



USAID
FROM THE AMERICAN PEOPLE



FOUNDATION ФОНДАЦИЈА
OPEN ОТВОРЕНО
SOCIETY ОПШТЕСТВО
MACEDONIA МАКЕДОНИЈА

C Center for Civil Communications
Центар за граѓански комуникации

МОНИТОРИНГ НА ЈАВНИТЕ НАБАВКИ НА ЛОКАЛНО НИВО

ИЗВЕШТАЈ БР. 8

јуни 2016 година

Издавач:

Центар за граѓански комуникации

Лектура:

Татјана Б. Ефтимоска

Ликовно-графичко обликување:

Бригада дизајн

Печати:

Пропоинт

Тираж:

200 примероци

Бесплатен/некомерцијален тираж

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

СОДРЖИНА

ВОВЕД: ЦЕЛИ И МЕТОДОЛОГИЈА	5
РЕЗИМЕ	7
НЕВОЗМОЖНО Е ДОГОВОРНИТЕ ОРГАНИ ДА ДОКАЖАТ ДЕКА НА ДОМАШНИОТ И НА СТРАНСКИТЕ ПАЗАРИ ИМА ПРОИЗВОДИТЕЛИ НА ОНА ШТО САКААТ ДА ГО КУПАТ	8
ОД ПРОЦЕНЕТАТА ВРЕДНОСТ ЗАВИСАТ КРАЈНАТА ЦЕНА И ПОНИШТУВАЊАТА НА ТЕНДЕРИТЕ	13
ПРОБЛЕМАТИЧНИ (НЕ)ПОНИШТУВАЊА НА ПОСТАПКИТЕ	16
КОНКУРЕНЦИЈАТА НА ЛОКАЛНИТЕ ТЕНДЕРИ СЕ ЗАДРЖУВА НА ИСТОТО, НИСКО НИВО	21
НА Е-АУКЦИИТЕ НАДДАВААТ САМО ПО ДВАЈЦА ПОНУДУВАЧИ	24

ВОВЕД: ЦЕЛИ И МЕТОДОЛОГИЈА

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

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

Овој конкретен извештај е изработен врз основа на мониторингот на избран примерок од 40 постапки за јавни набавки спроведени од локални институции од цела Македонија, во периодот од 1 април 2015 година до 30 септември 2015 година.

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

Мониторингот се одвива преку прибирање примарни и секундарни податоци по пат на присуство на монитори на ЦГК при јавните отворања на понудите, разговори со понудувачите, пребарување и истражување на податоците што се достапни на ЕСЈН, пребарување информации за примените жалби и решенијата по нив од страна на Државната комисија за жалби по јавни набавки на интернет-

страницата на оваа институција и испраќање барања за слободен пристап до информации од јавен карактер за оние податоци што не се достапни на поинаков начин. Прашалниците и сите други формулари што се користат при мониторингот се структурирани на начин да овозможат најефективно следење на спроведувањето на набавките од аспект на почитување на законската регулатива и на основните принципи во јавните набавки.

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

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

* * *

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

РЕЗИМЕ

Истражувањето на пазарот за барањата на техничката спецификација не успеало во ниту еден од случаите. Во 100% од тендерите морало да се бара согласност од Советот на јавни набавки пред да се објави огласот. Во делот на критериумите за учество, истражувањето успеало во 71% од случаите, а во останатите 29% се барала согласност. Притоа, конкуренцијата е поголема кај тендерите каде што истражувањето успеало и не било потребно да се бара согласност за тендерот.

Бројни примери од мониторингот на тендерите покажуваат голема меѓусебна зависност на проценетата вредност на набавките со крајната цена што се добива на тендерите, но и со поништувањето на постапките. Оттука, им се препорачува на договорните органи да спроведуваат предистражување на пазарот и на условите на него и, воопшто, посериозно да пристапуваат кон определување на проценетата вредност на набавките.

Процентот на поништување на тендерите во мониторираниот период и примерок е намален под просекот, иако има примери и на проблематични (не)поништувања на постапки.

Конкуренцијата на локалните тендери останува на истото, сè уште ниско ниво од просечно 2,5 понудувачи по тендер, а се намалува процентот на тендери без или само со еден понудувач.

Додека процентот на мониторирани тендери во кои се одржала електронска аукција е во пораст споредено со минатиот период, просечниот број на фирми кои фактички учествувале со наддавање на самите е-аукции изнесува само 2.

НЕВОЗМОЖНО Е ДОГОВОРНИТЕ ОРГАНИ ДА ДОКАЖАТ ДЕКА НА ДОМАШНИОТ И НА СТРАНСКИТЕ ПАЗАРИ ИМА ПРОИЗВОДИТЕЛИ НА ОНА ШТО САКААТ ДА ГО КУПАТ

Истражувањето на пазарот за барањата на техничката спецификација не успеало во ниту еден од случаите. Во 100% од тендерите морало да се бара согласност од Советот на јавни набавки пред да се објави огласот. Во делот на критериумите за учество, истражувањето успеало во 71% од случаите, а во останатите 29% се барала согласност. Притоа, конкуренцијата е поголема кај тендерите каде што истражувањето успеало и не било потребно да се бара согласност за тендерот.

Законската можност за договорните органи, пред да го објават огласот за јавна набавка, да спроведат истражување на пазарот за да докажат дека има доволен број производители во земјата и во странство се чини дека останува само на хартија. Во сите мониторираните тендери за набавка на стоки, договорните органи морале да бараат согласност од СЈН за објавување на тендерот.

Од доставените документи за спроведеното истражување на пазарот се гледа дека речиси сите договорни органи се обиделе да добијат потврда од потребниот број на домашни и странски производители дека ги произведуваат стоките што треба да се набават, но без успех. Или ниту една од фирмите на кои им се испратени вакви барања не одговорила на писмото, или одговориле дека тие само ги продаваат бараните стоки, но не ги произведуваат.

За разлика од домашните фирми, странските фирми до кои се доставуваат вакви барања да потврдат дека ги произведуваат бараните стоки воопшто не испраќаат повратни одговори. Затоа, договорните органи се принудени да бараат согласност за да можат да го објават огласот за јавната набавка од СЈН. Со ова се губи смислата на ваквата законска одредба бидејќи не постојат договорни органи што успеале да докажат преку истражување дека на пазарот има доволен број производители на стоките што планираат да ги набават.

