FROM THE AMERICAN PEOPLE

FOUNDATION OPEN SOCIETY MACEDONIA ФОНДАЦИЈА ОТВОРЕНО ОПШТЕСТВО МАКЕДОНИЈА

Center for Civil Communications
Центар за граѓански комуникации

ИЗВЕШТАЈ ОД МОНИТОРИНГОТ НА ЈАВНИТЕ НАБАВКИ ВО РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА

2/2012

ИЗВЕШТАЈ БР. 14

Скопје, октомври 2012 година

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

СОДРЖИНА

КЛУЧНИ НАОДИ И ПРЕПОРАКИ 4

ЦЕЛИ И МЕТОДОЛОГИЈА 7

ДЕТАЛЕН ИЗВЕШТАЈ ОД МОНИТОРИНГОТ НА ЈАВНИТЕ НАБАВКИ 8

АНАЛИЗА НА ПОСТАПКИТЕ ПРЕД ДРЖАВНАТА КОМИСИЈА
ЗА ЖАЛБИ ПО ЈАВНИ НАБАВКИ ЗА ПЕРИОДОТ
ЈАНУАРИ-ЈУНИ 2012 ГОДИНА 33

ИСТРАЖУВАЊЕ НА ФИРМИТЕ ЗА НИВНОТО ИСКУСТВО
ВО ЈАВНИТЕ НАБАВКИ 46

КРАТЕНКИ

БЈН – Биро за јавни набавки

ДЗР – Државен завод за ревизија

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

РМ – Република Македонија

ЦГК – Центар за граѓански комуникации

КЛУЧНИ НАОДИ И ПРЕПОРАКИ

- **Најголеми проблеми со кои се соочуваат во јавните набавки, според анкетата на фирмите, се доцнењето на институциите со исплата на реализираните набавки, фаворизирачките и нејасни тендерски документации, како и нереално поставените и тешко остварливи критериуми за учество на фирмите на тендерите. Ова се дел од наодите од истражувањето спроведено меѓу 220 фирми од 15 градови во Македонија.**

Препорака: Надлежните институции треба да воспостават отворен дијалог со бизнис секторот за надминување на констатираните проблеми и за прилагодување на системот на јавни набавки кон потребите и на договорите органи и на фирмите.

- **Околу 70% од испитаните фирми се изјасниле дека неподготвени го дочекале задолжителното спроведување на е-аукции во 2012 година, поради претходното мало искуство.**

Препорака: Неопходна е помасовна едукација и на фирмите бидејќи ефикасноста на системот за јавни набавки почива не само на едуцирани институции, туку и на обучен бизнис сектор.

- **Во првата половина од годинава е намален бројот на жалби на фирмите до Државната комисија за жалби по јавни набавки и тоа за една третина во однос на истиот период од претходната година. Сепак, уважени се 30% од доставените жалби што е значително повеќе од истиот период лани, кога биле усвоени 21% од доставените жалби.**

Препорака: Фирмите што се незадоволни од донесените одлуки во постапките за јавни набавки не треба да се откажуваат од своето законско право на жалба.

- **Евидентирани се низа слабости во изборот на елементите според кои државните институции ги евалуираат добиените понуди од фирмите. Фокусот, меѓу другото, наместо на понудите се става на понудувачите со што се загрозува основната цел на тендерите – за потрошените буџетски пари да се добие најдобрата вредност.**

Препорака: Договорните органи во иднина мора доследно да го почитуваат Законот за јавните набавки и да не ги мешаат начините за докажување на техничката или професионална способност на фирмите со елементите за бодување на понудите.

- **На тендерите се поставуваат непропорционално високи барања за докажување на способноста на фирмите понудувачи за учество во постапките, поради што многу фирми се оневозможени да поднесат понуда.**

Препорака: Бирото за јавни набавки треба да направи анализа кои се најчесто поставуваните критериуми за утврдување на способноста на фирмите за учество на тендерите и да утврди кои од нив се несоодветни, непропорционални и дискриминаторски. Токму на овој проблем БЈН треба да посвети повеќе внимание и при едуцирање на претставниците на договорните органи, укажувајќи им на тоа што се смета за несоодветен, непропорционален и дискриминаторски критериум.

- **Во 60% од мониторираните постапки немало повеќе од двајца понудувачи. Конкуренцијата во јавните набавки и натаму е во опаѓање што упатува на постоење проблеми на пазарот на јавни набавки.**

Препорака: Потребно е да се преземат итни мерки за надминување на проблемот на малата конкуренција во доминантен дел од тендерите бидејќи претставува загрозување на еден од фундаменталните инструменти за функционирање на пазарната економија - фер натпревар кој

ќе овозможи понуда на подобри и поконкурентни стоки, услуги или работи, за што помалку јавни пари.

- **Поништувањето на постапките за јавни набавки повторно е во подем. Во мониторираниот примерок од овој квартал поништени се 30% од постапките за јавни набавки.**

Препорака: Како прв чекор за намалување на поништувањата може да се преземат измени во ЗЈН, конкретно во член 169 со тоа што кај случаите во кои договорниот орган може да ја поништи постапката за доделување договор за јавна набавка: 'непредвидени промени во буџетот' и 'промени во потребите на договорниот орган' треба да се предвиди и дека истата таа набавка која се поништува врз основа на овие два случаја не смее да се повтори во текот на истата буџетска година.

- **Иако најавена, законски задолжителната, е-аукција не била одржана во 45% од мониторираните постапки, бидејќи не биле остварени условите за нејзино спроведување, односно имало само една доставена или само една прифатлива и соодветна понуда.**

Препорака: Во услови кога е-аукцијата е задолжителна за сите постапки за јавни набавки, пред институциите постои уште поголема одговорност да обезбедат услови за конкуренција меѓу фирмите и одржување на е-аукциите. Во спротивно, кога нема е-аукција и договорот се склучува со единствената фирма што доставила понуда или се квалификувала, постои ризик вредноста на тој договор да биде повисока од реалната, бидејќи цените во првичните понуди на фирмите најчесто се повисоко поставени во очекување на нивно намалување во текот на негативното наддавање со е-аукцијата. Освен овој, следниот ризик е поништување на овие постапки, поради отстапување од проценетата вредност.

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.

Анализата на процесот на јавни набавки во РМ се прави врз основа на мониторинг на случајно избрани постапки за јавни набавки (по 40 на секое тримесечје). Мониторингот започнува од објавите на повиците во „Службен весник“, преку присуство на јавните отворања, до собирање податоци за текот на постапката преку длабински интервјуа и структурирани прашалници кои им се доставуваат на економските оператори, како и од податоците собрани од договорните органи преку барања за пристап до информации од јавен карактер.

Анализата во овој извештај е направена врз основа на мониторинг на избран примерок од 40 постапки на договорни органи на централно ниво, чиешто јавно отворање на понудите се одвиваше во периодот од април-јуни 2012 година. Воедно во овој извештај се поместени и наодите од анализата на постапките пред Државната комисија за жалби по јавните набавки за периодот јануари-јуни 2012 година, како и од истражувањето на фирмите за нивното искуство во јавните набавки.

ДЕТАЛЕН ИЗВЕШТАЈ ОД МОНИТОРИНГОТ НА ЈАВНИТЕ НАБАВКИ

- **Евидентирани се низа слабости во изборот на елементите според кои државните институции ги евалуираат добиените понуди од фирмите. Фокусот, меѓу другото, наместо на понудите се става на понудувачите со што се загрозува основната цел на тендерите – за потрошените буџетски пари да се добие најдобрата вредност. Договорните органи, сè почесто го дефинираат начинот на кој ќе го бодуваат квалитетот на производите или услугите кои се предмет на набавка, што е позитивно, но притоа прават значајни пропусти кои доведуваат до неправилна евалуација на понудите. Рокот на испорака и рокот на плаќање и натаму се користат како елементи за бодување на понудите со што се отвора можност за манипулации во текот на реализација на набавката. Се поставуваат и елементи за евалуација на понудите кои се нерелевантни за предметот на набавката или кои не придонесуваат за подобра евалуација на понудите.**

Референтните листи, односно листите на главни испораки што фирмите ги имале во последните години, станаа еден од главните елементи врз основа на кои што институциите почнаа да го бодуваат квалитетот на производите и услугите што се предмет на набавка. Оваа појава е евидентирана во значаен дел од постапките што беа предмет на мониторинг, а во кои за избор се користеше критериумот ‘економски најповолна понуда‘. Ваквиот пристап е неприфатлив доколку доследно се применува Законот за јавните набавки, но и според толкувањето на европските директиви (во согласност со кои е изработен и македонскиот закон) дадени од страна на Европскиот суд за правдата. Законот за јавните набавки, согласно член 153 став 1, е дециден дека листата на главни испораки на понудувачите или кандидатите во тендерите може да се користи за докажување на техничката и

професионална способност. Државната комисија за жалби по јавни набавки во неколку свои решенија од првата половина на годинава го потврди ставот дека елементите за докажување на техничката и професионална способност на фирмите не смеат да се користат за бодување на понудите добиени од фирмите. Дека користењето на референтните листи како елемент за бодување на понудите не е правилно, смета и Европскиот суд на правдата одговарајќи на прашањето дали Директивата 93/96 го спречува договорниот орган во постапка за доделување на договор за јавна набавка да ги земе предвид референтните листи како критериум за доделување на договор. Според судот „едноставната референтна листа во која се содржани само имињата и бројот на претходните клиенти на добавувачот, без други детали во врска со испораките за тие клиенти" не може да се користи како критериум за доделување на договор, бидејќи не дава никакви информации што помагаат да се идентификува економски најповолна понуда[1]. Во конкретниот случај очигледно е дека едноставната референтна листа, каква што ја користат македонските институции, не дава доволно информации за квалитетот на предметот на набавка.

Како особено проблематична од овој аспект треба да се наведе мониторираната постапка за набавка на оригинални тонери и магнетни медиуми каде елементот 'квалитет', меѓу другото, се дефинира и преку „референтна листа на извршени испораки". При тоа, не само што се користи несоодветен елемент, туку и се наведува дека поголемиот број на извршени испораки ќе носи повеќе бодови, но не е прецизирано колку договори за испорака – колку бодови ќе носат. Преку вакви привидно мерливи и објективни параметри за бодување на квалитетот, се крие опасноста од фаворизирање на одредени поголеми и поискусни фирми.

Неправилно вреднување на квалитетот е евидентирано и во случаи во кои како под-елементи се користат техничката опременост и кадровската екипираност на фирмите понудувачи. И во овие случаи станува збор за

---

[1] Евалуација на понудите-регулатива и искуства во ЕУ и Република Македонија, www.bjn.gov.mk

начини за докажување на техничката и професионална способност на понудувачите, а не за елементи кои се соодветни за вреднување на квалитетот на понудените производи или услуги на фирмите што учествуваат на тендерите.

Во прилог на неправилното бодување на квалитетот оди и случајот на мониторирана постапка за јавната набавка на адвокатски услуги каде како под-елементи за вреднување на елементот ‘квалитет‘ беа наведени:

- број на сертификати – каде не е дадена формула или насока по која објективно ќе се бодуваат,
- склучен договор со Централен регистар на Македонија за користење на нивниот дистрибутивен систем - секое лице со плаќање на одреден надомест може да го користи овој систем, па нејасно е што тука ќе се бодува и зошто воопшто е потребно да се бодува и
- број на награди, признанија и дипломи во областа на адвокатурата - не е ставена формула по која објективно ќе се бодува бројот на доставени дипломи или барем некаква рамка за бодување. Патем, прашање е колку е ова меродавен параметар, особено ако се има предвид дека нема воспоставена пракса за доделување сертификати и награди во областа на адвокатурата.

Во мониторираниот примерок евидентиран е и случај во кои што за склучување на рамковен годишен договор за реконструкција на слабострујни инсталации, набавка, монтажа и демонтажа на низа производи понудите се евалуирани според квалитетот кои носи 30 од можните 100 бода, а притоа во тендерската документација не е наведено како ќе се вреднува квалитетот на понудите. Дека ваквите услови можат да бидат крајно дестимулативни за фирмите говори фактот дека на овој тендер понуда доставила само една фирма. Неопределувањето на начинот на кој ќе се врши вреднувањето, односно бодирањето на елементот ‘квалитет‘, доведува до субјективизам при евалуација на понудите што е спротивно на Законот за јавните набавки.

Мониторингот на јавните набавки укажува дека и натаму дел од договорните органи поставуваат елементи за бодување кои малку придонесуваат за избор на најповолна понуда, а многу повеќе отвораат можности за манипулации, кои се најмногу изразени по склучувањето на договорот, односно при реализација на набавката. Во оваа група на елементи спаѓаат, пред сѐ, ‘рокот на испорака‘ и ‘рокот на плаќање‘, кои и во овој квартал се поставени во неколку од мониторираните постапки.

Кај јавната набавка на возила на лизинг, ‘рокот на испорака‘ е ставен како под-елемент на елементот техничка поддршка со под-елементи:

- технички персонал/кадровска екипираност – кој од една страна не е толку релевантен за предметот на набавката, а од друга страна нема да има никакво одлучувачко влијание при изборот со оглед на тоа што за него се доделуваат само 5 бодови и
- рок на испорака – кој носи 15 бодови и кој очигледно во конкретниов случај нема врска со техничка поддршка на производот, но набавувачот нашол начин да го протне за да не боде очи кај засегнатите страни и стручната јавност доколку бил ставен како посебен елемент за бодување. Со овој под-елемент може да се фаворизира фирма која што возилата веќе ги има на лагер.

Кај јавната набавка на оригинални тонери и магнетни се бодуваа ‘рок на испорака‘ и ‘рок на плаќање‘ со по 5 бодови. За ‘рокот на плаќање‘ не е наведена формула за бодување, како последица на што сите понудувачи понудиле рок на плаќање од 120 до 180 денови, а еден дури 370 денови, што е чудно ако се земе предвид дека фирмите се жалат на доцнење од 3-4 месеци во исплатата, а сега самите тие се согласуваат плаќањето да биде дури по 6 месеци. Со оглед на тоа што не е дадена формула за бодување, со право се поставува прашањето колку бодови ќе добијат понудувачите кои понудиле 120 дена, оние кои понудиле 180 дена и единствениот кој понудил 370 денови.

Кај јавната набавка на стручен надзор при спроведување на градежни работи, како елемент за бодување е ставен и ‘начинот на плаќање‘.

Веројатно се мисли на ‘рок на плаќање‘, бидејќи е нејасно што би можело да се оценува кај начинот на плаќање.

Кај јавната набавка на нафтен дериват како елемент за бодување е ставен ‘обезбедени сопствени или изнајмени акцизни резервоарски капацитети‘, кој беше присутен и во една мониторирана постапка во претходниот квартал. Овој елемент воопшто не треба да се бодува, бидејќи е типичен критериум за техничка способност на фирмите. Проблемот лежи и во тоа што доколку сите понудувачи имаат обезбедено сопствени или изнајмени акцизни резервоарски капацитети, тогаш сите треба да добијат по 20 бодови, па се поставува прашање што се добива во бодувањето со ставање на еден ваков елемент. Ако, пак, нема такви капацитети тогаш фирмата нема ни да учествува.

