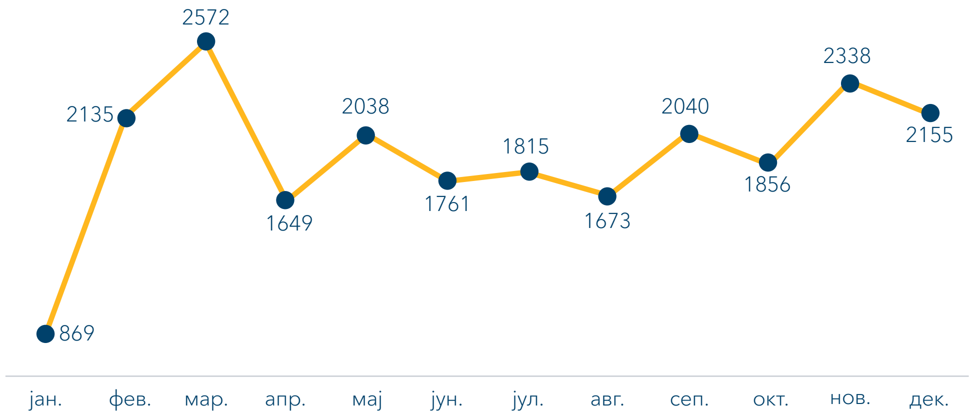
Анализа од мониторингот на јавните набавки

» ***Роковите за отпочнување на тендерските постапки наведени во плановите за јавни набавки речиси воопшто не се почитуваат. Дури 90 % од мониторираните постапки се спроведени со задоцнување, и тоа од 1 до 8 месеци. На овој начин се доведува во прашање ефикасноста на функционирањето на институциите, но воедно и улогата која плановите за јавни набавки треба да ја имаат во однос на поттикнување на конкуренцијата и овозможување на фирмите да се подготват соодветно.***

Институциите не ги почитуваат очекуваните почетоци на постапките за јавни набавки, наведени во плановите за јавни набавки. Оваа негативна пракса е воочена и кај институциите на централно, и кај оние на локално ниво.

Како резултат на ова одложување на почетокот на постапките за јавни набавки, огласите за најголем дел од тендерите се објавени на Електронскиот систем за јавни набавки (ЕСЈН) во последниот квартал од годината, кога се огласени 6.349 постапки, односно 28 % од сите тендери во годината. Загрижува што динамиката е најмала во првиот месец од годината, а наспроти тоа, не стивнува во летните месеци – јули и август, што секако може неповолно да влијае врз конкуренцијата во тендерите. Можноста за непочитување на роковите за отпочнување на тендерските постапки произлегува оттаму што Законот за јавните набавки не предвидува измена на плановите за јавни набавки доколку се промени временската рамка за отпочнување на постапката.

Месечна динамика на објавување на огласите за јавни набавки во 2022 година



Одложувањето на објавувањето на огласите за јавни набавки во некои од мониторираните тендери е директно во судир со начелото на конкуренција меѓу фирмите, со тоа што наместо, како што е планирано, да се огласат во март или април, тие се објавуваат во првите денови од август, кога значаен дел од приватниот сектор е со редуциран кадар поради летните одмори.

Воедно, ако се тргне од логиката дека тендерите се планираат со цел да се задоволи одредена потреба за стоки, услуги или работи, со право се наметнува прашањето како ова одложување се одразува врз работењето на тие институции. Имено, ако набавката на тонери е планирана за јануари, а се реализира во втората половина од годината, како во меѓувреме се спроведувало печатењето материјали во институцијата и дали е можно недостатокот од тонери да влијаел врз навременото и ефикасно работење на институцијата.

За тоа како во пракса изгледа планирањето на институциите, најдобро говорат следните неколку примери од мониторираните тендери. Една институција на централно ниво планирала набавка на 100 пара чевли како дел од работната опрема на вработените. Во планот за јавни набавки било планирано огласот за оваа набавка да се објави во февруари. Но, огласот е објавен дури на 29 септември 2022 година. Поради тоа што не била добиена ниту една прифатлива понуда, оваа постапка била поништена, по што следува нова тендерска постапка за која е објавен оглас на 23 ноември 2022 година. Договорот за оваа набавка е склучен на 14 декември 2022 година. Од ова произлегува

дека, во пракса, оваа набавка, која е дел од Планот за јавни набавки во 2022 година, всушност ќе се реализира во 2023 година.

Во друга мониторирана постапка на државно претпријатие за набавка на банкарски услуги за три години, планот бил тендерот да се огласи во април. Огласот се објавил на 8 ноември 2022 година, а договорот се склучил следната година, на 16 јануари 2023 година.

Понатаму, во набавка на услуга за авионско прскање за заштита од комарци, било планирано за постапката да се објави оглас во текот на март. Огласот е објавен на 1 јули, но постапката за избор била неуспешна и огласот е повторно објавен на истиот ден на поништувањето, односно на 8 јули, што говори за временскиот теснец во којшто се нашла општината.

Слабостите во планирањето доведуваат и до ситуации во истиот ден да се прават измени и дополнувања на плановите за јавни набавки со цел да се внесе новиот тендер и да се објавува огласот за таа набавка. На овој начин целосно се губи целта на транспарентноста на Планот за јавни набавки како документ, а тоа е да им послужи на фирмите како основа навреме да се подготват за тендерските постапки.

Препорака:

Договорните органи мора доследно да ги почитуваат плановите за јавни набавки. Поради високата недисциплина на институциите во однос на почитувањето на временските рокови предвидени во плановите, потребно е да се воведат обврски за измени на планот за јавни набавки и во случај кога се менува рокот за отпочнување на постапката за јавна набавка.

» ***Секој трет договор за јавна набавка во 2022 година е склучен во постапка во која учествувала само една фирма. Станува збор за 9.305 договори, во вкупна вредност од 26 милијарди денари (427 милиони евра). Отсуството на конкуренција води кон зголемување на ризикот во тендерите да не е добиена најдобрата вредност за потрошените пари. Просечниот број понуди на сите постапки за јавни набавки во 2022 година изнесува 3 понуди по тендер, што укажува на намалување на конкуренцијата во однос на 2021 година, кога просечно по тендер се доставувани по 3,3 понуди.***

Во 2022 година се склучени 28.313 договори за јавни набавки, во вкупна вредност од 68 милијарди денари, односно 1,1 милијарда евра. Вредноста на набавките во 2022

година е намалена во однос на претходната година за 14 %, односно за 11 милијарди денари (179 милиони евра).

Доколку се направи анализа на склучените договори во 2022 година според бројот на добиени понуди во постапката, произлегува дека најголем дел од договорите се склучени без посериозно присуство на конкуренција, односно со една или со две добиени понуди.

Склучени договори за јавни набавки според бројот на добиени понуди во 2022 година

Конкуренција	Вкупен број склучени договори	Вредност на договорите во денари	Вредност на договорите во евра
Во постапката е добиена 1 понуда	9.305	26 милијарди	427 милиони
Во постапката се добиени 2 понуди	6.546	12 милијарди	202 милиони
Во постапката се добиени 3 и повеќе понуди	12.462	30 милијарди	481 милиони

Уделот на договорите кои се склучени без конкуренција е исклучително висок и за нив постои оправдан сомнеж дека износите на коишто се склучени може да бидат значително поголеми од реалните на пазарот.

Со оглед на тоа што значаен дел од тендерите во земјата се поништуваат и за нив не се склучуваат договори, во расветлување на проблемот со конкуренцијата, релевантно е да се воочи конкуренцијата на сите тендери, односно и на тендерите кои завршиле со склучување на договор и на тендерите кои биле поништени. Гледано на ниво на години, конкуренцијата на тендерите спроведени во 2022 година е значително влошена. Притоа, според мониторираниот примерок, во 7 % од тендерите не е доставена ниту една понуда, со тоа што овој проблем е понагласен на локално отколку на национално ниво. Понатаму, во дури 32 % од тендерите била доставена по само 1 понуда, а во високи 25 % имало само 2 понуди, што секако го олеснува и процесот на договарање помеѓу понудувачите.

