ЈУЛИ - ДЕКЕМВРИ 2015

# 26 ИЗВЕШТАЈ

# од МОНИТОРИНГОТ на ЈАВНИТЕ НАБАВКИ во РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА

USAID FROM THE AMERICAN PEOPLE

FOUNDATION OPEN SOCIETY MACEDONIA / ФОНДАЦИЈА ОТВОРЕНО ОПШТЕСТВО МАКЕДОНИЈА

Center for Civil Communications
Центар за граѓански комуникации

# 26

# ИЗВЕШТАЈ ОД МОНИТОРИНГОТ НА ЈАВНИТЕ НАБАВКИ ВО РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА

ЈУЛИ-ДЕКЕМВРИ 2015

СКОПЈЕ, АПРИЛ 2016 ГОДИНА

**Мониторинг на процесот на јавни набавки во РМ**
26 извештај, јули-декември 2015

Издава:
**Центар за граѓански комуникации**

Лектура:
**Татјана Б. Ефтимоска**

Ликовно – графичко обликување:
**Бригада дизајн**

Печати:
**Пропоинт**

Тираж:
**250 примероци**

Бесплатен/некомерцијален тираж

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

35.073.53:005.584.1(497.7)”2015”(047)

ДВАЕСЕТ и шестти
26 Извештај од мониторингот на јавните набавки во Република Македонија : јули - декември 2015. - Скопје : Центар за граѓански комуникации, 2016. - 46, 46 стр. : граф. прикази ; 23 см

Насл. стр. на припечатениот текст: 26 Report from monitoring of public procurements in the Republic of Macedonia : July - December 2015. - Обата текста меѓусебно печатени во спротивни насоки. - Текст на мак. и англ. јазик

ISBN 978-608-4709-37-4
1. Гл. ств. насл.
а) Јавни набавки - Мониторинг - Македонија - 2015 - Извештаи
COBISS.MK-ID 10123085

Овој извештај е овозможен со поддршка од американскиот народ преку Агенцијата на САД за меѓународен развој (УСАИД) во рамки на Проектот на УСАИД за граѓанско општество. Содржината на публикацијата е одговорност на Фондацијата Отворено општество - Македонија и на Центарот за граѓански комуникации и не ги изразува ставовите на УСАИД или на Владата на Соединетите Американски Држави.

# СОДРЖИНА:


5 КЛУЧНИ НАОДИ И ПРЕПОРАКИ

8 ЦЕЛИ И МЕТОДОЛОГИЈА

10 ДЕТАЛЕН ИЗВЕШТАЈ ОД МОНИТОРИНГОТ НА ЈАВНИТЕ НАБАВКИ

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

37 АНАЛИЗА НА ПОСТАПКИТЕ ПРЕД ДРЖАВНАТА КОМИСИЈА ЗА ЖАЛБИ ПО ЈАВНИТЕ НАБАВКИ ЗА ПЕРИОДОТ ЈАНУАРИ-ДЕКЕМВРИ 2015 ГОДИНА

# КРАТЕНКИ:

| | |
|---|---|
| **БЈН** | Биро за јавни набавки |
| **ДКЖЈН** | 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 |
| **ЦГК** | Центар за граѓански комуникации |

# КЛУЧНИ НАОДИ И ПРЕПОРАКИ

НАОДИ ОД ИСТРАЖУВАЊЕТО НА 254 ФИРМИ ЗА НИВНОТО ИСКУСТВО ВО ЈАВНИТЕ НАБАВКИ:

- ДВАТА НАЈЧЕСТИ ПРОБЛЕМИ СО КОИ СЕ СООЧУВААТ ФИРМИТЕ СЕ НАЈНИСКАТА ЦЕНА КАКО ЕДИНСТВЕН КРИТЕРИУМ ЗА ДОДЕЛУВАЊЕ НА ДОГОВОРИТЕ ЗА ЈАВНИ НАБАВКИ И ЗАДОЦНЕТОТО ПЛАЌАЊЕ ЗА ИЗВРШЕНИТЕ ДОГОВОРИ. ЗА НАЈНИСКАТА ЦЕНА КАКО ПРОБЛЕМ ВО ТЕНДЕРИТЕ СЕ ИЗЈАСНИЛЕ 52,4% ОД АНКЕТИРАНИТЕ ФИРМИ, А ЗА ЗАДОЦНЕТОТО ПЛАЌАЊЕ 39,4%.

- ИСПИТАНИТЕ ФИРМИ ЧЕКААТ ПРОСЕЧНО ПО 8 МЕСЕЦИ ЗА ДА ГИ ДОБИЈАТ ПАРИТЕ ПО РЕАЛИЗАЦИЈАТА НА ДОГОВОРИТЕ ЗА ЈАВНИ НАБАВКИ. ОВА ЗНАЧИ ЗГОЛЕМУВАЊЕ ОД ДВА МЕСЕЦИ НА ПРОСЕЧНОТО ВРЕМЕ НА ЧЕКАЊЕ ОД ПРЕД ГОДИНА И ПОЛОВИНА, КОГА ИЗНЕСУВАЛО 6 МЕСЕЦИ.

- ПОВЕЌЕ ОД 90% ОД ФИРМИТЕ СМЕТААТ ДЕКА НА ЕЛЕКТРОНСКИТЕ АУКЦИИ СЕ ПОСТИГНУВААТ НЕРЕАЛНО НИСКИ ЦЕНИ И СЕ ЗАНЕМАРУВА КВАЛИТЕТОТ НА НАБАВКИТЕ ВО ОДНОС НА НИВНАТА ЦЕНА.

- 79% ОД ИСПИТАНИТЕ ФИРМИ СМЕТААТ ДЕКА ИМА КОРУПЦИЈА ВО ЈАВНИТЕ НАБАВКИ, НО СО РАЗЛИЧНА ОЦЕНКА ЗА НИВОТО НА НЕЈЗИНАТА ПРИСУТНОСТ. НАЈГОЛЕМ ДЕЛ ОД ФИРМИТЕ, ОДНОСНО 37%, СМЕТААТ ДЕКА ВО ЈАВНИТЕ НАБАВКИ ЧЕСТО ИМА КОРУПЦИЈА, 10% ВЕЛАТ СЕКОГАШ, А 32% РЕТКО. САМО 21% ОД ФИРМИТЕ СЕ ИЗЈАСНИЛЕ ДЕКА ВО ЈАВНИТЕ НАБАВКИ НИКОГАШ НЕМА КОРУПЦИЈА.

- ДОМИНАНТЕН ДЕЛ ОД ИСПИТАНИТЕ ФИРМИ СЕ ИЗЈАСНИЛЕ ДЕКА ВО ТЕНДЕРИТЕ НА КОИ УЧЕСТВУВАЛЕ, ПОЧЕСТО ИЛИ ПОРЕТКО СВЕДОЧЕЛЕ НЕПОЧИТУВАЊЕ НА ЗАКОНОТ ЗА ЈАВНИ НАБАВКИ.

- ДУРИ 93% ОД ИСПИТАНИТЕ ФИРМИ НИКОГАШ ИЛИ РЕТКО СЕ ЖАЛАТ НА ТЕНДЕРИТЕ ВО КОИШТО УЧЕСТВУВААТ, ГЛАВНО ПОРАДИ ВИСОКИОТ НАДОМЕСТ ЗА ТРОШОЦИТЕ ВО ЖАЛБЕНАТА ПОСТАПКА И НЕДОВЕРБАТА КОН ДКЖЈН.

- ВО ПРЕДЛОЗИТЕ ЗА ИЗМЕНИ НА ЗАКОНОТ ЗА ЈАВНИ НАБАВКИ ДАДЕНИ ОД СТРАНА НА АНКЕТИРАНИТЕ ФИРМИ, ДОМИНИРААТ БАРАЊАТА ЗА УКИНУВАЊЕ НА ПРИМЕНАТА НА КРИТЕРИУМОТ „НАЈНИСКА ЦЕНА“ И ЗА ВОВЕДУВАЊЕ НА КРИТЕРИУМОТ „ЕКОНОМСКИ НАЈПОВОЛНА ПОНУДА“.

НАОДИ ОД МОНИТОРИНГОТ НА ЈАВНИТЕ НАБАВКИ:

- СТРУЧНИТЕ ЛИЦА КОИ ГИ АНГАЖИРАЛ СОВЕТОТ ЗА ЈАВНИ НАБАВКИ ПРИ ДАВАЊЕТО СОГЛАСНОСТИ ЗА ТЕНДЕРИТЕ ВО 2015 ГОДИНА ГИ ЧИНЕЛЕ ИНСТИТУЦИИТЕ ВКУПНО 2,2 МИЛИОНИ ЕВРА. ЗА ГОЛЕМИНАТА НА ОВОЈ ИЗНОС ГОВОРИ ПОДАТОКОТ ДЕКА НАД 60 ОПШТИНИ ВО РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА ГОДИШНО ЗА ЈАВНИ НАБАВКИ ИМААТ НА РАСПОЛАГАЊЕ ПОМАЛКУ ОД 2 МИЛИОНИ ЕВРА. ВИСОКИТЕ ТРОШОЦИ ШТО СЕ ГЕНЕРИРААТ СО АНГАЖИРАЊЕ НА СТРУЧНИТЕ ЛИЦА НЕ СЕ ОПРАВДАНИ, СО ОГЛЕД НА ЕФЕКТИТЕ ВО ОДНОС НА КОНКУРЕНЦИЈАТА НА ТЕНДЕРИТЕ.

- СЕКОЈ ЧЕТВРТИ МОНИТОРИРАН ТЕНДЕР Е СО ЕДЕН ПОНУДУВАЧ. НИСКОТО НИВО НА КОНКУРЕНЦИЈА ДОПОЛНИТЕЛНО Е НАРУШЕНО СО ИСКЛУЧУВАЊЕ НА ФИРМИТЕ ОД ЕВАЛУАЦИЈА.

- ВО 2015 ГОДИНА СЕ СКЛУЧЕНИ ДОГОВОРИ ЗА ЈАВНА НАБАВКА БЕЗ ОБЈАВУВАЊЕ ОГЛАС ВО ВКУПНА ВРЕДНОСТ ОД 29 МИЛИОНИ ЕВРА. ВРЕДНОСТА НА ОВИЕ ДОГОВОРИ Е ЗА РЕЧИСИ ПОЛОВИНА ПОМАЛА ОД 2014 ГОДИНА. НАЈГОЛЕМИОТ ДОГОВОР СКЛУЧЕН СО ПРЕГОВАРАЊЕ БЕЗ ПРЕТХОДНО ОБЈАВУВАЊЕ ОГЛАС Е АНЕКС-ДОГОВОРОТ ЗА ИЗГРАДБА НА ОБЈЕКТОТ ГРАДСКА КУЌА, ВО ВРЕДНОСТ ОД 3,2 МИЛИОНИ ЕВРА.

- ВКУПНО ВО 2015 ГОДИНА, ПОНИШТЕНИ СЕ 19,9% ОД ПОСТАПКИТЕ ЗА ЈАВНИ НАБАВКИ. НАЈЧЕСТА ПРИЧИНА ЗА ПОНИШТУВАЊЕ НА ТЕНДЕРИТЕ Е ПОРАДИ ТОА ШТО НЕ Е ПОДНЕСЕНА НИТУ ЕДНА ПОНУДА.

## НАОДИ ОД ЖАЛБЕНАТА ПОСТАПКА ПРЕД ДРЖАВНАТА КОМИСИЈА ЗА ЖАЛБИ ПО ЈАВНИ НАБАВКИ ЗА ПЕРИОДОТ ЈАНУАРИ-ДЕКЕМВРИ 2015 ГОДИНА

- ЗА ПОВЕЌЕ ОД 18 ИЛЈАДИ СПРОВЕДЕНИ ТЕНДЕРИ ВО 2015 ГОДИНА, ДОСТАВЕНИ СЕ САМО 523 ЖАЛБИ, ШТО УПАТУВА НА ИСКЛУЧИТЕЛНО МАЛ ПРОЦЕНТ НА ОБЖАЛЕНИ ПОСТАПКИ ЗА ЈАВНИТЕ НАБАВКИ ОД САМО 2,8%. ПРИТОА, 43,6% ОД ЖАЛБИТЕ СЕ УСВОЕНИ, А ОДБИЕНИ СЕ 37,3% ОД ВКУПНО ПРИМЕНИТЕ ЖАЛБИ.