Проблемот со оваа одредба настана откако со една измена во ЗЈН се вовеле обврска за договорните органи да мораат да докажат дека за предметната набавка има најмалку три, четири и пет производители на пазарот во РМ и на пазарите во странство. проблемот е двоен.

Прво, тоа што не се бараат економски оператори, туку производители кои ретко кога се јавуваат на тендерите; тоа го прават фирмите што ги продаваат нивните производи. Да речеме, никогаш на тендер не се јавуваат производители на

компјутерска опрема, на пример Дел, Тошиба, Леново и сл., туку нивни застапници и продавачи на нивните производи.

Второ, проблем е што не се бараат производители во земјата или во странство (како што беше во законот пред да се преиначи одредбата), туку и во земјата и во странство. Оттука, и да може да се докаже дека во земјата има одреден број производители (на пример, за мебел), тешко е да се добие потврда од производители во странство.

Иако оваа законска одредба предизвикува бројни проблеми за кои во неколку наврати се огласија претставниците на договорните органи, зачудува што таа и натаму останува на сила и не се менува, и покрај неколкуте измени на законот направени во меѓувреме откако беше воведена ваквата одредба.

Не можејќи да докажат дека на домашниот и на странските пазари има потребен број производители, договорните органи се принудени да бараат согласност од СЈН, за што губат време и пари. Ова се однесува и на милионските тендери и на оние од само 500 евра, за кои е бесмислено да се трошат и до 20% од вредноста на тендерот за добивање на потребната согласност. А за изгубеното време и да не се зборува.

Така, во 100% од мониторираните тендери за набавка на стоки, договорните органи не успеале да спроведат успешно истражување и морале да бараат согласност од СЈН. Притоа, нема никакво правило – дали СЈН ќе ги уважи мислењата на трите стручни лица што ги ангажира за секој тендер за којшто е побарана согласност.

Иако ЗЈН ги утврдува мислењето и улогата на стручните лица како советодавни и необврзувачки за Советот, сепак има најразлични ситуации. Има примери каде што две од трите стручни лица мислат дека не треба да се даде согласност, а таа се дава, и спротивно, кога две од трите стручни лица мислат дека треба да се даде согласност, а таа не се дава.

Ситуацијата е различна кај обврската за барање согласност за сите видови набавки ако договорниот орган поставува некакви услови за фирмите за да можат да учествуваат на тендерот. Односно, како што го дефинира ЗЈН – барање согласност доколку предвиди критериуми за утврдување способност, освен лична состојба и способност за вршење професионална дејност.

Иако во овие случаи договорните органи полесно докажуваат преку истражување на пазарот дека постојат доволен број фирми што ги исполнуваат поставените услови, сепак проблемот овде лежи на друго место.

Прво, треба да е јасно дека овде законската одредба е „полабава“, ако може да се рече така. Имено, овде се бара доказ дека на пазарот има доволно ‘економски оператори’, што е полесно да се најде.

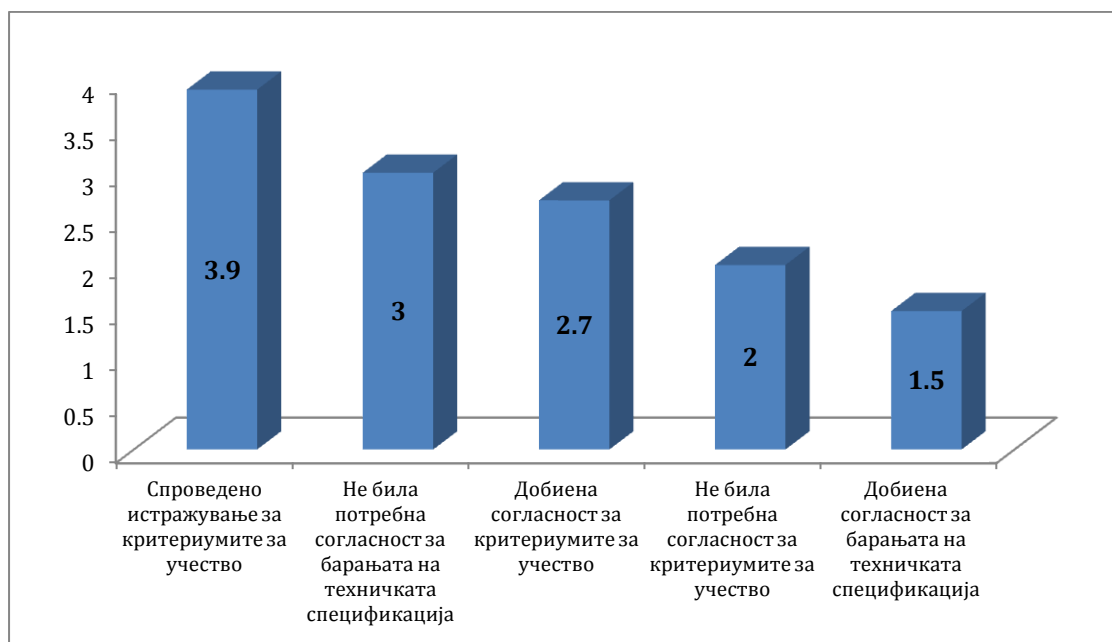
Второ, овде постои можност за договорните органи, ако не поставуваат никакви услови, да немаат потреба ниту да го истражуваат пазарот, ниту да бараат согласност. И токму во ова лежи најголемиот проблем.

Во 63% од мониторираните тендери, договорните органи не поставиле никакви критериуми за фирмите да можат да учествуваат на тендерите. Ова е особено проблематично кај тендерите каде што сепак треба да се обезбеди некаков квалитет на она што се набавува. Овде особено станува збор за тендери како, на пример, за храна во детски градинки, училишта и болници и сл. Во услови кога единствен критериум за избор е 'најниската цена' и кога нема никаков услов за фирмите, навистина е тешко да се обезбеди соодветен квалитет на купените производи, услуги и работи. Иако постои можност до одреден степен квалитетот да се дефинира преку техничката спецификација, односно во делот каде што се опишува она што се сака да се набави, сепак за тоа се потребни поспецифични знаења од повеќе различни области, нешто што не може да се очекува дека го поседуваат луѓето кои ги работат набавките. Затоа, за да не бараат согласност од СЈН, со што се заштедуваат пари и време, договорните органи доминантно не поставуваат никакви услови на тендерите, доведувајќи го до прашање квалитетот на она што го набавуваат, особено остварувањето на принципот да се купи најисплатливото на пазарот.

