

ЈАНУАРИ-ЈУНИ /2016



27

ИЗВЕШТАЈ

ОД МОНИТОРИНГОТ
НА **ЈАВНИТЕ НАБАВКИ**
ВО РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА



USAID
FROM THE AMERICAN PEOPLE



ФОНДАЦИЈА
ОПЕНТВОРЕНО
СОЦИЈАЛНО
МАКЕДОНИЈА



Center for Civil Communications
Центар за граѓански комуникации

27

ИЗВЕШТАЈ ОД
МОНИТОРИНГОТ НА
ЈАВНИТЕ НАБАВКИ
ВО РЕПУБЛИКА
МАКЕДОНИЈА

ЈАНУАРИ-ЈУНИ /2016

СКОПЈЕ, НОЕМВРИ 2016 ГОДИНА

Мониторинг на процесот на јавни набавки во РМ
27 извештај, јануари-јуни /2016

Издава:

Центар за граѓански комуникации

Лектура:

Татјана Б. Ефтимоска

Ликовно – графичко обликување:

Бригада дизајн

Печати:

Пропоинт

Тираж:

250 примероци

Бесплатен/некомерцијален тираж

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

35.073.53:005.584.1(497.7)"2016"(047)

ДВАЕСЕТ и седми

27 извештај од мониторингот на јавните набавки во Република Македонија :
јануари - јуни : 2016. - Скопје : Центар за граѓански комуникации, 2016.
- 46, 46 стр. : табели ; 23 см

Насл. стр. на припечатениот текст: 27 report from monitoring of
public procurements in the Republic of Macedonia : january - june : 2016.

- Обата текста меѓусебно печатени во спротивни насоки. - Текст
на мак. и англ. јазик

ISBN 978-608-4709-42-8

а) Јавни набавки - Мониторинг - Македонија - 2016 - Извештаи

COBISS.MK-ID 102205962

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

СОДРЖИНА:

5 КЛУЧНИ НАОДИ И ПРЕПОРАКИ

9 ЦЕЛИ И МЕТОДОЛОГИЈА

10 ДЕТАЛЕН ИЗВЕШТАЈ ОД МОНИТОРИНГОТ
НА ЈАВНИТЕ НАБАВКИ

33 АНАЛИЗА НА ПОСТАПКИТЕ ПРЕД ДРЖАВНАТА
КОМИСИЈА ЗА ЖАЛБИ ПО ЈАВНИТЕ НАБАВКИ
ЗА ПЕРИОДОТ ЈАНУАРИ-ЈУНИ 2016 ГОДИНА

39 СПОРЕДБЕНА АНАЛИЗА НА
КРИТЕРИУМИТЕ ЗА ДОДЕЛУВАЊЕ НА
ДОГОВОРИТЕ ЗА ЈАВНИ НАБАВКИ

КРАТЕНКИ:

БЈН	Биро за јавни набавки
ДКЖЈН	Државна комисија за жалби по јавните набавки
ДО	договорни органи
ЕО	економски оператори
ЕСЈН	Електронски систем за јавни набавки
ЕУ	Европска унија
ЗЈН	Закон за јавните набавки
ЦГК	Центар за граѓански комуникации

КЛУЧНИ НАОДИ И ПРЕПОРАКИ

- ВОСПОСТАВЕНИОТ МЕХАНИЗАМ ЗА ИСТРАЖУВАЊЕ НА ПАЗАРОТ И ЗА ДОБИВАЊЕ СОГЛАСНОСТИ ОД СОВЕТОТ ЗА ЈАВНИ НАБАВКИ НЕ ГИ ДАВА ОЧЕКУВАНИТЕ ЕФЕКТИ, СО ОГЛЕД НА ТОА ШТО И ПОНАТАМУ СЕ ПОСТАВУВААТ КРИТЕРИУМИ ЗА СПОСОБНОСТ НА ЕКОНОМСКИТЕ ОПЕРАТОРИ КОИ СЕ НЕРЕЛЕВАНТНИ И НЕПРОПОРЦИОНАЛНИ СО ОНА ШТО СЕ НАБАВУВА И СО ТОА ЈА ОГРАНИЧУВААТ КОНКУРЕНЦИЈАТА.

ПРЕПОРАКА:

ДА СЕ ПРЕИСПИТА И ЦЕЛОСНО ДА СЕ УКИНЕ ИЛИ СУШТИНСКИ ДА СЕ ПРОМЕНИ МЕХАНИЗМОТ ЗА ИСТРАЖУВАЊЕ НА ПАЗАРОТ И ЗА ДАВАЊЕ СОГЛАСНОСТИ ОД СОВЕТОТ ЗА ЈАВНИ НАБАВКИ БИДЕЈЌИ Е НЕЦЕЛИСХОДЕН И ДОВЕДУВА ДО ЗГОЛЕМУВАЊЕ НА БИРОКРАТИЗИРАНОСТА И НЕЕКОНОМИЧНОСТА ВО ЈАВНИТЕ НАБАВКИ.

- НАЧИНОТ НА ОДЛУЧУВАЊЕ НА СОВЕТОТ ЗА ЈАВНИ НАБАВКИ НЕ Е ЕФИКАСЕН И КОНЗИСТЕНТЕН. СОВЕТОТ НАЈЧЕСТО ДАВА СОГЛАСНОСТ ДУРИ ПО ПОДНЕСЕНО ВТОРО КОРИГИРАНО БАРАЊЕ, А НЕРЕТКО И ПО ТРЕТО БАРАЊЕ. ВАКВАТА СОСТОЈБА РЕЗУЛТИРА СО

ИСКЛУЧИТЕЛНО ГОЛЕМ БРОЈ БАРАЊА ЗА СОГЛАСНОСТ. ВО ПРВИТЕ ШЕСТ МЕСЕЦИ ОД 2016 ГОДИНА ДО СОВЕТОТ СЕ ДОСТАВЕНИ ВКУПНО 8.360 БАРАЊА ЗА СОГЛАСНОСТ, ЗА КОИШТО НА ДОГОВОРНИТЕ ОРГАНИ ИМ СЕ ФАКТУРИРАНИ ТРОШОЦИ ВО ВКУПЕН ИЗНОС ОД 877.595 ЕВРА.

ПРЕПОРАКА:

ВО ПЕРИОДОТ ДО ПРОНАОЃАЊЕ СООДВЕТНО СИСТЕМСКО РЕШЕНИЕ, ЗА ДА СЕ НАМАЛИ АДМИНИСТРАТИВНОТО И ФИНАНСИСКОТО ОПТОВАРУВАЊЕ НА ДОГОВОРНИТЕ ОРГАНИ, ПОТРЕБНА Е ИЗМЕНА НА ЗЈН ВО НАСОКА НА ВОВЕДУВАЊЕ РЕШЕНИЕ СО КОЕ, КОГА ДОГОВОРНИОТ ОРГАН ЌЕ ДОСТАВИ ДО СОВЕТОТ ЗА ЈАВНИ НАБАВКИ ДОКАЗ ДЕКА ПОСТАПИЛ ПО ПРЕПОРАКИТЕ ВО СЛУЧАИТЕ КОГА НЕ МУ Е ДАДЕНА СОГЛАСНОСТ, СОВЕТОТ ПО АВТОМАТИЗАМ ЌЕ МУ ДАДЕ СОГЛАСНОСТ ЗА СООДВЕТНАТА НАБАВКА, БЕЗ ДОПОЛНИТЕЛНО АНГАЖИРАЊЕ СТРУЧНИ ЛИЦА (ЧЛЕН 14 ОД ЗЈН).

- ПРОСЕЧНИОТ БРОЈ ПОНУДИ ВО МОНИТОРИРАНИОТ ПРИМЕРОК ИЗНЕСУВА 2,92. НО, ОВОЈ ПРОСЕК СЕ ДОЛЖИ НА ИСКЛУЧИТЕЛНО ГОЛЕМИОТ БРОЈ ДОБИЕНИ ПОНУДИ ВО САМО 37% ОД МОНИТОРИРАНИ ПОСТАПКИ, КАДЕ ШТО СЕ ЕВИДЕНТИРАНИ И ДО 14 ПОНУДУВАЧИ НА ЕДЕН ТЕНДЕР. ОД ДРУГА СТРАНА, ВО 39% ОД ТЕНДЕРИТЕ Е РЕГИСТРИРАНА САМО ПО ЕДНА ПОНУДА, А ВО 19% СЕ ДОБИЕНИ 2 ПОНУДИ. ДОПОЛНИТЕЛНО Е ПРОБЛЕМАТИЧНО ШТО, КАКО НИКОГАШ ДОСЕГА, Е РЕГИСТРИРАН ИСКЛУЧИТЕЛНО ВИСОК БРОЈ ФИРМИ ЧИИШТО ПОНУДИ БИЛЕ ОЦЕНЕТИ КАКО НЕПРИФАТЛИВИ ВО ФАЗАТА НА ЕВАЛУАЦИЈА И БИЛЕ ИСКЛУЧЕНИ ОД ИЗБОРОТ НА НАЈПОВОЛНА ПОНУДА.

ПРЕПОРАКА:

ДА СЕ ПРОМЕНИ ЗАКОНСКАТА ОДРЕДБА СО КОЈА СЕ БАРА ИЗЈАВАТА ЗА НЕЗАВИСНА ПОНУДА ДА ЈА ПОТПИШУВА ИСКЛУЧИВО ОДГОВОРНОТО ЛИЦЕ НА ЕКОНОМСКИОТ ОПЕРАТОР И ДА СЕ ДОЗВОЛИ ДА ЈА ПОТПИШУВА И ДРУГО ОВЛАСТЕНО ЛИЦЕ. СО ТОА ЌЕ СЕ ЕЛИМИНИРААТ ИЛИ БАРЕМ ЌЕ СЕ НАМАЛАТ ГРЕШКИТЕ ПРИ ПОТПИШУВАЊЕТО, КОИШТО СЕГА ПРЕДИЗВИКУВААТ ОФРЛАЊЕ ПОВОЛНИ ПОНУДИ.

- Е-АУКЦИЈА НЕ СЕ ОДРЖАЛА ВО ПОЛОВИНА ОД МОНИТОРИРАНИТЕ НАБАВКИ (49,6%), А ВО ГОЛЕМ БРОЈ СЛУЧАИ КАДЕ ШТО Е ОДРЖАНА, ЕФЕКТОТ ОД Е-АУКЦИЈАТА ВО СМИСЛА НА ЗАШТЕДА НА СРЕДСТВА Е НЕЗНАЧИТЕЛЕН. МОДУЛОТ ЗА КОНЕЧНА ЦЕНА РЕЧИСИ И ДА НЕМА НИКАКОВ ЕФЕКТ.

ПРЕПОРАКА:

ПОТРЕБНО Е БИРОТО ЗА ЈАВНИ НАБАВКИ, КАКО ОРГАН ШТО ВОДИ СЕОПФАТНА И ИСТОРИСКА БАЗА НА ПОДАТОЦИ, ДА НАПРАВИ ПОСЕБНА И ПОТЕМЕЛНА АНАЛИЗА НА КОНКУРЕНТНОСТА НА КОНКРЕТНИТЕ ПАЗАРИ НА НАБАВКИ. ТРЕБА ДА СЕ РАЗГРАНИЧАТ ПРЕДМЕТИТЕ НА НАБАВКА ВО КОИ РЕДОВНО ИМА КОНКУРЕНЦИЈА КОЈА РЕЗУЛТИРА СО ОДРЖУВАЊЕ Е-АУКЦИЈА И, ПРЕД СЕ, НАМАЛУВАЊЕ НА ЦЕНИТЕ ОД ОНИЕ ПРЕДМЕТИ НА НАБАВКА КАДЕ ШТО КОНКУРЕНЦИЈАТА Е МАЛА, ОДНОСНО Е-АУКЦИИТЕ РЕЧИСИ И ДА НЕМААТ ЕФЕКТ. НАОДИТЕ ОД ТАКВАТА АНАЛИЗА ДА ПОСЛУЖАТ КАКО ОСНОВА ПРИ НОСЕЊЕТО ОДЛУКА ДАЛИ Е-АУКЦИИТЕ ЌЕ БИДАТ ЗАДОЛЖИТЕЛНИ САМО ЗА ОДДЕЛНИ ПРЕДМЕТИ НА НАБАВКА ИЛИ ЌЕ БИДАТ ЦЕЛОСНО ОПЦИОНАЛНИ.

- ПРОДОЛЖУВА ДА СЕ НАМАЛУВА ПРИМЕНАТА НА НЕТРАНСПАРЕНТНАТА ПОСТАПКА СО ПРЕГОВАРАЊЕ БЕЗ ПРЕТХОДНО ОБЈАВУВАЊЕ ОГЛАС. ВО ПРВОТО ПОЛУГОДИЕ ОД 2016 ГОДИНА ВРЕДНОСТА НА ОВИЕ ДОГОВОРИ ИЗНЕСУВА 6,6 МИЛИОНИ ЕВРА, ШТО Е ЗА 42,6% ПОМАЛКУ ОД ИСТИОТ ПЕРИОД ЛАНИ.

ПРЕПОРАКА:

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

- ВО ПРВОТО ПОЛУГОДИЕ ОД 2016 ГОДИНА ПОНИШТЕНИ СЕ 22% ОД ОГЛАСЕНИТЕ ТЕНДЕРИ, ШТО УКАЖУВА НА ПОРАСТ НА ПОНИШТУВАЊАТА ВО ОДНОС НА ИСТИОТ ПЕРИОД ЛАНИ, И ТОА ЗА 3,5 ПРОЦЕНТНИ ПОЕНИ. И ВО ОВА ПОЛУГОДИЕ ДОМИНАНТНА ПРИЧИНА ЗА ПОНИШТУВАЊЕ НА ТЕНДЕРИТЕ Е ПОРАДИ ТОА ШТО НЕ Е ПОДНЕСЕНА НИТУ ЕДНА ПОНУДА.

ПРЕПОРАКА:

ДОКОЛКУ ВО БЛИСКА ИДНИНА СТАПКАТА НА ПОНИШТУВАЊА НЕ СЕ СПУШТИ ВО ПОРАЗУМНИ ГРАНИЦИ (НА ПРИМЕР, ОКОЛУ 10%), ОСТАНУВА ПОТРЕБАТА ОД ВОВЕДУВАЊЕ САНКЦИИ ЗА ОНИЕ ДОГОВОРНИ ОРГАНИ КОИ ИМААТ ВИСОК УДЕЛ НА ПОНИШТЕНИ ТЕНДЕРИ.

- ВО ПРВОТО ПОЛУГОДИЕ ОД ГОДИНАВА, ДО ДРЖАВНАТА КОМИСИЈА ЗА ЖАЛБИ ПО ЈАВНИТЕ НАБАВКИ ФИРМИТЕ ДОСТАВИЛЕ 312 ЖАЛБИ, ШТО Е 24% ПОВЕЌЕ ОД ИСТИОТ ПЕРИОД ЛАНИ. ПРОЦЕНТОТ НА ОБЖАЛЕНИ ТЕНДЕРИ Е НА НИСКО НИВО ОД 3,4%.