- ДОМИНАНТЕН ДЕЛ ИЛИ, ПОТОЧНО, 67% ОД ЖАЛБИТЕ СЕ ДОСТАВЕНИ ПРОТИВ ОДЛУКИТЕ ЗА ИЗБОР НА НАЈПОВОЛНА ПОНУДА. СЛЕДНИТЕ ПОЗНАЧАЈНИ ПРИЧИНИ ЗА ДОСТАВУВАЊЕ НА ЖАЛБИТЕ СЕ ОДНЕСУВАЛЕ НА ТЕНДЕРСКАТА ДОКУМЕНТАЦИЈА (10%) И НА ОДЛУКИТЕ ЗА ПОНИШТУВАЊЕ НА ПОСТАПКИТЕ (9%).

# 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, којшто е регулиран со Законот за јавни набавки. Целта на анализата е да оцени како се спроведува процесот на јавни набавки во светлина на новиот Закон за јавните 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 потрошените средства кај набавките.

Мониторингот на јавните набавки од ноември 2008 година до јуни 2014 година се спроведуваше врз основа на примерок на постапки за јавни набавки на квартално ниво, а од втората половина на 2014 година се прави на шестмесечен период, врз основа на следење на примерок од 60 случајно избрани постапки за јавни набавки. Мониторингот започнува од објавите на повиците во „Службен весник“ и на Електронскиот систем за јавни набавки (ЕСЈН), преку присуство на мониторите 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 ЕСЈН и преку барања за слободен пристап до информациите од јавен карактер. Дел од параметрите во мониторингот (број, удел и структура на поништени постапки, вредност на склучени договори за јавни набавки преку одредени видови на постапки и сл.) се следат преку обработка на сите податоци доставени до ЕСЈН.

Анализата во овој извештај е направена врз основа на мониторинг на избран примерок од 60 постапки на договорни органи на централно ниво, чиешто јавно отворање на понудите се одвиваше во периодот јули-декември 2015

година. Сепак, најголем дел од наодите содржат и податоци за цела 2015 година, интегрирајќи ги наодите од мониторингот спроведен и во првото полугодие од 2015 година. Дел од податоците се обезбедени и преку обработка на податоците достапни на Електронскиот систем за јавни набавки.

Покрај резултатите од редовниот мониторинг на јавните набавки во земјава, во овој извештај се наоѓа и анализата на резултатите од редовното истражување на фирмите за нивното искуство при учеството на постапките за јавни набавки. Анкетата е спроведена меѓу 254 фирми од сите поголеми градови од земјата, во периодот од ноември 2015 до јануари 2016 година.

Дополнително, во овој извештај е поместена и анализа на постапките пред Државната комисија за жалби по јавните набавки за периодот јули-декември 2015 година. Податоците за оваа анализа се обезбедени преку обработка на вкупниот број жалби доставени до ДКЖЈН како и донесените решенија, објавени на веб-страницата на надлежната институција во анализираниот период.

# ДЕТАЛЕН ИЗВЕШТАЈ ОД КВАРТАЛНИОТ МОНИТОРИНГ НА ЈАВНИТЕ НАБАВКИ

- СТРУЧНИТЕ ЛИЦА КОИ ГИ АНГАЖИРАЛ СОВЕТОТ ЗА ЈАВНИ НАБАВКИ ПРИ ДАВАЊЕТО СОГЛАСНОСТИ ЗА ТЕНДЕРИТЕ ВО 2015 ГОДИНА ГИ ЧИНЕЛЕ ИНСТИТУЦИИТЕ ВКУПНО 2,2 МИЛИОНИ ЕВРА. ЗА ГОЛЕМИНАТА НА ОВОЈ ИЗНОС ГОВОРИ ПОДАТОКОТ ДЕКА НАД 60 ОПШТИНИ ВО РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА ГОДИШНО ЗА ЈАВНИ НАБАВКИ ИМААТ НА РАСПОЛАГАЊЕ ПОМАЛКУ ОД 2 МИЛИОНИ ЕВРА. ВИСОКИТЕ ТРОШОЦИ ШТО СЕ ГЕНЕРИРААТ СО АНГАЖИРАЊЕ НА СТРУЧНИТЕ ЛИЦА НЕ СЕ ОПРАВДАНИ, СО ОГЛЕД НА ЕФЕКТИТЕ ВО ОДНОС НА КОНКУРЕНЦИЈАТА НА ТЕНДЕРИТЕ. ВО ПРИЛОГ НА ОВАА ОЦЕНКА ОДАТ НИЗА ПРИМЕРИ ОД МОНИТОРИРАНИТЕ ПОСТАПКИ ЗА ЈАВНИ НАБАВКИ.

Импликацијата од работата на Советот за јавни набавки ја отсликуваат неколку мониторирани постапки. Една од нив е набавката од мала вредност која се однесуваше на компјутерска опрема (2 лаптоп компјутери, 1 десктоп компјутер и надворешен хард диск) со проценета вредност од 66.600 денари без ДДВ. Според Законот за јавните набавки, договорниот орган бил должен да побара согласност за карактеристиките што ги користел во техничката спецификација (член 36-а став 1 од Законот за јавни набавки). За оваа цел, до Советот за јавни набавки биле доставени две барања. На првото е добиено негативно мислење, додека, пак, на второто е дадена согласност за тендерот. Според Тарифникот за висината на надоместокот за дадено стручно мислење (стручно мислење за постапка до 5.000 евра), произлегува дека овие две барања ја чинеле институцијата вкупно 8.400 денари.

На овој начин, обврската за барање согласност од Советот за јавни набавки ги зголемила

трошоците за оваа набавка за 12,6% од вредноста на опремата што се набавувала. Притоа, давајќи согласност за тендерот, стручните лица оцениле дека техничката спецификација е добра и дека прецизно го опишува производот, но без да упатат на конкретно производство и на тоа дека спецификацијата обезбедува услови за фер и вистинска конкуренција. Сепак, и покрај ваквото мислење на Советот за јавни набавки, на тендерот е добиена само една понуда, односно изостанала конкуренцијата која стручните лица сметале дека ќе ја има со оглед на дефинираната спецификација. Произлегува дека времето и парите потрошени за добивање на согласноста биле залудни. Ова е само еден пример дека финансиските импликации од трошоците што се плаќаат за стручните мислења се најочигледни кај малите набавки (тендери до 5.000 евра), но токму нивниот број е најдоминантен. Во 2015 година, од вкупно спроведени 18.469 тендери, дури 45%, односно 8.393, се т.н. мали набавки со проценета вредност до 5.000 евра.

Ефектите од работата на Советот за јавни набавки изостануваат и кај големите тендери, како што е примерот со мониторираната набавка на нафтени деривати за задолжителни резерви со проценета вредност од 5,3 милиони евра. Во овој случај, договорниот орган морал да побара согласност од Советот за јавни набавки, бидејќи не можел да докаже дека постојат најмалку 5 производители на нафтени деривати во Република Македонија и пет производители на пазарите во странство (член 36-а став 1 од Законот за јавни набавки). Во оваа постапка е побарана согласност од Советот и во однос на користените критериуми за утврдување способност на понудувачите. Согласноста врз оваа основа е побарана затоа што договорниот орган не можел да докаже дека најмалку шест компании на пазарот на Република Македонија ги исполнуваат условите што се поставени за оценување на способноста на понудувачите. Советот ја дал согласноста за спроведување на овој тендер по двете основи.

Ваквата состојба е апсурдна бидејќи е општо познато дека во земјата не ни постојат пет производители на нафтени деривати. Со оглед на тоа што во Македонија постои само еден производител на нафтени деривати, произлегува дека потребата од барање согласност од Советот е неизбежна. Воедно, во земјава не постојат ниту 6 компании кои ги исполнуваат критериумите за утврдување способност поставени во овој тендер, а одобрени од стручните лица на Советот за јавни набавки:

- минимум просечен годишен обрт во висина од 20.000.000,00 денари во последната финансиска година;
- да има најмалку 5 сопствени или изнајмени технички исправни цистерни за транспорт на нафта и нафтени деривати, во согласност со важечката законска регулатива во Република Македонија;
- минимум 3 склучени договори за испорака на течни горива извршени во последните три години, со поединечна вредност не помала од 1.500.000 денари;
- да обезбеди сопствени и/или изнајмени акцизни резервоарски капацитети за предметниот нафтен дериват и
- нафтениот дериват предмет на јавната набавка задолжително мора да биде во согласност со спецификациите за предметното гориво наведени во важечкиот Правилник за квалитетот на течните горива во Република Македонија (Службен весник

на Република Македонија бр.88/2007, 91/2007, 97/2007, 105/2007, 157/2007, 15/2008, 78/2008, 156/2008 и 81/2009) и стандардот: МКС ЕН 590:2007 кор.мк усвоен од Институтот за стандардизација на Република Македонија, „или еквивалентно" согласно член 33 став 2 алинеја 1 од ЗЈН.

Во текот на 2015 година се спроведени над 400 тендери за набавка на нафта и нафтени деривати, што значи дека за сите нив морало да се бара претходна согласност, со што непотребно е направено административно и финансиско оптоварување на институциите. Ваквата состојба наметнува потреба од јасно издвојување на набавките за кои се знае дека не постојат македонски производители, со цел нивно исклучување од обврската за барање согласност.

Од мониторираните постапки, значаен е да се издвои и примерот за набавка на теренско моторно возило во вредност од 1,6 милиони денари. И во оваа постапка договорниот орган морал да побара согласност од Советот за јавни набавки, бидејќи не можел да докаже дека постојат најмалку пет производители на теренски возила во Република Македонија и пет производители на пазарите во странство (член 36-а став 1 од Законот за јавни набавки). Според добиената документација, две од трите стручни лица оцениле дека техничката спецификација е доволно прецизна за да го опише предметот на набавката без да упатува на конкретно производство, изведба, трговска марка или специфично потекло на возилото. Советот ја дал побараната согласност, но и покрај големиот број трговци со возила, на овој тендер е доставена само една понуда. На овој начин повторно се отвора прашањето за смислата на побараната согласност со која не се обезбедила ни минимална конкуренција, која би можела да се очекува во нормални пазарни услови.

Отсуството на ефектот од работата на Советот за јавни набавки е јасно видлив и во мониторираната набавката за аудио и видеоопрема во вредност од 917.513 денари со вклучен ДДВ. Во овој тендер е почитувана обврската на Советот за јавни набавки, при одлучување за давање согласност по вторпат во постапка со барање за прибирање понуди, да мора да даде согласност со конкретни инструкции за договорниот орган за тоа што треба да се смени во тендерската документација пред да се објави огласот за јавната набавка. Оттука, во своето второ решение за оваа јавна набавка, Советот ги поддржал забелешките дадени од сите три стручни лица и му укажал на договорниот орган дека пред да ја спроведе постапката, мора да ја смени тендерската документација во согласност со дадените забелешки. Анализата на документацијата и решенијата на Советот укажува дека институцијата која ја набавувала аудио и видеоопремата не постапила во однос на решението. Притоа, едно од барањата кое е повторено во двете решенија е дека набавката мора да биде делива за различните видови опрема. Но договорниот орган не го испочитувал ниту ова барање и тендерот е објавен како целина. Во постапката е доставена една понуда и со единствениот понудувач е склучен договор во вредност од 777.554 денари без ДДВ, што е за 122% повеќе од проценетата вредност наведена во огласот за јавна набавка (350.000 денари). Овој случај, меѓу другото, отвора едно значајно прашање околу контролата на почитувањето на законски пропишаните обврски во однос на СЈН, односно околу тоа кој ги контролира институциите дали во сите законски пропишани случаи ја бараат потребната

согласност и кога ќе ја побараат, дали постапуваат по решенијата на СЈН.
Дека добиената согласност од Советот за јавни набавки за техничката спецификација, како и за критериумите за утврдување на способноста на понудувачите не значи и дека конкуренцијата е обезбедена, говори и мониторираниот тендер за набавка на 8 восочни фигури со проценета вредност од 4 милиони денари. Имено, и покрај добиената согласност по двете основи која вкупно чинела 18.900 денари, музејот што ги набавуваше восочните фигури не доби ниту една понуда, по што тендерот беше поништен.