Инаку, во тендерите каде што договорните органи поставиле услови, во 71% од случаите спровеле успешно истражување на пазарот, односно докажале дека на пазарот го има потребниот број фирми што можат да ги исполнат тие услови. Само во 29% од случаите не успеале да спроведат успешно истражување и морале, на крајот, сепак да побараат согласност од СЈН.

Кога станува збор за конкуренцијата на тендерите во кои е добиена претходна согласност и оние каде што е направено само истражување на пазарот, барем од мониторираниот примерок, произлегува дека имало повеќе понуди на тендерите каде што договорните органи успеале да ја докажат потребната конкуренција на пазарот преку истражување отколку на тендерите со согласност (Слика 1).

Слика 1. Просечен број понуди на мониторираните тендери



Имајќи ја предвид практиката на реализирање на законските одредби за барање согласност од СЈН и укажувањата на претставниците на договорните органи за проблемите со коишто се соочуваат, се препорачува сериозно преиспитување на воведувањето на обврската за добивање претходна согласност и за самото постоење на СЈН. Наместо ова дополнително административно оптоварување на системот на јавни набавки, надлежните институции треба да размислат за воведување други форми и модели на контрола за време на спроведување на постапките за јавни набавки по примерот на други земји, наместо постојното единствено вакво решение во светот.

Освен во делот на намалување на бројот и вредноста на договорите со преговарање, односно на т.н. директни спогодби, досега нема доволно познати аргументи за постоење на Советот и на законските обврски што се поврзани со потребата од барање согласност за набавките.

Инаку, во практиката има најразлични примери.

Во набавката на работи за реконструкција на локален пат на една мала општина, на барањето за доставување документи за спроведеното истражување на пазарот или за добиената согласност од СЈН, договорниот орган не доставил никаква документација со образложение дека „истражување на пазарот не е спроведено бидејќи е спроведена постапка за јавна набавка која била транспарентна“ и дека „согласност од СЈН не е побарана“.

Ваквиот одговор не е соодветен бидејќи спроведувањето транспарентна постапка нема ништо заедничко со обврските кои произлегуваат од законот за спроведување истражување или за барање согласност од СЈН.

Бидејќи во случајов станува збор за набавка на 'работи', не било потребно договорниот орган да го истражува пазарот или да побара согласност за барањата на техничката спецификација. Но, имајќи предвид дека договорниот орган користел (и тоа значително) критериуми за утврдување на способноста на економските оператори, тогаш тој морал или да направи истражување за да утврди дека на пазарот има доволен број фирми што можат да ги исполнат тие критериуми, или да побара претходна согласност од СЈН за користените критериуми. Но, во случајов, договорниот орган не спровел ниту истражување на пазарот, ниту обезбедил претходна согласност од СЈН, со што директно го прекршил законот. Притоа, договорниот орган, меѓу другите, ги барал следниве услови: позитивен биланс и вкупни приходи од минимум 150.000.000 денари за последните три години; минимум три потврди за задоволително извршување на услугите во последните три години; минимум 2 градежни инженери со минимум овластување Б; сопствен или изнајмен кипер, багер, булдожер, валјаци и изјава за користење асфалтна база.

Друг проблем во оваа набавка е што при проценета вредност на тендерот од 13.000.000 денари се бараат годишни приходи од 150.000.000 денари за три години заедно, односно по 50.000.000 годишно, што е скоро 4 пати повеќе од вредноста на набавката.

Апсурдноста на обврската за истражување на пазарот за да се докаже дека за предметот на набавката има доволно производители во земјата и во странство се покажува во неколку примери за набавка на основни канцелариски материјали. Во ниту еден од случаите договорните органи не успеале да докажат дека на пазарите во земјата и во странство има доволен број производители и морале да бараат согласност од СЈН.

Неколку примери има и кога договорните органи спровеле успешно истражување на пазарот и добиле потврди од доволен број фирми дека ги исполнуваат условите поставени во тендерските документации, но потоа на огласите повторно се јавил само по еден понудувач. И овде се чини се губи смислата на обврската за докажување дека на пазарот постои конкуренција ако на крајот тоа не ефектуира со зголемен број понудувачи.

Има и примери кога договорните органи не требало ниту да го истражуваат пазарот, ниту да бараат согласност од СЈН за набавките (или станувало збор за набавка на услови и работи или не користеле критериуми за утврдување способност), но сепак спровеле истражување на пазарот. Притоа, не е јасно дали договорните органи тоа го направиле од незнаење или, пак, како добра практика, за да се осигурат дека на пазарот има доволна конкуренција.

ОД ПРОЦЕНЕТАТА ВРЕДНОСТ ЗАВИСАТ КРАЈНАТА ЦЕНА И ПОНИШТУВАЊАТА НА ТЕНДЕРИТЕ

Бројни примери од мониторингот на тендерите покажуваат голема меѓусебна зависност на проценетата вредност на набавките со крајната цена што се добива на тендерите, но и со поништувањето на постапките. Оттука, им се препорачува на договорните органи да спроведуваат предистражување на пазарот и на условите на него и, воопшто, посериозно да пристапуваат кон определување на проценетата вредност на набавките.

Примери за ваквата меѓузависност има многу. Еден од нив е примерот со набавката на едно основно училиште на работи за изработка на летниковоц. Набавката успеала од вторпат, бидејќи првата постапка е поништена затоа што единствениот понудувач понудил цена од 80.000 денари и при поднесувањето конечна цена не ја намалил оваа понуда, иако проценетата вредност изнесувала 67.790 денари. Договорниот орган ја поништил набавката со следново образложение: „Понудата не е соодветна бидејќи не е прифатлива, односно не е во рамките на износот што го утврдил договорниот орган...“ Инаку, според законот, кога една понуда не е прифатлива, тоа значи дека или не е поднесена во утврдениот рок или не ги исполнува условите од тендерската документација. Кога, пак, понудата не е соодветна, тоа значи дека таа е прифатлива, во смисла дека пристигнала во рокот и ги исполнува условите, но не е во рамките на износот што го утврдил договорниот орган за таа набавка. Оттука, образложението на договорниот орган очигледно дека е погрешно, односно дека понудата е прифатлива, но не е соодветна.

