

# МОНИТОРИНГ НА ПРОЦЕСОТ НА ЈАВНИ НАБАВКИ

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



ФОНДАЦИЈА  
ОПЕНО СОЦИЈАЛНО  
РАЗВИТОК  
МАКЕДОНИЈА

 Center for Civil Communications  
Центар за граѓански комуникации

2011





ФУНДАЦИЈА  
ОПЕРАТИВНО  
СОЦИЈАЛНО  
НАСРОЊЕ МАКЕДОНИЈА

Center for Civil Communications  
Центар за граѓански комуникации

# МОНИТОРИНГ НА ПРОЦЕСОТ НА ЈАВНИ НАБАВКИ ВО РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА

Девети квартален извештај

2011

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

Издава:

**Фондација Отворено општество – Македонија**

За издавачот:

**Владимир Милчин, извршен директор**

Автори:

**Сабина Факиќ, Герман Филков, Вања Михајлова, Д-р Никола  
Тупанчески, Драгана Кипријановска, Дамјан Шишковски и  
Елена Ристевска**

Уредници:

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

Лектура:

**М-р Татјана Б. Ефтимоска**

Ликовно-графичко обликување:

**Бригада дизајн**

Печати:

**Пропоинт**

Тираж:

**250 примероци**



ФОНДАЦИЈА  
ОТВОРЕНО  
ОПШТЕСТВО  
МАКЕДОНИЈА



Center for Civil Communications  
Центар за граѓански комуникации

CIP-Каталогизација во публикација Национална и универзитетска библиотека „Св. Климент Охридски“, Скопје  
35.073.53.005.504.1(497.7)“2011”

МОНИТОРИНГ на процесот на јавни набавки во Република Македонија: девети квартален извештај / [автори  
Сабина Факиќ ... и др.]: - Скопје: Фондација Институт отворено општество - Македонија, 2011. - 42 стр.:  
табели, граф. прикази : 14x21 см

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

ISBN 978-608-218-116-5

1. Факиќ, Сабина [автор]

а). Јавни набавки - Мониторинг - Македонија - 2011

COBISS.MK-ID 89390346

# 9

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



## СОДРЖИНА

- 7 Клучни наоди
- 10 Цели и методологија
- 11 Детален извештај од кварталниот мониторинг на јавните набавки
- 28 Наоди за состојбите во сферата на јавните набавки од анкета со фирмите

## КРАТЕНКИ

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



## КЛУЧНИ НАОДИ

**Во постапките за јавни набавки, фирмите сè почесто меѓу себе се натпреваруваат со своето искуство и големина, наместо со своите понуди.** Оттука, наместо цената и квалитетот на понудените производи или услуги, сè повеќе добиваат на значење референтните листи на фирмите, бројот на вработени, како и договорите што веќе ги имаат склучено со други државни институции. Ова неминовно води кон стеснување на кругот на фирмите што учествуваат на тендерите, а намалената конкуренција, пак, кон поскапување на јавните набавки.

**Поништени се 20% од постапките што, според досегашната практика, е многу висок процент за првиот квартал од годината, имајќи предвид дека поништувањата добиваат интензитет во втората половина од годината.** Доколку овој тренд продолжи и во следните месеци, можно е годинава да се надмине дури и минатогодишниот исклучително висок удел на поништени постапки.

Дополнително е загрижувачки што дел од тендерите во мониторирааниот пример се поништувани и по неколку пати.

**Вредноста на непосредните спогодби склучени во првиот квартал од 2011 година е за 130% поголема во однос на истиот период лани.** Преку нетранспарентната постапка со преговарање, а без објавување оглас, склучени се договори во вредност од 572 милиони денари (9,3 милиони евра).

**Во само 36,6% од тендерите се користела е-аукцијата, која ја намалува цената на производите и услугите што се купуваат или работите што се градат преку јавните набавки.** Законот предвидува уделот на е-аукцијата во вкупните постапки во 2011 година да изнесува 70%.

**Никој не се грижи за примена на законски предвидената обврска на државните институции детално да ги**

известуваат компаниите учесници на тендерите за причините за донесување на одлуката. Во отсуство на санкции за непочитување на законските одредби, договорните органи и натаму упорно ја игнорираат законската обврска од членот 168 од Законот за јавните набавки.

**Критериумите за избор на најповолна понуда и натаму оставаат можност за субјективност во изборот на најповолна понуда.** Најголем проблем се јавува во бодувањето на квалитетот, бидејќи во тендерските документации изостанува прецизно објаснување како ќе се цени и ќе се бодува квалитетот, што упатува на ризикот за субјективно бодување.

**Дел од тендерските документации и натаму упатуваат на конкретен производ и овозможуваат фаворизирање на одредени фирми.** Евидентирани се случаи на дефинирање технички спецификации на предметите на набавка кои упатуваат на конкретно производство и водат кон фаворизирање на одредена фирма и нарушување на принципот на еднаков третман и недискриминација на понудувачите.

**Законскиот рок за донесување одлука за избор на најповолна понуда или за поништување на постапката не се почитува од речиси една четвртина од институциите.** Одолговлекувањето при донесувањето одлуки е спротивно на принципот на ефикасност и рационалност на постапките за јавни набавки.

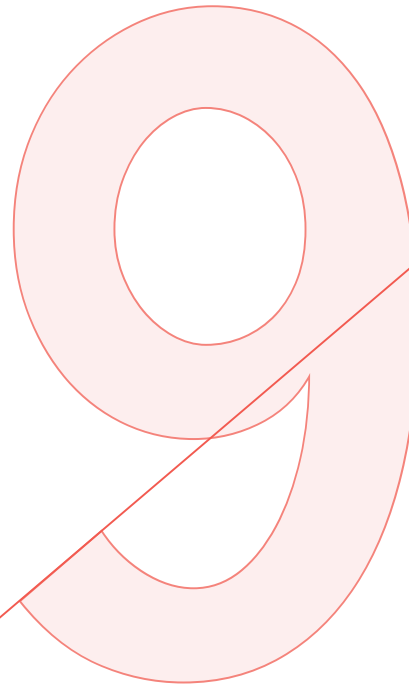
**Значаен дел од договорните органи не отстапуваат од барање на банкарска гаранција за доставување понуда.** Банкарска гаранција е побарана во 45% од мониторираните постапки, што секако може неповолно да влијае врз конкуренцијата во тендерите.

**Продолжува позитивниот тренд на намалување на постапките за јавни набавки во кои од фирмите се бара да платат одреден паричен надоместок за подигнување на тендерската документација.**

Подигањето на тендерската документација е наплатено во 20% од постапките од мониторираниот примерок, што значи дека сè повеќе договорни органи ја прифаќаат

препораката за бесплатно доставување на документацијата.

Според анкетното истражување на 345 фирми, трите најголеми проблеми со кои тие се соочуваат во сферата на јавните набавки се: нејасно изработена тендерска документација и техничка спецификација, лошо избраните критериуми за доделување на договорот и проблемите во наплатата на побарувањата од договорните органи.



## ЦЕЛИ И МЕТОДОЛОГИЈА

Центарот за граѓански комуникации од Скопје, од ноември 2008 година наваму, континуирано го анализира спроведувањето на процесот на јавни набавки во Република Македонија, кој е регулиран со Законот за јавните набавки. Целта на анализата е да оцени како се спроведува процесот на јавни набавки и дали и колку функционираат основните принципи на јавните набавки: транспарентност, конкурентност, еднаков третман на фирмите, 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.

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

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

Анализата во овој извештај е направена врз основа на мониторинг на избран примерок од 40 постапки на договорни органи на централно ниво, чиешто јавно отворање на понудите се одвиваше во периодот од јануари до март 2011 година.

Во секој квартален период, заедно со извештајот и наодите од мониторингот на постапките за јавни набавки, аналитички се обработуваат и други прашања поврзани со јавните набавки. Така, дел од овој квартален извештај се и резултатите од анкетата за искуството во јавните набавки во која учествуваа 345 фирми, а беше спроведена во истиот квартал, поточно во февруари 2011 година.

Овој Извештај за резултатите од мониторингот на процесот на јавни набавки е изработен во соработка и со финансиска поддршка на Фондацијата Отворено општество - Македонија.

