



2018

ИЗВЕШТАЈ ОД МОНИТОРИНГ ОТ НА ЈАВНИТЕ НАБАВКИ

Report no. 31
(July – December 2018)

Skopje, March 2019

Издавач:

Центар за граѓански комуникации

Лектура:

Татјана Б. Ефтимоска

Ликовно-графичко обликување:

Методија Андонов, Датапонс Скопје

Печати:

Датапонс Скопје

Тираж:

250 копии

Бесплатен/некомерцијален тираж

CIP

Овој извештај е подготвен од тимот на Центарот за граѓански комуникации, грантист на проектот на УСАИД за Граѓанско учество, со поддршка од американскиот народ преку Агенцијата на САД за меѓународен развој (УСАИД). Мислењата изразени во овој извештај им припаѓаат на авторите и не ги изразуваат ставовите на УСАИД или Владата на САД.

2018

ИЗВЕШТАЈ ОД МОНИТОРИНГОТ НА ЈАВНИТЕ НАБАВКИ

Извештај бр. 31
(јули-декември 2018 год.)

Скопје, март 2019 година

ИЗВЕШТАЈ ОД МОНИТОРИНГОТ НА ЈАВНИТЕ НАБАВКИ

Извештај бр. 31
(јули-декември 2018 год.)

СОДРЖИНА

4

■	КЛУЧНИ НАОДИ	6
■	ЦЕЛИ И МЕТОДОЛОГИЈА	7
■	АНАЛИЗА ОД МОНИТОРИНГОТ НА ЈАВНИТЕ НАБАВКИ НА НАЦИОНАЛНО НИВО	9
■	АНАЛИЗА ОД МОНИТОРИНГОТ НА ЈАВНИТЕ НАБАВКИ НА ЛОКАЛНО НИВО	22
■	АНАЛИЗА НА ПОСТАПКИТЕ ПРЕД ДРЖАВНАТА КОМИСИЈА ЗА ЖАЛБИ ПО ЈАВНИ НАБАВКИ ЗА 2018 ГОДИНА	29
■	ИСТРАЖУВАЊЕ НА ФИРМИТЕ ЗА НИВНОТО ИСКУСТВО ПРИ УЧЕСТВОТО НА ПОСТАПКИТЕ ЗА ЈАВНИ НАБАВКИ	32

КЛУЧНИ НАОДИ

- » Зачестено се спроведуваат големи тендери кои не се делат на лотови, и со тоа се оневозможува конкуренција помеѓу фирмите, односно се доведува во прашање рационалното и ефикасното искористување на средствата.
- » Конкуренцијата во јавните набавки во второто полугодие од 2018 година е влошена во однос на првото полугодие. Гледано на годишно ниво, во дури 32% од мониторираните тендери е добиена само една понуда, што говори за влошување на конкуренцијата во јавните набавки.
- » Зголемена е примената на нетранспарентната постапка со преговарање без објавување оглас. Во 2018 година се склучени вкупно 596 договори без објавување оглас, во вредност од 33 милиони евра, што е за 4 милиони евра повеќе од 2017 година. Доминантна причина за примена на оваа нетранспарентна постапка е 'крајната итност'.
- » Продолжува да расте бројот на тендери што се поништени. Во 2018 година, целосно или делумно се поништени 27% од сите постапки за јавни набавки, што претставува раст од 3 процентни поени во однос на претходната година.
- » Мониторингот на локалните тендери покажува дека спроведувањето на јавните набавки од локално ниво и натаму се карактеризира со истите проблеми како години наназад: ниска конкуренција, многу тендери со по еден понудувач, висок процент на поништени тендери и стари, лоши, практики.
- » Во 2018 година, фирмите доставиле 695 жалби до Државната комисија за жалби по јавните набавки, што претставува зголемување во однос на претходната година за дури 37%.
- » Најновата анкета меѓу фирмите покажува дека:
 - Најчест проблем со којшто се соочуваат фирмите во јавните набавки и натаму е 'најниската цена' како единствен критериум;
 - Задоцнетото плаќање падна од втор најчест проблем лани, на осмото место годинава, иако сè уште просечно се чека по 6 месеци и 12 дена за наплата на побарувањата за завршените набавки;
 - 48% од фирмите сметаат дека 'секогаш' или 'често' има корупција во јавните набавки;
 - Просечната оценка со која фирмите го оценуваат процесот на јавни набавки во земјава изнесува 2,87, што е незначителен пораст во однос на лани кога оценката беше 2,85.

ЦЕЛИ И МЕТОДОЛОГИЈА

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

Предмет на мониторингот на ЦГК се набавките што ги спроведуваат сите државни институции во земјава, како на ниво на централна, така и на локална власт. Изборот на примерокот се прави за време на објавувањето на набавките на Електронскиот систем за јавни набавки 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 на интернет-страницата на оваа институција и 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 2018 година.

* * *

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

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

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

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

АНАЛИЗА ОД МОНИТОРИНГОТ НА ЈАВНИТЕ НАБАВКИ НА НАЦИОНАЛНО НИВО

» Зачестено се спроведуваат големи тендери кои не се делат на лотови, и со тоа се оневозможува конкуренција помеѓу фирмите, односно се доведува во прашање рационалното и ефикасното искористување на средствата. Наспроти ваквото постапување со големите набавки, делењето на тендерите на повеќе лотови зачести кај тендерите со помала вредност.

Спроведувањето големи тендери кои не се поделени на лотови, било според предметот на набавката или, пак, територијално, овозможуваат институциите да поставуваат високи критериуми за утврдување на способноста коишто можат да ги исполнат само мал број понудувачи. На вака поставените тендери, како понудувач најчесто се јавува само по една компанија, а дури и кога ќе се пријават две компании, речиси како по непишано правило, вториот има проблеми да ја докаже својата способност.

Оваа констатација важи за неколку тендери кои беа предмет на мониторинг. Како најеклатантен пример може да се наведе мониторираниот тендер за набавка на битумен 50/70 во вредност од 5,4 милиони евра. Од понудувачите, меѓу другото, се бараше да докажат дека во последните три години имаат остварено промет од предметот на набавката (битумен) во вкупен износ од 4 милиони евра. На тендерот беа доставени 2 понуди. Понудата на едниот понудувач беше отфрлена поради тоа што докажа дека има остварено поголеми приходи од побараниот износ, но не и дека тие приходи се од промет со битумен. На овој понудувач му беше оспорено и исполнувањето на техничката спецификација со потврда дека битуменот го исполнува стандардот EN 12591:20012 или еквивалентно. Интересно е сознанието што го нуди Електронскиот систем за јавни набавки дека истиот добавувач на којшто во овој тендер му е оспорено поседувањето на сертификат, на друг тендер склучил договор со друг договорен орган каде што исто така се барало битуменот да го исполнува стандардот EN 12591:20012 или еквивалентно.

Во мониторираната набавка, по неговото исклучување, договорот се склучи со другиот понудувач, којшто единствено ги исполнил условите од тендерот. Инаку, станува збор за компанија со која четири години по ред се склучува договорот за набавка на битумен. Разликата во овој мониториран тендер е само во зголемената количина и вредноста на договорот. Притоа, количината е зголемена за 45%, а

вредноста – за 78% во однос на претходната година. Имајќи го сето ова предвид, повеќе од јасно е дека неделивоста на овој тендер претставува ограничувачки фактор за конкуренцијата и го отвора прашањето зошто набавката не е делива според регионите или подружниците на претпријатието, принцип којшто ова претпријатие го применува кај други набавки.

Неделивоста е еден од клучните проблеми во поништениот тендер за набавка на тестови и реагенси за биохемиски, имунолошки, хематолошки, коагулациони и гасни анализи со отстапување на потребната опрема (анализатори) на бесплатно користење за потребите на јавните здравствени установи во земјата, во вредност од 36 милиони евра без ДДВ. Овој тендер, кој поради својата големина предизвика голем интерес во јавноста, беше обжален од страна на заинтересираните компании, а потоа и поништен од страна на Државната комисија за жалби по јавни набавки (ДКЖЈН) токму поради неделивоста. Првите три жалби до ДКЖЈН беа доставени по добивањето на записникот за техничкиот дијалог и во нив фармацевтските компании тврдеа дека, во текот на техничкиот дијалог, дале предлози кои не им биле прифатени и дека со тоа тендерската документација не е во согласност со законот и ја ограничува конкуренцијата. Заинтересираните компании низ техничкиот дијалог предлагале набавката да се подели на лотови во согласност со видовите на анализи, а во посебни лотови да се одвојат и лабораторискиот информативен систем и транспортот на земените примероци крв. ДКЖЈН ги оценила овие жалби како неосновани бидејќи техничкиот дијалог бил воден во согласност со Законот за јавни набавки. Притоа, ДКЖЈН во овие решенија, постапувајќи по службена должност во согласност со член 211 од Законот за јавни набавки, не најде битна повреда на законот, иако според член 210 став 1 и алинеја 3, битна повреда е ако тендерската документација не е во согласност со законот и довела или може да доведе до дискриминација на економските оператори или ограничување на пазарната конкуренција. По отфрлањето на жалбите како неосновани, тендерот продолжи да се спроведува. Нови жалби од фармацевтските компании беа доставени по отворањето на понудите; тие се однесуваа на тендерската документација, а со нив во суштина беа изнесени истите аргументи како и во претходните жалби. Но, овој пат ДКЖЈН ги прифати жалбените наводи и донесе одлука за поништување на тендерот. Притоа, членот 210 став 1 и алинеја 3 од Законот за јавни набавки е, меѓу другите, цитиран во аргументирањето на одлуката за поништување на тендерот. Ваквиот пристап секако говори за недоследност во тогашното одлучување на Комисијата за жалби по јавни набавки.