Ова се само неколку примери од постапките за јавни набавки кои беа предмет на мониторинг. Но, гледано на ниво на сите јавни набавки спроведени во Република Македонија во 2015 година, во согласност со обезбедените податоци преку Законот за слободен пристап до информации од јавен карактер, во 2015 година биле доставени вкупно 19.475 барања за согласност до СЈН.
Гледано од финансиски аспект, пак, побараните согласности ги чинеле институциите 135,4 милиони денари, односно 2,2 милиони евра, што е исклучително висока сума за финансирање на оваа законски воведена обврска.

## Доставени барања за согласност до Советот за јавни набавки

| Период | Број на огласи за јавни набавки | Број на побарани согласности | Вредност на трошоците платени на Советот за јавни набавки (во евра) |
|---|---|---|---|
| јануари-јуни 2015 | 8.657 | 10.362 | 1.207.626 |
| јули-декември 2015 | 9.812 | 9.113 | 993.162 |
| Вкупно 2015 | 18.469 | 19.475 | 2.200.788 |

Во однос на донесените решенија на Советот, соодносот меѓу позитивно одлучените и дадените негативни мислења изнесува 50,3% : 49,7%. Конкретно, за 9.795 барања Советот одлучил позитивно, а за 9.680 барања не е дадена согласност.

## Структура на изразените мислења на Советот за јавни набавки

| Период | Број на дадени согласности | Број на негативни мислења |
|---|---|---|
| јануари-јуни 2015 | 5.054 | 5.308 |
| јули-декември 2015 | 4.741 | 4.372 |
| Вкупно 2015 | 9.795 | 9.680 |

ПРЕПОРАКА: ЗА ДА СЕ СТИМУЛИРА КОНКУРЕНЦИЈАТА, ОСТАНУВА ПОТРЕБАТА ОД НЕКОЛКУ ПОЗНАЧАЈНИ ИЗМЕНИ НА ЗАКОНОТ ЗА ЈАВНИТЕ НАБАВКИ. СЕКАДЕ ВО ЧЛЕНОТ 36-А, СТАВ (1) ОД ЗЈН, ЗБОРОТ „ПРОИЗВОДИТЕЛИ" ДА СЕ ЗАМЕНИ СО „ЕКОНОМСКИ ОПЕРАТОРИ". ВО ЧЛЕНОТ 36-А, СТАВ (1), АЛИНЕЈА (1) СВРЗНИКОТ „И" ОД ОДРЕДБАТА „ТРИ ПРОИЗВОДИТЕЛИ НА ПАЗАРОТ ВО РМ И ТРИ ПРОИЗВОДИТЕЛИ НА ПАЗАРИТЕ ВО СТРАНСТВО" ДА СЕ ЗАМЕНИ СО „ИЛИ". СО ОВИЕ ИЗМЕНИ ЌЕ СЕ СОЗДАДАТ ПРЕДУСЛОВИ ЗА РЕАЛНО СПРОВЕДУВАЊЕ НА ИСТРАЖУВАЊЕТО НА ПАЗАРОТ, А НЕ САМО ФОРМАЛНО, КОЕ ПО ПРАВИЛО ЗАВРШУВА НЕУСПЕШНО И ПО НЕГО СЕ ДОСТАВУВА БАРАЊЕ ЗА СОГЛАСНОСТ ДО СОВЕТОТ ЗА ЈАВНИ НАБАВКИ. ПОНАТАМУ, ЗА ДА СЕ НАМАЛИ АДМИНИСТРАТИВНОТО И ФИНАНСИСКОТО ОПТОВАРУВАЊЕ, ПОТРЕБНА Е ИЗМЕНА НА ЗЈН ВО НАСОКА НА ВОВЕДУВАЊЕ РЕШЕНИЕ СО КОЕ КОГА ДОГОВОРНИОТ ОРГАН ЌЕ ДОСТАВИ ДО СОВЕТОТ ЗА ЈАВНИ НАБАВКИ ДОКАЗ ДЕКА ПОСТАПИЛ ПО ПРЕПОРАКИТЕ ВО СЛУЧАИТЕ КОГА НЕ МУ Е ДАДЕНА СОГЛАСНОСТ, ТОГАШ СОВЕТОТ ПО АВТОМАТИЗАМ ДА МУ ДАДЕ СОГЛАСНОСТ ЗА СООДВЕТНАТА НАБАВКА, БЕЗ ДОПОЛНИТЕЛНО АНГАЖИРАЊЕ СТРУЧНИ ЛИЦА (ЧЛЕН 14 ОД ЗЈН).

- СЕКОЈ ЧЕТВРТИ МОНИТОРИРАН ТЕНДЕР Е СО ЕДЕН ПОНУДУВАЧ. НИСКОТО НИВО НА КОНКУРЕНЦИЈА ДОПОЛНИТЕЛНО Е НАРУШЕНО СО ИСКЛУЧУВАЊЕ НА ФИРМИТЕ ОД ЕВАЛУАЦИЈА.

Конкуренцијата во постапките за јавни набавки и во второто полугодие од 2015 година остана на ниското ниво евидентирано во првото полугодие од годината. Задоволително ниво на конкуренција, гледано на годишно ниво, е евидентирано само во половина од мониторираните тендери. Во останатите постапки, кај 26% била доставена по 1 понуда, додека, пак, кај 20% низ директниот мониторинг (со присуство на јавните отворања на понудите) биле евидентирани по 2 понуди.

Ниското ниво на конкуренција дополнително се влошува низ понатамошниот тек на постапката, односно со исклучување на понудувачите од евалуацијата.

**Конкуренција на тендерите на полугодишно ниво***

| Период | Ниту еден учесник | 1 учесник | 2 учесници | 3 и повеќе учесници |
|---|---|---|---|---|
| јануари-јуни 2015 | 4% | 26% | 19% | 51% |
| јули-декември 2015 | 2% | 26% | 20% | 52% |
| Просек 2015 | 3% | 26% | 20% | 51% |

*Пресметките се направени врз основа на мониториран примерок во текот на 2015 година

Како пример може да се издвои набавка на услугата за осигурување на воздухоплови – внатрешно и меѓународно, со проценета вредност од 14,6 милиони денари, каде што, со согласност од Советот за јавни набавки, од понудувачите се бараа следниве услови за да ја докажат својата способност за тендерот:

- во последните три години да извршил осигурување на исти или слични ризици за најмалку три правни лица;
- да има реосигурително покритие од друштво за реосигурување кое има минимум кредитен рејтинг А+ утврден од Standard and Poor's;
- да има ангажирано (со договор за вработување или друг договор) стручен персонал квалификуван за проценка на штети од соодветната јавна набавка;
- список на набавувачи (референтна листа) за кои е извршена услуга осигурување за исти или слични ризици во последните три години, со наведување назив на набавувачот, период на важност на договорот за осигурување или година на испорачаната услуга, заедно со потврди од набавувачите за извршената услуга или со изјави потпишани од одговорното лице на економскиот оператор во случај кога економскиот оператор не е во можност да обезбеди потврди од причини вон негова контрола;
- потврда за реосигурување од реосигурителна компанија со минимален рејтинг А+ утврден од Standard and Poor's, во која ќе се наведе предметот на осигурување (авионите со регистарска ознака) од отворената постапка и бројот на отворената постапка, со клаузула "CUT THROUGHT", во оригинален примерок и со превод на македонски јазик и
- изјава дека економскиот оператор има ангажирано стручен персонал со прецизно наведување на бројот на лицата со образование и/или професионални квалификации на стручниот кадар квалификуван за проценка на штети адекватен на конкретната јавна набавка.

Добиени се две понуди, но комисијата за јавни набавки, по проверката на документацијата, оценила дека еден од понудувачите не ги исполнува условите во однос на референтната листа, потврда за реосигурување од реосигурителна компанија со минимален рејтинг А+ утврден од Standard and Poor's и изјава дека економскиот оператор има ангажирано стручен персонал.

Со оглед на тоа дека станува збор за голема осигурителна компанија, нејасно е зошто тие доставиле понуда во оваа постапка доколку не ги исполнувале критериумите за оценување на способноста, а доколку, пак, понудата им била неосновано исклучена, тогаш е нејасно зошто не е доставена жалба до Државната комисија за жалби по јавните набавки. Овие прашања му беа поставени и на исклучениот понудувач, но тие одбија да дадат одговор со образложение дека информациите биле доверливи.

Од мониторираните постапки, тендерот за набавка на 130 таблет компјутери е во групата со висока конкуренција од три понудувачи. Но и во оваа постапка, во текот на евалуацијата, две од трите добиени понуди се отфрлени и се оценети како неприфатливи. Едната понуда – затоа што не одговара на минимумот дефиниран во техничката спецификација, а втората – затоа што понудувачот не доставил сертификати со листа на стручен кадар за инсталирање и сервисирање од производителот на таблетите. Откако само една понуда е оценета како прифатлива, единствениот понудувач е пови-

кан да даде конечна цена. Понудувачот ја намалил конечната цена за 10% во однос на цената дадена на отворањето на понудите. Оваа цена, иако била над проценетата вредност на тендерот за 12%, е прифатена и договорот е склучен во вкупна вредност со вклучен ДДВ од 6,1 милион денари.

ПРЕПОРАКА:

**НАДЛЕЖНИТЕ ОРГАНИ ДА ИЗРАБОТАТ ДЕТАЛНА АНАЛИЗА ЗА ОЦЕНКА НА ЕФЕКТИТЕ И ЦЕЛИСХОДНОСТА ОД ВОВЕДУВАЊЕТО НА СОВЕТОТ ЗА ЈАВНИ НАБАВКИ КАКО ДОПОЛНИТЕЛЕН АДМИНИСТРАТИВЕН И ФИНАНСИСКИ ТОВАР ВО СИСТЕМОТ ЗА ЈАВНИ НАБАВКИ. ОЧИГЛЕДНО ДЕКА Е ПОТРЕБЕН ПОСИСТЕМСКИ ПРИСТАП ВО РЕШАВАЊЕТО НА ПРОБЛЕМОТ СО МАЛАТА КОНКУРЕНЦИЈА, СО ФОКУС ВРЗ НАМАЛУВАЊЕ НА РИЗИЦИТЕ ОД КОРУПЦИЈА КАКО ПРЕДУСЛОВ ЗА ВРАЌАЊЕ НА ЗАГУБЕНАТА ДОВЕРБА НА БИЗНИС-СЕКТОРОТ ВО ФЕР ИЗБОР НА НАЈДОБРАТА ПОНУДА ВО ТЕКОТ НА ТЕНДЕРИТЕ.**

- ВО 2015 ГОДИНА СЕ СКЛУЧЕНИ ДОГОВОРИ ЗА ЈАВНА НАБАВКА БЕЗ ОБЈАВУВАЊЕ ОГЛАС ВО ВКУПНА ВРЕДНОСТ ОД 29 МИЛИОНИ ЕВРА. ВРЕДНОСТА НА ОВИЕ ДОГОВОРИ Е ЗА РЕЧИСИ ПОЛОВИНА ПОМАЛА ОД 2014 ГОДИНА. НАЈГОЛЕМИОТ ДОГОВОР СКЛУЧЕН СО ПРЕГОВАРАЊЕ БЕЗ ПРЕТХОДНО ОБЈАВУВАЊЕ ОГЛАС Е АНЕКС-ДОГОВОРОТ ЗА ИЗГРАДБА НА ОБЈЕКТОТ ГРАДСКА КУЌА, ВО ВРЕДНОСТ ОД 3,2 МИЛИОНИ ЕВРА.

Падот на вредноста на договорите склучени преку нетранспарентната постапка со преговарање без претходно објавување на оглас започнат во 2014 година продолжи и во текот на 2015 година. Обработката на сите податоци доставени од институциите до Електронскиот систем за јавни набавки покажува дека во 2015 година, вкупно се склучени 951 договор за јавна набавка без претходно објавување оглас. Вредноста на овие договори изнесува 29 милиони евра и е за 48,6% помала од нивната вкупна вредност во 2014 година. Ова намалување на примената на оваа нетранспарентна постапка е директно резултат на обврската на институциите од Советот за јавни набавки да бараат согласност за примена на постапката со преговарање без претходно објавување оглас.