Како и да е, постапката е веднаш повторена и проценетата вредност е зголемена на 80.000 денари, колку што била понудата на единствениот понудувач во поништената постапка. И на новиот тендер се јавил само еден понудувач, но не оној истиот од пред десетина дена што нудел 80.000 денари, туку сосема друг кој понудил 79.940 денари, односно 60 денари помалку од проценетата вредност. Може да се погоди, овој ја добил набавката.

Инаку, според законот, ако крајната цена постигната на е-аукцијата или при поднесувањето конечна цена е сепак повисока од проценетата, тогаш договорниот орган има право да го склучи договорот на таа вредност ако дообезбеди средства за таа намена и ако таа повисока цена не е понеповолна од пазарната. Бидејќи во случајов договорниот орган очигледно дека дообезбедил средства, навистина не е јасно зошто морал да ја поништи постапката и истиот ден да распише нова, по истата таа повисока цена што ја добил и на првата постапка.

Во ваквите случаи повторно се поставува прашањето – зошто имало потреба од поништување и повторување на постапката, кога можело договорот да се склучи и првиот пат бидејќи договорниот орган и онака само неколку дена подоцна ја проценил набавката за истата сума како понудата, што значи дека ги имал тие пари. Со поништувањето на постапката и повторното спроведување заштедил 60 денари, но потрошил многу повеќе време и пари за водење на сета постапка одново. Исто така останува отворено прашањето зошто на повторената постапка веќе не учествувал понудувачот од првиот пат, туку сосема друг, кој ја добил набавката за истата сума што ја понудил понудувачот на првиот, поништен тендер.

Од друга страна, има бројни примери кога добиената крајна цена (или најповолна прифатлива понуда) е со цена повисока од проценетата вредност, односно од износот на средства што договорниот орган ги предвидел со одлуката за јаваната набавка – договорот сепак да биде склучен на таа повисока вредност, иако понекогаш таа е и значително повисока од планираната.

Таков е случајот со набавката на градежни работи на една помала општина. На огласот се јавил само еден понудувач којшто понудил цена од 3.642.862 денари и при поднесувањето конечна цена, ја намалил на 3.034.911 денари. Договорот со него е склучен иако проценетата вредност на набавката изнесувала 2.600.000 денари, односно понудената цена била за 17% повисока од износот што бил планиран за оваа набавка.

Во овој контекст уште еднаш се препорачува до договорните органи да вложуваат дополнителни напори за што е можно попрецизно определување на проценетата вредност на набавката, бидејќи од овој износ натаму во голема мера зависни не само крајната цена што ќе се постигне на тендерот, туку многу често и самиот исход на сета постапка за јавна набавка.

Се препорачува, пред воопшто да се определи износот на проценетата вредност, да се направи еден вид предистражување на пазарот, различно од она што го бара законот за утврдување на конкуренцијата на пазарот за стоките што се планира да се набават и за условите за учество на фирмите што се поставуваат во тендерите. Целта на препорачаното предистражување е што е можно попрецизно да се определи цената на она што се набавува. Од разговорите со договорните органи се доаѓа до заклучок дека тековната практика е проценетата вредност да се определува или според истите набавки од минатите години, или според тоа колку пари се предвидени во буџетот за таа намена. Ваквиот, може да се рече, прилично паушален начин на определување на проценетата вредност носи бројни проблеми. Меѓу нив, еден од најчестите е да се добијат повисоки цени од пазарните, а сепак во рамките на проценетата вредност, кога е таа определена на повисоко ниво. Или спротивно, кога проценетата вредност е определена на

пониско ниво, неможност да се спроведе тендерот бидејќи сите понуди се повисоки од планираната, поради што често доаѓа до поништување на тендерот.

Оттука, правилното одредување на проценетата вредност може да доведе до пониски цени и до поефикасни набавки, во смисла на нивно успешно спроведување и намалување на поништувањата, кои значат загуба на пари и време и недоверба во системот на јавни набавки.

При проценката на вредноста на набавките, треба да се истражат последните случувања и движења на пазарот во смисла на цени, конкуренција, понуда и побарувачка, но и евентуалните предвидувања за движењата во иднина. Исто така, значајни информации можат да се добијат и преку следење на последните постигнати цени за набавка на истите производи кај другите договорни органи.

Важноста на доброто проценување на вредноста на набавката произлегува и оттаму што огромен број тендери, без оглед дали на нив имало електронска аукција (кога се повеќе од еден понудувачи) или поднесување конечна цена (кога е еден понудувач), на крајот завршуваат со цени исти или слични со проценетата вредност на набавките.