Препорака: Договорните органи во иднина мора доследно да го почитуваат Законот за јавните набавки и да не ги мешаат начините за докажување на техничката или професионална способност на фирмите со елементите за бодување на понудите. Анализата на жалбената постапка за првото полугодие од годинава, која е дел од овој квартален извештај, покажа дека ДКЖЈН го санкционира ваквото однесување на институциите и ги поништува постапките во кои начините за докажување на техничката и професионална способност се користат како елементи за бодување на понудите.

- **На тендерите се поставуваат непропорционално високи барања за докажување на способноста на фирмите понудувачи за учество во постапките, поради што многу фирми се оневозможени да поднесат понуда.**

На тендерите се поставуваат услови и критериуми со цел да се оцени дали фирмите се способни од гледна точка на финансиските средства и техничка опременост да ја реализираат набавката. И во овој квартал се констатирани бројни случаи на пропусти, грешки и манипулации кај критериумите за

утврдување на техничко-професионална способност на фирмите, како и нивната економската и финансиска способност. Во однос на техничко-професионалната способност на фирмите карактеристични се условите со кои се бараат преголем број постојано вработени лица, детален профил на вработениот кадар, детален опис на потребната опрема и механизација и слично. Додека, пак, во однос на економската и финансиска способност симптоматични се постапките во кои од фирмите се бараат исклучително висок годишен приход/обрт како и голема вредност на претходните договори.

Во дел од мониторираните постапки се наведуваат докази кои фирмите треба да ги достават за да се утврди нивната способност, но не е наведено и објаснување што ќе проверува и утврдува со тие докази договорниот орган. Значи не се поставува некој минимален услов што фирмите треба да го задоволат. Пример за ваков пропуст кај критериумите за утврдување на економско-финансиската способност на фирмите е кога се бара финансиски извештај, а не се наведува што треба да покаже таквиот извештај (позитивно работење на фирмата, минимален годишен приход и сл.).

Некои од покарактеристичните случаи од мониторираните постапки во овој квартал во кои се забележани вакви пропусти се дадени во продолжение.

Кај јавната набавка на изградба на спортска сала се бара од фирмите кои ќе учествуваат да имаат договор за претходна изградба на сала во вредност од минимум 500.000 евра и тоа само од последната година. Изградба на сала не е толку честа појава како што се други редовни градежни работи и зафати, па од таа причина конкуренцијата од старт е намалена. Дополнително на овој услов, се бара премногу детална структура и профил на вработениот кадар, вклучително и минимум 20 лица да бидат најмалку една година во редовен работен однос кај економскиот оператор. Со предеталниот опис на опремата и механизацијата со која треба да располага економскиот оператор се врши дополнително ограничување на конкуренцијата и може да води кон фаворизирање на одредена фирма или фирми.

Кај јавната набавка на превоз на делегации и патници доказите кои се бараа за да се утврди дали економскиот оператор ја исполнува техничко-професионалната способност, воедно се бодуваа и како под-елементи на квалитетот.

Кај јавната набавка на хартија за печатење од фирмите се бараше да достават листа за техничка опременост – магацински простор и возила кои ги поседува. Навидум логичен и неспорен услов, но треба да се разгледа поширокиот контекст на набавката – се утврдува способност на дистрибутерска фирма, а не на производител на хартија.

Кај јавната набавка на изработка и хостирање на е-продавници се поставени строги услови за фирмите: да приложат доказ дека системот е сертифициран за интеграција со најпознатите домашни или светски системи за електронско плаќање и да приложат портфолио на изработени електронски продавници и тоа најмалку 30 во последните 3 години. Ако се има предвид кратката историја на развој и состојбата со е-продавници во РМ, овие критериуми се чинат тешки за исполнување.

Кај јавната набавка за изградба на рекреативен аква парк не е доставена ниту една понуда, што е најверојатно резултат на премногу строгите критериуми за утврдување техничко-професионална способност на фирмите, меѓу кои е и изјава дека при изведување на работите секојдневно 10 часа на објект ќе работат по 100 работници. Рокот кои го имаа фирмите за изградба на аква паркот беше помал од 3 месеци односно до 15.08.2012, а отворањето на понудите беше закажано за 17.05.2012.

Кај јавната набавка за организирање екскурзии, летен камп, колонии, обуки и манифестации поставени се технички критериуми за учество на фирмите како што се 15 години искуство во работење и 10 слични услуги од таков тип реализирани во последните 3 години, што исклучува од конкуренција голем број фирми. Оттука не изненадува фактот што и двете фирми што доставиле понуди не успеале да ги исполнат бараните услови за квалификација и нивните понуди, откако биле оценети како неприфатливи, тендерот се поништил.

Кај јавната набавка на ушни маркици за говеда поголем дел од критериумите за утврдување на техничко-професионална способност се непропорционални за предметот на набавка, како што е минимум 3 договори од иста или слична природа во последните 3 години и тоа извршени само во РМ или ЕУ.

Кај јавната набавка на стручен надзор при изведување градежни работи не е поставен висок износ на минималниот приход што фирмите треба да го имаат остварено во претходните години, но е контрадикторно со наредното барање ставено во делот на критериумите за утврдување на техничко-професионална способност – фирмата да има извршено надзор над најмалку 5 објекти и секој од нив да биде со вредност од минимум 5.000.000 денари. Се бараат и најмалку 30 инженери во редовен работен однос.

Голем е бројот и на оние договорни органи кои бараат одреден минимален износ на годишен приход како услов за учество. Ако таквиот минимален износ е високо поставен, како што е често и случај, се елиминираат голем број фирми од можноста да достават понуда. Секогаш кога се поставува ваков финансиски услов за учество, истиот треба да биде пропорционален на вредноста на набавката. Заради потсетување, светската пракса укажува дека соодносот меѓу проценетата вредност на предметот на набавка и годишниот приход на фирмата треба да биде околу 1:2,5.

Во 37,5% од мониторираните тендери како услов е побаран минималниот годишен обрт/приход на фирмите. Ова е речиси на ниво на претходниот квартал, кога овој услов беше побаран во 40% од мониторираните постапки, што значи дека од тој аспект нема позначајна промена. Може да се констатира мало подобрување во однос на висината (пропорционалноста) на износот на бараниот годишен приход/обрт.

Сепак, и понатаму има случаи на изразена непропорционалност како што е постапката за набавка на ушни маркици за говеда-дупликати во која соодносот меѓу проценетата вредност на набавката и минималниот износ на годишен приход бил 1:29.

На постапките на кои се бара превисок (непропорционален) износ на годишен приход очигледна е и слабата конкуренција. Имено, на постапката на која соодносот бил 1:7 имало само една понуда, а на постапката во која соодносот бил 1:29 ниту еден од двајцата понудувачи не ги исполнил условите. Тргнувајќи од фактот дека од избраните критериуми во голема мера зависи успешноста на постапката и запазување на принципите на конкуренција и недискриминаторскиот третман, произлегува дека во практиката овие критериуми често се користат за елиминирање на конкуренцијата и фаворизирање на одредени фирми.

Препорака: Бирото за јавни набавки треба да направи анализа кои се најчесто поставуваните критериуми за утврдување на способноста на фирмите за учество на тендерите и да утврди кои од нив се несоодветни, непропорционални и дискриминаторски. Токму на овој проблем БЈН треба да посвети повеќе внимание и при едуцирање на претставниците на договорните органи, укажувајќи им на тоа што се смета за несоодветен, непропорционален и дискриминаторски критериум. Доколку едукацијата не даде резултати, тогаш треба да се пристапи кон измени и дополнувања на законските одредби во врска со критериумите и ставање на попрецизни услови околу начинот на нивен избор и дефинирање.

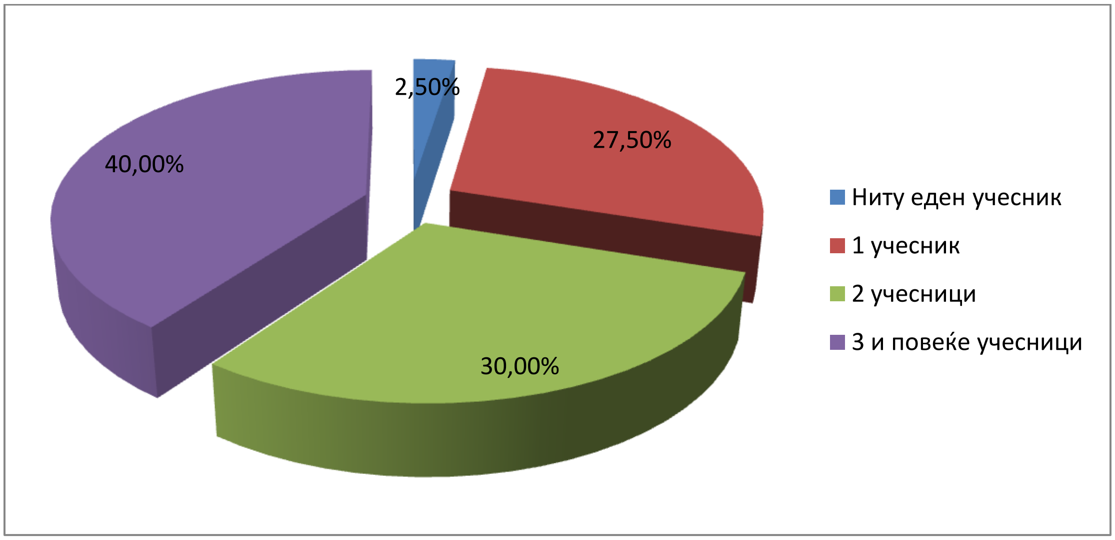
- **Во 60% од мониторираните постапки немало повеќе од двајца понудувачи. Конкуренцијата во јавните набавки и натаму е во опаѓање што упатува на постоење проблеми на пазарот на јавни набавки.**

Како што може да се види од следниот графикон, ниту една понуда не била доставена во 2,5% од мониторираните тендери; само еден понудувач бил евидентиран во 27,5% од следените постапки; а во дополнителни 30,0% од тендерите со свои понуди се јавиле само по две фирми. Солидна конкуренција од три до девет фирми е констатирана во 40,0% од

мониторираните постапки. Но, и онаму каде што имало 3 или повеќе понуди не може по автоматизам да се констатира дека конкуренцијата придонела за позитивен исход на постапката за јавна набавка, бидејќи дел од нив се поништени поради тоа што сите понуди биле оценети како неприфатливи (понудувачите не ги исполниле критериумите за техничка и професионална способност и/или за економска и финансиска состојба) и несоодветни (доставените понуди се над проценетата вредност на набавката).

Просечниот број на поднесени понуди во мониторираниот примерок изнесува 2,63 по тендер, што е помалку од првиот квартал кога изнесуваше 3,18 понуди по тендер.

Приказ на конкуренцијата на тендерите кај мониторираните постапки (април-јуни 2012)



Најголема конкуренција постои кај набавките на компјутерска опрема, канцелариски материјали и прехранбени производи, во кои постапки редовно има по четири и повеќе понуди. Немало воопшто или немало доволно конкуренција кај предмети на набавка кои се од техничка природа (на пример, комуникациски уред од одреден тип) или пак во постапки во кои

строгите услови за учество оневозможиле учество на многу фирми. Изненадува фактот што немало конкуренција кај набавка на одржување хигиена и на постелнина со оглед на тоа што има многу учесници на овие пазари.
Причините за малата конкуренција во јавните набавки секако можат да се бараат во дел од проблемите констатирани во мониторингот, а кои пред сè се однесуваат на високо поставените критериуми за квалификација на фирмите за учество на тендерите, како и на проблематичните тендерски документации. Во прилог на подобро разбирање на проблемите кои постојат во сферата на јавните набавки и кои резултираат со намалена конкуренција, гледано од перспектива на бизнис секторот, најдобро говори направената анкетата со фирмите која е дадена во прилог на овој квартален извештај.

Препорака: Потребно е да се преземат итни мерки за надминување на проблемот на малата конкуренција во доминантен дел од тендерите бидејќи претставува загрозување на еден од фундаменталните инструменти за функционирање на пазарната економија - фер натпревар кој ќе овозможи понуда на подобри и поконкурентни стоки, услуги или работи, за што помалку јавни пари. Покрај ангажираноста на Бирото за јавни набавки, во надминување на овој проблем неопходно е да се вклучат и бизнис секторот и нивните асоцијации кои треба да се обидат отворено да ги лоцираат причините и да предложат ефикасни мерки за нивно отстранување. Бизнис асоцијациите треба да отворат расправа и анализа за причините за сè помалиот интерес на фирмите да учествуваат во јавните набавки и заедно со надлежните државни органи да преземат конкретни мерки за отстранување на овие причини.

- **Во неколку од анализираните тендерски документации евидентни се пропусти и грешки кои може да ги доведат или ги**

доведуваат фирмите во забуна и резултираат со грешки во понудите.

Во дел од тендерските документации кои беа добиени и подетално разгледани, очигледни се бројните пропусти од суштински карактер. Во дел од нив содржаните информации кои се клучни за потенцијалните учесници се контрадикторни со податоците содржани во самиот оглас. На тој начин фирмите добиваат погрешна претстава и може да направат грешка во понудата и придружната документација и со тоа нивната понуда поради формални недостатоци да биде отфрлена. Во продолжение се дадени неколку примери на такви пропусти во тендерските документации од мониторираните постапки.

Во јавна набавка за одржување хигиена во една здравствена институција, тендерската документација е конфузна. Очигледно договорниот орган користел урнек на тендерска документација за постапка со барање за прибирање понуди, иако се работи за отворена постапка. Од таа причина во тендерската документација на многу места има суштински грешки кои ги доведуваат во забуна потенцијалните понудувачи, како на пример на едно место пишува дека критериум за избор е најниска цена, а на друго место дека критериум за избор е економски најповолна понуда.

Во јавна набавка на вакцини и серуми во критериумите за техничко-професионална способност се наведени ‘начин на плаќање‘ и ‘рок на испорака‘, а кај стандарди за системи за квалитет на фирмата се бара ‘сертификат за употреба на предметот на набавката‘. Исто така, во документацијата се содржани премногу нефер договорни услови како што се: фиксна цена без можност за никаква промена во реализацијата на сукцесивна набавка, забрана за девизна клаузула во договорот, можност договорниот орган да не ги исцрпи сите договорени количини од предметот на набавката и рок на плаќање - 150 дена од извршената испорака.

Кај јавната набавка на аудио опрема е забележлива уште една контрадикторност меѓу податоците во огласот и тендерската документација.

Во огласот како критериум за економско-финансиска способност се бара ‘листа на испораки‘, а кај техничко-професионална способност не се бара ништо, додека пак истиот овој критериум во тендерската документација е ставен кај техничко-професионална способност.

