ИЗВЕШТАЈ

ОД МОНИТОРИНГОТ НА ЈАВНИТЕ НАБАВКИ

Извештај бр. 37

(јули – декември 2021 год.)

Скопје, јуни 2022 година

CIVICA MOBILITAS | *Citizens for change!*

Center for Civil Communications
Центар за граѓански комуникации

Издавач:
Центар за граѓански комуникации

Лектура:
Татјана Б. Ефтимоска

Ликовно-графичко обликување:
Методија Андонов, Датапонс Скопје

Печати:
Датапонс Скопје

Тираж:
250 примероци

Бесплатен/некомерцијален тираж

Годишната програма на Центарот за граѓански комуникации е поддржана од програмата Цивика Мобилитас

Цивика мобилитас е проект на Швајцарската агенција за развој и соработка (СДЦ) кој го спроведуваат НИРАС од Данска, Македонскиот центар за меѓународна соработка (МЦМС) и ФЦГ Шведски развој АБ (ФЦГ Шведска)

Содржината на оваа публикација е единствена одговорност на Центарот за граѓански комуникации и на ниту еден начин не може да се смета дека ги одразува гледиштата на Цивика мобилитас, на Швајцарската агенција за развој и соработка (SDC) или на организациите што ја спроведуваат.

2021

ИЗВЕШТАЈ ОД МОНИТОРИНГОТ НА ЈАВНИТЕ НАБАВКИ

Извештај бр. 37
(јули – декември 2021 год.)

Скопје, јуни 2022 година

ИЗВЕШТАЈ ОД МОНИТОРИНГОТ
НА ЈАВНИТЕ НАБАВКИ

Извештај бр. 37
(јули – декември 2021 год.)

СОДРЖИНА

- КЛУЧНИ НАОДИ 6
- ЦЕЛИ И МЕТОДОЛОГИЈА 8
- АНАЛИЗА ОД МОНИТОРИНГОТ НА ЈАВНИТЕ НАБАВКИ 10
- ИСТРАЖУВАЊЕ НА ФИРМИТЕ ЗА НИВНОТО ИСКУСТВО ПРИ УЧЕСТВОТО НА ПОСТАПКИТЕ ЗА ЈАВНИ НАБАВКИ 28
- АНАЛИЗА НА ПОСТАПКИТЕ ПРЕД ДРЖАВНАТА КОМИСИЈА ЗА ЖАЛБИ ПО ЈАВНИ НАБАВКИ ЗА 2021 ГОДИНА 38
- ИСТРАЖУВАЊЕ НА ДОГОВОРНИТЕ ОРГАНИ ЗА НИВНИТЕ КАДРОВСКИ КАПАЦИТЕТИ ЗА ЈАВНИ НАБАВКИ 42

Клучни наоди

- » Зголемена е вредноста на договорите склучени низ нетранспарентната постапка со преговарање без објавување оглас. Вкупната вредност на овие договори во 2021 година изнесува 46 милиони евра, што е за 16 милиони евра повеќе од 2020 година. Дури 80 % од вредноста на склучените договори без објавување оглас им припаѓаат на АД Електрани, Министерството за внатрешни работи и Министерството за образование и наука.
- » Институциите не ја почитуваат законската обврска за јавно објавување на известувањата за реализираните договори. Заклучно со мај 2022 година, доставени се известувања само за една третина од склучените договори. Од нив може да се констатира дека во секој четврти реализиран договор институцијата не го подмирила својот долг кон фирмата.
- » Институциите не се откажуваат од електронската аукција, и покрај сите предупредувања дека со неа се поттикнуваат договарањето помеѓу фирмите и корупцијата. Во текот на 2021 година, електронската аукција била спроведена во дури 89 % од тендерите.
- » Комисиите за јавни набавки во речиси секој втор тендер отфрлале понуди на фирмите како неприфатливи, со што се отвора сомнежот дали ваквото постапување е со намера да се намали конкуренцијата и да се обесхрабрат понудувачите да учествуваат на тендерите.
- » Управните контроли на тендерите од страна на Бирото за јавни набавки, ниту трета година од воведувањето, не успеваат да се наметнат како механизам за откривање на незаконско постапување и злоупотреби. Бирото ниту во 2021 година нема поднесено прекршочна пријава до надлежниот орган, или, пак, доставено известување до Јавното обвинителство на РСМ за одредени наоди.
- » Анкетата на институциите за проценка на нивните капацитети за спроведување на јавните набавки покажува големи разлики и отсуство на стандарди и правила во однос на бројот на лица кои работат на јавните набавки, што може да доведува до пропусти или до недоволна искористеност на потенцијалот.

- Во 2021 година поднесени се 1.008 жалби од фирмите, што е за 2,5 % повеќе од претходната година. Во однос на донесените решенија, најголем дел од жалбите се уважени, и тоа 42,6 % од нив. Сепак, уважените жалби се за 10,7 процентни поени помалку во однос на претходната година.

Од анкетата на фирмите:

- За 50 % од фирмите, 'најниската цена' како критериум за избор е најчест проблем со којшто се соочуваат во јавните набавки.
- 82 % од фирмите сметаат дека треба да се објавува проценетата вредност на набавките.
- 91 % од фирмите сметаат дека на електронските аукции се постигнуваат нереални цени и се занемарува квалитетот.
- 62 % од фирмите признаваат дека постои меѓусебно договарање на тендерите.
- 51 % од фирмите сметаат дека има корупција во јавните набавки. 65 % од нив сметаат дека врските се најчест облик на корупција.
- 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.

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) и во „Службен весник на РСМ“.

Мониторингот се одвива преку прибирање примарни и секундарни податоци по пат на присуство на монитори на ЦГК при јавните отворања на понудите, преку разговори со понудувачите, пребарување и истражување на податоците што се достапни на ЕСЈН, пребарување информации за примените жалби и решенијата по нив од страна на Државната комисија за жалби по јавни набавки (ДКЖЈН) на интернет-страницата на оваа институција и преку испраќање барања за слободен пристап до информации од јавен карактер за оние податоци што не се достапни на поинаков начин. Прашалниците и сите други формулари што се користат при мониторингот се структурирани на начин да овозможат најефективно следење на спроведувањето на набавките од аспект на почитување на законската регулатива и на основните принципи во јавните набавки.

Врз основа на сите тие добиени информации и податоци, претходно структурирани и внесени во специјално изработена матрица, се анализира начинот на спроведување на набавките, а од аспект на почитување на погоре наведените принципи и настојување да се добие најдобрата понуда под најповолни услови, како и отчетност за потрошените средства кај набавките.

По анализирањето на податоците, се изработува извештај што ги содржи главните наоди од мониторингот и анализата на набавките, препораки за решавање на утврдените проблеми и слабости во системот на јавни набавки и детални објаснувања на констатираните состојби.

Овој конкретен извештај е изработен врз основа на мониторингот и анализата на избран примерок од 60 постапки за јавни набавки спроведени од институции на централно и на локално ниво, во периодот од 1 јули до 31 декември 2021 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

» ***Зголемена е вредноста на договорите склучени низ нетранспарентната постапка со преговарање без објавување оглас за 53 %. Во 2021 година, вредноста на овие договори склучени од страна на државните институции изнесува 46 милиони евра, што е за 16 милиони повеќе од 2020 година. Гледано на ниво на институции, дури 80 % од вредноста на склучените договори без објавување оглас им припаѓаат на АД Електрани, Министерството за внатрешни работи и Министерството за образование и наука. На страната на фирмите, носител на најголемата вредност на овој вид договори е друштвото за трговија, производство и услуги „Марковски компани“ Битола, за потребите на РЕК Битола, во вредност од 24 милиони евра.***

Динамиката на склучување на овие договори била значително поголема во второто полугодие од 2021 година, кога нивната вкупна вредност достигнала 38 милиони евра, наспроти вредноста на договорите од првото полугодие од годината од 8 милиони евра. Оттука, во 2021 година вкупно се склучени 300 договори во вредност од 46 милиони евра, односно за 54 % повеќе од 2020 година. Во вкупната вредност на овие договори не се вклучени и договорите за набавка на природен гас склучени преку оваа постапка помеѓу компаниите „Балкан Енерџи“ и „ТЕ-ТО“. Во 2020 година вредноста на договорот за набавка на гас изнесувал 13,3 милиони евра, а во 2021 година дури 60 милиони евра.

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

Година	Број на склучени договори	Вредност на договорите во милиони евра	Годишна промена во вредноста
2017	496	29	-17 %
2018	596	33	+14 %
2019	367	16	-52 %
2020	378	30	+87 %
2021	**300**	**46**	**+53 %**

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

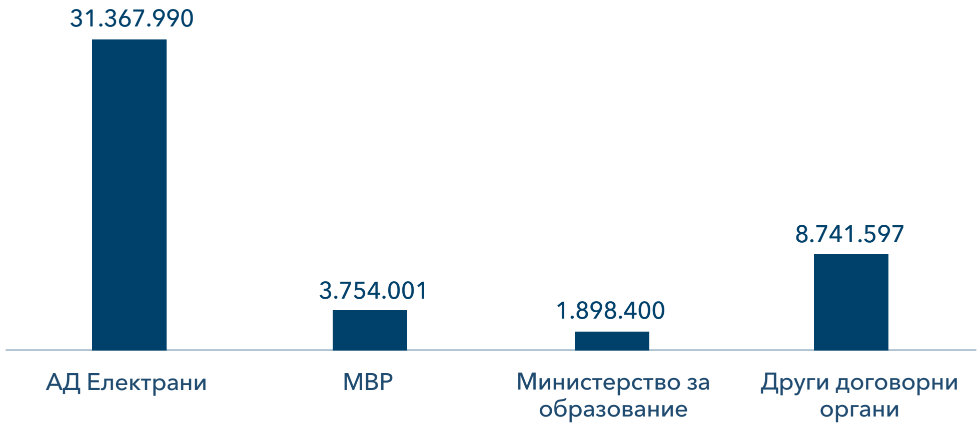
Во однос на овие договори, проблематично е тоа што најголем дел од нив се одвиваат низ процес на преговарање со само една фирма, а никаде не се дефинирани начините на коишто таа е избрана. Во случаите, пак, кога преговарањето се води со повеќе фирми, нивните имиња не се објавуваат во известувањата за склучен договор.