Во групата на тендери кои поради својата големина (неделивост на видови на услуги или помал временски период) ја ограничиле конкуренцијата може да се вброи и набавката на консултативни стручни анализи и мислења при проектирањето, изградбата и одржувањето на државните патишта, на стручни консултации при при-

премните работи за изработка на техничката документација, на стручни консултации при изработка на техничката документација, ревизија на изработена техничка документација, давањето консултативни стручни мислења и анализи при градењето, одржувањето, надградбата – рехабилитацијата на коловозните конструкции на патиштата и објектите на нив и по потреба, да врши контролни геомеханички, асфалтни и бетонски испитувања во времетраење од три години.

Тендерот е неделив иако, во согласност со тендерската документација, содржи три групи на услуги и покрива 8 области (траса на патишта, геотехника, бетонски работи и објекти, хидротехника, животна средина, геодезија, сообраќајна сигнализација и опрема и електрика). На тендерот се побарани 16 стручни лица со соодветни лиценци, во зависност од областа која ја покриваат, како и докази за поседување или за обезбеден пристап до пет лаборатории, и тоа за геотехника, за бетон, за асфалт, за геодезија и за хидротехника. Добиена е само една понуда, и тоа Градежниот факултет од Универзитетот „Св. Кирил и Методиј“ – Скопје. Сите стручни лица се од наставниот кадар на факултетот, којшто воедно доставува докази и за поседување на побараните лаборатории. Договорот во вредност од 940 илјади евра е склучен со овој единствен понудувач.

Ваквиот епилог отвора две клучни прашања. Прво, во услови кога сите градежни активности се проследени со тендери за изработка на проектна документација, тендери за изведување градежни работи и тендери за надзор над градежните работи, нејасно е зошто е потребен и ваков вид на услуги од надворешни експерти. Второ, и доколку на државните претпријатија и институции им требаат вакви услуги, прашањето е дали треба да се објавуваат во олку голем обем и да се ангажира значаен дел од тимот на државен факултет. Имено, со овој ангажман прашањето е што ќе биде примарна дејност на ангажираниот наставнички кадар, да едуцира студенти и да ја развива науката или, пак, да дава консултантски услуги, особено што и за првата дејност еднаш веќе се платени од државата.

Во листата на мониторираните тендери за кои требало да се има предвид деливоста е секако тендерот за градежни, градежно-занаетчиски, занаетчиски, инсталатерски и други услуги за тековно и инвестиционо одржување на станбениот и деловниот простор и други објекти со кои стопанисува договорниот орган. Тендерот е со проценета вредност од 580 илјади евра без ДДВ и е наменет за 12 подружници и за 6 видови на услуги, и тоа – Листа 1: Земјени, сидарски, бетонски и армирано-бетонски работи; Листа 2: Столарски, паркетарски, стакларски, керамичарски и терацерски, молерофарбарски, изолатерски работи; Листа 3: Лимарски, покривачки и браварски работи; Листа 4: Водовод, канализација и санитарија; Листа 5: Електрика и Листа 6: Парногрејачки работи. Со окрупнувањето на овој вид на набавки се оневозможува поголемо учество на помали фирми и се фаворизираат големите, и тоа

токму во оние области кои им се посвојствени на малите бизниси. Во зависност од состојбите на пазарот, поделбата на тендерот можела да биде направена на ниво на различните видови услуги.

Неделивоста на овие тендери особено доаѓа до израз ако се има предвид дека деливоста на тендерите низ годините зачести, особено кај тендерите од помала вредност. Од мониторираните набавки може да издвоиме неколку примери.

Набавка на работни униформи и обувки во вкупна вредност од околу 5 илјади евра без ДДВ е составена од три дела – за работни клонпи, за работни униформи и за обувки за технички персонал. Притоа, еден понудувач се јавува само за 1 дел, а еден за сите три дела, и по спроведената електронска аукција, за делот на работните униформи договорот е склучен со една фирма, а за дел два и дел три – со друга фирма.

Потоа, набавка на тонери и магнетни медиуми со проценета вредност од 81 илјада евра без ДДВ е делива на 3 дела (набавка на тонери, набавка на оригинални OEM тонери и набавка на магнетни медиуми). Притоа, на тендерот учествувале 6 компании, од кои две дале понуда за сите три дела, а 4 фирми само за по еден дел. Договорите за трите дела се склучени со две фирми (една е носител на набавката за два дела).

Деливоста на тендери врз основа на територијата, пак, е применета во мониторираната набавка на дрво (мерни станици во Штип и Пожаране). Склучени се два договори со различни фирми во вкупна вредност од 7 илјади евра.

Деливост имало и во набавка на храна (ориз и грав во зрно), со што е овозможено следење на поединечните цени, и ова резултирало со одлука да се склучи договор за набавка на ориз, а набавката на грав да се поништи поради добивање понуда која е понеповолна од реалната на пазарот (набавка на 10.000 килограми грав за 18 илјади евра).

Произлегува дека, според ист закон, одредени вработени задолжени за јавни набавки покажуваат поголема заинтересираност за вредноста и квалитетот на набавките отколку други, што секако влијае дестимулативно и креира неповолен амбиент за спроведување на тендерите.

Препорака: На деливоста на јавните набавки треба да се гледа како на механизам за стимулирање на конкуренцијата како единствена гарант дека во постапката за јавна набавка е добиена најдобрата понуда. Впрочем, не случајно задолжителното делење на тендерите е предвидено и со новите Директиви на ЕУ, па оттука и со новиот Закон за јавни набавки.

» **Конкуренцијата во јавните набавки во второто полугодие од 2018 година е влошена во однос на првото полугодие. Гледано на годишно ниво, во дури 32% од мониторираните тендери е добиена само една понуда, што говори за влошување на конкуренцијата во јавните набавки. Просечниот број на понудувачи во 2018 година изнесува 3,02 по тендер, наспроти 3,33 во 2017 година.**

Во второто полугодие од 2018 година, уделот на тендери на коишто имало задоволително ниво на конкуренција (3 и повеќе учесници) е евидентиран кај 48% од мониторираните тендери, што е на ниво на претходната година. Но, значително е зголемен уделот на тендери со само една понуда, којшто изнесува 37%, што е највисоко ниво во период од 5 години.

Конкуренција на тендерите на полугодишно ниво*

Период	Ниту еден учесник	1 учесник	2 учесник	3 и повеќе учесници
јули-декември 2014	2%	30%	20%	48%
јули-декември 2015	2%	26%	20%	52%
јули-декември 2016	4%	22%	16%	58%
јули-декември 2017	8%	17%	28%	47%
јули-декември 2018	2%	37%	14%	47%

*Пресметките се направени врз основа на мониторираните примероци.

Гледано на годишно ниво, на речиси секој трет од мониторираните тендери е добиена само една понуда. Од олку високиот удел на тендери на кои е доставена само една понуда (32%), произлегува дека во 2018 година состојбите се значително влошени во однос на 2017 година, кога уделот на тендери со само една понуда изнесувал 21%.

Конкуренција на тендерите на годишно ниво*

Година	Ниту еден учесник	1 учесник	2 учесници	3 и повеќе учесници
2014	3%	29%	15%	52%
2015	3%	26%	20%	51%
2016	4%	31%	17%	48%
2017	6%	21%	25%	48%
2018	5%	32%	15%	48%

*Пресметките се направени врз основа на мониторираните примероци.

Ваквата состојба е исклучително загрижувачка бидејќи е еден од главните индикатори за сериозни слабости во функционирањето на системот на јавни набавки. Имено, малата конкуренција може да биде последица на низа фактори, но меѓу нив доминантни се користењето тендерски документи и спецификации кои ја ограничуваат конкуренцијата и недоследната примена на принципите на недискриминацијата и еднаквиот третман.

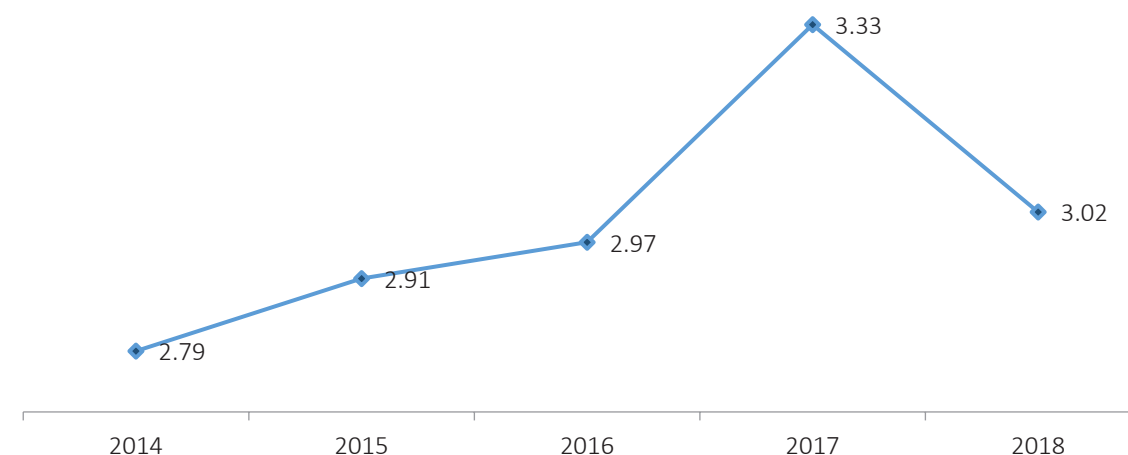
Како најеклатантни примери на постапки со дискриминаторски услови за учество на тендерите можат да се издвојат мониторираните постапки за реконструкција на амфитеатар и за промоција на систем за акредитација, како и за набавка на софтвер за поврзување на институциите.