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

| Година | Број на склучени договори | Вредност на договорите во милиони евра | Годишна промена во вредноста |
|---|---|---|---|
| 2012 | 1.194 | 72,5 | +75,5% |
| 2013 | 1.491 | 97,3 | +34,2% |
| 2014 | 834 | 56,4 | -42,0% |
| 2015 | 951 | 29,0 | -48,6% |

Детален преглед на договорите е достапен на веб-страницата на ЦГК, opendata.mk

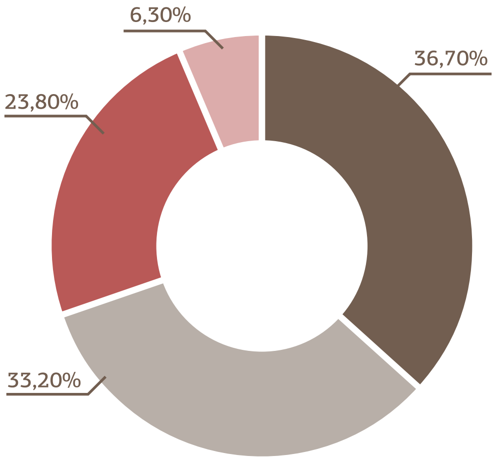
Гледано од аспект на причините за склучување на овие договори во 2015 година, вредносно на прво место се договорите склучени во случаите кога од технички или од уметнички причини, односно од причини врзани за заштита на ексклузивни права (патенти и сл.), договорот може да го изврши само одреден економски оператор. Врз оваа основа се склучени договори во вредност од 10,6 милиони евра, со што во вкупните директни договори имаат удел од 36,7%. Во оваа група припаѓаат договорите на Министерството за образование и наука за откуп на учебници за основно и средно образование и дополнителен дидактички и работен материјал за адаптираните учебници од странство за учебната 2015/2016 година, како и на Бирото за развој на образованието за преземање и адаптирање на наставните програми по математика, биологија, физика и хемија од VII до IX одделение од Меѓународниот центар за наставни програми на Кембриџ (Cambridge International Examinations) и промоција, дидактички насоки (обуки) и следење (мониторинг) на нивната примена во основните училишта во Република Македонија.

Втората најчесто користена причина за примена на постапката со преговарање без објавување на оглас е итната потреба од набавката, односно немањето време за спроведување постапка за јавна набавка. Врз оваа основа се склучени договори во вкупна вредност од 9,6 милиони евра, односно 33,2% од сите пари се потрошени преку оваа постапка.

Следен значен вредносен удел од 23,8% имаат анекс-договорите во вкупна вредност од 6,9 милиони евра. Во оваа група припаѓа и вредносно најголемиот договор склучен по овој основ за дополнителни работи за изградба на објектот Градска куќа, во вредност од 3,2 милиони евра.

**Структурата на договорите склучени преку постапка со преговарање без објавување на оглас во јануари-декември 2015 год**

- Од технички или уметнички причини
- Причини од крајна итност
- Анекс договори
- Останати причини




*Структурата на договорите склучени преку преговарање без претходно објавување на оглас е направена врз основа на детална обработка на 951 известување за склучен договор доставени до ЕСЈН

Како што може да се види од графичкиот приказ, останатите основи за примена на постапката со преговарање без претходно објавување на оглас вкупно учествуваат со 1,8 милиони евра, односно со удел од 6,3% од вкупно потрошените пари преку оваа постапка.

ПРЕПОРАКА:

**ДА СЕ ЗАДРЖИ ТРЕНДОТ НА НАМАЛУВАЊЕ НА ПРИМЕНАТА НА ПОСТАПКАТА СО ПРЕГОВАРАЊЕ БЕЗ ПРЕТХОДНО ОБЈАВУВАЊЕ НА ОГЛАС.**

- ВТОРОТО ПОЛУГОДИЕ ОД 2015 ГОДИНА БЕШЕ ПРОСЛЕДЕНО СО ЗГОЛЕМЕН БРОЈ ПОНИШТУВАЊА НА ПОСТАПКИТЕ ЗА ЈАВНИ НАБАВКИ НАСПРОТИ ПРВОТО ПОЛУГОДИЕ. ВО 2015 ГОДИНА ВКУПНО СЕ ПОНИШТЕНИ 19,9% ОД ПОСТАПКИТЕ ЗА ЈАВНИ НАБАВКИ. НАЈЧЕСТА ПРИЧИНА ЗА ПОНИШТУВАЊЕ НА ТЕНДЕРИТЕ Е ПОРАДИ ТОА ШТО НЕ Е ПОДНЕСЕНА НИТУ ЕДНА ПОНУДА.

Од 18.469 постапки за јавни набавки отпочнати во 2015 година, поништени се 3.673. Со оглед на тоа што дел од институциите ги доставуваат известувањата со задоцнување, не е исклучено овој број во следните месеци да се зголеми. Според податоците достапни на Електронскиот систем за јавни набавки во март 2015 година, произлегува дека уделот на поништените постапки во вкупно огласените изнесува 19,9%, што е за 3,1 процентен поен помалку од лани. Наспроти овој благ тренд на намалување на поништувањата, она што е загрижувачки е неповолната структура на поништувањата гледано од аспект на големината на тендерите.

Анализите покажуваат дека уделот на поништувањата на тендерите расте како што расте и нивната вредност. Па оттука, во набавки со вредност до 5.000 евра, уделот на поништени постапки изнесува 17,%, во набавките од 5.000 до 20.000 евра – од вкупно објавените поништени се 18,2%, додека, пак, во големите тендери над 20.000 евра за кои се применува отворена постапка, уделот на поништени постапки е дури 24,3%. Произлегува дека многу почесто се поништуваат поголемите отколку помалите тендери.

**Поништување на постапките по години**

| Година | Број на објавени огласи | Број на одлуки за поништување на постапките | Удел на поништени постапки |
|---|---|---|---|
| 2012 | 11.765 | 3.090 | 26,3% |
| 2013 | 18.787 | 3.478 | 18,5% |
| 2014 | 15.746 | 3.625 | 23,0% |
| 2015 | 18.469 | 3.673 | 19,9% |

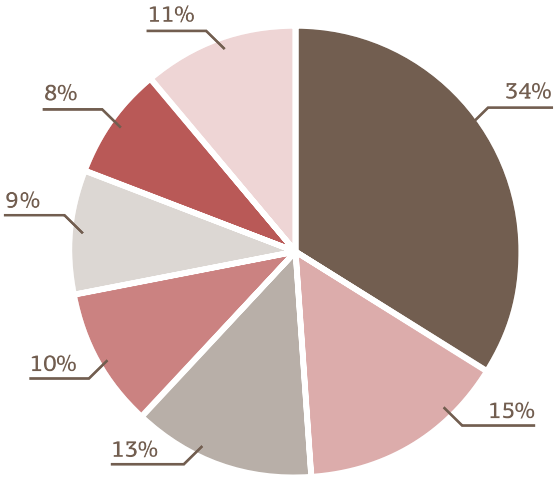
Гледано од аспект на причините за поништување на тендерите, доминантна е причината дека не е поднесена ниту една понуда – поради што се поништени 34% од поништените тендери.

вредноста на дадените понуди била повисока од проценетата вредност на набавката.

Во дури 9% од поништените постапки институциите констатирале битни пропусти во тендер-

## Структурата на причините за поништување на тендерите

- Ниту една понуда
- Ниту една прифатлива понуда
- Понудените цени се понеповолни од пазарните
- Ниту една соодветна понуда
- Тенд. документација содржи пропуст
- Битни повреди од ЗЈН
- Други основи




*Структурата на причините за поништување на тендерите е направена врз основа на обработка на 3.673 известувања за поништување на постапките доставени до ЕСЈН

Втора по застапеност причина за поништување е дека не е поднесена ниту една прифатлива понуда, што значи дека понудата не била во согласност со тоа што било побарано во тендерската документација, а тоа било случај во 15% од поништените тендери.

Трета по застапеност причина за поништување на тендерите е дека понудените цени биле понеповолни од пазарните, што впрочем било основа за поништување на 13% од постапките за јавни набавки.

Кај 10% од поништените тендери причината била дека понудите не биле соодветни, што значи дека

ската документација, што значи дека во текот на постапката самите увиделе дека имаат пропуст.

Кај 8% од поништените постапки се констатирани битни повреди на Законот за јавни набавки, кои можела да ги увиди самата комисија за јавни набавки кај набавувачот или, пак, Државната комисија за жалби по јавните набавки.

Нивото на поништени постапки во Република Македонија во континуитет е многу високо и секако говори за сериозен проблем во системот на јавни набавки, којшто делумно произлегува од отсуството на контрола врз институциите.

ПРЕПОРАКА:

**ПОТРЕБНО Е НАТАМОШНО НАМАЛУВАЊЕ НА УДЕЛОТ НА ПОНИШТЕНИ ТЕНДЕРИ БИДЕЈЌИ И СТАПКАТА ОД 19,9% Е НЕРАЗУМНО ВИСОКА. ДОКОЛКУ ВО БЛИСКА ИДНИНА СТАПКАТА НЕ СЕ СПУШТИ ПОД 10 ПРОЦЕНТИ, ОСТАНУВА ПОТРЕБАТА ОД ВОВЕДУВАЊЕ САНКЦИИ ЗА ОНИЕ ДОГОВОРНИ ОРГАНИ КОИ ИМААТ ВИСОК УДЕЛ НА ПОНИШТЕНИ ТЕНДЕРИ.**

- **СЕ НАМАЛУВА КОРИСТЕЊЕТО НА БАНКАРСКИТЕ ГАРАНЦИИ ЗА ПОНУДА, НО И НА ПРИМЕНАТА НА ГАРАНЦИИТЕ ШТО ИМ СЕ БАРААТ НА ФИРМИТЕ ЗА КВАЛИТЕТНО ИЗВРШУВАЊЕ НА ДОГОВОРИТЕ.**

Банкарска гаранција на понудата била побарана во 17% од мониторираните тендери во 2015 година, што претставува намалување од 5 процентни поени во однос на претходната година. Наспроти тоа, гаранцијата за квалитетно извршување на договорот е побарана во 47% од мониторираните тендери, што е намалување дури за 6 процентни поени во однос на претходната година.

Трендот на намалување на барањето на банкарска гаранција на понудата е позитивен и треба да се настојува договорните органи целосно да се откажат од ова финансиско оптоварување на фирмите, имајќи предвид дека законот ја нуди можноста за примена на т.н. изјава за сериозност на понудата.

Во однос, пак, на намалувањето на примената на гаранцијата за квалитетно извршување на договорот, секако станува збор за негативен тренд што говори за намалена грижа за доследно спроведување на договорите за јавни набавки. Имено, во интерес на граѓаните на РМ е доследно да се почитуваат договорите и доследно да се трошат јавни пари преку договорите за јавни набавки. Со правото на субјективна процена на институциите дали ќе бараат од другата страна гаранција за квалитетно извршување на договорот, всушност фирмите се ставени во нерамноправна положба. Имено, оние кои треба да доставаат гаранција не само што се финансиски пооптоварени во однос на фирмите кои го добиле тендерот а не им се бара гаранција, туку воедно ним може да им се изрече негативна референца, што не е случај кај фирмите кои немале обврска да доставаат гаранција за квалитетно извршување на договорот.

