



ФУНДАЦИЈА  
ОПЕНО СОЦИЈАЛНО  
ИНСТИТУТСТВО  
МАКЕДОНИЈА

Center for Civil Communications  
Центар за граѓански комуникации

# МОНИТОРИНГ НА ПРОЦЕСОТ НА ЈАВНИ НАБАВКИ ВО РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА

Шести квартален извештај

2010

**Мониторинг на процесот на јавни набавки во РМ  
Шести квартален извештај**

Издава:

**Фондација Институт отворено општество – Македонија**

За издавачот:

**Владимир Милчин, извршен директор**

Автори:

**Сабина Факиќ, Герман Филков, Вања Михајлова, Мирослав  
Трајановски, Дамјан Шишковски и Елена Ристевска  
Центар за граѓански комуникации, Скопје**

Уредници:

**Фани Каранфилова Пановска, Кире Миловски и Ана Медарска**

Лектура:

**М-р Татјана Б. Ефтимоска**

Ликовно-графичко обликување:

**Бригада дизајн**

Печати:

**Пропоинт**

Тираж:

**250 примероци**



FOUNDATION  
ФОНДАЦИЈА  
ОПРЕТНО  
SOCIAL OPEN  
ИНСТИТУТ  
ОПШТЕСТВО  
INSTITUTE  
ОПШТЕСТВО  
MACEDONIA  
МАКЕДОНИЈА



Center for Civil Communications  
Центар за граѓански комуникации

CIP-Каталогизација во публикација Национална и универзитетска библиотека „Св. Климент Охридски“, Скопје  
35.073.53:005.584.1(497.7)“2010”

МОНИТОРИНГ на процесот на јавни набавки во Република Македонија : шести квартален извештај / [автори  
Сабина Факиќ ... и др.; уредници Фани Каранфилова Пановска, Кире Миловски]. - Скопје : Фондација Институт  
отворено општество - Македонија, 2010. - 40, 38 стр. : граф. прикази ; 18x24 см.

Насл. стр. на припечатениот текст: Monitoring the implementation of public procurements in the Republic of  
Macedonia: sixth quarterly report. - Обата текста меѓусебно печатени во спротивни насоки. - Текст на мак. и  
англ. јазик

ISBN 978-608-218-076-2

1. Факиќ, Сабина [автор]

а). Јавни набавки-Мониторинг-Македонија

COBISS.MK-ID 85696522

# 6

**КВАРТАЛЕН ИЗВЕШТАЈ  
ЗА РЕЗУЛТАТИТЕ  
ОД МОНИТОРИНГОТ НА ПРОЦЕСОТ  
НА ЈАВНИТЕ НАБАВКИ  
ВО РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА**



## СОДРЖИНА

- 7 Клучни наоди
- 9 Цели и методологија
- 11 Извештај од кварталниот мониторинг на јавните набавки
- 34 Анализа на постапките пред државната комисија за жалби по јавни набавки за периодот јануари-јуни 2010 година

## КРАТЕНКИ

БЈН	Биро за јавни набавки
ДЗР	Државен завод за ревизија
ДКЖН	Државна комисија за жалби по јавните набавки
ДО	Договорни органи
ЕО	Економски оператори
ЕСЈН	Електронски систем за јавни набавки
ЕУ	Европска унија
ЗЈН	Закон за јавните набавки
РМ	Република Македонија
ЦГК	Центар за граѓански комуникации

## КЛУЧНИ НАОДИ

**Опаѓа интересот на компаниите за учество во јавните набавки.** Во дури 40% од мониторираните постапки понуди доставиле само една или две компании. Конкуренцијата, како еден од основните предуслови за ефикасно и рационално трошење на јавните пари, е само навидум обезбедена.

**Секој четврти тендер е поништен.** Загрижувачки е што во поништените постапки просечно учествувале по двојно повеќе компании отколку во постапките каде што е извршен избор на најповолна понуда.

**Се користат спорни елементи при изборот на најповолна понуда.** Договорните органи и покрај сите укажувања, ја продолжуваат практиката за избор на најповолна понуда да користат елементи со кои најчесто не се обезбедува рационално и ефикасно трошење на јавните пари, туку поголема можност за избор на фаворизираниот понудувач.

**Одредени понудувачи се фаворизираат преку начинот на кој се дефинирани тендерските документации.** Дел од техничките спецификации во мониторираниот примерок отворено упатуваат на конкретен производ или понудувач со исклучително детални описи на бараните производи и со наведување конкретни имиња на производители.

**Нетранспарентната постапка за склучување на директни договори за јавни набавки без објавување оглас зема замав.** Во второто тромесечје од годинава, склучени се 172 вакви договори во вредност од 6,1 милиони евра, што е за 49% повеќе од истиот период минатата година, кога биле склучени 231 договор во вкупна вредност од 4,1 милиони евра.

**Само 4,2% од сите постапки се спроведени целосно по електронски пат, а во околу 12% од постапките се користени електронски аукции.** Електронскиот систем за јавни набавки, којшто игра исклучително значајна улога во

зголемување на транспарентноста на јавните набавки, сè уште не се користи доволно и за спроведување на самите постапки за јавни набавки, а голем број договорни органи се далеку од достигнување на законски предвидената квота од 30% електронски аукции.

**Нема детални известувања до компаниите за изборот на најповолната понуда.** Наспроти законската обврска за договорните органи детално да ги информираат компаниите за својот избор, во известувањето за одлуката за избор на најповолна понуда (која компаниите најчесто ја добиваат во законскиот рок од 3 дена) се наведува само името на економскиот оператор чијашто понуда била избрана.

**Се намалуваат барањата за плаќање надомест за подигнување на тендерската документација.** Констатиран е значителен напредок во однос на минатата година, кога во истиот мониториран период документацијата беше бесплатно поделена само во 12,5% од постапките, наспроти сегашните 55%.

**Опаѓаат барањата за банкарска гаранција на понудата.** Банкарска гаранција беше побарана во 42,5% од примерокот со што, иако минимално, сепак продолжи трендот на намалување на практиката на договорните органи да бараат од економските оператори банкарска гаранција за доставената понуда.

**Пораст на одлуките на Државната комисија за жалби по јавни набавки за целосно поништување на постапките.** ДКЖЈН во првите шест месеци од годинава почесто донесувала одлуки за целосно поништување на постапките за јавни набавки отколку минатата година, што говори за зголемување на повредите и на злоупотребата на Законот за јавни набавки од страна на договорните органи.



## ЦЕЛИ И МЕТОДОЛОГИЈА

Центарот за граѓански комуникации од Скопје, од ноември 2008 година наваму, континуирано го анализира спроведувањето на процесот на јавни набавки во РМ, кој е регулиран со Законот за јавни набавки. Целта на анализата е да оцени како се спроведува процесот на јавни набавки во светло на новиот Закон за јавни набавки и дали и колку функционираат основните принципи на јавните набавки: транспарентност, конкурентност, еднаков третман на економските оператори, недискриминација, законитост, економично, ефикасно, ефективно и рационално користење на буџетските средства, настојување да се добие најдобрата понуда под најповолни услови, како и отчетност за потрошени средства кај набавките.