Во тендерот за реконструкција на амфитеатар со проценета вредност од 9.756 евра без ДДВ, побарано е понудувачите во изминатите три години да имаат минимален остварен приход од најмалку 488 илјади евра, потоа минимум 5 вработени лица со полно работно време и еден градежен инженер со овластување за изведба на објект.

За непропорционално високо поставениот критериум за утврдување на економската и финансиската состојба на понудувачот најдобро зборува фактот што Директивите на ЕУ, како и новиот Закон за јавни набавки којшто стапува на сила од 1 април годинава, предвидуваат дека од понудувачите не смее да се бара приход којшто е поголем од двапати од вредноста на тендерот. Во мониторираниот тендер побаран е приход којшто е 50 пати поголем од проценетата вредност на тендерот. Оттука, очекувано, на тендерот за реконструкција на амфитеатар е доставена една понуда и договорот без можност за спроведување електронска аукција е склучен со единствениот понудувач во максималниот износ на проценетата вредност.

Во друг тендер, пак, за набавка на услуги за промоција на системот на акредитација со проценета вредност од 13 илјади евра без ДДВ, е побарано 17,5 пати поголем обрт, односно околу 228 илјади евра. Воедно, симптоматично е што отворањето на понудите е планирано на 26 октомври, а во тендерската документација се велеше дека сите печатени материјали предвидени со тендерот треба да бидат изготвени и испорачани најдоцна до 26 ноември 2018 година. Притоа, во обврските од тендерот спаѓаат: закуп на сала со соодветна опрема за организирање на конференцијата, изработка на лого за настанот, презентации, сертификати, папки, билтен, банер, потоа изработка и печатење на 3 тематски брошури итн. Во постапката е доставена една понуда. Договорот е склучен со единствениот понудувач, на 6 ноември. Оттука, освен високо поставените критериуми за утврдување на способноста на понудувачите во овој тендер, се наметнува и прашањето колку квалитетно може да се подготви промотивен настан со 200 учесници и да се спроведе дизајнирање и печатење на низа материјали во рок од само 13 работни дена.

Во мониторирана набавка на софтвер за поврзување на институциите, пак, освен што еден од двата понудувачи со жалба до ДКЖЈН обвинуваше дека тендерската спецификација е фаворизирачка во корист на другиот понудувач, од компаниите беше побарано да докажат и дека имале позитивно финансиско работење во изминатите три години. Ваквиот критериум за докажување на способноста не може да се доведе во директна врска со квалитетно извршување на договорот. Оттука, не зачудува што просечниот број на понудувачи по тендер во 2018 година, пресметан врз основа на мониторираниот примерок, изнесува 3,02, што е намалување во однос на 2017 година, кога изнесуваше 3,33 понудувачи по тендер.

Просечен број понудувачи на тендерите*

* За 2018 година пресметката е направена врз основа на мониторираните тендери. За останатите години користени се податоци од годишните извештаи на Бирото за јавни набавки.

Гледано по области, висока конкуренција постои во тендерите за набавка на компјутерска опрема, градежни работи, канцелариски материјал, печатење, храна итн. Наспроти овие конкурентни области, во значаен дел од тендерите бројот на понудувачи е многу мал, со што се оневозможува и одржување на планираните електронски аукции. Отсуството на конкуренција секако го доведува во прашање ефикасното и рационално трошење на јавни пари, особено во системи како нашиот каде што електронската аукција е задолжителна. Имено, во второто полугодие од 2018 година, иако задолжителна, електронската аукција не била одржана во дури 42% од тендерите, што упатува на сериозен ризик договорите склучени во овие постапки да се со цени што се повисоки од пазарните. Гледано на годишно ниво, електронска аукција не била одржана во 33% од постапките.

Препорака: Тендерските документации и техничките спецификации треба да ја стимулираат конкуренцијата, а не да се злоупотребуваат за фаворизирање на одредени компании. Во насока на креирање амбиент што ќе ги охрабри претставниците на бизнис-заедницата да бидат поактивни на пазарот на јавни набавки, значајна улога може да одигра соодветната примена на новите ингеренции на Бирото за јавни набавки во однос на надзорот и контрола врз целиот процес на јавните набавки, во насока на превенција и спречување незаконско трошење на јавните пари, спроведување на постапките за јавни набавки во согласност со Законот за јавните набавки и реализација на јавните набавки во согласност со договорите.

» **Зголемена е примената на нетранспарентната постапка со преговарање без објавување оглас. Во 2018 година се склучени вкупно 596 договори без објавување оглас, во вредност од 33 милиони евра, што е за 4 милиони евра повеќе од 2017 година. Доминантна причина за примена на оваа нетранспарентна постапка е 'крајната итност', што говори за лошо планирање и менаџирање со набавките. Околу 20 милиони евра, односно речиси 60% од вкупната вредност на овие договори им припаѓа само на три институции: Министерството за образование и наука, АД Електрани на Македонија (ЕЛЕМ) и Јавното претпријатие за државни патишта.**

Бројот и вредноста на договорите за јавни набавки склучени преку постапката со преговарање без претходно објавување оглас во 2018 година се зголемени во однос на претходната година. Бројот на овие договори (596) е зголемен за 20% во однос на 2017 година, додека, пак, нивната вредност, која вкупно изнесува 33 милиони евра, е за 14%

повисока од 2017 година. Сепак, со оглед на падот на вкупната вредност на јавните набавки во 2017 година, уделот на овие нетранспарентни постапки во вкупната вредност на јавни набавки е зголемена од 3,6% во 2016 на 4,6% во 2017 година. Гледано на ниво на институции, од вредносен аспект, најмногу јавни пари преку оваа нетранспарентна постапка, како и во 2017 година, има потрошено Министерството за образование (7,5 милиони евра), склучувајќи директни договори за откуп на учебници. Втора институција на листата е АД Електрани, со склучени 25 договори во вкупна вредност од 6,9 милиони евра, и на трето место – Јавното претпријатие за државни патишта, кое во 2018 година има склучено 17 договори во вкупна вредност од 5,1 милиони евра.

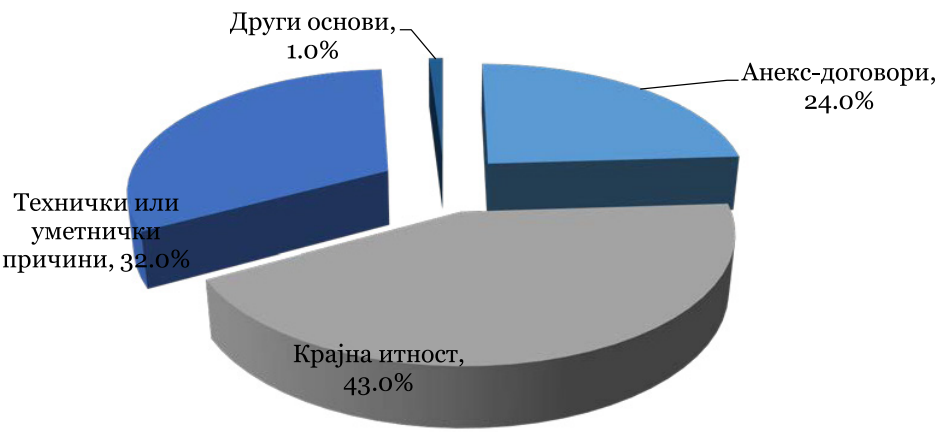
Преглед на вредноста на договорите според постапката со преговарање без објавување оглас, по години

Година	Број на објавени огласи	Број на одлуки за поништување на постапките	Удел на понижени постапки
2013	1,491	97	+34%
2014	834	56	-42%
2015	951	29	-49%
2016	605	35	+20%
2017	496	29	-17%
2018	596	33	+14%

Во причините за примена на оваа постапка за јавна набавка доминираат 'крајната итност', потоа 'ексклузивното право' кое за одреден производ или услуга ги имала некоја компанија и 'анекс-договорите'.

Вредноста на договорите склучени поради 'крајна итност' изнесува околу 14 милиони евра, вредноста на договорите за 'ексклузивни права' изнесува 10,7 милиони и онаа на анекс-договорите – 8,2 милиони евра.

Структура на вредноста на договорите склучени преку постапката со преговарање без објавување оглас (јануари-декември 2018 год.)



Препорака: Потребно е да се воведе обврска за Бирото за јавни набавки да изготвува и јавно да објавува, најмалку на годишно ниво, анализа на склучените договори по пат на преговарање без објавување оглас, со наведување на економските оператори со кои се склучени таквите договори. Ова дотолку повеќе што според новиот закон, БЈН ќе дава мислења за ваквите договори пред нивното склучување.