Препорака: Нестручното и непрофесионално изработување на тендерските документации треба да се надмине преку советодавни средби за остручување и професионализирање на лицата кои работат во јавните набавки, но и преку дополнителни мерки за санкционирање на договорните органи. Грешките и пропустите во огласите и тендерските документации се провлекуваат во сите квартали. Делумно „санкционирање“ е веќе направено преку плаќањето надомест за извршените корекции што договорните органи ги прават на ЕСЈН. Но, БЈН треба да размисли и за воведување дополнителни санкции во вид на негативни поени. Договорните органи со голем број негативни поени би биле ставени на еден вид листа за нивно остручување и професионализирање. Сепак, најдобро решение би било БЈН да ги идентификува договорните органи кои прават голем број грешки и со нив да одржи посебни советодавни средби.

- **Поништувањето на постапките за јавни набавки повторно е во подем. Во мониторираниот примерок од овој квартал поништени се 30% од постапките за јавни набавки.**

Во мониторираниот примерок, доминантен дел од поништените постапки, се поништени поради тоа што „не е поднесена ниту една прифатлива или соодветна понуда“. Неприфатливи се понудите од фирми кои не ги исполниле барањата за докажување на економската и финансиската состојба и/или за техничка и професионална способност. Несоодветни, пак, се понудите во кои фирмите побарале повеќе пари за набавката од средствата што институцијата проценила да ги потроши.

Со оглед на овој подем на поништување на тендерите поради тоа што „не е поднесена ниту една прифатлива или соодветна понуда“ очигледно е различното толкување на една од последните измени во ЗЈН со која се воведе терминот ‘соодветна понуда‘. Целта на измените и воведувањето на терминот ‘соодветна понуда‘ беше да не се отфрла понуда која инаку е прифатлива од формален аспект и ги задоволува сите услови и барања, но цената е над проценетата вредност и договорниот орган би можел да ја дообезбеди разликата.

Воедно, се наметнува и прашањето дали, ако на значаен дел од тендерите фирмите не ги исполнуваат барањата за оценување на способноста или пак понудиле повисоки цени од планираните од институциите, проблемите можеби не треба да се бараат на страната на договорните органи кои поставуваат услови што бизнис секторот тешко може да ги исполни или во услови на постојан пораст на цените предвидуваат нереална проценета вредност на набавките.

Дека проблемот на поништувањата повторно се разгорува укажуваат и податоците од Електронскиот систем за јавни набавки, според кои во првите шест месеци од годинава вкупно биле поништени 24,31% од тендерите. Овој удел на поништувања на постапките за јавни набавки во првото полугодие од годината е најголем во изминатите 4 години.

Приказ на поништувањата на постапките

Период	Број на објавени огласи	Број на одлуки за поништување на постапките	Удел на поништени постапки
јануари-јуни 2012	4.176	1.015	24,31%
јануари-јуни 2011	3.978	849	21,34%
јануари-јуни 2010	3.700	700	18,92%
јануари-јуни 2009	3.511	526	14,98%

Извор: Електронски систем за јавни набавки

Судејќи според податоците од ЕСЈН произлегува дека последните законски измени (Закон за изменување и дополнување на Законот за јавните набавки, Службен весник на РМ бр.185/11) кои предвидуваа и мерки за намалување на поништувањата не ги дадоа сосема очекуваните резултати.

Препорака: Нагорниот тренд на поништувањата кои се заканувaат да заземат нови рекордни размери мора да се спречи. Оттука неопходно е да се ограничат и попрецизно да се дефинираат можностите за поништување на постапките за јавни набавки. Како прв чекор за намалување на поништувањата може да се преземат измени во ЗЈН, конкретно во член 169 со тоа што кај случаите во кои договорниот орган може да ја поништи постапката за доделување договор за јавна набавка: ‘непредвидени промени во буџетот‘ и ‘промени во потребите на договорниот орган‘ треба да се предвиди и дека истата таа набавка која се поништува врз основа на овие два случаја не смее да се повтори во текот на истата буџетска година.
Воедно, во услови кога е планирано да се спроведува е-аукција, одлуките за несоодветност на понудите, по кои следува и поништување на постапките, треба да се донесуваат по спроведување на негативното наддавање, односно дури откако фирмите ќе ја дадат и својата последна најниска цена, а не уште пред одржување на е-аукцијата.

- **Иако најавена, законски задолжителната, е-аукција не била одржана во 45% од мониторираните постапки, бидејќи не биле остварени условите за нејзино спроведување, односно имало само една доставена или само една прифатлива и соодветна понуда. Се јавуваат и случаи на различно толкување и применување на исклучокот од задолжителното спроведување на е-аукција кој се однесува на предметот на набавка**.

Во сите огласи од мониторираниот примерок беше предвидено спроведување на е-аукција, односно немаше постапки во кои, согласно член

123 од ЗЈН, е дозволен исклучок од задолжителната примена на е-аукцијата. Но, иако предвидена, е-аукција била закажана и одржана само во 22 од мониторираните 40 постапки, додека на 18 постапки таа воопшто не била закажана. Процентот на постапки во кои не се закажала и спровела е-аукција е високи 45%. Тоа е зголемување од 10 процентни поени во однос на претходниот квартал, во кој е-аукција не беше закажана во 14 од мониторираните 40 постапки, односно во 35%.

Причините поради кои не била одржана е-аукција во 18 од 40-те мониторирани постапки во овој квартал се:

- на една од нив не е поднесена ниту една понуда;
- на 11 од нив не постоеле услови за закажување на е-аукција, бидејќи била доставена по една понуда;
- на 5 од нив имало по 2 понуди, но ниту во една од нив немало доволен број на прифатливи понуди за да се одржи е-аукција, поточно во 2 од нив биле донесени одлуки за избор на единствената прифатлива понуда, а на 3 од нив и двете доставени понуди биле отфрлени како неприфатливи и несоодветни и договорните органи донеле решенија за поништување на постапките и
- една постапка е поништена уште во фазата на евалуација по основ на тоа што настанале непредвидени промени во буџетот на институцијата.

Оттука произлегува дека неодржувањето на планираните е-аукции е последица на малата конкуренција и на неможноста на фирмите кои пројавиле интерес да ги исполнат побараните критериуми за квалификација на тендерите. Во состојба кога е-аукција е планирана, а само една фирма има доставено понуда, постои ризик од една страна да се склучи договор во вредност која е повисока од реалната (несомнено дека во услови на задолжителна е-аукција фирмите првично доставуваат повисоки финансиски понуди оставајќи си маневарски простор за негативното надавање што ги очекува) или пак да ги поништуваат тендерите. И двете последици од оваа состојба се штетни за буџетот на Република Македонија,

бидејќи или ги поскапуваат јавните набавки или го зголемуваат трошокот на институциите за спроведување на нови тендери.
Како исклучително специфичен пример во однос на неодржување на е-аукција од мониторираниот примерок претставува случајот со постапката за јавна набавка за уметничко-рачно испишување на текст за дипломи врз готови подлоги за дипломирани студенти, магистри, специјалисти, доктори на науки за период од една година спроведена од Универзитетот Св. Кирил и Методиј.

На ова јавно отворање на понудите не му беше дозволено присуство на мониторот на Центарот за граѓански комуникации (што е спротивно на член 136 став 1 од ЗЈН). Мониторот на ЦГК легитимно побара од претставникот на комисијата за јавни набавки на Универзитетот да му овозможи присуство или да се побара мислење од Бирото на јавни набавки за примената на членот 136 став 1 од ЗЈН, кој што го гарантира правото на секој да присуствува на отворање на понудите, кое впрочем и затоа се нарекува 'јавно'. Остана нејасно зошто на мониторот не му беше овозможено присуство на отворањето на понудите, дотолку повеќе што ЦГК го спроведува мониторингот на јавни набавки веќе полни 4 години и вакви ситуации на попречување на мониторингот се вистинска реткост и крајно симптоматични.

Информациите кои се добиени за понатамошниот тек на постапката се уште поинтересни. Од двајцата понудувачи кои присуствувале на отворањето, едниот се откажал од натамошно учество во постапката поради „тензичната случка која настанала на денот на отворањето на понудите“. Значајно е да се нагласи дека т.н. тензична случка најверојатно се однесува на дискусијата околу можноста за учество на мониторот на ЦГК на јавното отворање.

Епилогот од овој тендер е што со откажувањето на еден од понудувачите всушност не беше овозможена е-аукцијата и договорот е склучен со

единствената фирма понудувач и тоа во вредност од 1.958.800 денари што е идентичен износ со проценетата вредност на договорот.

Недозволувањето на присуство на јавноста на јавното отворање на понудите (вистинска реткост), откажување на понудувач од понатамошна евалуација на неговата понуда под изговор дека тоа го прави поради тензична случка (можеби прв ваков случај во Македонија), кое довело до неодржување на е-аукција и склучување на договор со „единствениот“ понудувач по цена која е еднаква на проценетата вредност се премногу факти за да може да се наречат коинциденција.

Во однос на проблемот со неодржување на е-аукции, и од мониторираните постапки и од истражувањето спроведено меѓу економските оператори, може да се заклучи дека има различни толкувања во однос на исклучокот од задолжителното спроведување на е-аукција кој се однесува на предметот на набавка. Имено, нејасно се толкува што сѐ влегува во *„одредени услуги или работи чиј предмет е интелектуална услуга, како што е дизајнирање на идејно решение и слични услуги“*. Така, на пример, консултантски услуги за воведување стандарди или системи за ИТ безбедност или, пак, адвокатски услуги се предмети на набавка кои според фирмите што ги обезбедуваат се интелектуални услуги за кои не треба да се спроведе е-аукција. Но, така не мислат договорните органи кои и за овие услуги закажуваат е-аукции. ДКЖЈН има свое толкување, со кое изразот „*слични услуги*“ го врзува само со „*дизајнирање на идејно решение*“ (наведено во едно од решенијата по вложена жалба). Тоа е прилично тесно толкување кое може да резултира со неспроведување на е-аукции само за мал број предмети на набавки, што секако не е интенцијата на оваа законска одредба.

Задолжителното спроведување на е-аукции не влијаеше на зголемување на постапките кои се спроведуваат со електронски средства (е-набавки). Бројот на спроведени е-набавки е 22,5% од мониторираниот примерок во овој квартал, додека на ниво на цела држава во овој квартал тој процент е

уште понизок и изнесува 19,3%. Иако може да се евидентира одредено зголемување на е-набавките од квартал во квартал, сепак недоволен број договорни органи ги ползуваат предностите кои ги нуди користењето на електронски средства при спроведување на една постапка за јавна набавка.

Препорака: Во услови кога е-аукцијата е задолжителна за сите постапки за јавни набавки, пред институциите постои уште поголема одговорност да обезбедат услови за конкуренција меѓу фирмите и одржување на е-аукциите. Во спротивно, кога нема е-аукција и договорот се склучува со единствената фирма што доставила понуда или се квалификувала, постои ризик вредноста на тој договор да биде повисока од реалната, бидејќи цените во првичните понуди на фирмите најчесто се повисоко поставени во очекување на нивно намалување во текот на негативното наддавање со е-аукцијата. Освен овој, следниот ризик е поништување на овие постапки, поради отстапување од проценетата вредност.

Воедно, во моментов има разногласие меѓу сите учесниците во постапките за јавни набавки, вклучително и ДКЖЈН, кој предмет на набавка може да биде исклучен од задолжителното спроведување на е-аукции. Повеќето договорни органи, но не сите, закажуваат е-аукции и за предмети на набавки кои самите фирми ги сметаат за интелектуални услуги и за кои согласно член 123 од ЗЈН не треба да се спроведуваат е-аукции. Ставот на ДКЖЈН е дека исклучоците се однесуваат само на „дизајнирање на идејно решение и нему слични услуги“. Доколку не се усогласат ставовите, а тоа најдобро може да го направи БЈН, ќе продолжи различното толкување во практиката кое има за последица неизвесност и забуна, пред сè кај фирмите, но и кај оние договорни органи кои поради страв и незнаење намерно ќе закажуваат е-аукции за сите предмети на набавка. Ова прашање не е само заради запазување на формата, туку и на суштината на јавните набавки. Ако е-аукциите не го постигнуваат саканиот ефект кај

набавката на одредени интелектуални услуги, тогаш треба точно да се наведат тие услуги.

- **Вредноста на склучените договори преку постапки со преговарање без претходно објавување на оглас во вториот квартал од 2012 година изнесува 5,8 милиони евра.**

Во период од април-јуни годинава склучени се 213 договори преку постапката со преговарање без претходно објавување на оглас во вкупна вредност од околу 359 милиони денари (5,8 милиони евра). Вредноста на овие постапки е двојно помала од првиот квартал годинава, но и во однос на истиот период лани.

Вредност на договори склучени преку постапка за преговарање без објавување оглас (во денари)

Период	**Вредност на договорот** (во денари)
јануари-јуни 2012	1.090.224.297
јануари-јуни 2011	1.335.930.649
јануари-јуни 2010	622.209.265
јануари-јуни 2009	468.607.429

Извор: Електронски систем за јавни набавки

Препорака: Неопходно е да се продолжи со трендот на намалување на примената на постапката со преговарање без објавување на оглас со оглед на тоа што станува збор за постапка во чие спроведување на постои никаква транспарентност што ги зголемува ризиците од корупција.

- **Барањето банкарска гаранција, било на понудата, било за квалитетно извршување на договорот, претставува честа пракса на договорните органи, со оглед на тоа што и во овој квартал**

гаранција на понудата била побарана во 60% од мониторираните постапки, додека пак гаранција за квалитетно извршување на договорот во 67,5%.

Во однос на бараната висина на гаранцијата, кај гаранциите на понудата, на доминантен дел од тендерите таа изнесувала 3% од вредноста на набавката колку што е и максимално дозволениот законски износ. Просечниот процент на барана банкарска гаранција на понуда изнесува 2,58%.

Поразлична е ситуацијата со бараниот процент на гаранциите за квалитетно извршување на договорот, каде што само на мал дел од тендерите се побарани законски максималните 15%, додека законски минималните 5% биле побарани на доминантен дел од тендерите. Просекот, пак, за сите постапки во кој е баран ваков вид на гаранција изнесува 8,14% од вредноста на склучениот договор.

Од наредниот квартал (1 јули 2012 година) започнува примената на законските одредби со кои им се овозможува на договорните органи барањето на банкарска гаранција да го заменат со барање фирмите да достават изјава за сериозност. Од една страна, ова треба да придонесе за намалување на банкарските гаранции, но од друга страна може да биде мерка со која ќе се заплашуваат фирмите со можноста да им биде издадена негативна референца и со тоа да бидат елиминирани од понатамошно учество во јавните набавки во државата.

Препорака: Со цел да стимулираат што е можно поголема конкуренција меѓу фирмите неопходно е институциите доминантно да бараат доставување на изјава за сериозност на понудите наместо банкарски гаранции. На овој начин ќе се влијае на намалување на трошоците на фирмите за учество на тендерите.