Анализата на процесот на јавни набавки во РМ се прави врз основа на мониторинг на случајно избрани постапки за јавни набавки (по 40 на секое тримесечје). Мониторингот започнува од објавите на повиците во „Службен весник“, преку присуство на јавните отворања, до

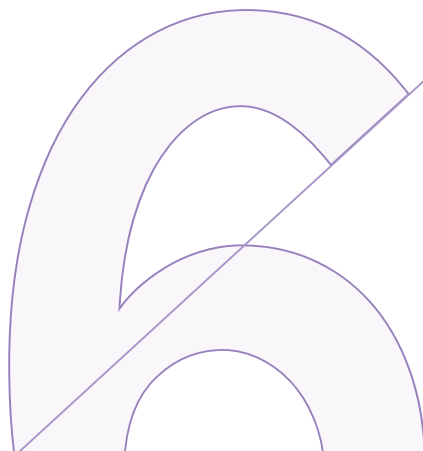
собирање податоци за текот на постапката преку длабински интервјуа и структурирани прашалници кои им се доставуваат на економските оператори, како и од податоците собрани од договорните органи преку барања за пристап до информации од јавен карактер.

Анализата во овој извештај е направена врз основа на мониторинг на избран примерок на 40 постапки на договорни органи на централно ниво и на локално ниво, чиешто јавно отворање се одвиваше во периодот од април до јуни 2010 година. Во текот на овој квартал, се следеа и постапките за јавни набавки кои ги спроведуваат договорните органи на локално ниво, односно општините или органите под нивна надлежност. Станува збор за навистина огромна бројка набавувачи, која неколкукратно ја надминува бројката на договорни органи на централно ниво, иако повеќето од нив во однос на средствата со кои располагаат за јавни набавки и бројот на спроведени постапки, може да се категоризираат како мали набавувачи. Во согласност со утврдена-

та методологија, во вториот квартал беа мониторирани 25 постапки од договорни органи на централно ниво и 15 постапки кои се спроведени на локално ниво од општините Битола, Прилеп, Охрид, Струга, Кичево и јавните претпријатија основани од нив.

Во секој квартален период, заедно со извештајот и наодите од мониторингот на постапките за јавни набавки, аналитички се обработуваат и други прашања поврзани со јавните набавки. Така, во овој квартален извештај се поместени и наодите од анализата на жалбениот процес и постапките пред Државната комисија за жалби по јавни набавки.

Овој Извештај за резултатите од мониторингот на процесот на јавни набавки е изработен во соработка и со финансиска поддршка на Фондацијата „Институт отворено општество Македонија“.



## ИЗВЕШТАЈ ОД КВАРТАЛНИОТ МОНИТОРИНГ НА ЈАВНИТЕ НАБАВКИ

- Опаѓа интересот на компаниите за учество во јавните набавки. Анализата на мониторираниот примерок на постапките за јавни набавки упатува на заклучокот дека конкуренцијата, како еден од основните предуслови за ефикасно и рационално трошење на јавните пари, е само навидум обезбедена.

Со оглед на тоа што една од главните цели на Законот за јавни набавки е да обезбеди конкуренција на економските оператори како предуслов за порационално и поефикасно трошење на јавните пари, бројот на понудувачи кои учествуваат во постапките за јавни набавки е мошне значаен. Анализата на мониторираниот примерок на постапките за јавни набавки открива негативни трендови. Имено, во секоја постапка за јавна набавка со свои понуди учествуваат просечно по 5

компани, што е за една помалку од годишниот просек во 2009 година, констатиран во годишниот извештај на Бирото за јавни набавки.

Подеталната анализа открива дека во 40% од постапките за јавни набавки од мониторираниот примерок во периодот април-јуни 2010 година, понуди доставиле само една или две компании. Намалувањето на конкуренцијата кај значаен дел од отворените постапки, во кои може да учествува секој економски оператор што ги исполнува поставените критериуми за утврдување на способноста како понудувач, се потврдува и преку споредба со наодите од првиот квартал од 2010 година. Во периодот јануари-март годинава, учеството на еден или двајца понудувачи во отворени постапки имало во 20% од мониторираниот примерок. Гледано на годишно ниво (земени се последните анализирани 4 квартали, односно втората половина од минатата година и првата

од оваа година), просечниот удел на постапките со мал број понудувачи во вкупниот мониториран примерок од 160 постапки изнесува значајни 25%.

Овој проблем на мало учество на компаниите во значаен дел од постапките за јавни набавки е прикриен зад големиот број понудувачи кои редовно се јавуваат кај огласите за склучување повеќегодишни рамковни договори и кај деливите набавки во кои низ повеќе лотови се купуваат различни видови производи за потребите на договорниот орган, а со кои се зголемува просечниот број на понудувачи за сите постапки.

Гледано секторски, конкуренцијата засега останува силна само во медицината и кај информатичката опрема. Сомнежот дека економските оператори свесно ги одбегнуваат натпреварите за склучување договор со државните институции го зголемува и податокот дека мал број на понуди во мониторираниот примерок април-јуни 2010 година биле доставени токму за сектори во кои работат голем број компании, како што се: одржување на парногреачки инсталации, набавки на кујнска опрема и мебел, изградба на пешачка патека,

набавка на млечни производи, хотелски услуги, рекламни кампањи, резервни делови за централна климатизација, резервни делови за автомобили и нивно сервисирање.

Констатираната тенденција на намалување на бројот на понуди на компаниите мора да се земе предвид како сериозен проблем, бидејќи упатува на постоење на бариери во сферата на јавните набавки, со коишто се ограничува или се нарушува конкуренцијата меѓу добавувачите. Притоа, малиот број понуди е понагласен кај набавките што ги реализираат договорни органи на централно ниво, кои се финансиски повредни и оттука би требало да бидат и поатрактивни за бизнис-секторот.

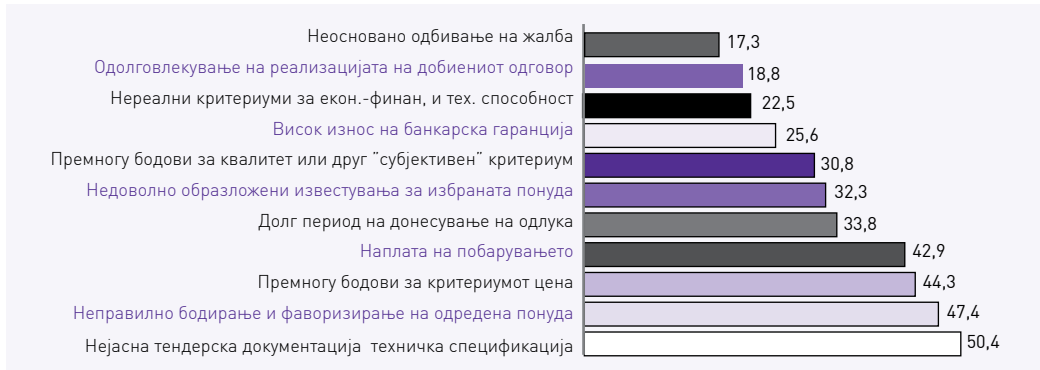
Ваквиот амбиент го загрозува рационалното и ефикасно трошење на јавните пари, чијшто износ е значаен. Имено, само во мониторираниот примерок од вториот квартал, преку постапките за јавни набавки со една или две понуди биле потрошени 1,3 милиони евра. Отсуството на натпревар на фирмите да достават што поконкурентни понуди секако се одразува и врз вред-

носта и на квалитетот на стоките и услугите што ги купуваат државните институции.

Причините за намалувањето на интересот можеби треба да се бараат во толерирањето на проблемите кои бизнис-заедницата ги констатираше во анкетата која ЦГК ја спроведе во март и април 2010 година, а во која учествуваа 138 компании.

Според изјавите на економските оператори во периодот по спроведувањето на анкетата, еден од проблемите кој и натаму се продлабочува се тешкотиите при наплатата на побарувањата од склучените и реализираните договори за јавни набавки. Ова секако делува дестимулирачки врз компаниите за учество во постапките, бидејќи дополнително ја влошува нивната финансиска моќ, и онака ослабена од економската криза.