Дополнителна слабост на овие постапки е тоа што за нив не се објавува тендерска документација, како за другите постапки.

Гледано на ниво на институции, најголема вредност на склучени договори без објавување оглас од листата на државни институции има АД Електрани, со 18 договори во вредност од 31,3 милиони евра, следно е Министерството за внатрешни работи, со 5 договори во вредност од 3,8 милиони евра, и Министерството за образование, со склучени 16 договори преку постапката со преговарање без објавување оглас, во вкупна вредност 1,9 милиони евра. Сите останати институции потрошиле 9 милиони евра и имаат удел од 20 %.

-

Договорни органи со најголема вредност на договорите склучени без оглас во 2021 г. (во евра)



Гледано од аспект на фирмите со коишто најмногу се склучувани ваков вид договори, на врвот според нивната вредност е битолската фирма „Марковски компани“, со 2 договори во вкупна вредност од 23,7 милиони евра. По неа е фирмата „АРС Ламина“, со склучени 9 договори во вкупна вредност од околу 1,3 милиони евра, а на трето место е „Некстсенс“ со 10 договори во вкупна вредност од околу 1,1 милион евра. Преостанатите 19,8 милиони евра ги делат околу 200 фирми.

Фирми со најголема вредност на договорите склучени без оглас во 2021 г. (во евра)

Од 10-те најголеми договори, дури шест се на АД Електрани, и тоа најголемиот склучен со „Марковски компани Борче", Битола, во вредност од околу 19 милиони евра за проширување на изработка на усека за раздвојување на ПЛ ПЈС.

Десет најголеми договори склучени со преговарање без објавување оглас во 2021 година

Договорен орган	Компанија	Предмет на договорот	Вредност на договорот во евра
АД Електрани	Марковски компани, Битола	Проширување на изработка на усека за раздвојување на ПК ПЈС	19 милиони
АД Електрани	Марковски компани, Битола	Ангажирање на помошна механизација за РЕК Битола	4,9 милиони
МВР	Veridos GmbH	Поддршка за одржување систем за лични документи	3,5 милиони
АД Електрани	Топлина с. Подмолје, Охрид	Изработка на усека за раздвојување на ПК ПЈС	2,5 милиони
Министерство за одбрана	Јунајтед Интернешнл Технолоџис Гевгелија	Резервни делови за борбени моторни возила	1,5 милиони
АД Електрани	Флекс Повер Скопје	Сервис на гасни мотори	1,2 милиони
АД Електрани	МЗТ Инженеринг Битола	Ревитализација и реконструкција КУ 300	960 илјади
АД Електрани	Ватростална Скопје	Набавка и монтажа на вентили и...	790 илјади
Министерство за образование и наука	АРС Ламина Скопје	Откуп на учебници и дидактички материјал	748 илјади
Градски паркинг Скопје	НЕКСТСЕНС Скопје	Одржување систем за зонско паркирање	690 илјади

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.

Бројот на барања доставени до Бирото за јавни набавки за добивање мислења за примена на постапката со преговарање без објавување оглас во 2021 година е зголемен во однос на 2020 година. Во периодот јануари – декември 2021 година, до Бирото за јавни набавки се доставени 358 барања, наспроти 199 барања доставени во 2020 година. На околу две третини од барањата е одговорено позитивно.

Добиени одговори од БЈН во однос на побарани мислења за примена на постапката (јануари – декември 2021 година)

Препорака:

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

» ***Институциите не ја почитуваат законската обврска за јавно објавување на известувањата за реализираните договори. Заклучно со мај 2022 година, доставени се известувања само за една третина од склучените договори. Од нив може да се констатира дека во секој четврти реализиран договор институцијата не го подмирила својот долг кон фирмата.***

Иако се забележува одредено подобрување во однос на објавувањето на известувањата за реализиран договор, сепак, факт е дека институциите недоследно ја почитуваат законската обврска да достават известување до Електронскиот систем за јавни набавки во рок од 10 дена од целосната реализација на договорите.

Во 2021 година се склучени 29.414 договори за јавни набавки, а заклучно со мај 2022 година, до Електронскиот систем за јавни набавки (ЕСЈН) се доставени известувања само за 8.881 договор склучен во 2021 година, односно за 30 % од договорите. Дополнителен проблем е што во над 2.000 од овие договори, односно во секој четврти договор, не се платени обврските кон добавувачите.

Со ненавременото доставување на известувањата за склучен договор се оневозможува јавниот надзор над спроведување на договорите. Оправдан е сомнежот дека причините за недоставување на известувањата за реализиран договор можеби можат да се лоцираат во обиди за прикривање на задоцнетото плаќање, како и на слабиот процент на реализација на договорите. Ова се сериозни проблеми што може да влијаат дестимулативно за учество на фирмите на пазарот на јавни набавки.

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

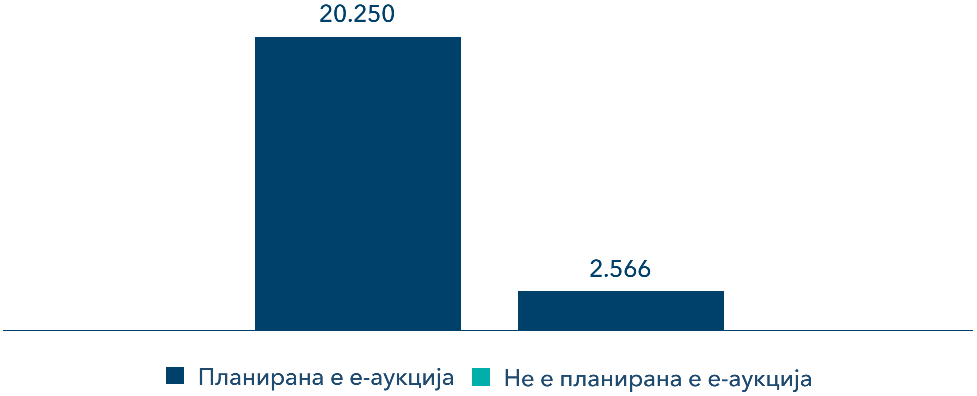
Препорака:

Договорните органи мора доследно да ги почитуваат роковите пропишани со Законот за јавните набавки, а Бирото за јавни набавки да ги презема сите законски предвидени мерки за иницирање на процесот на санкционирање на договорните органи за незаконското постапување од страна на договорните органи.

» ***Институциите не се откажуваат од електронската аукција, и покрај сите предупредувања дека со неа се поттикнува договарањето помеѓу фирмите и корупцијата. Во текот на 2021 година, електронската аукција била спроведена во дури 89 % од тендерите, што е незначително подобрување во однос на 2020 година, кога изнесуваше 92 %.***

Во текот на 2021 година биле спроведени 22.816 постапки за јавни набавки. Од нив во дури 20.250 (89 %) била планирана е-аукцијата, што е само за само 3 процентни поени помалку од 2020 година. Овие бројки недвосмислено говорат дека договорните органи не ги почитуваат дадените препораки од надлежните институции и од граѓанскиот сектор за намалување на примената на е-аукција со цел да се избегнат негативните ефекти и манипулации коишто ги поттикнува таа.

Примена на електронската аукција во 2021 година



Податоците од мониторингот укажуваат дека во 47 % од тендерите во коишто е планирана е-аукцијата таа всушност не била одржана. Дополнително, во 15 % од тендерите, во текот на е-аукцијата не е дадена нова понуда. Ова секако не значи дека во останатите тендери намалувањето било значајно или одраз на реалните пазарни околности, но сепак говори дека цените се промениле, повеќе или помалку. Со тоа што на отворањето на понудите економските оператори добиваат податоци за тоа кој учествува на тендерот и какви се цените доставени од страна на конкурентската фирма, од тој момент 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.

Во прилог на овие сомнежи оди и укажувањето кое во текот на декември 2021 година го упати Бирото за јавни набавки до сите учесници во јавните набавки (договорни органи и економски оператори), во кое се вели: *Според направените анализи и согледувања од пракса во делот на употребата на електронските аукции, констатирани се одредени коруптивни и манипулативни практики кои укажуваат на однапред договорен победник. Договорните органи иако инсистираа за укинување на задолжителните аукции и ги имаат согледано негативните ефекти, и понатаму многу често користат е-аукции. Искуството покажува дека во случаите кога понудувачите немаат можност да ја коригираат цената по јавното отворање, прават детални и реални пресметки на цената што ја нудат во својата првично поднесена понуда. Препорака: користење на критериумот за избор најниска цена, но без е-аукција, со цел да се ограничи можноста за корекција на првичната понудена цена (доколку нема конкуренција не се намалува цената, доколку има конкуренција постои опасност двајцата понудувачи да се договорат за тоа дали и колку ќе ја намалат цената, додека во случај на поголема конкуренција, во многу случаи праксата покажува нелогичното намалување на цените и делумно реализирање на договорот односно реализација на ставките каде цената не е многу намалена, а неиспорачување на ставките за кои цената за време на аукција е намалена многу под пазарната со цел да се добие тендерот, договорот согласно техничката спецификација не е целосно реализиран).*

Паралелно со е-аукцијата, институциите доминантно ја користат и 'најниската цена' како критериум за избор на најповолната понуда. 'Најниската цена' е користена како критериум за избор на најповолна понуда во 94 % од спроведените тендери во 2021 година, односно само 2 процентни поени помалку од 2020 година.

