

# МОНИТОРИНГ

## НА ЈАВНИТЕ НАБАВКИ НА ЛОКАЛНО НИВО



**USAID**  
FROM THE AMERICAN PEOPLE



FOUNDATION ФОНДАЦИЈА  
ОПЕНОТОРНО СОЦИЈУМСТВО  
МАКЕДОНИЈА МАКЕДОНИЈА



Center for Civil Communications  
Центар за граѓански комуникации



## ИЗВЕШТАЈ БР. 9

# МОНИТОРИНГ НА ЈАВНИТЕ НАБАВКИ НА ЛОКАЛНО НИВО

декември 2016 година

**ИЗДАВАЧ:**

Центар за граѓански комуникации

**ЛЕКТУРА:**

Татјана Б. Ефтимоска

**ЛИКОВНО-ГРАФИЧКО ОБЛИКУВАЊЕ:**

Бригада дизајн

**ПЕЧАТИ:**

Пропоинт

**ТИРАЖ:**

200 примероци

Бесплатен/некомерцијален тираж

CIP - Каталогизација во публикација

Национална и универзитетска библиотена  
"Св. Климент Охридски", Скопје

35.073.53:005.584.1(497.7)\*2015/2016\*(047)

МОНИТОРИНГ на јавните набавки на локално  
ниво : извештај бр. 9 : декември 2016 година.  
- Скопје : Центар за граѓански комуникации,  
2016. - 24, 24 стр. : граф. прикази ; 17x20 см

Насл. стр. на припечатениот текст: Monitoring  
public procurement at the local government  
level, report no. 9, December, 2016. - Обата  
текста меѓусебно печатени во спротивни  
наслови. - Текст на мак. и англ. јазик

ISBN 978-608-4709-43-5

а) Локална самоуправа - Јавни набавки  
- Мониторинг - Македонија - 2015-2016 -  
Извештаи

COBISS.MK-ID 102296330

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

Вовед: цели и методологија	5
Резиме	7
Истражувањето на пазарот за техничките спецификации е невозможна мисија, исто како и добивањето согласност од советот од прв пат	8
Може ли од ова подолу?	11
Поништувањата повторно зачестија	15
Конкуренцијата на локалните тендери останува под три понудувачи	19



# ВОВЕД: ЦЕЛИ И МЕТОДОЛОГИЈА

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

Предмет на мониторингот на ЦГК се набавките што ги спроведуваат сите државни институции во земјава, како на ниво на централна, така и на локална власт. Поради детектираните разлики и специфичности во спроведувањето на јавните набавки меѓу институциите на централно и оние на локално ниво, од 2010 година наваму, набавките на овие институции се мониторираат одделно. На овој начин, за сите нив се доаѓа до многу подетални и позначајни сознанија, кои им овозможуваат на оние што сакаат значително да го унапредат и

да го подобрат начинот на спроведувањето на јавните набавки во насока на доследно спроведување на законот и целосно остварување на основните принципи на јавните набавки.

Овој конкретен извештај е изработен врз основа на мониторингот на избран примерок од 40 постапки за јавни набавки спроведени од локални институции од цела Македонија, во периодот од 1 октомври 2015 година до 31 март 2016 година.

Изборот на примерокот се прави за време на објавување на набавките на Електронскиот систем за јавни набавки и во „Службен весник на РМ“. При селекција на набавките што ќе се следат, се води сметка да се обезбеди колку што е можно поширок, разнолик и рамноправен опфат на институциите (единици на локалната самоуправа и локални институции под нивна надлежност – јавни претпријатија, училишта, градинки и сл.), на видовите постапки за јавни набавки (прибирање понуди, отворени постапки и др.), на видовите договори (стоки, услуги и работи) и предмети на набавките, како и рамномерна географска застапеност на институциите чишто набавки ќе се следат.

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

Врз основа на сите тие добиени информации и податоци, претходно структурирани и внесени во специјално изработена матрица, се анализира начинот на спроведување на набавките, а од аспект на почитување на погоре наведените принципи: конкуренција меѓу фирмите, нивен еднаков третман и недискриминација, транспарентност и интегритет при спроведување на постапките и рационално и ефикасно искористување на парите.

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



Центарот за граѓански комуникации (ЦГК) е основан во април 2005 година како невладино, непрофитно и непартиско здружение на граѓани. Мисија на ЦГК е да ја развива и да ја подобрува комуникацијата помеѓу сите општествени фактори во Македонија и нивната информираност за процесите од пошироко значење. ЦГК ги мониторира, ги анализира и ги јакне општествените процеси во земјата и во регионот во делот на антикорупцијата и доброто владеење, медиумите и економскиот развој. Во своето досегашно дејствување, ЦГК ја фокусира својата работа врз две групи од меѓусебно поврзани активности: (1) мониторинг на државните институции и врз основа на тоа, препорачување мерки и политики за унапредување на работењето и за намалување на просторот за корупција и (2) унапредување на способноста на новинарите и на посебната улога на медиумите и на невладините организации во борбата против корупцијата. Во оваа насока, ЦГК досега има изработено и предложено неколку стотини конкретни препораки за преземање мерки за унапредување на регулативата и практиката во насока на потранспарентно, поотчетно и поодговорно работење на централната и на локалната власт, има обучено повеќе од петстотини новинари од националните и од локалните медиуми и претставници на граѓански организации и има објавено четириесетина истражувања и прирачници.