ПРЕПОРАКА:

СЕ НАМЕТНУВА ПОТРЕБАТА ОД ЈАСНО ДЕФИНИРАЊЕ НА УСЛОВИТЕ ЗА ПРИМЕНА НА БАНКАРСКАТА ГАРАНЦИЈА ЗА КВАЛИТЕТНО ИЗВРШУВАЊЕ НА ДОГОВОРОТ, КАКО И ОД ВОВЕДУВАЊЕТО ИЗЈАВА ЗА КВАЛИТЕТНО ИЗВРШУВАЊЕ НА ДОГОВОРИТЕ. ВО ПРАКТИКАТА ОВА БИ ЗНАЧЕЛО ДЕКА ЗА СЕКОЈ ДОГОВОР ЗА ЈАВНА НАБАВКА БИ МОРАЛО ДА СЕ ДАДЕ ИЗЈАВА ЗА КВАЛИТЕТНО ИЗВРШУВАЊЕ НА ДОГОВОРОТ ИЛИ, ПАК, БАНКАРСКА ГАРАНЦИЈА, КОЈА БИ БИЛА УСЛОВЕНА ОД ГОЛЕМИНАТА НА ТЕНДЕРИТЕ. НА ОВОЈ НАЧИН ЌЕ СЕ НАДМИНЕ ПРОБЛЕМОТ ШТО СЕГА СЕ ЈАВУВА ВО ОНИЕ ТЕНДЕРИ КАДЕ ШТО НЕ Е ПОБАРАНА БАНКАРСКА ГАРАНЦИЈА ЗА КВАЛИТЕТНО ИЗВРШУВАЊЕ НА ДОГОВОРОТ И КАДЕ ШТО НА ДОБАВУВАЧОТ КОЈШТО НЕ ГО ПОЧИТУВА ДОГОВОРОТ НЕ МОЖЕ ДА МУ СЕ ИЗРЕЧЕ НЕГАТИВНА РЕФЕРЕНЦА. КОГА ВЕЌЕ ПОСТОИ ОВОЈ МЕХАНИЗАМ ЗА САНКЦИОНИРАЊЕ НА ФИРМИТЕ, КАКО ШТО Е ИЗРЕКУВАЊЕТО НЕГАТИВНИ РЕФЕРЕНЦИ, ТОГАШ СО НЕГО МОРА ДА СЕ ОБЕЗБЕДИ ЕДНАКОВ ТРЕТМАН НА СИТЕ ЕКОНОМСКИ ОПЕРАТОРИ.

ДА СЕ УКИНЕ ГАРАНЦИЈАТА НА ПОНУДАТА ОД ЧЛЕН 47 ОД ЗЈН (ВО ВИД НА БАНКАРСКА ГАРАНЦИЈА ИЛИ ДЕПОНИРАНИ СРЕДСТВА) И ДА СЕ ЗАМЕНИ СО „ИЗЈАВА ЗА СЕРИОЗНОСТ НА ПОНУДАТА“. ГАРАНЦИЈАТА ЗА КВАЛИТЕТНО ИЗВРШУВАЊЕ НА ДОГОВОРОТ (ВО ВИД НА БАНКАРСКА ГАРАНЦИЈА) ОД ЧЛЕН 48 ОД ЗЈН ДА СЕ БАРА ЗАДОЛЖИТЕЛНО ЗА СИТЕ ЈАВНИ НАБАВКИ ВО ВРЕДНОСТ ПОГОЛЕМА ОД 500.000 ЕВРА ВО ДЕНАРСКА ПРОТИВВРЕДНОСТ ИЛИ, ПАК, НИЗ КОНСУЛТАЦИИ СО БИЗНИС-СЕКТОРОТ, ДА СЕ ДЕФИНИРА СООДВЕТЕН ФИНАНСИСКИ ПРАГ.

- СУМАРНО ГЛЕДАНО, НА ГОДИШНО НИВО ВО 2015 ГОДИНА СЕ ИЗРЕЧЕНИ 58 НЕГАТИВНИ РЕФЕРЕНЦИ. ЛИСТАТА НА ФИРМИ СО ЗАБРАНА ЗА УЧЕСТВО НА ТЕНДЕРИТЕ Е ПРЕДМЕТ НА ПОСТОЈАНИ ПРОМЕНИ СО ВБРОЈУВАЊЕ НОВИ ФИРМИ И БРИШЕЊЕ НА СТАРИТЕ ПОРАДИ ИСТЕКОТ НА ВАЖНОСТА НА ЗАБРАНИТЕ.

Во второто полугодие од 2015 година се изречени 33 негативни референци, што заедно со 25-те негативни референци изречени во првото полугодие, води кон вкупен број од 58 изречени негативни референци.

Најчести причини за изрекување на негативните референци во 2015 година се:

- одбивањето на фирмите чиишто понуди се избрани за најповолни да го склучат договорот за јавна набавка;
- наплатата на гаранцијата за квалитетно извршување на договорот;
- фирмите не обезбедиле банкарската гаранција за квалитетно извршување на договорот која била предвидена во тендерската документација и
- повлекувањето на понудите пред истекот на нивната важност.

Законски дадената можност институциите да изрекуваат негативни референци, односно забрани на фирмите за учество на сите тендери во Република Македонија од 1 до 5 години, не е во согласност со правната регулатива на Европската Унија.

ПРЕПОРАКА:

**НЕГАТИВНАТА РЕФЕРЕНЦА ОД ЧЛЕН 47 СТАВ (5) ДА НЕ СЕ ИЗРЕКУВА АКО ПОНУДУВАЧОТ ЈА ПОВЛЕЧЕ СВОЈАТА ПОНУДА ПРЕД ИСТЕКОТ НА ПЕРИОДОТ НА НЕЈЗИНАТА ВАЖНОСТ И АКО ПОНУДУВАЧОТ НЕ ГО ПОТПИШЕ ДОГОВОРОТ ЗА ЈАВНА НАБАВКА ВО СОГЛАСНОСТ СО УСЛОВИТЕ ОД ТЕНДЕРСКАТА ДОКУМЕНТАЦИЈА И ДОСТАВЕНАТА ПОНУДА. ИЗРЕЧЕНАТА НЕГАТИВНА РЕФЕРЕНЦА ОД ЧЛЕН 47 СТАВ (6) ДА РЕЗУЛТИРА СО ИСКЛУЧУВАЊЕ НА ПРЕДМЕТНИОТ ПОНУДУВАЧ ОД ИДНИТЕ ПОСТАПКИ ЗА ДОДЕЛУВАЊЕ ДОГОВОР ЗА ЈАВНИ НАБАВКИ САМО КАЈ ДОГОВОРНИОТ ОРГАН ШТО ЈА ИЗРЕКОЛ НЕГАТИВНАТА РЕФЕРЕНЦА.**

# ИСТРАЖУВАЊЕ КАЈ ФИРМИТЕ ЗА НИВНОТО ИСКУСТВО ПРИ УЧЕСТВОТО НА ПОСТАПКИТЕ ЗА ЈАВНИ НАБАВКИ

Истражувањето кај фирмите за нивното искуство при учеството на постапките за јавни набавки беше спроведено во периодот ноември 2015 – јануари 2016 година. Во истражувањето учествуваа 254 фирми од сите поголеми градови во земјата. Истражувањето беше спроведено преку анкетирање (лично и по електронски пат), врз основа на претходно изработен структуриран прашалник којшто содржеше вкупно 17 прашања.

Прашањата беа 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 овозможуваше 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.

Ова истражување е шесто редовно истражување кај фирмите за јавните набавки коешто Центарот за граѓански комуникации го спроведува во рамките на мониторингот на јавните набавки од 2009 година наваму. Претходното вакво истражување беше спроведено во 2014 година и резултатите од него се објавени во 23.-от извештај од мониторингот на јавните 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 (42%) учествуваат на најмногу пет постапки за јавни набавки годишно. По нив следат фирмите кои учествуваат на шест до дванаесет тендери годишно (26%), па фирмите коишто учествуваат на повеќе од дваесет и четири постапки годишно (21%) и фирмите кои учествуваат во просек на тринаесет до дваесет и четири тендери (11%). Просечното пондерирано учество на анкетираните фирми е 11 постапки за јавни набавки годишно.

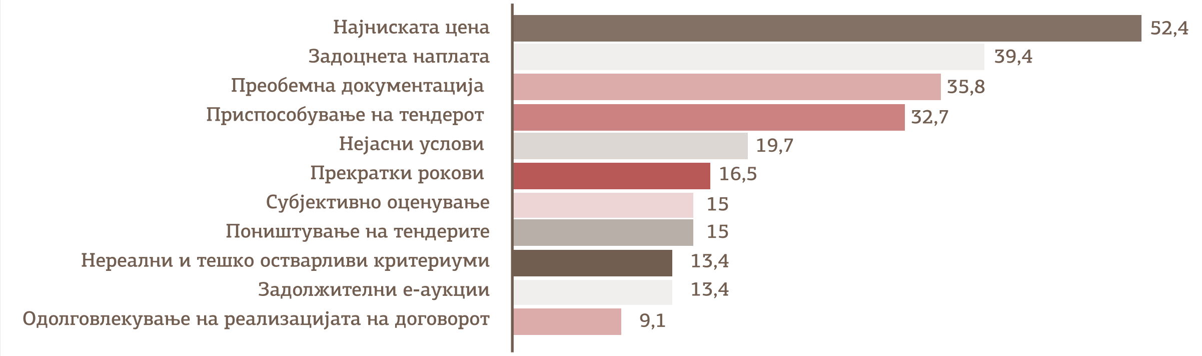
## Проблеми во јавните набавки

- НАЈНИСКАТА ЦЕНА КАКО ЕДИНСТВЕН КРИТЕРИУМ ЗА ДОДЕЛУВАЊЕ ДОГОВОР ЗА ЈАВНИ НАБАВКИ, ЗАДОЦНЕТОТО ПЛАЌАЊЕ, ПОТРЕБНАТА ОБЕМНА ДОКУМЕНТАЦИЈА ЗА УЧЕСТВО НА ТЕНДЕРИТЕ И ПРИСПСОБУВАЊЕТО НА УСЛОВИТЕ ЗА УЧЕСТВО НА ТЕНДЕРИТЕ КОН ОДРЕДЕНИ ПОНУДУВАЧИ СЕ ГЛАВНИТЕ ПРОБЛЕМИ ВО ЈАВНИТЕ НАБАВКИ ШТО ГИ ПОСОЧУВААТ АНКЕТИРАНИТЕ ФИРМИ.

Проблем број 1 во јавните набавки со којшто се соочуваат повеќе од половина од анкетираните фирми (52,4%) е најниската цена како единствен критериум за доделувањето договор за јавна набавка.

Следува група од три проблеми со слично учество. Проблем број два за фирмите при нивното учество во јавните набавки (39,4%) е наплатата на побарувањата за спроведените договори или т.н. задоцнето плаќање. Следува (35,8%) проблемот со премногу документи кои се бараат за учество на тендерите, а за кои се потребни време и пари за да се извадат, и четвртиот проблем (32,7%) е проблемот со приспособувањето на тендерската документација и техничката спецификација да одговараат само на одредени понудувачи.

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




Од другите проблеми со коишто фирмите се изјасниле дека се соочуваат во текот на учеството во јавните набавки, следува група проблеми со слично учество:

нејасни и тешко разбирливи услови за учество и технички спецификации (19,7%); прекратки рокови за подготовка и за поднесување на понудите (16,5%); субјективен пристап во оценувањето на прифатливоста на доставените понуди (15%) и честото и лесно поништување на тендерите (15%).

Во последната група проблеми со коишто се соочуваат фирмите спаѓаат: нереалните и тешко остварливи критериуми за утврдување на економско-финансиската состојба и техничката способност на економските оператори (13,4%); задолжителното спроведување на електронските аукции за сите тендери (13,4%) и одолговлекувањето на реализацијата на добиениот договор (9,1%).

Споредено со претходните истражувања, главната разлика е во проблемот со којшто се соочуваат најмногу фирми. За разлика од претходното истражување кога проблем број 1 беше обемноста на документите, сега најакутен проблем е најниската цена како единствен критериум. Сепак треба да се истакне дека и во претходното истражување, проблемот со најниската цена беше најчесто посочуван проблем меѓу оние проблеми што фирмите имаа можност самите да ги допишат при одговорот на прашалникот, надвор од оние проблеми што им беа дадени за избор.

Следниот проблем по ред – задоцнетото плаќање, и во претходното и во сегашното истражување е проблем број 2 со којшто се соочуваат фирмите во јавните набавки, и тоа со идентично учество. Во 2014 година задоцнетото плаќање било проблем за 39,3% од испитаните фирми, а и сега 39,4% од фирмите изјавиле дека се соочуваат со овој проблем.