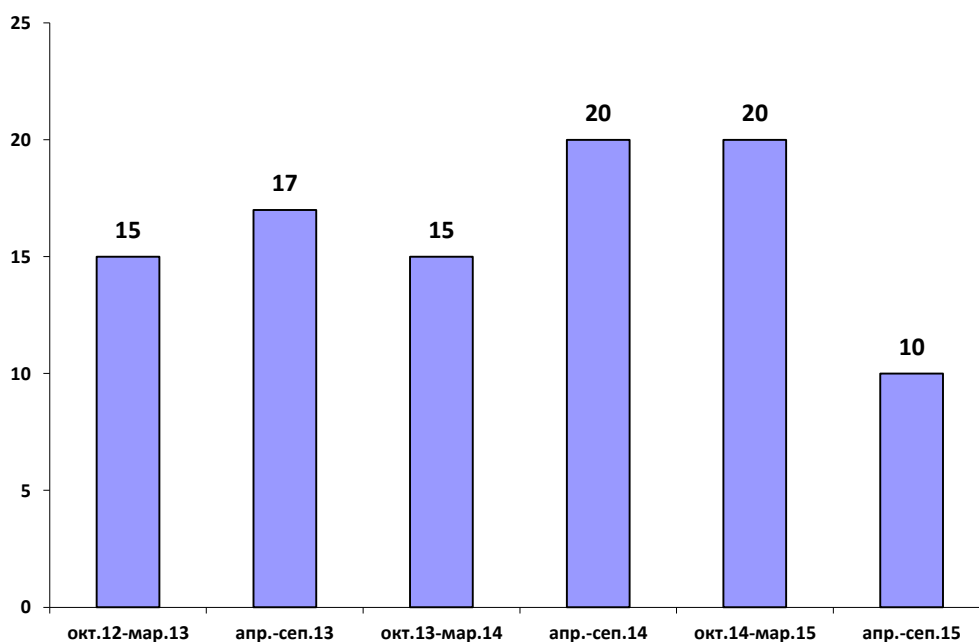
ПРОБЛЕМАТИЧНИ (НЕ)ПОНИШТУВАЊА НА ПОСТАПКИТЕ

Процентот на поништување на тендерите во мониторираниот период и примерок е намален под просекот, иако има примери и на проблематични (не)поништувања на постапки.

Поништувањето на тендерите кое во минатото анализирано шестмесечје се искачи дури на 20%, што беше пораст од 5 процентни поени во однос на претходниот период, во овој мониториран период изнесува само 10% (Слика 2).

Сепак, имајќи предвид дека има примери на постапки на кои немало ниту по еден понудувач сè до моментот на јавното отворање, а потоа за истите, наместо да се поништат како што обврзува законот, се склучиле договори за јавни набавки, произлегува дека процентот на поништени постапки повторно би се движел над 15%.

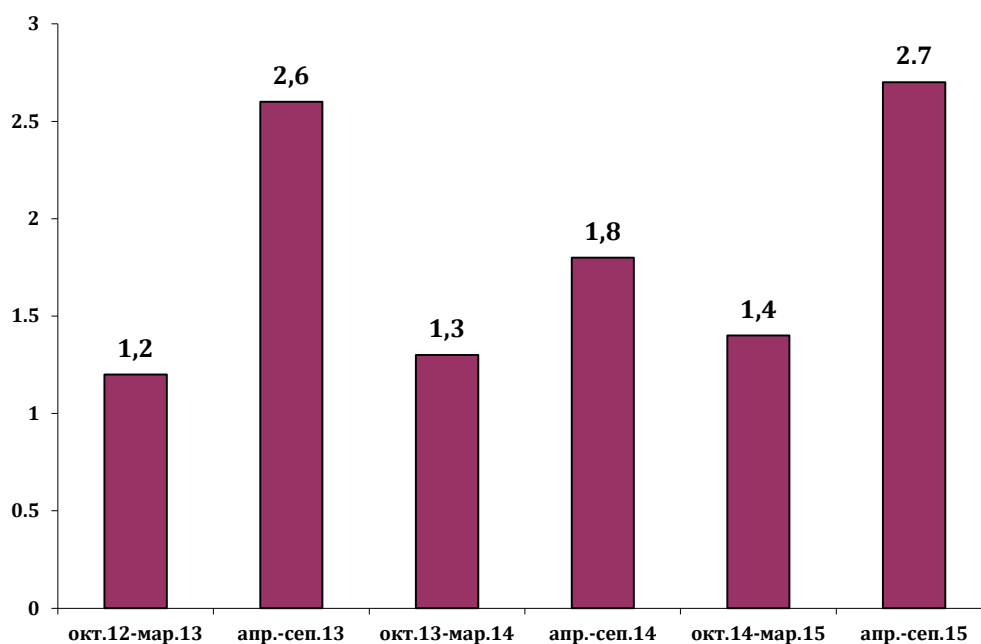
Слика 2. Процент на поништување на мониторираните тендери на локално ниво



Како и во другите шестмесечја, и во овој мониториран примерок и период главната причина за поништувањето на постапките се неповолните цени. Ова било причина за поништување во 50% од поништените постапки. Со по 25% учествуваат битните повреди на член 210 од Законот за јавните набавки и непредвидените промени во буџетот.

Инаку, во анализираниот период повторно се зголеми просечниот број понуди на поништените тендери од 1,4 во претходното шестмесечје на дури 2,7 (Слика 3). Ова е, секако, поврзано со видот на поништените постапки. Имено, три четвртини од поништените постапки се отворени, а една од нив дури е целосно спроведена и два месеци по донесувањето на одлуката за избор на најповолен понудувач е донесена нова одлука за поништување.

Слика 3. Просечен број понуди на поништените тендери



Инаку, карактеристично за овој мониториран примерок е што сите поништени постапки се специфични случаи во кои има и грешки на договорните органи.

Таков е примерот на поништувањето на отворената постапка за набавка на услуга за мобилна софтверска апликација за читање водомери со компјутерски систем од страна на едно локално комунално претпријатие. На огласот е поднесена една понуда чија цена била во рамките на проценетата вредност. Сепак, договорниот орган донел одлука за поништување на постапката бидејќи „бројот на кандидатите е понизок од минималниот број предвиден за постапките за доделување на договор за јавна набавка, согласно член 169 став 1 алинеја 1 од законот“. Ваквата одлука на договорниот орган е погрешна бидејќи станува збор за отворена постапка во која нема законско ограничување за бројот на кандидати, односно понуди, и во ваквата постапка, во случај кога има една понуда, ако понудувачот ги исполнува условите и роковите, односно ако неговата понуда е прифатлива, тогаш се поканува да поднесе конечна цена, односно ако сака да ја намали првобитната понуда. Ништо од ова не се случило на набавката од

примерот, туку е таа поништена според непостојна правна основа за овој вид на набавка. Но, тоа не е сè.

Иако ја поништил набавката, договорниот орган во Електронскиот систем за јавни набавки, во делот за документи, не го доставил известувањето за поништување на постапката, туку доставил известување за склучување договор за јавната набавка, и тоа не со понудувачот кој ја доставил единствената понуда на огласот, туку со сосема друг понудувач. Притоа, за набавката нема никакви информации дека на кој било од понудувачите им е испратена покана да достават конечна цена. Исто така, не станува збор ниту за нова постапка на преговарање без објавување оглас, туку за една иста постапка која прво е поништена, а потоа за истата е склучен договор со друг понудувач.