Со тоа што најдобрите понуди на тендерите и натаму се избираат главно според понудената цена, останува високиот ризик дека се купени стоки, услуги и работи чијшто квалитет не е на потребното ниво.

Во текот на 2021 година, од вкупно објавените 22.816 огласи за јавни набавки, критериумот 'економски најповолна понуда' е утврден врз основа на 'цената' во дури 21.477 тендери, врз основа на 'најдобриот однос на цената и квалитетот' само во 1.331 набавка, а во 3 постапки, пак, како критериум за избор се користени 'трошоци со примена на пристап на исплатливост'.

Користени критериуми за избор на најповолна понуда во 2021 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".

Препорака:

Примената на аукцијата треба да биде исклучок, а не правило во спроведување на постапките за јавни набавки. Потребно е да се следи логиката е-аукција 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 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.

» ***Комисиите за јавни набавки во речиси секој втор тендер отфрлале понуди на фирмите како неприфатливи, со што се отвора сомнежот дали ваквото постапување е со намера да се намали конкуренцијата и да се обесхрабрат понудувачите да учествуваат на тендерите.***

Исклучувањето на понудите од евалуација затоа што се некомплетни или, пак, не одговараат на условите поставени во тендерската документација се сосема очекувани. Но, проблематична е нивната зачестеност и тоа што во мониторираниот примерок исклучувања имало во дури 45 % од тендерите. Исклучувањата на понудувачите во тендери каде што, од доставените три понуди, две се отфрлаат како неприфатливи со констатација дека не доставиле соодветни технички понуди, води кон ризик договорот да е склучен со единствената прифатлива понуда по цена која е повисока од пазарната. Ваквата состојба е забележана во набавка на спасувачки систем за стабилизирање и подигање при елементарни непогоди (земјотреси) и комплексни сообраќајни незгоди (автобуси, тешки товарни возила и сл.). Многу е индикативно тоа што во оваа мониторирана набавка единствената прифатлива понуда е само за 50 денари пониска од проценетата вредност која била јавно објавена (12.711.864 денари без ДДВ, односно 206 илјади евра). Имено, колкава е веројатноста надлежните лица во договорниот орган да бидат толку прецизни и да направат проценка на вредноста на набавката која се состои од 28 ставки речиси идентична со оние на понудувачите? Оваа ситуација укажува дека понудувачот се вклопил во цената која е објавена во огласот и оттука, оправдан е ризикот таа цена да е многу повисока од реалните на пазарот.

Како тенденциозен обид за намалување на конкуренцијата може да се оцени и постапувањето на комисијата за јавни набавки во набавка на печатарски услуги со проценета вредност од 6.000.000 денари без ДДВ, каде што една од понудите е отфрлена од причина што Изјавата на економскиот оператор за неосудуваност е постара од 6 месеци сметано од крајниот рок за поднесување на понудите наназад. Прашањето е зошто од економскиот оператор не е побарано да ја ажурира оваа изјава. Впрочем, произлегува дека договорните органи во своите тендерски документации можат да цитираат и закони кои веќе не постојат (како што е Законот за спречување на судир на интереси), но понудувачите мора беспрекорно да постапуваат во постапките без право на корекција на попатните административни пропусти.

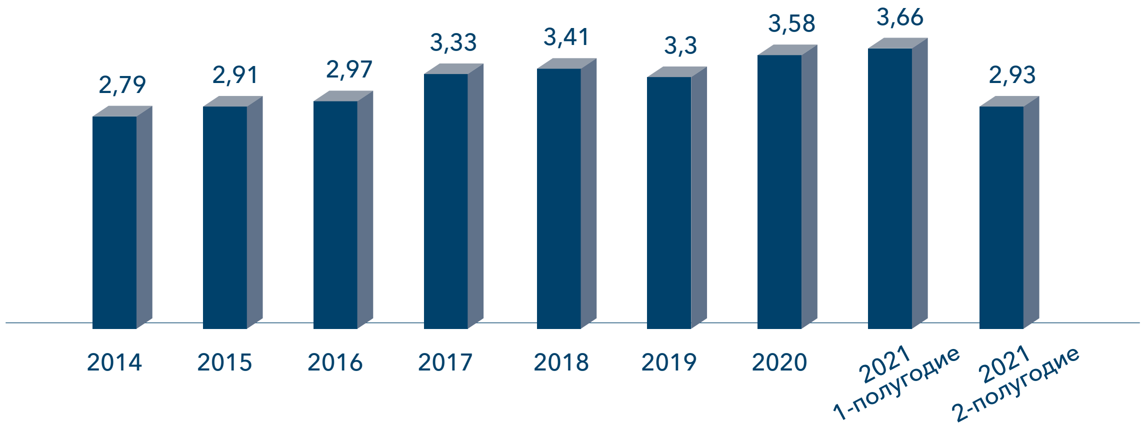
Овој тренд на исклучувања е идентичен на состојбите во 2020 година и значајно е да се нотира дека неповолно влијае врз конкуренцијата во тендерите, која е единствен гарант дека склучените договори овозможуваат најдобра вредност за потрошените пари.

Воедно, честите исклучувања на фирмите им создава несигурност и може да делува дестимулативно во однос на идните учества на тендерите.

Паралелно со зголемените исклучувања на фирмите се забележува и пад на конкуренцијата на тендерите и во однос на второто полугодие од 2020 година, но и во однос на првото полугодие од 2021 година.

Притоа, просечниот број на понуди во мониторираниот примерок изнесува само 2,93 понуди по тендер, наспроти второто полугодие од 2020 година, кога просечниот број понуди на еден тендер изнесуваше 3,58, а во првото полугодие од 2021 година 3,66 понуди.

Просечен број понуди на тендерите*



* Пресметките за првото и за второто полугодие од 2021 година се направени врз основа на мониторираниот примерок, додека за останатите години е користен податок од годишните извештаи на Бирото за јавни набавки

Во второто полугодие од 2021 година, уделот на тендери на коишто имало задоволително ниво на конкуренција (3 и повеќе учесници) е евидентиран кај 58 % од мониторираните тендери. По две понуди се добиени кај 20 % од тендерите, а по само една понуда е добиена во 22 % од мониторираните тендери.

Намалувањето на конкуренцијата се гледа и на годишно ниво. Како што може да се види од следниот табеларен приказ, по една понуда е доставена во 22 % од тендерите, по две понуди се добиени во 17 % од тендерите, додека, пак, уделот на тендери со со-

лидна конкуренција од три или повеќе понудувачи е на ниво од 55 %, што е највисоко ниво во изминатите пет години.

Конкуренција на тендерите на годишно ниво*

Година	Ниту еден учесник	1 учесник	2 учесници	3 и повеќе учесници
2017	6 %	21 %	25 %	48 %
2018	5 %	32 %	15 %	48 %
2019	5 %	24 %	22 %	49 %
2020	5 %	19 %	18 %	58 %
2021	**1 %**	**22 %**	**17 %**	**55 %**

* Пресметките се направени врз основа на мониторирани примероци

Препорака:

Институциите мора да работат врз стимулирање на конкуренцијата бидејќи само таа е гаранција за рационално трошење на јавните пари. Поради големиот број исклучувања на понудите од евалуација, се наметнува и потреба од поголема едукација и на двете страни кои учествуваат во јавните набавки, а особено на фирмите. Воедно, потребно е да се изготват појасни насоки за примена на членот 109 став 2 од Законот за јавните набавки, со цел да се овозможи еднаков третман кон сите фирми и да се оневозможи оваа законска одредба да се злоупотребува за ограничување на конкуренцијата и за фаворизирање на некои понудувачи.

» ***Управните контроли на тендерите од страна на Бирото за јавни набавки, ниту трета година од воведувањето, не успеваат да се наметнат како механизам за откривање на незаконско постапување и злоупотреби. Бирото ниту во 2021 година нема поднесено прекршочна пријава до надлежниот орган, или, пак, доставено известување до Јавното обвинителство на РСМ за одредени наоди.***

Предмет на управна контрола од страна на Бирото за јавни набавки во 2021 година биле 247 тендери, што е 20 % повеќе од 2020 година, но паралелно со тоа, во истата година е зголемен и бројот на спроведени постапки. За малиот опфат на контролата говори податокот дека се контролирани само 1 % од спроведените тендери во земјата. Сите управни контроли спроведени од страна на Бирото за јавни набавки во 2021 година се

во согласност со член 172 став 3, односно во постапки за јавни набавки чија проценета вредност е над 500.000 евра за набавка на стоки или услуги и над 2 милиони евра кај набавка на работи. Бирото за јавни набавки ниту во 2021 година не започна со спроведување контрола врз основа на проценка на ризиците од кршење на одредбите од Законот за јавни набавки и по случаен избор, односно во согласност со член 172 став 4.

Од вкупно спроведените управни контроли во 2021 година од страна на Бирото (247), во 50 постапки, односно во 20 % од нив, се констатирани неправилности. Притоа, во 36 постапки, по утврдените неправилности, дадени се инструкции за повторна евалуација со цел отстранување на неправилностите, во 5 се констатирани неправилности што можат да се отстранат преку повторно одлучување, а во 9 тендери биле констатирани неправилности што влијаеле врз исходот на постапката и што во фазата на контрола не можеле да бидат отстранети, па Бирото дало насоки тендерите да бидат поништени.