# РЕЗИМЕ

Истражувањето на пазарот, кое сите договорни органи треба да го прават за да докажат дека во земјата и во странство има доволен број производители на стоките што сакаат да ги купат, е речиси невозможно да се спроведе. Не можејќи да го спроведат истражувањето, сите оние кои набавуваат стоки задолжително мора да бараат претходна согласност за набавките од Советот за јавни набавки. Тој, пак, најчесто, согласноста ја дава дури по вториот обид. Тоа е случај во 80% од тендерите од мониториралиот примерок за кои е бараена согласност. Во 10% согласноста е дадена од третпат, а во останатите 10% од првпат.

Во секој од мониторираните примероци има бројни примери на тендери во коишто цената на е-аукцијата паѓа толку ниско што навистина сериозно се доведува до прашање не само квалитетот на она што треба да се испорача, туку дури и количината. Вистинска штета

е што податоците за спроведувањето на договорите за јавни набавки не се јавни, а институциите не ги даваат дури и кога ќе им бидат побарани преку Законот за слободен пристап до информациите од јавен карактер. Од тие податоци ќе се види што и колку е испорачано за крајно несфатливите цени што се постигнуваат на некои тендери.

Додека конкуренцијата на тендерите што се спроведуваат на локално ниво останува на ниско ниво од просечно 2,8 понудувачи по тендер, и натаму се намалува процентот на тендери на коишто имало само една или немало ниту една понуда. Просечниот број на понудувачи низ годините изнесува 2,6.

По малиот пад во минатото шестмесечје, процентот на поништени тендери повторно е натпросечно висок. Причините се различни, но меѓу нив сепак доминира поништувањето поради тоа што комисијата оценила дека ниту една од пристигнатите понуди не била прифатлива.

# ИСТРАЖУВАЊЕТО НА ПАЗАРОТ ЗА ТЕХНИЧКИТЕ СПЕЦИФИКАЦИИ Е НЕВОЗМОЖНА МИСИЈА – ИСТО КАКО И ДОБИВАЊЕТО СОГЛАСНОСТ ОД СОВЕТОТ ОД ПРВ ПАТ

Истражувањето на пазарот, кое сите договорни органи треба да го прават за да докажат дека во земјата и во странство има доволен број производители на стоките што сакаат да ги купат, е речиси невозможно да се спроведе. Не можејќи да го спроведат истражувањето, сите оние кои набавуваат стоки задолжително мораат да бараат претходна согласност за набавките од Советот за јавни набавки. Тој, пак, најчесто, согласноста ја дава дури по вториот обид. Тоа е случај во 80% од тендерите од мониторираниот примерок за кои е барана согласност. Во 10% согласноста е дадена од третпат, а во останатите 10% од првпат.

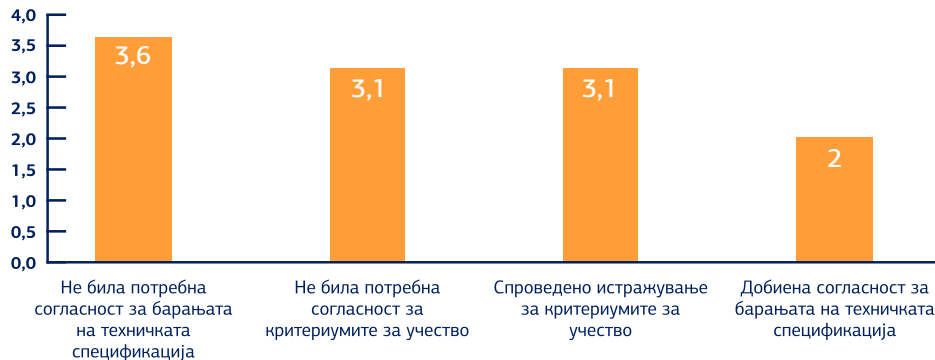
Из мониторираниот примерок има бројни примери што го покажуваат апсурдот на барање потврди од производители во земјата и во странство дека ги произведуваат стоките што се сака да се купат преку јавните набавки. Спротивно, кога договорните органи сакаат да предвидат критериуми за учество, задолжително прават истражување на пазарот, кое им успеало во сите случаи, само за да не бараат согласност од Советот.

Во набавка на наставно-образовни помагала и училишни материјали за изведување на практична настава на едно средно училиште, одговорниот службеник за јавни набавки спровел истражување на пазарот во кое вклучил 23 производители (15 домашни и 8 странски) на вакви материјали. Сепак, ниту еден од овие 23 производители не потврдил дека ги произведува бараните производи. По ваквото неуспешно истражување, договорниот орган морал да бара согласност за набавката од СЈН, која ја добил од вторпат.

