



**USAID**  
FROM THE AMERICAN PEOPLE



FOUNDATION ФОНДАЦИЈА  
OPEN ОТВОРЕНО  
SOCIETY ОПШТЕСТВО  
MACEDONIA МАКЕДОНИЈА

**10** Center for Civil Communications  
ГОДИНИ Центар за граѓански комуникации

# МОНИТОРИНГ НА ЈАВНИТЕ НАБАВКИ НА ЛОКАЛНО НИВО

## ИЗВЕШТАЈ БР. 7

ноември 2015 година

Издавач:

**Центар за граѓански комуникации**

Лектура:

**Татјана Б. Ефтимоска**

Ликовно-графичко обликување:

**Бригада дизајн**

Печати:

**Пропоинт**

Тираж:

**200 примероци**

Бесплатен/некомерцијален тираж

ЦИП

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**

<b>ВОВЕД: ЦЕЛИ И МЕТОДОЛОГИЈА .....</b>	<b>5</b>
<b>РЕЗИМЕ .....</b>	<b>7</b>
<b>ОПАГА И ОНАКА МАЛАТА КОНКУРЕНЦИЈА КАЈ ЛОКАЛНИТЕ ТЕНДЕРИ .....</b>	<b>8</b>
<b>ЗАДОЛЖИТЕЛНАТА НЕЗАДОЛЖИТЕЛНОСТ НА Е-АУКЦИЈАТА .....</b>	<b>17</b>
<b>ПОНИШТУВАЊЕТО НА ТЕНДЕРИТЕ – СТАБИЛНО ВИСОКО .....</b>	<b>20</b>
<b>ФИРМИТЕ ИМААТ САМО ДВА ДЕНА ЗА ДА ГИ ПОДГОТВАТ СВОИТЕ ПОНУДИ..</b>	<b>22</b>
<b>ПОВТОРНО ЗА ТРАНСПАРЕНТНОСТА И ЗА ОТЧЕТНОСТА .....</b>	<b>25</b>
<b>ЗАДОЦНЕТАТА НАПЛАТА – ПРОБЛЕМ ЗА ПОЛОВИНА ОД АНКЕТИРАНИТЕ ФИРМИ .....</b>	<b>28</b>

## 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 октомври 2014 година до 31 март 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 чиишто 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 формиран 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 десетгодишно 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

Ниската конкуренција кај тендерите на локално ниво и натаму се намалува, и покрај серијата законски измени во овој период коишто требаше да влијаат во спротивна насока и да го зголемат бројот на учесници во постапките за јавни набавки. На мониторираните тендери имаше просечно по 2,4 понудувачи, а дури на 57% од тендерите имаше ниедна или само една понуда.

Иако е законски задолжителна за сите тендери, е-аукција имало само во 53% од мониторираните постапки. Ниската конкуренција на тендерите и 'најниската цена' како единствен критериум само ќе го заоструваат проблемот со неодржувањето на електронските аукции, на кои би требало да се намалуваат првобитно понудените цени.

Процентот на поништување на мониторираните тендери се задржува на високо ниво од 20%, што е пораст во однос на претходните една до две години, кога изнесуваше околу 15%. И натаму главна причина за поништувањето останува да биде тоа што понудувачите понудиле понеповолни цени од оние што ги очекувал или ги планирал договорниот орган.

Во доминантен дел од мониторираните мали набавки со вредност до 5.000 евра, фирмите, всушност, имале само два дена за подготовка на своите понуди. Кај сите овие набавки, договорните органи се определиле за минималниот рок од пет дена, но тие се така објавени што прво, се губат по два дена за викенд, а ако се одземат и првиот ден кога тендерот се објавува и последниот кога вообичаено наутро е крајниот рок за поднесување на понудите, тогаш на фирмите им остануваат само два дена за да ги подготват своите понуди.

Иако 95% од институциите чишто тендери беа мониторирани одговорија на барањата за доставување информации, сепак не сите ги доставија сите барани информации. Најчесто недоставени документи се тие од спроведеното истражување на пазарот.