ПРЕПОРАКА:

СЕ ПРЕДЛАГА ПРОДОЛЖУВАЊЕ НА СЕГАШНИТЕ РОКОВИ ЗА ПОДНЕСУВАЊЕ ЖАЛБА НА 10 ДЕНА, ВОВЕДУВАЊЕ МОДЕЛ НА ПРЕСМЕТКА НА НАДОМЕСТОКОТ ЗА ВОДЕЊЕ ЖАЛБА КАКО ПРОЦЕНТ ОД ВРЕДНОСТА НА НАБАВКАТА, КАКО И ПОГОЛЕМА ЕДУКАЦИЈА НА УЧЕСНИЦИТЕ ВО ЈАВНИТЕ НАБАВКИ СО ЦЕЛ ПОДОБРО ДА СЕ ЗАПОЗНААТ СО СВОИТЕ ПРАВА.

- СПОРЕДБАТА НА РЕГУЛАТИВИТЕ НА ЕУ И НА ЗЕМЈИТЕ ОД РЕГИОНОТ, КАНДИДАТИ И ЧЛЕНКИ НА ЕУ ПОКАЖУВА УСОГЛАСЕНОСТ НА ОДРЕДБИТЕ ЗА КРИТЕРИУМИТЕ ЗА ДОДЕЛУВАЊЕ ДОГОВОР СО ДОСЕГАШНАТА И (КАЈ ЧЛЕНКИТЕ) СО НОВАТА ДИРЕКТИВА НА ЕУ. КАЈ СИТЕ ОВИЕ ЗЕМЈИ ИЛИ 'ЕКОНОМСКИ НАЈПОВОЛНАТА ПОНУДА' Е ЕДИНСТВЕН КРИТЕРИУМ (СО 'НАЈНИСКАТА ЦЕНА' КАКО ПОТКРИТЕРИУМ), ИЛИ ДВАТА КРИТЕРИУМИ СЕ ОПРЕДЕЛЕНИ ПАРАЛЕЛНО. МАКЕДОНИЈА ОСТАНУВА МЕЃУ РЕТКИТЕ, АКО НЕ И ЕДИНСТВЕНА, ЗЕМЈА ВО ЕВРОПА КАДЕ ШТО САМО ЦЕНАТА Е КРИТЕРИУМ ЗА ИЗБОР НА НАЈПОВОЛНАТА ПОНУДА.

ПРЕПОРАКА:

ПОТРЕБНО Е РЕВИДИРАЊЕ НА ЗАКОНСКАТА ОДРЕДБА СО КОЈА НАЈНИСКАТА ЦЕНА Е ЕДИНСТВЕН КРИТЕРИУМ. ОСВЕН УСОГЛАСУВАЊЕ СО ДИРЕКТИВИТЕ НА ЕУ, ДА СЕ ЗЕМАТ ПРЕДВИД И ДОМАШНИТЕ СПЕЦИФИКИ И СПЕЦИФИКИТЕ НА ОДДЕЛНИ ПРЕДМЕТИ НА НАБАВКА ЗА ДА СЕ ОВОЗМОЖИ ПОЧИТУВАЊЕ НА ОСНОВНИТЕ ПРИНЦИПИ ВО ЈАВНИТЕ НАБАВКИ, МЕЃУ КОИ И ЕФИКАСНО ИСКРИСТУВАЊЕ НА СРЕДСТВАТА, ОДНОСНО ДОБИВАЊЕ НА НАЈДОБРАТА ВРЕДНОСТ ЗА ПОТРОШЕНИТЕ ПАРИ.

ЦЕЛИ И

МЕТОДОЛОГИЈА

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

Мониторингот на јавни набавки од ноември 2008 година до јуни 2014 година се спроведуваше врз основа на примерок на постапки за јавни набавки на квартално ниво, а од втората половина на 2014 година се прави на шестмесечен период врз основа на следење на примерок од 60 случајно избрани постапки за јавни набавки. Мониторингот започнува од објавите на повиците во „Службен весник“ и на

Електронскиот систем за јавни набавки (ЕСЈН), преку присуство на мониторините на јавните отворања, до собирање податоци за текот на постапката преку длабински интервјуа и структурирани прашалници кои им се доставуваат на економските оператори, како и од податоците собрани од договорните органи преку ЕСЈН и преку барања за слободен пристап до информациите од јавен карактер. Дел од параметрите во мониторингот (број, удел и структура на поништени постапки, вредност на склучени договори за јавни набавки преку одредени видови на постапки и сл.) се следат преку обработка на сите податоци доставени до ЕСЈН.

Анализата во овој извештај е направена врз основа на мониторинг на избран примерок од 60 постапки на договорни органи на централно ниво, чиешто јавно отворање на понудите се одвиваше во периодот јануари-јуни 2016 година. Дополнително, во овој извештај е поместена и анализа на постапките пред Државната комисија за жалби по јавните набавки за периодот јануари-јуни 2016 година, како и компаративна анализа за примената на „најниската цена“ како критериум за избор на најповолна понуда.

ДЕТАЛЕН ИЗВЕШТАЈ ОД МОНИТОРИНГТОТ НА ЈАВНИТЕ НАБАВКИ

- ВОСПОСТАВЕНИОТ МЕХАНИЗАМ ЗА ИСТРАЖУВАЊЕ НА ПАЗАРОТ И ЗА ДОБИВАЊЕ СОГЛАСНОСТИ ОД СОВЕТОТ ЗА ЈАВНИ НАБАВКИ ИМАШЕ ЗА ЦЕЛ ДА ГО СПРЕЧИ ИЛИ ДРАСТИЧНО ДА ГО НАМАЛИ ПОСТАВУВАЊЕТО УСЛОВИ ЗА УЧЕСТВО НА ЕКОНОМСКИТЕ ОПЕРАТОРИ И ДЕФИНИРАЊЕТО ТЕХНИЧКИ СПЕЦИФИКАЦИИ КОИ СЕ ДИСКРИМИНАРАЧКИ И ЈА ОГРАНИЧУВААТ КОНКУРЕНЦИЈАТА. СЕПАК, И НАТАМУ СЕ ПОСТАВУВААТ КРИТЕРИУМИ ЗА СПОСОБНОСТ НА ЕКОНОМСКИТЕ ОПЕРАТОРИ КОИ СЕ НЕРЕЛЕВАНТНИ И НЕПРОПОРЦИОНАЛНИ СО ОНА ШТО СЕ НАБАВУВА. ИСТО ТАКА, СЕ ДЕФИНИРААТ КРИТЕРИУМИ КОИ СЕ НЕДОРЕЧЕНИ ИЛИ НЕ СЕ ОДНЕСУВААТ НА СПОСОБНОСТА НА ЕКОНОМСКИОТ ОПЕРАТОР, ТУКУ НА САМИОТ ПРОИЗВОД, ШТО ВО НАЈМАЛА РАКА ПРЕДИЗВИКУВА ЗАБУНИ И ПРОБЛЕМИ.

Со измените и дополнувањата на Законот за јавни набавки од 2014 година се вовеле сеопфатен механизам за анализа на пазарот која се спроведува пред објавувањето на огласот. Таквиот механизам се состои од истражување на релевантниот пазар на начин определен во законот, а доколку таквото истражување е неуспешно, тогаш се бара согласност од Советот за јавни набавки. И во претходните полугодишни извештаи е констатирано дека целиот механизам е погрешно поставен и дека ги бирократизира, ги усложнува и ги прави неекономични јавните набавки. Мониторингот на јавните набавки во изминатите шест месеци покажува дека механизмот е и неефективен. Имено, главната цел на овој механизам е да ги спречи договорните органи да поставуваат критериуми за економско-финансиската и за техничко-професионалната способност и да дефинираат технички спецификации кои ќе бидат фаворизирачки кон мал број компании, а дискриминаторски кон далеку поголем број компании. За жал, од мониторирањето примерок може да се констатира дека и понатаму се поставуваат вакви критериуми во одреден број набавки. Оттука се поставува прашањето дали целиот овој скап и бирократски механизам ја постигнува целта.

Дополнително, и по повеќе од осум години од примената на Законот, договорните органи и натаму прават бројни грешки во видот на условите што ги поставуваат и во начинот на којшто ги дефинираат. Со употреба на зборовите „соодветни“, „потребни“ и слично, без да го дефинираат минимумот што треба да биде исполнет, се создава конфузија меѓу учесниците во постапката што е тоа што треба да го исполнат. Воедно, се остава простор во фазата на евалуација на понудите да има широко толкување и различен пристап којшто (не) ги исполнува условите. Како резултат на тоа, доаѓа до сериозни грешки и пропусти.

Следните примери од мониторираните постапки ги потврдуваат овие констатации.

И покрај спроведеното истражување на пазарот и барањето согласност од Советот, објавена е набавка за надградба на национален електронски регистар, во која од економските оператори се бара да остваруваат минимален годишен приход 25 пати повисок од проценетата вредност, да имаат позитивно финансиско работење и пристап до финансиски средства во износ од висината на набавката (200 000 евра), а биле поставени и 18 различни критериуми за техничко-професионална способност и 3 стандарди за системи за квалитет коишто треба да ги исполнува економскиот оператор!

Кај набавка на нафтени деривати со вредност до 5 000 евра од орган којшто има седиште во Скопје и нема подрачни единици, поставени се преголем број критериуми и нерелевантни услови, како што се претходни успешно реализирани договори и мрежа од бензински пумпи во 10 градови.

Кај набавка на услуги за чистење се поставени критериуми за техничко-професионална способност: „да располага со потребна опрема и соодветни машини“ и „да користи професионални и еко средства за чистење“, без да се прецизира опремата и средствата. За договорниот орган доволно било секој економски оператор да потврди со изјава дека располага/користи соодветна опрема и средства.

Исто е и кај набавката на моторни возила во која како критериуми за техничко-професионална способност се дефинирани „референтна листа“ и „техничка и кадровска опременост“, без да се наведе минимумот што треба да биде исполнет. Во истата набавка побарано е економскиот оператор да поседува изложбен салон и магацин за резервни делови кои се нерелевантни, бидејќи се работи за еднократна набавка на стока. Кај набавката на градежно-занаетчиски работи, во поставените критериуми за техничко-професионална способност не се наведува минимумот што треба да биде исполнет од економскиот оператор, туку само да има „соодветен број“.

Кај набавката на кеси за земање крв поставени се критериуми (регистрација на медицински кеси) кои всушност требало да бидат дел од техничката спецификација, бидејќи се однесуваат на предметот на набавка, а не на капацитетите на самиот економски оператор.

Кај набавката на амбулантни возила, четирите поставени критериуми за техничко-професионална способност на економскиот оператор: „гаранција за возилата“, „бесплатен сервис за возилата“, „гаранција за опремата“ и „сертификат за опремата“ воопшто не требало да бидат ставени како критериуми, бидејќи преку нив не се оценува способноста на економскиот

оператор, туку се поставува услов за производот што се набавува, односно за реализација на набавката.

Кај набавката на компјутери и компјутерска опрема, бараната гаранција за опремата не требало да биде ставена како критериум за техничко-професионална способност на економскиот оператор, бидејќи таа нема никаква врска со способноста на самиот економски оператор, туку е поврзана со производот што се опишува во техничката спецификација.

Има и проблематични технички спецификации, иако во далеку помал број. Во техничката спецификација за набавка на стручен надзор на градби е наведено само колкава е приближната вредност на градбата за која треба да се врши надзор, без да се дадат детали врз основа на кои понудувачите ќе ја формираат цената.

Во техничката спецификација за набавка на проценка на ризик при работа на работно место наведени се бројот на вработени по теми што треба да бидат обучени, но недостига подетален опис или барање понудувачот да достави подетален опис на содржината на обуката.

Од друга страна, очигледни се и неколку примери на дефинирање критериуми кои нема да придонесат за филтрирање на економските оператори, односно учество на оние што се навистина способни да ја реализираат набавката. Начинот на којшто бил поставен минималниот услов можел да биде исполнет од која било компанија што е присутна на пазарот, па се поставува прашање зошто воопшто биле побарани условите.

Кај набавката на проектирање училишта, договорниот орган побарал економскиот оператор да има вкупен приход за последните три години од нај-

малку 3 милиони денари, што е износ понизок од вредноста на набавката, а исто така и дефинираните критериуми за техничко-професионална способност се ниско поставени, односно лесно се исполнуваат од голем број економски оператори во РМ.

Кај набавката на нафтени деривати се бара минимален годишен приход од 5 000 евра којшто, инаку, го остварува трговец-подинец, а не, пак, компанија што се занимава со трговија со деривати.

Кај набавката на реновирање салон со проценета вредност од 850 000 евра не се поставени никакви критериуми за економско-финансиската и за техничко-професионалната способност, што, со оглед на вредноста и видот на набавка, е невообичаено.

Примената на законски воспоставениот механизам за истражување (анализа) на пазарот и за добивање согласност од Советот за јавни набавки е неунифицирана. Службениците за јавни набавки преземаат дејствија што не се задолжителни, ниту се целесходни, а за кои се трошат и време и буџетски средства. Нема унифицирана примена на правилата што се однесуваат на истражување на пазарот за услуги и на истражување на критериумите за способност на економските оператори. Некои договорни органи воопшто не спроведуваат истражување при набавка на услуги, други спроведуваат без да донесат извештај или друг документ за самото истражување, додека трети за резултатите од истражувањето составуваат извештај. Некои договорни органи спроведуваат истражување на пазарот и за т.н. неприоритетни услуги (здравствени, правни, хотелско-угостителски, итн.), како и за критериуми за лична способност и способност за вршење професионална дејност, за кои во согласност со член 17 став (3) и член 36-а

од Законот за јавните набавки не се спроведува истражување на пазарот. Имено, при јавна набавка на т.н. неприоритетни услуги со проценета вредност до 20.000 евра, се применуваат членовите 2 и 103 од овој закон, што би значело дека договорниот орган треба да обезбеди транспарентност при објавата на јавната набавка и при известувањето за склучен договор. Договорниот орган е должен да бара согласност од Советот пред да го објави огласот за јавна набавка доколку предвиди критериуми за утврдување способност, освен лична состојба и способност за вршење професионална дејност. Имајќи ги предвид овие законски одредби, ваквите непотребно преземени чекори дополнително ја бирократизираат и ја одолговлекуваат целата постапка. Во крајна линија, тоа значи трошење на работно време на службениците за преземање дејствија што се непотребни, а со тоа и трошење буџетски средства што се добиваат од граѓаните и од компаниите како даночни обврзници.

Неколку примери од мониторираните постапки се илустрација на наведеното. Кај јавната набавка на услуги за проценка на ризик при работа на работно место, договорниот орган не бил должен да спроведе анализа на пазарот за да утврди дали има доволен број економски оператори што го исполнуваат критериумот за способност за вршење професионална дејност (регистрација за вршење на оваа дејност во Министерство за труд и социјална политика и овластување за вршење стручни работи), а сепак спровеле истражување. Друг договорен орган спровел анализа на пазарот на услуги за одржување опрема за да утврди дали економските оператори ги исполнуваат критериумите за лична состојба и за способност за вршење професионална дејност, за подоцна во извештајот од спроведената анализа на пазарот да заклучи дека во согласност со Законот

за јавни набавки, не е потребно да се спроведе анализа за овие критериуми.