» *Продолжува да расте бројот на тендери што се поништени. Во 2018 година, целосно или делумно се поништени 27% од сите постапки за јавни набавки, што претставува раст од 3 процентни поени во однос на претходната година.*

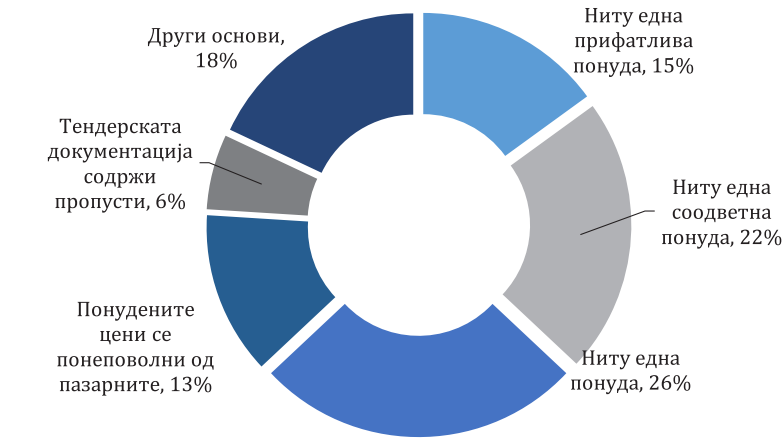
Вкупно во текот на 2018 година, целосно или делумно се поништени 5.833 тендери, што претставува удел од 27% од вкупно објавените огласи. Притоа, во второто полугодие се поништени 3.126 тендери, а во првото полугодие 2.707 тендери.

Поништување на постапките по години

Год.	Број на објавени огласи	Број на одлуки за поништување на постапките	Удел на поништени постапки
2013	18,787	3,478	19%
2014	15,746	3,625	23%
2015	18,469	3,673	20%
2016	18,444	4,230	23%
2017	17,227	4,210	24%
2018	21,406	5,833	27%

Гледано од аспект на причините за неуспехот на тендерите да завршат со склучување договор, произлегува дека на секој четврти поништен тендер или дел од тендер, не била доставена ниту една понуда (26%). Следни позначајни причини се дека доставените понуди не се соодветни (22%), што значи дека нивната вредност ја надминува проценетата вредност на тендерот, и на трето место е причината дека ниту една од доставените понуди не била прифатлива (15%), што значи дека понудата не ги задоволува условите предвидени со тендерската документација.

Структура на причините за поништувањето на постапките во 2018 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 2018 година.

Во мониторирањот примерок евидентирани се тендери што се поништени од различни причини, и тоа од оценки дека тендерската документација содржи битни пропусти или недостатоци, преку неспоредливост на добиените понуди и неприфатливост на понудите, сè до поништувања на постапката од страна на Државната комисија за жалби по јавни набавки.

Сепак, тендер што треба да се издвои како специфичен е оној за набавка на механизација за одржување и чистење на речните корита и на системите за наводнување и одводнување, со проценета вредност од околу 1,2 милиони евра без ДДВ. Тендерот е поништен со образложение дека, поради непредвидени и објективни околности, се промениле потребите на договорниот орган. Во самата одлука нема никакви конкретни информации за настанатите промени во потребите на ова претпријатие. Оттука, имајќи предвид дека постапката за тендерот траела повеќе од 6 месеци, започнувајќи со технички дијалог за тендерската документација а завршувајќи со електронска аукција, се фрла сериозен сомнеж врз целиот тендер и причините за неговото поништување.

Препорака: Еден од индикаторите за контролата од страна на Бирото за јавни набавки треба да биде поништувањето на постапките, како еден од ризиците за „местење“ на тендерите и избегнување на склучувањето договор со фирма која не е посакувана, без оглед на тоа што нејзината понуда е најдобра. Воедно, се препорачува Бирото за јавни набавки на годишно ниво да изготвува и јавно да објавува анализа на поништените постапки. Наодите од овие анализи потоа би се искористиле за преземање конкретни мерки од страна на Бирото за јавни набавки, како и за подобрување на системските решенија во јавните набавки.

» **Расте примената на банкарските гаранции за понудите, а опаѓа онаа за квалитетното извршување на договорите.**

Во второто полугодие од 2018 година, банкарска гаранција на понудите е побарана во 22,5% од мониторираните постапки, а за квалитетно извршување на договорот во 65%.

На годишно ниво, банкарската гаранција на понудата била побарана во 17% од мониторираните набавки, што е за 10 процентни поени повеќе од 2017 година. Наспроти тоа, гаранцијата за квалитетно извршување на договорот во 2018 година е побарана во 52% од мониторираните тендери, што е намалување од 8 процентни поени во однос на претходната година. Овој тренд е неповолен бидејќи со банкарските гаранции на понудите се создава финансиски товар за потенцијалните понудувачи, додека, пак, на банкарските гаранции за квалитетно извршување на договорот може да се гледа

како на заштита на институциите, а оттука и на јавните пари, од некавалитетна реализација на договорите.

Препорака: Договорните органи во иднина да не бараат од понудувачите банкарска гаранција на понудите, туку да ја применуваат изјавата за сериозност на понудата. Во однос, пак, на банкарската гаранција за квалитетно извршување на договорот, за да се избегне ризикот таа да се претвори во финансиска бариера за понудувачите, да се применува секогаш кога вредноста и природата на набавката го налагаат тоа.

» **Во второто полугодие од 2018 година се изречени 41 негативна референца, што е двојно повеќе во однос на истиот период претходната година, кога биле изречени 20 негативни референци.**

Најголем дел од негативните референци, односно 66%, им се изречени на фирми во текот на реализација на договорите, откако им се наплатени гаранциите за квалитетно извршување на договорот. На второ место според зачестеноста се изречените негативни референци (15%) во случаите кога понудувачот не ги доставил документите за да ја докаже својата лична состојба. Останатите причини со удел од по 9,5% се случаите кога понудувачот не сакал да го потпише договорот за јавна набавка и кога понудувачот не ја обезбедил банкарската гаранција за квалитетно извршување на договорот, која била предвидена во тендерската документација.

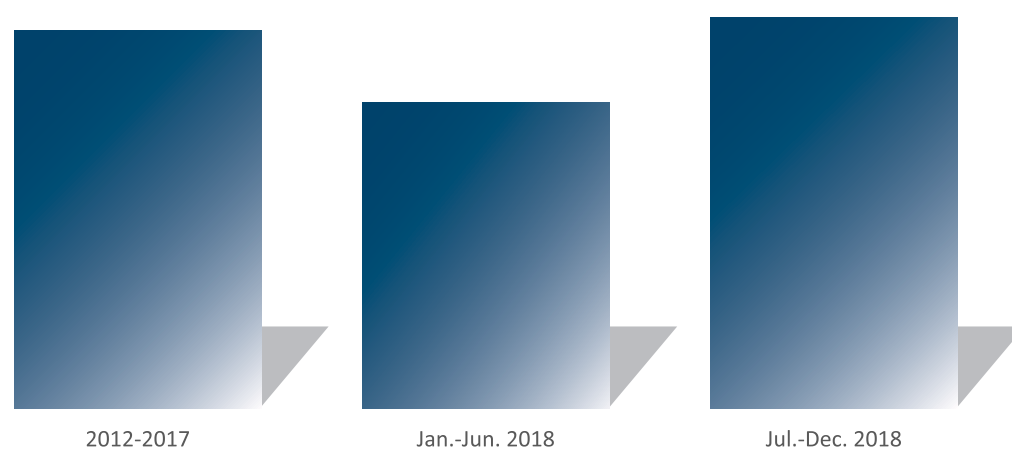
Препорака: Законски дадената можност институциите да изрекуваат негативни референци, односно забрани на фирмите за учество на сите тендери во земјата, не е во согласност со правната регулатива на Европската Унија. Сепак, изрекувањето негативни референци е овозможено и со новиот Закон за јавни набавки, иако со покуси период на санкционирање. Потребно е да се засили притисокот на бизнис-заедницата законот да не предвидува негативни референци со кои се забранува учество на целиот пазар на јавни набавки, туку да се применува само концептот на забрана за учество на ниво на договорен орган.

АНАЛИЗА ОД МОНИТОРИНГОТ НА ЈАВНИТЕ НАБАВКИ НА ЛОКАЛНО НИВО

- » **Иако подобро во однос на првата половина од 2018 година, спроведувањето на јавните набавки од институциите на локално ниво во втората половина од 2018 година и натаму се карактеризира со истите проблеми како години наназад: ниска конкуренција, многу тендери со по еден понудувач, висок процент на поништени тендери и стари, лоши, практики. Меѓу нив: технички спецификации без потребните количини, груби грешки на договорните органи во однос на законските одредби, огромни намалувања на цените кај електронските аукции и ненавремено или воопшто неодговарање на барањата за информации во врска со тендерите.**

Ниската конкуренција на тендерите на локално ниво останува еден од клучните проблеми и во втората половина од 2018 година. Просечно, на еден тендер имало по 2,7 понудувачи, што е повеќе од претходното шестмесечие (кога конкуренцијата од 2,1 понудувачи по тендер беше најниска во последните неколку години), но е во рамките на петгодишниот просек од 2,6 понуди.