Во набавка на храна за ученички дом и народна кујна за која договорниот орган информира дека спровел истражување на пазарот, не е искористена можноста – во техничката спецификација да се определи поблиску квалитетот на она што се сака да се набави, бидејќи станува збор за храна за деца. Така, во спецификацијата пишува леб 0,500 грама, масло за готвење 1 литар, макарони 500 грама, месо мелено свежо, брашно, колбаси, јајца свежи 30/1 пакувани итн. За сите овие ставки, онака како што се овде опишани, можат да се понудат производи со навистина многу различен квалитет и цени, а повторно да се вклопат во описот. Во оваа смисла, за да може да се добие каков-таков квалитет, кај лебот многу е важно да се напише од што треба да е направен, кај млекото е важна масленоста, кај макароните исто така е важен составот, кај меленото месо и колбасите е важно од што се направени и што можат да содржат, маслото за готвење може да биде од различно потекло и степен на рафинираност, брашното исто така, кај јајцата најмалку што треба да се наведе е големината, итн. Вака како што е дефинирана оваа набавка навистина остава простор – оној што ќе ја добие набавката, во обид за екстра заработка, да достави производи што смета дека ќе го задоволат описот, без притоа да се води сметка за квалитетот.

**Слика 1.**

**Просечен број понуди на мониторираните тендери**



Инаку, во овој мониториран примерок порасна на 100% бројот на тендерите каде што договорните органи поставиле услови за учество на фирмите, односно критериуми за докажување на способноста, а спровеле успешно истражување на пазарот. Ова значи дека докажале оти на пазарот има доволен број понудувачи што можат да ги исполнат тие критериуми, со што ја избегнале потребата од барање согласност за набавката од Советот за јавни набавки. Во минатото шестмесечје, овој процент изнесуваше 71%.

Она што е важно да се напомене е дека, иако во истражувањето е добиена позитивна потврда од доволен број фирми дека ги исполнуваат условите (од најмалку четири, пет, шест итн. фирми), кога се објавени тендерите, на нив просечно се добиени по 1,8 понуди. Овој просек секако не може да се смета за задоволителна конкуренција бидејќи просечно нема ниту минимум број на понуди за некаков натпревар, односно барем две.

На следната слика е прикажана конкуренцијата на тендерите од аспект на тоа дали станува збор за тендери во кои е спроведено претходно успешно истражување на пазарот, дали е добиена согласност, или таа воопшто не била потребна бидејќи немало законска основа, или се користела стандардна тендерска документација.

Произлегува дека најмала конкуренција имало токму на тендерите на кои е побарана и добиена согласност од Советот за јавни набавки.

Но, има и вакви примери. Договорен орган спроведува набавка на угостителски услуги, за којашто, бидејќи е услуга, не се бара согласност од Советот за барањата од техничката спецификација. Ако се погледне техничката спецификација за оваа набавка, ќе се види дека се бараат разни салати, кашкавали, сирење, јадења од месо и риба, чорби, пици, леб, десерти, апетисани, алкохолни пијалаци, сокови, кафе, чај, вода и сл. Овде е интересна анализата – дали дел од овие производи што се бараат можат да се подведат под 'услуга', бидејќи конкретно се бараат производи како: газиран сок на база на лимон, на база на кола, природна минерална вода во стаклена амбалажа од 0,25 л. и сл. Во други случаи, кога одреден договорен орган купува вакви производи, тоа се прави преку набавка на кондиторски производи, односно набавка на 'стоки', за што има други правила во Законот за јавни набавки.

Во многу набавки продолжува практиката во техничката спецификација да не се изразува целата планирана количина на набавка, туку се бараат понуди само за единечни цени. проблемот овде е во тоа што фирмите не знаат колкава количина од одделните ставки планира да набави договорниот орган и оттука не можат да прават никакво економизирање, односно да утврдуваат цени зависно од количината според економската логика: поголеми количини – пониска поединечна цена и обратно.

Дополнителен проблем кај овие набавки е што, независно од намалувањата на цените што се постигнуваат на е-аукциите, договорите повторно се склучуваат на целите износи на проценетата вредност на набавките.

Не е јасно каква е овде логиката на договорните органи. Дали ќе набават повеќе од производитите? Колку им требало? Ако се знае колку точно (макар и приближно) им требало од секој производ и ако врз таа основа е пресметана проценетата вредност, тогаш, соодветно на цената постигната на е-аукцијата, договорот би требало да се склучи на некој понизок износ.

Ваков пример е набавката на услугата за одржување фонтана во една општина. Иако на е-аукцијата цената е намалена за 49%, договорот за набавката повторно е склучен на целиот планиран износ, наместо, да речеме, на половина од износот. Што значи тоа? Дека фонтаната повеќе ќе се одржува? Дека ќе се става повеќе хлор? Зошто едноставно не е напишано за што од спецификацијата, колку е планирано да се потроши и за тоа да се бараат понуди?

Ист е примерот и на набавката на работи за реконструкција на игралиште. Без оглед на спуштањето на единечните цени на е-аукцијата, договорот е склучен на целиот износ без да биде јасно што ќе значи тоа во реализацијата.