Нејасно е зошто воопшто е спроведена анализа на пазарот од страна на договорен орган при набавка на изработка на инфо-пунктови, со оглед на тоа што не биле поставени критериуми за способност на економските оператори. Договорен орган спровел набавка на неприоритетна услуга (услуги од агенција за организирање настани), на која ѝ претходело официјално истражување на пазарот.

Пред да спроведе набавка на канцелариски материјали, договорниот орган спровел анализа на пазарот, по што се решил да ја користи стандардната тендерска документација за овој предмет на набавка, за која не е потребно истражување на пазарот.

Од друга страна, друг договорен орган во една од мониторираните јавни набавки не спровел истражување на пазарот за набавка на услуги (изработка на геодетски елаборати) и според ставот на тој договорен орган за услуги, воопшто не се спроведува истражување.

Треба да се истакне и следниот пример во којшто договорниот орган направил повреда на Законот за јавни набавки така што се потпрел врз резултатите од истражувањето на пазарот за претходно поништена постапка за истиот предмет на набавка, кое било извршено претходната календарска година (речиси 10 месеци пред објавувањето на огласот за мониторираната набавка). Законот е изречен дека договорниот орган нема обврска да бара согласност од Советот во случај кога повторува постапка во истата фискална година за која претходно добил согласност и која завршила со одлука за поништување на постапката. Во конкретниот случај, поништената

постапка била во текот на 2015 година, додека мониторираната постапка за истиот предмет на набавка е започната со објавување на огласот во јануари 2016, што значи во друга календарска година.

Забележани се и неколку истражувања на пазарот кои отвораат сомнежи дека се воопшто извршени и добиени потврдни одговори од постојни економски оператори. Во спроведената анализа на пазарот кај набавката на поставување инфо-пунктови, ниту една од петте контактирани компании не навела кое лице во име на компанијата ја доставува потврдата и сите компании имаат слични е-маил адреси (компанија-цифра@gmail.com).

ПРЕПОРАКА:

ОТКАКО ПОЧНА ДА СЕ ПРИМЕНУВА МЕХАНИЗМОТ ЗА ИСТРАЖУВАЊЕ НА ПАЗАРОТ И ЗА ДАВАЊЕ СОГЛАСНОСТИ ОД СОВЕТОТ ЗА ЈАВНИ НАБАВКИ, СЕ УКАЖУВАШЕ НА НЕГОВАТА НЕЦЕЛИСХОДНОСТ, БИРОКРАТИЗИРАНост И НЕЕКОНОМИЧНОСТ. ОТТАМУ, ОСТАНУВА ГЛАВНАТА ПРЕПОРАКА ДЕКА ЦЕЛОКУПНИОТ ОВОЈ СИСТЕМ ТРЕБА ДА СЕ ПРЕИСПИТА И ЦЕЛОСНО ДА СЕ УКИНЕ ИЛИ, ВО НАЈМАЛА РАКА, СУШТИНСКИ ДА СЕ ПРОМЕНИ.

Конечно, мора да се истакне и случајот кога договорниот орган самиот ја поништил постапката поради сторени битни повреди на ЗЈН, кои се состоеле во тоа што од успешно спроведеното истражување на пазарот не бил составен извештај со образложение и не бил даден извештај на одговорното лице, туку е пристапено кон спроведување на набавката. Ова е констатирано откако веќе со единствениот прифатлив понудувач се спровела конечна цена и требало да биде донесена одлука за избор.

- **НАЧИНОТ НА ОДЛУЧУВАЊЕ НА СОВЕТОТ ЗА ЈАВНИ НАБАВКИ НЕ Е ЕФИКАСЕН И КОНЗИСТЕНТЕН. СОВЕТОТ НАЈЧЕСТО ДАВА СОГЛАСНОСТ ДУРИ ПО ПОДНЕСЕНО ВТОРО КОРИГИРАНО БАРАЊЕ, А НЕРЕТКО И ПО ТРЕТО ПОДНЕСЕНО БАРАЊЕ. ВАКВАТА СОСТОЈБА РЕЗУЛТИРА СО ИСКЛУЧИТЕЛНО ГОЛЕМ БРОЈ БАРАЊА ЗА СОГЛАСНОСТ. ВО ПРВИТЕ ШЕСТ МЕСЕЦИ ОД 2016 ГОДИНА, ДО СОВЕТОТ СЕ ДОСТАВЕНИ ВКУПНО 8.360 БАРАЊА ЗА СОГЛАСНОСТ, ЗА ШТО НА ДОГОВОРНИТЕ ОРГАНИ ИМ СЕ ФАКТУРАНИ ТРОШОЦИ ВО ВКУПЕН ИЗНОС ОД 53.972.100 ДЕНАРИ, ОДНОСНО 877.595 ЕВРА.**

Во мониторираниот примерок, согласност од Советот се барала во 35% од постапките. Притоа, во дел од овие постапки се барала согласност по две различни основи – за користење критериуми за утврдување на техничко-професионалната способност на економските оператори и за техничка спецификација за набавка на стоки. Во мониторираните набавки, Советот ретко го одобрувал првото поднесено барање за користење критериуми за способност и, особено, техничката спецификација. Тоа најчесто го правел по поднесено второ барање во кое се содржани претходно дадените корекции од Советот, а понекогаш и по поднесено трето барање од страна на договорните органи. Дури и при поднесено трето барање, честопати во дадената согласност Советот го насочува договорниот орган да изврши дополнителни корекции пред објавувањето на тендерската документација.

Во согласност со податоците добиени од Советот за јавни набавки, врз основа на барање за пристап до информации од јавен карактер, во првото полугодие од 2016 година до овој државен орган се доставени вкупно 8.360 барања за добивање согласност. Бројот на доставените барања за согласност е намален за 19% во однос на истиот период лани. Ова намалување не е резултат на бројот на спроведени тендери во првото полугодие од 2016 година, кое е во пораст во однос на истиот период лани, туку се должи на користењето на стандардните тендерски документации и стандардните технички спецификации кои Советот за јавни набавки ги вовеле годинава. Доколку договорните органи ги користат овие стандардни документации, тогаш не мора да бараат согласност од Советот. Досега се изработени тендерски докуменатции и спецификации за моторни бензини, дизел гориво и течен нафтен гас; хигиенски средства; канцелариски материјали; огревно дрво; лекови; медицински средства и пијалаци и засладувачи.

Доставени барања за согласност до Советот за јавни набавки

Период	Број на побарани согласности	Промена	Вредност на трошоците фактурирани од Советот (во евра)	Промена
јануари-јуни 2016	8.360	-19%	877.595	-27%
јануари-јуни 2015	10.362	/	1.207.626	/

Во однос на донесените решенија на Советот, соодносот меѓу позитивно одлучените и дадените негативни мислења изнесува 49,6%: 50,4%, односно вкупно е донесено решение за 8010 барања, од кои за 3.976 е дадена согласност, а за 4.034 Советот дал негативно мислење.

Во следниот табеларен приказ се претставени правните основи за бараните согласности. Притоа, од приказот се исклучени 31 барање за согласност што не се однесуваат на јавните набавки, односно за утврдување способност кај јавно-приватно партнерство (21 барање), за согласност за користење посебни услови за учество при набавка, продажба или давање под закуп на недвижнини ствари во државна сопственост или општинска сопственост

(5 барања) и користење посебни услови за учество при продажба и давање под закуп на деловни згради и деловни простории на РМ (5 барања).

Како што може да се види од табеларниот приказ, дури 76% од барањата се однесуваат на побарано мислење за техничките спецификации за набавка на стоки.

Структура на правните основи по кои е барана согласност од договорните органи

Правна основа	Број на доставени барања
Користење барања во техничките спецификации за поединечен дел од јавната набавка на стоки (член 36-а став 1)	6.345
Користење барања во техничките спецификации за поединечен дел при доделување на рамковна спогодба (член 36-б став 1)	236
Користење критериуми за утврдување способност (член 36-а став 2)	1.257
Користење критериуми за утврдување способност при доделување на рамковна спогодба (член 36-а став 2)	52
Користење критериум 'економски најповолна понуда '(член 160 став 3)	16
Користење постапка со преговарање без објавување оглас за дополнителни работи (член 99 став 3)	10
Користење постапка со преговарање без објавување оглас за дополнителни услуги (член 99 став 3 и член 198 став 3)	33
Користење постапка со преговарање без објавување оглас од причини од крајна итност (член 99 став 3)	216
Користење постапка со преговарање без објавување оглас по две неуспешни спроведени постапки (член 99 став 3)	34
Оформување дел од повеќе ставки кај лекови, медицински помагала и/или потрошен материјал (член 15 став 7)	106
Склучување рамковна спогодба со помалку од 7 економски оператори (член 118 став 2)	24

Во однос на постапувањето на Советот, значајно е да се notiра дека низ мониторингот на јавните набавки е воочено дека често се случува Советот да не се согласува со мислењата на стручните лица, па дури и кога меѓу нив постои консензус да се даде согласност на поднесено барање. Не е спорно дека Советот може и да не се согласи со стручните мислења. Впрочем, тоа го дозволува и Законот за јавни набавки, а таков е случајот и во судските постапки кога судијата или судскиот совет не е должен да се сложи со мислењето на вештаците. Сепак, ако постои доволна стручност меѓу вработените во Советот или ако стручните лица и не се до толку меродавни и стручни, тогаш се поставува прашањето зошто воопшто е предвидено задолжително ангажирање на стручни лица. Само за потсетување, целиот овој механизам, особено ангажманот на стручните лица, ја одолговлекува и ја поскапува постапката.

Оваа оценка најдобро ја илустрираат неколку примери од мониторингот. Кај набавката на компјутерски додатоци, Советот не се согласил во целост со трите позитивни мислења на стручните лица и побарал договорниот орган да направи корекција во тендерската документација пред да го објави огласот. Инсистирањето на Советот за прецизност на техничките спецификации имало влијание за три од

вкупно четири понуди во набавката на амбулантни возила да бидат отфрлени бидејќи во делот на техничката понуда не одговарале на техничката спецификација, иако отстапувањата се чинат минимални (седиштето требало да биде со максимална тежина од 10 кг, а било со тежина од 10,5 кг).

Кај набавката на дигитална реставрација на играни филмови, стручните лица непотребно се задржувале на поставените критериуми за лична состојба и за вршење професионална дејност, со оглед на тоа што законски за нив не се истражува пазарот ниту се бара согласност од Советот, а воопшто не се задржале на конкретните барања, во смисла на тоа дали економските оператори на странските пазари ги исполнуваат бараните минимални услови за стручен кадар. Кај набавката на материјали за проектот 'велосипедски патеки', во решението на Советот стои дека барањето за согласност е поднесено за првпат, а во мислењата на стручните лица се нагласува дека се извршени корекции во техничките спецификации во согласност со претходното решение на Советот.

ПРЕПОРАКА:

ВО ПЕРИОДОТ ДО ПРОНАОЃАЊЕ НА СООДВЕТНО СИСТЕМСКО РЕШЕНИЕ ЗА ДА СЕ НАМАЛИ АДМИНИСТРАТИВНОТО И ФИНАНСИСКОТО ОПТОВАРУВАЊЕ НА ДОГОВОРНИТЕ ОРГАНИ, ПОТРЕБНА Е ИЗМЕНА НА ЗЈН ВО НАСОКА НА ВОВЕДУВАЊЕ РЕШЕНИЕ СО КОЕ, КОГА ДОГОВОРНИОТ ОРГАН ЌЕ ДОСТАВИ ДО СОВЕТОТ ЗА ЈАВНИ НАБАВКИ ДОКАЗ ДЕКА ПОСТАПИЛ ПО ПРЕПОРАКИТЕ ВО СЛУЧАИТЕ КОГА НЕ МУ Е ДАДЕНА СОГЛАСНОСТ, СОВЕТОТ ПО АВТОМАТИЗАМ ЌЕ МУ ДАДЕ СОГЛАСНОСТ ЗА СООДВЕТНАТА НАБАВКА, БЕЗ ДОПОЛНИТЕЛНО АНГАЖИРАЊЕ СТРУЧНИ ЛИЦА (ЧЛЕН 14 ОД ЗЈН).

- ПРОСЕЧНИОТ БРОЈ ПОНУДИ ВО МОНИТОРИРАНИОТ ПРИМЕРОК ИЗНЕСУВА 2,92. НО, ОВОЈ ПРОСЕК СЕ ДОЛЖИ НА ИСКЛУЧИТЕЛНО ГОЛЕМИОТ БРОЈ ДОБИЕНИ ПОНУДИ ВО САМО 37% ОД МОНИТОРИРАНИ ПОСТАПКИ, КАДЕ ШТО СЕ ЕВИДЕНТИРАНИ И ДО 14 ПОНУДУВАЧИ НА ЕДЕН ТЕНДЕР. ОД ДРУГА СТРАНА, ВО 39% ОД ТЕНДЕРИТЕ Е РЕГИСТРИРАНА САМО ПО ЕДНА ПОНУДА, А ВО 19% СЕ ДОБИЕНИ 2 ПОНУДИ. ДОПОЛНИТЕЛНО Е ПРОБЛЕМАТИЧНО ШТО, КАКО НИКОГАШ ДОСЕГА, Е РЕГИСТРИРАН ИСКЛУЧИТЕЛНО ВИСОК БРОЈ НА ФИРМИ ЧИИШТО ПОНУДИ БИЛЕ ОЦЕНЕТИ КАКО НЕПРИФАТЛИВИ ВО ФАЗАТА НА ЕВАЛУАЦИЈА И БИЛЕ ИСКЛУЧЕНИ ОД ИЗБОРОТ НА НАЈПОВОЛНА ПОНУДА.

Просечниот број понудувачи во мониторираниот примерок е пресметан на ниво на секој лот во случаите кога станува збор за тендери што се состоеле од повеќе делови, односно лотови. Вака направените пресметки покажаа дека просечниот број добиени понуди изнесува 2,92. Судајќи според просечниот број добиени понуди во мониторираниот примерок, нивото на конкуренција во првото полугодие од

2016 година е на ниво на пондерираниот просек за целокупните јавни набавки во 2015 година од 2,91 понуда.

Но просечниот број понуди се чини дека не ја дава вистинската слика за состојбите бидејќи е резултат на исклучително големиот број добиени понуди кај само еден дел од тендерите, како, на пример, добиени 14 понуди во делива набавка за одржување и сервисирање на опрема или 10 понуди во набавките на клима-уреди и за проценка на ризик при работа.