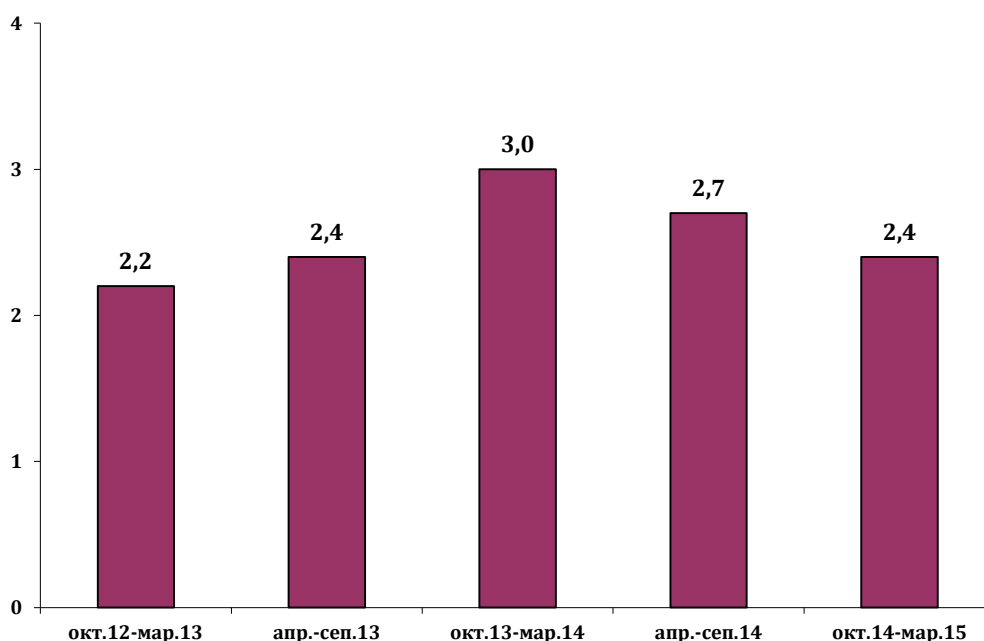
Несоодветноста на 'најниската цена' како единствен критериум за доделување на договорот и уривањето на цените како резултат на задолжителната е-аукција се двата најголеми проблеми со кои се соочуваат фирмите што учествуваат на тендерите на локално ниво. Повеќе од половината од анкетираниите фирми се соочуваат со проблемот на задоцнета наплата во јавните набавки.

## ОПАЃА И ОНАКА МАЛАТА КОНКУРЕНЦИЈА КАЈ ЛОКАЛНИТЕ ТЕНДЕРИ

Ниската конкуренција кај тендерите на локално ниво и натаму се намалува, и покрај серијата законски измени во овој период коишто требаше да влијаат во спротивна насока и да го зголемат бројот на учесници во постапките за јавни набавки. На мониторираните тендери имаше просечно по 2,4 понудувачи, а дури на 57% од тендерите имаше ниедна или само една понуда.

Конкуренцијата кај мониторираните тендери коишто се спроведени од институциите на локално ниво, исто како и оние спроведени од институциите на национално ниво, континуирано се намалува од 2013 година наваму. Само од март 2014 до март 2015 година, просечниот број на понуди на локалните тендери се намали од 3 на 2,4. Иако во меѓувреме се донесоа и почнаа да се применуваат серија законски измени коишто требаше да ја зголемат конкуренцијата, тоа не се случи. Нивото на конкуренција на мониторираните примероци, по рекордно високата граница од 3 понудувачи по тендер, сега се врати на нивото од пред две години (Слика 1).

**Слика 1. 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 просекот. Така, медијаната, односно средината од бројот на понудувачи подредени во растечки тренд, изнесува 1.

И другата мерка, модата, односно бројот на понудувачи што се јавува најчесто, изнесува исто така 1, бидејќи дури во 22 тендери имало по еден понудувач.