# МОЖЕ ЛИ ОД ОВА ПОДОЛУ?

**Во секој од мониторираните примероци има бројни примери на тендери во кои цената на е-аукцијата паѓа толку ниско што навистина сериозно се доведува до прашање не само квалитетот на она што треба да се испорача, туку дури и количината. Вистинска штета е што податоците за спроведувањето на договорите за јавни набавки не се јавни, а институциите не ги даваат дури и кога ќе им бидат побарани преку Законот за слободен пристап до информациите од јавен карактер. Од тие податоци ќе се види што и колку е испорачано за крајно несфатливите цени што се постигнуваат на некои тендери.**

## ГУМА ЗА ВОЗИЛО ЗА 656 ДЕНАРИ!

**В**о овој мониториран примерок има многу вакви примери. Се чини дека најеклатантен е примерот за набавка на гуми (надворешни и внатрешни) за лесни, специјални и товарни возила, како и за градежни машини, што ја спровело една локално комунално претпријатие. Тендерот е поделен на три дела, соодветно на видот на гумите: за лесни возила, за товарни и специјални и за градежни машини. Се јавуваат тројца понудувачи и секој од нив дава понуда за секој од трите делови. На е-аукцијата се води вистинска 'видеоигра', ако може да се нарече така, и цените паѓаат толку ниско што победникот за секој од деловите или нема да ги испорача сите гуми (за квалитетот воопшто и не станува збор), или ќе ја преземе целата загуба на своја сметка.

На првиот дел за гуми за лесни возила, од почетната цена на е-аукцијата од 94.200 се постигнува цена од само 20.000 денари (без ДДВ) за набавка на следниве 24 надворешни и 12 внатрешни гуми, што значи дека понудувачот ќе треба да ги испорача овие гуми по просечна цена од 656 денари за една гума! Да, за 20.000 денари вкупно 36 гуми!

**4 гуми:** **145/80 – R13**, M+S, тип TUBELESS, брзина – мин.Т, носивост – мин. 75, заштеда на гориво – најмногу Е, држење на мокра подлога – најмалку С, бучава – не поголема од 76 dB или еквивалентно.

**8 гуми:** **175/75 – R16**, тип TUBELESS, M+S, брзина – мин. R, носивост – мин. 101/99, заштеда на гориво – најмногу Е, држење на мокра подлога – најмалку С, бучава – не поголема од 76 dB или еквивалентно.

**4 гуми:** **205/65 – R16**, тип TUBELESS, M+S, брзина – мин. R, носивост – мин. 107/105, заштеда на гориво – најмногу Е, држење на мокра подлога – најмалку С, бучава – не поголема од 76 dB или еквивалентно.

**4 гуми:** **215/75 – R16**, тип TUBELESS, M+S, брзина – мин. Q, носивост – мин. 113/111, заштеда на гориво – најмногу Е, држење на мокра подлога – најмалку С, бучава – не поголема од 76 dB или еквивалентно.

**4 гуми:** **225/50 – R16**, тип TUBELESS, M+S, брзина – мин. H, носивост – мин. 91, заштеда на гориво – најмногу Е, држење на мокра подлога – најмалку С, бучава – не поголема од 76 dB или еквивалентно.

**8 гуми:** **145/80 – R13**, внатрешни, V2 или еквивалентно

**4 гуми:** **175/75 – R16**, внатрешни, V2 или еквивалентно

Едно симплифицирано истражување на пазарот на гуми во Македонија покажува дека, ако се земат предвид најниските цени на пазарот за секој од бараните видови гуми (без притоа да се внимава дали гумите ги задоволуваат и другите барани карактеристики), тогаш за овие 36 гуми се потребни вкупно 72.920 денари. Притоа, станува збор за најевтините гуми што не ги содржат сите од бараните дополнителни карактеристики за брзина, носивост, заштеда на гориво, бучава и сл. Оттука произлегува дека понудувачот, за 23.600 денари (со ДДВ), не само што нема да може да ги испорача сите гуми, туку секако нема да може со бараниот квалитет, освен ако не сака самиот да ја сноси загубата од околу 50.000 денари, само за овој дел од набавката.

Иста е ситуацијата и со другите два дела каде што, само во вториот дел, за 172 гуми за специјални и товарни возила (108 надворешни и 64 внатрешни), почетната цена од 663.800 денари на е-аукцијата падна на 299.000 денари, што значи дека една ваква гума треба да се испорача просечно за 2.051 денар! И ова е невозможно и овде или нема да се испорачаат сите гуми, или понудувачот ќе сноси огромни загуби.

Слични се и следните три примери за набавки на градежни работи кај три општини. Кај трите тендери има пад на цените на е-аукциите за околу половина од почетно понудените цени, но и од проценетите вредности на набавките.

Набавка	Процентата вредност	Почетни понуди	Најниска понуда на е-аукцијата	Пад на цената на аукцијата
Изградба и реконструкција на водоводна мрежа	4.237.000	Од 4.232.246 до 6.454.000	1.989.164	-53%
Оградување на детска градинка	90.000	Од 89.600 до 96.000	48.000	-46%
Изградба на фекална канализација	10.169.492	Од 9.649.704 до 13.624.633	5.982.818	-38%

И овде остануваат отворени истите прашања за обезбедувањето на бараниот квалитет, но и на квантитетот на набавките при вакви падови на цените на е-аукциите.