Некогашниот проблем број 1 – обемноста на потребната документација за учество на тендер сега е на трето место. Многу е мала разликата меѓу одговорите на фирмите сега и пред година и половина и за другите проблеми со коишто се соочуваат во јавните набавки. Приспособувањето на тендерската документација и техничката спецификација за одредени фирми сега е проблем за 32,7% од фирмите, а во претходното истражување бил за 35,2%. Нејасните и тешко разбирливи услови за учество сега се проблем за 19,7% од испитаните фирми, а во претходното истражување биле за 23,6% од фирмите. Прекратките рокови сега се проблем за 16,5% од фирмите, тогаш биле за 13,9%.

Субјективниот пристап во оценувањето на прифатливоста на доставените понуди сега е проблем за 15% од фирмите, а во претходното истражување бил за 16,5%. Слична е состојбата и со проблемот на честото и лесно поништување на тендерите, кое сега е проблем за 15% од фирмите, а претходно било за 16,5%.

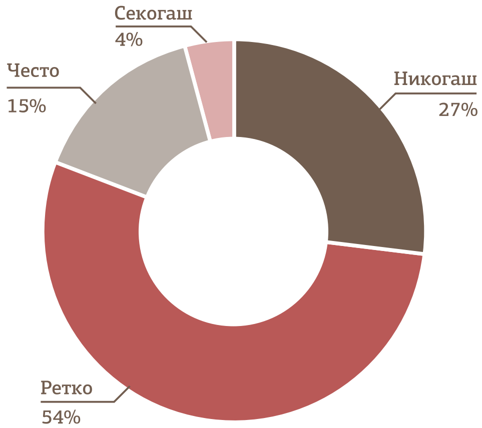
- ## ТЕХНИЧКИТЕ СПЕЦИФИКАЦИИ НЕ ЈА ИГРААТ СВОЈАТА УЛОГА НА ГАРАНТ НА КВАЛИТЕТОТ ВО УСЛОВИ КОГА НАЈНИСКАТА ЦЕНА Е ЕДИНСТВЕН КРИТЕРИУМ ЗА ИЗБОР.

Кога најниската цена е единствен критериум според којшто се доделуваат договорите за јавните набавки, на договорните органи им останува единствено преку изработка на подетална техничка спецификација да го дефинираат квалитетот на она што сакаат да го купат преку јавните набавки.

Но, најголем дел од испитаните фирми, исто како и во претходното истражување, сметаат дека техничките спецификации не се изработуваат доволно детално за да го гарантираат квалитетот на на-

бавките. Дури 81% од анкетираните фирми сметаат дека тендерските спецификации ретко (54%) или никогаш (27%) не содржат детали за попрецизно определување на квалитетот на јавните набавки.

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




Овој процент во претходното истражување беше сличен и изнесуваше 84%. Само помал дел од испитаните фирми (19%) сметаат дека техничките спецификации се изработуваат така што често (15%) или секогаш (4%) ги содржат потребните детали со кои се гарантира квалитетот на она што ќе се набави.

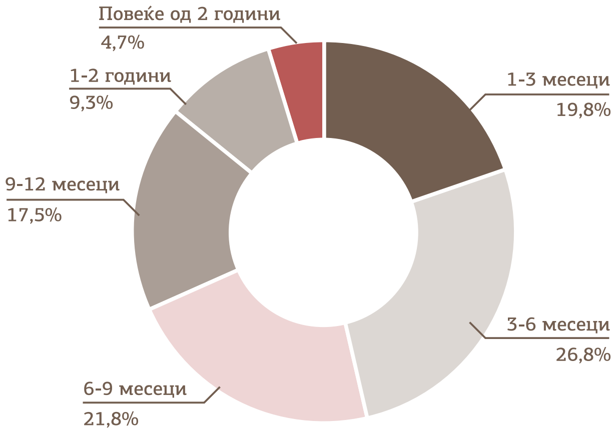
## Проблемот со задоцнетото плаќање во јавните набавки

- И ПРЕД ГОДИНА И ПОЛОВИНА И СЕГА, ЗАДОЦНЕТОТО ПЛАЌАЊЕ ЗА РЕАЛИЗИРАНИТЕ ДОГОВОРИ ВО ЈАВНИТЕ НАБАВКИ Е ПРОБЛЕМ БРОЈ 2 ЗА ФИРМИТЕ. ЗА НАПЛАТА ПРОСЕЧНО СЕ ЧЕКА ПО ОСУМ МЕСЕЦИ.

Задоцнетата наплата на побарувањата за реализираните договори за јавни набавки е проблем за 39,4% од испитаните фирми. И пред година и половина со овој проблем се соочувале 39,3% од испитаните фирми.

Имајќи го предвид постојаното високо рангирање на овој проблем од страна на фирмите, тие беа прашани за просечното време што го чекаат за наплата на побарувањата за спроведените договори за јавни набавки.

### Колку време чекате за наплата на побарувањата од јавните набавки?




Испитаните фирми чекаат просечно по 8 месеци за да ги добијат парите за завршената работа. Ова значи зголемување од два месеци на просечното време на чекање од пред година и половина, кога изнесувало 6 месеци.

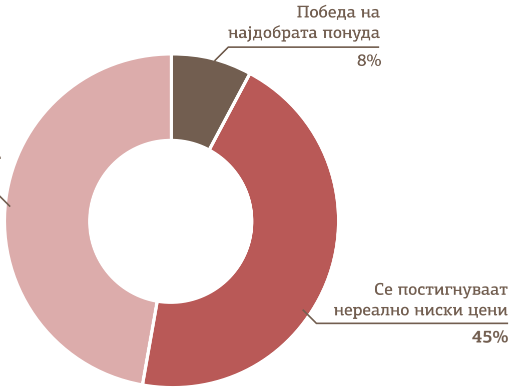
Така, 26,8% од фирмите велат дека чекаат меѓу 3 и 6 месеци за наплата на побарувањата, 21,8% чекаат по 6 до 9 месеци, а 19,8% чекаат од 1 до 3 месеци. 17,5% чекаат од 9 до 12 месеци, 9,3% меѓу 1 и 2 години, а 4,7% изјавиле дека на наплата на побарувањата чекаат и по повеќе од 2 години.

## Е-аукциите не ја исполнуваат својата основна функција

- ПОВЕЌЕ ОД 90% ОД ФИРМИТЕ СМЕТААТ ДЕКА НА Е-АУКЦИИТЕ СЕ ПОСТИГНУВААТ НЕРЕАЛНО НИСКИ ЦЕНИ И СЕ ЗАНЕМАРУВА КВАЛИТЕТОТ НА НАБАВКИТЕ ВО ОДНОС НА НИВНАТА ЦЕНА.

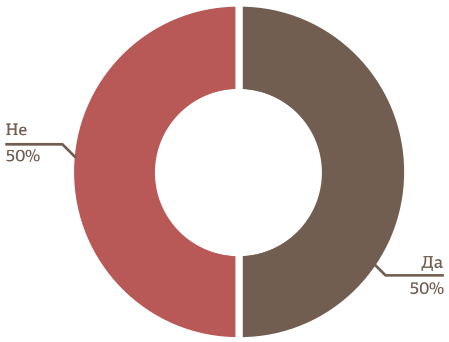
Прашани што најдобро ги отсликува електронските аукции, само многу мал дел од испитаните фирми (8%) сметаат дека тоа е победа на најдобрата понуда. Повеќето фирми сметаат дека на електронските аукции се занемарува квалитетот во однос на цената (47%) и се постигнуваат нереално ниски цени (45%). Идентични одговори се добиени на ова прашање и во истражувањето пред година и половина.

### Што, според вас, најдобро ги отсликува е-аукциите?




Половина од испитаниците (50%) сметаат дека пред почетокот на електронската аукција има договарање помеѓу понудувачите кое резултира со е-аукција на којашто нема намалување на првично понудените цени. Другата половина (50%) ги негираат сомневањата дека фирмите се договараат за да не ги намалуваат цените на тендерите.

### Дали сметате дека пред почетокот на е-аукциите, кога нема намалување на цените, има договарање меѓу понудувачите?



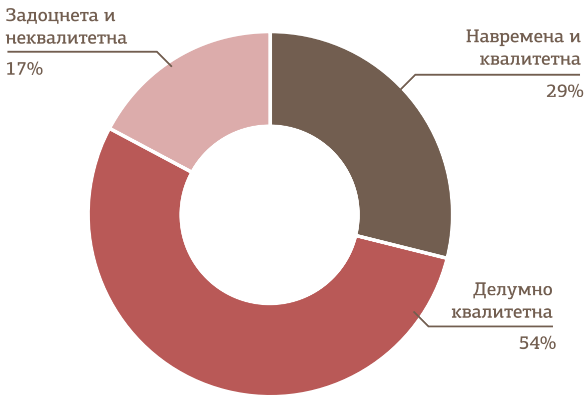

Наспроти сегашните 50%, во претходното истражување 40% од фирмите сметаа дека има договарање пред аукциите.

## Задоволство од комуникацијата со договорните органи

- ПОЛОВИНА ОД ИСПИТАНИТЕ ФИРМИ (54%) ЈА ОЦЕНУВААТ КАКО ДЕЛУМНО КВАЛИТЕТНА КОМУНИКАЦИЈАТА СО ДОГОВОРНИТЕ ОРГАНИ ЗА ВРЕМЕ НА СПРОВЕДУВАЊЕТО НА ПОСТАПКИТЕ ЗА ЈАВНИ НАБАВКИ.

Целосно задоволни од комуникацијата со договорните органи во случај кога им требало појаснување за постапките во кои учествувале се 29% од испитаните фирми, кои ја оценуваат комуникацијата како навремена и квалитетна. Наспроти ова, за 17% од испитаните фирми комуникацијата во тие случаи била задоцнета и неквалитетна. За останатите 54% од фирмите комуникацијата со договорните органи била делумно квалитетна.

**Како ја оценувате комуникацијата со договорните органи во постапките за јавни набавки во коишто сте учествувале?**



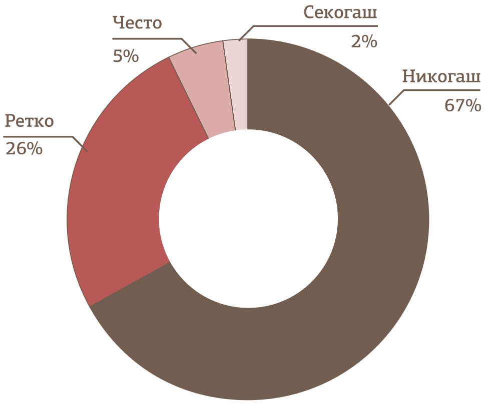

Споредено со истражувањето од пред година и половина, речиси идентичен е бројот на фирми што сметаат дека и комуникацијата со договорните органи е навремена и квалитетна (било 27%, сега е 29%), но забележано е извесно намалување на бројот на фирмите што ја сметаат комуникацијата за делумно квалитетна (било 62%, сега е 54%) за сметка на оние кои комуникацијата ја оценуваат како задоцнета и неквалитетна (било 11%, сега е 17%).

## Доминантен дел од фирмите не поднесуваат жалби за тендерите

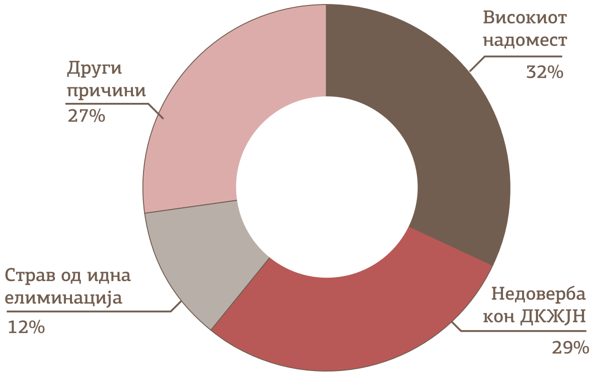
- ДУРИ 93% ОД ИСПИТАНИТЕ ФИРМИ НИКОГАШ ИЛИ РЕТКО СЕ ЖАЛАТ НА ТЕНДЕРИТЕ ВО КОИШТО УЧЕСТВУВААТ, ГЛАВНО ПОРАДИ ВИСОКИОТ НАДОМЕСТ ЗА ТРОШОЦИТЕ ВО ЖАЛБЕНАТА ПОСТАПКА И НЕДОВЕРБАТА КОН ДКЖЈН.