## ДЕТАЛЕН ИЗВЕШТАЈ ОД КВАРТАЛНИОТ МОНИТОРИНГ НА ЈАВНИТЕ НАБАВКИ

- **Во постапките за јавни набавки, фирмите сè почесто меѓу себе се натпреваруваат со своето искуство и големина, наместо со своите понуди. Оттука, наместо цената и квалитетот на понудените производи или услуги, сè повеќе на значење добиваат референтните листи на фирмите, бројот на вработени, како и договорите што веќе ги имаат склучено со други државни институции.**

Ваквата состојба е последица на трендот на примена на сè поостри критериуми што фирмите треба да ги исполнат за да се квалификуваат за учество на тендерите, како и честата практика – референтните листи за претходно извршени услуги, продадени производи или изведени работи да се користат за докажување на квалитетот на понудите.

Проблемот не е помал ниту во случаите кога како критериум за избор на најповолна понуда се користи

„најниска цена“. Анализата покажува дека наместо со прецизно поставување на тендерските спецификации и со утврдувањето на квалитетот што понудените производи или услуги мораат да го поседуваат за потоа да се натпреваруваат само со цената, во најголем дел од постапките се оди со високо поставување на критериумите за квалификација на фирмите за учество на тендерите. Оттука, во значаен дел од постапките каде што критериум за избор е „најниска цена“, токму фирмите со финансиски најповолни понуди се исклучуваат од евалуацијата под образложение дека не се квалификувале за учество во постапката за јавна набавка, односно не ги исполниле критериумите за утврдување на способност. Како последица на оваа состојба, фирмите сè почесто се жалат до Државната комисија за жалби по јавни набавки (ДКЖЈН) дека е неправилно направена проценката на нивната

економска способност и дека се неправедно исклучени од учество на тендерите.

Значајно е да се напомене дека сите жалби доставени до Државната комисија за жалби по јавни набавки од анализираниот примерок се однесуваат токму на проблеми со кои фирмите со соочиле при исполнување на критериумите за квалификација. На пример, во постапка за јавна набавка за изградба на голем градежен објект во Скопје, жалби доставија дури три странски компании чии понуди беа финансиски поповолни од победничката фирма, но беа дисквалификувани поради немање потврда од државен орган во Република Македонија дека можат да вршат работи од областа на изведувањето, односно градежништвото. Станува збор за потврда која се бара во согласност со Законот за градба, а со која се одредува кои работи едно странско правно лице може да ги работи во РМ. Со оглед на тоа што сите три компании ја немаа оваа дозвола, произлегува дека странските фирми не се доволно информирани дека треба да ги поседуваат овие потврди и дека на тој начин им е нарушено правото на фер натпревар во РМ. Притоа, она што го нагласуваат

овие фирми во своите жалби до ДКЖЈН е дека во тендерската документација не им било побарано да имаат таква потврда, туку се барала лиценца А, услов што тие го задоволувале. Направената анализа на тендерската документација потврди дека во неа навистина не било прецизно наведено дека странските компании треба да ја поседуваат оваа потврда. Ова секако говори дека во изработката на тендерските документи, државните институции мораат да бидат исклучително внимателни и прецизни бидејќи во спротивно, како во овој случај, го зголемуваат сомнежот на странските компании за нивна дискриминација во интерес на домашните компании. Дотолку повеќе што ДКЖЈН, во овој случај, одбивајќи ги жалбите на странските компании, наместо на содржината на тендерската документација, се повика на Законот за градба, со што одговорноста се префрла на странските компании од каде што произлегува дека тие мора да ги знаат сите законски решенија за да можат да конкурираат за работа во Република Македонија.

На истиот овој проблем се однесува и примерот со постапка која беше предмет на мониторинг, а во која

едно министерство, за набавка на компјутери, печатачи и проектори од фирмите, бараше да имаат 30 вработени во редовен работен однос. Ова барање, според жалбата на една од фирмите учесници на тендерот, е превисок критериум што може да доведе до дискриминација на фирмите или до ограничување на пазарната конкуренција, поради што бараа овој услов да биде избришан. ДКЖЈН не се произнесе по оваа жалба, бидејќи таа беше испратена пред законскиот рок предвиден за жалби во однос на содржината на тендерската документација.

И во уште една друга постапка беше оспорено со жалба пред ДКЖЈН докажувањето на искуството на фирмите во предметот на набавка. Таму се бараше фирмите да достават најмалку три договори од слична природа на набавка од изминатите три години. Фирмата чија понуда беше поевтина од победничката не успеа да докаже дека е квалификувана за учество на тендерот со доставување потврди за испораки и доказ дека е генерален застапник на една странска фирма за неколку земји во регионот. Сите овие примери, кои завршија дури и пред ДКЖЈН, недвосмислено говорат дека во јавните набавки

преголем акцент се става врз досегашната работа на фирмите, со што новоформираните фирми, како и оние помалите, однапред се исклучуваат од натпреварот. Вака креираниот амбиент неминовно води кон стеснување на кругот на фирми што учествуваат на тендерите, тоа ја намалува конкуренцијата, а намалената конкуренција води кон поскапување на јавните набавки.

**Препорака:** Критериумите за оценка на економската способност на фирмите не треба да се злоупотребуваат за затворање на пазарот на јавни набавки само за одредена група на фирми. Бирото за јавни набавки, во своите обуки за договорните органи, треба да го актуелизира овој проблем и доколку е можно да достави соодветни препораки до институциите, и на национално и на локално ниво, за соодветно поставување на критериумите за учество на фирмите на тендерите.

- **Поништени се 20% од постапките што, според досегашната практика, е многу висок процент за првиот квартал од годината, имајќи предвид**

**дека поништувањата добиваат интензитет во втората половина од годината.**

Во анализираниот период јануари-март 2011 година, 12,5% од постапките за јавни набавки од мониторираниот примерок се целосно поништени, а 7,5% се делумно поништени, со што се доаѓа до вкупен удел на поништени постапки од 20%.

Загрижувачки е што дел од тендерите во мониторираниот примерок се поништувани и понеколку пати. Најеклатантен пример за тоа е тендерот за набавка на опрема за лабораторииите од хуманистичките и општествените науки што го спроведува Министерството за образование и наука. Предмет на мониторинг беше тендерот за набавка на опрема за лаборатории од општествените науки што се соочи со уште едно поништување. Произлегува дека за набавка на оваа опрема постапките безуспешно се спроведуваат веќе трета година. Притоа, првите огласи за набавка на опремата за факултетите се објавени уште од почетокот на 2009 година, и тоа од Секретаријатот за европски прашања, за потоа, по поништувањето на

тендерот, обврската за оваа голема набавка да премине во надлежност на Министерството за образование и наука. Притоа, анализата на тендерската документација од постапката за набавка на опрема за 11 лаборатории од општествените науки од првиот квартал во 2011 година покажа дека постапките се поништуваат поради повторување на истите грешки. Произлегува дека за државните институции е полесно да ги поништуваат тендерите отколку да ги прифатат сугестиите од фирмите дадени уште во консултативната фаза во 2009 година, а која требаше да овозможи ефикасно спроведување на овие постапки за јавни набавки. Имено, фирмите уште тогаш укажуваа дека во набавката не може од една иста фирма да се купува сè што е потребно за одредена лабораторија – од столчиња и клупи, преку компјутери и софтверски решенија, сè до осветлување и озвучување, од едноставна причина што ниту една фирма во својот асортиман ги нема сите овие производи. Но, и покрај овие укажувања, во тендерската документација на постапката спроведена во првиот квартал од 2011 година за набавка на научна и канцелариска лабораторија, од ист добавувач



се бараше и конференциски мебел (амфитеатарски столици, амфитеатарски маси, конференциски маси, конференциски столици, конференциски фотелји), но и LED проектор, камера, LCD плазма, компјутер со карактеристики за видеоконференција со UPS, потоа осветлување (пет осветлувачки места со по 4 неонки), како и озвучување (засилувач, аудиомиксета, микрофони и сл.).

За лабораторијата за економски истражувања се бараа преносни компјутери, печатачи, клима-уред, работни бироа, работни столови, канцелариска биро-опрема (биро-сетови – хевталки, перфоратори, калкулатори, класери, регистратори и сл.), електронски пристап до истражувачки бази и софтвери. На огласот за оваа постапка, иако станува збор за меѓународен тендер, интерес за учество пројави само една компанија. Ова јасно говори дека постои сериозен проблем и потреба од промена на пристапот на оваа набавка, наместо попусто да се трошат и кадровски, и финансиски ресурси на државата.