Распоред на бројот на понудувачи според растечки ред:

0 1 2 2 2 2 2 3 3 3 3 4 4 4 6 6 8 9 11

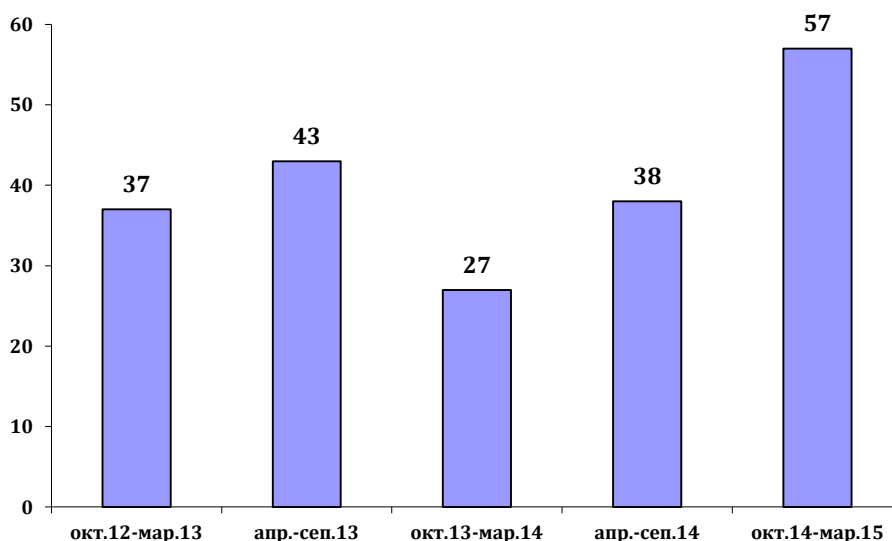
Аритметичка средина:  $96 : 40 = 2,4$  понудувачи.

Медијана: 1 понудувач (средина на низата:  $1+1 = 2 : 2 = 1$ ).

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

За намалувањето на конкуренцијата зборува и порастот на тендери на кои имало по еден или ниту еден понудувач. Во мониторираното шестмесечје, на дури 57% од тендерите имало една или ни една понуда. Вистинска конкуренција, ако може да се каже така, односно тендери со 3 и повеќе учесници имало на 30% од тендерите, а на преостанатите 13% имало по двајца понудувачи (Слика 2).

**Слика 2. Конкуренција во мониторираните тендери на локално ниво: Процент на тендери со една или со ниту една понуда**



Треба да се има предвид дека ваквите надолни движења кај конкуренцијата на локалните тендери се совпаѓаат со низата законски решенија кои се донесоа во меѓувреме, токму со цел да се поттикне конкуренцијата.

Имено, од почетокот на 2014 година почнаа да се применуваат две мерки кои особено можеа да влијаат врз конкуренцијата – задолжителното објавување на тендерската документација заедно со огласот за јавната набавка, што за фирмите значеше можност веднаш и бесплатно да ја симнат од Електронскиот систем за јавни набавки без да губат време и да плаќаат за тоа. Втората значајна измена од јануари 2014 година беше задолжителното објавување на проценетата вредност на набавката, со што фирмите можат подобро да ги планираат цените што ги нудат на тендерите.

Не помогнаа ни законските измени кои почнаа да се применуваат од мај 2014 година и со кои се вовеле новото тело Совет за јавни набавки и барањето согласност за набавките од страна на договорните органи пред воопшто да ги објават огласите, а за да се осигура дека нема да ја ограничат конкуренцијата со описот на она што сакаат да го набават и со условите што ги предвиделе, за фирмите да можат да учествуваат на нивните тендери.

По ваквите ефекти, останува препораката сериозно да се испитаат причините за сè уште ниската и дури и опаѓачка конкуренција во јавните набавки. Дел од нив може да бидат: неподготвеноста на фирмите толку брзо да се приспособуваат кон честите и нагли промени на регулативата во јавните набавки, тешкото враќање на изгубената доверба, задоцнетото плаќање, ниските цени што се постигнуваат, но и централизирањето на влијанието врз тендерите кај Советот за јавни набавки.