Само 7% од испитаните фирми велат дека често (5%) или секогаш (2%) доставуваат жалба до Државната комисија за жалби по јавните набавки (ДКЖЈН) во случаите кога се незадоволни од начинот на спроведување на постапката за јавна набавки на којашто учествувале. Од друга страна, висок е процентот на фирми коишто велат дека никогаш (67%) или ретко (26%) поднесуваат жалби до ДКЖЈН кога се незадоволни од постапките за јавни набавки. Овие бројки се речиси идентични со бројките од истражувањето пред година и половина.

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



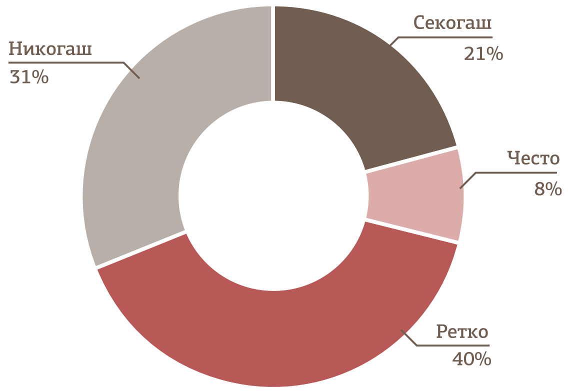

Прашани за причините зошто ретко или никогаш не ги обжалуваат постапките за јавни набавки пред ДКЖЈН, за 32% од испитаните фирми тоа е високиот надомест за трошоците во жалбената постапка, а за 29% причината е недовербата кон ДКЖЈН. 12% од фирмите не се жалат на постапките за јавни набавки поради страв дека ќе бидат елиминирани во натамошните постапки, а 27% навеле разни други причини поради кои не поднесуваат жалби до ДКЖЈН.




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

Во однос на задоволството од одлуките на ДКЖЈН, дури 71% од испитаните фирми ретко (40%) или никогаш (31%) не се задоволни од одлуките донесени од ДКЖЈН. Наспроти ова, 29% од фирмите секогаш (21%) или често (8%) се задоволни од одлуките на ДКЖЈН.

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

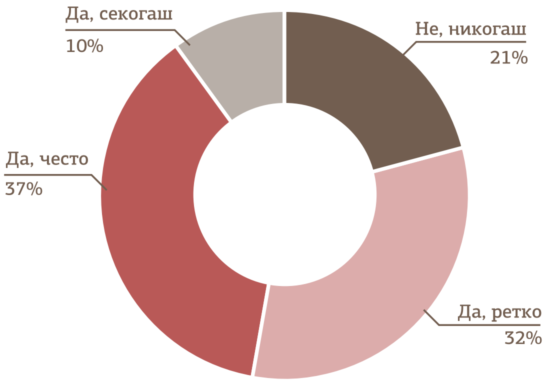



## Корупција во јавните набавки

- 79% ОД ИСПИТАНИТЕ ФИРМИ СМЕТААТ ДЕКА ИМА КОРУПЦИЈА ВО ЈАВНИТЕ НАБАВКИ, НО СО РАЗЛИЧНА ОЦЕНКА ЗА НИВОТО НА НЕЈЗИНАТА ПРИСУТНОСТ.

Најголем дел од фирмите, односно 37%, сметаат дека во јавните набавки често има корупција, 10% велат секогаш, а 32% ретко. Само 21% од фирмите се изјасниле дека во јавните набавки никогаш нема корупција.

**Дали сметате дека во јавните набавки има корупција?**



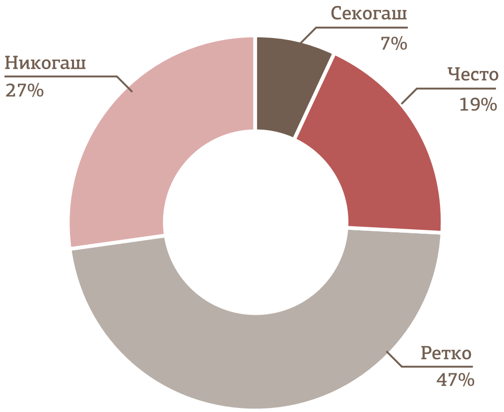

Во однос на формите на корупција, за што од фирмите низ отворено прашање беше побарано сами да се изјаснат за видот на корупцијата која, според нив, е присутна во јавните набавки, одговор дадоа 64% од испитаниците. Притоа, според нив, во однос на видот на корупција, на прво место се политички врски, на второ место е поткупот, а на трето место се роднинските врски.

## Непочитување на Законот за јавни набавки

- ДОМИНАНТЕН ДЕЛ ОД ФИРМИТЕ СЕ ИЗЈАСНИЛЕ ДЕКА ВО ТЕНДЕРИТЕ НА КОИ УЧЕСТВУВАЛЕ, ПОЧЕСТО ИЛИ ПОРЕТКО СВЕДОЧЕЛЕ НА НЕПОЧИТУВАЊЕ НА ЗАКОНОТ ЗА ЈАВНИ НАБАВКИ.

Кога станува збор за сведочење на ситуации кога во јавните набавки не бил почитуван Законот за јавни набавки, 7% од анкетираните фирми велат дека тоа се случувало секогаш, според 19% од фирмите тоа се случува често, а според најголем дел од фирмите (47%) прекршувањата се случувале ретко. Дека никогаш не сведочеле на непочитување на Законот за јавни набавки во постапките во кои учествувале, се изјасниле 27% од испитаниците.

**Колку, во постапките во коишто сте учествувале, имате забелешки дека не е испочитуван Законот за јавните набавки?**

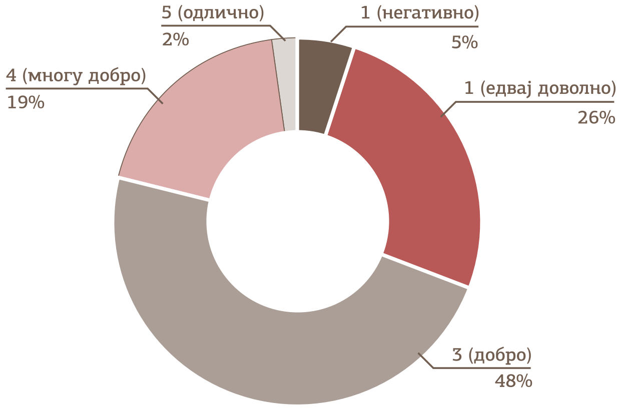


## Вкупна оценка за процесот на јавни набавки

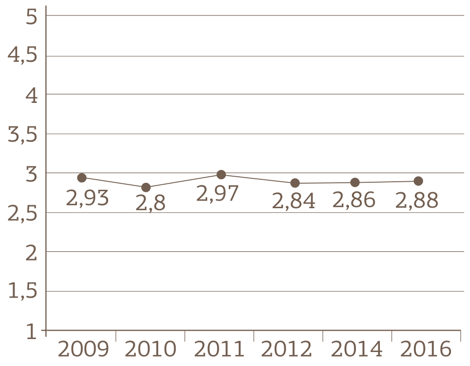
- ФИРМИТЕ ГО ОЦЕНУВААТ СО 2,88 НА СКАЛА ОД 1 (НЕГАТИВНО) ДО 5 (ОДЛИЧНО) ВКУПНИОТ ПРОЦЕС НА ЈАВНИТЕ НАБАВКИ ВО РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА.

На прашањето да го оценат вкупниот процес на јавните набавки во Република Македонија, испитаните фирми дале просечна оценка од 2,88, при што оценка од 1 (негативно) дале 5% од испитаните фирми, оценка од 2 (едвај доволно) дале 26% од испитаните фирми, оценка од 3 (добро) дале 48% од испитаните фирми, оценка од 4 (многу добро) дале 19% од испитаните фирми, додека со оценка 5 (одлично) процесот на јавни набавки го оцениле 2% од испитаните фирми.

### Како го оценувате вкупниот процес на јавни набавки во РМ?




Споредено со минатото истражување, оценката е речиси идентична. За разлика од сегашните 2,88, пред година и половина вкупниот процес на јавни набавки фирмите го оцениле со 2,86.




### Движење на просечната оценка од фирмите за процесот на јавни набавки во РМ

Гледано години наназад, фирмите го оцениле со највисока оценка процесот на јавни набавки во 2011 година, кога просечната оценка изнесувала 2,97.

## Предлози од фирмите за промени во законот и во системот за јавни набавки

Користејќи ја можноста да дадат свои согледувања, насоки и конкретни предлози за промена на регулативата во јавните набавки во насока на нивно унапредување, фирмите и овој пат понудија стотина сугестии во оваа смисла.

Доминантен дел од предлозите се однесува на измена на сегашните законски одредби според кои единствен критериум за избор на најповолната понуда е најниската цена, а електронската аукција е задолжителна за сите тендери.

Анкетираните фирми предлагаат укинување на примената на критериумот „најниска цена" и воведување на критериумот „економски најповолна понуда" со следните образложенија кои ги издвојуваме, онака како што се кажани од фирмите:

- најниската цена, како единствен критериум, ги елиминира квалитетните и компетентни понудувачи;
- во никој случај како единствен критериум не смее да се зема најниска цена. Со ова се врши дискриминација на фирмите кои секојдневно вложуваат во своето усовршување и осовременување со нови машини, просторно реновирање, обнова на возниот парк, секојдневна едукација на вработените, воведување новитети и сл.;
- не треба да е најниската цена прв критериум, квалитетот треба да е прв критериум;
- да се преиспита критериумот за најниска цена, бидејќи некаде тој услов се одразува врз квалитетот на стоката;
- да се обрне внимание на квалитетот, а не само цената да биде пресуден фактор;
- потребно е вклучување на квалитетот при изборот на најповолна понуда;
- во Законот да се врати критериумот за избор „економски најповолна понуда".

Во однос на електронската аукција, анкетираните фирми велат дека е потребно нејзино укинување или изменување. Издвојуваме дел од нивните оценки и предлози, изворно, онака како што се предложени:

- потребно е укинување на е-аукцијата бидејќи се постигнуваат нереално ниски цени;
- да се отстранат електронските аукции, тие се генератор на неквалитет;
- промена на е- аукција (измени или целосно отфрлање на истата);
- аукцијата не ги исполнува целите за кои е осмислена;
- да се укинат е-аукциите за мали набавки и доколку мора да има е-аукција да бидат артиклите групирани, а не за секоја ставка да е посебна е-аукција;
- да се воведе долна граница за намалување на понудите, односно лимитирање на процентот (долниот праг) до којшто може да се паѓа со цената на негативното наддавање;
- на електронската аукција да има само едно наддавање, да се видат цените и по 15 минути сите понудувачи да дадат последна намалена цена и да се затвори аукцијата. Да не се оди во недоглед со намалување и давање нереално ниски цени;
- да нема задолжително користење на е-аукции, туку ценење други објективни критери-

уми за утврдување на економски најповолна понуда.