- **Нема поголеми промени како во однос на барањето надомест за подигање тендерска документација, кој бил предвиден во 20% од мониторираните постапки, така и во однос на електронското објавување на тендерската документација, кое е евидентирано во 55% од мониторираните постапки.**

Во 20% од мониторираните постапки е побаран надомест за подигање на тендерската документација. Оваа бројка е речиси иста со бројката (22,5% од постапките) во која бил побаран надомест во претходниот квартал. Во однос на просечниот износ на надоместокот за подигање тендерска документација се забележува благо намалување, односно просекот е 1.062 денари. Во претходниот квартал просечниот износ беше 1.300 денари.

Во однос на поставување на тендерската документација во електронска форма на ЕСЈН сè уште нема некое значително подобрување. Во 55% од мониторираните постапки тендерската документација е објавена електронски и може да се преземе од ЕСЈН, а на преостанатите 45% истата можела да се подигне исклучиво во хартиена форма во просториите на договорниот орган. Сепак, се забележува одреден тренд на подобрување од квартал во квартал, иако сè уште не може да се констатира дека објавувањето на тендерската документација во електронска форма е вообичаена пракса на договорните органи.

Необјавувањето на тендерската документација во електронска форма и наплаќањето надомест за нејзино подигање не носи корист за никого. Напротив, има негативни последици за сите учесници и заинтересирани страни во една постапка за јавна набавка. На фирмите им предизвикува дополнителни трошоци во човечки, временски и финансиски ресурси. Пополнување уплатници, уплаќање во банка, доставување на уплатницата до договорниот орган, составување и доставување допис до договорниот орган со кој се бара тендерската документација, посета на локацијата на договорниот орган за подигање на документацијата се чекорите со кои економските оператори се соочуваат кога тендерската документација не е објавена во електронска форма и/или кога се наплаќа надомест за нејзино

подигање. Навидум, од наплаќањето надомест за тендерската документација корист има договорниот орган, бидејќи остварува приходи. Но, овие средства се минорни во однос на проблемот кој се предизвикува - немање конкуренција (недоволен број понудувачи), што пак е причина за поништување на постапката и нејзино повторно објавување. Конечно, јавноста е лишена од можноста да има пристап до тендерската документација и да ја „провери“ стручноста и објективноста на договорниот орган во спроведувањето на набавката.

Препорака: Порастот на објавување тендерски документации на ЕСЈН е бавен и се чини дека ако начинот на објава на тендерска документација се остави на слободната волја на договорните органи никогаш нема да стане општа пракса таа да се објавува во електронска форма. Како што пред неколку години беше направен храбар чекор со воведување на обврска за објавување на огласите и известувањата во електронска форма и задолжителноста на е-аукциите, така нареден чекор треба да биде задолжителното објавување на тендерската документација на ЕСЈН. Подготвеност кај сите учесници постои – сите договорни органи веќе со години го користат ЕСЈН за објавување на огласи и известувања, а огромен број фирми се регистрирани во ЕСЈН и во најмала рака го користат за учество на е-аукции. Предностите од електронски објавена тендерска документација се: за договорните органи – кратење на роковите на постапката за јавна набавка, заштеда на средства и можност за преземање на документација од друг орган; за фирмите – заштеда на човечки, временски и финансиски средства; за јавноста – лесен и подобрен увид во работењето на јавните субјекти при трошењето на буџетските средства.

- **Сериозен број договорни органи ги пробиваат законските рокови за донесување одлука (во 36,1% од мониторираните постапки) и**

објавување на известување за склучен договор (во 18,8% од мониторираните постапки).

Повторно, во голема мера, рокот за донесување одлука за избор на најповолна понуда или за поништување на постапката не се почитува. Тоа значи дека договорните органи не успеале да донесат одлука во период кој е еднаков со периодот кој им бил оставен на економските оператори да изработат и поднесат понуда. За мал дел од постапките нема податок кога е донесена одлуката, но може да се претпостави дека, исто така, не е испочитуван рокот, бидејќи известувањето за склучен договор е објавено после неколку месеци од денот на јавното отворање.

Обврската за доставување/објавување на известување за склучен договор во рок од 30 дена од денот на склучување на договорот и понатаму не се почитува во целост. Од мониторираните отворени постапки, за кои важи обврската за доставување на известување за склучен договор, во 18,8% нема објавено такво известување во законскиот рок. Иако овој процент е значително понизок во однос на мониторираните постапки од претходниот квартал кога изнесуваше 40%, сепак кога се работи за законска обврска не треба да постои толеранција.

Загрижува фактот што во просек во секоја трета постапка се пробива законскиот рок за донесување одлука за избор или за поништување, а за секоја петта отворена постапка не се почитува законскиот рок за објавување на известување за склучен договор. За последново БЈН презеде мерка за елиминирање на оваа појава која се состоеше во оневозможување на договорните органи да објават оглас за нова јавна набавка сѐ додека во разумен рок не поднесат известување за склучен договор за претходно спроведена набавка. Но, анализите на ЦГК укажуваат дека и оваа мерка не резултираше со целосно почитување на законската обврска.

Препорака: БЈН е најмеродавна институција која треба да направи анализа и да утврди дали непочитувањето е поради тоа што законските рокови се

кратки или пак затоа што договорните органи непрофесионално и нетранспарентно работат. Ако е во прашање првото, тогаш во наредните измени на ЗЈН овие рокови треба да се продолжат. Ако е во прашање второто, тогаш ќе треба или да се санкционираат договорните органи со воведување на прекршочни одредби во ЗЈН или да се преземат други технички мерки преку ЕСЈН кои ќе ја зголемат дисциплината кај договорните органи. Јавноста мора да ги добива навремено и целосно информациите за трошењето на парите на даночните обврзници.

АНАЛИЗА НА ПОСТАПКИТЕ ПРЕД ДРЖАВНАТА КОМИСИЈА ЗА ЖАЛБИ ПО ЈАВНИ НАБАВКИ ЗА ПЕРИОДОТ ЈАНУАРИ-ЈУНИ 2012 ГОДИНА

- **Во првата половина од годинава е намален бројот на жалби на фирмите до Државната комисија за жалби по јавни набавки и тоа за една третина во однос на истиот период од претходната година. Сепак, уважени се 30% од доставените жалби што е значително повеќе од истиот период лани, кога биле усвоени 21% од доставените жалби.**

Во периодот јануари-јуни 2012 година, пред Државната комисија за жалби по јавни набавки биле заведени 345 жалбени постапки, при што се донесени 338 одлуки (решенија/заклучоци). Со 32 решенија одлучено е за повеќе од една жалба така што бројот на донесените одлуки е помал од бројот на поднесените жалби.

Табела 1: Структура на донесени одлуки во жалбена постапка во периодот јануари-јуни 2012 година

Вид на одлуки	Број на одлуки	Во %[2]
Одбиени жалби	125	36,23%
Уважени жалби	104	30,15%
Отфрлени жалби	66	19,13%
Прекин/запирање на жалбената постапка	43	12,46%
Отфрлени барања за продолжување на постапката	2	0,58%
Одбиени барања за продолжување на постапката	5	1,45%
Вкупно	**345**	**100,00%**

Вкупниот број на доставени жалби во првото полугодие од 2012 година е за една третина помал од бројот на жалби доставени во периодите јануари-јуни во 2011 и во 2010 година. Имено, бројот на доставени жалби во првото полугодие во 2011 година изнесуваше 518 жалби, а во првите шест месеци

[2] Основица за пресметување на процентите е вкупниот број на поднесени жалби (345).

од 2010 година беа доставени 503 жалби. Споредбените податоци за жалбените постапки во првото полугодие од 2012 година со истиот период во 2011 и 2010 година се дадени во Табела 2.

Табела 2: Споредбени податоци за структурата на донесени одлуки во жалбена постапка

Вид на одлуки	јан-јуни 2010	јан-јуни 2011	јан-јуни 2012
Одбиени жалби	41,00%	43,24%	36,23%
Уважени жалби	29,40%	21,04%	30,15%
Отфрлени жалби	13,90%	17,37%	19,13%
Прекин/запирање на жалбената постапка	13,70%	15,25%	12,46%
Отфрлени барања за продолжување на постапката	0,80%	0,60%	0,58%
Одбиени барања за продолжување на постапката	1,20%	2,50%	1,45%
Вкупно	**100%**	**100%**	**100%**

I. Одлуки со кои жалбите се одбиени

Како што може да се види од структурата на донесените решенија најголем е уделот на одбиени жалби. ДКЖЈН одбила 36,23% од доставените жалби што е сепак помалку од одбиените жалби во истиот период минатата година кога нивниот удел изнесуваше 43,24%.

II. Одлуки со кои жалбите се уважени

Уделот на уважените жалби во периодот јануари-јуни 2012 година е зголемен и изнесува 30,15%. Ова е најголем удел на усвоени жалби во првите полугодија во изминатите три години бидејќи во периодот јануари-јуни 2011 година тој изнесуваше 21,04%, а во истиот период во 2010 година беа уважени 29,4% од доставените жалби.

При уважувањето на жалбите, ДКЖЈН носи одлуки со кои:

- Се укинува одлуката за избор на најповолна понуда и предметот се враќа на повторно одлучување и
- Се поништува, не само одлуката за избор на најповолна понуда, туку и постапката.

Со цел да се дојде до сознанија за најчестиот вид на повреди на Законот за јавните набавки од страна на договорните органи направена е длабинска анализа на сите решенија во периодот јануари-јуни 2012 година донесени од ДКЖЈН, а со кои што таа ги усвојува жалбените наводи на фирмите, укинувајќи ги донесените одлуки или поништувајќи ја постапката. За таа цел посебно се анализирани решенијата со кои се укинува одлуката за избор на најповолна понуда и предметот се враќа на повторно одлучување и решенијата со кои се поништуваат постапките.

- **Решенија за укинување на одлуките за избор на најповолна понуда и враќање на предметот на повторно одлучување.**

Речиси една третина од донесените решенија од страна на ДКЖЈН со кои што се укинуваат донесените одлуки за избор на најповолна понуда и предметот се враќа на повторно одлучување се однесуваат на повреди на член 210 став 1 алинеја 5 и 8 од Законот за јавните набавки. Ова значи дека договорните органи сториле повреди кои се однесуваат на евалуација на понудите и извршиле избор на неприфатливи понуди. Најчесто ова значи дека институциите не само што ги вклучувале во евалуација, туку и ги избирале понудите од фирми кои не успеале да ги исполнат условите предвидени во тендерските документации. Притоа кај еден дел од фирмите понудувачи било констатирано дека не ги исполниле условите предвидени во тендерската документација за докажување на економската и на финансиската состојба, како и на техничката и професионална способност, а кај друг дел дека избраните фирми не ги исполнуваат условите предвидени во техничката спецификација на тендерската документација. Констатирани се и случаи во кои самите договорни органи при спроведување на евалуацијата на пристигнатите понуди не ги земале предвид и параметрите содржани во техничките спецификации на тендерските документации овозможувајќи им на тој начин вклучување во евалуацијата на понуди кои не се соодветни на предвидената спецификација. Во доминантен дел од овие случаи договорните органи не

го испочитувале член 3 точка 24 од ЗЈН каде се вели дека: „прифатлива понуда“ е понуда која е поднесена во утврдениот рок и за која е утврдено дека во потполност ги исполнува сите барања од тендерската документација и техничките спецификации и одговара на сите критериуми, условите и евентуалните барања за способноста на понудувачите“.

Судејќи според донесените решенија на ДКЖЈН, економските оператори се соочуваат и со проблемот на неправилно исклучување од евалуацијата. Во овие случаи Државната комисија врз основа на увидот во приложените докази во предметот утврдила дека комисиите за јавни набавки на договорните органи при оценувањето на техничката прифатливост на понудите и на минималните услови за докажување на способноста на економските оператори не успеале на објективен и непристрасен начин, согласно со објавените услови, да ја утврдат комплетноста и валидноста на доставените понуди. На овој начин институциите го повредувале материјалното право на штета на жалителот, односно во смисла на член 210 од ЗЈН сториле битна повреда на постапките за доделување на договор на јавна набавка.

Значајно е да се наведе дека дел од решенијата на ДКЖЈН се однесуваат на укинување на одлуки на договорите органи за поништување на спроведените постапки за јавни набавки. ДКЖЈН во некои од овие решенија констатира дека ЗЈН не предвидува поништување на постапка поради недоволен број на понудувачи за спроведување на постапка, па кога е во прашање и е-аукција. Согласно со член 140 став 8 и 9 од Законот за јавните набавки „...8) Евалуацијата на понудите се врши исклучиво во согласност со критериумите наведени во тендерската документација и објавени во огласот за доделување на договорот за јавна набавка и 9) Комисијата по извршената евалуација ќе пристапи кон рангирање на понудите и изготвување на предлог за избор на најповолна понуда“.

Потоа ДКЖЈН им го оспорила правото на дел од договорните органи да ја поништат постапката за јавна набавка согласно со член 169 став 1 алинеја 7 од Законот за јавните набавки (поради непредвидени и објективни

околности се промениле потребите на ДО) со образложение дека институциите немале основ да ја поништат постапката, бидејќи причината поради која договорниот орган ја поништил постапката е причина која би настапила во идно неопределено време, а истата не настапила во моментот на одлучувањето. ДКЖЈН во даден случај ја оспорил и одлуката за поништување на тендер согласно член 169 став 1 алинеја 4 од Законот за јавните набавки, односно дека кај договорниот орган настанале непредвидени промени на буџетот. Комисијата ја укинала оваа одлука со образложение дека договорниот орган не доставил релевантен доказ од кој со сигурност може да се утврди дека настанатите финансиски промени се однесуваат на конкретната јавна набавка. Согласно донесените решенија за ДКЖЈН е спорно и поништувањето на тендерите согласно членот 169 од Законот за јавните набавки со образложение дека понудувачите понудиле цени и услови за извршување на договорот за јавна набавка кои биле понеповолни од реалните на пазарот, во случаи кога за таа набавка е предвидена е-аукција. Комисијата оценува дека договорниот орган не може првично понудените цени да ги оценува и споредува со цените на пазарот затоа што при е-аукцијата истите ќе се променат.

Во дел од донесените решенија на ДКЖЈН за укинување на одлуките за избор на најповолна понуда е констатирано и неправилно бодување на понудите по што од договорните органи се бара да извршат нова евалуација на понудите во согласност со условите и критериумите во тендерската документација и да донесе соодветни одлуки.

Во однос на донесените решенија со кои ги прифаќа жалбите доставени од фирмите, ДКЖЈН ги укинувала одлуките донесени од институции во случаи кога тие создавале предност во корист на одреден економски оператор со користење на бараните појаснувања или дополнувања на доставената документација. Оттука, според ДКЖЈН договорниот орган неправилно го применил материјалното право, односно неправилно ги применил одредбите од Законот за јавните набавки каде е утврдено согласно со член 2 од Законот за јавните набавки: „Со овој закон особено се обезбедува:

конкуренција меѓу економските оператори; еднаков третман и недискриминација на економските оператори; транспарентност и интегритет во процесот на доделување на договори за јавни набавки, и рационално и ефикасно искористување на средствата во постапките за доделување договори за јавна набавка“. Воедно, согласно со член 140 став 2 и 3 од Законот за јавни набавки „...2) кај отворената постапка, комисијата пред да пристапи кон евалуација на понудите ја проверува комплетноста и валидноста на документацијата за утврдување на способноста на понудувачот и 3) При проверката на комплетноста и валидноста на документацијата за утврдување на способноста на понудувачот и при евалуација на понудата, комисијата може да побара понудувачите да ги појаснат или дополнат документите, доколку не станува збор за значителни отстапувања од бараната документација“. Оттука ДКЖЈН констатира дека договорните органи не смеат да создаваат предност во корист на одреден економски оператор со користење на бараните појаснувања или дополнувања.