**На поставеното прашање „Кои се главните проблеми со кои се соочувате во постапките за јавни набавки? (може да заокружите и повеќе од еден одговор)“ добиени се следните одговори:**



Се оценува дека негативна слика за јавните набавки, што дејствува обесхрабрувачки врз компаниите, креираат и ситуации како следнава, евидентирана од мониторинзите на ЦГК. Имено, за време на едно јавно отворање, член на комисијата за јавна набавка, во отсуство на претставник на еден од понудувачите, самиот се легитимирал како учесник во изработка на понудата и ја презел улогата да ја објаснува понудата. Станува збор за постапка во која подоцна се склучени повеќе едногодишни рамковни договори. Се разбира, договор е склучен и со компанијата чијашто понуда ја објаснувал самиот член на комисијата за јавни набавки. Пребарувањата во ЕСЈН покажаа дека истиот договорен орган и претходно склучувал договори за јавни набавки со таа компанија. Но, освен ова класично кршење на Законот за јавни набавки и недвосмислен судир на интереси што го имал членот на комисијата за јавни набавки, дополнително загрижува и податокот што ниту еден претставник на останатите 9 компаниипонудувачи кои беа присутни на јавното отворање не реагираа со барање за внесување забелешка во

записникот или со вложување жалба за ова очигледно кршење на законот. За да се добие поцелосна слика за ситуацијата, битно е да се посочи дека спорната компанија, блиска до членот на комисијата, била единствен понудувач за еден од 13-те лотови (делови) на набавката. Иако претставниците на другите компании не биле лично загрозени од фаворизираната компанија, сепак одлуката да го премолчат инцидентот говори или за ниската свест кај деловната заедница за општествениот интерес, или за страв од последици доколку јавно се спротивстават и укажат на законски пропусти.

**Препорака:** Тенденциите на намалување на конкуренцијата треба да влезат во фокусот на посеопфатно истражување на БЈН, со цел прецизно да се утврди уделот на постапките за јавни набавки со мал број на понудувачи. Воедно, имајќи предвид дека поинтензивна конкуренција треба да резултира со пониски цени и со подобар квалитет на производите и услугите што ги купуваат договорните органи, надлежните институции мора да ги отстранат детекти-

раните бариери, кои ги лимитираат компаниите за поголемо учество во јавните набавки.

- Дискриминаторски поставени критериуми за учество на економските оператори на тендерите.

Во значаен дел од постапките за јавни набавки, се забележува несоодветно високо поставување на квалификациските услови, со што или се фаворизираат големи компании, или оние со кои договорните органи веќе имале слични договори за соработка, преку упатување високи просечни годишни обрти на средства на фирмите, на висок број реализирани договори, на конкретен број на вработени и сл.

Така, на пример, за услуга во вредност од 80 000 евра, и тоа за чистење на дел од канал за наводнување, се бара од понудувачите да имаат тригодишен обрт од дури 8 милиони евра, да имаат минимум 40 вработени од кои 4 градежни инженери, да поседуваат 10 камиони, 3 багери и друга опрема јасно прецизирана во

огласот за доделување на договор за јавна набавка. Потоа, за договор за јавна набавка во вредност од 123 000 евра се бара компаниите да имаат минимална вредност од 5 милиони евра на договор за градежни работи за последната година. Во одделни огласи од мониторирааниот примерок високо се поставува минималниот број на вработени што мора да го имаат економските оператори, како и долгогодишно работното искуство кое треба да го поседува стручниот персонал. Вака поставените критериуми за утврдување на економската и финансиската состојба секако дека може непотребно да ја лимитираат конкуренцијата. Притоа, мора да се има предвид дека ваквото високо поставување на критериумите за фирмите-понудувачи доведува до концентрација на бизниси со државата кај одредена група на компании, што создава центри на моќ на кои сè потешко ќе им конкурираат други компании и може да влијае врз натамошно дополнително намалување на интересот на компаниите за учество во постапките за јавни набавки.

**Препорака:** Договорните органи да не го користат перфидниот начин на фаворизирање понудувачи со поставување високи критериуми поврзани со економско-финансиската состојба на економскиот оператор, кои се непропорционални на видот и обемот на набавката.

- Поништен е секој четврт тендер. Поништувањата сè почесто се применуваат кај постапки за јавни набавки во кои свои понуди доставиле поголем број компании, со што се засилува сомнежот дека законските можности за поништување на постапките се злоупотребуваат од манипулативни причини.

Проблемот со поништувањето на постапките за јавни набавки ескалира во вториот квартал од 2010 година. Процентот на поништени постапки во мониторираниот период изнесува 25%. Од случајно избраниот примерок на 40 постапки за јавни набавки, поништени се 10 и тоа

9 целосно, а 1 постапка делумно. Честите поништувања на постапките за јавни набавки доминантно се резултат на одлуките што ги донесувале самите договорни органи. Имено, од 10 поништувања, 7 се донесени со одлука на договорните органи, а 3 со одлука на Државната комисија за жалби по јавни набавки. Најчесто користено образложение за поништувањата кај договорните органи е дека не е поднесена ниту една прифатлива понуда. Проблематично е што ваквото образложение не е проследено со подетално објаснување што е тоа што е неприфатливо во понудите на компаниите.

Врз оправданоста на честите поништувања фрла сенка и податокот дека просечниот број на компании кои учествувале на поништените постапки (7,7) е речиси двојно поголем од просечниот број на компании кои учествувале во постапките во кои е извршен избор на најповолна понуда (4,2). Оттука, останува нејасно како договорните органи не можеле да изберат најповолна понуда во постапки во кои конкурирале меѓу 2 и 16 компании, а од друга страна немале никакви дилеми



да изберат најповолна понуда кога во постапките добивале само по една понуда (вакви се 10% од постапките во мониторирањето примерок).

Сето ова претставува основа за сериозни сомневања за вистинските мотиви за поништувањето на постапките и ги засилува претпоставките дека поништувањата се користат тогаш кога договорниот орган, поради подобрите понуди од конкурентски фирми, не успева да најде начин да го фаворизира „својот понудувач“.

Од друга страна, анализата на одлуките за поништувањата на постапките донесени од Државната комисија за жалби по јавни набавки во мониторирањето примерок упатува на заклучок дека тие се целосно оправдани и откриваат груби прекршувања на Законот за јавни набавки од страна на договорните органи. Констатирано се незаконски бодирања, субјективни оценки на квалитетот на понудите и избор на понуди што не се најповолни. На овој начин, договорните органи погрешно ги примениле одредбите од Законот за јавни набавки, каде што е утврдено дека се должни да обезбедат конкуренција меѓу економските оператори,

еднаков третман и недискриминација на економските оператори; транспарентност и интегритет во процесот на доделување на договори за јавни набавки и рационално и ефикасно искористување на средствата во постапките за доделување договор за јавна набавка. Тенденцијата на продлабочување на проблемот со поништувањата на постапките за јавни набавки ја потврдуваат и податоците од електронскиот систем за јавни набавки. Во првите шест месеци од годинава, донесени се 707 одлуки за поништување на постапки, наспроти 527 одлуки донесени во истиот период минатата година, што е зголемување од дури 34%. Доколку продолжи овој засилен тренд на поништување на постапките, не се исклучува можноста процентот на неуспешни постапки на национално ниво (и тоа преку сите видови постапки) да се приближи кон критичната граница од 20%. Притоа, овде е затскриен и уште еден проблем. Имено, вкупниот процент на поништени постапки е помал кај постапките со барање за прибирање на понуди (кои се користат за помали набавки – до 20 000 евра за купување стоки и услуги