Во продолжение се наведени и други, почести предлози од фирмите, пренесени изворно од анкетните прашалници:

- негативната референца да не биде мерка за едногодишна забрана за учество на тендери на економскиот опреатор, туку да се однесува само за тој предмет на набавка и за тој договорен орган каде што се прекршени одредени одредби;
- приложувањето документација при поднесување на понудите да се сведе на минимум, за потоа фирмата што ќе ја добие работата да си ја докаже својата способност;
- целосно да се укине банкарската гаранција за понуда. При изготвување на банкарската гаранција за понуда профитираат само банките на штета на фирмите, а се губи и многу време до нејзино добивање;
- со ЗЈН задолжително да се определи процент во којшто треба да се исполни склучениот договор за јавна набавка (пр. мора да се повлече 70% -80% од стоката). Ова е со цел да не се соочуваме со пропаднати залихи на стоки, кои не биле испорачани по тендер поради тоа што договорниот орган не направил требување во рокот на траење на договорот за јавна набавка;
- рокот за понудите да биде минимум 7 дена и тоа работни, а не во петок објавуваат тендер, а отварањето е во вторник, а понеделник неработен ден;
- Советот за јавни набавки не треба да им ги прифаќа објавите на договорните органи без основните критериуми за безбедност на храна пропишани со Закон за одредената дејност;
- во одредени постапки, пред сè во јавните набавки за печатење материјали, мора во техничка спецификација да се наведат тиражи за бараните материјали бидејќи е нереално да се оформи цена за баран производ за којшто не се знае тиражот, односно не може да се бара цена по парче;
- задолжителното осигурување утврдено со други закони да биде поинаку опфатено со Законот за јавни набавки;
- поимот „или еквивалентно“ треба да исфрли бидејќи се создава забуна кај сите учесници во постапките;
- на јавни набавки да учествуваат фирми со лиценца, стручни за дејноста која ја извршуваат;
- поедноставување на тендерската документација;
- при подготовка на законот да се земаат предвид и другите законски прописи, бидејќи овој закон честопати е контрадикторен со други законски и немаат синхронизирани изрази, при што наидуваме на проблем за различно толкување;
- прецизирање на техничките спецификации;
- техничките спецификации да се поквалитетни, луѓето кои работат во јавните набавки треба добро да ја знаат проблематиката;
- намалување на ценовникот за поднесена жалба по повреда во јавна набавка;
- пред рокот за доставување на понудите да биде дадена можност за жалба на условите од тендерската документација за да се спречи фаворизирање на еден учесник;

- дефинирање разумни рокови за плаќање;
- да се реши проблемот со наплатата бидејќи тендерите завршуваат, роковите поминуваат, а ние не можеме никако да си ја наплатиме нашата работа. Секако дека постои судот и процедурите, но сето тоа е само теоретски, а во практика ништо не функционира;
- мерки за почитување на договорот, односно да се обврзат договорните органи да се придржуваат на договорот;
- да има повеќе мерки за контрола на критериумите во тендерската документација, со што би се обезбедила подобра и поголема конкурентност меѓу кандидатите за учество на јавната набавка;
- да се воведе негативна референца и забрана за објавување огласи на договорни органи доколку некој од економските оператори издаде негативна референца за договорниот орган во поглед на неисполнување на договорот и задоцнување со исплаќање на обврските наведени во огласот;
- поголема контрола на договорните органи во однос на поставување на роковите за изведба или испорака, со што би се побарале реално потребни рокови за изведба или испорака на договорот, а не да се задаваат многу кратки рокови, сè со цел да се откажат останатите економски оператори;
- воведување контрола на реализацијата на договорите. Не може да се нуди бренд производ, а потоа да се испорачува нешто сосема друго;
- строга законска контрола која нема да запре до потпишување на договорот, туку ќе ја контролира и реализација на договорот;
- поригорозни казни за непочитување на ЗЈН;
- потребно е да се креира форум од јавен карактер каде што ќе може секој анонимно да објави сознание или сомнеж за конкретна постапка (тендер) каде што има некаков дефект. А потоа може да се оформи и комисија за разгледување на случаите.

# АНАЛИЗА НА ПОСТАПКИТЕ ПРЕД ДРЖАВНАТА КОМИСИЈА ЗА ЖАЛБИ ПО ЈАВНИТЕ НАБАВКИ ЗА ПЕРИОДОТ ЈАНУАРИ-ДЕКЕМВРИ 2015 ГОДИНА

- ЗА ПОВЕЌЕ ОД 18 ИЛЈАДИ СПРОВЕДЕНИ ТЕНДЕРИ ВО 2015 ГОДИНА, ДОСТАВЕНИ СЕ САМО 523 ЖАЛБИ, ШТО УПАТУВА НА ИСКЛУЧИТЕЛНО МАЛ ПРОЦЕНТ НА ОБЖАЛЕНИ ПОСТАПКИ ЗА ЈАВНИТЕ НАБАВКИ ОД САМО 2,8%. ОБРАБОТКАТА НА ПОДАТОЦИТЕ ОБЈАВЕНИ НА ВЕБ-СТРАНИЦАТА НА ДРЖАВНАТА КОМИСИЈА ЗА ЖАЛБИ ПО ЈАВНИТЕ НАБАВКИ ПОКАЖУВА ДЕКА ВО ТЕКОТ НА 2015 ГОДИНА, ВКУПНО СЕ ДОСТАВЕНИ 523 ЖАЛБИ ОД ФИРМИТЕ, ШТО Е ЗА 20 ЖАЛБИ ПОВЕЌЕ ОД 2014 ГОДИНА. НО, ВО ИСТИОТ ВРЕМЕНСКИ ПЕРИОД ДОШЛО ДО ЗНАЧИТЕЛНО ЗГОЛЕМУВАЊЕ И НА БРОЈОТ НА ТЕНДЕРИ, ОД 15.738 ВО 2014 ГОДИНА НА 18.469 ВО 2015 ГОДИНА.

Со благиот пораст на жалбите што фирмите ги доставиле до Државната комисија за жалби по јавните набавки (ДКЖЈН) сопрен е неколкугодишниот тренд на опаѓање на жалбите во тендерите. Во првото полугодие од годината се доставени 252 жалби, а во второто 271 жалба, или вкупно 523 жалби, што е пораст од 3,98% во однос на 2014 година. Но доколку бројот на жалби се спореди со бројот на спроведени тендери, произлегува дека уделот на обжалени јавни набавки и натаму е во опаѓање, од околу 11% во 2011 година и 5,4% во 2012 година, преку 3,1% во 2013 и 3,2% во 2014 година до само 2,8% во 2015 година.

## 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 |
|---|---|---|---|---|
| 2011 | 7.801 | +10,0% | 856 | +0,1% |
| 2012 | 11.726 | +50,3% | 633 | -26,1% |
| 2013 | 18.654 | +59,1% | 581 | -8,2% |
| 2014 | 15.738 | -15,6% | 503 | -13,4% |
| 2015 | 18.469 | +17,4% | 523 | +3,98% |

Пресметките се направени преку обработка на податоците за применените жалби објавени на веб-сајтот на ДКЖЈН

За да се добие појасна слика за неповолното опаѓање на жалбите што фирмите ги изјавуваат во тендерите, најдобро говори податокот дека во 2014 година уделот на жалбите во однос на вкупниот број тендери изнесува само 3,2% наспроти 2011 година, кога уделот изнесувал 10,1%.

Гледано во однос на структурата на донесените решенија на ДКЖЈН, и во 2015 година најбројни се одлуките со кои жалбите добиени од учесниците во постапките се уважуваат. Притоа, од 523 жалби, Државната комисијата уважила 228, односно 43,6%. Како неосновани се одбиени 196 жалби, односно 37,3% од вкупно применените. Уделот на отфрлени жалби изнесува 11,5%, при што станува збор за жалби кои воопшто и не биле разгледувани од страна на ДКЖЈН, затоа што не биле доставени во строго пропишаните рокови во согласност со Законот за јавните набавки или, пак, за нив не бил уплатен надомест за водење на постапката. Удел од 3,0% имаат жалбите кои се повлечени од страна на фирмите што ги поднеле, додека, пак, кај 4,6% од жалбите постапката е запрена затоа што договорниот орган ги прифатил жалбените наводи на тужителот пред да се изјасни ДКЖЈН.

## Структура на донесените одлуки на ДКЖЈН во 2015 година

| Структура на жалбите според одлуката | Број на жалби | Учество во % |
|---|---|---|
| Уважени жалби | 228 | 43,6% |
| Одбиени жалби | 195 | 37,3% |
| Отфрлени жалби | 60 | 11,5% |
| Повлечена жалба (прекината постапка) | 16 | 3,0% |
| Уважени жалби од договорен орган (запрена постапка) | 24 | 4,6% |
| Вкупно | 523 | 100% |

Пресметките се направени преку обработка на податоците за донесените решенија на ДКЖЈН објавени на веб-сајтот на институцијата

Гледано во однос на претходните години, структурата на донесените решенија е сè поповолна за фирмите кои се одлучиле заштитата на своите права да ја бараат пред ДКЖЈН. Растот на уважени жалби во 2015 година во однос на претходната година изнесува 1,2 процентни поени, а во однос на 2011 година, дури 18,2 процентни поени. Воедно и уделот на одбиени жалби во 2015 година е поголем отколку во 2014 година, и тоа за цели 5 процентни поени. Ова зголемување се случило за сметка на опаѓање на уделот на жалбите што се отфрлени, како и на жалбените постапки што се запрени или прекинати.

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

| Вид на одлуки | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 |
|---|---|---|---|---|---|
| Уважени жалби | 25,4% | 33,5% | 31,6% | 42,4% | 43,6% |
| Одбиени жалби | 42,0% | 37,4% | 41,7% | 32,3% | 37,3% |
| Отфрлени жалби | 17,6% | 18,8% | 17,8% | 15,4% | 11,5% |
| Прекин/запирање на жалбената постапка | 15,0% | 10,3% | 8,9% | 9,9% | 7,6% |
| Вкупно | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% |

Пресметките се направени преку обработка на податоците за донесените решенија на ДКЖЈН објавени на веб-сајтот на институцијата

Доколку се анализираат донесените решенија на ДКЖЈН во случаите кога жалбата од фирмите е прифатена, може да се оцени дека во 2015 година доминираат одлуки со кои тендерите се целосно поништени (65%), наспроти решенијата за укинување на одлуките за избор и враќање на постапката во фаза на повторна евалуација на понудите (35%). Ова значи дека во доминантен дел од тендерите се констатирани сериозни прекршувања на Законот за јавните набавки и дека целиот тендер мора да се поништи, односно постапката да започне од почеток.

Растот на поништени постапки од страна на Државна комисија во изминатите 5 години е значаен и се движи од 32% во 2011 година на високи 65% во 2015 година. Овој тренд говори дека се во пораст суштинските повреди на Законот за јавните набавки, односно незаконските постапки преземени во текот на тендерот не можат да се надминат со промена на одредена одлука, туку целиот тендер мора да се поништи и да започне од почеток.

**Споредбен приказ на структурата на уважените жалби по години**

| Вид на одлуки на уважени жалби | Удел на уважени жалби | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 |
| Укината одлука | 68% | 53% | 45% | 40% | 35% |
| Поништена постапка | 32% | 47% | 55% | 60% | 65% |
| Вкупно | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% |

Пресметките се направени преку обработка на податоците за донесените решенија на ДКЖЈН објавени на веб-сајтот на институцијата

Направената анализа на содржината на жалбите доставени до Државната комисија покажува дека доминантен дел или, поточно, 67% од жалбите се доставени против донесените одлуки за избор на најповолна понуда. Во овие жалби, фирмите тврдат дека во постапката за јавна набавка всушност не е избрана најповолната понуда бидејќи:

- комисијата го доделила тендерот на понудувач којшто не ги исполнил условите или критериумите предвидени во јавната набавка или
- комисијата ја исклучила од евалуација фирмата што се жали поради тоа што смета таа дека не ги исполнува предвидените услови и критериуми.

Следната значајна основа за доставувањето жалби се однесува на тендерската документација и на одлуките за поништување на постапките. Поконкретно, околу 10% од вкупните жалби доставени до ДКЖЈН се однесувале на тендерската документација, а во околу 9% од нив, фирмите ги оспорувале

одлуките за поништување на постапките донесени од страна на договорните органи.

Со формирањето на Советот за јавни набавки во 2014 година, право на жалба до ДКЖЈН добија и договорните органи кои се незадоволни од решенијата на Советот. Оттука, во 2015 година, договорните органи до ДКЖЈН доставиле 90 жалби во однос на решенија на Советот за јавни набавки. Притоа, мора да се констатира дека, гледано по полугодија, ентузијазмот на институциите да бараат заштита од ДКЖЈН во однос на решенијата на Советот за јавни набавки се намалува. Во првите месеци од работата на Советот (мај-декември 2014 година) биле доставени 109 жалби, во периодот јануари-јуни 2015 година институциите доставиле 62 жалби, а во периодот јули-декември 2015 година се доставени само 28 жалби. Доколку се навлезе во структурата на донесените одлуки од страна на ДКЖЈН, произлегува дека 73 жалби по решенија на Советот биле одбиени, а само 17 се прифатени. Вака неповолниот сооднос на одбиени наспроти прифатени жалби од 81% : 19% секако делувал обесхрабрувачки врз институциите. Најчесто, решенијата во кои ДКЖЈН ги прифаќа жалбите од договорните органи се однесуваат на повреди на самата процедура пропишана со Законот за јавните набавки. ДКЖЈН, впрочем, не навлегува во оценка на решенијата на Советот дадени врз основа на мислења на стручните лица, како што очекуваа институциите на почетокот.