Број на спроведени управни контроли по полугодија

Период	Број на спроведени управни контроли	Промена
април – јуни 2019	14	/
јули – декември 2019	127	+ 807 %
јануари – јуни 2020	87	-31 %
јули – декември 2020	118	+36 %
јануари – јуни 2021	115	-2 %
јули – декември 2021	132	+15 %

Како и во претходните години, Бирото за јавни набавки, за ниту една од констатираните неправилности во текот на управните контроли спроведени во 2021 година, нема оценето дека има обележје на прекршок во согласност со Законот за јавните набавки, или, пак, на казниво дело. Оттука, во 2021 година Бирото за јавни набавки нема поднесено ниту една прекршочна пријава до надлежен суд, ниту, пак, за некој свој наод го известила надлежното јавно обвинителство.

Имајќи го предвид малиот број на тендери кои биле предмет на контрола, потоа начинот на којшто се определува примерокот, како и отсуството на некоја иницијатива до надлежни институции, се отвора дилемата дали управната контрола функционира онака како што беше замислено и колку успева да влијае позитивно врз намалувањето на ризиците

од злоупотреба во јавните набавки.

Во согласност со член 178 став 3 алинеја 2 од Законот за јавните набавки, Бирото за јавни набавки, во периодот јануари – декември 2021година, доставило до Државната комисија за жалби по јавни набавки пет барања за одлучување по постапка од извршена управна контрола.

Структурата на донесените решенија е следнава: во однос на пет барања, ДКЖЈН донела решение со кое ја потврдува одлуката на Бирото за јавни набавки за неприфаќање дополнително образложение во три предмети, во еден случај Државната комисија го прифатила дополнителното образложение од институцијата чија набавка била предмет на управна контрола, а во еден предмет прифаќањето е делумно.

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 што 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 да го прошири опсегот на контрола и кај тендери врз основа на проценка на ризиците или по случаен примерок. Со оглед на тоа што Бирото нема компетенции и надлежност да оцени дали одредени неправилности се резултат на ненамерна грешка или на намера за фаворизирање одредени фирми, за релевантните наоди од управната контрола потребно е навремено да се информираат и надлежните јавни обвинителства.

- ***Поништувањата на тендерите во 2021 година се намалени за 4 процентни поени во однос на 2020 година и изнесуваа 29 %. Две третини од одлуките за поништување биле донесени со образложение дека не е поднесена ниту една понуда или ниту една прифатлива понуда. Оваа состојба укажува дека изостанува посакуваната конкуренција во тендерите и причините секако треба да се бараат во начинот на којшто се спроведуваат постапките и ги дестимулираат потенцијалните понудувачи.***

Во второто полугодие од 2021 година е засилена динамиката на поништување на постапките во однос на првото полугодие. Притоа, ако во првото полугодие се поништувала секоја четврта постапка, во второто полугодие тоа било случај со секоја трета постапка за јавна набавка. Како резултат на овој негативен тренд особено нагласен во второто полугодие, во 2021 година се поништени вкупно 6.571 постапки, што е удел од 29 % од вкупно објавените огласи за јавни набавки.

Поништување на постапките за јавни набавки по години

Година	Број на објавени огласи	Број на одлуки за поништување на постапките	Удел на поништени постапки
2017	17.227	4.210	24 %
2018	21.406	5.833	27 %
2019	22.538	5.985	27 %
2020	20.159	6.727	33 %
2021	**22.816**	**6.571**	**29 %**

Притоа, поголем дел од донесените одлуки за поништување, односно две третини од нив (4.456), се однесувале на целосно поништување на тендерите, а една третина (2.120) на поништување на дел од тендерот.

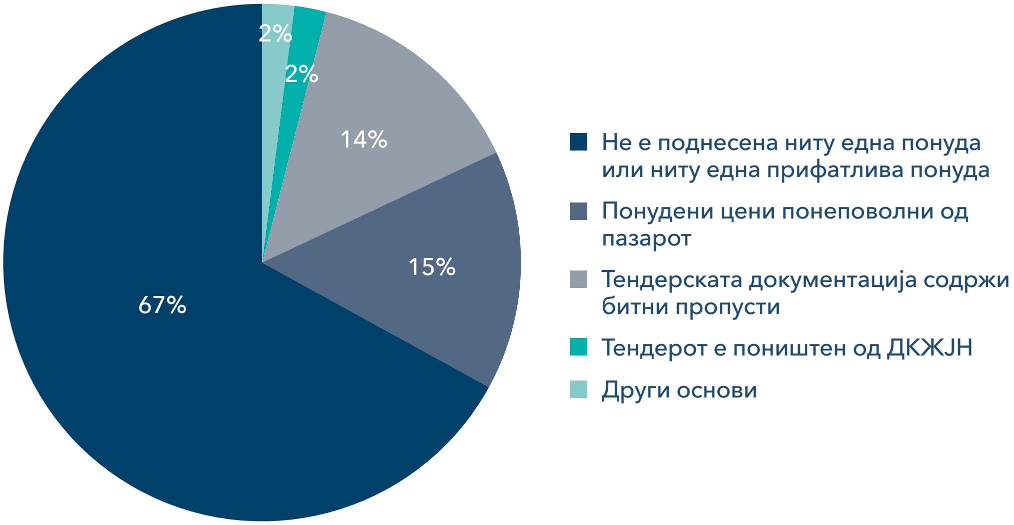
Како што може да се види од графичкиот приказ, кај дури 67 % од донесените одлуки за поништување на тендерите причината била дека не е поднесена ниту една понуда или ниту една прифатлива понуда. Оваа состојба укажува дека изостанува посакуваната конкуренција во тендерите и причините секако треба да се бараат во начинот на којшто се спроведуваат тие и ги дестимулираат потенцијалните понудувачи.

На второ место според застапеноста се поништувањата со образложение дека понудените цени биле понеповолни од пазарните, што било основа за поништување на 15 % од постапките за јавни набавки.

На трето место според бројноста се поништувањата поради битни пропусти во тендерските документации, што било причина за поништување на 14 % од тендерите.

Уделот на поништени постапки по донесени решенија од Државната комисија за жалби по јавни набавки (ДКЖЈН) или на Бирото за јавни набавки по спроведена управна контрола изнесува нешто над 2 %.

*Структура на причините за поништување на постапките во 2021 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 2021 година

Гледано на ниво на институции, најголем број поништени тендери има Министерството за одбрана, со дури 218 поништени постапки, и тоа 127 се целосно поништени, а во 91 тендери се работело за поништување на дел од тендер.

На второ место е Министерство за внатрешни работи, со поништени 200 постапки за јавни набавки, од кои 134 се целосно поништени, а во 66 постапки се работело за поништување на дел од тендерот.

Институции со најголем број поништени тендери во 2021 година

Договорен орган	Поништени тендери	Вкупно огласени тендери	Удел
Министерство за одбрана – Сектор за логистика	218	355	61 %
Министерство за внатрешни работи	200	257	78 %
АД Електрани	191	472	40 %
Министерство за образование и наука	72	198	36 %
ЈЗУ Градска општа болница „8 Септември“ Скопје	64	182	35 %
ЈСП Скопје	53	121	44 %

Аномалијата на која укажува мониторингот на јавните набавки е дека, во одредени случаи, поништените постапки не се повторуваат од страна на договорниот орган и оправдано се јавува дилема дали бараната стока, услуга или градежни работи реално биле планирани или спроведувањето на постапка била само своевидна фарса. Овој сомнеж се јавува во дури три од мониторираните постапки. Станува збор за набавки за реконструкција на пречистителна станица за отпадни води со проценета вредност од 15.550.848 денари без ДДВ, потоа набавка на боја за обележување патишта, разредувач и перла со проценета вредност од 150.000.000 денари без ДДВ и набавка на униформа и обувки за потребите на припадниците на затворската полиција со проценета вредност од 23.200.000 без ДДВ. Мониторираната набавка за реконструкција на пречистителна станица за отпадни води е поништена во јули 2021 година, по што не е објавен нов оглас и сега истата набавка е наведена во планот за 2022 година, дека ќе се спроведе во април, а тоа сè уште не е направено (состојба: 31 мај 2022 г.). Набавката, пак, на боја за обележување на патишта, разредувач и перла е двапати поништувана и во Планот за јавни набавки на јавното претпријатие веќе не е ниту планирана за 2022 година. Исто така, и набавката на униформа и обувки за потребите на припадниците на затворската полиција беше двапати поништувана во 2021 година; според Планот за јавни набавки, новиот оглас за постапката бил планиран за март 2022 година, но тој не е објавен ниту два месеци подоцна.

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. 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. Разбирливо, спроведувањето на техничкиот дијалог има смисла само доколку институцијата која го спроведува е навистина подготвена да ги слушне потенцијалните понудувачи и да ги имплементира нивните конструктивни забелешки и предлози. Само на овој начин ќе се овозможи навремена корекција на одредени пропусти во тендерската документација и нејзино подобрување во насока на успешно спроведување на постапките.

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

- ***За 50 % од фирмите, 'најниската цена' како критериум за избор е најчест проблем со којшто се соочуваат во јавните набавки.***
- ***82 % од фирмите сметаат дека треба да се објавува проценетата вредност на набавките.***
- ***91 % од фирмите сметаат дека на електронските аукции се постигнуваат нереални цени и се занемарува квалитетот.***
- ***62 % од фирмите признаваат дека постои меѓусебно договарање на тендерите.***
- ***51 % од фирмите сметаат дека има корупција во јавните набавки. 65 % од нив сметаат дека врските се најчест облик на корупција.***
- ***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.***

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 февруари 2022 година. Во истражувањето учествуваа 284 фирми од сите поголеми градови во земјата. Истражувањето беше спроведено преку анкетирање, врз основа на претходно изработен структуриран прашалник којшто содржеше вкупно 20 прашања.