За надминување на ваквите состојби, препорака и од договорните органи, но и од економските оператори е да се најде модалитет за ограничување на падот на цените на е-аукциите до вакви нелогични нивоа. Исто така треба да се размисли и за воведување заштитни механизми за спречување не само на недозволеното договарање меѓу фирмите во јавните набавки, туку и од непријателско дејствување на одредени економски оператори кон својата конкуренција, токму околу и во фазата на електронските аукции на јавните набавки.

Од друга страна, и овој пат низ мониторингот се покажа дека во постапките во коишто има само еден понудувач или останал еден по фазата на евалуација, а такви се една третина од мониторираните тендери, нема намалување на почетно понудените цени. Во две третини од тендерите во коишто имало еден понудувач и поднесување т.н. конечна цена, единствениот понудувач не поднел нова, намалена цена. Во преостанатата една трети-

на, без исклучок, поднесувањето на намалена конечна цена е направено само за да се сведе понудената цена до проценетата вредност. Во спротивно, ако конечната цена е повисока од проценетата вредност, постапката вообичаено се поништува.

Инаку, вкупното намалување на почетно дадените цени за време на е-аукциите изнесува 20,3% што е на просечно ниво кое се одржува последните години. Во минатото шестмесечје, овој процент изнесуваше 20%. Сепак, она што останува како факт е дека ова е намалување во однос на најниската понудена цена, а не во однос на проценетата вредност на набавките. Во голем број тендери, намалувањето на цените и за време на е-аукциите, а секако при поднесувањето конечна цена, се прави само за сведување на понудените цени до ниво на проценетата вредност. Сепак, има примери каде што, како во некоја видеоигра, понудувачите толку се натпреваруваат при е-аукцијата што како да забораваат дека станува збор за 'игра' со цени, односно со пари. Во тие случаи, опишани погоре, доаѓа до сериозно намалување на цените, не само под нивото на почетно понудените, туку и далеку под нивото на проценетата вредност на набавките.

Нога станува збор за конкуренцијата на е-аукциите, таа во овој мониториран период е зголемена во однос на претходниот период. Имено, на тендерите на коишто се одржала е-аукција имало просечно по 4,1 понудувач, додека на е-аукцијата учествувале просечно по 3,2 понудувачи. Во претходниот период, на тендерите со е-аукција имало просечно по 3,4 понудувачи, а на самата е-аукција учествувале само по 2,1 понудувач.

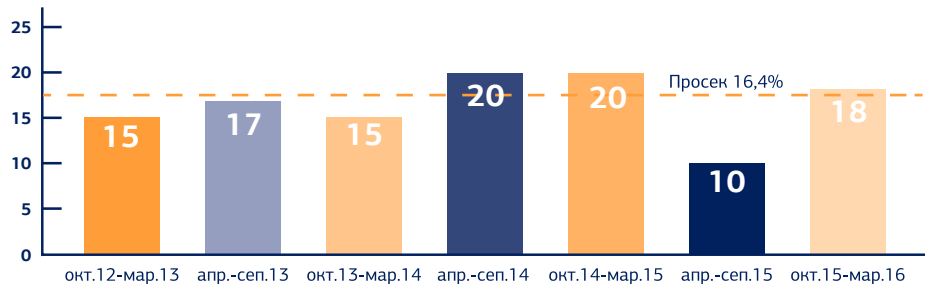


# ПОНИШТУВАЊАТА ПОВТОРНО ЗАЧЕСТИЈА

По малиот пад во минатото шестмесечје, процентот на поништени тендери повторно е натпросечно висок. Причините се различни, но меѓу нив сепак доминира поништувањето поради тоа што комисијата оценила дека ниту една од пристигнатите понуди не била прифатлива.

Процентот на поништени тендери во овој мониториран период изнесува 18%, со што поништувањата повторно се искачија над неколкугодишниот просек од околу 16%. Единствено пониска вредност процентот на поништени тендери имаше во минатото шестмесечје кога падна на 10%.

Слика 2.  
Процент на  
поништување на  
мониторираните  
тендери на локално ниво



За разлика од минатите шестмесечја, кога главната причина за поништувањето на постапките беа неповолните цени, во овој мониториран примерок и период постапките најмногу се поништиле поради неприфатливи понуди. Ова значи дека на овие постапки имало понуди (во просек по 1,8), но во текот на евалуацијата, комисијата за јавната набавка ги оценила како неприфатливи. За една понуда да биде отфрлена како неприфатлива, тоа значи дека комисијата оценила дека понудата не ги исполнува во потполност сите барања од тендерската документација и техничките спецификации и не одговара на сите критериуми, условите и барањата за способност на понудувачите.