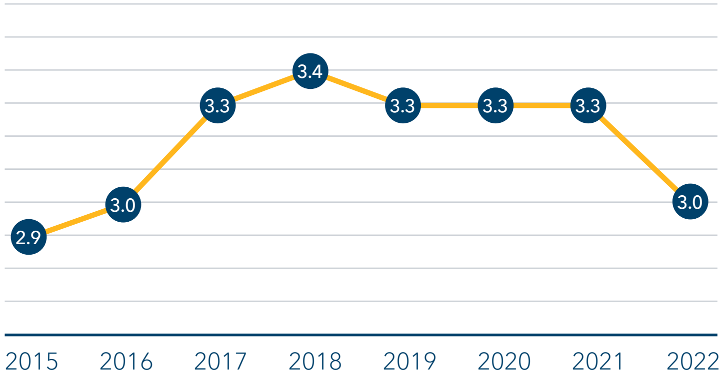
*Конкуренција на тендерите на годишно ниво**

Година	Ниту еден учесник	1 учесник	2 учесници	3 и повеќе учесници
2019	5 %	24 %	22 %	49 %
2020	5 %	19 %	18 %	58 %
2021	1 %	22 %	17 %	55 %
2022	**5 %**	**32 %**	**25 %**	**37%**

** Пресметките се направени врз основа на податоците од мониторираните примероци*

Негативните случувања во 2022 година во однос на конкуренцијата ги потврдува и падот на просечниот број добиени понуди во тендерите во однос на претходните години. Имено, просечниот број понуди во сите тендери спроведени во 2022 година, според податоците од ЕСЈН, изнесува 3,03 понудувачи по тендер, наспроти 2021 година, кога изнесуваше 3,3 понудувачи.

Просечен број понудувачи на тендерите



Причините за влошувањата на конкуренцијата може да се групираат во три главни категории. Во првата категорија припаѓаат причините кои произлегуваат од дискриминаторските услови поставени во тендерската документација, во втората категорија се дискриминаторскиот однос на институциите кои водат кон зголемување на недовербата на бизнис-секторот и ги обесхрабрува од идни учества во јавните набавки и третата катего-

рија се причини кои произлегуваат од фаворизирачките технички спецификации со кои се опишуваат посакуваните производи, наместо да се овозможи натпревар помеѓу понудувачите.

Во мониторираниот примерок воочени се неколку видови дискриминација преку поставените услови во тендерската документација, од кои можат да се издвојат неколку. Станува збор за дискриминаторско поставување на критериумите што треба да ги исполнат фирмите за да ја докажат својата способност, како и свесно избегнување во техничките спецификации да се наведе количината на стоките и опис на набавката, со цел да се фаворизира одреден производ или фирма.

Дискриминаторското поставување на критериумите што треба да ги исполнат фирмите за да ја докажат својата способност за учество на тендерот најдобро го отсликува мониторираниот тендер за набавка на прехранбени стоки за широка потрошувачка (десерти, вода, месо, алкохол, леб, конзервирани стоки, млечни производи). Тендерот се состоел од 22 дела; притоа, во 6 дела не е доставена ниту една понуда, во 11 дела е доставена по само една понуда, за 1 дел се доставени 2 понуди и за 4 дела имало по 3 понуди. Причините за малиот интерес на фирмите за учество на овој тендер со проценета вредност од 363 милиони денари, односно околу 6 милиони евра, може да се лоцираат во фактот дека за да се квалификуваат како способни за извршување на договорот за јавна набавка од аспект на нивната техничка или професионална способност, фирмите треба да имаат на располагање најмалку по 1 возило (со или без ладилник, во зависност од видот на производите) за испорака на предметот на набавка за секој дел за којшто поднесуваат понуда. Во тендерската документација има јасно појаснување дека доколку економскиот оператор поднесува понуди за 2 дела од предметот на набавка, треба да има на располагање најмалку 2 возила, доколку поднесува понуда за 3 дела треба да има на располагање најмалку 3 возила, итн. Ова секако нема економска логика и оправданост и довело до фаворизирање на големите трговци со прехранбени стоки. Оттука, не чуди тоа што од 14 дела од тендерот за кои што се склучени договори, дури 8 се со иста фирма, и тоа токму оние со најголема вредност. Од тендерската документација спорна е и следната формулација, која е користена за сите делови од тендерот: При испорака стоките, предмет на набавката, треба да имаат рок на употреба од минимум 60 % од декларираниот рок на употреба. По исклучок договорниот орган може да ги прими стоките предмет на набавка и под горенаведениот минимум доколку тоа го одобри раководителот на објектот за исхрана каде се врши испораката. Оваа формулација остава можност за субјективно постапување на раководителите и создава плодно тло за злоупотреби.

Како втор пример за дискриминаторското поставување на критериумите што треба да ги исполнат фирмите за да ја докажат својата способност за учество во тендерот, може да се

издвои мониторирана набавка на компјутерска опрема. Во оваа набавка од понудувачите се барало да поседуваат авторизација од страна на производителот (MAF) за предметната набавка, како и Сертификат за стандарди за управување со квалитет ISO 9001:2015, или еквивалент издаден од акредитирано тело, и Систем за управување со заштита на животна средина ISO 14001:2015, или еквивалент издаден од акредитирано тело. Во услови кога за набавка на компјутерска фирма сите други институции бараат MAF и во исклучителни ситуации и стандард за управување со квалитет, тогаш барањето дополнителни стандарди, како што е системот за управување со животната средина, се претвора во механизам за дискредитација и за фаворизирање на малкуте фирми кои имаат таков стандард. Грижата за животната средина и, соодветно на тоа, барањето од фирмите да имаат имплементирано соодветни системи за управување мора да бидат прифатени од повеќето за да можат да се користат како критериум за утврдување способност.

За поставување несоодветно високи услови кои треба да ги исполнат фирмите, треба да се издвои и мониторираниот тендер во којшто за организирање иселенички фолклорен фестивал и за сместување и за организирање екскурзии на учесниците, од понудувачите се бара: искуство во континуитет при организирање фолклорни фестивали повеќе од 10 години, кое би се докажало со листа на извршени услуги за минимум 10 претходни години и со препораки од минимум 30 ансамбли и кореографи од различни земји. А, воедно, фирмата мора да докаже дека просечниот годишен број вработени кај давателот на услуги во последните три години е минимум 5 вработени лица.

Свесното избегнување во техничките спецификации да се наведе количината на стоките кои се купуваат е проблем што отвора простор за манипулации и за дестимулативно влијание врз фирмите. Така, на пример, во набавка на пилешко месо која не била делива, се барале шест различни видови пилешко – свежо, замрзнато, копани, цело пиле итн. Но, притоа, во техничката спецификација за сите овие видови пилешко месо не биле наведени индикативните количини. На овој начин им е овозможено на оние кои имаат инсајдерски информации да понудат повисока цена за производите што количински ќе се трошат повеќе и обратно. На тендерот вреден 5.250.000 денари (85 илјади евра) била доставена само една понуда и договорот е склучен со единствениот понудувач. Притоа, како што може да се види од понудата на фирмата со која е склучен договорот, цените за различните видови пилешко место се значително повисоки од малопродажните цени.

Истиот пристап е применет и во набавка на бои за печатење во вредност од 354.000 денари (5.700 евра). Во описот на техничката спецификација на овој тендер, наведени се 4 видови тонери, но за нив не се дадени индикативните количини. Епилогот и во овој тендер е доставување една понуда и склучување на договорот со единствениот понудувач.

Еден од најеклатантните примери за користење фаворизирачки технички спецификации со кои се опишуваат посакуваните производи наместо да се овозможи натпревар помеѓу понудувачите беше набавката на компјутерска опрема (компјутери, принтери, лаптопи и скенери). Имено, според доставената жалба до Државната комисија за жалби по јавни набавки, може да се воочи дека еден заинтересиран понудувач за учество во тендерот, уште пред да достави жалби, преку можноста за прашања и одговори реагирал до договорниот орган и укажал дека техничката спецификација за персоналните компјутери, за мониторите и за лаптопите целосно одговара на конкретни модели на брендот DELL и ја оневозможува конкуренцијата. Институцијата не презела ништо по овие укажувања на економскиот оператор, по што следела жалба. Во оваа фаза, институцијата не чекала ДКЖЈН да донесе решение, туку самата оценила дека жалбените наводи се основани и донела одлука за поништување на тендерот. Овој епилог недвосмислено укажува дека добавувачот свесно сакал да го прекрши Законот за јавни набавки, односно членот 82 ставот 8, каде што е јасно наведено дека договорниот орган не смее да дефинира технички спецификации кои упатуваат на конкретно производство, изведба, процес или трговски марки, патенти, видови или специфично потекло на стоки со цел фаворизирање или елиминирање определени економски оператори или определени стоки.