Прашањата се структурирани во неколку групи за да се добијат мислењата на фирмите за најчестите проблеми со коишто се соочуваат при учеството на јавните набавки, нивните размислувања за е-аукцијата, за жалбената постапка, за корупцијата и за другите предизвици присутни во јавните набавки. Прашалникот овозможува и простор за интервјуираните претставници на фирмите самите да ги посочат проблемите со коишто се соочуваат и да предложат мерки за подобрување на системот за јавни набавки.

Во оваа анализа се поместени резултатите од последното истражување на фирмите, како и одредени споредби со резултатите од претходните истражувања, за да се добие претстава не само за актуелната состојба, туку и за трендовите.

И во ова истражување најпрво беше утврдено искуството во јавните набавки на фирмите опфатени во истражувањето. Најголем дел од испитаните фирми (49 %) учествуваат на најмногу пет постапки за јавни набавки годишно. По нив следат фирмите коишто учествуваат на шест до дванаесет тендери годишно (29 %), па фирмите коишто учествуваат во просек на тринаесет до дваесет и четири тендери (12 %) и фирмите коишто учествуваат на повеќе од дваесет и четири постапки годишно (11 %). Просечното пондерирано учество на анкетираните фирми е девет постапки за јавни набавки годишно.

Проблеми во јавните набавки

И годинава, проблем број 1 во јавните набавки е 'најниската цена' како критериум за избор на најповолната понуда. Со овој проблем се соочуваат точно половина од анкетираните фирми. Но, и покрај ваквиот став на фирмите учеснички на тендерите, и покрај измената на Законот за јавните набавки каде 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.

И на второто место е истиот проблем како и претходната година. За повеќе од една третина од фирмите, односно за 37 % од нив, главен проблем, покрај 'најниската цена', е и обемноста на документите што се потребни за учество на тендерите.

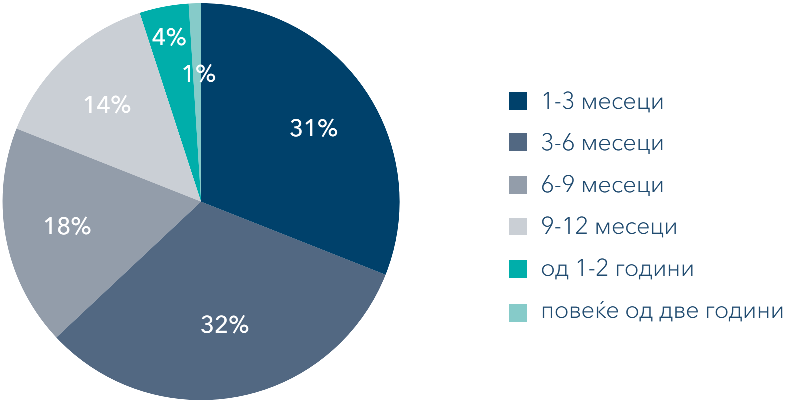
На трето место на листата со главни проблеми со коишто се соочуваат фирмите е исто така еден долгогодишен проблем, односно приспособувањето на условите за учество на тендерите кон одредени понудувачи, што како проблем го истакнале 35 % од фирмите.

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

Втора година по ред, задоцнетото плаќање е на шестото место меѓу најакутните проблеми. Еден од првите три најголеми проблеми до 2019 година, задоцнетото плаќање и годинава е на шестото место на најголеми проблеми во јавните набавки. Односно, ова е најголем проблем за 27 % од фирмите.

Според одговорите на фирмите, тие просечно чекаат по пет месеци и 18 дена за наплата на побарувањата од спроведените тендери, додека лани просечното чекање изнесуваше шест месеци месеци.

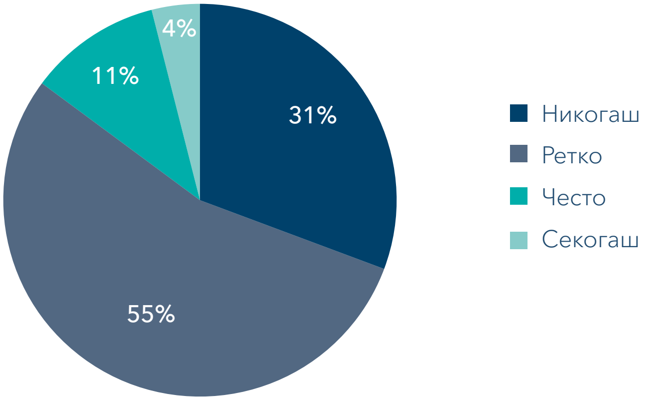
Колку време чекате за наплата на побарувањата од јавните набавки?



Техничките спецификации на тендерите не го гарантираат квалитетот на тоа што се набавува. Се зголемува бројот на фирми коишто сметаат дека техничките спецификации не се изработуваат доволно детално за да можат да служат како гаранција дека ќе се добие одреден квалитет на тоа што се набавува, во околности кога и натаму, речиси на сите тендери, условот за да се победи е најниската цена.

Дури 86 % од фирмите сметаат дека техничките спецификации ретко (55 %) или никогаш (31 %) не содржат детали за попрецизно определување на квалитетот на набавките. Лани овој процент изнесуваше 81 %.

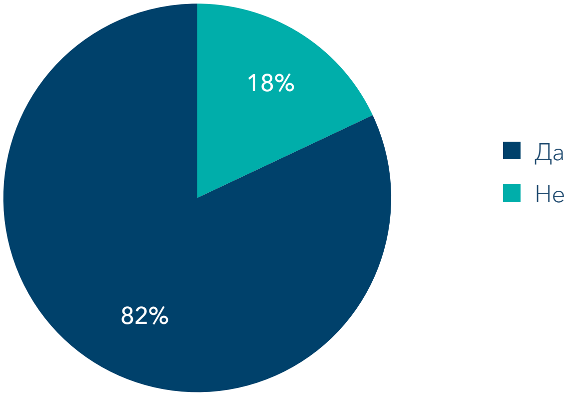
Дали сметате дека техничките спецификации се доволно детални за да го гарантираат квалитетот на набавките?



Само помал дел од фирмите (15 %) сметаат дека договорните органи често (11 %) или секогаш (4 %) доволно прецизно го утврдуваат квалитетот на тоа што сакаат да го набават, така што ʼнајниската ценаʻ ќе има смисла и нема да доведува до купување производи, услуги и работи со лош квалитет.

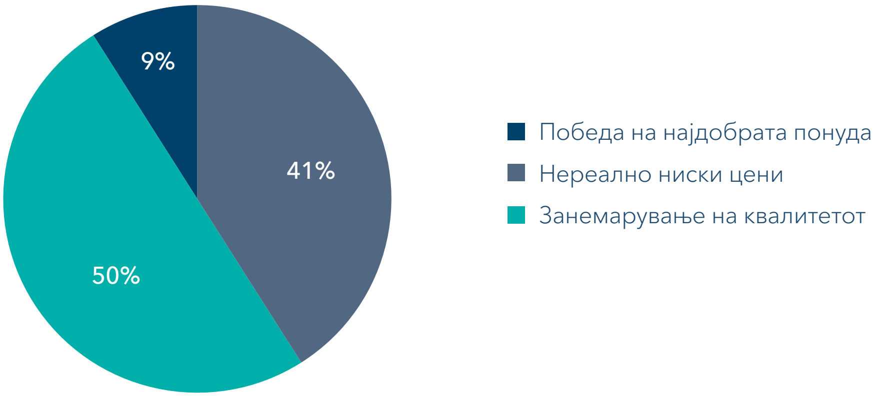
Мнозинство фирми се „за“ објавување на проценетата вредност на набавките. Дури 82 % од анкетираните фирми сметаат дека договорните органи треба да ја објавуваат проценетата вредност на набавките. Имено, со новиот Закон за јавните набавки, договорните органи имаат право да изберат дали ќе ја објават проценетата 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, 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?



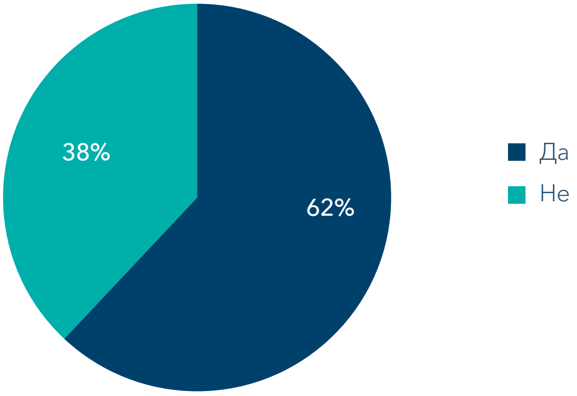
Со е-аукциите не победува најдобрата понуда. Дури 91 % од испитаните фирми сметаат дека на е-аукциите се постигнуваат нереално ниски цени (41 %) и се занемарува квалитетот во однос на цената на тоа што се набавува (50 %). Само скромни 9 % од фирмите сметаат дека тоа што ги отсликува е-аукциите е дека на нив победува најдобрата понуда. Овде речиси да нема промена во однос на ланските одговори на фирмите.

Што ги отсликува најдобро електронските аукции?



Мнозинство од фирмите признаваат дека има договарање. Од година во година расте бројот на фирмите кои изјавуваат дека постои договарање меѓу нив пред одржувањето на е-аукциите. Годинава 62 % од фирмите сметаат дека постои вакво договарање, за разлика од лани, кога потврдно одговорија 60 % на фирмите.