Конкуренција на мониторираните локални тендери: Просечен број понудувачи по тендер

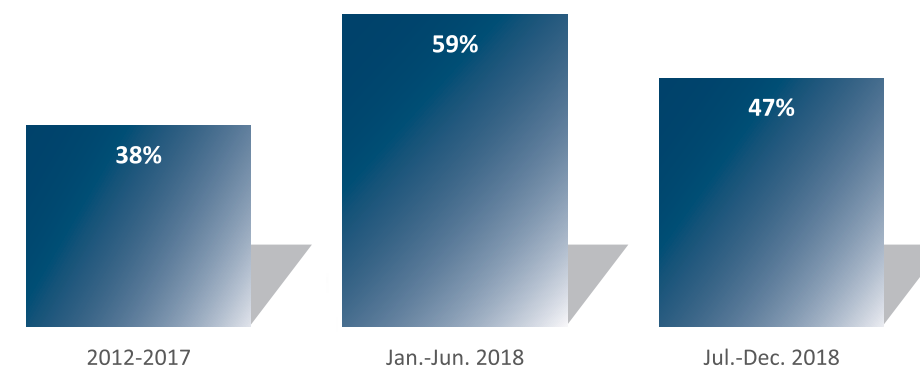


Бројни фактори придонесуваат кон ниската конкуренција. Некои, коишто ги наведуваат самите фирми, се `најниската цена` како единствен критериум за избор на најповолната понуда, задолжителната електронска аукција која значи натпревар меѓу фирмите-учеснички на тендерите во намалување на првобитно понудените цени, „местењето“ на тендерите и недовербата што ја предизвикува кај фирмите, нередовното плаќање што е особено неповолно за помалите фирми и сл.

И во мониторираниот примерок на локални тендери има пример кој се среќава редовно во јавните набавки – еден понудувач да има дури и на тендери за набавка на производи за коишто има голема конкуренција на пазарот. Такви во мониторираните тендери се случаите на набавка на клима-уреди, прехранбени производи, градежни материјали, канцелариски материјали, возила, гориво и сл.

Дури во 47% од тендерите, што значи во близу половина, имало само по една понуда. Ова секако го стеснува изборот на договорните органи, ја намалува можноста за добивање на подобар квалитет и, секако, ја исклучува можноста од добивање пониски цени бидејќи кога има еден понудувач не се одржува електронска аукција за намалување на цените. Во овој случај, понудувачот се прашува дали сака да достави нова, пониска, т.н. конечна цена. Понудувачите, пак, најчесто не доставуваат пониска цена или ја спуштаат симболично. Во некои случаи намалуваат за да се вклопат во проценетата вредноста, ако нивната понудена цена била над неа.

Конкуренција во мониторираните локални тендери: Процент на тендери со една или со ниту една понуда



Еден ваков пример е набавка на патничко моторно возило спроведена од една општина. Иако проценетата вредност, односно парите што ги има општината на располагање за возилото, била дури 35.700 евра, сепак на тендерот пристигнала само една понуда која била избрана за најповолна. Бидејќи имало само една понуда, немало е-аукција, но понудувачот доставил т.н. конечна цена во која ја намалил првобитно понудената цена за цели 414 денари, односно за 6,7 евра.

Меѓу поставените услови за фирмите да можат да учествуваат на овој тендер се следниве: фирмата да не работи со загуба во последните три години, да има соработка во сервисни служби и да има искуство во набавки во последните 3 години. Сепак, во потребните документи што треба да ги достави фирмата за да докаже дека ги исполнува условите, за условот – соработка со сервисна служба – се бара од фирмите да достават податоци за оддалеченоста на сервисот од местото на набавувачот во километри.

На набавка на друга општина, пак, за 11 нови клима-уреди, како и сервис на постојните, иако нема поставено ниту еден услов за учество – се јавила само една фирма за набавката на клима-уредите и ниту една за сервисирање на постојните. Општината, во случајов, ги достави со големо задоцнување бараните документи за тендерот, прекршувајќи го Законот за слободен пристап до информациите од јавен карактер.

Една понуда пристигнала и на набавката на едно јавно комунално претпријатие кое барало да купи градежен материјал, цемент, железо, гипс-катрон и сл. Иако станува збор за вообичаени материјали како вреќи цемент, клинци, арматурно железо и мрежа, чамова граѓа, цигли и гипсани табли, сепак добиена е само една понуда. проблемот, во овој случај, може да биде што за секој од 31 производ што се опишани во техничката спецификација, не е искажана и потребната количина што сака да ја набави претпријатието, туку од понудувачите се бара да достават цена за 1 единица мерка.

Фирмите секогаш бараат, а и добра практика е, набавувачот да ги објави и количините што сака да ги набави за да можат фирмите да рационализираат при пресметка на цените што ќе ги понудат. Спротивно, не знаејќи ги количините што ќе се набават, тие можат да понудат само рамковни цени. Но, во вакви случаи, постојат сомневања дека некои фирми користат инсајдерски информации од институциите за планираните количини на набавка кои потоа ги имаат предвид при составување на своите понуди со што се стекнуваат со компаративна предност пред конкурентите.

Спротивно од овие набавки со еден понудувач, и во овој мониториран период има тендери со повеќе понуди кои, доминантно се за набавка на помали градежни работи.

Дестимулативна за фирмите е задолжителната е-аукција, односно натпревар меѓу фирмите (што ги исполниле условите за учество на тендерите) во наддавање надолу со спуштање на првично понудените цени. Почетна цена на аукцијата е најниската цена од сите понудени.

Иако самите фирми ги спуштаат цените на аукциите, сепак и овој пат има бројни примери кога цените паѓаат толку многу што се доведува до прашање исполнувањето на договорите според количината или квалитетот на производите.

Примери за ова има многу и во овој мониториран примерок, но како најблизок до секојдневната потрошувачка може да се спомене аукцијата за набавка на јајца од страна на една општина за потребите на детска градинка. На тендерот има 8 делови, од кои еден е за јајца. Освен за јајцата, на сите други делови се јавил еден понудувач. Така, аукција имало само за јајцата. Почетната цена од 11.900 денари за 1.700 јајца (што е 7 денари по јајце) паднала на 6.670 денари, односно едно јајце добавувачот ќе треба да го достави по цена од 3,9 денари.

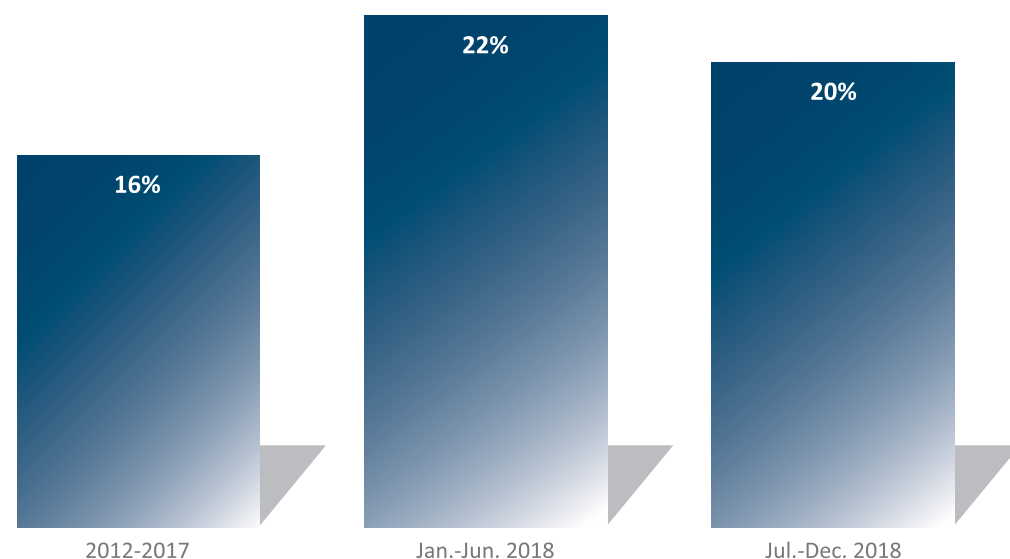
Во друга набавка од една градинка на сметководствени и финансиски услуги за една година имало две понуди. На одржаната е-аукција цената паднала од 106.800 денари на 70.488 денари. Градинката за оваа намена имала 156.000 денари. На крајот, набавката е поништена бидејќи градинката сметала дека цената е понеповолна од реалните на пазарот. Во доставените документи за постапката, институцијата не го вклучила и објаснувањето на понудувачот за толку ниската цена. Исто така, треба да се напомене дека градинката ги достави документите дури по вложена жалба до Комисијата за заштита на правото на слободен пристап до информации од јавен карактер. Интересно е што и на повторениот тендер се јавиле истите две фирми, градинката имала иста проценета вредност од 156.000 денари, и фирмата којашто и на првиот поништен тендер даде најниска цена од 70.488 денари, сега понудила 80.334 денари, но овој пат градинката ја прифатила цената, тендерот успеал и го склучила договорот. Останува прашањето за ефикасноста на постапките за јавни набавки, односно дали било потребно да се губат време и пари за нов тендер, кога со него не се постигнало ништо позначајно во однос на првиот, поништен тендер.

Во сличен тендер, пак, но за набавка на тонери, почетната цена исто така е значително намалена и тоа од 149.000 денари на 79.000 денари. За 79.000 денари, понудувачот треба да достави 262 тонери за кои е нагласено да бидат „оригинални или компатибилни (нерепариран или фабрички полнет)“. Само за едноставна споредба просечната цена на еден тонер што е добиена на тендеров е 301,5 денари. Но, ова не било проблем за овој договорен орган, општина, и без да се посомневаат во реалноста на цената, договорот е склучен.