и до 50 000 евра за изведување работи). Спротивно, процентот на поништување на постапките е многу поголем кај поголемите набавки, преку кои се трошат околу 90% од парите за јавни набавки, што го прави овој проблем многу посериозен. Потребата од итни интервенции во Законот за јавни набавки, преку кои ќе се ограничи можноста за поништување на постапките, ја наметнува и повеќегодишниот негативен тренд на поништување на постапките за јавни набавки. Во 2008 година, процентот на целосно и делумно поништени постапки изнесувал 10,5%, за во 2009 година овој процент да се искачи на 17%. Незадоволството од ваквиот тренд веќе се чувствува и кај деловната заедница. Според информации добиени од економските оператори, дел од нив веќе доставиле барање до БЈН и до Министерство за финансии за укинување на ставот од Законот за јавни набавки кој дозволува договорниот орган да ја поништи постапката за доделување договор за јавна набавка со објаснување дека не е поднесена ниту една прифатлива понуда. Но, и без оваа можност од законот, на договорните органи и натаму ќе им остане широк маневарски простор

за поништување, и тоа во случаите кога не е доставена ниту една понуда; кога се поднесени прифатливи понуди кои не можат да се споредат поради различниот пристап во техничките или во финансиските понуди; кога бројот на кандидати е понизок од законскиот минимум кај постапките за доделување договор; кога настанале непредвидени промени во буџетот на договорниот орган; кога поради непредвидени и објективни околности се промениле потребите на договорниот орган и кога не може да се изврши избор поради битни повреди на ЗЈН во согласност со членот 210.

**Препорака:** Бидејќи големиот број на поништени постапки создава сериозно сомневање за злоупотреба на законските можности поради нереализирани очекувања за избор на фаворизирана понуда, ваквите појави треба да бидат сигнал за надлежните институции, особено за Бирото за јавни набавки, да иницираат измени на Законот за јавни набавки во насока на ограничување и строго дефинирање на можностите за поништување на постапките, вклучувајќи

и санкционирање во случаите на злоупотреба, со што би се операционализирале и пропишаните законски принципи на ефикасност и рационалност на јавните набавки.

- Договорните органи, и покрај сите укажувања, продолжуваат со практиката во изборот на најповолна понуда да користат елементи со кои најчесто не се обезбедува рационално и ефикасно трошење на јавните пари, туку избор на посакуваниот понудувач.

Државните институции и на национално, и на локално ниво, не отстапуваат од зачестената примена на т.н. манипулативни елементи, како што се рокот на изведбата/испораката и рокот и начинот на плаќање. Загрижува и тенденцијата на овие елементи да им се даваат и голем број на бодови. Има дури и случаи во огласите за доделување договор за јавна набавка, во листата на елементи за избор на најповолна понуда

да се наведува дека компаниите ќе добијат вкупно 50 бода од можните 100 за два манипулативни елементи, и тоа за начинот на плаќањето (30 бода) и за рокот на испораката (20 бода). Имајќи предвид дека овие елементи најчесто се употребуваат за манипулација, не е изненадувачки што во две постапки за јавна набавка со вакви елементи за избор, понуди доставиле една компанија (во првата постапка), односно две компании (во втората постапка). Во прилог на растечката недоверба на компаниите кон примената на овие критериуми оди и примерот од друга постапка, во која 40 од можните 100 бода се даваат за начин на плаќање и во која, повторно, учествувала само една компанија која, се разбира, го добила договорот.

Со примената на овие елементи, државните институции го поместуваат натпреварот на компаниите наместо околу цената и квалитетот, во делот на начинот на плаќањето и роковите за испорака. Во своите претходни извештаи, ЦГК веќе укажа на практиката – договорните органи да ги користат овие елементи за избор на најповолна понуда, за потоа воопшто да не

ги почитуваат при реализацијата на договорите, што упатува на заклучок дека биле само злоупотребени за фаворизирање на одреден понудувач.

И покрај укажувањата и на други релевантни институции, како што се Државниот завод за ревизија и Државната комисија за жалби по јавни набавки, договорните органи и натаму во тендерските документации не прецизираат како ќе го бодираат елементот „квалитет“, односно не поставуваат јасни критериуми за оценување на квалитетот. На овој начин, договорните органи ги рангираат субјективно добиените понуди и постапуваат спротивно на членот 161 од Законот за јавни набавки, каде што децидно е наведено дека договорниот орган е должен во тендерската документација да даде објаснување како ќе ги вреднува и ќе ги применува елементите на критериумот економски најповолна понуда.

Ова незаконско постапување на договорните органи било повод за сите три поништувања на постапките што ги направила Државната комисија за жалби по јавни набавки од мониторираниот примерок. Имено,

комисијата ги темели сите свои одлуки врз оценката дека не било наведено како ќе се врши бодирањето и кој ќе го цени квалитетот на добиените понуди, односно дека елементот „квалитет“ недоволно е објаснет и не е поделен на повеќе под-елементи, што истиот го прави необјективен.

Нејасно е дали од тенденциозни причини или од незнаење, договорните органи кај критериумот „економски најповолна понуда“ и натаму продолжуваат да користат елементи кои, инаку, (треба да) служат за утврдување на техничко-професионалната способност на понудувачот, а не за избор на понудата. Тука спаѓаат елементите: референтна листа; искуство/обем; познавање на предметот на набавката и професионална и стручна способност. На овој начин, државните институции, давајќи и по 15 бодови за овие елементи, всушност ги фаворизираат понудите на поголемите компании, не давајќи им шанса на оние компании кои се помали, но ги исполниле минималните услови за техничко-професионална способност, да се натпреваруваат преку цената и квалитетот.

Пример којшто секако треба да се издвои е случајот во кој како елемент во критериумот „економски најповолна понуда“, покрај цената, предвидена е и годината на производството на дел од градежната оператива, за што се предвидени 20 бодови, што може да ги стави понудувачите во нееднаква положба. Во конкретниот случај е избрана фирма која вообичаено ги добива тендерите во оваа област, што може да упатува кон нејзино фаворизирање.

**Препорака:** Договорните органи да не користат во критериумот „економски најповолна понуда“ манипулативни елементи кои одат во насока на фаворизирање на одделни понудувачи и дискриминација на другите. Тие елементи треба да бидат содржани во тендерската документација како услов за учество на економскиот оператор или во техничката спецификација како стандард кој треба да го задоволува стоката или услугата. Кога се користи критериумот „квалитет“, тогаш договорниот орган задолжително треба уште во самиот оглас да ги наведе под-

критериумите или детално да го разработи начинот на кој ќе се врши неговото бодување. Во овој контекст, препорачуваме Бирото за јавни набавки да изработи препораки и насоки за договорните органи заради усогласено и прецизно дефинирање на критериумите и нивна доследна примена.

- Поотворено фаворизирање на одредени понудувачи преку дефинирање на техничките спецификации.