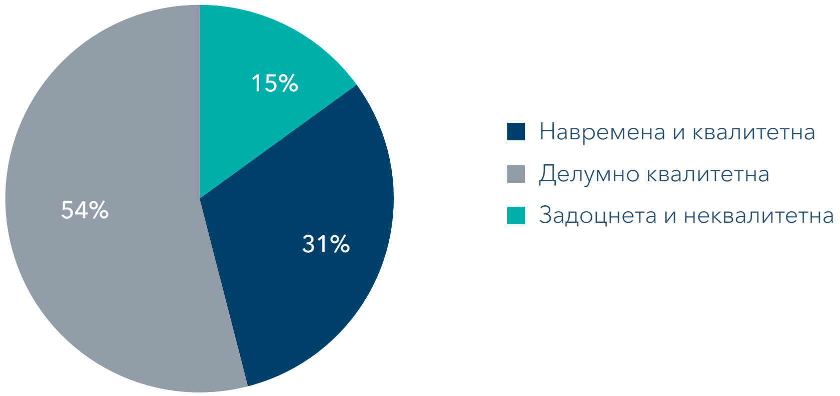
Дали сметате дека пред почетокот на е-аукцијата, кога нема намалување на цените, имало всушност договарање меѓу понудувачите?



Продолжува незадоволството на фирмите од комуникацијата со договорните органи. Задоволството на фирмите понудувачи од комуникацијата со претставниците на

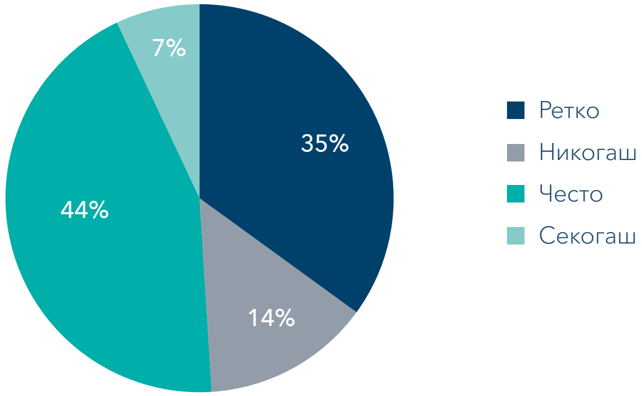
договорните органи на чиишто јавни набавки учествуваат останува на ниско ниво. Само 31 % од фирмите ја оцениле оваа комуникација како навремена и квалитетна, мнозинството фирми, односно 54 %, ја оценуваат оваа комуникација како делумно квалитетна, а 15 % како задоцнета и неквалитетна. Слична била состојбата и лани.

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



Пораст на процентот на фирми коишто сметаат дека во јавните набавки има корупција. 51 % од испитаните фирми сметаат дека во јавните набавки има корупција (лани 47 %). Од нив, 44 % сметаат дека корупцијата во јавните набавки е застапена често, а 7 % секогаш.

Дали сметате дека во јавните набавки има корупција?



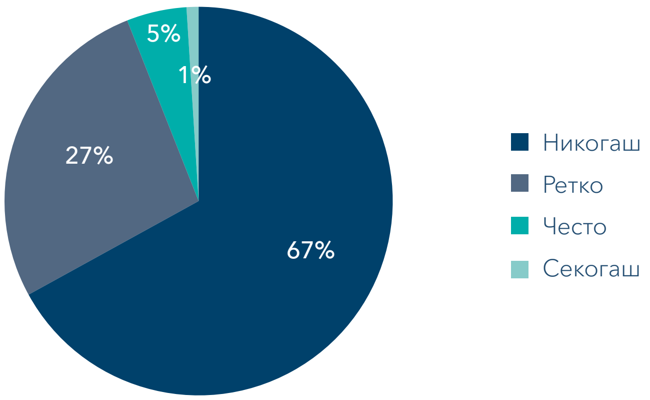
35 % од испитаните фирми оценуваат дека корупцијата е ретко застапена во јавните набавки, додека 14 % сметаат дека нема корупција во оваа област. Лани, дека нема корупција во јавните набавки сметале 18 % од фирмите.

И годинава, 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 (65 %), а на второ место е поткупот (30 %). Расте бројот на укажувања од фирмите дека техничките спецификации ги изработуваат фирмите кои потоа учествуваат и победуваат на тендерите.

Многу малку фирми се жалат за тендерите. Само 6 % од фирмите изјавиле дека секогаш (1 %) или често (5 %) 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.

Доминантни 94 % од испитаните фирми велат дека никогаш (67 %) или ретко (27 %) доставуваат жалба до Комисијата.

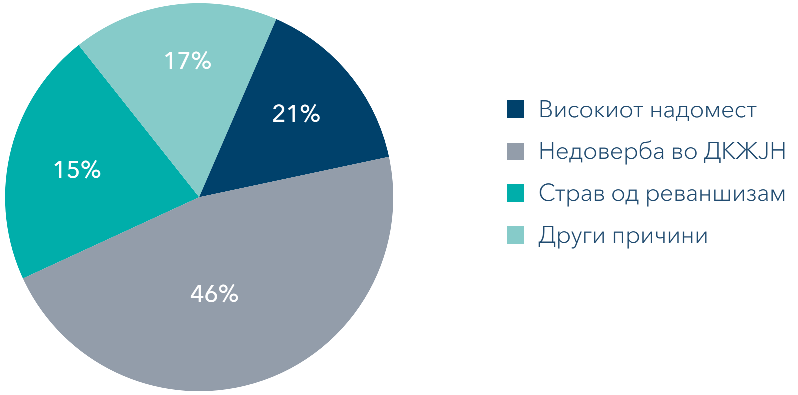
Дали во случаите кога сте незадоволни од начинот на спроведување на постапките за јавни набавки сте доставиле жалба до ДКЖЈН?



Расте недовербата во Државната комисија за жалби по јавни набавки. И натаму две најчести причини поради коишто фирмите ретко или никогаш не доставуваат жалба се недовербата во Државната комисија за жалби по јавни набавки и висината на надоместокот за водење на жалбената постапка што треба да го платат фирмите што се жалат.

Високи 46 % од испитаните фирми изјавуваат дека не се жалат бидејќи немаат доверба во надлежната комисија (лани овој процент изнесуваше 47 %). На второ место како причина поради која не се жалат за тендерите е висината на надоместокот, што е проблем за 21 % од фирмите (лани беше 26 %). Стравот од реваншизам од договорниот орган против којшто се изјавува жалбата е на трето место со 15 % (и лани беше 15 %).

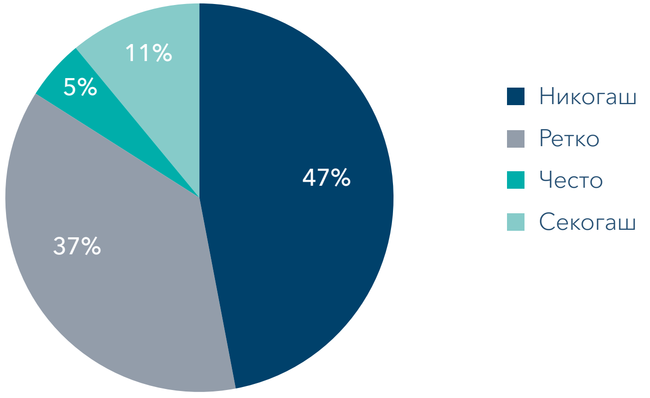
Која е причината што никогаш или ретко ги обжалувате тендерите пред ДКЖЈН?



Останува незадоволството од одлуките на ДКЖЈН. Соодветно на недовербата, големо е и незадоволството на фирмите од донесената одлука од Државната комисија за жалби во случаите кога се жалеле.

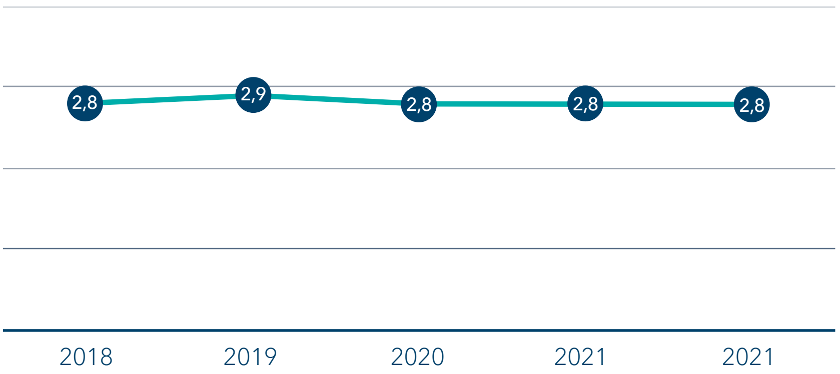
Само 16 % од фирмите изјавиле дека се често или секогаш задоволни од одлуката на ДКЖЈН. Доминантни 84 % од фирмите никогаш или ретко биле задоволни од одлуката на ДКЖЈН.

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



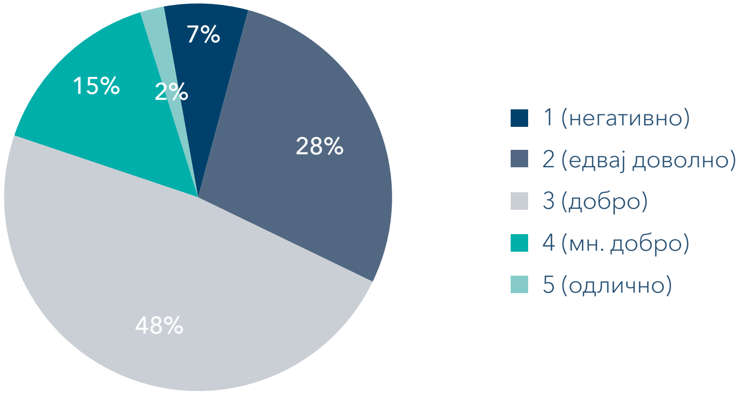
Просечната оценка од фирмите за јавните набавки е непроменета. Прашани како го оценуваат вкупниот процес на јавни набавки во земјава на скала од 1 (негативно) до 5 (одлично), фирмите просечно дадоа оценка од 2,8, што е идентично со лани.