Предмет на неколкукратни објавувања и поништувања (дури 4 пати), беше и тендерот за набавка на 16 ново произведени минибуси за градски превоз. Произлегува дека договорните органи не ги анализираат проблемите кои довеле до потребата за поништувањата на претходните постапки и оттука, не работат на надминување на констатираните проблеми. Ваквиот пристап не е поволен, дотолку повеќе што честите поништувања креираат амбиент на недоверба во системот за јавни набавки и ги обесхрабруваат фирмите за учество на тендерите. Значајно е да се напомене дека сè почесто и економските оператори доставуваат жалби до ДКЖН во кои бараат укинување на одлуките за поништување на тендерите, што може да се смета за уште еден значаен параметар за сериозноста на овој проблем.

Генерално, проблемот со поништувањата го потврдуваат и податоците од ЕСЈН. Во првите 3 месеци од годинава, до ЕСЈН се доставени 411 известувања за поништувања на постапките, наспроти 315 лани, што повторно упатува на понатамошен растечки тренд на поништувањата, кои од година во година стануваат сè поголеми.

### Приказ на поништувањата на постапките

Година	Удел на поништени постапки
2008	10,5%
2009	17,0%
2010	26,2%

Доколку овој тренд на донесување одлуки за поништување на постапките се задржи и во следните месеци, произлегува дека е можно годинава да се надмине дури и минатогодишниот исклучително висок удел на поништени постапки од 26,2%.

Сепак, останува да се види дали во текот на следните месеци ќе вродат со плод сугестиите на Бирото за јавни набавки за унапредување на системот на јавните набавки дадени во Годишниот извештај за 2010 година. Во листата на предлози, под број еден е наведено: „Намалување на поништувањата на постапките и подетално објаснување на причините за поништување (битни пропусти во тендерската документација) за да можат да се преземат

директни и конкретни мерки за надминување на негативниот тренд.“

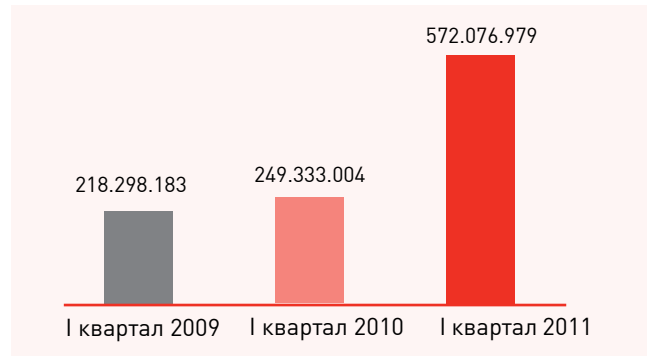
Оваа препорака на БЈН следи и по низа укажувања дадени во рамките на овој мониторинг на јавните набавки, во кои веќе неколку години се укажува на неповолниот тренд на поништување на тендерите и на последиците од овој проблем. Впрочем, честите поништувања на постапките за јавни набавки креираат сомнеж кај фирмите дека оваа опција често се злоупотребува како начин да се избегне склучување договор за јавна набавка со фирма чија понуда е најдобра, но не и посакувана за склучување на договорот. Практично, сомнежот на фирмите е во тоа дека – ако договорниот орган не успеал посуптилно да обезбеди предност за фаворизираната фирма со претходните фази и во евалуацијата како поуспешна се покажува понудата на некоја друга фирма, тогаш се поништува постапката. Поништувањата како слаба точка во системот на јавни набавки се посочуваат и во последниот извештај на Европската комисија за напредокот на Македонија.

**Препорака:** Со оглед на тоа што големиот број поништени постапки создава сериозно сомневање за злоупотреба на законските можности поради нереализирани очекувања за избор на фаворизирана понуда, ваквите појави треба да бидат сигнал за акција за надлежните институции, особено за Бирото за јавни набавки. Потребно е да се иницираат измени на Законот за јавни набавки во насока на ограничување и построго дефинирање на можностите за поништување на постапките, вклучувајќи и санкционирање во случаите на злоупотреба. Треба да се има предвид дека само со намалување на поништувањата на тендерите може да дојде и до операционализирање на пропишаните законски принципи на ефикасност и рационалност кај јавните набавки.

- **Вредноста на непосредните спогодби склучени во првиот квартал од 2011 година е за 130% поголема во однос на истиот период лани. Преку нетранспарентната постапка со преговарање, а без објавување оглас склучени се договори во вредност од 572 милиони денари (9,3 милиони евра).**

Продолжува и трендот на пораст на користењето на постапката за склучување договори за јавни набавки со преговарање, а без објавување оглас, која инаку треба да се користи само во исклучителни ситуации. Во првите три месеци од 2011 година, спроведени се 183 вакви постапки и склучени се договори во вкупна вредност од 572 милиони денари, што е за околу 130% повеќе од првиот квартал во 2010 година, а за 162% повеќе од првото тромесечје во 2009 година.

#### Вредност за непосредните договори (во денари)



Истовремено со порастот на вредноста на склучените непосредни спогодби во првиот квартал од 2011 година, забележително е што се намалува бројот на овие договори, што значи дека се склучуваат помалку вакви договори, но со повисока поединечна вредност.

#### Договори склучени со преговарање без претходно објавување оглас (во денари)

	I квартал 2010	I квартал 2011	Промена
Број на договори	193	183	-5,18%
Вредност на договорите	249 333 004	572 076 979	+129,44%

Во рамките на досегашниот мониторинг на јавните набавки, веќе е укажано на ризикот што постои во овие постапки. Имено, трошењето на јавни пари низ договори склучени на ваков начин во себе секогаш кријат сомнеж за нивната оправданост, како и дилемата дали намерно

се злоупотребува ова законско право. Причината која најчесто ја користат договорните органи за склучување договори без објавување оглас, иако не станува збор за мала набавка, е крајна итност и причини предизвикани од настани кои договорниот орган не можел да ги предвиди и да му се припишат како пропуст. Ниту една досегашна анализа направена од страна на надлежните институции не даде одговор на прашањето што е тоа што толку ненадејно им се случува на македонските институции за да се оправдаат милионските трошења на јавни пари без објавување оглас и надвор од очите на јавноста. Само во 2010 година, поради причината 'крајна итност' се потрошени 16 милиони евра. Останатите позначително користени причини за склучување на договори со преговарања а без објавување оглас се дека 'во отворената постапка која претходно била спроведена не е доставена ниту една понуда', како и склучувањето, анекси на основните договори за покривање на дополнителни работи кои не биле навреме предвидени'. Само во 2010 година, преку непосредни спогодби се склучени договори во вкупна вредност од 2,1 милијарди денари (35 милиони

евра), што е за 52% повеќе од 2009 година. Порастот на вредноста на овие договори во 2011 година може да биде уште позначаен, имајќи ја предвид сумата на ваквите договори склучени само во првиот квартал од годинава.

**Препорака:** Со оглед на неколкугодишниот незапирлив тренд на пораст на вредноста на јавните пари што се трошат преку склучување договори со преговарање без објавување оглас, неопходно е воведување механизам за нивно следење. На тој начин би се влијаело врз намалување на можноста за склучување на овие договори и би се дефинирале евентуалните слабости во сегашното законско решение кое го овозможува овој неповолен тренд.

- **Во само 36,6% од тендерите се користела е-аукцијата, која ја намалува цената на производите и услугите што се купуваат или работите што се градат преку јавните набавки. Законот предвидува уделот на е-аукцијата во вкупните постапки во 2011 година да изнесува 70%.**

Во првиот квартал од 2011 година електронската аукција е применета во 758 постапки за јавни набавки, што во уделот на вкупно објавените огласи претставува 36,6%. Со ова процентот на спроведени е-аукции (кои претставуваат негативно наднавање и треба да овозможат поеветинување на јавните набавки) изнесува речиси половина од предвидениот законски цензус од 70%. Законската обврска, гледано сумарно, не ја испочитувале ниту министерствата, ниту општините, иако тие би требало да бидат пример за другите договорни органи. Гледано според податоците достапни на ЕСЈН, министерствата спровеле е-аукција во 45% од вкупните постапки за кои објавиле оглас во првите три месеци од годината. Овој процент е помал кај општините и изнесува околу 37%. Ваквиот епилог на работите се чини дека е сосема очекуван, ако се има предвид дека институциите уште лани не успеаја да го испочитуваат многу понискиот законски цензус за спроведување на е-аукција од 30%. Сепак, во текот на минатата година, со измена на Законот за јавни набавки, државата застана зад концептот – во 2011 година договорните органи да користат електрон-

ска аукција во најмалку 70% од бројот на објавени огласи за отворена постапка, ограничена постапка, постапка со преговарање со претходно објавување оглас и за постапка со прибирање понуди со објавување оглас. Оттука и обврската – договорните органи да ја почитуваат оваа законска обврска, а Бирото за јавни набавки да презема мерки за доследна примена на ова законско решение. Бавно се одвива и пробивот на примената на целосно електронските постапки. Иако не постои законска обврска за уделот на постапките што целосно се одвиваат електронски, сепак, со оглед на вложените пари и напори за воведување на овој систем, неопходно е да се напомене дека во првиот квартал од 2011 година овие постапки се применети само во 11% од тендерите.