Во мониторираниот примерок, висока конкуренција од 3 и повеќе понудувачи е евидентирана само во 37% од тендерите, што упатува на влошување на состојбите во однос на истиот период во 2014 и во 2015 година, каде што задоволително ниво на конкуренција е регистрирано во 56%, односно во 51% од тендерите кои биле следени.

Целосно отсуство на конкуренција е евидентирано во 39%, што е повеќе во однос на истиот период во претходните две години. Уделот на тендерите каде што биле доставени по 2 понуди изнесува 19% и е на идентично ниво од претходната година.

Конкуренција на тендерите на полугодишно ниво*

Период	Ниту еден учесник	1 учесник	2 учесници	3 и повеќе учесници
јануари- јуни 2016	5%	39%	19%	37%
јануари- јуни 2015	4%	26%	19%	51%
јануари-јуни 2014	5%	28%	11%	56%

*Пресметките се направени врз основа на мониториран примерок во периодот јануари-јуни 2016. Во тендерите што се состојат од повеќе лотови бројот на понуди е анализиран на ниво на лотовите.

Сепак, и просечниот број понуди и самата структура на конкуренцијата прикажана во претходната табела се направени во согласност со бројот понуди доставени од страна на фирмите. Практиката покажува дека значаен дел од добиените понуди се исклучуваат од натамошната евалуација од страна на комисиите за јавни набавки со образложение дека се неприфатливи. Проблемот со исклучувањето на понудите од евалуацијата е нотирани и во претходниот период, но се чини дека никогаш не бил толку изразен како во првите шест месеци од 2016 година. Дел од исклучувањата се должеа на оценките на комисиите за јавни набавки дека понудите не се во согласност со техничките спецификации или, пак, дека понудувачите не ја докажале својата способност за учество на тендерот, а дел на формални недостатоци во понудите. Притоа, како особено проблематични се издвојуваат две мониторираните постапки. Во првата станува збор за набавка на флексибилен Назо-фаринго-ларингоскоп, во која здравствената институција побарала од понудувачите да достават решение за промет со медицинска опрема. Притоа, од добиените 5 понуди, дури 4 се отфрлени затоа што доставиле решение за промет со медицински помагала (медицинска апаратура и делови), а само еден доставил решение за промет со медицинска опрема. Притоа, според податоците добиени од присуството на отворањето на понудите, произлегува дека токму фирмата која го доставила побараното решение имала понуда со највисока цена (1.230.000 денари без ДДВ), и тоа и до 63% повисока од другите. Со оглед на тоа што само една понуда била оценета како прифатлива, понудувачот бил поканет да даде конечна цена, што е и сторено со намалување на првично дадената цена за 1,63%. Но, откако е донесена одлуката

единствената прифатлива понуда да биде избрана за најповолна, еден од понудувачите доставил жалба до Државната комисија за жалби по јавни набавки (ДКЖЈН). Во прилог на жалбата, меѓу другото, е поднесено појаснување издадено од Агенцијата за лекови и медицински средства во кое е наведено дека, според правилникот за лекови и медицински помагала, правните субјекти во Република Македонија можат да бидат единствено категоризирани со решение за промет на големо со медицински помагала (медицински апаратура и делови) и никаков друг документ. ДКЖЈН ја уважила жалбата оценувајќи дека договорниот орган треба да ја укине одлуката и да спроведе нова евалуација на понудите со прифаќање на сите пет понуди. Но, според податоците добиени од мониторингот, договорниот орган, наместо да спроведе нова евалуација на понудите, целосно ја поништил постапката. Иако изминаа шест месеци од спроведувањето на овој тендер, договорниот орган не ја повтори оваа набавка, што е навистина зачудувачки ако реално имало потреба од овој вид на медицинска опрема.

Кај набавка, пак, на 12 амбулантни возила со наградена медицинска опрема, една од четирите понуди била отфрлена затоа што банкарската гаранција била на помал износ од предвидените 3% од вредноста на понудата, а останатите три затоа што кадриолошката столица им била со тежина од 10,5 килограми што не е во согласност со техничката спецификација, која предвидува 10 килограми. Нејасно е како може во техничките спецификации да се бараат услови кои очигледно не се во согласност со она што се нуди на пазарот.

Во овој период од мониторингот евидентирани се и многу отфрлања понуди поради формални недостатоци, што зборува или за лоши инструкции дадени од договорните органи, или за неинформираност и слаба обученост на понудувачите. Сето тоа влијае понекогаш навистина поволни понуди да бидат отфрлени од банални причини, и со тоа на некој начин да не се избере најповолна понуда, односно да не се испочитува принципот „најдобра вредност за парите“.

Како најеклатантен пример се издвојува набавката на услугата за проценка на ризик при работа на работни места, каде што беа поднесени 10 понуди, при што сите 10 понуди се отфрлени поради формални недостатоци (не биле парафирани сите страни од понудата, банкарската гаранција била со пократок датум на важност, поединечните цени не одговарале на одредени ставки...).

Воедно, во неколку од мониторираните набавки е забележано дека се отфрлени понуди во кои се еви-

дентирани пропусти во потпишувањето на изјавата за независна понуда. Имено, во согласност со Законот за јавни набавки, оваа изјава ја потпишува исклучиво одговорното лице (управител) и за разлика од самата понуда и другите изјави кои се бараат, не може да биде дадено овластување на друго лице да ја потпише. Ако воведувањето на обврската секоја понуда да биде проследена со потпишана изјава за независна понуда е разбирливо (индиции дека економските оператори заткулисно и недозволиво се договараат пред поднесување на понудите), останува нејасно зошто се инсистира само одговорното лице да ја потпише без можност да овласти друго лице. Ваквото барање, очигледно, сè уште предизвикува забуни кај понудувачите, во кои управителот им дал на одредени вработени лица овластување за потпишување на понудите. Не е голем бројот на е-набавки во мониторираниот примерок, но е доволен за да се заклучи дека сè уште има понудувачи на кои прашањата поврзани со електронско потпишување не им се докрај јасни, поради што нивните понуди биле отфрлени.

ПРЕПОРАКА:

ДА СЕ ПРОМЕНИ ЗАКОНСКАТА ОДРЕДБА СО КОЈА СЕ БАРА ИЗЈАВАТА ЗА НЕЗАВИСНА ПОНУДА ДА ЈА ПОТПИШУВА ИСКЛУЧИВО ОДГОВОРНОТО ЛИЦЕ НА ЕКОНОМСКИОТ ОПЕРАТОР И ДА СЕ ДОЗВОЛИ ДА ЈА ПОТПИШУВА И ДРУГО ОВЛАСТЕНО ЛИЦЕ. СО ТОА ПОТПИШУВАЊЕТО НА СИТЕ ДОКУМЕНТИ (ПОНУДИ, ИЗЈАВИ) ЌЕ БИДЕ УНИФИЦИРАНО И НЕМА ДА ПРЕДИЗВИКУВА ГРЕШКИ КАЈ ПОНУДУВАЧИТЕ, КОИ СЕГА РЕЗУЛТИРААТ СО ЧЕСТО ОТФРЛАЊЕ НА ПОНУДИТЕ. ГЛАВНИОТ ФОКУС НА СИТЕ ОБУКИ, СОВЕТУВАЊА И ДРУГИ НАСТАНИ ОРГАНИЗИРАНИ ОД БИРОТО ЗА ЈАВНИ НАБАВКИ, КАКО И ВО ТЕНДЕРСКИТЕ ДОКУМЕНТАЦИИ, ИНФОРМАТИВНИТЕ ПУБЛИКАЦИИ И ДРУГИ СРЕДСТВА ЗА ИНФОРМИРАЊЕ НА УЧЕСНИЦИТЕ ВО ЈАВНИТЕ НАБАВКИ, ДА БИДЕ НАСОЧЕН КОН ЕЛЕКТРОНСКОТО ПОТПИШУВАЊЕ. СО ТОА ЌЕ СЕ ЕЛИМИНИРААТ, ИЛИ БАРЕМ ЌЕ СЕ НАМАЛАТ, ГРЕШКИТЕ ВО ПОТПИШУВАЊЕТО КОИ СЕГА ПРЕДИЗВИКУВААТ ОТФРЛАЊЕ ПОВОЛНИ ПОНУДИ.

- **Е-АУКЦИИТЕ ГО ДАВААТ ПОСАКУВАНИОТ ЕФЕКТ НА ЗАШТЕДА НА БУЏЕТСКИ СРЕДСТВА САМО КАЈ ОДРЕДЕНИ ТИПОВИ НА НАБАВКИ. КАЈ ПОГОЛЕМ БРОЈ ПРЕДМЕТИ НА НАБАВКА ВО МОНИТОРИРАНИТЕ ПОСТАПКИ НЕМАЛО КОНКУРЕНЦИЈА, ПА СЛЕДСТВЕНО НА ТОА НЕ БИЛА ОДРЖАНА Е-АУКЦИЈА, А ВО ГОЛЕМ БРОЈ СЛУЧАИ КАДЕ ШТО Е ОДРЖАНА, ЕФЕКТОТ НА Е-АУКЦИЈАТА ВО СМИСЛА НА ЗАШТЕДА НА СРЕДСТВА Е НЕЗНАЧИТЕЛЕН. МОДУЛОТ ЗА КОНЕЧНА ЦЕНА РЕЧИСИ И ДА НЕМА НИКАКОВ ЕФЕКТ, БИДЕЈЌИ ЕДИНСТВЕНИТЕ ПОНУДУВАЧИ САМО ВО 15% ОД НАБАВКИТЕ ВО КОИ БИЛЕ ПОКАНЕТИ ДА ПОДНЕСАТ НОВА НАМАЛЕНА ЦЕНА – ГО НАПРАВИЛЕ ТОА.**

Целта на воведувањето на задолжително спроведување е-аукции беше да придонесе за заштеда на буџетски средства. Од досегашното искуство, ефектот на заштеда најчесто се постигнува кај набавка на одредени стандардизирани стоки (компјутери, канцелариски материјали) и кај услуги што се состојат во цена по работна рака (сервисирање) или умствен труд. Сепак, не секаде е-аукциите даваат ефект, што може да се согледа и од мониторираните постапки.

Ако и деловите од деливите мониторираните постапки се третираат како посебни набавки, тогаш може да се заклучи дека сè уште нема конкурентност во јавните набавки, бидејќи е-аукција не била закажана во речиси половина од набавките (49,6%). Тоа значи дека во тие набавки или имало само една (прифатлива) понуда, или воопшто немало понуди, или од некои други причини постапката била поништена

уште при евалуацијата. Во 86,4% од постапките кај коишто е закажана и спроведена е-аукција имало намалување на цените. Во некои случаи имало по едно до две намалувања, но во некои случаи почетната цена била преку 100 пати намалена (во набавката на градежни работи за конзервација и реставрација имало 170 намалување на почетната цена), но ова повеќе се должи на лошо поставување на праговите за максималната и минималната разлика во понудените цени од страна на договорните органи.

Дополнително воведената обврска за поканување на единствениот понудувач да поднесе конечна цена речиси и да нема никаков ефект. Во 38,5% од мониторираните набавки, единствениот (прифатлив) понудувач бил поканет да поднесе конечна цена. Само во 7 од 45 набавки, односно во 15,6% од набавките кај коишто е поканет на конечна цена, единствениот понудувач ја намалил првичната цена. Тоа значи дека најчесто понудувачите останувале на првично поднесените цени. Може да се заклучи дека модулот за конечна цена повеќе придонесува за одолговлекување на постапката (мора да поминат најмалку два дена за евентуално понудувачот да поднесе конечна цена), отколку за некаква заштеда на средства. Оттаму, се поставува прашањето дали е потребно овој модул за конечна цена да остане задолжителен.

Во значајниот дел од постапките каде што немало конкуренција останува ризикот договорите за јавна набавка да се склучиле по цени повисоки од реалните. Непишано правило е фирмите, во очекување на планираната е-аукција, во своите први понуди да доставуваат повисоки цени од реалните.

ПРЕПОРАКА:

ПОТРЕБНО Е БИРОТО ЗА ЈАВНИ НАБАВКИ, КАКО ОРГАН КОЈШТО ВОДИ СЕОПФАТНА И ИСТОРИСКА БАЗА НА ПОДАТОЦИ, ДА НАПРАВИ ПОСЕБНА И ПОТЕМЕЛНА АНАЛИЗА НА КОНКУРЕНТНОСТА НА КОНКРЕТНИТЕ ПАЗАРИ НА НАБАВКИ. ВО ТАА СМИСЛА, ТРЕБА ДА СЕ РАЗГРАНИЧАТ ПРЕДМЕТИТЕ НА НАБАВКА ВО КОИ РЕДОВНО ИМА КОНКУРЕНЦИЈА КОЈА РЕЗУЛТИРА СО ОДРЖУВАЊЕ НА Е-АУКЦИЈА И, ПРЕД СЕ, НАМАЛУВАЊЕ НА ЦЕНИТЕ ОД ОНИЕ ПРЕДМЕТИ НА НАБАВКА КАДЕ ШТО КОНКУРЕНЦИЈАТА Е МАЛА, ОДНОСНО Е-АУКЦИИТЕ РЕЧИСИ И ДА НЕМААТ ЕФЕКТ. ДОПОЛНИТЕЛНО, ТРЕБА ДА СЕ ПРОВЕРИ ДАЛИ ВО КОНТИНУИТЕТ НАЈНИСКИТЕ ЦЕНИ ПОСТИГНАТИ НА Е-АУКЦИЈА ЗА ОДРЕДЕН ПРЕДМЕТ НА НАБАВКА, ПО КОИ И БИЛЕ СКЛУЧЕНИ ДОГОВОРИТЕ, СЕ (МНОГУ) ПОНИСКИ ОД РЕАЛНИТЕ/ПРОСЕЧНИТЕ ПАЗАРНИ ЦЕНИ ИЛИ, ПАК, НАВИДУМ ГОЛЕМИТЕ НАМАЛУВАЊА НА ЦЕНИ СЕ ДОЛЖАТ НА ТОА ШТО ПРВИЧНО ПОДНЕСЕНИТЕ ЦЕНИ НА ПОНУДУВАЧИТЕ СЕ МНОГУ ВИСОКИ. НАОДИТЕ ОД ТАКВАТА АНАЛИЗА ТРЕБА ДА БИДАТ ОСНОВА ПРИ НОСЕЊЕ НА ОДЛУКАТА ДАЛИ Е-АУКЦИИТЕ ЌЕ БИДАТ ЗАДОЛЖИТЕЛНИ ЗА ОДДЕЛНИ ПРЕДМЕТИ НА НАБАВКА ИЛИ ЦЕЛОСНО ЌЕ БИДАТ ОПЦИОНАЛНИ. МОДУЛОТ ЗА КОНЕЧНА ЦЕНА ВО НИКОЈ СЛУЧАЈ НЕ СМЕЕ ДА БИДЕ ЗАДОЛЖИТЕЛЕН, ОСОБЕНО НЕ ДОКОЛКУ ПРВИЧНО ПОНУДЕНАТА ЦЕНА Е ВО РАМКИТЕ НА БУЏЕТОТ ЗА ТАА НАБАВКА. СО ИМПЛЕМЕНТАЦИЈА НА ОВАА ПРЕПОРАКА ДЕЛ ОД НАБАВКИТЕ ЌЕ СЕ ЗАБРЗААТ И ЌЕ СЕ ОСЛОБОДАТ ОД ОДРЕДЕН СТЕПЕН НА БИРОКРАТИЗИРАНост.