Движење на просечната оценка од фирмите за процесот на јавни набавки



Следствено на средната оценка, и процентуално најмногу испитаници дале оценка 3 (48 %). Мал дел (7 %) го оцениле системот на јавни набавки со 1, додека само неколку (2 %) 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 2021 година

» ***Продолжува трендот на зголемување на бројот на жалби доставени до Државната комисија за жалби по јавните набавки. Во 2021 година, според податоците достапни на Електронскиот систем на јавни набавки, поднесени се 1008 жалби од фирмите, што е за 2,5 % повеќе од претходната година. Поголемиот дел од жалбите, односно 42,6 % од нив, се уважени од Комисијата, но сепак ова е значителен пад од 10,7 процентни поени на уважените жалби во однос на претходната година.***

За 22.816 тендери објавени на ЕСЈН во текот на 2021 година, до Државната комисија за жалби по јавните набавки (ДКЖЈН) се доставени 1.008 жалби од фирмите (4,42 %). Како што може да се види од следниот табеларен приказ, бројот на тендери е зголемен во однос на претходната година (13,2 %), додека бројот на жалбите е во пораст (2,5 %).

*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 %**

* Пресметките се направени преку обработка на податоците објавени на веб-страниците на ДКЖЈН и ЕСЈН

Во текот на 2021 година, Државната комисија донела решенија за 1.008 жалби. Доколку се навлезе во структурата на донесените решенија, произлегува дека во текот на 2021 година Државната комисија уважила 416 жалби, а дополнителни 13 се поништени од страна на ДКЖЈН поради битни повреди на Законот за јавните набавки, со што вкупниот број на уважени жалби би изнесувал 429, што е удел од 42,6 % од вкупно донесените решенија. Како неосновани се одбиени 404 жалби, односно 40,1 % од вкупно донесените решенија. Поради ненавременост или неуредност на жалбата, неплатен надомест за водење на постапката или ненадлежност на ДКЖЈН, отфрлени се 78 жалби, што е удел од 7,7 %. 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 97 и има удел од 9,6 % во вкупните решенија.

*Структура на донесените одлуки на ДКЖЈН во 2021 година**

Структура на жалбите според одлуката	Број на жалби	Учество во %
Уважени жалби	429	42,6 %
Одбиени жалби	404	40,1 %
Отфрлени жалби	78	7,7 %
Прекин/запирање на жалбената постапка	97	9,6 %
Вкупно	**1.008**	**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 10,7 процентни поени, додека уделот на одбиените жалби бележи раст од 8,2 процентни поени.

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

Вид на одлуки	2017	2018	2019	2020	2021
Уважени жалби	45,8 %	47,6 %	58,3 %	53,3%	42,6 %
Одбиени жалби	37,5 %	31,5 %	27,6 %	31,9%	40,1 %
Отфрлени жалби	10,2 %	12,8 %	9,2 %	7,1%	7,7 %
Прекин/запирање на жалбената постапка	6,5 %	8,1 %	4,9 %	7,7%	9,6 %
Вкупно	**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 2021 година доминираат (70 %) жалбите од економските оператори кои ги обжалиле одлуките за доделување договор за јавна набавка, од кои во половина во случаи кога понудата на друг економски оператор била одбрана како најповолна, а во другата половина, во случаи кога нивната понуда била отфрлена како неприфатлива. 15

% од жалбите се против одлука за поништување на постапката, 8 % против содржината на тендерската документација и 7 % од други причини.

Гледано на ниво на институции, најголем број добиени жалби има Министерството за внатрешни работи, и тоа 84 жалби, по него следува АД Електрани, за чии тендери се доставени 60 жалби, а на трето место е ЈП Државни патишта, со добиени 27 жалби.

Гледано од страната на економските оператори, најголем број жалби има доставено СТЕРНА ДОО увоз-извоз, Скопје (24 жалби), кое учествува во тендери за набавка и за изнајмување на информатичка опрема. На второ место, со доставени 17 жалби, е РАЦИО ГРУП ДООЕЛ Куманово, кое учествувало на тендери за процена на вредноста на недвижен имот. На трето место е СЕРВИС ДАКА, Попоски Трајан Битола, кое има доставено 15 жалби во текот на 2021 година, а учествувал во тендери за продажба и за сервисирање на лифтови.

Истражување на договорните органи за нивните кадровски капацитети за јавни набавки

» ***Јавните набавки во министерствата ги спроведуваат од еден до 24 вработени, додека во општините од еден до седум вработени, не сметајќи го Градот Скопје, каде што нивниот број е 12. Притоа, лицата за јавни набавки во министерствата спроведуваат помалку постапки, но нивната вредност е многу поголема од онаа на тендерите што ги спроведуваат лицата за јавни набавки во општините. Спроведеното истражување покажува и дека дел од институциите користат и надворешна експертска помош, без притоа да се води грижа за превенирање на потенцијалниот судир на интереси.***

Информациите за бројот на вработени ангажирани за јавни набавки, бројот на лица со положен испит за лице за јавни набавки, како и за користењето услуги на надворешни физички или правни лица, се обезбедени преку барања за слободен пристап до информации од јавен карактер доставени до Владата на РСМ, до сите министерства, како и до сите општини и до Градот Скопје. Податоците за бројот на постапки за јавни набавки спроведени во 2021 година, како и за вредноста на склучените договори за јавни набавки, се обезбедени од Електронскиот систем за јавни набавки.

Целта на ова истражување е да се прикаже бројот на вработените во организациските единици задолжени за спроведување на постапките за јавни набавки и застапеноста на

користењето услуги од надворешни лица или од фирми за спроведување на постапките за јавни набавки и добиените наоди да се искористат во насока на унапредување на процесот на јавните набавки во земјата.

Секој службеник задолжен за јавни набавки во министерствата просечно спроведува по 18 тендерски постапки годишно, а во единиците на локалната самоуправа – по 25 тендерски постапки годишно. Но, гледано од аспект на вредноста, еден службеник за јавни набавки во министерствата годишно просечно склучува договори во вредност од по 3,8 милиони евра, додека во општините тој просек изнесува 844 илјади евра.

Гледано на ниво на министерствата, со најмногу вработени кои работат во организациската единица задолжена за спроведување на јавни набавки е Министерство за одбрана со 24 вработени, по кое следат Министерство за внатрешни работи (МВР) со 8 вработени и Министерство за финансии со 7 вработени. По само еден вработен задолжен за јавни набавки имаат министерствата за култура и за политички систем и односи меѓу заедниците. Бројот на постапките за јавни набавки во 2021 година во Владата се движи од 15 во Министерство за локална самоуправа, до 355 постапки во Министерство за одбрана. Во групата со над 200 постапки за јавни набавки спаѓаат МВР со 257 постапки и Министерството за одбрана со 355.

Рангирањето на министерствата според обемот на работа на лицата задолжени за јавни набавки е направено со вкрстување на два параметри: просечен годишен број постапки и просечна вредност на договорите на ниво на еден вработен задолжен за јавни набавки.

Споредбата покажува дека најголем обем на работа имале 8-те вработени за јавни набавки во МВР, а на дното е Министерството за локална самоуправа со двајца вработени. Така, 8-те вработени за јавни набавки во МВР просечно годишно во 2021 година спровеле по 32 постапки за јавни набавки, со просечна вредност од 6,3 милиони евра по вработен. Двајцата вработени во Министерството за локална самоуправа, пак, просечно спровеле по 8 тендери, со вредност на договорите за јавни набавки од околу 12 илјади евра по вработен годишно. Ова укажува на големи разлики и отсуство на стандарди и правила во однос на дефинирањето на бројот на лица кои работата на јавните набавки. Поголемиот обем на работа го зголемува ризикот од пропусти, додека, пак, малиот води кон недоволна искористеност на кадарот.

Ранг-листа на владини институции според обемот на работа во јавните набавки

Ранг	Институции	Број на вработени задолжени за ЈН	Број на постапки по вработен	Вредност на договорите по вработен во евра
1	Министерство за внатрешни работи	8	32	6.350.530
2	Министерство за образование и наука	6	33	2.321.035
3	Министерство за животна средина и просторно планирање	2	27	5.181.841
4	Министерство за транспорт и врски	4	21	2.138.056
5	Министерство за земјоделство, шумарство и водостопанство	2	21	1.180.638
6	Министерство за култура	1	26	707.536
7	Министерство за здравство	3	13	42.683.687
8	Министерство за одбрана	24	15	1.083.520
9	Министерство за политички систем и односи меѓу заедниците	1	20	654.766
10	Министерство за правда	2	25	278.868
11	Министерство за труд и социјална политика	3	16	370.191
12	Министерство за информатичко општество и администрација	5	10	573,280
13	Генерален секретаријат на Влада на РСМ	5	8	589.606
14	Министерство за надворешни работи	3	13	356.046
15	Министерство за финансии	7	14	211.172
16	Министерство за економија	4	12	128.219
17	Министерство за локална самоуправа	2	8	11.761

Сите министерства имаат по едно или повеќе лица кои се со положен испит за лица за јавни набавки.