Од интерес за учесниците на пазарот на јавни набавки е сознанието дека ДКЖЈН ги прифатила жалбите во кои економските оператори сметале дека договорните органи постапиле незаконски кога нивните понуди ги оценила како несоодветни (првично понудената цена била далеку над проценетата вредност на јавната набавка) во случај кога тендерот треба да заврши со е-аукција.

ДКЖЈН оценува дека во овие случаи е битна стартната цена на е-аукцијата, односно дали најниската првично понудена цена од фирмите понудувачи е во рамките на проценетата вредност. Во тој случај, сите прифатливи понудувачи би наддавале започнувајќи од таа стартна цена и притоа договорниот орган не може во никој случај да добие финална понуда која ќе го надмине износот на проценетата вредност на јавната набавка.

Водено, низ своите одлуки ДКЖЈН ја потврдува преносливоста и на стандардите за систем за квалитет во група на понудувачи. ДКЖЈН посочува дека согласно со член 3 точка 22 од Законот за јавните набавки

објаснет е поимот – носител на набавка и истиот гласи: „Носител на набавката е понудувач или група на понудувачи кои склучиле договор за јавна набавка“.

Во донесените решенија во првата половина од оваа година ДКЖЈН укинала одлуки за избор на најповолна понуда во кои не се почитувани членот 163 став 1 и членот 167 став 1. Имено, Комисијата оценува кога постапката завршува со електронска аукција, ако крајната цена навистина драстично отстапува од проценетата вредност тогаш договорниот орган мора да постапи согласно со член 163 од Законот за јавните набавки за да процени дали понудувачот со понудената цена ќе може да го даде квалитетно тоа што е предмет на набавката и потоа да донесе правилна и законита одлука за избор. Државната комисија за жалби по јавни набавки утврди дека е основан жалбениот навод според кој известувањето за избор на најповолен понудувач доставено до жалителот не е во рамките на рокот утврден во член 167 од Законот за јавните набавки. Во член 167 став (1) од Законот за јавните набавки е пропишано дека: „Договорниот орган, во зависност од постапката која се користи за доделување на договорот за јавна набавка, писмено ги известува кандидатите, односно понудувачите за одлуките во врска со извршената претквалификација, доделувањето на договорот за јавна набавка, склучувањето на рамковната спогодба или поништувањето на постапката за доделување на договорот. Известувањето се доставува во рок од три дена од донесувањето на соодветната одлука“. Во став (2) на истиот член е пропишано дека: „Во прилог на известувањето се доставува и примерок од соодветната одлука“. Во ова свое решение за укинување на одлука за избор на најповолна понуда ДКЖЈН потсетува и на член 168 од Законот за јавните набавки е наведено дека: „Во зависност од постапката за доделување на договор за јавна набавка, во известувањето од членот 167 став (1) на овој закон договорниот орган е должен да го извести понудувачот или понудувачите чија понуда е избрана за најповолна, како и кандидатите или понудувачите што биле одбиени или оние чија понуда не била избрана за најповолна, за причините за

донесување на одлуката, и тоа секој: неизбран кандидат за причините за отфрлање на неговата пријава за учество, понудувач чија понуда е отфрлена за причините за отфрлање на неговата понуда, со детално образложение зошто понудата е неприфатлива и понудувач кој поднел прифатлива понуда која не била избрана за најповолна, за името на избраниот понудувач или понудувачи и причините за изборот“.

- **Решенија за поништување на постапките за јавни набавки.**

Направената детална анализа на решенијата кои ДКЖЈН ги донела за целосно поништување на постапките за јавни набавки упатува на заклучокот дека најчест повод за ваков вид на одлуки се битни повреди на ЗЈН со тоа што тендерските документации во спроведените постапки не се во согласност со законот и довеле или можеле да доведат до дискриминација на економските оператори или ограничување на пазарна конкуренција. Овде станува збор за повреда на членот 210 став 1 алинеја 3 од Законот за јавните набавки (тендерската документација на постапката за доставување на договор за јавна набавка не е во согласност со овој закон и довела или можела да доведе до дискриминација на економските оператори или ограничување на пазарна конкуренција). Ваквото постапување на институциите е спротивно на член 2 од Законот за јавните набавки каде е предвидено дека „со овој закон особено се обезбедува: конкуренција меѓу економските оператори, еднаков третман и недискриминација на економските оператори, транспарентност и интегритет во процесот на доделување на договори за јавни набавки и рационално и ефикасно искористување на средствата во постапките за доделување договори за јавна набавка“. Во значаен дел од решенијата за поништување на постапките за јавни набавки токму по овој основ ДКЖЈН се повикува на членот 211 (во постапка за правна заштита ДКЖЈН постапува во границите на жалбените наводи, а по службена должност и во поглед на битните повреди пропишани во член 210 од овој закон).

Значајно е да се нагласи дека ДКЖЈН во низа жалбени постапки донела одлуки за поништување на тендерите со констатација дека поседувањето на ИСО сертификати не може да се бодува како елемент на критериумот ‘економски најповолна понуда‘, туку согласно со член 143 од Законот за јавните набавки може да се предвиди како критериум за утврдување на способноста на економскиот оператор. Во членот 143 од Законот за јавните набавки е наведено дека „Критериуми за утврдување на способност на економскиот оператор се: личната состојба; способноста за вршење професионална дејност; економската и финансиската состојба; техничката или професионалната способност; стандардите за системи за квалитет и стандардите за управување со животната средина“. Договорните органи во најголем дел од случаите го користеле ИСО сертификатот како начин за бодување на квалитетот на понудите добиени од фирмите. Според ДКЖЈН ваквиот пристап не е во согласност со ЗЈН како и со Методологијата за изразување на критериумите за доделување на договорот за јавна набавка.

Според ДКЖЈН елемент за бодување во критериумот ‘економски најповолна понуда‘ не смее да биде ниту бонитетот на фирмите понудувачи, кој пак согласно со Законот за јавните набавки член 143 и член 150 е услов за исполнување на економско-финансиска способност на економскиот оператор и во никој случај не може да биде елемент за бодување согласно со член 161 став 2 од Законот за јавните набавки.

Дел од постапките за јавни набавки, по жалба на фирмите понудувачи, биле поништени со оценка на ДКЖЈН дека договорните органи не го утврдил начинот, односно методологија по која ќе се врши вреднување, односно бодирање на секој од предвидените елементи посебно. Неопределувањето на начинот на бодирање на елементот квалитет е спротивно на член 161 став 4 од Законот за јавните набавки и член 5 од Методологијата за изразување на критериумите за доделување на договор за јавна набавка во бодови. Во член 161 став 4 од Законот за јавните набавки е утврдено дека „Договорниот орган е должен во тендерската документација да даде

објаснување како ќе ги вреднува и применува елементите на критериумот економски најповолна понуда”.

Неопределувањето на начинот по кој ќе се врши вреднување, односно бодирање на секој од предвидените елементи посебно доведува до субјективизам при евалуација на понудите што е спротивно на Законот за јавните набавки. Воедно, според Комисијата во овие случаи не може да се изврши проверка на споредливоста на понудите како и на објективноста на извршената евалуација. Поради тоа што економските оператори немале целосни, точни и прецизни информации за начинот на евалуацијата на понудите, односно за начинот на спроведување на постапката за доделување на договор за јавна набавка.

Врз основа на жалбените наводи на фирмите понудувачи ДКЖЈН поништила и постапки за јавни набавки кои се спроведувале без одлука за јавна набавка со елементите пропишани согласно членот 28 став 2 и 3 од ЗЈН, како и тендери во кои е констатирано дека постои несогласување на битен податок наведен во тендерската документација и огласот за јавна набавка што влијаело и довело до погрешно изготвување на понудите.

Во одлуките донесени од страна на ДКЖЈН значајно е да се нагласи дека се донесени и решенија за поништување на постапки поради тоа што договорните органи согласно член 215 од Законот за јавните набавки ја немаат доставено побараната документација до ДКЖЈН во рок од пет дена од приемот на жалбата. Во еден случај поништувањето е направено по барање на фирмата жалител, а во друг случај по истекот на законскиот рок од 30 од приемот на жалбата, согласно членот 222 став 1 од ЗЈН тоа го направила ДКЖЈН.

III. Одлуки со кои жалбите се отфрлени

Во 2012 година продолжува трендот на зголемување на уделот на отфрлени жалби. Во првите шест од 2012 година отфрлени се 19,13% од доставените жалби, наспроти 17,37% во истиот период во 2011 година, односно 13,90% во 2010 година.

Жалбите, најчесто, се отфрлаат како недозволени или неуредни. Вообичаено, жалбите се отфрлени од страна на ДКЖЈН како недозволени, од причина што тие се изјавени ненавремено.

Отфрлувањето на одреден број жалби како недозволени упатува на тоа дека дел од економските оператори сѐ уште недоволно ги познаваат правата кои се однесуваат на поднесување жалба во сите фази на постапката, почнувајќи од објавувањето на огласот, а поради причини наведени во членот 216 од ЗЈН. Имено, во согласност со став 2 од наведениот член, жалбата може да се изјави во рок од осум дена, односно три дена кај постапката со барање за прибирање на понуди од денот на:

- објавувањето на огласот за доделување договор за јавна набавка во однос на податоците, дејствијата или пропуштањата за преземање дејствија од огласот;
- отворањето на понудите, во однос на дејствијата или пропуштањата за преземање дејствија поврзани со тендерската документација, односно постапката за отворањето на понудите;
- истекот на рокот за донесување одлука за избор или за поништување на постапката согласно со членот 162 став (2) од Законот во однос на пропуштањето за донесување на одлука за избор или за поништување на постапката во соодветниот рок;
- прием на одлуката со која се одлучува за поединечно право од постапката за доделување договор за јавна набавка, во однос на утврдувањето на способноста на пријавите за учество или евалуацијата на понудите и одлуката, или
- сознанија за незаконско водење на постапка за доделување на договор за јавна набавка, најдоцна во рок од една година од денот на завршување на спроведената постапка.

Непознавањето на ваквото право, односно пропуштањето да се изјави жалба во однос на одредбите од ставот 2 е основа жалбите да бидат отфрлени како недозволени.

Кога станува збор за отфрлање на жалбите како неуредни, тие се отфрлаат поради непочитување на обврската пропишана со член 212 став 2 од ЗЈН, за плаќање надомест за водење на постапката, чија висина, во зависност од вредноста на договорот за јавна набавка, е пропишана со одредбите на член 229 од ЗЈН.

Исто така, дел од жалбите се отфрлаат како неуредни од причина што не биле составени во согласност со ЗЈН, односно не ги содржеле пропишаните податоци и не биле дополнети ниту по оставениот рок од ДКЖЈН.

IV. Одлуки со кои жалбената постапка е прекината/запрена

Од страна на ДКЖЈН, во согласност со одредбите на член 220 став 1, алинеја 1 од ЗЈН, во анализираниот период донесени се 43 одлуки за прекинување на постапката, најчесто поради повлекување на жалбата од страна на жалителот.

Дел од одлуките (заклучоците) за прекин/запирање на постапката се донесени и од причини што договорниот орган утврдил дека жалбата е делумно или во целост основана, па во согласност со член 221 од ЗЈН, донел нова одлука, или одлука со која постоечката одлука ја ставил вон сила, одлука со која ја поништил постапката или го презел дејствието што го пропуштил или спровел нова постапка.

Донесувањето на одлука со која договорниот орган, во целост или делумно ја уважува жалбата на економскиот оператор, во суштина претставува нова одлука која се доставува до ДКЖЈН и против која подносителот на жалбата има право повторно да изјави жалба.

Одлуки за прекин или запирање на постапките во периодот јануари-јуни 2012 година се донесени во 43 случаи што е удел од 12,46% од вкупно донесени решенија, додека во периодот јануари-јуни 2011 година тој удел изнесувал 15,25%, а во истиот период 2010 година изнесувал 13,70%.

V. Одлуки со кои барањата за продолжување на постапката се отфрлени/одбиени

Кога се во прашање одлуките за продолжување на постапката, што значи склучување на договорот за јавна набавка и покрај тоа што е вложена жалба, ДКЖЈН таквите барања или ги одбивала, или ги отфрлала. Бројот на ваквите одлуки во периодот јануари-јуни 2012 година изнесува вкупно само 7 (2 отфрлени барања и 5 одбиени барања).

ИСТРАЖУВАЊЕ НА ФИРМИТЕ ЗА НИВНОТО ИСКУСТВО ВО ЈАВНИТЕ НАБАВКИ

КЛУЧНИ НАОДИ

- Најголеми проблеми со кои фирмите се соочуваат во јавните набавки се доцнењето на институциите со исплатата на реализираната набавка, фаворизирачките и нејасно составени тендерски документации и технички спецификации, како и нереално поставените и тешко остварливи критериуми што фирмите треба да ги исполнат за учество на тендерите.
- Фирмите дополнително укажуваат на следниве проблеми: постоење на случаи на претходен договор меѓу одредени фирми и одговорните лица во институциите, непочитување на роковите за одлучување и доставување известување за донесените одлуки за избор, непочитување на договорните услови при реализација на набавката, поништување на постапките иако нема оправдан основ, итн.
- Околу 70% од испитаните фирми неподготвени го дочекале задолжителното спроведување на е-аукции во 2012 година, бидејќи претходно ретко или воопшто не учествувале на е-аукции.
- Најголем број од испитаните фирми изјавуваат дека при учество на е-аукциите и по неколку пати ги намалуваат своите првично поднесени цени.
- Е-аукциите кои се спроведуваат кога за критериум е избран ‘економски најповолна понуда‘ не придонесуваат за остварување на принципот „најдобра вредност за парите“.
- Најголем број од испитаните фирми велат дека ретко или никогаш не се соочиле со технички проблеми при учество на е-аукција.

- Поголем дел од испитаните фирми сметаат дека институциите често свесно поставуваат високи критериуми за учество на фирмите на постапката за јавна набавка со цел да избегнат закажување и спроведување на е-аукција.

- Речиси половина од испитаните фирми сметаат дека постои тајно и недозволиво договарање меѓу фирмите пред одржување на е-аукцијата.

- Помеѓу испитаните фирми доминира размислувањето дека негативните референци ќе бидат предмет на злоупотреба од страна на институциите.

- Недовербата кон жалбената постапка и високиот износ на надомест за вложената жалба се двете главни причини зошто фирмите ретко или никогаш не вложуваат жалби во постапките за јавни набавки.