Во однос на конкуренцијата, неповолен е и податокот дека 8.922 договори, од вкупно 28.270 договори (31,56 %), се склучени во постапки во кои е добиена по само 1 понуда, односно во неконкурентен процес.

Ниското ниво на конкуренција води кон висока концентрација на вредноста на тендерите кај мал број фирми. На ЕСЈН се регистрирани 16.500 економски оператори, но од нив се активни само 6.400. Но, обработката на податоците од 2022 година од страна на тимот на ЦГК покажува дека постои висока концентрација на вредноста на тендерите кај мал број фирми. Имено, од вкупната вредност на склучените договори за јавни набавки во 2022 година, која изнесува 1,1 милијарда евра, дури 20 % им припаѓа само на 10 економски оператори. Притоа, бројот на договорите што тие го имаат склучено во 2022 година изнесува 1.987 и нивната вкупна вредност е 13,7 милијарди денари, односно 223 милиони евра.

На врвот е компанијата која продава електрична енергија Енерџи Деливери Солушнс АД Скопје, која во 2022 година има склучено 241 договор со институциите на централно и на локално ниво, и тоа во вкупна вредност од 50,3 милиони евра. Следен е трговецот со нафтени деривати Пуцко Петрол ДООЕЛ с. Пласница, кој има 413 договори во вредност од околу 50 милиони евра. На трето место е Марковски Компани Борче ДООЕЛ Битола, кои сите договори ги склучиле со АД Електрани изнајмувајќи им машини и работници за 25 милиони евра.

Десет компании со најголема вредност на јавните набавки во 2022 година

Компанија	Број на договори	Вкупна вредност на договорите во денари	Вкупна вредност на договорите во евра	Удел во вкупните набавки на земјата
Енерџи Деливери Солушнс АД Скопје	241	3.092.693.795	50.287.704	4,53 %
Пуцко Петрол ДООЕЛ с. Пласница	413	3.059.373.132	49.745.905	4,48 %
Марковски Компани Борче ДООЕЛ, Битола	11	1.518.715.374	24.694.559	2,22 %
Макпетрол АД Скопје	326	1.490.357.032	24.233.448	2,18 %
Алкалоид Конс ДООЕЛ Скопје	271	1.055.175.485	17.157.325	1,55 %
АД Д-р Пановски, Скопје	271	815.184.076	13.255.026	1,19 %
РУД-КОП ДООЕЛ Битола	2	725.700.000	11.800.000	1,06 %
А1 Македонија ДООЕЛ Скопје	266	666.534.682	10.837.962	0,98 %
Македонски Телеком АД Скопје	184	657.990.823	10.699.038	0,96 %
Зобек召 Минин Груп ДООЕЛ Скопје	2	638.810.376	10.387.161	0,94 %
ВКУПНО	**1.987**	**13.720.534.775**	**223.098.126**	**20,10 %**

Препорака:

Институциите мора да работат врз стимулирање на конкуренцијата бидејќи само таа е гаранција за рационално трошење на јавните пари. Клучно е да се работи врз потемелно истражување на пазарот, и во однос на поставување соодветни критериуми за утврдување на способноста на понудувачите, и во однос на дефинирање на условите во техничките спецификации. Во спротивно, постапките за јавни набавки губат смисла и се сведуваат на формално објавување оглас, но не и на реално барање повеќе понудувачи.

» ***Исклучително високиот удел на поништени постапки фрла сомнеж врз објективноста и законитоста во донесувањето на овие одлуки. Во 2022 година поништени се дури 31 % од тендерите.***

Еден од клучните индикатори за проблеми во јавните набавки е високиот број поништу-

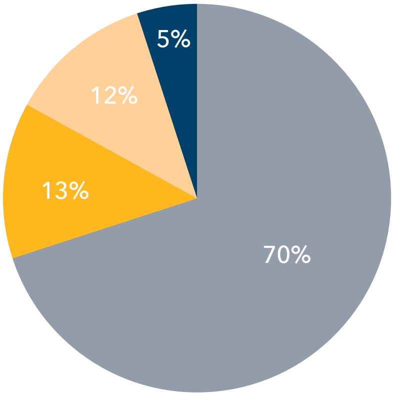
вања. Наместо да се намалува, бројот на поништувања во 2022 година е зголемен за 2 процентни поени во однос на 2021 година и изнесува 7.048.

Поништување на постапките за јавни набавки по години

Година	Број на објавени огласи	Број на одлуки за поништување на постапките	Удел на поништени постапки
2019	22.538	5.985	27 %
2020	20.159	6.727	33 %
2021	22.816	6.571	29 %
2022	**22.901**	**7.048**	**31 %**

Како што може да се види од графичкиот приказ, кај дури 70 % од донесените одлуки за поништување на тендерите причината била дека не е поднесена ниту една понуда или ниту една прифатлива понуда. Оваа состојба укажува дека изостанува посакуваната конкуренција, но и дека во голем дел во тендерите, добиените понуди не биле во согласност со барањата од тендерската документација. На второ место според застапеноста се поништувањата со образложение дека понудените цени биле понеповолни од пазарните, што било основа за поништување на 13 % од постапките за јавни набавки. На трето место според бројноста се поништувањата поради битни пропусти во тендерските документации, што било причина за поништување на 12 % од тендерите.

Структура на причините за поништување на постапките во 2022 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 2022 година*

Гледано на ниво на институции, најголем број поништени тендери во апсолутен износ има АД Електрани, каде што се поништени 230 тендерски постапки од вкупно спроведените 582 тендери. Притоа, некои од овие одлуки се однесувале на поништување на целиот тендер, а некои биле за поништување на одделни делови (лотови) на тендерот. На второ место е Министерството за внатрешни работи, каде што произлегува дека за 186 тендерски постапки се донесени 180 одлуки за поништување, што упатува на често поништување еден или повеќе делови од тендерите.

Институции со најголем број поништени тендери во 2022 година

Договорен орган	Поништени тендери (целосно или делумно)	Вкупно огласени тендери	Удел
АД Електрани	230	582	39 %
Министерство за внатрешни работи	180	186	97 %
Министерство за одбрана – сектор за логистика	174	279	62 %
Општина Битола	112	225	50 %
ЈСП Скопје	78	141	55 %
ЈЗУ Клиничка Болница Тетово	72	112	64 %
Македонска академија на науките и уметностите	66	111	59 %
ЈП Водовод и канализација – Скопје	62	165	37 %
ФОД ДООЕЛ – Новаци, АД ЕСМ Скопје	61	93	65 %
Општина Крива Паланка	57	115	50 %

И додека поништувањата растат, може да се заклучи дека институциите не преземаат соодветни мерки за нивно намалување, меѓу другото и преку спроведување претходна проверка на пазарот преку т.н. технички дијалог со фирмите, во согласност со член 76 од Законот за јавните набавки. Ова значи дека пред да се објави огласот за јавна набавка, тендерската документација треба да им се даде на увид на потенцијалните понудувачи преку ЕСЈН и од нив да се добијат соодветни коментари и забелешки. Како што може да се види од следниот табеларен приказ, во 2022 година бројот на спроведени технички дијалози е значително намален во однос на 2022 година.

Приказ на спроведените проверки на пазарот (технички дијалози)

Година	Број на објавени огласи за јавни набавки	Број на спроведени технички дијалози	Удел на техники дијалози
2020	20.159	257	1,27 %
2021	22.816	410	1,80 %
2022	**22.901**	**165**	**0,71 %**

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 јавните набавки. Воедно, секоја институција која се соочува со голем број поништени постапки да преземе соодветни мерки за да ги воочи причините и соодветни мерки за надминување на констатираните проблеми.

» ***Предмет на управна контрола од страна на Бирото за јавни набавки во 2022 година биле 270 тендери, што укажува на благ пораст во однос на 2021 година и на мал опфат на контрола од само 1,18 % од тендерите. Во текот на 2022 година, Бирото за јавни набавки за првпат има доставено два предмети до Државната комисија за спречување на корупцијата (ДКСК) за можни злоупотреби на одредбите од јавни набавки. Наместо да се зголеми бројот на вработени во одделението за управна контрола, во 2022 година нивниот број е намален од 5 на 4 вработени.***

Предмет на управна контрола од страна на Бирото за јавни набавки во 2022 година биле 270 тендери од вкупно спроведените околу 23 илјади тендери.