Интересна појава е што кај набавките каде што е извршено т.н. истражување на пазарот, со кое договорниот орган докажал дека за она што го бара и под тие услови на пазарот има доволно фирми, сепак се јавува само еден понудувач.

Ист е случајот и кај набавките каде што не се спроведува истражување на пазарот, но се добива согласност од Советот за јавни набавки дека планираната набавка не ја ограничува конкуренцијата.

Ова значи дека и истражувањето на пазарот и согласностите од Советот за јавни набавки се само формални и со ништо не ја поттикнуваат конкуренцијата. Односно, состојбата со ниската конкуренција ни малку не е подобрена со воведување на овие две дополнителни фази во целата процедура на набавките, кои чинат само повеќе време и пари.

Ова ја наметнува итната потреба од преиспитување на постоењето на Советот и на инструментот „претходна согласност“ како македонски уникум во светот.

## **ЗАДОЛЖИТЕЛНАТА НЕЗАДОЛЖИТЕЛНОСТ НА Е-АУКЦИЈАТА**

**Иако е законски задолжителна за сите тендери, е-аукција имало само во 53% од мониторираните постапки. Ниската конкуренција на тендерите и 'најниската цена' како единствен критериум само ќе го заоструваат проблемот со неодржувањето на електронските аукции, на кои би требало да се намалуваат првобитно понудените цени.**

Уште од воведувањето на задолжителната електронска аукција како последна фаза во постапката за јавна набавка во која понудувачите, ако се повеќе од еден, се натпреваруваат кој ќе поднесе пониска цена, процентот на тендери во кои всушност се спроведува е-аукција изнесува околу 50%. Така и во овој анализиран период, е-аукцијата се одржала само во 53% од тендерите. Другите тендери во кои не се одржала е-аукција или биле поништени, или немало услови за одржување аукција оти на тендерот имало само еден понудувач, односно останала само една прифатлива понуда.

Кога станува збор за електронските аукции, еве уште неколку бројки.

Вистинска конкуренција, со тројца и повеќе понудувачи и со намалување на цените за време на електронската аукција имало на 35% од мониторираните тендери.

Анализата на овие тендери покажува дека, речиси по правило, колку што е поголем бројот на учесници на електронската аукција, толку е поголем натпреварот за намалување на цените. Соодветно на тоа, толку е и поголем процентот на намалување на цените за време на аукциите.

Така, во мониторираниот примерок, рекордно намалување на цените за време на е-аукцијата од дури 44% од почетната цена имало на јавна набавка на која учествувале, исто така, рекордни 11 фирми-понудувачи. Следни се две набавки на кои намалувањето на цените постигнато на е-аукциите изнесувало 37%, а бројот на учесници на едната набавка бил 9, а на другата 8. И следното намалување од 27% било на набавка на која учествувале 5 понудувачи.

Наспроти ова, на електронските аукции на кои не се постигнало никакво намалување или, пак, имало најмало намалување на цените, се оние со најмал број понудувачи. Така, сите јавни набавки на кои немало намалување, односно ниту еден од учесниците не учествувал на е-аукцијата, биле само со по двајца понудувачи.

Во оваа смисла, и во овие мониторираните тендери се повторува правилото за предмети на набавка за кои речиси секогаш има голема конкуренција и на електронските аукции се постигнуваат најголеми намалувања на цените. Во овој мониториран примерок тоа се набавките на компјутерска опрема и потрошен материјал како тонери, на пример, и помали градежно-занаетчиски работи како промена на покрив, санација на делови од објекти, крпење улици, изградба на помали паркинзи и сл.

Имајќи го сето ова предвид, им се препорачува на договорните органи да ги вложат сите можни напори за да обезбедат максимален број понудувачи на јавните набавки бидејќи само на тој начин задолжителната електронска аукција ја добива својата смисла.