- ДОГОВОРНИТЕ ОРГАНИ ИМААТ РАЗЛИЧЕН ПРИСТАП КОН НЕВООБИЧАЕНО НИСКИТЕ ЦЕНИ НА ПОНУДУВАЧИТЕ. НЕКОИ ВООПШТО НЕ БАРААТ ПОЈАСНУВАЊЕ КАКО Е ФОРМИРАНА ЦЕНАТА ШТО ДРАСТИЧНО ОТСТАПУВА ОД ПАЗАРНАТА, ИАКО ЗАКОНОТ ЗА ЈАВНИ НАБАВКИ ГО НАЛАГА ТОА. ОНИЕ ДОГОВОРНИ ОРГАНИ ШТО БАРААТ ПОЈАСНУВАЊЕ ТОА ГО ПРАВАТ ПРО ФОРМА, БИДЕЈЌИ ПРИФАЌААТ КАК ВО БИЛО ДАДЕНО ПОЈАСНУВАЊЕ. ВАКВИОТ ПРИСТАП НА ИЗБОР НА ПОНУДИ СО МНОГУ НИСКИ ЦЕНИ ВО МНОГУ СИТУАЦИИ СОЗДАВА НЕЛОЈАЛНА КОНКУРЕНЦИЈА И ГОЛЕМ РИЗИК ПРИ РЕАЛИЗАЦИЈАТА НА НАБАВКАТА.

Доколку одделна понуда содржи невообичаено ниска цена, значително пониска од реалната пазарна цена, што предизвикува сомнеж дека договорот ќе биде извршен, договорниот орган мора да побара од понудувачот детали околу понудата за кои смета дека се важни и да ги провери доказите што биле доставени за оправдување на цената на понудата. Договорниот орган ги зема предвид појаснувањето и доказите што ги доставил понудувачот, а особено економската основа за формирање на цената којашто го одразува производствениот процес или дадените услуги. Ако овие одредби од член 163 од ЗЈН доследно се применуваат, тоа значи дека договорните органи не само што мора сепкогаш да бараат појаснување при поголемо отстапување на понудената од пазарната цена, туку и сериозно да го анализираат дадените појаснувања и докази, па и да ги отфрлаат понудите по таа основа.

Она што најчесто се случува во практиката, а се потврдува и во мониторираните постапки, е дека договорните органи:

- воопшто не бараат детали за понудата што би ја оправдале ниската цена, или
- бараат појаснување за да го испочитуваат законот, но добиениот одговор не го анализираат и по автоматизам ја прифаќаат ниската цена.

Прифаќајќи такви ниски цени со цел да се заштедат средства, договорните органи се изложуваат на ризикот од можен лош квалитет и ненавремена реализација на набавката. Дополнително на ова, со прифаќање на олку ниски понуди, сериозно се наштетува на бизнисот на останатите играчи на пазарот кои го нудат истиот предмет на набавка.

Неколку примери од мониторираните набавки што го илустрираат наведеното.

Кај набавката на поправка и сервисирање службени моторни возила имало две понуди, при што по спроведената електронска аукција, од почетната цена од 58.100 денари се стигнало до конечна цена од 5.600 денари. Договорниот орган не побарал појаснување за невообичаено ниската цена, а требало да го стори тоа, особено ако се има предвид дека со истиот пону-

дувач за истиот предмет на набавка бил склучен договор и претходните две години, но по многу повисоки износи од 150.000 денари и 23.000 денари.

Кај деливата набавка за одржување и сервисирање опрема, еден од понудувачите поднел првична цена од 0,01 денари, поради што не можело да се закаже е-аукција, а од понудувачот било побарано појаснување за невообичаено ниска цена. Во штурото образложение на понудувачот стои дека веќе имал склучено договори за јавни набавки со други договорни органи и дека со овој договорен орган имал долгогодишна соработка. Ова појаснување било прифатливо за договорниот орган. На е-аукциите за пет дела имало намалување од почетните цени (кои биле од 1.200 денари и повисоки) на 0,01 денар. Во извештаите нема информации дека било побарано појаснување за невообичаено ниска цена, како што тоа било случај со една од првичните понуди со иста цена за други делови од постапката. По ова понудите биле прифатени и избрани за најповолни.

Исто така, не е јасно зошто во набавката на вариолајт завеси не е побарано појаснување од избраниот понудувач за невообичаено ниска цена, со оглед на тоа што таа е речиси десет пати пониска од проценетата вредност.

ПРЕПОРАКА:

СЕКОГАШ КОГА ПОНУДЕНАТА ЦЕНА ДРАСТИЧНО ОТСТАПУВА ОД РЕАЛНИТЕ ПАЗАРНИ ЦЕНИ, ДОГОВОРНИТЕ ОРГАНИ ЗАДОЛЖИТЕЛНО ДА БАРААТ ДЕТАЛИ ВО ВРСКА СО ОПРАВДАНОСТА НА ВАКВАТА ЦЕНА, КАКО ШТО НАЛАГА ЗАКОНОТ. ДОКОЛКУ ДОГОВОРНИОТ ОРГАН ДОБИЕ ОПРАВДУВАЊЕ И ДОКАЗ, ТОА ДА НЕ ЗНАЧИ ПО АВТОМАТИЗАМ ДЕКА ПОНУДАТА Е ПРИФАТЛИВА, ТУКУ ДА БИДЕ ПРЕДМЕТ НА ПОСЕРИОЗНА АНАЛИЗА. ВО КРАЕН СЛУЧАЈ, ДОКОЛКУ ОДГОВОРОТ Е ОСКУДЕН ИЛИ ОПРАВДУВАЊЕТО Е НЕИЗДРЖАНО, ВАКВИТЕ ПОНУДИ ДА СЕ ОТФРЛААТ, СО ШТО БИ СЕ ЗАШТИТИЛ И ДОГОВОРНИОТ ОРГАН ПРИ ИЗВРШУВАЊЕ НА ДОГОВОРОТ, НО И ПАЗАРОТ ОД НЕЛОЈАЛНА КОНКУРЕНЦИЈА.

- **ВО УСЛОВИ КОГА ДОГОВОРНИТЕ ОРГАНИ МОРА ДА ГИ ИЗБИРААТ ПОНУДУВАЧИТЕ ВРЗ ОСНОВА НА НАЈНИСКА ЦЕНА, РИЗИКОТ ОД НЕ-КВАЛИТЕТНО ИЗВРШУВАЊЕ НА НАБАВКАТА Е ПОГОЛЕМ. ОТТАМУ ДОГОВОРНИТЕ ОРГАНИ ЧЕСТОПАТИ ГИ ГЛЕДААТ БАНКАРСКИТЕ ГАРАНЦИИ ЗА КВАЛИТЕТНО ИЗВРШУВАЊЕ НА ДОГОВОРОТ КАКО НАЈСИГУРЕН НАЧИН НА ЗАШТИТА. СЕПАК, ФАКТОТ ШТО ВО МОНИТОРИРАНИОТ ПРИМЕРОК ВАКВА ГАРАНЦИЈА Е ПОБАРАНА ВО 58,3%, ГОВОРИ ЗА ПРЕМНОГУ ЧЕСТО БАРАЊЕ БАНКАРСКА ГАРАНЦИЈА, ШТО ВО КРАЈНА ЛИНИЈА ПРИДОНЕСУВА ЗА ПОДНЕСУВАЊЕ ПОНУДИ СО ПОВИСОКИ ЦЕНИ ИЛИ, ПАК, ВЛИЈАЕ ВРЗ ЛИКВИДНОСТА НА КОМПАНИИТЕ.**

Во согласност со член 47 од Законот за јавни набавки, договорниот орган може да бара гаранција на понудата во вид на банкарска гаранција, која не смее да биде поголема од 3% од вредноста на понудата. Според член 48 од Законот за јавни набавки, договорниот орган може да бара од понудувачот чијашто понуда е избрана за најповолна да обезбеди гаранција за квалитетно извршување на договорот во вид на банкарска гаранција, која може да биде од 5% до 15% од вредноста на договорот. Со воведувањето изјава за сериозност на понудата на некој начин се најде соодветна замена за гаранцијата на понудата, која можеби е и поефективно средство за договорните органи да се заштитат од несериозни понудувачи.

Во фазата на реализација на договорот не постои пандан на изјавата за сериозност на понудата, па затоа договорните органи ја гледаат банкарската гаранција како единствено средство за заштита во текот на реализација на договорот.

Во услови кога единствен критериум за избор е најниската цена (не може да се бара и да се бидува квалитет) и кога на електронските аукции честопати доаѓа до големо намалување на понудените цени, што сето заедно честопати резултира со склучување договори по цени кои драстично отстапуваат од пазарните, на договорните органи, по сè изгледа, не им преостанува ниту еден друг начин на заштита, туку да побараат банкарска гаранција од избраниот понудувач. На тој начин договорните органи се осигуруваат дека за времетраење на договорот, понудувачот навремено и квалитетно ќе ги извршува обврските, бидејќи ќе биде под постојан притисок од евентуалното активирање и наплата на банкарската гаранција. Од тој аспект гледано, како и ако се земат предвид светските искуства, гаранцијата за квалитетно извршување на договорот е средство што треба да се практикува. Прашањето е колку често, односно во кои случаи.

Во 58,3% од мониторираните постапки е побарана гаранција за квалитетно извршување на договорот. Ако се земат предвид претходните полугодишни извештаи во кои е констатирано намалување на гаранциите за квалитетно извршување на договорите, може да се заклучи дека постои тренд на зголемено барање на овие гаранции. Позитивно е што најчесто се бара гаранција во најнискиот законски пропишан процент (5%), а многу поретко во максималниот дозволен процент (15%). Просечниот процент во мониторираните набавки изнесува 7,8%.

Она што не е добра практика, а е забележано во мониторираните постапки, е да се бара гаранција кај набавки:

- од помала вредност, особено кај набавките под 5.000 евра,

- што се состојат во еднократна испорака на стоки за кои во самата тендерска документација и во договорот е даден краток рок на испорака од денот на склучување на договорот, и
- за предмети кои ги нудат и ги реализираат реномирани пазарни субјекти со долгогодишно искуство во реализацијата на набавки во јавниот сектор.

Треба да се нагласат и негативните ефекти од честото барање банкарски гаранции. Понудувачот, знаејќи дека треба да ѝ плати провизија на банката за гаранцијата да му биде издадена и, во одреден временски период, средства во износот на којшто гласи гаранцијата да му бидат депонирани, т.е. неликвидни, тие средства ги пресметува во понудата, на тој начин правејќи ја поскапа. Фактот што има голем број деловни субјекти со неликвидни средства го прави и онака кривкиот бизнис сектор уште послаб.

Ова се илустрира преку следните неколку примери од мониторираниот примерок.

Кај набавката на услуги за проектирање училишта се бара гаранција за квалитетно извршување од 7%. Кај набавката на изработка на геодетски елаборати се бара гаранција за квалитетно извршување од 10%, иако се работи за релативно мала вредност на набавка (8.500 евра). Во двата случаи вредноста и предметот на набавка се чинат несоодветни за да се бара банкарска гаранција, во смисла на тоа дека се договори со мал ризик при реализација бидејќи ги извршуваат стручни и овластени лица (чии професии се предмет на регулации и/или лицензирања). Единствен ризик постои во можноста избраните понудувачи да не се придржуваат кон роковите. Но, навремената реализација на договорот можела да се постигне и со договорни казни.

Кај деливата набавка на одржување и сервисирање опрема се барала гаранција за квалитетно извршување од 5%, иако вредноста на набавката за некои делови изнесува околу 500 евра. Се поставува прашање дали со ваквото барање дополнително не се бирократизира и, на некој начин, не се поскапува оваа мала набавка. Понудувачот секако ги пресметува трошоците за банкарската гаранција во крајната цена.

ПРЕПОРАКА:

ДОГОВОРНИТЕ ОРГАНИ ДА НЕ ЈА ГЛЕДААТ БАНКАРСКАТА ГАРАНЦИЈА ЗА КВАЛИТЕТНО ИЗВРШУВАЊЕ НА ДОГОВОРОТ КАКО ЕДИНСТВЕНО СРЕДСТВО ЗА НИВНА ЗАШТИТА ВО ТЕКОТ НА РЕАЛИЗАЦИЈА НА ДОГОВОРОТ. НАЈПРВО ДОБРО ДА ГО АНАЛИЗИРААТ КОНКРЕТНИОТ ПАЗАР И, ПРЕД СЕ, СЕРИОЗНОСТА НА ИГРАЧИТЕ НА ТОЈ ПАЗАР, КАКО И ДА ПРОЦЕНАТ ДАЛИ ПОСТОЈАТ ПОГОЛЕМИ ИЛИ МИНИМАЛНИ РИЗИЦИ ОД НЕКВАЛИТЕТНО И НЕНАВРЕМЕНО ИЗВРШУВАЊЕ НА ДОГОВОРОТ. ВО СЛУЧАЈ ДОКОЛКУ ПОСТОЈАТ СЕРИОЗНИ ПАЗАРНИ ИГРАЧИ И МАЛИ РИЗИЦИ, ДОГОВОРНИТЕ ОРГАНИ ДА НЕ БАРААТ ГАРАНЦИЈА ЗА КВАЛИТЕТНО ИЗВРШУВАЊЕ НА ДОГОВОРОТ, ТУКУ ДОГОВОРНИТЕ КАЗНИ ДА БИДАТ ДОБРО РАЗРАБОТЕНИ И ГЛАВНА ЗАШТИТА ОД НОСИТЕЛ НА НАБАВКА КОЈШТО НЕ ГИ ИЗВРШУВА ОБВРСКИТЕ ВО СОГЛАСНОСТ СО ДОГОВОРЕНОТО.