Ваквата различна пракса на договорните органи – во два слични случаи да постапуваат и да се однесуваат сосема различно, произлегува од нееднаквиот степен на интегритет на лицата вклучени во набавките. Во овие случаи од нив се бара само да ја следат здравата логика и да постапат онака како што би постапиле кога набавката би ја правеле за дома.

Кога станува збор за поништувањата, овој долгогодишен проблем не само што не се намалува, туку дури и е влошен во случајот на локалните тендери. Дури 20% од мониторираните тендери се поништени, што е помалку од претходното полугодие, но значително над петгодишниот просек. За половина од поништените тендери причината се ниските цени, а за другата половина немањето ниту една понуда.

Процент на поништување на мониторираните локални тендери



Со поништување е поврзан и следниот пример кој исто така вклучува и повторување на практиката на договорните органи, особено од институциите на локално ниво, на грешки со кршење на Законот за јавни набавки. Сепак, станува збор за скопска општина која е искусна во набавките и спроведува по 60-тина тендери годишно.

Станува збор за мала набавка за печатење на материјали, со проценета вредност од 400.000 денари, меѓу кои: покани, брошури, флаери, календари, дипломи и сл. На тендерот имало три понуди кои се движеле меѓу 765.000 денари најниската, до 1.941.500 денари највисоката. По одржаната е-аукција најниската цена паднала незначително на 762.705 денари. Немајќи доволно пари за набавката бидејќи ја проценила на 400.000 денари, општината го поништила тендерот оценувајќи дека понудените цени се реални со пазарните, но дека треба да се дообезбедат средства за набавка на целата планирана количина, па дури тогаш да се распише нов тендер. Иако во ваков случај вообичаена причина за поништувањето е дека „не е поднесена ниту една соодветна понуда“, општината како причина навела дека „настанале непредвидени промени во буџетот на договорниот орган“. Оваа причина се користи кога вакви промени ќе настанат во текот на постапката, а се мисли на очекувана прераспределба или ребаланс на буџетот. Дополнително, бидејќи станува збор за специфичен случај, се препорачува документирање на промената на буџетот во документите од тендерот за полесна подоцнежна проверка. Поради достапност на веб-страницата на институцијата не можеше да се провери дали во 19-те дена меѓу поништувањето на постапката на 27 јули и објавувањето на новиот тендер на 14 август навистина се случило ребаланс на буџетот или само е избрана несоодветна и погрешна причина за поништената постапка.

Во овој контекст уште и примерот за набавка на огревно дрво за едно основно училиште во околината на Скопје. Во огласот за јавната набавка се бара 45 м3 дрво, додека во тендерската документација се наведува дека се бараат 50 м3 огревно буково дрво. Во повторениот тендер, пак, објавен само десет дена по првиот, се бараат 30 м3 од истото дрво. Нема други детали за тендерот бидејќи договорниот орган не само што и после доставена жалба не одговори на барањето за слободен пристап, туку ги нема објавено ни податоците што според законот за јавните набавки мора да ги објави на Електронскиот систем за јавни набавки.

Крајно, кога станува збор за транспарентноста на институциите во овој мониториран период, сумарните податоци велат дека 75 од нив одговориле и ги доставиле побарани информации до крајниот законски рок од 30 дена (иако дел од нив случајно или намерно изоставиле по некој документ). 15% од институциите одговориле на барањата дури откако е доставена жалба до надлежната државна комисија, а 10% не одговорија ниту по неколку месеци од доставување на барањата и жалбите. Ова е уназадување во однос на претходниот период кога ретко имало случај некоја институција воопшто никогаш да не одговори на доставеното барање за слободен пристап до информации од јавен карактер.

Препораки: Врз основа на претходната анализа, сумираните препораки до договорните органи, но и до фирмите кои учествуваат на тендерите на локално ниво би биле следните:

- Наведување и на потребните/планираните количини од производите што се набавуваат за да можат фирмите да рационализираат со количините и да дадат подобри понуди и за да се избегне незаконското користење на инсајдерски информации од договорниот орган за ваквите количини;
- Иако е-аукцијата не е задолжителна според новиот Закон за јавните набавки што почнува да се применува од 1 април 2019 година, сепак уште еднаш се апелира до договорните органи неа да ја користат само кога станува збор за стандардни производи со однапред познат и предвидлив квалитет;
- Институциите мораат доследно да ги применуваат законските одредби за транспарентност и отчетност во јавните набавки кои со новиот закон се дури и заострени;
- Институциите мораат да одговараат на примените барања за информации од јавен карактер во законскиот рок (кој со новиот предлог-закон што чека на усвојување во Собранието дури е и скратен од 30 на 20 дена) бидејќи во многу случаи тие информации се единствениот начин за проверка и за запознавање на јавноста со начинот на трошењето на јавните пари;
- Од луѓето вклучени во јавните набавки, било кај договорните органи или кај фирмите, се бара подигање на нивото на личен интегритет – односно целосно залагање за трошење на јавните пари на рационален, економичен, ефикасен и ефективен начин и во ситуациите кои не се предвидени или пропишани со закон.

АНАЛИЗА НА ПОСТАПКИТЕ ПРЕД ДРЖАВНАТА КОМИСИЈА ЗА ЖАЛБИ ПО ЈАВНИ НАБАВКИ ЗА 2018 ГОДИНА

» Во 2018 година, фирмите доставиле 695 жалби до Државната комисија за жалби по јавните набавки, што претставува зголемување во однос на претходната година за дури 37%. Комисијата донела решенија за 717 жалби (дел од решенијата се однесуваат на жалби доставени на крајот од 2017 година), од нив најголем дел се уважени.

За 21.406 огласени тендери во 2018 година, доставени се 695 жалби од фирмите (3,25% од тендерите), што е значително повеќе од 2017 година кога беа доставени 507 жалби. Сепак, растот на бројот на жалби (37%) се случува паралелно со растот и на бројот на спроведени постапки за јавни набавки (24%).

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

Год.	Број на тендери	% на промена	Број на жалби доставени до ДКЖЈН	% на промена
2015	18,469	+17.35%	523	+3.98%
2016	18,444	-0.14%	557	+6.50%
2017	17,227	-6.60%	507	-8.98%
2018	21,406	+23.97%	695	+37.08%

*Пресметките се направени преку обработка на податоците за примените жалби објавени на веб-страницата на ДКЖЈН..

Во текот на 2018 година, ДКЖЈН донела решенија за 717 жалби. Притоа, од нив, Државната комисија уважила 341 жалба, односно 47,6%. Како неосновани се одбиени 226 жалби, односно 31,5% од вкупно примените. Уделот на отфрлени жалби изнесува 12,8%, при што станува збор за жалби кои воопшто и не биле разгледувани од страна на ДКЖЈН, затоа што не биле доставени во пропишаните законски рокови или, пак, за нив не бил уплатен надоместокот за водење на постапката. Уделот на жалбите што се повлечени од страна на фирмите што ги поднеле или, пак, постапката за нив е запрена затоа што договорниот орган ги прифатил жалбените наводи на тужителот пред да се изјасни ДКЖЈН – изнесува 8,1%.

Структура на донесените одлуки на ДКЖЈН во 2018 година*

СТРУКТУРА НА ЖАЛБИТЕ СПОРЕД ОДЛУКАТА	Број на жалби	Учество во %
Уважени жалби	341	47.6%
Одбиени жалби	226	31.5%
Отфрлени жалби	92	12.8%
Прекин/запирање на жалбената постапка	58	8.1%
ВКУПНО	717	100%

*Пресметките се направени преку обработка на податоците за донесените решенија на ДКЖЈН објавени на веб-страницата на институцијата.

Гледано во однос на претходните години, уделот на уважени жалби е зголемен наспроти намалувањето на одбиените жалби. Но, наспроти овој поволен тренд, зголемен е уделот на жалби кои не се разгледувани што значи дека компаниите не ги познаваат добро законските рокови и обврски во случај на барање на заштита на своите права пред ДКЖЈН.

Споредбени податоци за структурата на донесените одлуки во жалбена постапка*

ВИД НА ОДЛУКИ	2015	2016	2017	2018
Уважени жалби	43.6%	47.6%	45.8%	47.6%
Одбиени жалби	37.3%	32.4%	37.5%	31.5%
Отфрлени жалби	11.5%	7.6%	10.2 %	12.8%
Прекин/запирање на жалбената постапка	7.6%	12.4%	6.5%	8.1%
ВКУПНО	100%	100%	100%	100%

*Пресметките се направени преку обработка на податоците за донесените решенија на ДКЖЈН објавени на веб-страницата на институцијата.

Од вкупно уважените жалби, доминира учеството на одлуки на ДКЖЈН за поништување на постапките за јавни набавки (61%), наспроти решенијата за укинување на одлуките за избор и за враќање на постапката во фаза на повторна евалуација на понудите (39%).

Овој податок говори дека, според решенијата на ДКЖЈН, во пораст се суштинските повреди на Законот за јавните набавки, бидејќи оваа комисија донесува решенија за поништување на постапките во случаи кога незаконските дејствија 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.

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

» **Најчест проблем со којшто се соочуваат фирмите во јавните набавки е „најниската цена“ како единствен критериум. Задоцнетото плаќање падна од втор најчест проблем лани, на осмото место годинава, иако сè уште просечно се чека по 6 месеци и 12 дена за наплата на побарувањата за завршените набавки. 48% од фирмите сметаат дека „секогаш“ или „често“ има корупција во јавните набавки. Просечната оценка со која фирмите го оценуваат процесот на јавни набавки во земјава изнесува 2,87, што е незначителен поста во однос на лани кога оценката беше 2,85.**

Секоја година, Центарот за граѓански комуникации спроведува истражување кај фирмите за нивното искуство при учеството на постапките за јавни набавки. Ова истражување е деветто 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.