Дел од техничките спецификации во мониторирањето примерок отворено упатуваат на конкретен производ или понудувач. Како спорни беа издвоени тендерски документации во кои со премногу детали се опишани начините на пакување на млечните производи што се набавуваат, што упатува на конкретен производител; потоа документација во која се наведуваат конкретни имиња на производители на гипс-картонски табли, на светилки, на трополни главни прекинувачи и сл. Ваквото постапување на договорните органи е спротивно

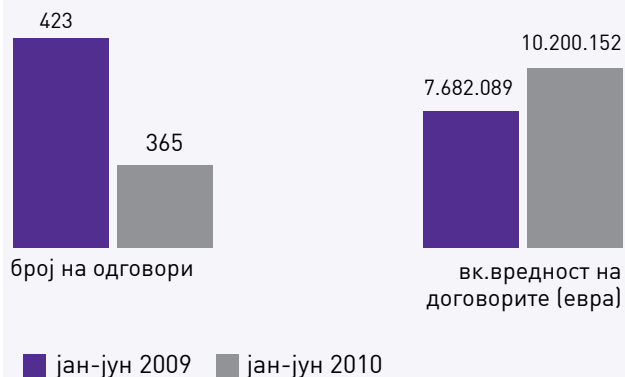
на членот 36 став 1 од Законот за јавни набавки, каде што децидно е наведено дека не смеат да се дефинираат технички спецификации кои упатуваат на конкретно производство, изведба, определен процес или трговски марки, патент, видови или специфично потекло на стоки со цел фаворизирање или елиминирање на определени економски оператори или определени стоки.

Вреден да се истакне е и еден друг случај во кој, сепак, е направена помала повреда на законот. Имено, станува збор за постапка во која елементот „гарантен рок“ е различно бодираан во огласот за јавната набавка и во тендерската документација. И покрај жалбата на една од компаниите-учеснички во постапката, ништо не е преземено. И договорниот орган, и ДКЖЈН оцениле дека е во прашање техничка грешка за која економскиот оператор требало само да побара објаснување.

Овој пример недвосмислено покажува дека договорните органи имаат поинаков пристап кон своите грешки отколку кон грешките на понудувачите, со што економските оператори се ставаат во инфериорна позиција и им се испраќа лоша порака за нерамноправност во процесот.

**Препорака:** Потребно е охрабрување на економските оператори да доставуваат жалби до ДКЖЈН секогаш кога ќе констатираат дека техничките спецификации упатуваат на конкретен производ или понудувач. Сега ова не се практикува и вистинска реткост е компаниите да доставуваат жалби за спорни тендерски документации.

#### Склучени договори и вредност на постапките со преговарање без претходно објавување оглас



- Сè повеќе државни пари се трошат преку директни спогодби на државните институции со компаниите.

Нетранспарентните постапки за склучување директни договори за јавни набавки без објавување оглас земаат замав. Само во второто тримесечје од оваа година, на овој начин се склучени 172 договори во вредност од 6,1 милиони евра, што е 49% повеќе од истиот период минатата година, кога биле склучени 231 договор во вкупна вредност од 4,1 милиони евра. Ваквиот тренд на значително зголемување на т.н. договори во четири очи го потврдува и споредбата на вредноста на склучените договори во првите шест месеци од оваа година, во однос на минатата. Имено, иако од јануари до јуни годинава преку постапката „преговарање без објавување на оглас“ се склучени бројчено помалку договори, сепак нивната вредност е за 33%, односно за 2,5 милиони евра поголема отколку договорите склучени во првите шест месеци минатата година.

Ако се оствари досегашната практика на договорните органи – да склучуваат поголем број на вакви директни договори во последниот квартал од годината, може да се очекува дека до крајот на 2010 година вредноста на договорите склучени преку оваа целосно нетранспарентната постапка ќе ја надмине годишната сума од 23 милиони евра, колку што изнесуваше во 2008 и 2009 година. Последиците од примената на оваа постапка се повеќе од јасни, бидејќи таа значи трошење на јавни пари без каква било транспарентност. Проблемот со овие постапки е во тоа што тие содржат повеќе можности за манипулации при јавните набавки, како што се: вештачко креирање состојба на „крајна итност“ и немање време за објавување оглас за доделување на договор за јавна набавка; оправдување на дополнителни работи кои не можат да се одделат технички или економски од компанијата со која е веќе склучен договор или непредвидени вонредни трошоци кои се јавиле во реализација на договорот, со што се овозможува склучување на анекс на договорот во вредност до

30% од основниот договор. На овој начин се овозможува елиминација на конкуренцијата, но и се доведува во прашање колку компанијата што е веќе избрана понудила најповолна понуда, ако подоцна добила можност вредноста на договорот да го зголеми за уште една третина.

**Препорака:** БЈН треба да изврши анализа на опфатноста, законската целесообразност, транспарентност и конкурентност, и ако оцени дека е тоа опортуно, да предложи намалување на флексибилноста за користење на постапките за преговарање без објавување оглас. Воедно, потребно е БЈН да ги следи овие преговори, а договорните органи да имаат обврска да го известуваат БЈН за текот на постапката до склучувањето на договорот.

- Неуспех да се достигне законскиот цензус од 30% електронски аукции годишно. Само 4,2% од сите постапки се целосно спроведени по електронски

пат, а само во околу 12% од постапките се користени електронски аукции.

Електронскиот систем за јавни набавки, којшто игра исклучително значајна улога во зголемување на нивната транспарентност, сè уште не се користи за спроведување на самите постапки за јавни набавки и е далеку од законски предвидената квота. За разлика од обврската за објавување на огласите и известувањата преку ЕСЈН, која договорните органи во поголема мера ја почитуваат, користењето на електронски средства за останатите фази од постапките и натаму е на ниско ниво.

Во второто тримесечје од годинава, бројот на постапки кои се целосно спроведени во електронска форма (е-набавки) изнесува 96. Тоа претставува само 4,2% од сите постапки спроведени во овој период. Бројот на спроведени е-аукции во истиот период изнесува околу 12%. Притоа, мора да се има предвид дека е тешко да се утврди точниот релевантен процент на учество на е-аукциите во вкупниот број постапки, затоа што (1) постојат деливи постапки во кои има една постапка, но повеќе



е-аукции; (2) постојат постапки за кои не е дозволено спроведување е-аукции и (3) законската обврска од 30% не е врзана со бројот на постапките, туку со планираната вредност за јавни набавки.

Што се однесува на првото полугодие, бројот на спроведени постапки во електронска форма (е-набавки) изнесува 167, што претставува 4,6% од сите постапки спроведени (објавени) во овој период. Во исто време се спровеле 339 е-аукции, што е околу 9%. Од ова произлегува дека уделот на електронските набавки сè уште е далеку од законската обврска од најмалку 30% која сепак се однесува на проценетата вредност на набавките, а не на бројот на објавени огласи.

Останува нејасно зошто, и по сите спроведени обуки и дадени информации, договорните органи не го почитуваат законот – една третина од постапките да ги завршуваат со електронски аукции. Притоа мора да се има предвид дека користењето на ЕСЈН, а особено е-аукциите, ги прави постапките порационални и поисплатливи, а ги намалува и можностите за наместени тендери и коруптивни практики.

Според последната измена на ЗЈН, обврската за користење на електронскиот систем станува уште поголема, бидејќи од 1 јануари 2011 година е предвидено договорните органи да користат електронска аукција во најмалку 70% од бројот на објавени огласи за отворена постапка, ограничена постапка, постапка со преговарање со претходно објавување на оглас и за постапка со прибирање понуди со објавување на оглас. Оттука и обврската, посебно на Бирото за јавни набавки, за поголема ангажираност за доследна примена на ова законско решение со укажување до договорните органи многу повеќе да ја користат електронската аукција во постапките за јавни набавки. Обврската за БЈН за реализација на оваа законска одредба произлегува и од неговата дефинирана надлежност за: следење и анализирање на спроведувањето на законот, функционирањето на системот на јавни набавки и иницирање промени за негово подобрување, известување на ДО за констатираните неправилности, обука и едукација и сл.