Ова било причина за поништување во 37,5% од поништените постапки. Во 25% причина било тоа што не била поднесена ниту една понуда, а од останатите поништени постапки, со по 12,5% како причини, учествуваат поништување поради пропусти во тендерската документација, поради неповолни цени и поради одлука на Државната комисија за жалби по јавни набавки.

Поништените тендери, како по правило, се многу интересни за анализа и за извлекување поуки. Таква е набавката на половно возило 'пајак' за потребите на едно локално комунално претпријатие. Иако на тендерот се добиени две понуди за вакво возило, кои одговараат на описот на возилото што се бара, и двете се одбиени оти не доставиле еден ист документ. Станува збор за потврда дека возилото е регистрирано со важечки македонски таблички како специјално 'пајак' возило. Она што ја комплицира оваа набавка е што овој услов е вметнат како дел од техничката спецификација за возилото, заедно со сите други технички карактеристики што се бараат да ги поседува возилото, како старост, снага на моторот, работна зафатнина, широчина и дол-

жина и др. Оттука, не е логично условот – возилото да е регистрирано со македонски таблички да се подведе под „техничка карактеристика“ на возилото бидејќи повеќе се однесува на понудувачот, кој треба претходно да го набави ова возило и да го регистрира, а потоа да го понуди како такво. Како и да е, се чини дека ова е прилично ограничувачки предуслов или карактеристика што се бара од понудувачите.

По поништувањето на оваа постапка, се огласува нова во која се сменети техничките карактеристики што треба да ги поседува возилото (во смисла на нивно намалување), но не е сменета проценетата вредност на возилото. Пример, наместо работна зафатнина на моторот од 8.000  $\text{cm}^3$ , сега се бараат 4.000  $\text{cm}^3$ , кај масата, наместо 1.400  $\text{kg}$ , се бара максимум 1.000  $\text{kg}$ , итн. Условот возилото да биде регистрирано со македонски таблички за 'пајак' возило останал. Овој пат е добиена само една понуда (од еден од двајцата понудувачи кои учествувале и на поништените тендери) и договорот е склучен. Повторениот тендер не беше предмет на мониторингот за да се види со кој датум возилото е претходно регистрирано со македонски таблички.

Она што го проблематизира овој тендер е условот возилото да биде претходно регистрирано со македонски таблички. Од објавата на огласот до рокот за поднесување на понудите има 21 ден, период во кој заинтересираните фирми би требало да најдат вакво половно возило (кое не е секојдневно), да го увезат (оти кај нас нема производители), да го регистрираат, а притоа да не се сигурни дека ќе победат на тендерот и дека ќе го продадат возилото. Што ако не победат? Што ќе му прават на возилото? Кому ќе му го продадат ако се знае дека ова е единствен оглас за набавка на половно возило 'пајак' во земјата во последните пет години?

Следен пример е набавка на работи за реконструкција на училишна зграда, на која сите понудувачи понудиле цени што се речиси двојно повисоки од проценетата вредност и ниту еден од нив не учествувал на е-аукцијата за намалување на цените. Договорниот орган ја поништил постапката и по кратко време повторно објавил оглас за набавка на истиот предмет на набавка. Од огласот на повторената постапка се гледа дека договорниот орган не ја извлекол поуката и освен минимално, не ја зголемил проценетата вредност. И на оваа постапка се случило истото – таа е поништена оти сите понудени цени биле повисоки од проценетата вредност. Потоа, според податоците во ЕСЈН, оваа набавка никогаш веќе не е спроведена. Овде се поставува прашањето дали на договорниот орган не му било поисплатливо да ја зголеми проценетата вредност наместо што ги правел трошоците и што губел време за двете неуспешни набавки. Исто така, во вакви и во многу други ситуации, секогаш останува препораката за истражување на пазарот и за консултирање на експертски лица надвор од договорниот орган во фазата на подготовка на тендерот, што секако ќе значи попрецизно утврдување на проценетата вредност од која натаму зависи исходот и успехот на тендерот. Добро проценета вредност на

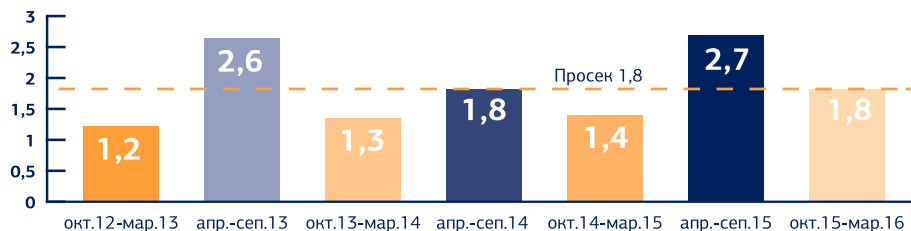
набавката е предуслов за остварување на плановите, за навремено спроведување на тендерите и, секако, го стеснува просторот за манипулации од страна на економските оператори.

Како и во другите мониторирани периоди, и во овој има примери на грешки на договорните органи при поништување на постапките. Имено, во една деллива набавка, договорниот орган поништил дури пет делови од постапката поради тоа што понудувачите, и по е-аукцијата, односно по поднесувањето конечна цена, понудиле повисоки цени од проценетата вредност за секој од тие делови. Наместо договорниот орган да ја поништи постапката бидејќи понудите не се соодветни (како што наложува Законот), тој како причина навел дека понудите не се прифатливи.