**Препорака:** Бирото за јавни набавки треба да преземе и технички мерки против недоследната примена на електронскиот систем во постапките за јавни набавки. Воедно, потребна е и поголема ангажираност на Владата за почитување на оваа законска обврска. Договорните органи мораат многу почесто да ги користат е-набавките

и, пред сè, е-аукциите, затоа што тие, од една страна, овозможуваат поголема ефикасност во постапките и заштеда на буџетски средства, а од друга страна, нивното користење претставува законска обврска.

- **Никој не се грижи за примена на законски предвидената обврска на државните институции детално да ги известуваат компаниите учесници на тендерите за причините за донесување на одлуката.**

Во отсуство на санкции за непочитување на законските одредби, како и во услови кога фирмите по оваа основа не можат ниту да бараат заштита од ДКЖН бидејќи не станува збор за битна повреда на ЗЈН, договорните органи упорно ја игнорираат законската обврска од членот 168. Станува збор за член каде што децидно е наведено дека договорните органи се должни да ги известат фирмите учесници во постапките за јавни набавки за причините за донесување на одлуката. Ова е сериозен проблем, особено во оние случаи каде што критериум за избор е

‘економски најповолна понуда’ и каде што освен цената, се користат и други елементи. Оттука, фирмите сакаат да знаат, на пример, како бил бодуван квалитетот на нивниот производ или, пак, референтната листа, техничките и функционалните карактеристики на производот и сл. Овие информации се суштествени за фирмите да можат да проценат дали евалуацијата на понудите била правилно спроведена или можеби имаат основа да ја оспорат пред Државната комисија за жалби по јавни набавки. Во практиката, наместо детално известување, фирмите најчесто добиваат куса информација во која се наведува само името на економскиот оператор чијашто понуда била избрана, а во најдобар случај им се доставуваат и сумарно освоените бодови од евалуацијата.

**Препорака:** Договорните органи да почнат доследно да го применуваат членот 168 од Законот за јавни набавки, кој пропишува детално образложување на причините за избор на најповолна понуда или за отфрлање на одреден понудувач. Неопходна е поголема ангажираност и на БЈН во насока на укажување на ДО за доследно почи-

тување на оваа законска обврска заради отстранување на сомневањата за субјективност и фаворизирање на одделни ЕО.

- **Критериумите за избор на најповолна понуда и натаму оставаат можност за субјективност во изборот на најповолна понуда.**

Кај критериумите за избор на најповолна понуда и натаму доминира ‘најниската цена’ и тоа како во примерокот, така и генерално во постапките за јавни набавки. Иако ова навидум упатува на зголемување на свеста кај договорните органи за рационално трошење на јавните пари, неопходно е и натаму да се гради концепт на јасно дефинирање на квалитетот на купените производи или услуги. Имено, како што е веќе посочено, анализата на постапките во примерокот од првиот квартал неминовно упатува на оценката дека во тендерските документации недостасуваат јасни параметри кои овозможуваат прецизно утврдување на квалитетот на производите и услугите што се купуваат. Во однос на критериумот ‘економски

најповолна понуда', покрај цената, најчесто значаен дел од бодовите се даваат за квалитетот. Но, токму тука лежи и најголемиот проблем – отсуството на јасни поткритериуми за тоа како ќе се евалуира тој квалитет. Анализата на тендерските документации покажа дека во одредени постапки буквално не постојат никакви поткритериуми за определување на квалитетот, односно не е дефинирано како ќе се цени и ќе се бодува квалитетот, што упатува на ризикот за целосно субјективно бодирање. Натаму, во одредени постапки се наведува дека бодовите за квалитет ќе се делат врз основа на добиени мостри, односно урнеци, но не и како комисијата ќе цени дека еден урнек е поквалитетен од друг, што повторно упатува на ризик од субјективно оценување на квалитетот. Во мониториралиот примерок е евидентиран и случај во којшто договорниот орган вели дека од 100 можни бодови, 20 ќе се доделат за бренд. Овде е исто така нејасно кој ќе цени дали и колку еден бренд е повреден од друг и врз основа на какви и чии рангирања брендovите ќе добиваат од 1 до 20 бодови.

Договорните органи од секторот здравство, и покрај укажувањата во мониторингот, продолжуваат во евалуацијата на понудите да го бодуваат претходното искуство на клиниките со понудените производи (позитивно или негативно). Во ваквиот пристап повторно е проблематично тоа што бодувањето може да биде субјективно.

Проблем што почна да се повторува и оттука веќе не може да се нарекува инцидентен е во огласите за јавни набавки да се наведе еден критериум за избор на најповолна понуда, а потоа во тендерската документација да се упатува на друг критериум. Проблемот би бил маргинален кога договорните органи би го искористиле своето право и би направиле измена на огласот, но сепак не е прифатлив односот на договорните органи – до крајот на постапката да не ги усогласат критериумите за избор наведени во објавените огласи за набавката и во тендерската документација. На овој начин фирмите свесно се доведуваат во заблуда и може дури и да се откажат од учество на тендерот. Во анализирианиот пример, во огласот беше наведено дека како критериум за избор



ќе се користи ‚најниска цена‘, за потоа во тендерската документација да биде посочен критериумот ‚економски најповолна понуда‘ со елементите: цена - 60 бодови, квалитет - 20 бодови и услови и начин на плаќање - 20 бодови. Се поставува прашање: што доколку во случајов некоја фирма, која знаела дека нејзиниот адут не е најниската цена туку квалитетот и можноста да одобри подолг рок на плаќање, се откажала од учество на тендерот? Договорните органи не смеат да се ставаат во супериорна улога над економските оператори и да не ги исправаат своите грешки, дотолку повеќе што од фирмите бараат беспрекорност и во практиката ги исклучуваат од тендерите и поради најмали технички грешки.

**Препорака:** Договорните органи кои за избор на најповолна понуда го користат критериумот, економски најповолна понуда и во кој го вклучуваат елементот ‚квалитет‘ задолжително треба уште во самиот оглас да ги наведат поделените врз основа на кои ќе го вршат бодувањето на квалитетот. Во овој контекст, се препорачува Бирото за јавни набавки да изработи препораки и насоки за договорните органи, заради усогласено и прецизно дефинирање на критериумите и нивна доследна примена.

рачува Бирото за јавни набавки да изработи препораки и насоки за договорните органи, заради усогласено и прецизно дефинирање на критериумите и нивна доследна примена.

- > **Дел од тендерските документи и натаму упатуваат на конкретен производ и овозможуваат фаворизирање на одредени фирми.**

Спротивно на член 36 од Законот за јавните набавки, во тендерските документи и во овој квартален мониторинг евидентирани се случаи на дефинирање технички спецификации на предметите на набавка кои упатуваат на конкретно производство и водат кон фаворизирање на одредена фирма и нарушување на принципот за еднаков третман и недискриминација на понудувачите. Станува збор за случаи во коишто карактеристиките што ги опишуваат, односно ги дефинираат производите што се набавуваат, одговараат само на одреден вид на производ што го продава или чиј овластен застапник за Македонија е само една фирма. Ваквото постапување е строго

забрането со ЗЈН и претставува основа за поништување на постапката. Но, и покрај ова, загрижува фактот што компаниите кои се соочуваат со овој проблем, иако го констатираат во одговорите на прашалниците доставени во рамките на мониторингот, ретко се одлучуваат по пат на жалба до ДКЖЈН да ги оспорат овие постапки за јавни набавки. Ваквата состојба, секако, е неповолна за вкупниот систем на јавни набавки, бидејќи договорните органи кои ги злоупотребуваат техничките спецификации за фаворизирање на одредени фирми поминуваат без санкции, а воедно меѓу фирмите создаваат клима на недоверба во целиот систем на јавни набавки.