**Препорака:** Покрај зголемување на ангажманот за операционализација на оваа законска обврска со постојани потсетувања и укажувања до договорните органи, БЈН треба да преземе и технички мерки против недоследната примена на електронскиот систем во постапките за јавни набавки. Воедно, потребна е и поголема ангажираност на Владата за почитување на оваа законска обврска.

Договорните органи мора многу почесто да ги користат е-набавките и пред сè е-аукциите, затоа што тие од една страна, овозможуваат поголема ефикасност во постапките и заштеда на буџетски средства, а од друга страна, нивното користење претставува законска обврска.

- Се намалува бројот на странски компании кои добиле договор за јавна набавка во Македонија, иако пораснала вредноста на склучените договори.

Во вториот квартал од 2010 година е постигнат рекорд според вредноста на договорите за јавни набавки кои се склучени со странски компании – добавувачи на производи и услуги или изведувачи на работи во земјава. Во периодот од април до јуни годинава, според податоците од ЕСЈН, склучени се 9 договори во вредност од 59.870.969 евра. Сепак, дури 70,5% од оваа вкупна вредност отпаѓаат на договорот за набавка на автобуси за градскиот сообраќај, спроведен од Министерството за транспорт и врски. Доколку овие бројки се споредат со бројот и вредноста на договори за јавни набавки склучени во истиот период минатата година, може да се констатира дека присуството на странски компании расте вредносно, но опаѓа според бројот на склучените договори.

Склучени договори за јавни набавки со странски компании\*

Период	Број на склучени договори	Вкупна вредност на договорите во евра
април - јуни 2009	15	15.117.891
април - јуни 2010	9	59.870.969

\*Период на пребарување на базата на ЕСЈН, септември 2010 година

Истиот тренд е присутен и во првото полугодие од годинава. Имено, иако вредносно има зголемување, сепак бројот на странски компании кои добиле договор за јавна набавка е двојно помал од минатогодишниот.

Склучени договори за јавни набавки со странски компании\*\*

Период	Број на склучени договори	Вкупна вредност на договорите во евра
јануари - јуни 2009	26	31.666.667
јануари - јуни 2010	13	61.174.333

\*\*Период на пребарување на базата на ЕСЈН, септември 2010 година

Малиот број на странски компании кои учествуваат во постапките за јавни набавки во земјата, секако, е проблем врз чиешто надминување треба да се работи до толку повеќе што вака малото присуство може да биде негативно протолкувано како израз на недоверба на странските компании за фер натпревар во земјата.

**Препорака:** Потребна е подетална анализа на овој тренд поради ризикот – проблемите во сферата на јавните набавки да делуваат дестимулирачки врз странските компании за учество во постапките за јавни набавки и странските компании да се насочуваат само кон набавките со исклучително висока вредност.

- Договорните органи и натаму не ја почитуваат законската обврска детално да ги известуваат компаниите за изборот на најповолната понуда.

Во известувањата за одлуката за избор на најповолна понуда што компаниите ги добиваат од договорните органи (најчесто во законскиот рок од 3 дена од донесувањето на одлуката) се наведува само името на економскиот оператор чијашто понуда била избрана.

Договорните органи упорно ја игнорираат законската обврска од членот 168, каде што децидно е наведено дека се должни да ги известат за причините за донесу-

вање на одлуката понудувачот или понудувачите чијашто понуда е избрана за најповолна, како и кандидатите или понудувачите што биле одбиени или оние чијашто понуда не била избрана за најповолна, и тоа:

- Секој неизбран кандидат за причините за отфрлање на неговата пријава за учество.
- Секој понудувач чијашто понуда е отфрлена за причините за отфрлање на неговата понуда, со детално образложение зошто понудата е неприфатлива.
- Секој понудувач кој поднел прифатлива понуда која не била избрана за најповолна, за името на избраниот понудувач или понудувачи и за причините за изборот.

Во практиката е вистинска реткост почитувањето на оваа законска обврска. Отсуството на детално образложение за донесената одлука за избор создава оправдано сомневање кај компаниите за субјективност при оценувањето на понудите и за нееднаков третман на

понудувачите. Со ваквиот однос на договорните органи значително се намалува транспарентноста, односно можноста на економските оператори да имаат јасна слика како е спроведена евалуацијата и на кој начин е донесена одлуката. Онаму каде што нема транспарентност и отчетност се отвора простор за сомнеж и обвинувања за корупција. Суштествено е што отсуството на детално образложение за одлуките ги оневозможува фирмите да подготват и добро образложени и поткрепени жалбени наводи.

Детално образложување на одлуката е неминовно онаму каде што како критериум е избрана 'економски најповолна понуда' и во кој се содржани повеќе елементи за оценување (елементи за кои не постои формула за бодување, како кај цената). Недостигот од детално образложение за начинот на доделување бодови за субјективните критериуми овозможува на софистициран начин да се избере понудата на компанијата која се фаворизира. Воедно, оваа практика, ставена во контекст на веќе констатираниот проблем на отсуство на јасни параметри за начинот на којшто ќе се вреднува

елементот 'квалитет', само може да иницира спекулации и претпоставки кои не се во интерес на договорните органи.

**Препорака:** Договорните органи да почнат доследно да го применуваат членот 168 од Законот за јавни набавки кој пропишува детално образложување на причините за избор на најповолна понуда или отфрлање на одреден понудувач.

Неопходна е поголема ангажираност на БЈН во насока на укажување на ДО за доследно почитување на ова законска обврска заради отстранување на сомневањата за субјективност и фаворизирање на одделни ЕО.

- Одлуките за избор или за поништување на постапка во мониториралиот примерок се донесуваат во широка временска рамка од 1 ден до 60 денови од отворањето на понудите.

БЈН презеде сериозен позитивен чекор со поставувањето на законски краен рок за донесување на одлуките за из-

бор или за поништување на постапките, кој сега не смее да биде подолг од периодот од објавување на огласот до отворањето на понудите. Впрочем, на потребата од поставување крајни рокови ЦГК укажуваше уште од почетоците од мониторингот, со постојано напоменување дека со долгиот период на одлучување не само што се доведува во прашање целисходноста на јавната набавка, туку фирмите се доведуваат во неблагодарна состојба на постојано исчекување, неможност за планирање на деловните активности, врзување на средствата и залихите за неизвесен бизнис, а може да се стимулираат и нивните обиди да го забрзаат одлучувањето на државниот орган со нелегални средства и методи.

Доколку мониторираните постапки во периодот април-јуни 2010 година се гледаат низ призмата на новата законска обврска која стапи на сила од август годинава, тогаш може да се констатира дека таа немала да биде испочитувана од 15% од договорните органи. Останува мониторингот во следните квартали да покаже колку ќе се почитува оваа нова законска обврска и дали против оние ДО што (константно) не ја почитуваат ќе се преземат одредени санкции.

**Препорака:** Респонзивноста на БЈН на барањето за законско поставување краен рок за донесување одлука за избор или за поништување постапка треба да биде проследена и со поголема агилност на договорните органи да го забрзаат донесувањето на одлуките и да не ги одолговлекуваат постапките за јавни набавки.

- Продолжува позитивниот тренд на намалување на барањата за плаќање надомест при подигнување тендерска документација.

Надомест за подигнување на тендерска документација е побаран во 45% од мониторираниот примерок. Износот на надоместот за подигнување на тендерската документација се движеше од 500 до 3000 денари. Забележливо е дека локалните договорни органи многу почесто практикуваат наплаќање надомест за подигнување на тендерската документација, додека договорните органи на централно ниво полека ја напуштаат оваа практика.

Евидентна е разликата и во износите кои се наплатуваат. За разлика од минатата година, кога економските оператори не ретко беа принудувани да плаќаат и по 6000 денари за преземање на тендерската документација, сега ваквите високи износи се исклучок, а не правило.