Натаму, бидејќи сите досегашни анализи покажуваат дека е-аукцијата има смисла и се исплатува само кај одреден вид предмети на набавка (оние со стандарден квалитет), надлежните институции треба конечно да изработат список на предмети на набавка за кои аукцијата ќе биде задолжителна. За сите други предмети на набавка, одржувањето на е-аукцијата треба да биде оставена како опција за која ќе решаваат договорните органи, како што впрочем наложуваат и директивите на ЕУ за јавни набавки.

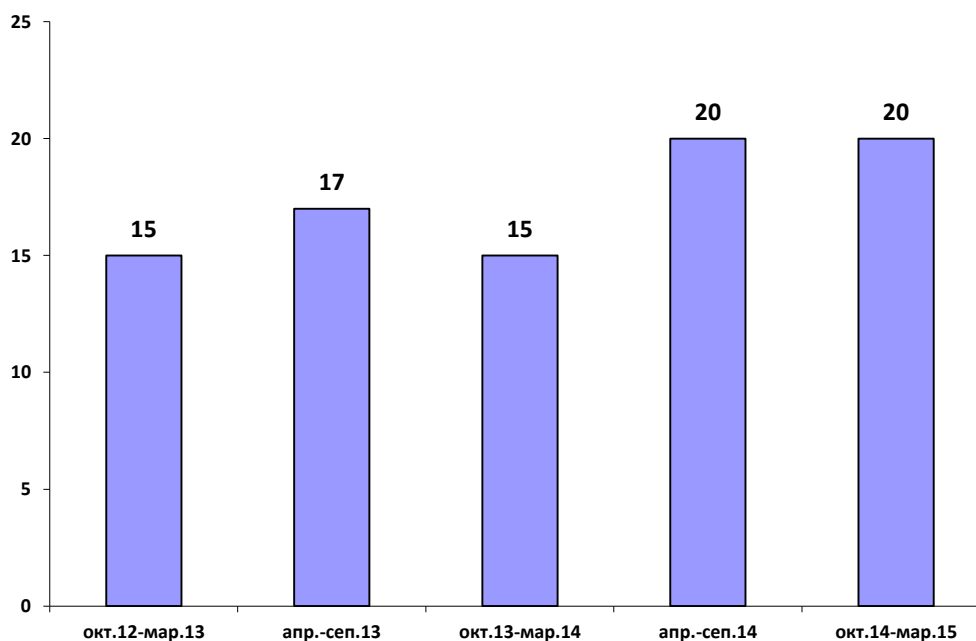
Во меѓувреме, останува и проблемот со неможноста за прецизна проценка на ефектот на е-аукциите кај набавките каде што проценетата вредност, односно парите што договорниот орган ги предвидел за набавката се искажани во вкупна вредност за таа набавка, а во спецификацијата се бараат понуди само за единица вредност. Потоа, кога по е-аукцијата ќе се добие одредена цена, договорот повторно се случува на истата вкупна вредност, без оглед на постигнатата поединечна цена и количината што е вистински потребна. На пример, кога се набавува услуга за печатење на општинско списание. Проценетата вредност за набавката е 1.000.000 денари. Од фирмите-понудувачи се бараат понуди за еден примерок или за едно издание во одреден број примероци. На крајот, без оглед на постигнатата поединечна цена, договорот повторно се склучува на вкупниот планиран износ. Останува нејасно зошто договорните органи во вакви случаи соодветно не ја намалуваат и вкупната вредност на договорот, ако знаат колкава количина им била потребна.

## ПОНИШТУВАЊЕТО НА ТЕНДЕРИТЕ – СТАБИЛНО ВИСОКО

Процентот на поништување на мониторираните тендери се задржува на високо ниво од 20%, што е пораст во однос на претходните една до две години, кога изнесуваше околу 15%. И натаму главна причина за поништувањето останува да биде тоа што понудувачите понудиле понеповолни цени од оние што ги очекувал или ги планирал договорниот орган.

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, и во овој мониториран период изнесува 20% (Слика 3).