- **ЗАБЕЛЕЖАНИ СЕ СЛУЧАИ НА ДЕФИНИРАЊЕ ТЕХНИЧКИ СПЕЦИФИКАЦИИ ВО КОИ ДОГОВОРНИТЕ ОРГАНИ БАРААТ ОДРЕДЕНА КОЛИЧИНА, А НЕ СЕ ОБВРЗУВААТ ДЕКА ЦЕЛОСНО ЌЕ ЈА ИСЦРПАТ. СО НАЧИНОТ НА КОЈШТО Е УТВРДЕНА ИСПОРАКАТА/ИЗВЕДБАТА И, ВООПШТО, РЕАЛИЗАЦИЈАТА НА ДОГОВОРОТ, ДОГОВОРНИТЕ ОРГАНИ НА МАЛА ВРАТА ГИ ПРОТНУВААТ РАМКОВНИТЕ СПОГОДБИ, ЗА ЧИЕ СКЛУЧУВАЊЕ ЗАКОНОТ ЗА ЈАВНИ НАБАВКИ ПРЕДВИДУВА ПОСТРОГИ УСЛОВИ И ПОСЕБНА ПРОЦЕДУРА.**

Во контекст на овој наод, треба да се споменат неколку случаи. Кај набавката на миење возила и вулканизерски услуги се барало понудувачите да поднесат цена по единечна услуга, при што вкупниот број

на единечни услуги не е прецизиран, туку само се наведува дека ќе се набавуваат според актуелните потреби на договорниот орган. Во друга набавка, договорниот орган се дистанцирал од обврската да ги нарача сите видови геодетски елаборати за коишто побарал понуда. Воедно, набавката е за времетраење од 3 години, иако не се работи за тип на набавка што изискува повеќегодишни договори. Во двата случаи, избраниот понудувач нема гаранција дека ќе ги извршува услугите во обем што го планирал и за којшто можеби поднел поповолна цена водејќи се според економија на обем. Дополнително, во вториот случај, според начинот на реализација (по потреба) и времетраењето на договорот (3 години), на некој начин се склучила рамковна спогодба, за чиешто доделување, пак, постојат посебни законски правила.

ПРЕПОРАКА:

ДОГОВОРНИТЕ ОРГАНИ ДА НЕ ПРАВАТ РЕЗЕРВАЦИИ ВО ОДНОС НА ОБЕМОТ НА НАБАВКАТА ВО СМИСЛА НА ТОА ДЕКА НЕ ГАРАНТИРААТ ИСЦРПУВАЊЕ НА ЦЕЛАТА КОЛИЧИНА ИЛИ БРОЈ НА ЕДИНЕЧНИ УСЛУГИ, БИДЕЈЌИ ТОА НЕ Е КОРЕКТНО КОН ИЗБРАНИТЕ ПОНУДУВАЧИ. ВО КРАЈНА ЛИНИЈА, СОВЕТОТ НЕ ТРЕБА ДА ДАВА СОГЛАСНОСТ НА ТЕХНИЧКИТЕ СПЕЦИФИКАЦИИ ШТО СОДРЖАТ ТАКВА РЕЗЕРВА

- **ПРОДОЛЖУВА ДА СЕ НАМАЛУВА ПРИМЕНАТА НА НЕТРАНСПАРЕНТНАТА ПОСТАПКА СО ПРЕГОВАРАЊЕ БЕЗ ПРЕТХОДНО ОБЈАВУВАЊЕ ОГЛАС. ВО ПРВОТО ПОЛУГОДИЕ ОД 2016 ГОДИНА ВРЕДНОСТА НА ОВИЕ ДОГОВОРИ Е ЗА 42,6% ПОМАЛА ОД ИСТИОТ ПЕРИОД ЛАНИ.**

Врз основа на постапката со преговарање без претходно објавување оглас, во првите шест месеци од 2016 година, склучени се 256 договори во вкупна вредност од 406.772.073 денар, односно 6.614.180 евра. Овој тренд на намалување е резултат на законски воведената обврска од втората половина на 2014 година до-

говорните органи да бараат согласност за примена на постапката со преговарање без претходно објавување оглас. Очигледно дека воведената контрола ги дисциплинираше институциите и ги принуди да го намалат користењето на оваа нетранспарентна постапка.

Преглед на вредноста на договорите според постапката со преговарање без објавување оглас

Период	Вредност на договорите во милиони евра	Промена
јануари – јуни 2016 год.	6,6	-42,6%
јануари – јуни 2015 год.	11,5	-61,4%
јануари – јуни 2014 год.	29,8	+31,9%

Пресметките се направени заклучно со 30.09.2016 година

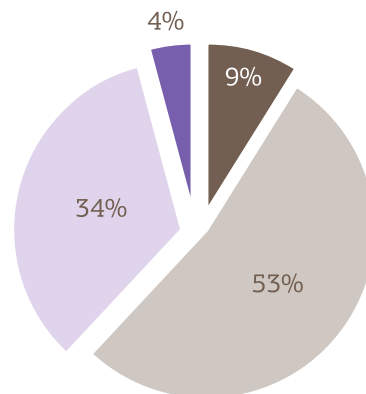
Гледано од аспект на причините за склучување на овие договори, и во овој период доминира образложението за итност од набавката и немањето време за спроведување постапка за јавна набавка. Врз оваа основа се склучени дури 77 договори во вкупна вредност од 3,5 милион евра, што е удел од 53% од сите пари потрошени преку оваа постапка.

Следен значен вредносен удел од 34% имаат договорите склучени во случаи кога од технички или од уметнички причини, односно од причини врзани за заштита на ексклузивни права (патенти и сл.), договорот може да го изврши само одреден економски оператор. Врз оваа основа се склучени 141 договор, во вкупна вредност од околу 2,3 милиони евра.

Структурата на договорите склучени преку постапката со преговарање без објавување оглас во јануари-јуни 2016 год.

- Анекс договори
- Крајна итност
- Технички или уметнички причини
- Други основи

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



Како што може да се види од графичкиот приказ, останатите основи за примена на постапката со преговарање без претходно објавување оглас се анекс-договорите, кои изнесуваат околу 600 илјади евра, односно 9% од вкупната вредност на овие договори. Другите основи за склучување на договорите со примена на постапката со преговарање без претходно објавување оглас предвидени во ЗЈН учествуваат со 4%.

ПРЕПОРАКА:

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

- **ВО ПРВОТО ПОЛУГОДИЕ ОД 2016 ГОДИНА ПОНИШТЕНИ СЕ 22% ОД ОГЛАСЕНИТЕ ТЕНДЕРИ, ШТО УКАЖУВА НА ПОРАСТ НА ПОНИШТУВАЊАТА ВО ОДНОС НА ИСТИОТ ПЕРИОД ЛАНИ, И ТОА ЗА 3,5 ПРОЦЕНТНИ ПОЕНИ. И ОВА ПОЛУГОДИЕ ДОМИНАНТНА ПРИЧИНА ЗА ПОНИШТУВАЊЕ НА ТЕНДЕРИТЕ Е ТОА ШТО НЕ Е ПОДНЕСЕНА НИТУ ЕДНА ПОНУДА.**

Од објавените 9.220 огласи за јавни набавки во првата половина од годинава, целосно или делумно се поништени 2.030 постапки. Уделот на поништените тендери е исклучително висок и неповолен и изнесува 22%, што е за 3,5 процентни поени повеќе од првото полугодие минатата година.

Поништување на постапките на полугодишно ниво

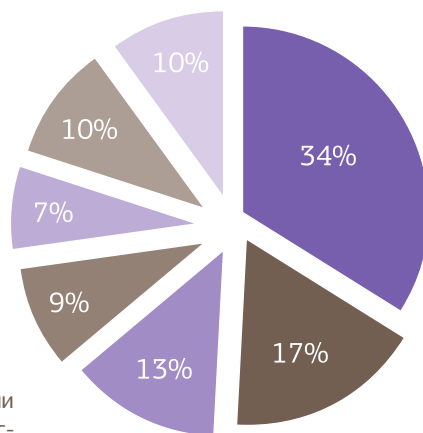
Период	Број на објавени огласи	Број на одлуки за поништување на постапките	Удел на поништени постапки
јануари-јуни 2016 год.	9.220	2.030	22,0%
јануари-јуни 2015 год.	8.657	1.602	18,5%
јануари-јуни 2014 год.	8.637	1.967	22,8%

Гледано од аспект на причините за поништување на тендерите, доминантна е причината дека не е поднесена ниту една понуда и врз оваа основа се поништени 34% од тендерите. Потоа следува образложението дека не е поднесена ниту една прифатлива понуда, што значи дека понудата не била во согласност со по-

бараното во тендерската документација, а тоа било случај во 17% од поништените тендери. Трета по стапеност причина за поништување на тендерите е дека понудените цени биле понеповолни од пазарните, што впрочем било основа за поништување на 13% од постапките за јавни набавки.

Структура на причините за поништувањето на постапките во првото полугодие во јануари-јуни 2016 година*

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



*Структурата на причините за поништување на постапките за јавни набавки е направена врз основа на обработка на сите 2.030 известувања за поништување на постапките во првото полугодие од 2016 година, доставени до ЕСЈН заклучно со септември 2016 година.

ПРЕПОРАКА:

ДОКОЛКУ ВО БЛИСКА ИДНИНА СТАПКАТА НА ПОНИШТУВАЊА НЕ СЕ СПУШТИ ВО ПОРАЗУМНИ ГРАНИЦИ (НА ПРИМЕР, ОКОЛУ 10%), ОСТАНУВА ПОТРЕБАТА ОД ВОВЕДУВАЊЕ САНКЦИИ ЗА ОНИЕ ДОГОВОРНИ ОРГАНИ КОИ ИМААТ ВИСОК УДЕЛ НА ПОНИШТЕНИ ТЕНДЕРИ.

- ВО НЕКОЛКУ ОД МОНИТОРИРАНИТЕ НАБАВКИ Е ЗАБЕЛЕЖАНО ДЕКА ЕЛЕКТРОНСКИ ДОКУМЕНТИ ИЗДАДЕНИ ОД ДРУГИ ОРГАНИ ИЛИ ПРИВАТНИ СУБЈЕКТИ НЕ СЕ КОРИСТАТ ИЛИ НЕ СЕ ПРИЗНАВААТ, ИАКО ЗА ТАКВОТО ИЗДАВАЊЕ И РАЗМЕНА ПОСТОИ ЗАКОНСКА ОСНОВА. СО ТОА ЕКОНОМСКИТЕ ОПЕРАТОРИ СЕ СООЧУВААТ СО ПРАВНА НЕСИГУРНОСТ ПРИ ПОДНЕСУВАЊЕ НА ПОНУДИТЕ.

Сè поголем е бројот на државни органи, јавни институции и приватни компании кои овозможуваат услугите што ги нудат за правните и физичките лица да се остваруваат онлајн. За жал, документите издадени во електронска форма честопати не се користат или не се признаваат од други државни органи. Тоа е случај и со постапките за јавни набавки.

Во мониторираните постапки забележани се неколку вакви примери. Кај набавката на проектирање училишта која се спровела во електронска форма, сите банкарски гаранции на понудите се доставени во хартиена форма. Со оглед на тоа дека голем број деловни банки во РМ

издаваат гаранција во електронска форма, тоа говори дека или банките недоволно ги промовираат овие услуги, или субјектите од приватниот сектор не се заинтересирани за добивање на гаранциите во електронска форма. Во истата постапка, во фазата на евалуација, на повеќето понудаваачи не им биле признати како валидни потврдите за работен однос издадени преку информацискиот систем на Агенцијата за вработување, туку им било побарано да достават потврда од Агенцијата за вработување која ќе биде заверена со потпис и печат. Агенцијата за вработување, преку својот информациски систем, издава компјутерски запис којшто е официјално законски регулиран и правно валиден.

ПРЕПОРАКА:

СЕКОЈ ОРГАН КОЈШТО ОВОЗМОЖУВА ЕЛЕКТРОНСКА УСЛУГА, КАКО И БИРОТО ЗА ЈАВНИ НАБАВКИ И МИНИСТЕРСТВОТО ЗА ИНФОРМАТИЧКО ОПШТЕСТВО И АДМИНИСТРАЦИЈА КАКО ГЛАВНИ КООРДИНАТИВНИ ОРГАНИ ВО ОБЛАСТА НА ЈАВНИТЕ НАБАВКИ, ОДНОСНО НА ЕЛЕКТРОНСКИТЕ ВЛАДИНИ УСЛУГИ, ПОДОБРО ДА ГИ ПРОМОВИРААТ ЕЛЕКТРОНСКИТЕ УСЛУГИ И ЕЛЕКТРОНСКИТЕ ДОКУМЕНТИ ШТО СЕ ИЗДАВААТ КАКО ПРАВНО ВАЛИДНИ.

- **КАЈ ДЕЛ ОД МОНИТОРИРАНИТЕ НАБАВКИ МОЖЕ ДА СЕ КОНСТАТИРА ДЕКА СЕ ТРОШАТ ГОЛЕМИ СРЕДСТВА ЗА НАБАВКА НА СТОКИ ИЛИ УСЛУГИ КОИ ИЗГЛЕДААТ ДЕКА НЕ СЕ НЕОПХОДНИ ЗА ТЕКОВНОТО РАБОТЕЊЕ НА ДОГОВОРНИТЕ ОРГАНИ, А ОСОБЕНО НЕ ВО ТОЛКАВ ИЗНОС.**

Во два случаи се работи за набавки што ги спровеле акционерски друштва во државна сопственост, коишто се понезависни во однос на своето финансиско работење во однос на класичните државни органи и би требало да работат на профитабилна основа. Независно од тоа, штом и овие договорни органи се задолжени да го спроведуваат ЗЈН, значи дека и нивните набавки треба да бидат целисходни и економични. Во третиот случај се работи за набавка од владин орган. Затоа се поставува прашањето дали било потребно да се издвојуваат средства во износ од:

- 100.000 евра за набавка на проценка на ризик при работа на работни места од страна на акционерско друштво што работи на граница на профитабилност,
- 700.000 евра за набавка на мебел што се испорачува и се поставува во дирекцијата на договорниот орган, и
- 200.000 евра за набавка на консултантски услуги од областа на легислативата за енергетика.

ПРЕПОРАКА:

ПРИ ДЕФИНИРАЊЕТО НА ГОДИШНИТЕ БУЏЕТИ И ПЛАНОВИ ЗА ЈАВНИ НАБАВКИ, ДОГОВОРНИТЕ ОРГАНИ ДА ПРЕДВИДУВААТ НАБАВКИ ШТО СЕ НЕОПОХОДНИ ЗА НИВНОТО ТЕКОВНО РАБОТЕЊЕ И ИЗВРШУВАЊЕ НА ФУНКЦИИТЕ. СО ОГЛЕД НА НЕДОВОЛНАТА ЕКОНОМСКА МОЌ НА ЈАВНИОТ СЕКТОР, ДА СЕ ИЗБЕГНУВААТ НАБАВКИ КОИ ЗНАЧАТ 'ЛУКСУЗИРАЊЕ'. ДОКОЛКУ Е НАВИСТИНА ПОТРЕБНА ЗАМЕНА НА ОСНОВНИ СРЕДСТВА И ОПРЕМА, ТОА ДА СЕ ВРШИ ПОСТЕПЕНО ВО ПОВЕЌЕГОДИШЕН ПЕРИОД, А ИЗДВОЕНИТЕ СРЕДСТВА ЗА КОНСУЛТАНТСКИ И СЛИЧНИ УСЛУГИ ДА БИДАТ ВО РАЗУМНИ ИЗНОСИ.

- ВО ПРВОТО ПОЛУГОДИЕ ОД 2016 ГОДИНА ИЗРЕЧЕНИ СЕ 29 НЕГАТИВНИ РЕФЕРЕНЦИ ЗА 26 ФИРМИ. НАЈГОЛЕМ ДЕЛ ОД НЕГАТИВНИТЕ РЕФЕРЕНЦИ СЕ ИЗРЕЧЕНИ НА ФИРМИ КОИ ОДБИЛЕ ДА ГО ПОТПИШАТ ДОГОВОРОТ ОТКАКО НИВНАТА ПОНУДА БИЛА ИЗБРАНА ЗА НАЈПОВОЛНА.