Управните контроли спроведени од страна на Бирото за јавни набавки и во 2022 година се главно 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. Поконкретно, во согласност со член 172 став 3 се контролирани 268 тендерски постапки, а само два тендери биле предмет на контрола во согласност со член 172 став 4, односно врз основа на процена на ризици од кршење на одредбите од Законот и по случаен избор.

Од вкупно спроведените управни контроли во 2022 година од страна на Бирото (270), во 52 постапки, односно во 19 % од нив се констатирани неправилности.

Спроведени управни контроли од Бирото за јавни набавки

Период	Број на тендери кои биле предмет на контрола	Број на контролирани тендери во кои се констатирани неправилности	Процент на контролирани наспроти вкупно спроведени тендери во земјата
2019	141	23	0,66 %
2020	205	46	1,01 %
2021	247	50	1,08 %
2022	**270**	**52**	**1,18 %**

Значајно е да се истакне дека за разлика од претходните две години, за првпат во текот на 2022 година Бирото за јавни набавки има доставено два предмети до ДКСК за можни злоупотреби на одредбите од јавни набавки. Бирото постапило по претходно доставени известувања до нив. Загрижувачки е дека во 2022 година бројот на вработени во одделението за управна контрола во 2022 година е намален од 5 на 4 вработени, што секако не е во духот на потребното засилување на оваа институција и на нејзините капацитети за управна контрола.

Ако се навлезе во содржината на овие решенија, произлегува дека најголем дел од проблемите констатирани во текот на управните контроли спроведени од страна на Бирото за јавни набавки се пропустите во фазата на евалуација на понудите, односно неоснованото отфрлање понуди или, пак, прифаќањето понуди кои требало да бидат исклучени од евалуацијата. Во сите овие случаи Бирото констатирало дека комисиите за јавна набавка, при евалуација на понудите на понудувачите, не обезбедиле доследна примена на начелото на еднаков третман и недискриминација меѓу економските оператори.

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 јавните набавки, треба позначајно да го прошири опсегот на контрола и на тендери врз основа на проценка на ризиците или по случаен примерок. Воедно, потребно е да се вложат поголеми напори за јакнење на кадровските и техничките капацитети на соодветното одделение за управна контрола.

» ***Вредноста на договорите склучени низ нетранспарентната постапка со преговарање без објавување оглас во 2022 година изнесува 31 милиони евра и бележи намалување во однос на претходната година за 30 %. Гледано на ниво на институции, две третини од вредноста на склучените договори без објавување оглас им припаѓаат на АД Електрани.***

Во 2022 година, вкупно се склучени 333 договори, во вредност од 32 милиони евра, односно за 14 милиони евра (30 %) помалку од 2021 година. Во вкупната вредност на овие договори не се вклучени договорите за набавка на природен гас склучени преку оваа постапка помеѓу компаниите „Балкан Енерџи" и Друштво за производство, трговија и услуги РКМ ДОО Скопје во вредност од 2.4 милијарди денари (39 милиони евра).

Вредност на договорите според постапката со преговарање без објавување оглас*

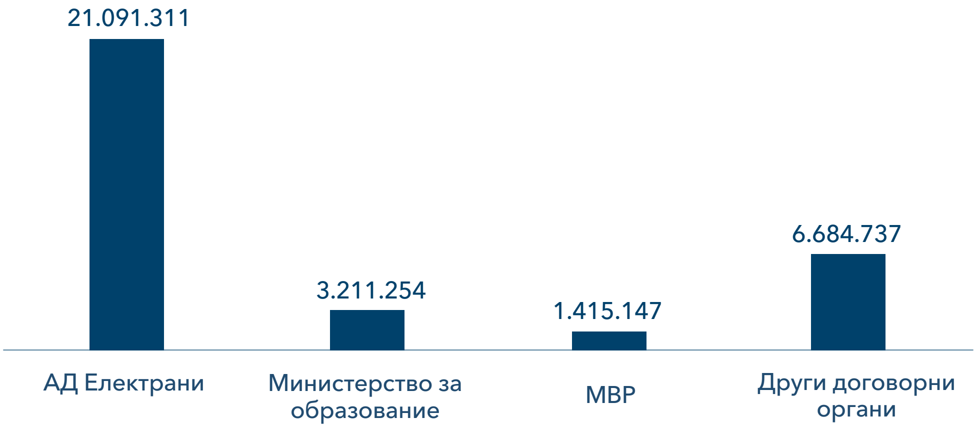
Година	Број на склучени договори	Вредност на договорите во милиони евра	Годишна промена во вредноста
2019	367	16	-52 %
2020	378	30	+87 %
2021	300	46	+53 %
2022	**333**	**32**	**-30%**

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

Од обработката на податоците за склучените договори се доаѓа до сознание дека во 83 % од договорите преговарањето се одвивало со само една фирма.

Гледано на ниво на институции, најголема вредност на склучени договори без објавување оглас од листата на државни институции во 2022 година, како и во претходната година, ја има АД Електрани, со 23 договори во вредност од 21 милион евра. На второ место е Министерството за образование и наука, со 16 договори во вредност од 3,2 милиони евра, и на трето е Министерството за внатрешни работи, со склучени 10 договори преку постапката со преговарање без објавување оглас, во вкупна вредност од 1,4 милиони евра. Сите останати институции потрошиле 6,7 милиони евра и имаат удел од 21 %.

Договорни органи со најголема вредност на склучените договори без оглас во 2022 г. (во евра)



Од 10-те најголеми договори, дури осум се на АД Електрани, со тоа што најголемиот, во вредност од 6,4 милиони евра, е склучен со фирмата Actael N Ltd од Софија, Бугарија, за набавка на блок трансформатор за ПЕ Термоелектрани, РЕК Битола.

Десет најголеми договори склучени со преговарање без објавување оглас во 2022 година

Договорен орган	Економски оператор	Предмет на договорот	Вредност на договорот во евра
АД Електрани	Actael N Ltd	Блок трансформатор со напон 425/15.75 kV за ПЕ Термоелектрани, РЕК Битола	6.450.240
АД Електрани	МАРКОВСКИ КОМПАНИ Борче ДООЕЛ увоз-извоз Битола	Ангажирање на помошна механизација за потребите на рударската оператива во ПЕ Рудници (РЕК Битола)	2.302.439
АД Електрани	НОВОМАТРИКС ДООЕЛ Битола	Технолошко чистење за РЕК Битола (РЕК Битола)	2.256.390

АД Електрани	PD Comel doo	Репарација на енергетски трансформатор (250 MVA,15,75/420kV) РЕК Битола (Рамковна спогодба со еден економски оператор)	2.187.317
АД Електрани	МИС-КОМЕРЦ Митко ДООЕЛ експорт-импорт Скопје	Ангажирање на помошна механизација за потребите на рударската оператива во ПЕ Рудници (РЕК Битола)	1.592.520
АД Електрани	Kauchuk AD	Гумени транспортни ленти со платно (РЕК Битола)	1.592.520
Министерство за образование и наука	АРС ЛАМИНА ДОО Скопје	Откуп и дистрибуција на учебници и придружен дидактички и работен материјал за основно образование за учебната 2022/2023 година	1.537.415
АД Електрани	ФЛЕКС ПОВЕР ДОО увоз-извоз Скопје	Сервисирање и редовни периодични прегледи на гасни мотори (Енергетика)	1.521.528
Министерство за здравство	МАКПЕТРОЛ ПРОМ - ГАС ДООЕЛ Скопје	Природен гас за потребите на ЈЗУ во комплекс Клиники „Мајка Тереза“ – Скопје	1.463.414
АД Електрани	Kauchuk AD	Гумени транспортни ленти со платно (РЕК Битола)	1.439.024

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

Продолжува да расте бројот на барања доставени до Бирото за јавни набавки за добивање мислења за примена на постапката со преговарање без објавување оглас. Во периодот јануари – декември 2022 година, до Бирото за јавни набавки се доставени 432 барања, наспроти 358 барања доставени во 2021 година и 199 барања доставени во 2020 година.