**Препорака:** Непочитување на членот 36, кој строго забранува техничките спецификации да упатуваат на конкретен производ, треба остро да се санкционира бидејќи ја оневозможува примената на два основни принципи на ЗЈН, конкуренцијата меѓу економските оператори и еднаков третман и недискриминација на економските оператори.

- > **22,5% од институциите не го почитуваат законскиот рок за донесување одлука за избор на најповолна понуда или за поништување на постапката.**

И покрај измените и дополнувањата на Законот за јавни набавки со кој е утврден рок за донесување на одлуката за избор или поништување, тој не се почитува од страна на 22,5% од договорните органи чии постапки беа мониторираани во првиот квартал од 2011 година. Ова е идентичен процент со оној од последниот квартал минатата година. Пробивањето на законските рокови за донесување одлука за избор на најповолна понуда во просек изнесува 16 дена.

Одолговлекувањето на донесувањето на одлуки е спротивно на принципот на ефикасност и рационалност на постапките за јавни набавки и ја зголемува неизвесноста на понудувачите за исходот на постапката, што негативно влијае врз нивните бизнис-планови. Ваквите постапки не се во согласност со законската обврска воспоставена со членот 162, став 2 од ЗЈН, според кој договорниот орган е

должен да донесе одлука за избор или за поништување на постапката во рок кој не е подолг од рокот за поднесување понуди. Ако минатата година случаите на непочитување на оваа обврска можеа да се сметаат како дел од неинформираност или побавно приспособување на договорните органи кон нововоставените правила, сега, многу месеци подоцна, можеме да говориме само за едноставно игнорирање на законската обврска од страна на договорните органи.

Во однос на почитувањето на законските обврски, значајно е да се нагласи дека дел од институциите и натаму продолжуваат да ја игнорираат и законската обврска до Бирото за јавни набавки да достават известување за склучен договор во рок од 30 дена од неговото потпишување, што секако влијае врз намалување на транспарентноста на системот на јавните набавки.

**Препорака:** БЈН да го поддржи предлогот за воведување санкции за непочитување на Законот за јавни набавки. Во спротивно, договорните органи како и досега произволно ќе одлучуваат дали и кои одредби од ЗЈН ќе ги

почитуваат, креирајќи со тоа негативна клима кон целиот систем на јавни набавки.

- **Значаен дел од договорните органи не отстапуваат од барање банкарска гаранција за доставување понуда, што секако може неповолно да влијае врз конкуренцијата во тендерите.**

Банкарска гаранција е побарана во 45% од мониторираните постапки. Притоа, банкарска гаранција во максималната законска висина од 3% од вредноста на понудата е побарана кај дури 35% од постапките. Ова говори дека договорните органи не сакаат да се откажат од ваквиот начин на обезбедување, иако тоа ги зголемува трошоците на фирмите и негативно влијае врз конкуренцијата, обесхрабрувајќи ги особено помалите фирми.

Значаен дел од државните институции и натаму инсистираат на наплата на банкарската гаранција, иако се ретки случаите кога тие практично и ја наплатуваат

бидејќи е многу мал бројот на фирми што се откажуваат. Имено, во согласност со членот 47 од ЗЈН, банкарската гаранција за доставените понуди може да се наплати кога понудувачот ќе ја повлече својата понуда пред истекот на периодот на нејзината важност, кога ќе одбие да го потпише договорот за јавни набавки и сл., што навистина ретко се случува. Оттука произлегува дека на фирмите непотребно им се креира вонреден трошок за вадење на банкарска гаранција.

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

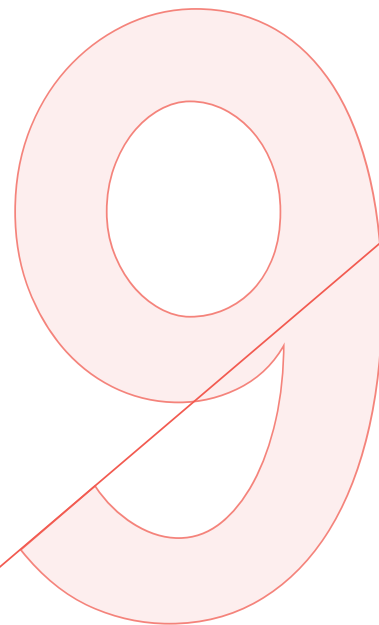
- **Подигнувањето тендерска документација е наплатено во 20% од постапките во мониторираниот примерок, што говори дека сè повеќе договорни органи ја прифаќаат препораката за бесплатно доставување на документацијата.**

Продолжува позитивниот тренд на намалување на постапките на јавни набавки во кои од фирмите се бара да платат одредена сума само за да ја подигнат тендерската документација. Во 80% од мониторираните постапки, фирмите ја добија тендерската документација бесплатно. Во 20% од постапките, каде што за подигнување на документацијата договорните органи бараа надомест, неговата висина се движеше од 200 до 3 000 денари. Оваа разлика во висината на надоместокот недвосмислено говори за неусогласеност и произволно утврдување на овој износ, наспроти законската обврска дека надоместокот за добивање на тендерска документација треба да ги опфати само трошоците за умножување и/или доставување на документите.

Значењето на ова прашање произлегува оттаму што добивањето на тендерската документација бесплатно може позитивно да влијае врз зголемување на конкуренцијата на фирмите на тендерите. Затоа, неопходно е да се влијае врз сите договорни органи да ја напуштат практиката на наплата на тендерската документација. Воедно, со цел да се максимизира позитивниот ефект од

бесплатното доставување на тендерската документација, потребно е договорните органи да ја зголемуваат нивната достапност и преку Електронскиот систем за јавни набавки.

**Препорака:** Со оглед на широката достапност на електронските средства, потребно е целосно напуштање на практиката за наплата на надомест за подигнување на тендерската документација и обезбедување достапност на документацијата на Електронскиот систем за јавни набавки и на веб-страниците на институциите.



## АНКЕТА НА ФИРМИТЕ ЗА ИСКУСТВОТО ОД ПОСТАПКИТЕ ЗА ЈАВНИ НАБАВКИ

### Вовед

Со цел да се обезбедат сеопфатни податоци во однос на проблемите и нерегуларностите со кои се соочуваат учесниците во постапките за јавни набавки, вклучувајќи ги и евентуалните повреди на законските решенија и перцепцијата на засегнатите страни кога се работи за поднесување правен лек во овие постапки, како и за да се дојде до соодветни заклучоци што ќе произлезат како резултат на изнесените предлози и мислења во насока на зајакнување на заштитните механизми и во крајна линија, подобрување на поставената законска рамка, Центарот за граѓански комуникации, почнувајќи од ноември 2008 година, континуирано го следи и го анализира спроведувањето на процесот на јавни набавки во РМ, низ призма на одредбите содржани во Законот за јавни набавки како основна нормативно-правна рамка со која е уредена оваа материја.

Покрај редовниот процес на мониторирање во рамките на проектот, во февруари 2011 година спроведена е и анкета на компаниите - редовни учесници во постапките за јавни набавки. Податоците добиени од анкетното истражување претставуваат основна платформа за оваа анализа.

### Учесници

Анкетираните се вкупно 345 фирми и она што е од посебна важност и што говори во прилог на релевантноста на добиените сознанија е што во рамките на анкетниот процес беа вклучени компании со редовно учество и со големо искуство во јавните набавки, а прашалниците беа пополнувани токму од страна на лица од одделите за јавни набавки во овие компании.

Од анализираните податоци може да се забележи дека дури 36,8% од компаниите учествувале на повеќе од 24 постапки за јавни набавки годишно. 17,1% учествувале

на 13 до 24 постапки, натаму, 24,65% од компаниите што беа опфатени во анкетниот процес учествувале на 6 до 12 постапки, а уделот на оние фирми кои учествуваат во најмногу 5 постапки за јавни набавки на годишно ниво, изнесува 21,5%.