**Слика 3. Процент на поништување на мониторираните тендери на локално ниво**



И во ова шестмесечје, останува иста главната причина за поништување на тендерите – неповолната цена. Ова значи дека понудувачите и по електронската аукција (ако се двајца или повеќе) или по поднесувањето на конечната цена (ако е еден) понудиле цени што се повисоки од оние што договорниот орган ги испланирал, односно ги предвидел со проценетата вредност на набавката. Во дури 61% од поништените постапки, причина била понеповолната цена. И овој

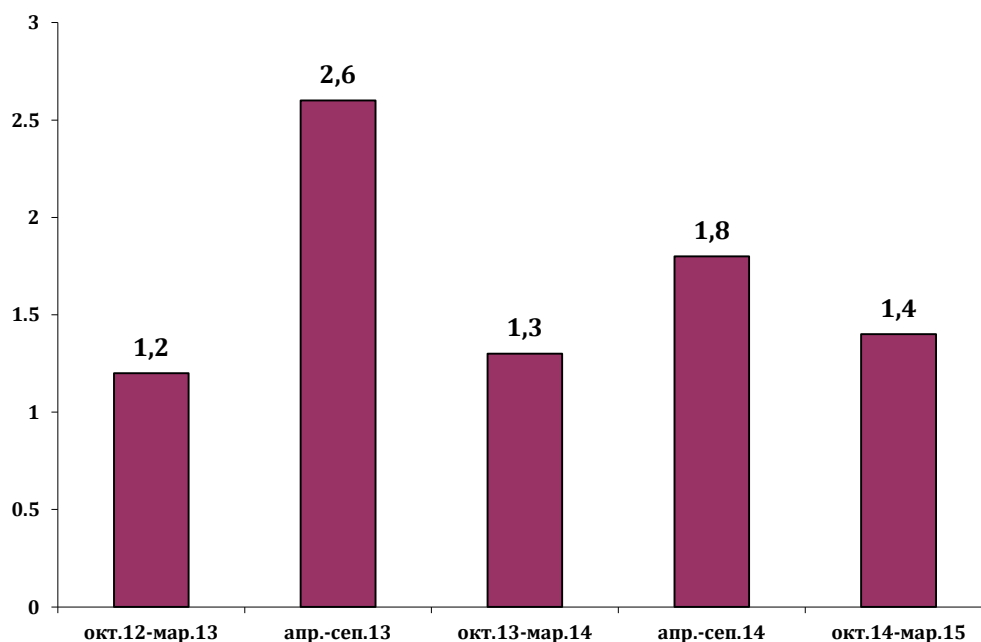
процент останува речиси идентичен со минатото анализирано шестмесечје, кога понеповолните цени учествувале со 62% меѓу причините за поништување на постапките.

Некогашната најчеста основа за поништување на тендерите – немањето ни една понуда, сега била причина за поништување во 31% од поништените постапки.

Од другите причини, со незначителни проценти учествуваат поништување поради битни повреди на член 210 од Законот за јавните набавки (4%), неочекувани промени во буџетот (2%) и поништување од страна на Државната комисија по жалби за јавни набавки (2%).

Инаку, во анализираниот период се намали и просечниот број понуди на поништените тендери. Ако само пред две години овој број изнесуваше 2,6, а во минатото шестмесечје 1,8, сега просечно по 1,4 фирми доставиле понуди на поништените постапки за јавни набавки (Слика 4).

**Слика 4. Просечен број понуди на поништените тендери**



Имајќи предвид дека веќе една година процентот на поништени тендери повторно се задржува на високите 20%, се чини дека е крајно време да се преземат посериозни и добро смислени чекори во оваа насока.

Ова дотолку повеќе што некои досегашни решенија против честите поништувања имаа само краткотрајни ефекти или, пак, ги намалија поништувањата според една основа, а ги зголемија според друга.

Како генерална останува препораката за намалување на основите за поништување на една постапка за јавна набавка предвидени во Законот за јавните набавки. Освен тоа, неопходно е да се направи анализа за да се испита врската и меѓусебната зависност меѓу начинот на утврдување на проценетата вредност на набавките и нивното поништување. Ова од едноставна причина што се совпаѓа времето на јавно објавување на проценетата вредност со зголемувањето на поништувањата на постапките како резултат на добиените неповолни цени. Во оваа насока треба да се вложат напори за зголемување на знаењата на луѓето што ги одредуваат проценетите вредности заради нивно поправилно пресметување.