Со изречените 29 негативни референци, 23 фирми добија забрани за учество на сите тендери во земјата во рок од 1 година, а три фирми добија по 2 негативни референци и со тоа, забрана во рок од 2 години. Најголем дел од негативните референци, односно 31%, им се изречени на фирми кои одбиле да го потпишан договорот откако нивната понуда била избрана за најповолна. На второ место според зачестеноста се изречените негативни референци откако на фирмите им се наплатени гаранциите за квалитетно извршување на договорот (24%). На трето место, гледано според причините за изречените забрани, се наоѓаат случаите кога понудувачот не ги доставил документите за да ја докаже својата лична состојба (21%). На четвртото и петтото место се случаите кога понудувачите ги повлекле понуди-

те пред истекот на рокот на нивната важност (14%) и кога понудувачите не ја обезбедиле банкарската гаранција за квалитетно извршување на договорот која била предвидена во тендерската документација (10%).

Во однос на изречените негативни референци, во 2016 година нема значајни отстапувања од претходната година, кога во првото полугодие беа изречени 33 негативни референци, а во второто полугодие 25.

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

ПРЕПОРАКА:

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

АНАЛИЗА НА ПОСТАПКИТЕ ПРЕД ДРЖАВНАТА КОМИСИЈА ЗА ЖАЛБИ ПО ЈАВНИТЕ НАБАВКИ ЗА ПЕРИОДОТ ЈАНУАРИ-ЈУНИ 2016 ГОДИНА

- **ВО ПРВОТО ПОЛУГОДИЕ ОД ГОДИНАВА, ДО ДРЖАВНАТА КОМИСИЈА ЗА ЖАЛБИ ПО ЈАВНИТЕ НАБАВКИ (ДКЖЈН) ФИРМИТЕ ДОСТАВИЛЕ 312 ЖАЛБИ, ШТО Е 24% ПОВЕЌЕ ОД ИСТИОТ ПЕРИОД ЛАНИ.**

Продолжува трендот на зголемување на жалбите што фирмите ги доставуваат до надлежната ДКЖЈН, забележан во второто полугодие од минатата година. Во периодот јануари-јуни 2016 година, фирмите кои учествувале на тендерите доставиле вкупно 312 жалби. Во истиот период огласени се дури 9.220 тендери, од што произлегува дека уделот на жалбите во однос на вкупниот број на спроведени тендери во првото полугодие од 2016 година изнесува само 3,4%. Уделот на жалбите во вкупно спроведените тендери е значаен параметар за оценка на нивото на примена на правната заштита од страна на економските оператори. Уделот од само 3,4% може да се оцени како низок ако се имаат предвид сите проблеми што го следат процесот на јавни набавки, а се констатираат низ мониторингот. Оттука, ниското ниво на користење на правната заштита упатува на заклучокот дека фирмите се пасивни во одбрана на своите права во постапките за јавни набавки.

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

Година	Број на тендери	% на промена	Број на жалби	% на промена	% на жалби во однос на тендери
јануари-јуни 2016 год.	9.220	+6,5	312	+23,8	3,4
јануари-јуни 2015 год.	8.657	-0,1	252	-23,6	2,9
јануари-јуни 2014 год.	8.670	-4,2	330	+13,4	3,8

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

Секоја втора жалба доставена од фирмите е уважена од страна на ДКЖЈН, со што уделот на уважени жалби од 50,9% е убедливо најголем во структурата на донесените одлуки на ДКЖЈН. Притоа, од вкупно 159 уважени жалби, со 92 решенија ДКЖЈН донела одлука за целосно поништување на тендерот, а со 67 решенија се укинати одлуките на договорните органи во однос на изборот на најповолна понуда и постапката е вратена во фаза на повторна евалуација на понудите.

Овој сооднос на одлуките за поништување на тендерите и на укинатите одлуки/решенија од 58% : 42% говори дека, во поголем дел од случаите, ДКЖЈН констатирала суштински повреди на постапката и оттука морало да се поништи целиот тендер, наспроти помалиот број случаи во кои непочитувањето на Законот за јавни набавки можело да се надмине со повторна евалуација на добиените понуди.

Во првото полугодие од годинава ДКЖЈН донела решенија дека 87 жалби доставени од фирмите се неосновани и дека треба да ги одбие (26,9%). Уделот на отфрлени жалби изнесува 7,1% и значи дека тие не се поднесени во законски предвидените рокови или, пак, фирмите не го платиле надоместокот за водење на постапката. Во анализираниот период 5,8% од жалбите се повлечени од страна на фирмите кои ги доставиле, а за 9,3% од жалбите самите договорни органи побарале запирање на постапката прифаќајќи ги жалбените наводи на фирмите.

Структура на донесените одлуки на ДКЖЈН во периодот јануари-јуни 2016 година

Структура на жалбите според одлуката	Број на жалби	Учество во %
Уважени жалби	159	50,9%
Одбиени жалби	84	26,9%
Отфрлени жалби	22	7,1%
Повлечена жалба (прекината постапка)	18	5,8%
Уважени жалби од договорен орган (запрена постапка)	29	9,3%
Вкупно	312	100%

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

Гледано во однос на претходните години, може да се констатира дека не само што продолжува туку и се засилува трендот на пораст на уделот на жалбите што се уважуваат од страна на ДКЖЈН. Растот на уважени жалби во првото полугодие од 2016 година во однос на истиот период претходната година изнесува дури 7,7 процентни поени и е поголем од растот евидентиран во 2015 година во однос на 2014.

За сметка на уважените жалби, разбирливо, сè помал е бројот на одбиени жалби и нивниот удел е намален во однос на истиот период лани за 7,6 процентни поени. Кон оваа промена на структурата на решенијата по жалбите, поволна за фирмите, може да се додаде и растот на уделот на жалби што се уважени од страна на самите договорни органи и со тоа е побарано запирање на постапките пред ДКЖЈН. Но, останува и веќе изнесената констатација дека олку висок удел на уважени жалби може да се доведе и во директна врска со генерално малиот бројот на жалби. Произлегува дека фирмите се одлучуваат на жалба во случаи кога ќе се соочат со позначајни прекршувања на Законот за јавни набавки и кога постои поголема извесност за уважување на жалбата.

Споредбени податоци за структурата на донесените одлуки во жалбена постапка

Вид на одлуки	јан-јуни 2014	јан-јуни 2015	јан-јуни 2016
Уважени жалби	39,7%	43,2%	50,9%
Одбиени жалби	33,6%	34,5%	26,9%
Отфрлени жалби	15,8%	14,3%	7,1%
Прекин/запирање на жалбената постапка	10,9%	8,0%	15,1%
Вкупно	100%	100%	100%

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

Во првото полугодие од 2016 година постои поволна динамика на намалување на уделот на жалби што се отфрлени. Овде станува збор за жалби што биле доставени пред законски дадениот рок и се оценети како недозволен или, пак, се доставени по истекот на рокот и се оценети како ненавремени.

Анализата на причините за доставените жалби укажува дека доминантен дел, односно дури 71% од жалбите на фирмите, се доставени против одлуката за избор на најповолна понуда. Притоа, во овие жалби, фирмите или не се согласувале со изборот на понуда од друга фирма или, пак, се жалеле дека нивната понуда била отфрлена како неприфатлива. Деталната анализа на решенијата на ДКЖЈН покажува дека од доставените 223 жалби по оваа основа, дури 141 жалба биле доставени од понудувачи незадоволни од одлуката со која понудата на друг економски оператор е избрана за најповолна, а во 82 жалби понудувачите барале правна заштита затоа што сметале дека нивната понуда неосновано била отфрлена како неприфатлива.

Следната основа по кои се доставени најголем дел од жалбите, и тоа 11%, е поради незадоволство на економските оператори затоа што договорниот орган го поништил тендерот.

На трето место според застапеноста, со удел од 7%, се жалбите кои се доставени поради забелешки во однос на тендерската документација.

Во останатите случаи кои се со значително помал удел се жалбите доставувани против одлуки за објавување негативна референца, против дејствија што произлегле од електронска аукција, против оглас за јавната набавка, против записник за спроведен технички дијалог, против записник од јавно отворање и така натаму.

Анализата на решенијата на ДКЖЈН укажува дека оспорувањето на тендерските документации, поточно техничките спецификации и критериумите за утврдување на способноста на понудувачите, е речиси невозможна мисија во случаите кога договорниот орган за нив добил согласност од Советот за јавни набавки. Судејќи според донесените решенија, ДКЖЈН не ни навлегува во нивна анализа, туку едноставно се повикува на согласноста што договорниот орган ја добил од Советот за јавни набавки. Во ваквите случаи ДКЖЈН го зазема следниот став: **Жалителот не ги исполнил условите од одделните ставки во техничката спецификација која е составен дел на тендерската документација и од тие причини истиот бил елиминиран. За техничката спецификација договорниот орган има добиено согласност од Советот за јавни набавки, а исто така има и добиена согласност од Советот за јавни набавки за критериумите за утврдување на способност. Со оглед на наведеното Државната комисија за жалби по јавни набавки одлучи жалбата да се одбие, бидејќи договорниот орган спровел правилна и законита постапка и донел правилна и законита одлука.**

Според решенијата на ДКЖЈН исто така може да се оцени дека во спроведувањето на постапките договорните органи мора доследно да го почитуваат наведеното во тендерската документација. Евидентирани се жалбени постапки од кои може да се констатира дека во дел од постапките на понудувачите им биле барани документи и докази што претходно не биле наведени во тендерската документација. Во ваквите случаи ДКЖЈН доследно се држи до тендерските документации и ги прифаќа жалбите на понудувачите.

Воедно, анализите покажуваат дека жалбите на понудувачите се уважуваат во случаи кога лесно и мерливо можат да докажат дека неоправдано биле исклучени од евалуацијата и дека нивната понуда е во согласност со техничката спецификација, што не е случај кога за докажување на усогласеноста се бара стручно мислење и експертиза.

Со оглед на задолжителноста на е-аукцијата, актуелен е и проблемот со големите намалувања на цените во процесот на електронското негативно наддавање. Притоа, во овој контекст е значајно да се нагласи дека биле неуспешни обидите на некои понудувачи да ги оспорат понудите на своите конкуренти како нереално ниски и сомнителни. Имено, евидентирани се случаи во кои фирмите бараат од ДКЖЈН да ја укине одлуката за избор на најповолна понуда и евалуацијата да ја врати во фаза на повторно одлучување бидејќи договорниот орган не постапил во согласност со членот 163 став 1 од Законот за јавни набавки. Ова значи дека жалителот сметал дека договорниот орган требало од понудувачот којшто на е-аукцијата дал најниска цена во писмена форма да побара објаснување на невообичаено ниската цена, значително пониска од реалната пазарна цена. Судејќи според анализите на нејзините конкретни решенија, ДКЖЈН не ги прифаќала ваквите жалбени наводи и не смета дека договорните органи во вакви случаи задолжително треба да постапуваат во согласност со член 163 од Законот, туку само во случаи кога се сомневаат дека конкретниот договор ќе биде извршен.

Во согласност со Законот за јавни набавки, договорните органи треба да бараат објаснување за невообичаено ниската цена добиена од понудувачите. Има низа примери на жалби во кои фирмите констатираат дека дадената најниска цена е нереално ниска и дека е очигледно оти тоа ќе биде на штета на квалитетот, но ДКЖЈН не ги прифаќа ваквите жалби дури и во случаи кога фирмата што ја понудила најниската цена нема јасно образложение, туку тврди дека е тоа така заради конкуренција и освојување на пазарот.

Во однос на постапките за јавни набавки, покрај фирмите, жалби до ДКЖЈН доставуваат и самите договорни органи незадоволни од решенијата донесени од Советот за јавни набавки, којшто започна со работа на 1 мај 2014 година. Во првите шест месеци од годинава, до Државната комисија се доставени само 26 жалби, што е значително помалку во споредба со истиот период минатата година, кога биле доставени 62 жалби против решенија на Советот за јавни набавки. Притоа, само 4 од вкупно 26 жалби доставени од договорните органи се прифатени од страна на ДКЖЈН.

Имајќи ги предвид констатираните наоди од анализата, неминовно се наметнува потреба од измени на Законот за јавни набавки и од поголема едукација на учесниците во јавните набавки со цел подобро да се запознаат со своите права.

Во однос на законските измени се предлага продолжување на сегашниот рок за поднесување жалба од 8 дена, односно 3 дена кај постапка за прибирање на понуди (член 216 став 2) на рок од 10 дена. Роковите за жалба во однос на тендерската документација треба да течат од моментот на објавување на огласот и на тендерската документација, а не како сега, од денот на отворање на понудите. Се предлага и измена на сегашниот начин на пресметка на надоместокот за водење жалбена постапка пред ДКЖЈН (член 229 од ЗЈН) и воведување модел на пресметка како процент од вредноста на набавката. На овој начин би се надминала сегашната состојба во која жалбената постапка е најскапа за оние тендери што се доминантни, односно со вредност од 500 до 5.000 евра, а најисплатлива за поголемите тендери.

Воедно, потребна е постојана едукација на учесниците во јавните набавки во однос на нивните права, особено ако се има предвид дека законодавството во јавните набавки е исклучително сложено и дополнително на тоа, предмет е на постојани измени. Воедно, потребно е да се работи и врз создавање клима за охрабрување на учесниците во јавните набавки да ги штитат своите права преку доставување жалби до ДКЖЈН како предуслов за остварувањето поширока општествена цел – рационално и ефикасно трошење на јавните пари во согласност со законската регулатива.

СПОРЕДБЕНА АНАЛИЗА НА КРИТЕРИУМИТЕ ЗА ДОДЕЛУВАЊЕ НА ДОГОВОРИТЕ ЗА ЈАВНИ НАБАВКИ

Една од најкритикуваните, а сепак меѓу клучните одредби во регулативата за јавни набавки во Македонија е задолжителното користење на 'најниската цена' како единствен критериум за доделување на договорите за јавни набавки, која почна да се применува од мај 2014 година. Во законот е оставена одредена можност за користење на критериумот 'економски најповолна понуда' (во мал број случаи и со претходна согласност од Советот за јавни набавки), но тоа во практиката речиси и да не се спроведува.

Најниската цена како критериум, во комбинација со задолжителната електронска аукција за намалување на првобитно понудените цени, како и практиката на договорните органи да не поставуваат услови за фирмите за учество на тендерите за да избегнат барање на согласност од Советот за јавни набавки, го доведува во прашање квалитетот на набавките. Ова е особено важно кај набавките како храна, лекови, опрема и сл. Многу анализи, а и мислења на луѓето што ги спроведуваат јавните набавки, одат во насока на тоа дека не ретко, на крајот, се плаќа и двапати поради лошиот квалитет на она што се добива со користењето на 'најниската цена' за сите набавки, „од игла до локомотива“. Оттука, секогаш актуелно прашање во овој контекст е дали најниската цена како единствен критериум, наместо заштеда на пари, всушност претставува пречка за ефективни набавки.