- Доминантен е бројот на фирми кои ретко се задоволни или воопшто не се задоволни од одлуките на ДКЖЈН.

- Фирмите го оценуваат системот на јавни набавки со 2,84 на скалата од 1 до 5, со што оценката бележи благо влошување во однос на 2011 година кога изнесуваше 2,97.

I. ВОВЕД

Истражувањето за искуството во јавните набавки беше спроведено во периодот мај-јули 2012 година, помеѓу 220 фирми од 10 региони, односно 15 градови во Македонија (Струга, Охрид, Битола, Прилеп, Струмица, Штип, Гевгелија, Куманово, Свети Николе, Виница, Кочани, Берово, Пехчево, Тетово и Скопје). Истражувањето се базираше на претходно подготвен прашалник кој содржеше 14 прашања структурирани и формулирани на начин кој ќе овозможи добивање одговори кои ќе дадат јасна слика за состојбата со јавните набавки од аспект на учесниците – фирмите. Фокусот на ова истражување беше ставен на утврдување на најчестите проблеми и нерегуларности со кои фирмите се соочуваат во постапките за јавни набавки, главните предизвици и размислувања за е-аукциите и задоволството од жалбената постапка. Конечно, прашалникот оставаше можност испитаните фирми самите да дадат предлози за подобрување на прописите и воопшто на системот за јавни набавки.

Почнувајќи во 2009 година ова е четврто редовно годишно истражување на фирмите за јавните набавки кое го спроведува ЦГК во рамките на проектот за мониторинг на спроведувањето на Законот за јавните набавки. Претходното вакво истражување беше спроведено во февруари 2011 година, а резултатите беа презентирани во кварталниот извештај бр.9. Со цел да се согледа дали постои напредок во областа на јавните набавки, барем од аспект на перцепцијата на фирмите, кај дел од сумираните одговори од ова истражување е извршена споредба со резултатите добиени во претходното истражување.

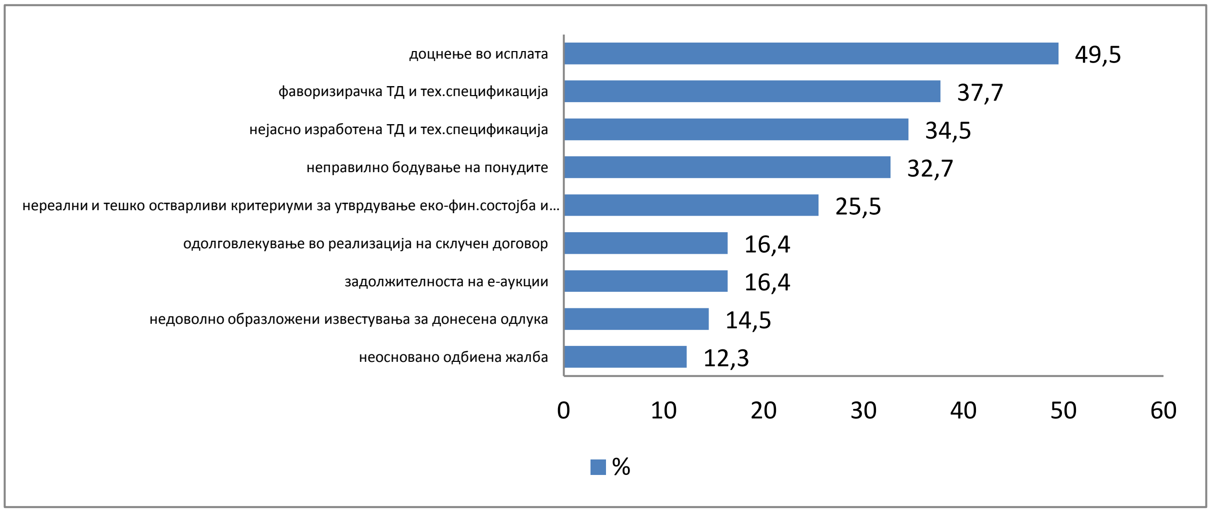
Во насока на одредување на искуството на анкетираните фирми на пазарот на јавните набавки, беше утврден просечниот број на годишно ниво на постапки за јавни набавки на кои тие учествуваат. Најголем процент од испитаните фирми (дури 49%) годишно учествуваат на до 5 постапки за јавни набавки, а потоа следат фирмите (со удел од 24%) кои учествуваат на тендери од 6 до 12 пати годишно. Оние фирми за кои слободно може да се

каже дека „главен бизнис“ им се јавните набавки, бидејќи учествуваат на повеќе од 24 постапки годишно, беа застапени со удел од 16% во ова истражување, додека пак оние фирми кои во просек учествуваат на пазарот на јавни набавки по 13-24 пати годишно, учествуваа во истражувањето со удел од 11%.

II. ПРОБЛЕМИ ВО ЈАВНИТЕ НАБАВКИ

- **Најголеми проблеми со кои фирмите се соочуваат во јавните набавки се доцнењето на институциите со исплатата на реализираната набавка, фаворизирачките и/или нејасно составени тендерски документации и технички спецификации, како и нереално поставените и тешко остварливи критериуми за учество на фирмите на тендерите.**

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



Во однос на проблемите со кои се соочуваат фирмите во јавните набавки беа посочени многубројни проблеми, кои се јавуваат во најразлични фази

во спроведувањето на постапката или реализацијата на договорот за јавна набавка. Најчесто, секој од испитаните фирми истакнуваше повеќе од еден проблем. Најчест е проблемот со наплатата (49,5%), односно доцнењето на институции со плаќањето на договорениот износ за реализираната набавка. На фаворизирачка тендерска документација и техничка спецификација се пожалиле 37,7% од анкетираните, а приближно ист број (34,5%) ги карактеризирале тендерската документација и техничката спецификација како нејасни. Проблем со неправилно бодување на понудите посочиле 32,7% од испитаните фирми, додека нереално поставените и тешко остварливи критериуми за учество (економската и финансиската состојба, техничката или професионална способност) посочиле 25,5%. Подеднаков број фирми (16,4%) како проблеми ги посочиле задолжителниот карактер на е-аукции и одолговлекувањето на реализацијата на добиениот договор. Понатаму, на помал но сè уште значаен број фирми проблем им претставуваат недоволно образложените известувања кои институциите ги испраќаат заедно со одлуката за избор (14,5%), односно неоснованото одбивање на жалбите (12,3%). Мал дел од фирмите посочиле и други поспецифични проблеми со кои се соочуваат, како на пример: неодреденоста на критериумот ‘квалитет‘ (како ќе се бодува), менување на услови во тек на тендерот, нереално ниска цена со која конкурентите го добиваат договорот, барање на висок износ на годишен обрт кој е непропорционален на вредноста на набавката, превисоки банкарски гаранции и технички проблеми при реализација на е-аукција.

- **Користејќи ја можноста сами да наведат некој проблем со кој се соочуваат во сферата на јавните набавки, фирмите укажаа на голем број неправилности и непочитување на законот од страна на договорните органи, при што најчестите се однесуваат на фаворизирачки технички спецификации и непропорционални услови за учество на компаниите, непочитување на роковите за**

одлучување и доставување известување, непочитување на договорните услови при реализација на набавката, поништување на постапки без оправдан основ, итн.

Како проблеми кои фирмите почесто ги наведуваат се јавуваат следниве: доцнење во објавување на тендерската документација, немање проектна документација и доволно детални информации за оформување на нормална цена, тендерската документација содржи грешки, постоење на сомнежи за врски, корупција, мито, односно претходен договор помеѓу фирмите и одговорните лица во институциите и без да го прекршат Законот за јавни набавки се фаворизира фирма, особено преку спецификацијата на предметот на набавка која е креирана за одреден понудувач, не се признава постоењето на грешки од технички аспект во Електронскиот систем за јавни набавки, не се добиваат известувања во рамките на законските рокови или истите не се образложени, во дел од постапките не се добива извештај од евалуација, не се почитуваат договорените количини при нарачка, неправилно бодување на понудите, кога не се исполнуваат очекувањата одредена фирма да го добие тендерот со банални изговори истиот се поништува, тендерот 2-3 пати се поништува по основ непредвидени средства за набавката, често поништување на постапките поради неоправдани причини, не се добива ранг листа со освоени бодови и методологија по која се освоени бодовите, елиминирање на понуда поради небитни пропусти кои немаат суштинско значење за избор на најповолен понудувач, непочитување на принципот на недискриминација, долг временски период помеѓу поднесена понуда и конечна одлука, не постои никаква контрола на работата на договорните органи во фазата на избор и реализација на договорот, злоупотреба на член 36 став 2 од Законот за јавните набавки, поточно злоупотреба на додавката „или еквивалентно“ на трговска марка, во случај кога лесно може да се опише предметот на јавна набавка, а со цел отфрлање на понудените еквивалентни производи со објаснување „не се еквивалентни/апликативни“ на бараниот производ, се фаворизира компанија со одреден тип на документ или стока со наведена

грамажа и пакување која ја има само дадена компанија, непочитување на Законот за јавните набавки во делот на тоа дека интелектуални услуги треба да бидат исклучени од е-аукција, итн.

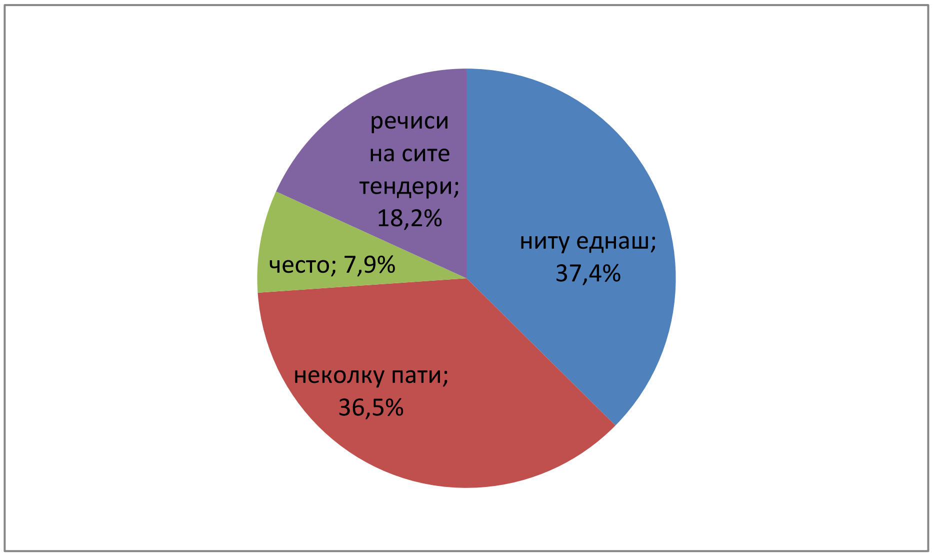
III. Е-АУКЦИИ

Значаен дел на ова истражување беше посветен на е-аукциите, бидејќи од 1 јануари 2012 година станаа задолжителен начин на завршување на постапките за јавни набавки. Во продолжение следуваат одговорите на неколку прашања поврзани со најразлични аспекти на е-аукции.

- **Околу 70% од испитаните фирми се изјасниле дека неподготвени го дочекале задолжителното спроведување на е-аукциите во 2012 година, бидејќи ретко или воопшто не учествувале на е-аукции во изминатиот период.**

Треба да се напомене дека иако истражувањето беше спроведено во периодот мај-јули 2012 година, прашањето во однос на искуството на фирмите со учество на е-аукции се однесуваше на претходната година. Од таа причина не треба да збунува фактот што изминатата година најголем дел од испитаните фирми (37,4%) ниту еднаш не учествувале на е-аукции, а исто така голем е бројот (36,5%) на оние кои само неколку пати учествувале. Помал е процентот на фирми кои речиси на сите тендери учествувале на е-аукции (18,2%), односно кои често учествувале (7,9%).

Колку често во изминатата година (2011) сте учествувале на е-аукција?

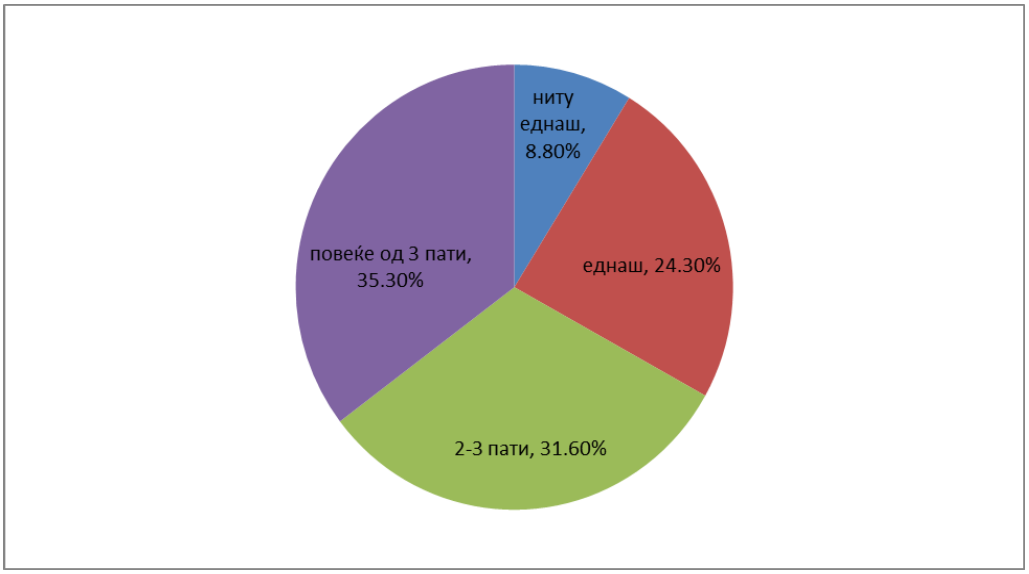


Неподготвеноста на најмалку половина од фирмите за задолжително учество на е-аукциите во текот на оваа година е последица на фактот дека законските 70% застапеност на е-аукциите во текот на 2011 година, односно 50% во 2010 година не беа испочитувани од страна на институциите.

- **При учество на е-аукции најголем број од испитаните фирми лицитираат притоа намалувајќи ги по неколку пати своите првично поднесени цени.**

Постојат две дијаметрално спротивставени мислења во јавноста во однос на намалувањето на цените во текот на е-аукцијата. Едното е дека фирмите во своите првични понуди нудат екстремно високи цени и при е-аукцијата вршат нивно постојано намалување. Другото е дека фирмите всушност уште во првичните понуди ја нудат својата најдобра (најниска) цена и дека е-аукциите се губење време затоа што фирмите воопшто не ги намалуваат првичните цени. Одговорите што се добиени од истражувањето повеќе одат во прилог на првата теза.

За време на негативното наддавање, колку пати во просек ја намалувате вашата првична цена?