Кога станува збор за просечниот број понуди на поништените тендери, тој во овој мониториран период изнесува 1,8, односно токму колку што е неколкугодишниот просек. Иако не станува збор за некоја конкуренција, сепак на поништените тендери просечно учествуваат по околу 2 понудувачи, што дополнително го разгорува проблемот со поништувањата.

**Слика 3.**

**Просечен број понуди на поништените тендери**



Имајќи предвид дека поништените тендери значат загубено време и пари, тешкотии во планирањето и во ефикасното спроведување на тендерите, а кај економските оператори ја намалуваат предвидливоста на нивното делување, овој проблем треба сериозно да се анализира. Ова уште повеќе што процентот на поништени тендери се движи околу 18%, висок и сам по себе, а и споредено со поништувањата во другите земји. Низ мониторингот постојано се укажува дека во Законот за јавни набавки е оставен преширок простор за поништување на постапките којшто секако треба да се намали. Ова дотолку повеќе што поништувањето на еден тендер може да вклучува и субјективна одлука на договорниот орган. Од друга страна, пак, познато е дека бројот на жалби на фирмите е несразмерно низок во однос на бројот на тендери, така што и овој инструмент за некаква контролна функција не се користи соодветно.

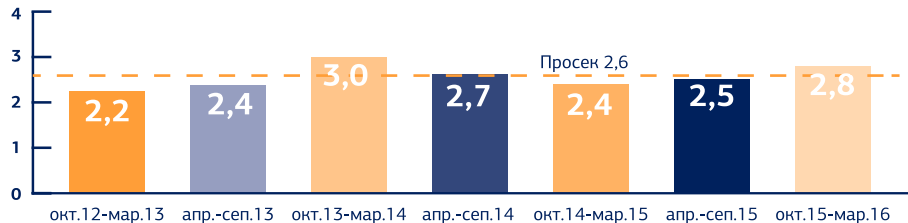
# КОНКУРЕНЦИЈАТА НА ЛОКАЛНИТЕ ТЕНДЕРИ ОСТАНУВА ПОД ТРИ ПОНУДУВАЧИ

Додека конкуренцијата на тендерите што се спроведуваат на локално ниво останува на ниско ниво од просечно 2,8 понудувачи по тендер, и натаму се намалува процентот на тендери на кои имало само една или немало ниту една понуда. Просечниот број на понудувачи низ годините изнесува 2,6.

Свен на премиот меѓу 2013 и 2014 година, кога бројот на понудувачите во мониторира-ниот примерок изнесуваше 3, во сите други мониторирани периоди просечниот број на понудувачи се движи меѓу 2,2 во 2012 година и 2,8 во последното анализирано шестмесечје. Просеч-ната вредност на бројот на доставени понуди по тендер низ годините изнесува 2,6.

Слика 4.

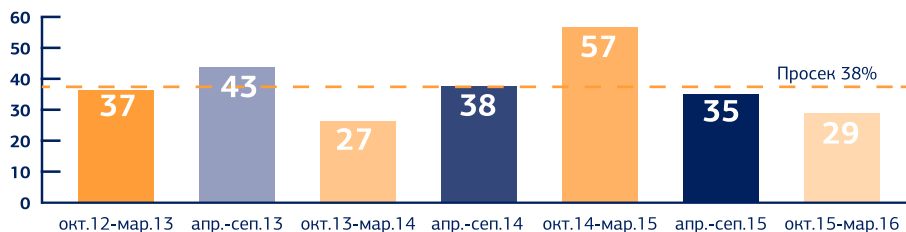
Конкуренција во мониторираните тендери на локално ниво: Просечен број на понудувачи на тендерите



Во овој мониториран примерок и период се забележува ублажување на еден од најгорливите проблеми во јавните набавки – процентот на тендери на коишто нема ниту една или има само една понуда. По рекордниот процент на тендери без или со една понуда на премиот меѓу 2014 и 2015 година, овој процент се намалува и од 35% во минатото шестмесечје, сега падна на 29%. Повеќегодишниот просек на вакви тендери е 38% (Слика 5).

**Слика 5.**

Конкуренција во мониторираните тендери на локално ниво: **Процент на тендери со една или со ниту една понуда**



Во контекст на конкуренцијата, во овој мониториран примерок има неколку слични примери во коишто договорните органи поставиле услови за учество на фирмите, но претходно спровеле истражување на пазарот и така ја избегнале потребата да бараат согласност за набавката од Советот за јавни набавки.