'Најниската цена' како единствен критериум за доделување на договорите за јавни набавки е посочен како проблем број 1 со којшто се соочуваат фирмите при учеството на јавните набавки. На последното истражување спроведено на почетокот од 2016 година, дури 52.4%, односно секоја втора фирма ја посочува најниската цена како најголем проблем со којшто се соочуваат во јавните набавки.

Концептот на 'најниската цена' како единствен критериум, освен тоа што не беше докрај во согласност со старите директиви на ЕУ (кои важеа до април 2016 година), дефинитивно е во спротивност со духот и со самите определби во новите директиви на ЕУ (донесени во 2014 година, а кои стапија на сила во април 2016 година).

Правилата на ЕУ

Новата директива на Европската Унија за јавните набавки 2014/24/EУ од февруари 2014 година, која почна да важи од 18 април 2016 година, ја определува 'економски најповолната понуда' како критериум за доделување на договорите за јавни набавки.

Притоа, директивата прецизира дека 'економски најповолната понуда' од гледна точка на договорниот орган се утврдува врз основа на цената или трошоците, користејќи пристап на 'цена-ефикасност', на пример, трошоците за целиот животен циклус, и може да вклучува критериуми за најдобар сооднос 'квалитет/цена', што се оценува врз основа на критериуми, вклучувајќи квалитативни, еколошки и/или социјални аспекти поврзани со предметот на набавка.

Овие критериуми може да вклучуваат, на пример.: (а) квалитет, во којшто се вклучуваат технички параметри, естетски и функционални карактеристики, достапност, намена за сите корисници, социјални, еколошки и иновативни карактеристики и трговија и нејзините услови; (б) организација, квалификации и искуство на персоналот, кој има задача извршување на договорот, кога квалитетот на назначениот персонал може да има значително влијание врз нивото на реализација на договорот; или (в) по продажба и техничка помош, услови за испораката, како датум на испорака, процес и рок на испорака или период за завршување.

Елементот 'цена', исто така може да биде во форма на фиксна цена или трошоци, врз основа на што економските оператори ќе се натпреваруваат само во однос на критериумите за квалитет.

Земјите-членки можат да предвидат дека договорните органи не можат да го користат само критериумот 'цена' или само критериумот 'трошок' како единствен критериум.

Се претпоставува дека критериумите за доделување се поврзани со предметот на набавката во сите погледи и во секоја фаза од нивниот животен циклус, вклучувајќи ги и факторите поврзани со: (а) специфичниот процес на производство, обезбедување или трговија на овие работи, добра или услуги; или (б) специфичен процес, поврзан со друга фаза од животниот циклус, дури и кога овие фактори не се дел од основните карактеристики.

Критериумите за доделување не смеат да водат до неограничена слобода на избор на договорниот орган. Тие треба да гарантираат дека е можна вистинска конкуренција и да се придружени со спецификации што овозможуваат ефикасна проверка на информациите презентирани од понудувачите, со цел да се процени колку понудите одговараат на критериумите за доделување. При сомневање, договорните органи ефикасно ја проверуваат точноста на информациите и доказите обезбедени од понудувачите.

Проценката на трошоците за целиот животен циклус ги вклучува во потребна мера дел или сите од долунаведените трошоци во рамките на целиот животен циклус на производот, услуга или работа: (а) трошоци што се на товар на договорниот орган или други корисници, како што се: (i) трошоци за стекнување, (ii) трошоци за користење, како потрошувачка на енергија и други ресурси, (iii) трошоци за одржување, (iv) трошоци на крајот на работниот период, како трошоци за собирање и рециклирање. (б) трошоци поради надворешни еколошки фактори поврзани со производот, услугата или работата во текот на целиот негов животен циклус, под услов неговата монетарна вредност да биде одредена и проверена; таквите трошоци може да ги вклучуваат трошоците поврзани со емисиите на стакленички гасови и други штетни гасови, како и други трошоци поврзани со ублажување на последиците од климатските промени.

Од ова јасно произлегува дека Директивата на ЕУ недвосмислено упатува на користење на критериумот 'економски најповолна понуда', каде што цената треба да се стави во однос на ефикасноста и квалитетот.

Србија

Во Законот за јавни набавки којшто е донесен во 2012 година, а се применува од април 2013 година (изменет и дополнет во 2015 год.), како критериуми за оценка на понудата се предвидени: 'економски најповолна понуда' или 'најниска понудена цена'.

Притоа, критериумот 'економски најповолна понуда' треба да биде заснован врз различни елементи во зависност од предметот на набавката, како што се: понудената цена, попуст на цената од ценовникот на нарачателот, рокот на испорака или извршување на услугата или работите во рамки на минимално прифатен рок којшто нема да го загрозува квалитетот, како и максимално прифатениот рок за извршување на набавката. Натаму, како елементи исто така се предвидени и тековните трошоци, трошоците за економичност на постапката, квалитетот, техничките и технолошки предности, еколошките предности и заштитата на животната средина, енергетската ефикасност, постпродажното сервисирање и техничката помош, гарантниот период и видот на гаранција, обврските во поглед на резервни делови, постгаранциското одржување, бројот и квалитетот на ангажираниот кадар, функционалните карактеристики, социјалните критериуми, трошоците на животниот циклус и сл. Овие елементи можат да се поделат и на поткритериуми. Во законот изречно е наведено дека условите за учество на тендерите не можат да бидат одредени како елементи на критериумите за оценување на понудите.

Хрватска

Со Законот за јавни набавки на Хрватска (донесен во 2011 година, а изменет во 2013 год.) како критериуми за избор на понуда се предвидени: 'економски најдобра понуда' или 'најниска цена'. Во Законот се предвидува дека доколку договорниот орган го избере критериумот 'економски најповолна понуда', може да предвиди различни елементи поврзани со предметот на набавката според кои ќе се оценува овој критериум, а во кои спаѓаат: квалитетот, цената, техничките предности, естетските и функционални особини, еколошките особини, оперативните трошоци, економичноста, услугите по продажбата и техничката помош, датумот на испорака и рокот на испорака или извршување на набавката. Притоа, во огласот мора да биде наведена релативната вредност на секој поединечен елемент. Доколку ДО од докажани причини не може да го наведе релативното значење на критериумите, тогаш мора да ги наведе сите критериуми по редослед на важноста. При изборот на економски најповолна понуда, елементите од овој критериум не смеат да бидат дискриминаторски и мора да бидат поврзани со предметот на набавката.

Босна и Херцеговина

Во Законот за јавни набавки на Босна и Херцеговина (донесен во мај 2014 год.) како критериуми за доделување на договорот се предвидени: 'економски најповолна понуда' или 'најниска цена'. Притоа, договорниот орган е должен во тендерската документација да го разработи критериумот 'економски најповолна понуда' со дефинирање и детално разработување на поткритериумите, а во согласност со природата и целта на конкретниот предмет на набавката. Поткритериумите се слични како и кај другите земји, односно: квалитет на предметната набавка, цена, техничка способност на предметот на набавката, функционални и еколошки карактеристики, оперативни трошоци, економичност, постпродажен сервис и техничка помош, рок на испорака или рок на извршување и сл. ДО има обврска во тендерската документација прецизно да ја утврди методологијата за вреднување на секој поткритериум.

Црна Гора

Во Законот за јавни набавки (донесен во 2011 година) како критериуми за избор на најповолна понуда се предвидени: 'најниската понудена цена' или 'економски најповолната понуда'. Критериумот 'економски најповолна понуда' во зависност од предметот на набавката, особено се заснова врз поткритериумите: најниска понудена цена (во оваа земја овој елемент е ставен на прво место), рок на испорака или извршување на услу-

гата или работите, квалитет, тековни трошоци за одржување, трошоци за економичност, технички и технолошки предности, програма и степен на заштита на животната средина, односно енергетска ефикасност, постпродажно сервисирање и техничка помош, гарантен период, вид и квалитет на гаранцијата, обезбедување на резервни делови, естетски и функционални карактеристики и сл. Законот ги задолжува договорните органи, изборот на понудите според критериумот 'економски најповолна понуда' да го спроведуваат со рангирање на поткритериумите и бодовите предвидени за тие поткритериуми. Притоа, условите за учество на понудувачите во постапките за јавни набавки не можат да се одредат како поткритериуми за избор на најповолна понуда. Најниската цена е одредена како превладувачки поткритериум, за којшто се определуваат најмалку 50 бодови кај набавката на стоки и работи, односно 40 бодови при набавка на услуги.

Словенија

Законот за јавни набавки на Словенија, донесен во ноември 2015 година, е целосно усогласен со новата директива на ЕУ во овој дел и ја предвидува 'економски најповолната понуда' како критериум за избор на најповолна понуда. Притоа, како и во директивата, економски најповолната понуда се утврдува врз основа на цената или трошокот, користејќи го пристапот на ценовна ефективност, на пример, пресметување на трошоците на животен циклус и може да вклучи и најдобра вредност за парите, а се проценува врз основа на критериуми што се однесуваат на квалитетот, животната средина или социјални аспекти поврзани со предметот на набавка. Натаму, законот наведува примери на низа критериуми што можат да бидат вклучени во економски најповолната понуда.

Албанија

Законот за јавни набавки на Албанија (донесен во 2006 год.) одредува дека договорниот орган ќе го додели договорот за јавна набавка на понудата којашто ги исполнува критериумите за квалификација и е соодветна понуда со најниска цена. Договорните органи можат да користат различни критериуми, како на пример, квалитет, цена, технички вредности, естетски и функционални карактеристики, еколошки карактеристики, оперативни трошоци, трошоци за ефективност, постпродажни услуги и техничка помош, рок или време на испорака или на извршување и сл. Притоа, користените критериуми мора да се поврзани со предметот на набавка и да се објективни, пропорционални и недискриминаторски.

Унгарија

И Унгарија има донесено целосно нов Закон за јавните набавки во септември 2015 година, како одговор на новата ЕУ директива. Во него како критериуми за доделување на договорот за јавна набавка се одредуваат најдобриот однос меѓу цената и квалитетот и најниските трошоци, со што се напушти претходниот концепт на најниската цена како критериум. Со новиот закон, критериумот 'најниска цена' може да се примени само во ограничен број случаи. Поголемо значење им се дава на трошоците на животниот циклус.

Бугарија

И Бугарија донесе целосно нов Закон за јавните набавки во февруари 2016 година, заради усогласување со новата Директива на ЕУ. Законот стапи на сила во април 2016 година. Она што е специфично за овој закон, а во врска со критериумите за доделување на договорите е што иако како единствен критериум се определува економски најповолната понуда, сепак најниската цена децидно се наведува како еден од можните поткритериуми за доделување на договорите. Покрај најниската цена, како други два поткритериуми се наведуваат: нивото на трошоците (трошковната ефективност и трошоците за целиот животен циклус) и оптималниот сооднос меѓу квалитетот и цената (кое се оценува врз основа на цената или нивото на трошоците, како и на показатели за квалитативните, еколошките или социјални аспекти поврзани со предметот на набавка). Ова е еден од малкуте закони, усогласени со новите директиви на ЕУ, во којшто најниската цена сè уште децидно се наведува како еден од можните поткритериуми за доделување на договорите за јавна набавка, иако самата директива им остава на земјите простор целосно да се откажат од овој критериум. Во некои анализи околу усвојувањето на новите правила на игра за јавните набавки во Бугарија, се оценува дека ова е позитивна одредба имајќи предвид дека за земјите во кои има поголема застапеност на корупција во јавните набавки, не е пожелно да се поставуваат многу критериуми за избор за кои има простор од објективно оценување.

Романија

Во Романија, пакетот нови закони од областа на јавните набавки стапија на сила во мај 2016 година. Станува збор за четири закони: за јавни набавки, за секторските договори, за концесии и за жалби во овие постапки. И начинот на којшто во романскиот закон се одредуваат критериумите за доделување на договорите за јавни набавки е специфичен. Како единствен критериум е наведена 'економски најповолната понуда', без да е во спротивност со правните или со административните цени на одредени производи. Сепак, кога ќе го применуваат овој критериум, на договорните органи им е оставено да можат да изберат еден од следниве четири поткритериуми: најниската цена, најниските трошоци, најдобрата вредност за парите (или најисплатливата понуда) и најдобрата вредност за трошоците. Натаму, наведен е цел список на фактори за одредување на квалитетот на понудите, како и еколошки и социјални аспекти, онака како што пропишува и директивата на ЕУ. Кога се зема најниската цена како поткритериум, тогаш законот сугерира да се има предвид рентабилноста и трошоците за целиот животен циклус на предметот на набавка. Најниската цена не смее да биде критериум за избор во следниве случаи: предмети на набавка со висок степен на сложеност и набавки поврзани со изградба на патишта и со трансевропски транспортни инфраструктурни проекти. Интересна одредба е дека ако две понуди се еквивалентни, тогаш договорниот орган може да примени и дополнителни критериуми освен оние наведени во законот, како што е, на пример, борбата против невработеноста.

Заклучоци и препораки

Споредбената анализа на регулативите на ЕУ и на земјите од регионот членки и кандидати за членки на ЕУ покажува усогласеност на одредбите во законите за јавни набавки во однос на критериумите за доделување договор со досегашната и (кај членките) со новата директива на ЕУ. Кај сите овие земји или 'економски најповолната понуда' е определен како единствена критериум (со 'најниската цена' како поткритериум), или двата критериуми се определени паралелно.

Македонија останува меѓу ретките, ако не и единствена земја во Европа каде што само цената е критериум за доделување на договорите за јавни набавки, и покрај неусогласеноста со директивите на ЕУ и бројните проблеми што ги резултира овој концепт, детектирани преку мониторингот на спроведувањето на јавните набавки и унажувани и од договорните органи и од економските оператори.

Имајќи предвид дека во новите директиви се определува 'економски најповолната понуда' како единствен критериум, но со можност сепак и цената да се земе предвид заедно со квалитетот и серија други поткритериуми, потребно е и кај нас да се ревидира оваа законска одредба. Притоа, освен усогласување со директивите, треба да се земат предвид и домашните специфики и спецификите на одделни предмети на набавка. Оттука, измените треба да бидат во насока на искористување на најниската цена онаму каде што тоа дава најдобри резултати, но почитување и на квалитетот и на другите аспекти онаму каде што е тоа неопходно. Со тоа ќе се овозможи поцелосно почитување на основните принципи во јавните набавки, меѓу кои и ефикасно искористување на средствата што се трошат во јавните набавки, односно добивање на најдобрата вредност за потрошените пари.

Исто така, треба да се внимава, при идното уредување на оваа област, да не се оставаат ни премногу можности за договорните органи да одлучуваат врз субјективна основа при изборот на најповолните понуди. Оттука, се чини дека најцелисходно решение би било комбинација од двата критериуми.