Оваа година истражувањето беше спроведено во февруари 2019 година. Во истражувањето учествуваа 182 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 20 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.

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 (46%) учествуваат на најмногу пет постапки за јавни набавки годишно. По нив следат фирмите коишто учествуваат на повеќе од дваесет и четири постапки годишно (22%), на шест до дванаесет тендери годишно (21%), па фирмите коишто учествуваат во просек на тринаесет до дваесет и четири тендери (11%). Просечното пондерирано учество на анкетираниите фирми е единаесет постапки за јавни набавки годишно.

ПРОБЛЕМИ ВО ЈАВНИТЕ НАБАВКИ

И оваа година, проблем број 1 во јавните набавки, со којшто се соочуваат повеќе од половина од фирмите-учеснички, е „најниската цена“ како единствен критериум за избор на најповолната понуда.

Следните два најчести проблеми според фирмите се приспособувањето на условите за учество на тендерите за одредени понудувачи (37%) и обемот на документите што се потребни за учество на тендерите (34%). По овие следат проблемот со одолговлекување на реализацијата на договорот (28%), нејасните и тешко разбирливите услови за учество и техничката спецификација (26%), честото и лесно поништување на тендерите (15%) и нереално поставени и тешко остварливи услови за учество (15%).

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



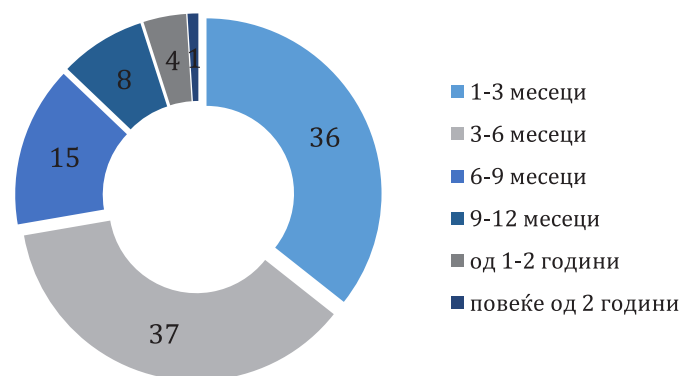
Интересно е што проблемот со задоцнетото плаќање на тендерите, кој лани беше втор најголем проблем за фирмите (40%), сега падна на осмото место (10%) Спротивно, највисок скок од последното место лани (7%) на четвртото место годинава има кај проблемот со одолговлекување на реализацијата на договорите од страна на договорните органи (28%).

ЗАДОЦНЕТО ПЛАЌАЊЕ НЕ Е МЕЃУ НАЈАКУТНИТЕ ПРОБЛЕМИ

Кога станува збор за проблемот со задоцнетото плаќање, фирмите не го перцепираат како еден од најакутните, но просечното чекање за наплата на побарувањата од јавните набавки не е многу скратено.

Според одговорите на фирмите, тие просечно чекаат по шест месеци и 12 дена за наплата на побарувањата од спроведените тендери. Лани, времето на чекање изнесувало шест месеци и 21 ден, а годината пред тоа дури осум месеци.

Колку време чекате за наплата на побарувањата од јавните набавки?

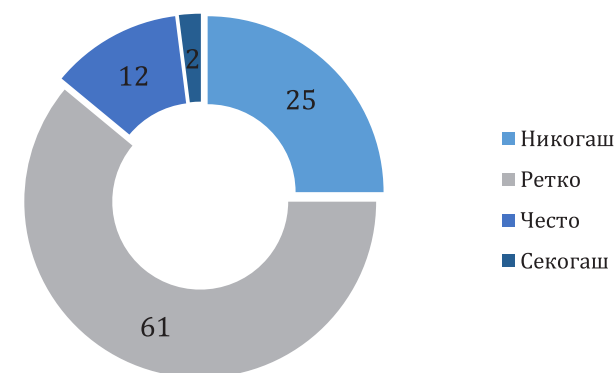


ТЕХНИЧКИТЕ СПЕЦИФИКАЦИИ НЕ ИГРААТ УЛОГА ВО ГАРАНТИРАНЕ НА КВАЛИТЕТОТ

Во услови кога `најниската цена` е единствен критериум за избор на најповолна понуда, техничките спецификации, во кои се опишува тоа што се набавува, би требало да служат како гаранција за добивање одреден квалитет на набавките. Но, според фирмите, овие спецификации не се изработуваат доволно детално за ја играат оваа своја улога.

Дури 86% од фирмите сметаат дека техничките спецификации ретко (61%) или никогаш (25%) не содржат детали за попрецизно определување на квалитетот на набавките.

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

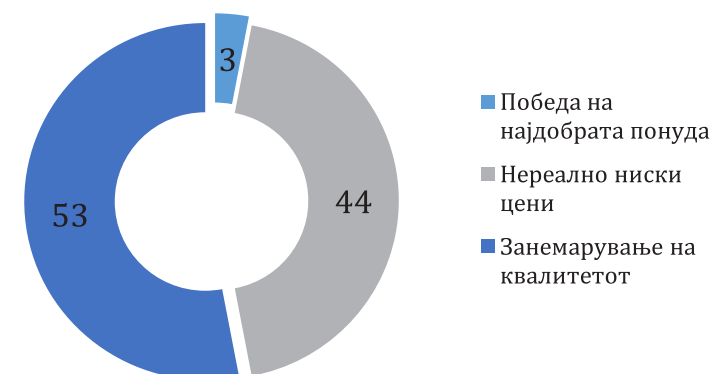


Многу мал дел од фирмите (14%) сметаат дека договорните органи често (12%) или секогаш (2%) доволно прецизно го утврдуваат квалитетот на тоа што сакаат да го набават, така што `најниската цена` ќе има смисла и нема да доведува до купување производи, услуги и работи со лош квалитет.

СО Е-АУКЦИИТЕ, СЕПАК, НЕ ПОБЕДУВА НАЈДОБРАТА ПОНУДА

Во оваа насока одат и одговорите на следното прашање – околу функцијата на електронските аукции коишто се задолжителни за секој тендер со повеќе од еден учесник. По речиси половина од испитаните фирми сметаат дека со задолжителноста на е-аукциите се занемарува квалитетот во однос на цената на тоа што се набавува (53%) и се постигнуваат нереално ниски цени (44%).

Што ги отсликува најдобро електронските аукции?

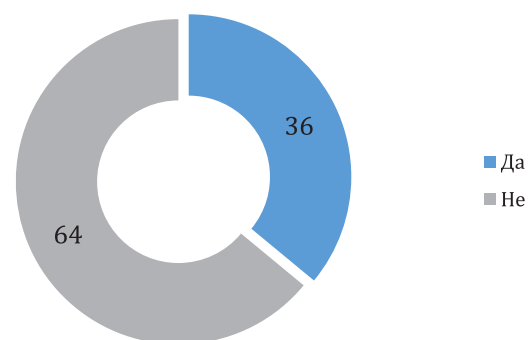


Многу мал дел од испитаните фирми (3%) смета дека со електронските аукции се овозможува победа на најдобрата понуда.

ДОГОВАРАЊЕ МЕЃУ ФИРМИТЕ ОКОЛУ ЦЕНИТЕ ПРЕД АУКЦИИТЕ

Зголемен број фирми (64%) сметаат дека нема договарање меѓу нив пред почетокот на одржувањето на е-аукцијата за да не се намалуваат цените за време на аукциите. Сепак, 36% изјавуваат дека има вакво договарање.

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



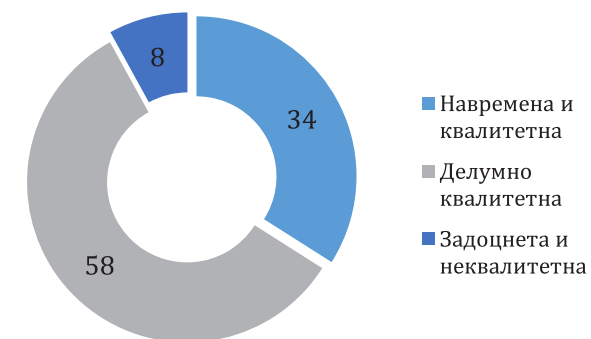
Лани, многу повеќе фирми (44%) изјавиле дека имало претходно договарање на тендерите на кои ниеден понудувач не ја намалил својата првобитно понудена цена.

КВАЛИТЕТНА КОМУНИКАЦИЈА СО ДОГОВОРНИТЕ ОРГАНИ

Опаднато е и задоволството на фирмите-понудувачи од комуникацијата со претставниците на договорните органи на чишто јавни набавки учествуваат.

За разлика до лани кога фирмите доминантно (59%) ја оцениле ваквата комуникација како навремена и квалитетна, сега доминираат фирмите (58%) кои оваа комуникација ја оценуваат како `делумно квалитетна`.