Добиени одговори од БЈН во однос на побарани мислења за примена на постапката (јануари – декември 2022 година)

Препорака:

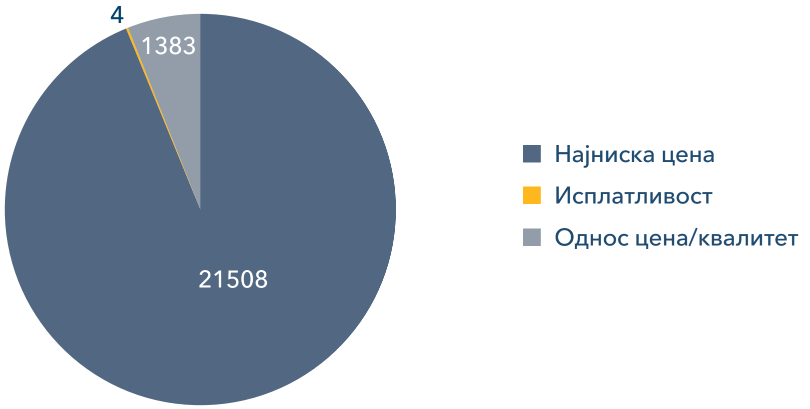
Со оглед на нетранспарентноста на постапката со преговарање без објавување оглас, потребно е институциите да ја применуваат само во исклучителни ситуации. Воедно, во насока на зголемување на увидот во овие договори, со објавување на известувањето за склучен договор да се објавува и тендерската документација,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

- ***Најниската цена била користена како критериум за избор на најповолната понуда во тендерските постапки во дури 94 % од тендерите спроведени во 2022 година, исто како и претходната година. Наспроти тоа, опаѓа примената на електронската аукција, која е применета во 73 % од тендерите наспроти 89 % во 2021 година.***

Во 2022 година, од вкупно објавените 22.901 оглас за јавна набавка, критериумот за избор на најповолна понуда бил утврден исклучиво врз основа на ʻнајниската ценаʻ во дури 21.508 тендери, што значи во 94 % од сите тендери. Изборот на најповолната понуда врз основа на ʻнајдобриот однос на цената и квалитетотʻ е користен во 1.383

набавки, што е удел од 6 %, а во 4 постапки, пак, како критериум за избор се користени 'трошоци со примена на пристап на исплатливост'.

Користени критериуми за избор на најповолна понуда во 2022 година



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

Во однос на електронската аукција (е-аукцијата), забележан е пад на нејзината примена за 16 процентни поени. Имено, во текот на 2022 година, од вкупно спроведените тендери, со е-аукција се спроведени 16.683 (73 %) наспроти 2021 година, кога тој удел изнесуваше 89 %. Ова упатува на зголемено, но сè уште недоволно почитување на дадените препораки од надлежните институции и од граѓанскиот сектор за намалување на примената на е-аукцијата со цел да се избегнат негативните ефекти и манипулации коишто таа ги поттикнува.

Примена на електронската аукција во 2022 година

Податоците од мониторингот укажуваат дека во 48 % од тендерите во коишто е планирана е-аукцијата, таа всушност не била одржана, што е речиси идентично со претходната година, кога овој процент изнесуваше 47 %. Дополнително, во 13 % од тендерите, во текот на е-аукцијата не е дадена нова понуда. Поради тоа што при отворањето на понудите економските оператори добиваат податоци за тоа кој учествува на тендерот и какви се цените доставени од страна на конкурентската фирма, настапуваат разни процеси на договарања и влијанија во пресрет на е-аукцијата. Како последица на овие договарања и влијанија со право се јавуваат сомнежи дека цените по коишто се склучуваат договорите, во голем дел од постапките, не се реален одраз на пазарните состојби, туку на договореното надвор од официјалните постапки.

Препорака:

Примената на е-аукцијата треба да биде исклучок, а не правило во спроведување на постапките за јавни набавки. Потребно е да се следи логиката е-аукцијата да се применува само за производи со познат и стандарден квалитет и за коишто постои конкуренција на пазарот. Бирото за јавните набавки треба да преземе мерки за засилување на притисокот врз договорните органи за намалување на примената на е-аукцијата, чии негативни последици се повеќе од очигледни. Воедно, 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.

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

- ***Дури за 63 % од фирмите, 'најниската цена' како критериум за избор е најчестиот проблем со којшто се соочуваат во јавните набавки.***

- ***93 % од фирмите сметаат дека на електронските аукции се постигнуваат нереални цени и се занемарува квалитетот.***

- ***54 % од фирмите признаваат дека постои меѓусебно договарање на тендерите.***

- ***46 % од фирмите сметаат дека има корупција во јавните набавки. 64 % од нив сметаат дека врските се најчест облик на корупција, а 18 % лично се соочиле со корупција на тендерите.***

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

Вовед

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

Оваа година истражувањето беше спроведено во март 2023 година. Во истражувањето учествуваа 331 фирма 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. Анкетираните фирми просечно учествуваат на околу десет постапки за јавни набавки годишно.

Проблеми во јавните набавки

Нема промена во првите три проблеми со коишто фирмите најчесто се соочуваат. Како неколку години по ред, така и годинава, проблем број 1 во јавните набавки е 'најниската цена' како критериум за избор на најповолната понуда. Притоа, расте процентот на фирми кои изјавиле дека најчесто се соочуваат со овој проблем. За разлика од лани, кога 50 % од анкетираните фирми изјавиле дека се соочуваат со овој проблем, годинава овој процент порасна на 63 %. Сепак, и покрај ваквиот став на фирмите и тоа што 'најниската цена' веќе не е критериум за избор на најповолната понуда, туку е тоа 'економски најповолната понуда', сепак, државните институции повторно ја применуваат 'најниската цена' како единствен критериум во дури 94 % од тендерите.

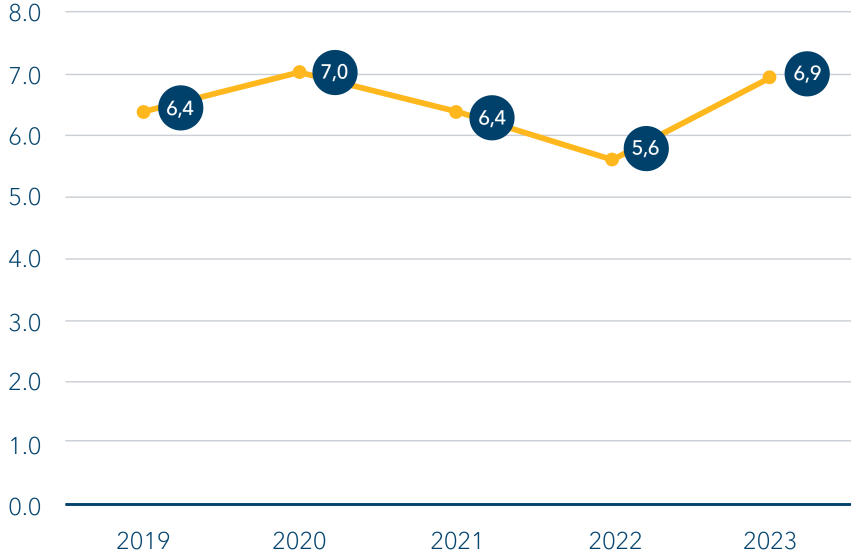
Трета година по ред, на второто место се наоѓа проблемот со обемноста на документите што се потребни за учество на тендерите. И овде, за разлика од ланските 37 % од фирмите коишто се соочуваат со овој проблем, сега процентот е значително порораснат на 52 %.

И на трето место е еден стар и долгогодишен проблем со којшто се соочуваат фирмите, односно приспособувањето на условите за учество на тендерите кон одредени понудувачи, што како проблем го истакнале 45 % од фирмите, што, пак, е исто така пораст од ланските 35 %.