Во набавка за изградба на детски игралишта и урбана опрема спроведена од една скопска општина, предвидени се серија услови што фирмите треба да ги исполнуваат за да можат воопшто да поднесат понуди. За нив таа спровела успешно истражување на пазарот, односно од седумте економски оператори на кои им испратила прашалник дали ги исполнуваат критериумите, позитивно одговориле шест, што било доволен

број според одредбите од Законот за јавни набавки. На тендерот потоа се јавиле само две фирми – една од фирмите вклучени во истражувањето и друга која не била вклучена во претходното истражување. Во текот на евалуацијата, втората фирма е исклучена затоа што не доставила докази за исполнување токму на поставените критериуми за учество, така што на крајот останала само првата фирма-понуѓувач, која и го добила тендерот. Меѓу поставените услови што требало да ги исполнува понуѓувачот се и следниве:

- **во последните три години да има најмалку 12.000.000 денари обртни средства поврзани со предметот на набавка;**

- да има најмалку 10 редовно вработени со образовни и професионални квалификации за извршување на работите;
- референтна листа на извршени работи во последните три години, и тоа минимум 5 договори за урбана опрема и минимум 5 потврди за квалитетно извршени договори;
- доказ за извршена изведба, набавка и монтажа на урбана опрема и тоа:
  - ▶ минимум 150 парковски клупи на годишно ниво во последните три години;
  - ▶ минимум 150 кошници за отпадоци на годишно ниво во последните три години;
  - ▶ минимум 150 лиени подни решетки во последните три години;
  - ▶ 150 садни жардиниери во последните три години;
  - ▶ минимум 15 дрвени детски комплекси во последните 5 години;
  - ▶ 100 заштитни столбови во последните три години и
  - ▶ 150 м заштитни огради во последните три години.

Склучениот договор за оваа набавка е на вредност од 4.000.000 денари, односно трипати помалку од вредноста на обртот што како услов се бараше да го имаат остварено понудувачите. Кога станува збор за работите што треба да ги изведе носителот на набавката, не може да се процени нивниот вкупен обем во однос на

условите што се бараат, бидејќи во техничката спецификација не се наведени количините, туку се бараат цени за единица мерка. Како и да е, вакви услови во кои се бара прецизно колку клупи, кошници за отпадок и жардиниери требало да има претходно поставено за-интересираниот понудувач, очигледно дека не влеваат доверба за фер натпревар кај поширок круг на фирми.

Во друга набавка, но за поставување бини, озвучување и осветлување за одбележување на манифестации, слично како во претходната, спроведено е истражување на пазарот за поставените услови и на огласот се јавил само еден понудувач, кој и ја добил набавката. Слично како на претходната набавка, и овде условите за опрема што треба да ја поседува понудувачот се прилично детални.

За одбележување на настан до 10.000 луѓе, економскиот оператор потребно е да ја има на располагање следната опрема:

- **Озвучување: 24 Line array звучници (од познат производител), 12 Subwoofers звучници (од познат производител 2x18”), 12 Stage monitors звучници (од познат производител), 1 дигитална миксета со мин. 48 канали и 16 AUX и 30 микрофони.**
- **Осветлување: 12 Moving wash – K10 или K20, 40 Moving wash (ЛЕД технологија), 24 Moving spot мин. 575W и 32 Moving beam 7R 230W.**
- **Видеопроекции: 1 LED екран мин. 55 m<sup>2</sup> PH 4 mm, 2 видеопроцесора, видеомиксета, 2 ЛЦД проектори мин. 7500 ANSI lumens, 2 платна за проекција 400x300 cm, 4 видеокамери со HD резолуција и 1 кран за камера мин 12 m.**

- **1 алуминиумска конструкција за покривање на бина 1500x1000x800 cm.**
- **1 бина со површина од 150 m<sup>2</sup>.**
- **2 напонска инсталација – разводна напонска табла со мерна единица.**
- **12 шатори 610x610 cm: големина на сегмент 20x5 m (мин. 10 сегменти), конструкција (елоксиран алуминиум), минимална странична висина 4 m, крајна висина на теме 5.8 m и минимум 1000 m<sup>2</sup>.**

длежните институции кои имаат целосен увид во сите тендери да открие и нови сознанија, сепак, промените кои би следеле би требало, најмалку, да бидат во насока на корекции на погоре споменатите генератори на овој проблем.

Слични вакви детални барања има и за опрема за организирање настани од по 5000 и 1000 луѓе, а за сите три компоненти се бара од понудувачот да располага со сопствен возен парк (иако не е наведено колку возила треба да има) и да има реализирано минимум 3 договори од предметот на набавка.

Кога станува збор за конкуренцијата во јавните набавки, таа со години претставува еден од главните проблеми. Просечниот број на понудувачи, којшто со години е под три, значителниот процент на тендери со една или со ниту една понуда и сознанието дека вистинска конкуренција има само во неколку сектори како што се информатичката технологија и градежништвото, на пример, говорат доволно за конечно да се направи подетална анализа на овој сегмент од јавните набавки. Конкуренцијата не је зголеми ни спуштањето на прагот за набавки на 500 евра, ниту, пак, новото тело што се воведе со таа цел – Советот за јавни набавки. Бројни се факторите кои влијаат негативно врз конкуренцијата – најниската цена како единствен критериум, задолжителната е-аукција, сè уште високите критериуми што се поставуваат за учество на одредени тендери, задоцнетото плаќање за спроведените тендери, корупцијата, итн. Иако се очекува анализата што би ја направиле на-