Друг е примерот со поништената постапка поради несоодветната цена, која истиот ден е повторена со нова проценета вредност идентична на понудата поради која постапката е поништена. На повторената постапка е добиена истата цена но од друг понудувач, и со него е склучен договорот.

Во следен пример, постапката е спроведена до самиот крај, сосе електронска аукција, и цели два месеци потоа е донесена одлука за поништување на постапката поради тоа што е констатирано дека настанале непредвидени промени во буџетот. Инаку, станува збор за постапка вредна 15.000.000 денари за изградба на нови автобуски постојки на едно јавно претпријатие, за која понудувачите, а и самиот договорен орган, потрошиле сериозни средства и време. Исто така, не е јасно зошто воопшто јавното претпријатие ја објавило и ја спровело постапката ако немало обезбедено доволно средства во буџетот, бидејќи не станува збор за обична и секојдневна набавка, туку за голема, обемна и набавка која се случува еднаш во неколку години.

Резултатите од мониторингот во овој дел од постапките нужно ја наметнуваат препораката за намалување на законските основи за поништување на постапките предвидени во Законот за јавните набавки.

Имајќи ја предвид меѓузависноста на неправилно одредената проценета вредност и поништувањето на постапките, и во овој контекст важи препораката дадена во делот за проценетата вредност за зголемување на капацитетите на луѓето што работат врз спроведувањето на јавните набавки или на самите државни институции за истражување на пазарот во насока на поправилно и попрецизно определување на проценетата вредност на набавките. Со тоа дополнително ќе се намали бројот на поништени постапки.

Постапки без понудувачи, а завршиле со склучување договор

Во мониторираниот примерок има и случаи на постапки за јавни набавки за кои законот налага да бидат поништени, бидејќи до моментот на јавното отворање на нив немало доставено ниту една понуда, но сепак, од документацијата за овие постапки станува јасно дека наместо одлука за поништување, донесена е одлука за избор на најповолна понуда.

Ваков пример е набавката на услугата за поправка и одржување на возила спроведена од едно локално јавно претпријатие, која е проблематична од повеќе аспекти.

Иако до отворањето на понудите немало пристигнато ниту една понуда, наместо да се поништи постапката, сепак е донесена одлука за избор на најповолна понуда со, како што стои во документацијата за тендерот, единствениот понудувач.

Во истиот тендер, договорниот орган не побарал согласност од Советот за барањата од техничката спецификација бидејќи станува збор за услуги за што не е предвидено да се бара согласност. Сепак, во доставените документи стои дека договорниот орган извршил примарно извршување на пазарот и добил потврди од пет економски оператори дека ги извршуваат услугите во согласност со барањата од техничката спецификација.

Договорниот орган не побарал ни согласност од Советот за критериуми за утврдување способност, бидејќи немало поставено такви услови. Сепак, од тендерската документација за оваа јавна набавка може да се види дека иако во делот за критериуми за утврдување на способност за понудувачите навистина нема поставено никаков услов, освен понудувачот да биде регистриран, само една страница претходно, во делот за `начин и рок на извршување на услугите` е поставен услов за којшто Државната комисија за жалби по јавни набавки се има произнесено дека е дискриминаторски. Станува збор за условот дека поправката на возилата задолжително треба да се изврши во сервисот на понудувачот што треба да е на оддалеченост од 2 километри од договорниот орган. Оваа постапка на договорниот орган е проблематична, прво, бидејќи иако формално нема поставено услови за учество на фирмите на тендерот во делот за услови, сепак вметнат е еден ваков ограничувачки услов и, второ, што ваквиот услов не е ставен во делот од тендерската документација каде што се наведуваат условите што треба да ги задоволат понудувачите, туку е ставен на друго, несоодветно место.

Од доставените документи од договорниот орган не може да се сфати дали во истражувањето на пазарот, односно во повратните потврди од економските оператори е добиена потврда дека го задоволуваат и овој услов, бидејќи во спротивно требало да се бара согласност од Советот за јавни набавки.

На крајот, згора на сè, договорниот орган нема доставено до ЕСЈН ни евиденција за склучените договори за набавките под 20.000 евра, што задолжително морал да го стори најдоцна до 31 јануари годинава, за набавките во втората половина од минатата година.

И следниот пример е сличен во делот на непоништување на постапката која законски морала да биде поништена. Станува збор за набавка на бетонски плочи за поплочување улици и тротоари од една општина. Иако до моментот на јавното отворање на понудите немало пристигнато ниедна понуда, на крајот, според известувањето за склучен договор, сепак е склучен договор со единствениот понудувач.

Имајќи ги предвид овие примери, се препорачува воведување дисциплински и прекршочни санкции за договорните органи за непочитување на одредбите од Законот за јавните набавки. И во двата погорни случаи се покажува дека законот е сериозно прекршен, а притоа не помогнале сегашните два механизми за кои законодавецот смета дека се контролни елементи во системот на јавни набавки – потребата од барање согласности за набавките од СЈН и можноста за поднесување жалба во која и да е фаза од постапката за јавна набавка. Обете можности се неприменливи не само во горенаведените случаи, туку и во многу други констатирани прекршувања на ЗЈН, особено во делот на непочитување на обврските за задолжително и навремено објавување на податоците за набавките на ЕСЈН.