Зголемувањето на бројот на постапките во кои не се предвидува плаќање надомест за подигнување на тендерската документација е значајно бидејќи влијае врз намалување на трошоците на економските оператори и им овозможува бесплатно да направат увид во документацијата и потоа да донесат одлука дали ќе учествуваат во постапката за јавна набавка. Оттука е неопходно договорните органи почесто да ја користат законската можност да ја направат тендерската документација бесплатно достапна преку Интернет и за таа цел да го користат ЕСЈН.

**Препорака:** Бројот на објавени тендерски документи на ЕСЈН и на тендерски документи за чиешто подигнување не се наплаќа надомест и натаму треба да се зголемува. БЈН и натаму да ги контролира, да им укажува и да ги спречува оние договорни органи кои сакаат да наплатат високи суми за надомест за тендерската документација, што не кореспондира со реалните трошоци.

- Иако бавно, сепак продолжува трендот на намалување на барањата за банкарска гаранција. Банкарска гаранција беше побарана во 42,5% од примерокот, што значи минимално, но сепак постоечко продолжување на трендот на намалување на практиката кај договорните органи да бараат од економските оператори банкарска гаранција за доставената понуда. Иако банкарски гаранции се бараа во помал број постапки, сепак остануваат високи износите на гаранциите кои се бараат. Така, во две третини од постапките во кои се бара банкарска гаранција, нејзиниот износ

е определен на максимално дозволените 3%. Притоа, договорните органи на централно ниво повеќе практикуваат да бараат банкарски гаранции, отколку органите на локално ниво.

Намалувањето на барањата за доставување банкарски гаранции треба да продолжи и понатаму, бидејќи им овозможува на компаниите полесно да донесуваат одлуки дали да учествуваат во постапките за јавни набавки и полесно да подготвуваат понуди (во смисла на помалку формалности и административни процедури низ кои треба да поминат), што секако ќе има позитивно влијание во насока на зголемување на конкуренцијата во јавните набавки.

Од поголем јавен интерес е договорните органи да се насочат повеќе кон барањето гаранции за квалитетно извршување на договорите и за следење дали компаниите откако ќе го добијат договорот, навистина ги почитуваат своите обврски. Притоа, значајно е да се напомене дека Државниот завод за ревизија на неколкупати констатираше дека договорните органи ги толерираат компаниите во непочитување на одредбите од склучениот договор за

јавна набавка и не ги активираат добиените гаранции за покривање на настанатите финансиски штети.

**Препорака:** Банкарската гаранција да не се поставува како формален услов за учество во секоја постапка за јавна набавка, а во случаите кога се бара гаранција, да се настојува таа да се утврди во помала вредност од законски утврдениот максимум до 3%.

- Позитивен тренд во доставувањето на податоци од институциите.

Бројот на доставени податоци по поднесените барања од ЦГК до договорните органи за пристап до информации од јавен карактер и во овој квартал останува на истото ниво од 70%. Но, расте транспарентноста на институциите во однос на доставувањето на евиденциите за т.н. мали набавки до ЕСЈН, за првите шест месеци од 2010 година. Законот за јавни набавки пропишува дека договорните органи треба, за набавките помали по вредност, со барање понуди до 5000 евра, за кои не



објавува оглас, и за постапки со барање за прибирање понуди до 20 000 евра за стоки и услуги и до 50 000 евра за работи за кои се објавува оглас – двапати годишно да доставуваат евиденција за склучените договори. За разлика од минатата година, во првото полугодие од оваа година, договорните органи, иако со мали задоцнувања, во најголем дел ја испочитувале законската обврска и ги доставиле евиденциите за малите набавки. За споредба, во претходниот шестмесечен период, само 40% од договорните органи на централно ниво ја испочитуваа оваа законска обврска. Секако, останува отворено прашањето дали некој ги анализира овие договори и дали се детектираат евентуалните ризици од склучувањето на договорите за мали набавки со исти компании. Анализата на доделените договори преку ваков вид на постапки, која ја направи ЦГК, меѓу другото, упатува на етничка поделеност на набавките, во зависност од етничката припадност на раководителите на институциите – проблем кој недвосмислено упатува на фаворизирање на одредени фирми.

**Препорака:** Подготвеноста на договорните органи да ги стават на увид на јавноста информациите за спроведените јавни набавки е своевиден гарант дека во постапката се почитувани правилата и дека парите на граѓаните се трошат наменски и рационално. Оттука, од клучно значење е и натаму да се работи врз зголемување на транспарентноста на институциите преку редовно доставување на овие податоци. Воедно, надлежните органи треба да ја анализираат и содржината на доставените евиденции за малите набавки, за да ја оценат целисходноста на трошењето преку овој вид на јавни набавки.

## АНАЛИЗА НА ПОСТАПКИТЕ ПРЕД ДРЖАВНАТА КОМИСИЈА ЗА ЖАЛБИ ПО ЈАВНИ НАБАВКИ ЗА ПЕРИОДОТ ЈАНУАРИ-ЈУНИ 2010 ГОДИНА

- Порастот на одлуките на Државната комисија за жалби по јавни набавки за целосно поништување на постапките упатува на зголемување на повредите и на злоупотребата на Законот за јавни набавки од страна на договорните органи.

Од анализата на решенијата што ДКЖЈН ги донесе во првата половина од годинава, констатирано е дека се уважени 29,4% од жалбите на компаниите, при што се донесени решенија за укинување на 69 одлуки на договорни органи за избор на најповолна понуда и целосно се поништени 68 постапки за јавни набавки. Оттука, во првите шест месеци од 2010 година, учеството на поништени постапки во уважените жалби изнесува 49,6%, додека минатата година изнесуваше 39,8%. Трг-

нувајќи од тоа дека решение за укинување се донесува при пропусти на договорните органи во евалуацијата на понудите, а решенија за поништување кога се констатираат и низа други сериозни повреди на ЗЈН, произлегува дека договорните органи или сè уште не ги познаваат постапките, или свесно работат незаконски. Во периодот од јануари до јуни 2010 година, ДКЖЈН се изјаснила по 503 жалби, при што се донесени 428 одлуки (решенија/заклучоци)<sup>1</sup> од кои:

<sup>1</sup> Бројот на донесените одлуки (решенија/заклучоци) по поднесените жалби (428) е помал од бројот на поднесените жалби (503), од причина што за одреден број на постапки со една одлука е решавано за повеќе од една жалба. Имено, со 75 решенија одлучено е за повеќе од една жалба.

Вид на одлуки	Број на одлуки	Во %
Прекин/запирање на жалбената постапка	69	13,7
Одбиени жалби	206	41,0
Отфрлени жалби	70	13,9
Уважени жалби	148 <sup>2</sup>	29,4
Отфрлени барања за продолжување на постапката	4	0,8
Одбиени барања за продолжување на постапката	6	1,2
Вкупно	503	100

Предмет на оваа анализа беа одлуките кои се однесуваат на: прекинувањето/запирањето на жалбената постапка, одлуките со кои жалбите на економските

<sup>2</sup> Бројот на решенијата со кои одлуките на договорните органи се укинати изнесува 69, додека бројот на решенијата со кои одлуките и/или постапките што ги воделе договорните органи се поништени изнесува 68.

оператори се отфрлени, одлуките со кои жалбите се одбиени, одлуките со кои жалбите на економските оператори се уважени, како и одлуките со кои барањата за продолжување на постапката се одбиени, односно отфрлени.