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

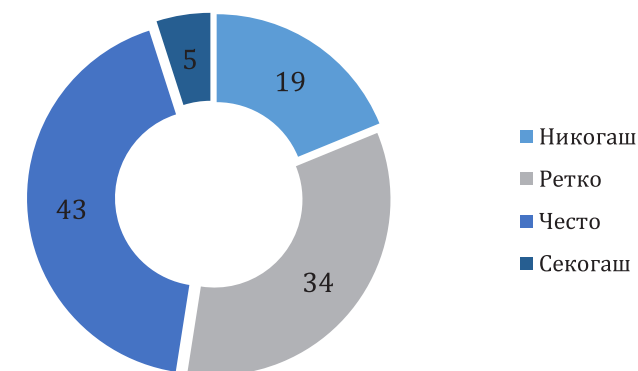


Само 8% од фирмите ја оцениле оваа комуникација како задоцнета и неквалитетна (лани 11%).

КОРУПЦИЈА ВО ЈАВНИТЕ НАБАВКИ, ДОМИНИРААТ ПОЛИТИЧКИТЕ ВРСКИ

48% од испитаните фирми сметаат дека во јавните набавки има корупција. Од нив 43% сметаат дека корупцијата во јавните набавки е застапена често, а 5% секогаш.

Дали сметате дека во јавните набавки има корупција?



34% од испитаните фирми оценуваат дека корупцијата е ретко застапена во јавните набавки, додека 19% сметаат дека нема корупција во оваа област.

Прашани слободно да го наведат видот на корупција за којшто сметаат дека е најзастапен, најголем процент од фирмите (47%) што одговориле на прашањето на прво место ги ставаат политичките врски, на второ (19%) класичниот поткуп, а на

трето (14%) роднинските врски. Останатите (20%) сметаат дека се застапени сите претходно споменати форми.

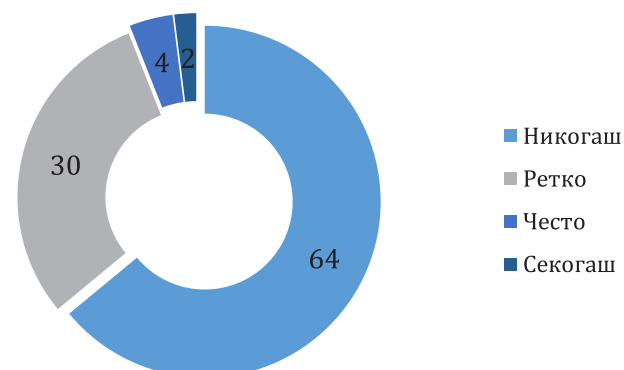
Од друга страна, прашани во колку од тендерите во кои учествувале не бил почитуван Законот за јавни набавки, доминантен дел од фирмите (83%) одговориле дека тоа се случува ретко (49%) или никогаш (34%). Спротивно, дека вакви прекршувања на законот се случуваат секогаш или често, одговориле 17% од испитаните фирми.

МАЛКУ ФИРМИ СЕ ЖАЛАТ ЗА ТЕНДЕРИТЕ

Само 6% од фирмите изјавиле дека секогаш (2%) или често (4%) се жалат до Државната комисија за жалби по јавни набавки во случаи кога не се задоволни од начинот на постапување на договорните органи на тендерите на коишто учествувале.

Доминантни 94% од испитаните фирми велат дека никогаш (64%) или ретко кога (30%) доставуваат жалба до Комисијата.

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



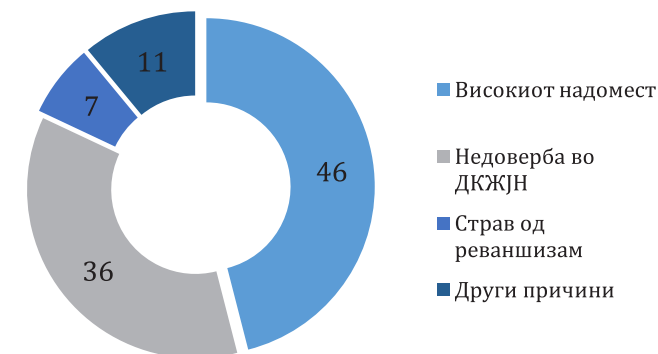
Лани, пак, 96% од фирмите изјавиле дека не доставуваат или ретко кога доставуваат жалби, додека само 4% изјавиле дека ја користат жалбата како инструмент за заштита кога се незадоволни од договорните органи.

ВИСОКА ЦЕНА НА ЖАЛБИТЕ

Кај причините за недоставување жалба, речиси да нема промена во однос на ланските одговори на фирмите.

Како најчеста причина и натаму води (46%, лани 45%) високиот надомест за водење на жалбената постапка што треба да го платат фирмите што се жалат. Втора најчеста причина (36%, лани 41%) е недовербата во Државната комисија за жалби по јавни набавки. На трето место (7%, лани 5%) е стравот од реваншизам од договорниот орган против кого се изјавува жалбата.

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

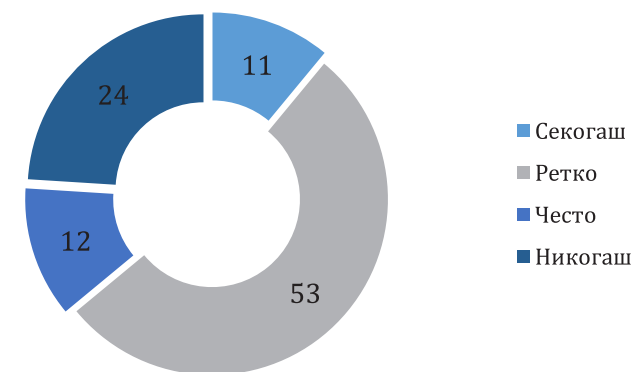


ФИРМИТЕ СЕ РЕТКО ЗАДОВОЛНИ ОД ОДЛУКИТЕ НА ДКЖЈН

Слични одговори како и лани се дадени и на прашањето околу задоволството на фирмите од донесената одлука од Државната комисија за жалби во случаите кога се жалеле.

Дури 77% од фирмите никогаш или ретко кога биле задоволни од одлуката на ДКЖЈН (лани 78%), додека секогаш или често задоволни биле 23% од фирмите (лани 22%).

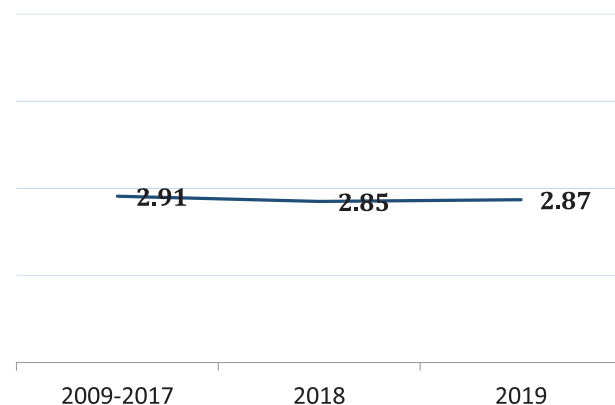
Во случаите кога сте поднеле жалба, дали сте задоволни од одлуките на ДКЖЈН?



ПРОСЕЧНАТА ОЦЕНКА ОД ФИРМИТЕ ЗА ЈАВНИТЕ НАБАВКИ Е МАЛКУ ПОСЛАБА ОД „ДОБРА“

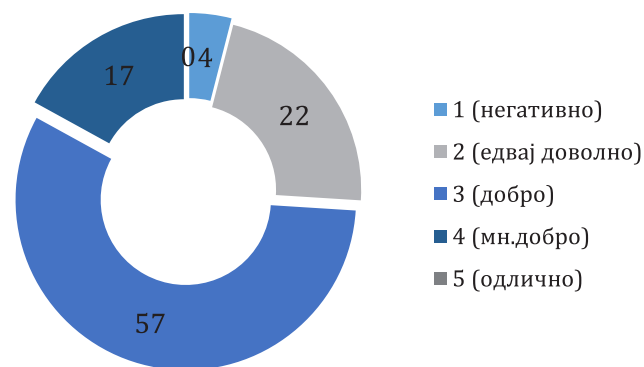
И, на крајот, од фирмите секогаш се бара да го оценат процесот на јавни набавки во земјата – на скала од 1 (негативно) до 5 (одлично). Просечната оценка на фирмите во 2019 година е 2,87 што е скромни 0,02 поени подобро од претходната 2018 година кога просечната оценка беше 2,85. Седумгодишниот просек од 2009 до 2017 година изнесува 2,91.

Движење на просечната оценка од фирмите за процесот на јавни набавки



Следствено на средната оценка, и процентуално најмногу испитаници дале оценка 3. Многу мал дел (4%) го оцениле системот на јавни набавки со 1, додека никој не дал највисока оценка 5.

Како го оценувате вкупниот процес на јавни набавки во земјата?



ФИРМИТЕ НЕ ГИ ЗНААТ ИЗМЕНЕТЕ ВО ЗАКОНОТ ЗА ЈАВНИТЕ НАБАВКИ

Само мал дел од испитаните фирми (26%) знаат на што се однесуваат измените во новиот Закон за јавните набавки донесен во јануари 2019 година а којшто почнува да се применува од април 2019 година.

Од нив, доминантен дел (66%) како најзначајна измена во законот ја сметаат незадолжителноста на `најниската цена` како единствен критериум, односно воведувањето на `економски најповолната понуда` како критериум за избор на најповолната понуда.

За 13% од фирмите, најзначајна промена е подигнувањето на финансиските прагови, додека за 11% од фирмите најзначајна новина е укинувањето на задолжителноста на електронската аукција.