Во однос, пак, на користењето услуги од надворешни физички или правни лица, истражувањето покажа дека Генералниот секретаријат на Владата и пет министерства користеле такви услуги. Притоа, Министерство за надворешни работи, Министерството за земјоделство, шумарство и водостопанство, Министерство за образование и наука и Министерството за финансии користеле надворешни услуги за конкретни набавки, додека Генералниот секретаријат на Владата и Министерство за политички систем и од-

носи меѓу заедниците ваквите услуги ги користеле во повеќе постапки. Во изборот на физичко или правно лице за консултантски услуги за јавни набавки, само Министерство за политички систем и односи меѓу заедниците применило транспарентен процес на избор, односно спровел постапка за јавна набавка. Од добиените одговори од владините институции може да се констатира дека само Владата и министерствата за финансии и за образование и наука внимавале на потенцијалниот судир на интереси на овие физички или правни лица, и само таму се барало потпишување изјави за непостоење на судир на интереси во постапките за јавни набавки во чие спроведување учествувале. Изјава за доверливост на информациите, пак, до коишто доаѓаат во постапките за јавни набавки во чие спроведување учествувале потпишале ангажираните лица од Владата и од Министерството за финансии.

Разликите во однос на бројот на вработените и обемот на работата се уште поголеми кај единиците на локалната самоуправа. Притоа, половина од општините имаат по само едно лице за јавни набавки. Тоа што само едно лице во општината, во согласност со систематизацијата, е задолжено да извршува долга листа на обврски што ги наметнува Законот за јавните набавки, недвосмислено говори дека во процесот се вклучуваат и други вработени со дискутабилно знаење и посветеност во работењето, што само по себе носи дополнителни ризици.

Гледано од аспект на бројот на вработени, очекувано, на локално ниво со најмногу вработени задолжени за јавни набавки е Градот Скопје со 12 вработени, потоа се Охрид и Бутел со по 7 вработени, следуваат Битола, Кавадарци и Зелениково со по 6 вработени, па Карпош и Желино со по 5 вработени итн. Бројот на постапки за јавни набавки во 2021 година во единиците на локална самоуправа се движи од 2 во Арачиново, каде што има само еден вработен, до 188 постапки во Битола, со 6 вработени.

Рангирањето на единиците на локалната самоуправа според обемот на работа на лицата задолжени за јавни набавки направено со вкрстување на два параметри (просечен годишен број постапки и просечна вредност на договорите на ниво на еден вработен задолжен за јавни набавки) покажува дека најголем обем на работа имале вработените во Општина Крива Паланка, каде што има само едно лице за јавни набавки, а во 2021 година се спроведени 87 тендери со вредност од 2,6 милиони евра. На дното на табелата според обврските во однос на јавните набавки е Општина Зелениково, каде што има 6 лица за јавни набавки, што значи годишно се спроведуваат по 3 тендери по вработен и вредност на договорите од 38 илјади евра по вработен годишно. Она што е најапсурдно е дека ниту еден од шесте вработени во Општина Зелениково нема положено испит за лице за јавни набавки.

Табеларниот приказ што следи покажува отсуство на јасни параметри за соодветниот број вработени во единиците на локалната самоуправа и укажува на апсурдни и неверојатни состојби.

Ранг-листа на ЕЛС според обемот на работа во јавните набавки

Ранг	Општини	Број на вработени	Број на постапки по вработен	Вредност на договорите по вработен во евра
1	Крива Паланка	1	87	2.601.147
2	Липково	1	46	2.458.198
3	Аеродром	2	41	2.595.456
4	Петровец	1	51	1.723.764
5	Ѓорче Петров	2	38	1.897.759
6	Гостивар	2	31	3.981.895
7	Македонска Каменица	1	43	1.198.190
8	Пробиштип	1	69	905.295
9	Валандово	1	36	1.390.388
10	Берово	1	56	789.867
11	Дебар	1	36	975.409
12	Гази Баба	3	24	2.783.877
13	Штип	3	26	2.158.087
14	Делчево	1	47	764.185
15	Куманово	4	31	1.558.296
16	Новаци	1	72	678.703
17	Тетово	3	27	1.730.369
18	Битола	6	31	1,063,860
19	Богданци	1	29	1.250.284
20	Кочани	3	31	1.050.810
21	Велес	4	39	722.654
22	Дебрца	1	46	595.593
23	Босилово	1	52	506.594
24	Центар	4	20	2.341.005

25	Карбинци	1	31	872.239
26	Могила	1	34	658.565
27	Маврово и Ростуше	1	34	525.441
28	Виница	1	24	883.687
29	Гевгелија	2	21	951.941
30	Прилеп	3	16	1.563.676
31	Илинден	2	15	1.756.163
32	Радовиш	3	25	658.874
33	Чашка	2	40	362.613
34	Кривогаштани	1	33	384.508
35	Кавадарци	6	19	904.976
36	Струга	4	18	972.444
37	Долнени	1	25	535.797
38	Свети Николе	2	35	364.128
39	Град Скопје	12	12	3.861.099
40	Дојран	1	22	498.710
41	Лозово	1	25	411.135
42	Ранковце	1	32	307.368
43	Василево	1	19	634.675
44	Чаир	4	18	691.820
45	Карпош	5	22	430.532
46	Кисела Вода	4	14	833.919
47	Кратово	1	22	397.996
48	Росоман	1	23	379.264
49	Неготино	3	19	406.541
50	Старо Нагоричане	1	22	363.325
51	Боговиње	1	13	692.271
52	Врапчиште	2	10	931.703
53	Пехчево	1	21	258.520
54	Сарај	3	6	885.045
55	Кичево	4	10	676.172

56	Струмица	4	14	489.362
57	Ресен	2	19	291.129
58	Ново Село	1	17	341.860
59	Брвеница	1	13	487.459
60	Пласница	1	18	273.136
61	Чучер Сандево	1	12	494.061
62	Охрид	7	12	436.963
63	Крушево	2	19	162.064
64	Чешиново-Облешево	1	16	283.033
65	Македонски Брод	1	14	347.779
66	Градско	2	13	376.120
67	Зрновци	1	17	160.518
68	Јегуновце	1	16	161.422
69	Центар Жупа	1	16	165.383
70	Шуто Оризари	1	13	287.980
71	Демир Капија	3	14	172.035
72	Вевчани	1	14	138.622
73	Сопиште	2	15	129.561
74	Студеничани	2	5	376.838
75	Бутел	7	9	292.348
76	Конче	2	9	233.863
77	Демир Хисар	2	10	136.349
78	Желино	5	6	229.300
79	Теарце	3	7	55.182
80	Арачиново	1	2	82.504
81	Зелениково	6	3	37.628

Иако Законот за јавните набавки им налага на институциите да имаат сертифицирано лице за јавни набавки, истражувањето покажа дека шест општини не ја почитуваат оваа законска обврска. Покрај Општина Зелениково, на оваа листа се и општините Лозово, Кичево, Ново Село, Пласница и Шуто Оризари.

Во однос на користењето услуги на надворешни физички и/или правни лица за спроведување на постапките за јавни набавки, истражувањето покажува дека 14 единици на локалната самоуправа користеле такви услуги. Притоа, општините Гази Баба, Центар, Струмица и Ресен ги користеле услугите на надворешни лица за конкретни постапки за јавни набавки, додека, пак, во општините Аеродром, Арачиново, Ѓорче Петров, Кисела Вода, Лозово, Неготино, Новаци, Свети Николе, Шуто Оризари и во Градот Скопје ангажманот не се однесувал на конкретен тендер.

Ниту една институција не применила транспарентна и формална процедура за избор на овие физички или правни лица.

Во однос на управувањето со судирот на интереси, од 14 единици на локалната самоуправа, само четири (Гази Баба, Неготино, Ресен и Струмица) доставија информација дека ангажираните физички и/или правни лица потпишале изјава за непостоење на судир на интереси во постапките за јавни набавки во чие спроведување учествувале. Во однос, пак, на изјавата за доверливост на информациите до кои доаѓаат во постапките за јавни набавки во чие спроведување учествувале сите се изјаснија дека немало потреба од такво нешто и дека пристапот до информации кои ги имале овие лица бил ограничен. Имајќи го сето ова предвид, оваа пракса на единиците на локалната самоуправа во спроведувањето на постапките за јавни набавки да ангажираат надворешни лица без јасни процедури доведува до зголемување на ризикот од коруптивни дејства.

Анализата на податоците покажа дека недостигот од законска регулатива при користење услуги на надворешни физички и/или правни лица за спроведување на постапките за јавни набавки негативно влијае врз спроведување на постапките за јавни набавки кај единиците на локалната самоуправа, министерствата и Владата на РСМ бидејќи начинот на којшто се избираат тие и недостигот од критериуми не гарантира дека тие соодветно ќе ги спроведат постапките за јавни набавки.

Имајќи ги предвид наодите до коишто се дојде низ ова истражување, потребно е на ниво на централна и на локална власт, во зависност од обемот на јавни набавки на институцијата, да се дефинира минимумот кадар со којшто треба да се располага како своевидна гаранција дека институцијата ги има потребните административни капацитети. Воедно, потребно е да се изготват јасни насоки и да се донесат процедури за користењето услуги на надворешни физички и/или правни лица за спроведување на постапките за јавни набавки.

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. 37 : (јули–декември 2021 год.). - Скопје : Центар за граѓански комуникации, 2022. - 49, 31 стр. : граф. прикази ; 23 см

Насл. стр. на припечатениот текст: Monitoring of public procurements : report no. 37 : (July–December 2021) / translation from macedonian to english Katerina Dimishkovska. - Обата текста меѓусебно печатени во спротивни насоки. - Текст на мак. и англ. јазик

ISBN 978-608-4974-14-7

а) Локална самоуправа -- Јавни набавки -- Мониторинг -- Македонија -- 2021 -- Извештаи

COBISS.MK-ID 58163973