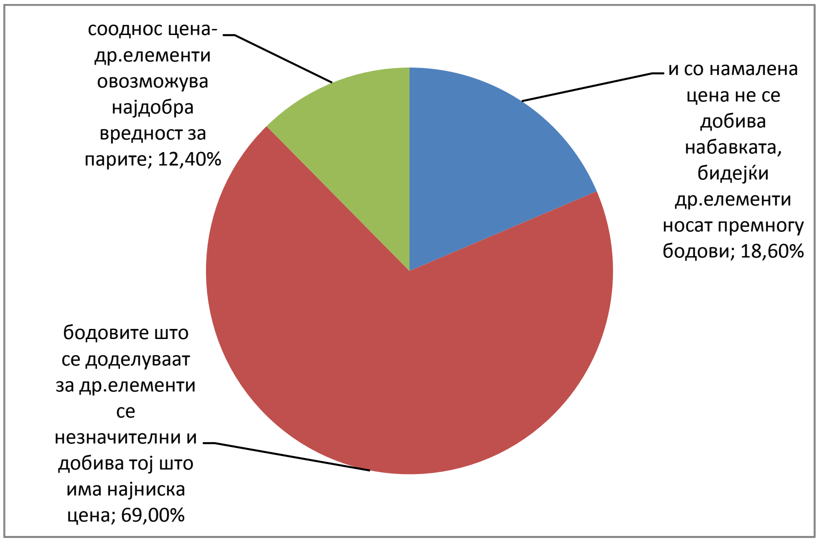


Поточно, најбројни се фирмите кои за време на негативното наддавање ја спуштаат цената и повеќе од 3 пати (35,3%). По нив следуваат оние понудувачи кои ја спуштаат цената од 2-3 пати (31,6%), а нешто помал е бројот на фирми кои само еднаш ја спуштаат првичната цена (24,3%). Најмал е бројот на фирми (8,8%) кои ниту еднаш не ја спуштаат цената. Овие одговори укажуваат, од една страна, дека е-аукциите имаат ефект, бидејќи цените се спуштаат и со тоа институциите остваруваат заштеди. Од друга страна, пречестото намалување на цените во текот на е-аукцијата може да значи и дека институциите лошо го утврдуваат опсегот на намалување на цените, па секој учесник на е-аукција е „принуден“ по неколку пати да намалува со многу мала разлика во однос на претходното намалување.

- **Е-аукциите кои се спроведуваат кога за критериум е избран ‘економски најповолна понуда‘ не придонесуваат за остварување на принципот „најдобра вредност за парите“.**

Интересни се одговорите и во однос на ефектите од е-аукции кога таа се спроведува во постапка во која е избран критериумот ‘економски најповолна понуда‘.

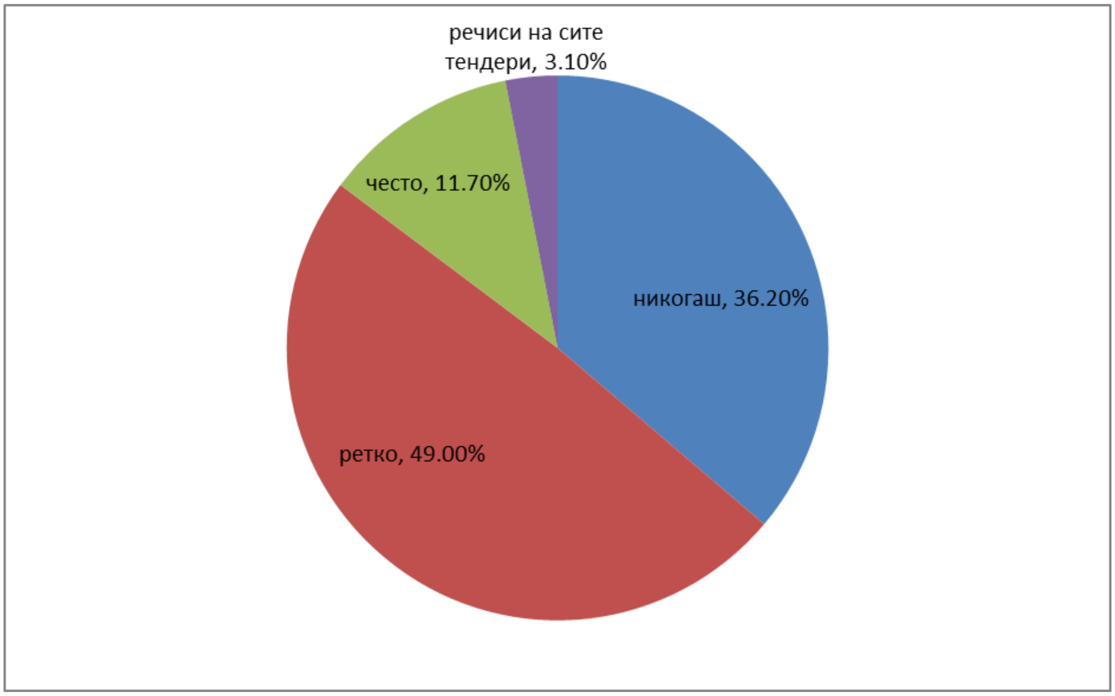
Кој од следниве ефекти се постигнува кај е-аукцијата во постапка во која критериум е ‘економски најповолна понуда‘?



Убедливо најголем процент од анектираните фирми (69%) сметаат дека бодовите што се доделуваат за другите елементи се незначителни и дека победува тој со најниска цена. Далеку помал е бројот на фирми (18,6%) кои сметаат дека намалената цена не е клучна, бидејќи другите елементи носат премногу бодови. Конечно, најмал е бројот на анкетираните (12,4%) што сметаат дека избраниот сооднос на бодовите за цена и останатите елементи овозможува најдобра вредност за парите. Оттаму, се поставува прашањето за целисходноста на е-аукциите кога како критериум за доделување на договорот е избран ‘економски најповолна понуда‘.

- **Најголем број од испитаните фирми ретко или никогаш не се соочиле со технички проблеми при учество на е-аукција.**

Колку често сте се соочиле со технички проблеми при учество на е-аукции?

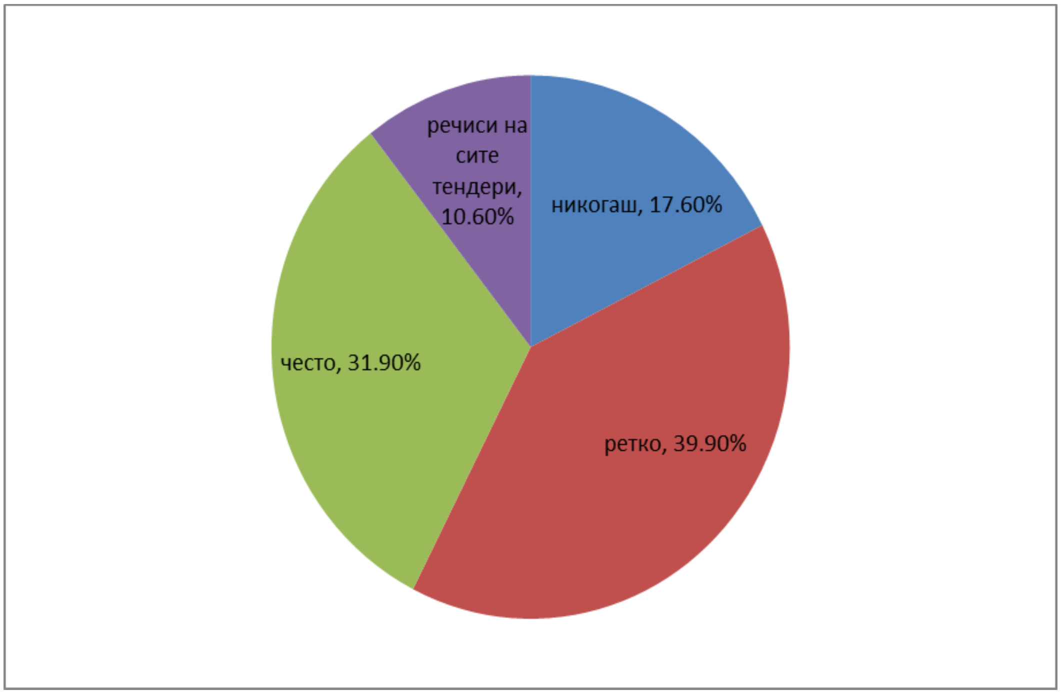


Речиси половина од фирмите (49%) ретко се соочуваат со технички проблеми при е-аукцијата, додека добар дел од нив (36,2%) никогаш не се соочиле со проблем. Од друга страна, оние фирми кои често се соочуваат со технички проблеми се во помал број (11,7%), додека незначителен е бројот (3,1%) на оние кои редовно се соочуваат со технички проблеми.

- **Поголем дел од испитаните фирми сметаат дека често институциите свесно поставуваат високи критериуми за учество на фирмите на тендерите со цел да се избегне закажување и спроведување на е-аукција. Разбирливо, е-аукцијата не се спроведува кога во постапката за јавна набавка само една фирма доставува понуда или комисијата за јавната набавка оценила како прифатлива само една понуда.**

Интересни се одговорите на фирмите во однос на прашањето дали се нашле во ситуација договорните органи намерно да поставуваат високи критериуми за учество на фирмите на постапките за јавни набавки за да избегнат спроведување на е-аукција (под образложение дека нема доволно конкуренција), што може да има најразлични последици.

Дали сте се соочиле со ситуација – договорниот орган намерно да поставува високи минимални критериуми што фирмите треба да ги исполнат за учество на тендерите, со цел да остане една фирма-понудувач и да се избегне спроведување на планираната е-аукција?



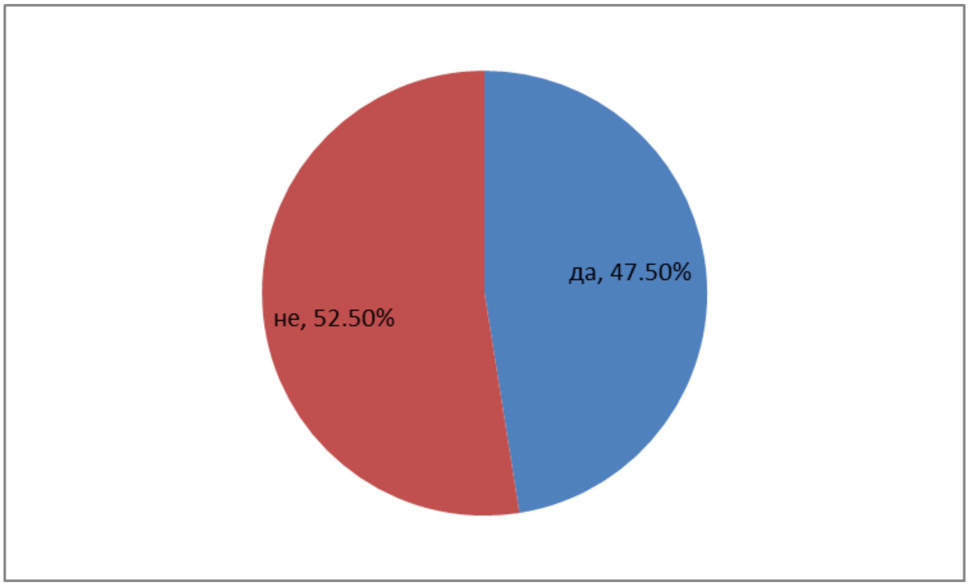
Одговорите кои ги дадоа испитаните фирми се поделени. Најголем е бројот на оние што ретко се наоѓале во ситуација институциите намерно да поставуваат високи критериуми за учество за да се избегне е-аукција (39,9%). Сепак, не е мал бројот (31,9%) на оние што се нашле во ваква ситуација. Таков проблем никогаш немале помал број фирми (17,6%), а

најмал процент од анкетираните (10,6%) се изјасниле дека се соочиле со таква ситуација во речиси секоја постапка.

- **Речиси половина од испитаните фирми сметаат дека постои тајно и недозволиво договарање меѓу фирмите пред одржување на е-аукцијата.**

Со оглед на шпекулациите во јавноста дека постои тајно договарање меѓу фирмите пред одржување на е-аукциите, па дури и пред поднесување на првичните понуди, беше поставено прашање дали фирмите знаат или сметаат дека постојат вакви тајни и недозволени договарања.

Дали сметате дека пред почетокот на е-аукцијата има договарање помеѓу понудувачите кое резултира со неуспешна аукција (нема намалување на првичните цени)?



Мислењата се поделени, при што поголем дел од испитаните фирми (52,5%) сметаат дека нема договарање помеѓу понудувачите пред е-

аукцијата, додека нешто помалку (47,5%) сметаат дека такво договарање постои.

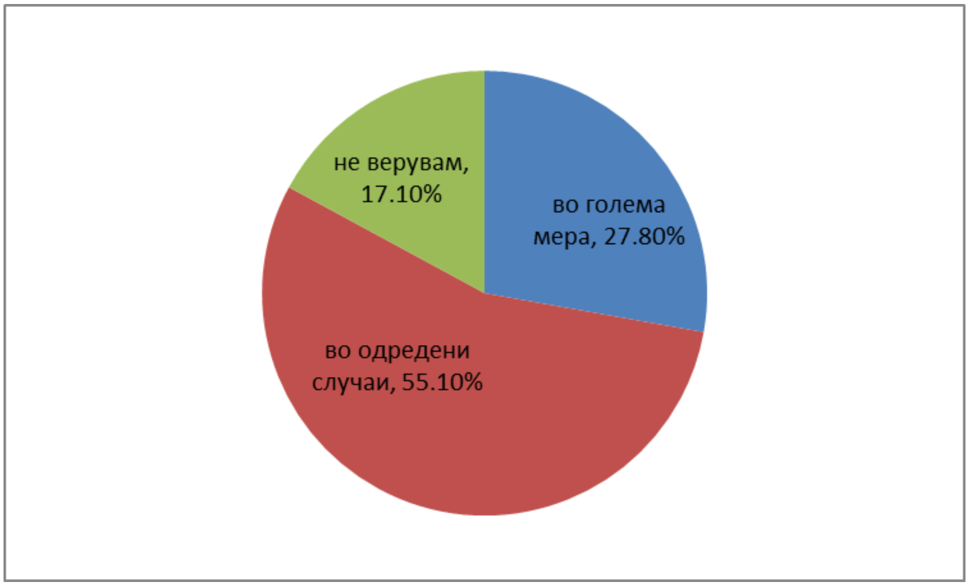
IV. НЕГАТИВНИ РЕФЕРЕНЦИ

- **Помеѓу испитаните фирми доминира размислувањето дека негативните референци ќе бидат предмет на злоупотреба од страна на институциите.**

Преку истражувањето се настојуваше да се добијат размислувањата на бизнис секторот во однос на новината во Законот за јавните набавки – негативна референца за фирмите. Заради појаснување, негативна референца се издава од страна на институциите на онаа фирма што ќе прекрши една од обврските наведени во Законот за јавните набавки во текот на постапката или реализацијата на договорот за јавна набавка, при што последицата е забрана за едногодишно учество на постапките за јавни набавки во Република Македонија.

Најголем број фирми (55,1%) сметаат дека ДО ќе ги злоупотребуваат негативните референци само во одредени случаи. Не е мал бројот (27,8%) на оние кои сметаат дека злоупотребата ќе се случува во голема мера, додека оние кои не веруваат во тоа се помалубројни (17,1%).