Ако се проследат одговорите на прашањето за тоа во колку наврати секоја од компаниите е избрана за најповолен понудувач, состојбата е следна:

- > **На најголем дел од нив, или поточно на 52,5% од фирмите, договор за јавна набавка им е доделен еднаш во пет учества;**
- > **26,4% биле избрани за најповолен понудувач во половина од постапките во кои учествувале;**
- > **процентуалното учество на компаниите кои најчесто се избрани во вакво својство изнесува 13,0%, додека**
- > **8,1% изјавиле дека во постапката за јавни набавки никогаш не биле избрани за најповолен понудувач.**

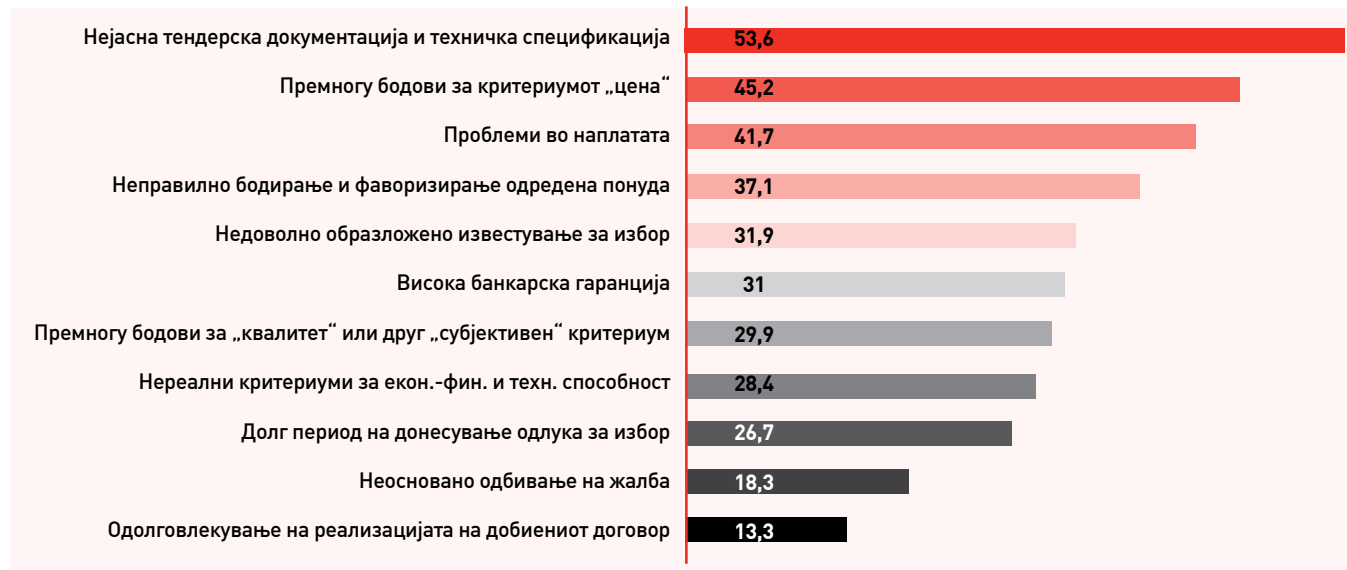
### **Главни проблеми со кои се соочуваат фирмите во постапките за јавни набавки**

Статистичките показатели ја потврдуваат тезата дека нејасно изработената тендерска документација и техничка спецификација, несомнено, се наоѓа на прво место од проблемите (дури 53,6% од компаниите го посочуваат тоа). Споредбата на наодите од ова истражување со она спроведено во 2010 година покажува дека овој проблем веќе две години останува на врвот кај фирмите.

На второ место е проблемот кој се однесува на несоодветно избраните критериуми за доделување на договорот – односно, премногу доделени бодови за критериумот ‚цена‘ (вкупно 45,2% од анкетираниите компании го укажуваат тоа).

Анкетата, натаму, упатува на евидентниот пораст на проблемите во наплатата на побарувањето од државните институции за испорачаните добра или дадените услуги. Од добиените одговори може да се забележи дека нивното процентуално учество изнесува 41,7%.

Кои се главните проблеми со кои се соочувате во постапките за јавни набавки?  
(може да заокружите и повеќе од еден одговор)





Неправилното бодирање на понудите и фаворизирањето на одредени понудувачи, што е во директна спротивност со законските одредби, може да се забележи од изјавите на вкупно 37,1% од испитаниците. Ако ги анализираме податоците за состојбите и проблемите со кои се соочуваат учесниците во постапките за јавни набавки, меѓу другото, може да се согледа дека се работи за една од главните критични точки во сферата на јавните набавки. Добиените одговори од страна на анкетираниите компании посочуваат дека е релативно честа практиката во која при постоење еднакви услови, цени, рокови и квалитет, сепак, очигледно се форсираат одредени фирми, потоа се оди кон наметнување соодветни барања и нереални гаранции и услови со цел да се отфрлат останатите учесници, како и тенденциозност кон еден економски оператор со задавање специфични критериуми во тендерската опрема. Не се непознати и случаите на поништување на постапката за да се фаворизира одреден понудувач при повторно објавување на истиот оглас за јавна набавка од страна на договорниот орган. Исто така, наведено е дека во одредени случаи се бараат и различни уверенија кои

не се назначени во Законот за јавни набавки. Следниот проблем се должи на фактот што учесниците во тендерите не добиваат образложение за донесената одлука во однос на избраната понуда (во 31,9 % од случаите), што е во спротивност со законските одредби, во кои експлицитно е наведено дека договорните органи се должни детално да ги појаснат причините за донесената одлука, за отфрлање на некоја понуда, како и објаснување зошто прифатливата понуда не е избрана за најповолна. Моменталната состојба „ја замаглува“ сликата на економските оператори, кои не можат да добијат јасна и очигледна претстава за начинот на донесување на одлуката, создавајќи на тој начин сомневање за субјективност при оценувањето на понудите, но и отсуство на правни елементи за обжалување на одлуката од страна на незадоволните учесници. Со оглед на тоа, се чини прифатливо е сериозно да се размисли за санкционирање на поведенијата кои претставуваат повреда на споменатата обврска, вклучувајќи ги тука и случаите во кои надлежните институции манифестираат толерантен однос кон ваквите појави.

Од спроведеното анкетно истражување, може да се констатира дека високиот износ на банкарска гаранција претставува сериозен проблем со кој се соочуваат вкупно 31% од фирмите опфатени со анкетата. Во согласност со законските одредби, договорниот орган може да бара гаранција за понудата во вид на банкарска гаранција или депонирани средства и тоа задолжително го наведува во тендерската документација. Притоа, висината на гаранцијата на понудата не смее да биде поголема од 3% од вредноста на понудата без вклучен ДДВ. За жал, искуствата од практиката покажуваат дека износот што вообичаено се бара е токму највисокиот, односно 3%, со што голем дел од економските оператори се ставаат во неповолна положба, а особено оние кои учествуваат во повеќе тендери.

Оттука и оправданоста банкарската гаранција во иднина да не се поставува како формален услов за учество во секоја постапка за јавна набавка, а пак во случаите кога се бара гаранција, да се настојува таа да се утврди во помала вредност од законски утврдениот максимум до 3%.

Степенот на незадоволство кај испитаниците во поглед на несоодветното бодирање, односно доделувањето премногу бодови за критериумот ‚квалитет‘ или друг ‚субјективен критериум‘, се наоѓа на релативно пониско рамниште (29,9%). Забелешките наведени од анкетираниите во однос на непочитување на одредбите од Законот претставуваат значаен извор на сознанија кои говорат во прилог на тоа дека во практиката постојат голем број случаи на несоодветно дефинирање на соодносот цена – квалитет, манипулирање со критериумот ‚квалитет‘, несоодветна (и произволна) примена и проценка на споменатиот критериум и други слични неправилности.

Нереални и тешко остварливи се чинат и критериумите за утврдување на економско-финансиската и техничката способност на економските оператори (28, 4%). Практиката покажува дека дел од договорните органи ги злоупотребуваат овие критериуми и ги користат како механизам за ограничување на конкуренцијата меѓу фирмите, како и за фаворизирање на големите доба-

вувачи, дури и на некои конкретни добавувачи. Не смее меѓутоа, да се пренебрегне фактот дека несоодветните, тенденциозно деталните, а во некои случаи и високите критериуми што фирмите треба да ги исполнат за да учествуваат на тендерите претставуваат сериозна бариера кон поголема конкуренција помеѓу нив.

Можат да се евидентираат и следните проблеми со кои се соочуваат компаниите при учество во постапката за доделување јавни набавки: долг временски период за донесување на одлуката за избор на најповолна понуда (26,7%); неосновано одбивање на жалбата (18,3%), вклучително и одолговлекувањето на реализацијата на добиениот договор (13,3%).