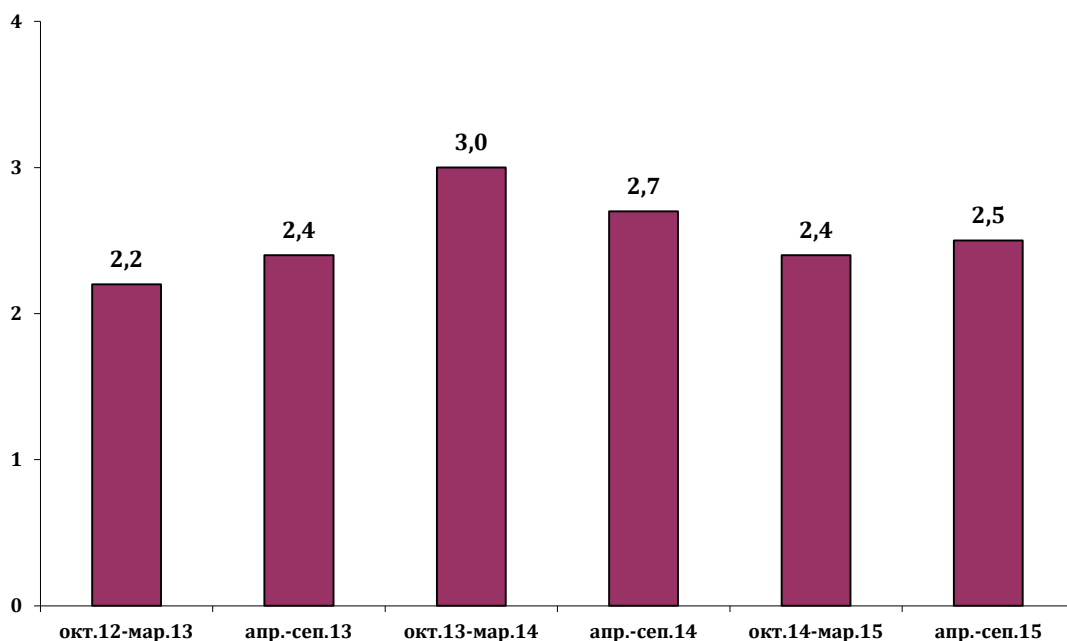
КОНКУРЕНЦИЈАТА НА ЛОКАЛНИТЕ ТЕНДЕРИ СЕ ЗАДРЖУВА НА ИСТОТО, НИСКО НИВО

Конкуренцијата на локалните тендери останува на истото, сè уште ниско ниво од просечно 2,5 понудувачи по тендер, а се намалува процентот на тендери без или само со еден понудувач.

Со минимален пораст од 0,1 процентен поен, конкуренцијата кај мониторираните тендери што ги спроведуваат институциите на локално ниво останува речиси непроменета од претходниот период и изнесува 2,5 понудувачи по тендер.

По порастот на конкуренцијата во првиот период од измените на ЗЈН, кога во задолжителните тендери се внесоа и т.н. мали набавки што кулминираше со рекордни просечно 3 понудувачи по тендер на крајот од 2013 и почетокот од 2014 година, во годините потоа се забележува намалување на просечниот број на понудувачи. Оттогаш наваму, нивото на конкуренција на мониторираните тендери се врати на нивото од пред три години (Слика 4).

Слика 4. Конкуренција во мониторираните тендери на локално ниво: Просечен број на понудувачи на тендерите



Конкуренцијата е уште помала ако се претстави според другите мерки за централна тенденција освен аритметичката средина, односно медијаната и модата.

Аритметичка средина: $100 : 40 = 2,5$ понудувачи.

Така, медијаната, односно средината од бројот на понудувачи подредени во растечки тренд, изнесува 2.

Распоред на бројот на понудувачи според растечки ред:

0 0 1 1 1 1 1 1 1 1 1 1 1 1 2 2 2 2 2 2 2 2 2 3 3 3 3 3 3 4 4 4 4 4 5 5 5 6 8

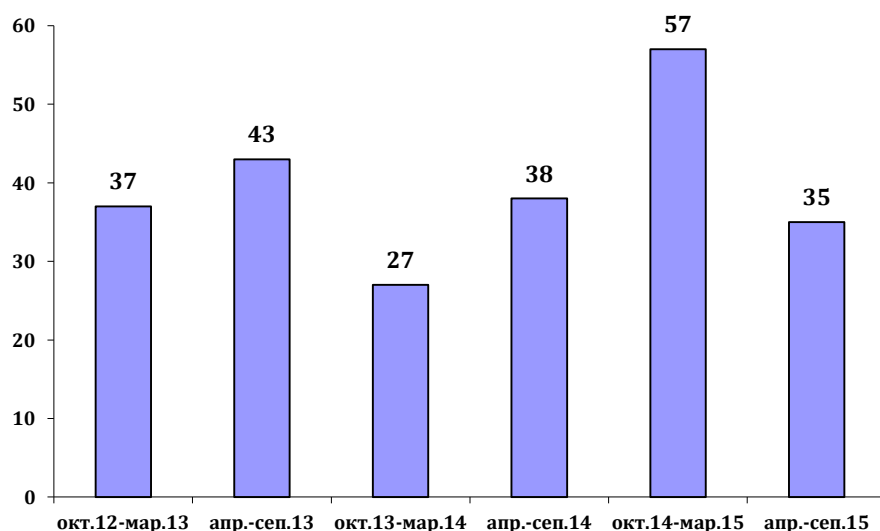
Медијана: 2 понудувачи (средина на низата: $2+2 = 4 : 2 = 2$).

Другата мерка, модата, односно бројот на понудувачи што се јавува најчесто, изнесува 1, бидејќи дури во 12 тендери имало по еден понудувач.

Мода: 1 понудувач (број на понудувачи што се јавува најчесто).

Нешто што е карактеристично да овој мониториран примерок е намалувањето на бројот на тендери на кои имало по еден или немало ниту еден понудувач. На 35% од тендерите во ова мониторирано шестмесечје имало една или ни една понуда. Ова е значително намалување во однос на претходниот период, иако претставува враќање во некоја просечна граница ако се мери според вредностите во изминатите периоди (Слика 5).

**Слика 5. Конкуренција во мониторираните тендери на локално ниво:
Процент на тендери со една или со ниту една понуда**



Кај конкуренцијата се препорачува конечно да се направи сериозна анализа на причините за намалувањето на конкуренцијата во јавните набавки и за сегашното многу ниско на конкуренција. Низ мониторингот на јавните набавки досега постојано се укажуваше на сите причини што доведуваат до ниската конкуренција, како и за можните промени и унапредувања на законот и на самиот систем на јавни набавки во насока на зголемување на конкуренцијата, што натаму нужно би водело кон зголемување на шансите за избор на поквалитетни и поисплатливи понуди во јавните набавки. Некои од нив се: укинување на законската обврска за барање согласност за набавките од СЈН; укинување на задолжителноста на е-аукциите за сите тендери; измена на законската одредба со која 'најниската цена' се определува како речиси единствен критериум за избор и враќање на можноста за примена и на критериумот 'економски најповолна понуда' онаму каде што е поефикасно и поцелисходно; зголемување на транспарентноста и особено на проактивното објавување подетални информации за тендерите наменети за граѓаните, а не само за учесниците во набавките; враќање на довербата на поголем број фирми за учество во јавните набавки; олеснување на жалбената постапка и овозможување поголем број незадоволни фирми лесно, брзо и евтино да можат да поднесат жалба; воведување контрола во процесот на спроведување на постапките за јавни набавки и др.