Дали сметате дека договорните органи ќе ги злоупотребат неодамна воведените негативни референци за економските оператори со цел да ја намалат конкуренцијата и да фаворизираат одредени економски оператори?

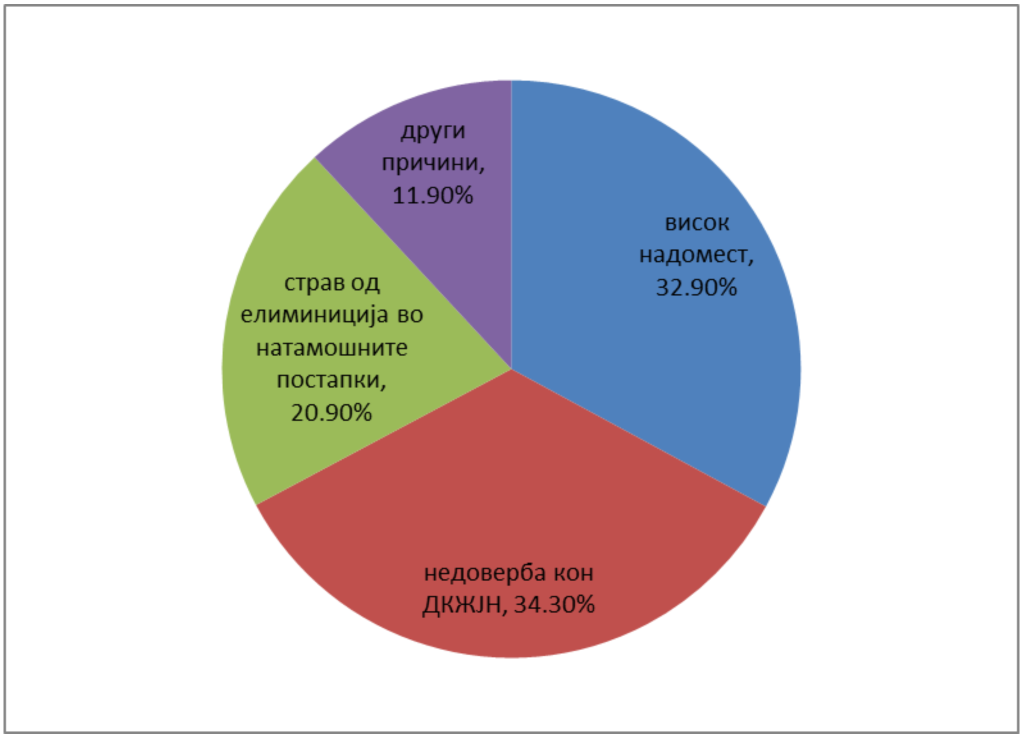


Овие размислувања говорат дека постои сериозна загриженост кај бизнис секторот дека негативните референци ќе бидат злоупотребувани заради елиминирање на одредени фирми и со тоа фаворизирање на други.

V. ЖАЛБЕНА ПОСТАПКА

- **Недовербата кон жалбената постапка и високиот износ на надомест за вложена жалба се двете главни причини зошто фирмите ретко или никогаш не вложуваат жалби во постапките за јавни набавки.**

Доколку ретко или воопшто не ги обжалувате одлуките на комисиите за јавни набавки пред Државната комисија за жалби, која е причината?



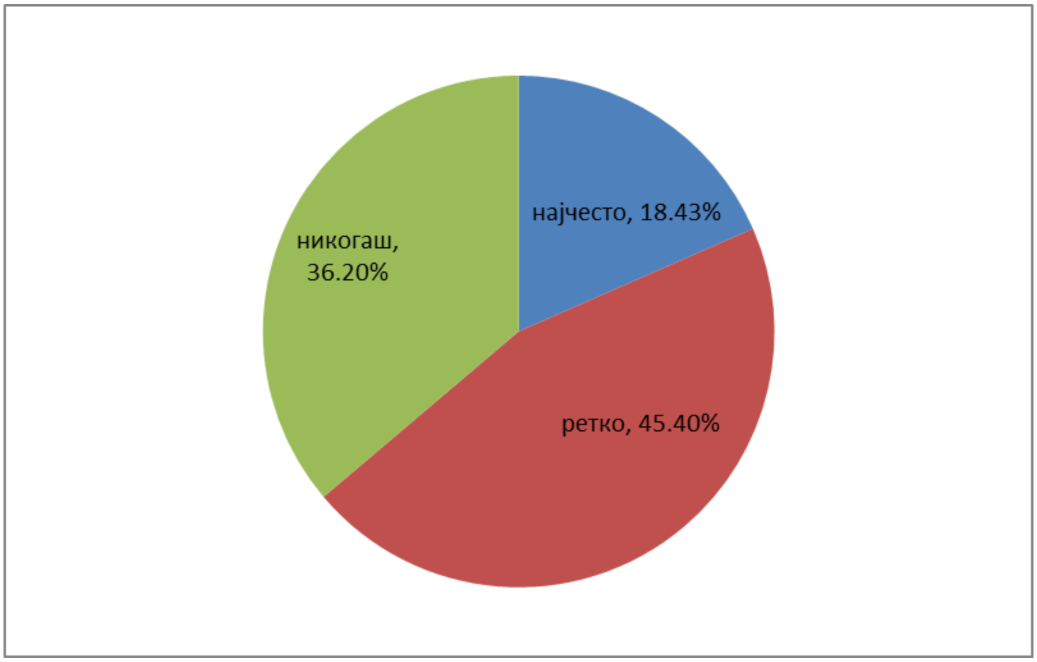
Како и кај претходните истражувања, така и овој пат беа побарани одговори од фирмите во однос на нивното задоволство од жалбената постапка и одлучувањето на Државната комисија за жалби по јавни набавки. Притоа, 95,45% од анкетираните фирми сметаат дека никогаш или ретко ги обжалуваат постапките за јавни набавки. Главни две причини што беа посочени се: недоверба кон Државната комисија за жалби по јавни набавки (34,3%) и високиот надомест за вложена жалба (32,9%). Нешто помал е бројот на оние фирми кои како причина за необжалување го посочиле стравот од елиминација во понатамошните договори (20,9%). Дел од фирмите (11,9%) посочиле и други причини за необжалување, како што се: немање потреба од жалба, пропуштање на рокот за жалба, немање никакви ефекти од водење жалбена постапка и законска неможност да се обжалат одредени дејствија (на пример, на одговор на поставено прашање). Интересно е што некои фирми истакнаа дека дури и кога во прилог на жалбата имаат писмено образложение со поддршка од Бирото за јавни набавки за основот на жалбата, Државната комисија за жалби по јавни набавки одлучувала по свое мислење кое не е во прилог на жалителот. Од

друга страна, некои фирми истакнаа дека Државната комисија за жалби по јавни набавки е професионален орган, како и дека надоместокот за жалба не е висок и нема опасност од закани и притисоци доколку биде вложена жалба.

Во однос на претходното истражување, намален е бројот на фирми кои сметаат дека високиот износ на надоместокот за жалба е причина за необжалување, но и понатаму е речиси ист процентот на оние кои имаат недоверба кон Државната комисија за жалби по јавни набавки и од таа причина ретко или никогаш не вложуваат жалби. Зголемување од 3 процентни поени бележи третата причина за необжалување на одлуките за избор на најповолна понуда – стравот од елиминација во понатамошните договори.

- **Доминантен е бројот на фирми кои ретко се задоволни или воопшто не се задоволни од одлуките на ДКЖЈН.**

Во случаите во кои сте поднеле жалба во постапката за јавна набавка, дали сте задоволни од одлуката донесена од Државната комисија за жалби?

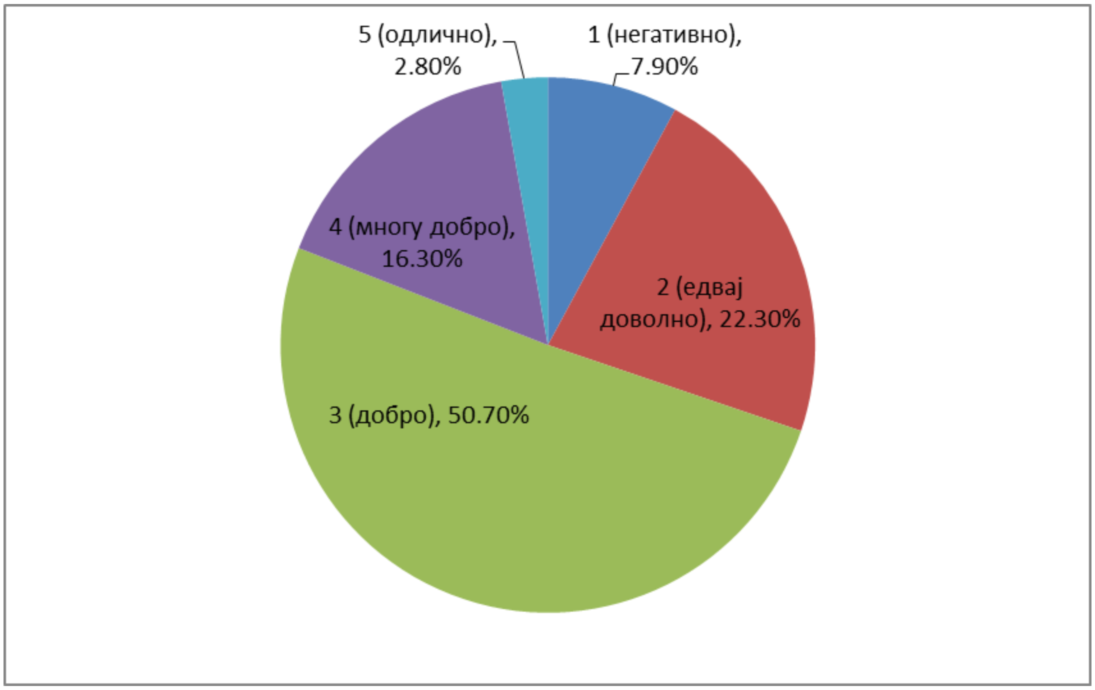


Во однос на прашањето за задоволството од одлуките на Државната комисија за жалби, најголем дел од ЕО (45,4%) се ретко задоволни. По нив следат оние кои никогаш не се задоволни од одлуките на Државната комисија (36,2%), додека најмал е бројот (18,4%) на оние кои се најчесто задоволни.

VI. ОЦЕНКА ЗА ПРОЦЕСОТ ЗА ЈАВНИ НАБАВКИ

- **Фирмите го оценуваат процесот и системот за јавни набавки со оценка 2,84 на скала од 1 до 5. Во однос на претходното истражување, постои мало намалување на просечната оцена (2,97 е просечната оцена од минатогодишното истражување).**

Како го оценувате вкупниот процес на јавни набавки на кои сте учествувале? (Ве молиме, заокружете ја соодветната бројка)



Оценката за процесот (системот) за јавни набавки во Република Македонија бележи мало намалување во однос на оценките добиени во претходното истражување. Најбројни се фирмите (50,7%) кои го оцениле процесот на јавни набавки со оценка 3 (добро). По нив следуваат оние фирми (22,3%) кои дале оценка 2 (едвај доволно), па фирмите (16,3%) кои дале оценка 4 (многу добро). Најмал е бројот на фирми кои ги дале најниската и највисоката оценка на скала од 1 до 5, односно оценка 1 (негативно) дале 7,9%, додека оценка 5 (одлично) е најмалку застапена (2,8%). Просечна оцена за процесот на јавни набавки е 2,84.

Во однос на претходното истражување, постои мало намалување на просечната оцена (2,97 е просечната оцена од минатогодишното истражување), но генерално во сите досегашни истражувања просечната оценка се движи од 2,80 до 2,97.

VII. ПРЕДЛОЗИ ЗА ПРОМЕНИ ВО ЗАКОНОТ ЗА ЈАВНИ НАБАВКИ

И овој пат испитаните фирми дадоа бројни предлози за подобрување на Законот за јавните набавки и воопшто на системот за јавни набавки. Во продолжение следат оние кои почесто се повторуваат, пренесени изворно онака како што се предложени од анкетираните фирми:

- да се регулира обврската за редовно плаќање од страна на ДО и да се скратат роковите за плаќање;
- да се зголеми вредносниот праг за спроведување на постапки за јавни набавки;
- годишниот надоместок за користење на Електронскиот систем за јавни набавки и задолжителноста на е-аукции да бидат дефинирани на некој друг начин или да не постојат;
- попрецизно објаснување на предметот на набавката доколку не е прикачена целокупната тендерската документација;
- изводите и потврдите да важат повеќе од шест месеци, да не се бараат други документи освен регистрација;
- да се поедностави постапката за барање на потврди од одредени државни институции и да се сведе само на потврди од ЦРМ, односно ако треба да се поднесат повеќе понуди во различни постапки на ист договорен орган во тек на два месеци, дел од документите еднаш да се поднесат (да не се носи топ хартија на секој тендер);
- докажувањето на техничка или професионална способност со само еден документ;
- да нема подизведувачи и фирмите сами да го исполнуваат договорот;

- детално известување за причините за одбивање на понуди;
- зголемување на одговорноста на комисијата или членовите на комисијата за јавна набавка;
- да не може да се поништи тендер;
- да нема е-аукција;
- да не можат фирми кои не се регистрирани за одредена дејност да конкурираат;
- најниска цена да не е критериум за добивање на договорот;
- цената да се бодува максимум до 50 бодови;
- на секој тендер да се бара и дефинира квалитетот;
- само стручно лице да ги подготвува тендерските документации;
- БЈН да биде независно тело, а не под Министерството за финансии;
- да се спречи можноста за „валкани работи“ што се прават со дополнителни и непредвидени работи со потпишување на анекси на договорите;
- казнени одредби да се внесат во законот;
- добро е договорните органи да ги собираат фирмите и да им одржат едукативна работилница, односно презентација за тоа како да учествуваат на е-аукција;
- да нема наплата за подигање тендерска документација и да има можност секој бесплатно да добие информација да учествува на тендер;
- да се редуцираат можностите за прекинување и поништување на постапката по отворањето на понудите;

- поголема контрола врз институциите при нивната примена на Законот за јавните набавки;
- во Законот за јавните набавки треба да има посебни услови за набавка на авиобилети во кои главни критериуми треба да се квалитетот и референцата, а не цената на услугата;
- задолжително учество на експерт како член на комисијата за јавни набавки кој ќе го бодува квалитетот на производот и кој лично би одговарал пред институциите доколку не соодејствува квалитетот на артиклите кои се одбрани;
- да се прецизираат (скратат) роковите за евалуација на понудите;
- тендерската документација да се презема од Електронскиот систем за јавни набавки, а не да се подига од договорните органи;
- бришење на став (2) од член 36 од Законот за јавните набавки;
- воведување одредба со која договорниот орган ќе биде обврзан да подготви спецификација за потребниот квалитет на производот, како услов за квалификување во следната фаза – е-аукција.