Доколку ги проследиме другите изјави добиени од страна на економските оператори кога во анкетата од нив се бара сами да ги посочат најчестите повреди на законските одредби, паѓа в очи фактот дека фирмите не ретко манифестираат висок степен на незадоволство и поради следните (противзаконски) поведенија: повреда на обврската за известување за терминот за електронска аукција; потоа, при учество на електронската аукција

крајно избраната понуда или најниската цена нема никаква економска оправданост<sup>1</sup>; објавување барање за понуда на веќе реализиран договор; повторување на тендерите сè додека не добие оној кој е планиран; групно учество (т.е. однапред договорени фирми) кои ја спуштаат цената, а потоа се откажуваат сè додека нивниот партнер не дојде на ред; доделување бодови за долгогодишна соработка и поништување на тендерите со цел да се

<sup>1</sup> За потсетување, Законот за јавни набавки го задолжуваат договорниот орган да користи електронска аукција во најмалку 70% од бројот на објавени огласи за отворена постапка, ограничена постапка, постапка со преговарање со претходно објавување оглас и за постапка со барање за прибирање понуди со објавување оглас од 1 јануари 2011 година и во 100% од бројот на објавени огласи за отворена постапка, ограничена постапка, постапка со преговарање со претходно објавување на оглас и за постапка со барање за прибирање на понуди со објавување оглас од 1 јануари 2012 година. Претходно, законските решенија предвидуваа обврска за договорниот орган за користење електронска аукција во најмалку 50% од проценетата вредност на планираните постапки за доделување договори за јавни набавки од 1 јануари 2011 година и во 100% од проценетата вредност на планираните постапки за доделување договори за јавни набавки од 1 јануари 2012 година, чл. 24 алинеа 2 и 3, Закон за изменување и дополнување на Законот за јавните набавки, Сл. весник на РМ бр. 130/2008.

дознаат цените на другите понудувачи. Не изостануваат ниту забелешките во однос на стручноста на членовите на комисијата. Во таа смисла, дел од испитаниците истакнуваат дека мошне често се застапени и такви случаи во кои комисиите немаат основни познавања од Законот за јавните набавки или, пак, прибегнуваат кон произволно толкување на законските одредби. Некои од нив посебно упатуваат на нужноста од востановување систем за анонимно пријавување на повредите на законските одредби.

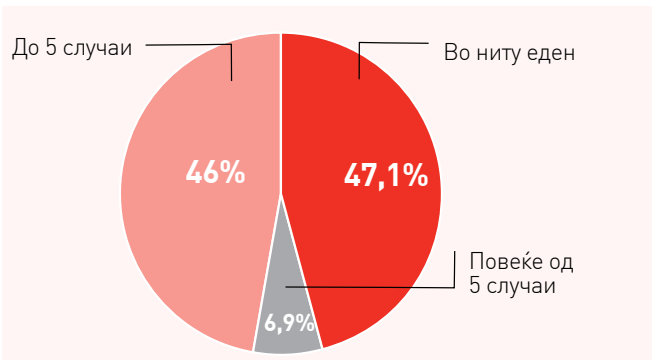
Со еден збор, сите овие претходно споменати дејствија кои во основа претставуваат грубо, флагрантно кршење на одредбите од законот, придонесуваат незадоволството на учесниците во постапките за јавни набавки да добие во својот интензитет, т.е. да ескалира.

### Каков е ставот на компаниите во поглед на жалбените постапки?

Во контекст на оваа анализа, посебно внимание заслужува и прашањето за спроведување на жалбената постапка,

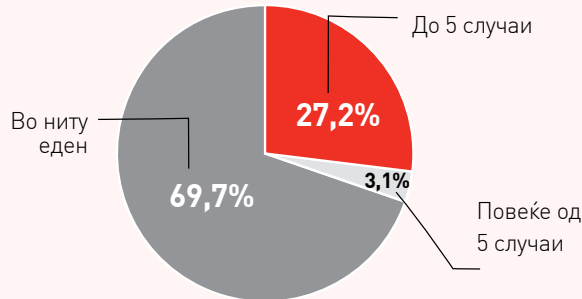
односно подготвеноста на учесниците во постапката за јавни набавки да поднесат жалба до Државната комисија за жалби, главните причини поради кои тие не ги обжалуваат одлуките на комисиите за јавни набавки, како и начинот на постапување, т.е. видот на донесените одлуки од страна на Комисијата. Се покажува дека вкупно 47,1% од испитаните компании никогаш не доставиле жалба до Комисијата за жалби по јавни набавки.

### Во колку случаи сте ја обжалиле одлуката за избор на најдобра понуда пред Државната комисија за жалби?



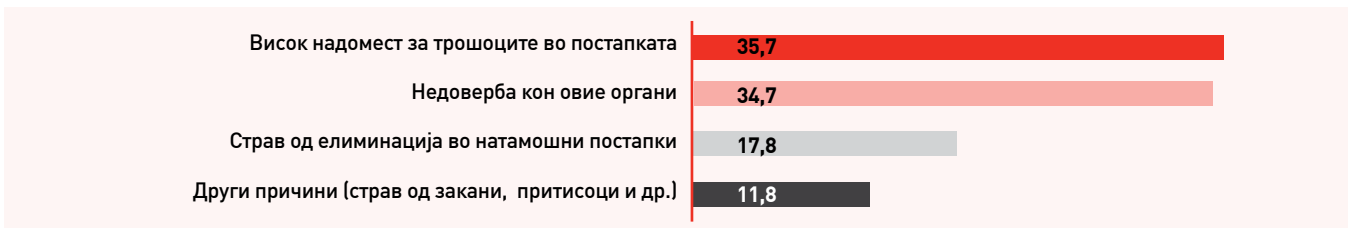
Од аспект на резултатите од доставените жалби, дури 69,7% од испитаните фирми изјавуваат дека Државната комисија за жалби по јавни набавки не им ја усвоила жалбата во ниту еден од случаите во кои одлучиле да ја обжалат одлуката за избор на најдобра понуда. Процентуалниот удел на оние кои одговориле дека жалбата им била усвоена во најмногу пет случаи изнесува 27,2%, додека 3,1 % отпаѓаат на случаите во кои испитаниците потврдиле дека Комисијата им ја уважила поднесената жалба во повеќе од пет случаи.

**Во колку случаи Државната комисија ја усвоила вашата жалба?**



Што се однесува на причините поради кои незадоволните страни ретко одлучуваат да го користат правото на вложување правен лек во постапките за јавни набавки, што од своја страна, пак, го доведува во прашање функционирањето на системот на правна заштита на ова подрачје, се покажува дека најголем проблем претставува високиот надоместок за трошоците во постапката (35,7%). Недовербата кон оние што одлучуваат во втор степен како битен фактор учествува со 34,7%. Не помалку важен е и податокот дека во 17,8% од случаите, економските оператори не ја обжалуваат одлуката поради страв дека ќе бидат елиминирани во сите натамошни договори за јавни набавки. На останатите причини (страв од закани, притисоци и сл.) отпаѓаат 11,8%.

Од која причина не ги обжалувате одлуките на комисиите за јавни набавки пред Државната комисија за жалби?



Збор-два и за готовноста на учесниците во постапката за доделување јавни набавки да отпочнат управен спор пред Управниот суд против решенијата на Државната комисија за жалби во случаите кога дошло до одбивање на жалбата.<sup>2</sup> Ако се резимираат податоците добиени од истражувањето, се доаѓа до следните сознанија:

- > **92,0% од испитаниците воопшто немаат отпочнато спор пред Управниот суд против Државната комисија за жалби во случаите кога жалбата им била одбиена и**
- > **8,0 % одлучиле да опочнат управен спор во 1 до 3 наврати.**

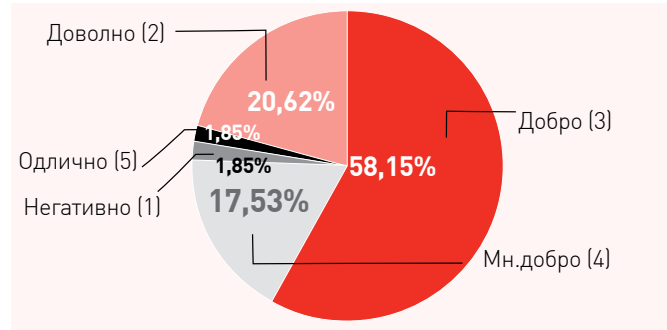
<sup>2</sup> За потсетување, Законот за јавни набавки го задолжуваат договорниот орган да користи електронска аукција во најмалку 70% од бројот на објавени огласи за отворена постапка, ограничена постапка, постапка со преговарање со претходно објавување оглас и за постапка со барање за прибирање понуди со објавување оглас од 1 јануари 2011 година и во 100% од бројот на објавени огласи за отворена постапка, ограничена постапка, постапка со преговарање со претходно објавување на оглас и за постапка со барање за прибирање на понуди со објавување оглас од 1 јануари 2012 година. Претходно, законските решенија предвидуваа обврска за договорниот орган за користење електронска аукција во најмалку 50% од проценетата вредност на планираните постапки за доделување договори за јавни набавки од 1 јануари 2011 година и во 100% од проценетата вредност на планираните постапки за доделување договори за јавни набавки од 1 јануари 2012 година, чл. 24 алинеа 2 и 3, Закон за изменување и дополнување на Законот за јавните набавки, Сл. весник на РМ бр. 130/2008.