Во анализираниот период се склучени вкупно 2453 договори. Наведениот број на договори не значи дека во анализираниот период биле започнати/објавени ист број на постапки за јавни набавки, туку истиот е спомнат во овој извештај како споредбен показател за тоа колку жалбени постапки се отпочнати во однос на бројот на склучени договори во наведениот период.

### Одлуки со кои жалбената постапка е прекината/запрена

Во согласност со одредбите на член 220 став 1, алинеја 1 од ЗЈН, ДКЖН донесувала одлуки за прекинување на постапката поради повлекување на жалбата од страна на жалителот.

Иако во ЗЈН не е изречно наведено дека жалбената постапка може да се прекине и од други причини,

ДКЖЈН донела одлуки за запирање на постапката, а во одредени случаи и за прекинување на истата и во случаи кога договорниот орган, во согласност со одредбите на член 221 од ЗЈН, по приемот на жалбата, нашол дека истата е делумно или во целост основана. Во ставот 1 на цитираниот член е наведено дека договорниот орган во такви случаи може:

- > Постоечката одлука да ја ставил вон сила;
- > Да донел нова одлука;
- > Да ја поништил постапката;
- > Да го исправил дејствието;
- > Да го презел дејствието што го пропуштил;
- > Да спровел нова постапка.

Без разлика на можностите кои договорниот орган ги има во согласност со ставот 1 на член 221 од ЗЈН, во суштина се работи за нова одлука со која договорниот орган ги исправа своите „грешки“ и која, во согласност со ставот 3 од истиот член, ја доставува до ДКЖЈН.

Одлуки за прекин или запирање на постапките во првата половина од годинава се донесени во 13,7% од вкупно доставените жалби.

### **Одлуки со кои жалбите се отфрлени**

Овој вид на одлуки е анализиран посеопфатно, со цел да се констатираат грешките кои економските оператори ги прават при вложувањето на жалбите, а поради кои ДКЖЈН, не навлегувајќи во материјална и суштинска расправа по жалбените наводи, ги отфрла жалбите од формални причини, пропишани со ЗЈН. Исто така, целта на анализата на ваквите одлуки на ДКЖЈН беше и да им се укаже на економските оператори кои грешки најчесто ги прават при вложувањето на жалбите, односно да им се укаже на тоа дека економските оператори имаат право на жалба во сите фази на постапката за јавна набавка, почнувајќи од објавувањето на огласот. Главната причина поради која жалбите најчесто се отфрлаат е поради тоа што се неуредни. Ова значи дека иако договорниот орган вложил жалба, не ја почитувал обврската пропишана со член 212 став 2 од ЗЈН да приложи доказ за уплата на надоместокот за водење на постапката, чија висина, во зависност од вредноста на договорот за јавна набавка, е пропишана со одредбите

на член 229 од ЗЈН. Освен тоа, одреден број на жалби биле отфрлени како неуредни од причина што истите не биле составени во согласност со ЗЈН, односно не ги содржеле пропишаните податоци и не биле дополнети ниту по оставениот рок од ДКЖЈН.

Тоа што одреден број на жалби биле отфрлени како неуредни бидејќи не бил платен надоместокот за водење на постапката не може да се смета како „незнаење“ на економските оператори, туку повеќе може да се смета дека ЕО се премислил и решил да не води жалбена постапка. Затоа пак отфрлањето на жалбите како недоволени посредно упатува на тоа дека дел од економските оператори недоволно ги познаваат правата кои се однесуваат на поднесување жалба во сите фази на постапката, а поради причини наведени во членот 216 од ЗЈН. Непознавањето на ваквото право, во согласност со ставот 4 на цитираниот член, е основа за жалбите да бидат отфрлени како недоволени.

Во првите шест месеци од годинава отфрлени се вкупно 70 жалби, односно 13,9% од доставените.

### **Одлуки со кои жалбите се одбиени**

Одбиените жалби имаат најголем удел од 41% во донесените решенија на ДКЖЈН. Најчеста причина за одбивање на жалбите е тоа што второстепената комисија смета дека договорниот орган доследно ја извршил евалуацијата на понудите и дека жалбените наводи со кои се оспорува одлуката за избор или поништување на постапката немаат основа. Притоа, најчесто жалбите се однесуваат за пропусти кои договорниот орган ги направил во евалуацијата на понудите, односно дека е избрана понуда која не е најповолна и која е неприфатлива.

### **Одлуки со кои жалбите се уважени**

Како и одлуките со кои жалбите се отфрлаат, така и овој вид на одлуки е анализиран посеопфатно, со цел да им се укаже на договорните органи кои се најчестите причини за уважување на жалбите на економските оператори, а и поради тоа што процентот на уважени жалби е прилично голем.

При уважувањето на жалбите, ДКЖЈН носи одлуки со кои:

- Се укинува одлуката и предметот се враќа на повторно постапување; и
- Се поништува одлуката за избор на најповолна понуда и се поништува постапката.

Во ЗЈН, во одредбите (член 220) со кои се уредуваат видовите на одлуките кои ДКЖЈН може да ги донесе по повод изјавените жалби, поточно во ставот 1 алинеја 4, не е доволно прецизирано во кои случаи одлуките за избор на најповолна понуда можат да се укинат. Исто така, прашањето на „укинување“ не е уредено ниту со Законот за општатата управна постапка, кој покрај ЗЈН, соодветно се применува и врз постапките кои се водат пред ДКЖЈН. Поради недоуреденоста на ова прашање, не постои јасна дистинкција за тоа во кои случаи одлуките можат да се укинат, а во кои случаи да се поништат.

Сепак, од анализата на одлуките со кои жалбите на економските оператори се уважуваат произлегува дека ДКЖЈН носи укинувачки одлуки во случаи кога не се

сторени толку битни повреди на ЗЈН. Поточно, укинувачки одлуки се донесуваат кога со повторното постапување на договорниот орган можат да се отстранат недостатоците содржани во првичната одлука.

Причините поради кои одлуките за избор се укинати се најразлични, и тоа:

- Договорниот орган извршил неправилна евалуација;
- Договорниот орган ја повредил постапката кога неоправдано го исклучил од евалуација жалителот;
- Избраниот понудувач неправилно ја пополнил понудата;
- Избраниот понудувач не ги доставил барањите докази за утврдување на техничко-професионалната способност на начин како што било побарано во тендерската документација;
- Понудата која е избрана за најповолна е неприфатлива, со што е повреден ЗЈН; или
- Договорниот орган погрешно го применил материјалното право, односно ЗЈН.

Одлуките и постапката се поништуваат во случаи кога се сторени битни повреди на ЗЈН, односно недостатоците на одлуките и, воопшто, на постапката не можат да се отстранат со повторно постапување на договорниот орган. Поништувачките одлуки особено се донесуваат во случаите кога се сторени битни повреди на постапката за јавна набавка, погрешно и нецелосно е утврдена фактичката состојба и погрешно е применето материјалното право. Главно станува збор за повеќе битни повреди наведени во член 210 од ЗЈН.

Интересно е да се напомене дека, иако во член 231 од ЗЈН е утврдено дека на постапките пред ДКЖЈН ќе се применуваат и одредбите на Законот за општата управна постапка, во ниту еден случај ДКЖЈН не донела одлука со која ја поништила обжалената одлука и самата ја решила работата. Ова се јавува особено во случаите ако станува збор за погрешно утврдена фактичка состојба, како на пример погрешна евалуација.

### **Одлуки со кои барањата за продолжување на постапката се отфрлени/одбиени**

Кога се во прашање одлуките за продолжување на постапката, што значи склучување на договорот за јавна набавка и покрај тоа што е вложена жалба, ДКЖЈН таквите барања или ги одбивала, или ги отфрлала.