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

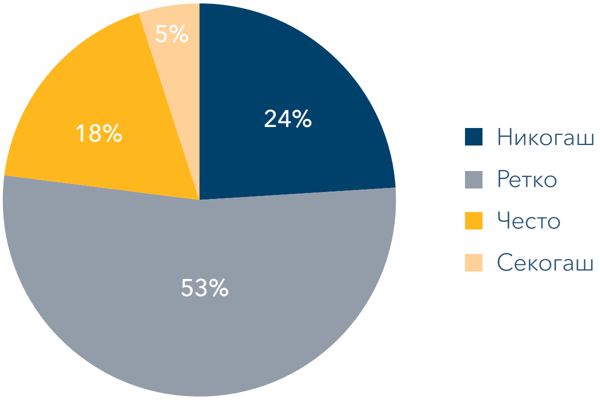
Задоцнетото плаќање повторно се издигнува како акутен проблем. По две години по ред на шестото место, сега овој проблем се искачи на четвртото место како проблем со којшто се соочуваат 39 % од фирмите. Овој проблем, до 2019 година, редовно се наоѓаше меѓу првите три најголеми проблеми. Според одговорите на фирмите, тие просечно чекаат по шест месеци и 27 дена за наплата на побарувањата за спроведените тендери, додека лани просечното чекање изнесуваше пет месеци и 18 дена.

Просечно време на чекање во месеци за наплата на побарувањата од јавните набавки?



Техничките спецификации на тендерите не го гарантираат квалитетот на тоа што се набавува. Доминантен процент фирми (71 %, лани 86 %) сметаат дека техничките спецификации ретко (53 %) или никогаш (24 %) не содржат детали за попрецизно определување на квалитетот на набавките. Со ова, техничките спецификации не можат да служат како гаранција дека ќе се добие одреден квалитет на тоа што се набавува, во околности кога и натаму, речиси на сите тендери, условот за да се победи е најниската цена.

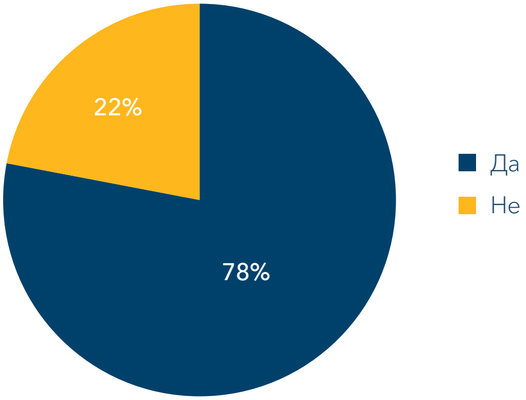
Дали сметате дека техничките спецификации се доволно детални за да го гарантираат квалитетот на набавките?



Помал дел од фирмите (23 %) сметаат дека договорните органи често (18 %) или секогаш (5 %) доволно прецизно го утврдуваат квалитетот на тоа што сакаат да го набават, така што ʹнајниската ценаʹ ќе има смисла и нема да доведува до купување производи, услуги и работи со лош квалитет.

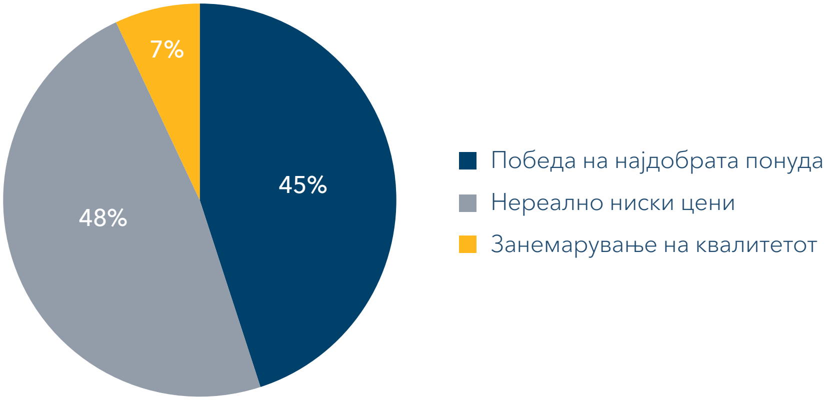
И натаму мнозинство фирми се „за“ објавување на проценетата вредност на набавките. 78 % од анкетираните фирми (лани 82 %) сметаат дека договорните органи треба да ја објавуваат проценетата вредност на набавките. Имено, со новиот Закон за јавните набавки, договорните органи имаат право да изберат дали ќе ја објават проценетата вредност на набавките, а во праксата ова стана едно од горливите прашања. Во многу тендери, иако проценетата вредност не е објавена, сепак има понуди што целосно се совпаѓаат со оваа вредност. Спротивно на ова, за да се објави, проценетата вредност треба навистина добро да биде пресметана, што не е чест случај, и поради тоа се јавуваат проблеми натаму во постапката.

Дали сметате дека треба да се објавува проценетата вредност на набавките?



Е-аукциите не овозможуваат да победи најдобрата понуда. Само 7 % од испитаните фирми сметаат дека тоа што ги отсликува е-аукциите е дека на нив победува најдобрата понуда. Од останатите 93 %, по речиси еднаков процент испитаници сметаат дека на е-аукциите се постигнуваат нереално ниски цени (45 %) и се занемарува квалитетот во однос на цената на тоа што се набавува (48 %). Во овој сегмент има мало влошување во однос на лани.

Што ги отсликува најдобро електронските аукции?

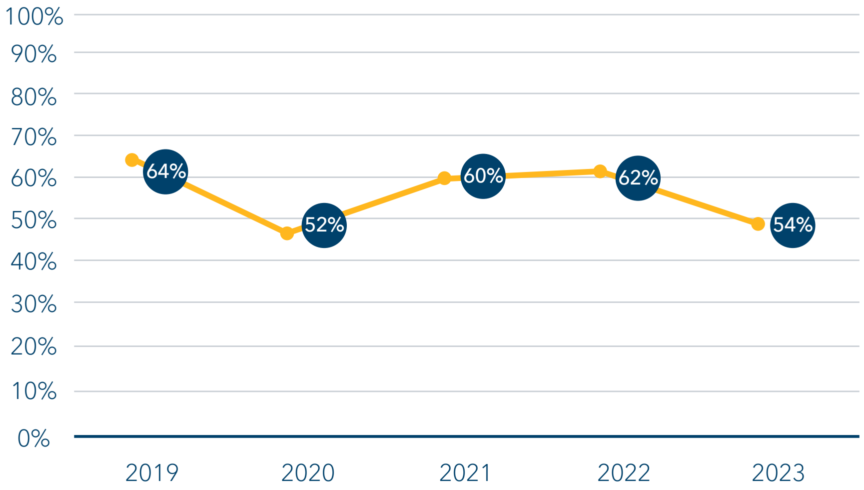


18 % од фирмите сметаат дека нивна понуда неоправдано била отфрлена од евалуација. Овој процент лани изнесувал 15 %. За разлика од овие 18 %, 40 % од фирмите

никогаш, а 43 % ретко се соочиле со ситуација нивна понуда неоправдано да била отфрлена од натамошна евалуација на тендерите на коишто учествувале.

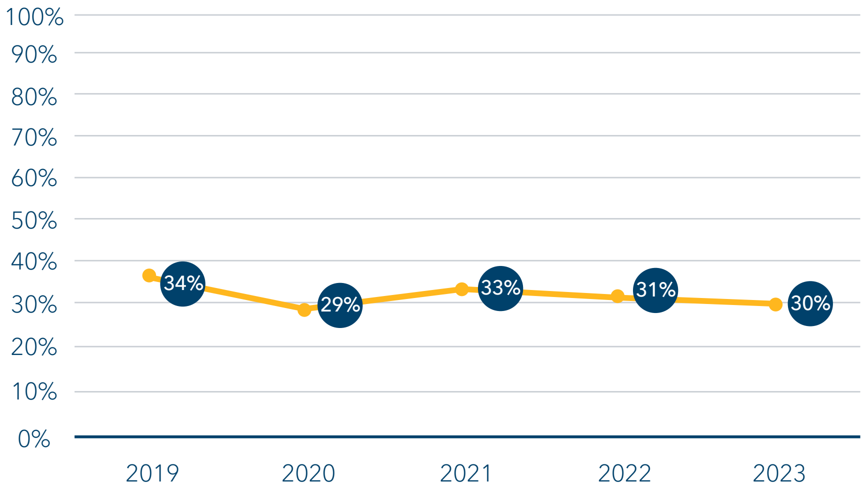
Мнозинство од фирмите признаваат дека има договарање. 54 % од фирмите изјавуваат дека пред почетокот на е-аукциите има претходно договарање меѓу фирмите околу нивното однесување на самата аукција. Сепак, овој процент во однос на ланската година е малку намален и тогаш 62 % од фирмите сметаа дека постои претходно договарање.