НА Е-АУКЦИИТЕ НАДДАВААТ САМО ПО ДВАЈЦА ПОНУДУВАЧИ

Додека процентот на мониторирани тендери во кои се одржала електронска аукција е во пораст споредено со минатиот период, просечниот број на фирми кои фактички учествувале со наддавање на самите е-аукции изнесува само 2.

Во овој мониториран примерок се забележува извесно зголемување на процентот на постапки за јавни набавки во кои се одржала електронска аукција, која инаку е задолжителна за секој тендер на кој има повеќе од еден учесник. За време на е-аукцијата, понудувачите се натпреваруваат во симнување на почетната најниска цена надолу и оној кој ќе даде најниска понуда, на крајот, го добива тендерот.

Но е-аукциите не се одржуваат во голем број тендери главно поради тоа што на нив има само по еден понудувач или поради поништување на постапките пред да се одржи е-аукцијата. Со неодржувањето на е-аукцијата се губат и шансите за намалување на почетните цени кои, по правило, се повисоки од реалните, оти фирмите сметаат на тоа дека во текот на е-аукцијата ќе дојде до намалување на цените и затоа во своите првични понуди нудат повисоки цени.

Ако во изминатиот период е-аукцијата се одржуваше само во половина од тендерите, во овој примерок е-аукцијата се одржала во дури 66% од мониторираните тендери. Ова претставува зголемување од повеќе од 10 проценти поени од просекот во изминатите години.

Што се однесува на ефектите од е-аукцијата, онаму каде што се одржала во просек е постигнато намалување на почетните цени за околу 20%. Сепак, оваа бројка има релативно значење бидејќи значи намалување во однос на почетните цени што ги понудиле самите фирми, а не во однос на проценетата вредност на набавките. Во многу постапки, почетните цени се поголеми од проценетата вредност и намалувањето за време на е-аукцијата всушност е за да се дојде до проценетата вредност на набавката или малку под неа, за да можат фирмите-учеснички да бидат сигурни дека цената ќе се вклопи во проценетата вредност и набавката нема да биде поништена поради повисока цена од планираната.

Од друга страна, пак, тешко е да се определи процентот на намалување на цените за време за е-аукциите во однос на проценетата вредност на набавките со што би се видела реалната заштеда во пари, бидејќи во многу набавки понудените цени се однесуваат на единица производ, услуга или работа, а проценетата вредност е дадена како вкупен износ за целата планирана набавка.

Она што се јавува како карактеристика особено во овој мониториран примерок е многу малиот број на фирми кои учествуваат со намалување на цените за време на електронските аукции. Додека на тендерите на кои се одржало е-аукција имало просечно по 3,4 понудувачи, на самите е-аукции всушност со наддавање на цените надолу се натпреварувале само просечно по 2,1 понудувач.

Во мониторираните тендери има најразлични примери. Во јавната набавка спроведена од едно локално јавно комунално претпријатие на транспортни услуги – превоз со камион кипер за една тура дневно за отстранување диви депонии, на е-аукцијата учествувале двајца понудувачи. Почетната цена била 200 денари. Во текот на е-аукцијата едниот понудувач ја спуштил цената за 1 денар, на 199 денари, а другиот уште за 1 денар, на 198 денари, и ја добил набавката.

Во друга набавка на работи за довршување на локален пат спроведена од една општина имало тројца понудувачи од кои само едниот, еднаш, ја намалил цената за време на е-аукцијата, и тоа за минималниот можен износ на намалување и – го добил тендерот. Вакви примери на само формално одржување на е-аукцијата има многу.

Од друга страна, има примери и на драстично намалување на цените за време на е-аукцијата, па дури и пример во кој понудувачот којшто понудил најниска цена за време на е-аукцијата потоа не сакал да го потпише договорот поради прениската цена со што заработил казна, односно негативна референца и исклучување од правото да учествува на тендери цела една година. Иако ваквите ситуации беа својствени особено во почетоците од воведувањето на обврската за задолжително спроведување на електронските аукции, сепак тоа се случува и денес, што зборува за недоволно познавање на правилата од страна на фирмите.

Во однос на тендерите на кои не се одржала електронска аукција, тие се или тендери што се поништени, или тендери на кои имало еден понудувач или, во текот на евалуацијата, останал само еден понудувач, поради што немало услови за одржување на е-аукција.

Во овие случаи – единствениот понудувач се поканува да поднесе т.н. конечна цена, односно ако сака да ја намали првично дадената понуда. Ваков случај имало во 34% од мониторираните тендери.

Исходот во најголем дел од тендерите на кои единствениот понудувач бил поканет да поднесе конечна цена е дека не била поднесена нова, намалена, цена односно понудувачот останал на својата првобитна понуда.

Поконкретно, во 77% од случаите не била поднесена нова намалена цена, а во 23% понудувачите решиле да поднесат намалена цена. Доминантно, понудувачите поднесуваат нова, намалена, цена само за да се вклопат во рамките

на проценетата вредност, за да бидат сигурни дека договорниот орган нема да ја поништи набавката поради тоа што понудената цена е повисока од планираната.

Имајќи го сево ова предвид, се препорачува надлежните институции конечно да преземат мерки за да извлечат најмногу од електронските аукции. Во таа насока, прво, тие не треба да бидат задолжителни за сите предмети на набавка, туку само за оние каде даваат најголеми резултати во намалување на цените. Ова вообичаено се однесува на производи со стандарден квалитет и производи чиј квалитет може добро, претходно да се опише, каде што потоа цената навистина ќе игра клучна улога. Второ, треба да се размисли за укинување на задолжителноста на е-аукциите, особено за малите набавки.

Како и да е, мора веднаш да се направи детална анализа за ефектите од задолжителноста на е-аукциите и идните законски измени да вклучат ревидирање и на ова решение во насока на постигнување што е можно поголема ефикасност во овој дел од системот на јавни набавки.