Во смисла на изнесеното, повторно се укажува на тоа дека еден од главните аргументи кога станува збор за можностите за правна заштита е честопати цитираната формулација на Комисијата содржана во донесените решенија: „ ... жалбените наводи се неосновани, а постапката по огласот е спроведена со доследна примена на одредбите од Законот за јавните набавки“, по што следи мошне кратко дополнување зошто е таа неоснована, односно зошто Комисијата за јавни набавки правилно ја извршила евалуацијата. Ова, се чини, е недоволно за незадоволната страна да утврди која е причината за одбивањето на жалбата. Меѓу другото, ова претставува пречка за жалителот, односно му ги ограничува можностите за поведување управен спор во кој точно би знаел кој дел од решението и во која насока би можел да го оспорува. Ваквото однесување е спротивно на одредбите од Законот за општа управна постапка, според кои одлуката на второстепениот орган мора да биде детално образложена.

### Просечна оценка на јавните набавки

Резултатите од спроведената анкета покажуваат дека од вкупно 345 анкетирани фирми, 325 дале оценка за вкупниот процес на јавни набавки во кои зеле учество. Притоа, добиена е просечна оценка од 2,97 (на скала од 1 до 5), од каде што произлегува дека постои минимално подобрување на состојбите во однос на оние од минатата година кога таа изнесуваше 2,80. Таа, меѓутоа, е мошне блиску до оценката од 2009 година – 2,93.

### Како го оценувате вкупниот процес на јавни набавки на кои сте учествувале?



Ваквите индикатори потврдуваат дека констатираните проблеми во системот на јавни набавки и натаму постојат и влијаат врз незадоволството кај учесниците во постапките. Се чини дека и покрај преземените легислативни и институционални напори во оваа сфера, практиката покажува постоење и на еден т.н. магичен круг на повторување на грешките.

### **Предлози од фирмите за измени и дополнувања во законот за јавни набавки**

Основа за анализа во оваа насока претставуваат податоците добиени од страна на испитаниците во однос на тоа какви се нивните размислувања и натамошни предлози, заради подобрување на постоечката законска рамка.

Евидентно е дека добар дел од нив се залагаат за поедноставување и намалување на обемот на потребната документација за учество на јавна набавка; отстранување на двосмислените критериуми и укинување на барањето за банкарска гаранција за одреден вид јавни набавки, како и барањето на гаранцијата да се доставува од фирмата која е веќе избрана за најповолен понудувач.

Потоа, фирмите бараат воведување на мерки за спречување на субјективноста при одлучувањето, како и изнаоѓање соодветни механизми за санкционирање на членовите на комисиите при намерно погрешно бодирање и неприфаќање приговори по таа основа. Се бара и поголема транспарентност од договорните органи и увид во целосната тендерска документација од страна на конкуренцијата и елиминирање на нелојалната конкуренција.

Се чини дека најголем број од анкетираниите компании укажуваат на проблемите поврзани со несоодветното бодирање и во таа смисла, истакнуваат дека би било соодветно да се стави крај на досегашната практика во која најниската цена се јавува како основен услов, а за сметка на тоа се запоставува квалитетот. Некои од размислувањата, во поглед на критериумите за избор, посочуваат на важноста од постоење сооднос помеѓу цената и квалитетот, а постојат и такви кои се залагаат за задолжително бодирање на квалитетот, и тоа не помалку од 40% со задолжителни спецификации. Дел од испитаниците, зборувајќи во прилог на потребата да се



посвети поголемо внимание на квалитетот на понудените производи и услуги, посочуваат дека критериумот на е-набавките за најниска цена, всушност, ги принудува економските оператори да нудат производи и услуги со послаб квалитет, а не ретко се случува и воопшто да не добијат некои тендери токму поради прениските цени што се нудат на аукциите.

Меѓу конкретните предлози на фирмите се следниве:

- > Прецизирање и појаснување на законските одредби;
- > Отстранување на состојбите во практиката кои се карактеризираат со фаворизирање на одредени економски оператори со поставување на тендерската документација и создавање простор за повеќе економски оператори да учествуваат во постапките;
- > Условите за учество да бидат либерални во однос на економските и финансиските услови, да не се бара бонитет за последните три години за да може да учествуваат и фирми што постојат само година или две;
- > Промени на одредени законски регулативи за да им се даде можност и на нови фирми да учествуваат на тендери, како и влез на нови артикли. Поголеми санкции за набавувачите доколку не ги исполнат договорите за повлекување на стоката (предмет на договор). Навремено да се плати и рокот да биде во нормални граници од 30-90 дена, а не 120-365 дена. Да не се бараат банкарски гаранции ако понудата е помала од 1.000.000 денари;
- > Јавните претпријатија не треба да конкурираат рамноправно со останите учесници во јавните набавки;
- > Да се формира комисија што доброволно, по метод на случаен избор, ќе присуствува на некоја од постапките за доделување договор за јавна набавка. Присуството да не биде најавено.
- > При спроведување на јавното отворање на понуди да присуствува претставник од Бирото, како и да се практикуваат соодветни обуки за комисиите за јавни набавки во поглед на

- начинот на водење на јавното отворање понуди;
- Елиминирање, уште на самиот почеток, на оние фирми кои нудат највисоки и најниски цени. Ова доаѓа оттаму што постојат примери во кои се нуди енормно ниска цена, а договорниот орган, сепак, ја избира таквата понуда, и покрај отсуството или слабиот квалитет;
  - Зајакнување на контролата кога се во прашање одлуки донесени од страна на Комисијата за јавни набавки;
  - Наместо комисиите за јавни набавки, овие постапки да ги водат лица вработени во самостојни агенции, кои за нивната работа ќе добиваат висок паричен надоместок, за да се спречи корумпираноста;
  - Да се дефинира начин на доделување бодови за квалитет;
  - Изготвување листа на економски оператори кои не ги исполниле обврските од договорот на начин и во мера што се сметаат за соодветни и, што е посебно важно, таквата листа треба да биде достапна до сите договорните органи;
  - Промена на одредени законски регулативи, поголеми санкции за набавувачите доколку не ги исполнат договорите за повлекување на стоката која е предмет на договорот, ненавремено плаќање и рокот на плаќање да биде во нормални гаранции од 30-90 дена, а не од 120-365 дена. И најголеми санкции за наместени тендери;
  - Надворешна контрола во фирмата која го објавува тендерот, како и вршење контрола по изборот на најповолен понудувач;
  - Детално објаснување за донесената одлука во однос на избраната понуда, вклучувајќи и објаснување во случај на поништување на постапката за доделување јавна набавка од страна на договорниот орган;
  - Анулирање на можностите Државната комисија за жалби, врз основа на субјективни проценки, да врши суштествени промени во спроведената постапка;

- Законот не предвидува контрола на извршување на набавките по потпишување на договорите. Предвидува само еден вид гаранција – банкарска;
- Да се определат правата на економските оператори во однос на увидот во тендерската документација;
- Намалување на времетраењето на постапките што завршуваат со електронски аукции;
- Воглавно законот е добар, меѓутоа со 50% почитување од договорните органи. Многу високи уплати при подонесување жалби, особено ако станува збор за жалби на објава кога нема уште понуда, па се уплаќа врз вкупната вредност на набавката. А не е дефинирано во законот;
- Казнени мерки за непочитување! Законот е во ред, примената е проблематична поради субјективни толкувања на договорните органи.