Процент на фирми кои сметаат дека пред почетокот на е-аукцијата имало договарање меѓу понудувачите



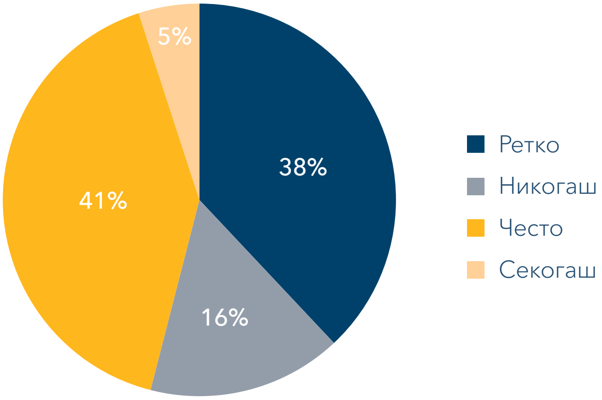
Фирмите не се задоволни од комуникацијата со институциите околу јавните набавки. Само 30 % од фирмите ја оценуваат комуникацијата со претставниците на договорните органи на чиишто јавни набавки учествуваат како навремена и квалитетна. Останатите ја оценуваат таа комуникација како делумно квалитетна (58 %) или како задоцнета и неквалитетна (12 %). Речиси нема промена во однос на состојбата околу задоволството од комуникацијата во однос на ланската година.

Процент на фирми кои се задоволни од комуникацијата со договорните органи во постапките за јавни набавки во коишто учествуваат



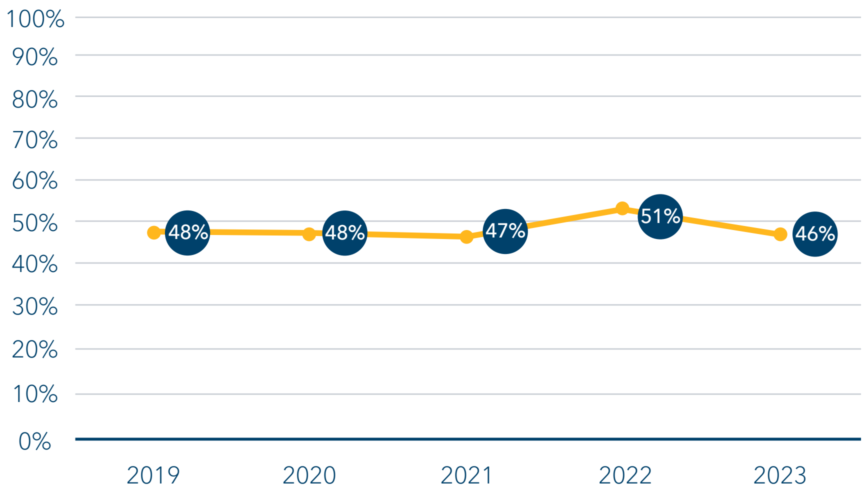
Речиси половина од фирмите сметаат дека во јавните набавки има корупција. 46 % од испитаните фирми сметаат дека во јавните набавки има корупција (лани 51 %). Од нив, 41 % смета дека корупцијата во јавните набавки е застапена често, а 5 % секогаш.

Дали сметате дека во јавните набавки има корупција?



38 % од испитаните фирми оценуваат дека корупцијата е ретко застапена во јавните набавки, додека 16 % сметаат дека нема корупција во оваа област. Лани, дека нема корупција во јавните набавки, сметале 14 % од фирмите.

Процент на фирми што сметаат дека во јавните набавки има корупција

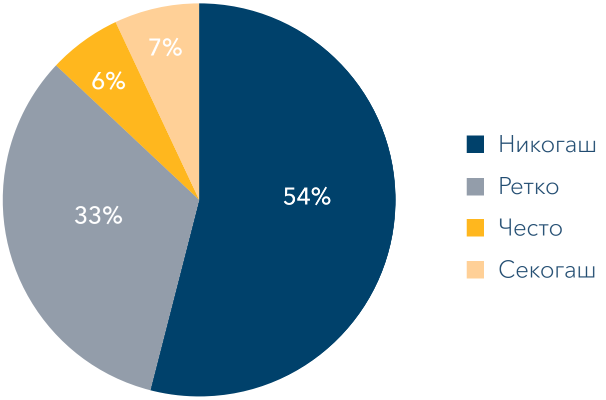


Од сите испитани фирми, дури 18 % изјавиле дека тие лично се сочиле со корупција при нивното учество во постапките за јавни набавки. Останатите 82 % од фирмите не се сочиле лично со корупција при јавните набавки.

Прашани слободно да го наведат видот на корупција за којшто сметаат дека е најзастапен, најголем процент од фирмите на прво место ги ставаат политичките, партиските и роднинските врски (64 %), а на второ место е поткупот (23 %).

Доминантни 87 % од фирмите не се жалат на тендерите. Само 13 % од фирмите изјавиле дека секогаш (7 %) или често (6 %) се жалат до Државната комисија за жалби по јавни набавки во случаите кога не се задоволни од начинот на постапување на договорните органи на тендерите на коишто учествувале. Останатите 87 % велат дека никогаш (54 %) или ретко (34 %) доставуваат жалба до Комисијата.

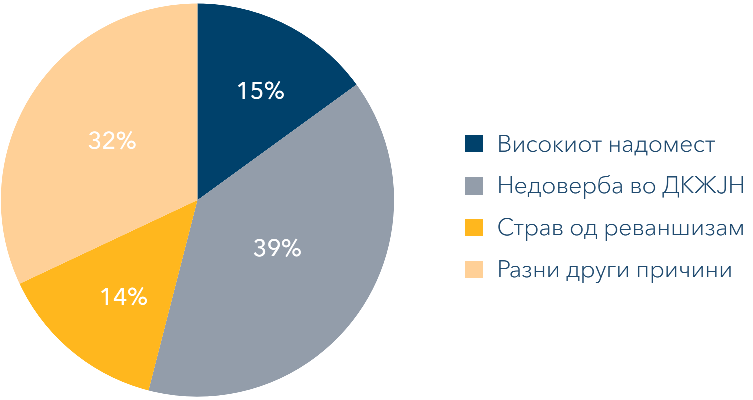
Дали во случаите кога сте незадоволни од начинот на спроведување на постапките за јавни набавки сте доставиле жалба до ДКЖЈН?



Најчеста причина поради којашто фирмите ретко или никогаш не доставуваат жалба и натаму е недовербата во Државната комисија за жалби по јавни набавки иако процентот на фирми кои не се жалат поради оваа причина е намален од 46 % лани на 39 % оваа година.

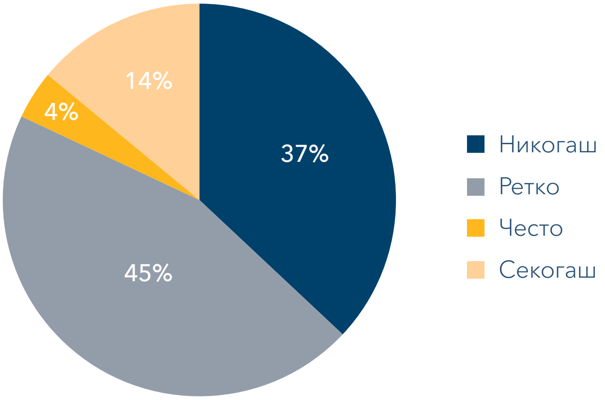
Следна причина е висината на надоместокот за водење на жалбената постапка што треба да го платат фирмите што се жалат. Лани ова било проблем за 21 % од фирмите, а годинава само за 15 %. Третата причина е стравот од реваншизам од договорниот орган против којшто се изјавува жалбата, поради која лани 15 %, а годинава 14 % од фирмите не поднеле жалба.

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



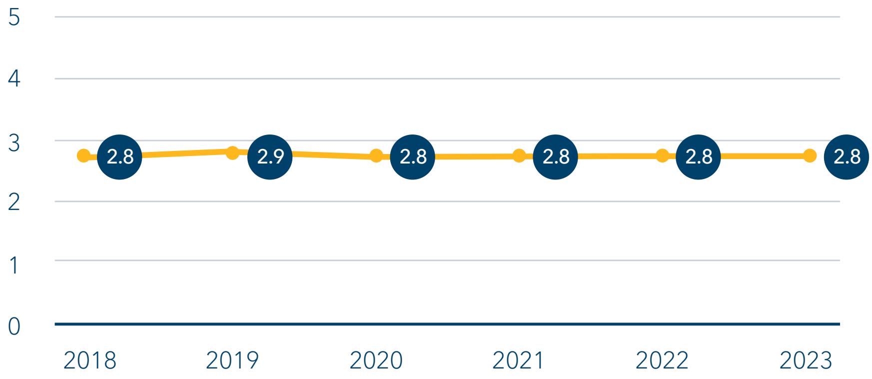
Незадоволство од одлуките на ДКЖЈН. Доминантни 82 % од фирмите никогаш или ретко биле задоволни од одлуката на ДКЖЈН. Останатите 18 % од фирмите изјавиле дека се често или секогаш задоволни од одлуката на ДКЖЈН.

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



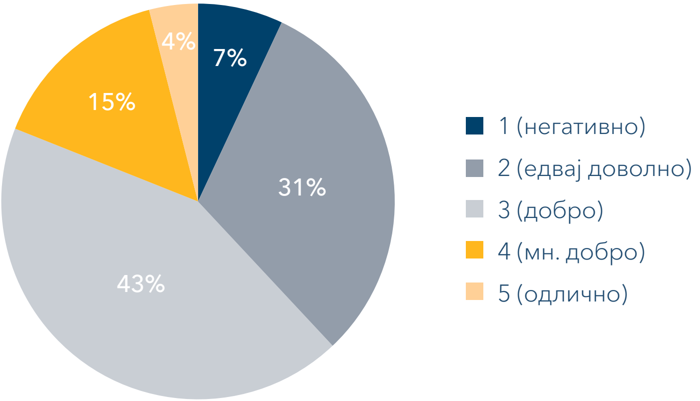
Просечната оценка од фирмите за јавните набавки е непроменета. Прашани како го оценуваат вкупниот процес на јавни набавки во земјава на скала од 1 (негативно) до 5 (одлично), фирмите просечно дадоа оценка од 2,8, што е идентично со лани.

Движење на просечната оценка од фирмите за процесот на јавни набавки



Следствено на средната оценка, и процентуално најмногу испитаници дале оценка 3 (43 %). Мал дел (7 %) го оцениле системот на јавни набавки со 1, додека само 4 % дале највисока оценка 5.

Како го оценувате вкупниот процес на јавни набавки во земјата?



Анализа на постапките пред Државната комисија за жалби по јавни набавки за 2022 година

» ***За разлика од трендот во претходните години, во 2022 година се забележува намалување на бројот на жалби доставени до Државната комисија за жалби по јавните набавки. Во 2022 година, според податоците достапни на Електронскиот систем на јавни набавки, поднесени се 751 жалба од фирмите, што е за 34,2 % помалку од претходната година. 40,3 % од жалбите се уважени од Комисијата, што е пад од 2,3 процентни поени на уважените жалби во однос на претходната година.***

За 22.901 тендери објавени на ЕСЈН во текот на 2022 година, до Државната комисија за жалби по јавни набавки (ДКЖЈН) се доставени 751 жалба од фирмите (3,27 %). Како што може да се види од следниот табеларен приказ, бројот на тендери е речиси ист во однос на претходната година, со минимално зголемување (0,4 %), додека бројот на жалбите е намален за една третина (34,2 %).

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

Година	Број на тендери	% на промена	Број на жалби доставени до ДКЖЈН	% на промена
2016	18.444	-0,1 %	557	+6,5 %
2017	17.227	-6,6 %	507	-9,0 %
2018	21.406	+24,0 %	695	+37,1 %
2019	22.538	+5,3 %	845	+21,6 %
2020	20.159	-10,6 %	983	+16,3 %
2021	22.816	+13,2 %	1.008	+2,5 %
2022	**22.901**	**+0,4 %**	**751**	**-34,2 %**

* Пресметките се направени преку обработка на податоците објавени на ЕСЈН

Во текот на 2022 година, Државната комисија донела решенија за 751 жалба. Доколку се навлезе во структурата на донесените решенија, произлегува дека во текот на 2022 година Државната комисија уважила 286 жалби, а дополнителни 17 се поништени од страна на ДКЖЈН поради битни повреди на Законот за јавните набавки, со што вкупниот број на уважени жалби би изнесувал 303, што е удел од 40,3 % од вкупно донесените решенија. Како неосновани се одбиени 292 жалби, односно 38,9 % од вкупно донесените решенија. Поради ненавременост или неуредност на жалбата, неплатен надомест за водење на постапката или ненадлежност на ДКЖЈН, отфрлени се 61 жалби, што е удел од 8,1 %. Бројот, пак, на жалби што се повлечени од страна на фирмите што ги поднеле или, пак, за коишто постапката е запрена затоа што договорниот орган ги прифатил жалбените наводи на тужителот пред да се изјасни ДКЖЈН изнесува 95 и има удел од 12,7 % во вкупните решенија.

*Структура на донесените одлуки на ДКЖЈН во 2022 година**

Структура на жалбите според одлуката	Број на жалби	Учество во %
Уважени жалби	303	40,3 %
Одбиени жалби	292	38,9 %
Отфрлени жалби	61	8,1 %
Прекин/запирање на жалбената постапка	95	12,6 %
Вкупно	**751**	**100,0 %**

* Пресметките се направени преку обработка на податоците објавени на ЕСЈН

Гледано во однос на претходните години, уделот на уважени жалби бележи пад во однос на претходната година, и тоа за 2,3 процентни поени, додека уделот на одбиените жалби бележи раст од 1,2 процентни поени.

*Споредбени податоци за структурата на донесените одлуки во жалбена постапка**

Вид на одлуки	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Уважени жалби	45,8 %	47,6 %	58,3 %	53,3%	42,6 %	40,3 %
Одбиени жалби	37,5 %	31,5 %	27,6 %	31,9%	40,1 %	38,9 %
Отфрлени жалби	10,2 %	12,8 %	9,2 %	7,1%	7,7 %	8,1 %
Прекин/запирање на жалбената постапка	6,5 %	8,1 %	4,9 %	7,7%	9,6 %	12,7%
Вкупно	**100 %**	**100 %**	**100 %**	**100 %**	**100 %**	**100 %**

* Пресметките се направени преку обработка на податоците објавени на ЕСЈН

Што се однесува на причините за поднесување жалба, врз основа на анализиран примерок, и во 2022 година доминираат (77 %) жалбите од економските оператори кои ги обжалиле одлуките за доделување договор за јавна набавка, од кои 69 % во случаи кога понудата на друг економски оператор била одбрана како најповолна, а 31 % во случаи кога нивната понуда била отфрлена како неприфатлива. 12 % од жалбите се против одлука за поништување на постапката, 7 % против содржината на тендерската документација и 4 % од други причини.

Гледано на ниво на институции, најголем број добиени жалби има АД Електрани, и тоа 55 жалби, по него следува Министерство за внатрешни работи, за чии тендери се доставени 37 жалби, а на трето место е Град Скопје, со добиени 23 жалби.

Гледано од страната на економските оператори, најголем број жалби има доставено РИКИ-ЈУНИОР ДООЕЛ увоз-извоз Кочани (19 жалби), кое учествува во тендери за набавка на средства за одржување хигиена. На второ место, со доставени 18 жалби, е СИГУРНОСТ-ДП ДООЕЛ Скопје, кое учествувало на тендери за набавка и одржување на противпожарни апарати, хидранти и громобранска инсталација. На трето место е СТЕРНА ДОО увоз-извоз, Скопје, кое има доставено 14 жалби во текот на 2022 година, а кое учествува во тендери за набавка и за изнајмување на информатичка опрема.

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

35.073.53:005.584.1(497.7)"2021"(047)

ИЗВЕШТАЈ од мониторингот на јавните набавки : извештај бр. 38 : (јануари–декември 2022 год.). - Скопје : Центар за граѓански комуникации, 2023. - 24, 24 стр. : граф. прикази ; 23 см

Насл. стр. на припечатениот текст: Monitoring of public procurements : report no. 38 : ((January–December 2022) / translation from macedonian to english Katerina Dimishkovska. - Обата текста меѓусебно печатени во спротивни насоки. - Текст на мак. и англ. јазик

ISBN 978-608-4974-18-5

а) Локална самоуправа -- Јавни набавки -- Мониторинг -- Македонија -- 2022 -- Извештаи

COBISS.MK-ID 60336901