### **Поништувањето – најлесно решение кога „планот“ нема да успее**

И во овој мониториран примерок не изостануваат примери на апсурдни постапки и одлуки на договорните органи коишто зборуваат за недоволно познавање, непочитување и кршење на законските одредби.

Станува збор за набавка на сметководствени и консултантски услуги од страна на локално јавно комунално претпријатие. На огласот со проценета вредност за едногодишни сметководствени услуги од 300.000 денари без ДДВ, се јавува еден понудувач, чијашто понуда е 25.000 месечно, или 300.000 годишно, без ДДВ.

Кога на тендерот има еден понудувач, не се одржува електронска аукција, туку тој понудувач се поканува да поднесе конечна цена, односно (ако сака) да ја намали првично понудената цена. Во случајов, понудувачот, веројатно бидејќи неговата понуда се вклопувала во проценетата вредност на набавката, не ја намалил понудата, односно не понудил нова, намалена цена.

Договорниот орган ја поништил набавката со следново образложение: „поради тоа што е пристигната само една понуда и истата не поднесе конечна цена“. Ваква основа за поништување на постапката за јавна набавка во ЗЈН не постои и комисијата што ја донела, во случајов, постапила спротивно од законот.

За апсурдот да биде уште поголем, наспроти ваквата причина за поништување наведена во официјалниот документ (решението), во известувањето за поништување на постапката доставено до ЕСЈН, како причина за поништување на постапката, договорниот орган навел дека „настанале непредвидени промени во буџетот на договорниот орган“.

Случајов, кој не е редок, отвора и серија други дилеми и укажува на проблемите што ги носи отсуството на контролата во набавките. Единствената шанса за контрола која постои во моментот, а тоа е поднесување жалба од фирмата до ДКЖЈН, овде не се случила. За набавката од 300.000 денари, фирмата решила да не го искористи своето право да поднесе жалба која би ја чинела 6.100 денари. И кога фирмата не поднесува жалба, а се случуваат вакви неправилности, нема никаков друг контролен механизам во јавните набавки со што прво, би се спречиле прекршувања на законот, а второ, би се заштитиле особено малите и микропретпријатија од своеволното однесување на договорните органи.

### **Како да се обезбеди набавка на квалитетни производи, онаму каде што е тоа потребно?**

Меѓу поништените набавки, внимание предизвикува и единствената набавка поништена со одлука на Државната комисија за жалби по јавните набавки (ДКЖЈН). Станува збор за набавка на месо и риба за потребите на една скопска градинка. Договорниот орган побарал и добил претходна согласност од Советот за јавни набавки за одредбите за техничка и професионална способност содржани во тендерската документација. Сепак, еден од двајцата понудувачи се жалел кај ДКЖЈН за две одредби од тендерската документација, а Комисијата ја уважила жалбата и ја поништила постапката.

Имено, спорни за тој понудувач и за комисијата се два услови поставени од градинката – објектот од којшто ќе се купува месото да има минимум три влезы (за вработените, за сировината и за купувачите) и понудувачите да достават доказ дека вработените имаат обука за хигиена на храна издаден од Агенцијата за храна и ветеринарство. И за двете одредби, градинката наведува дека се предвидени во важечките правилници за условите за чување и одржување храна. Градинката исто така наведува дека и Советот за јавни набавки дал согласност за овие услови.

ДКЖЈН ги прифаќа жалбените наводи на понудувачот дека прво, во споменатите правилници нема дециден услов за три различни влезы и второ, дека и други органи спроведуваат обуки за хигиена на храна, а не само споменатата институција. Притоа не се прифатени објаснувањата на градинката, особено за барањето за различни влезы за сировината, вработените и купувачите која се повикува на одредбите од правилникот, а за да се спречи контаминација на храната. Градинката наведува дека вакви посебни мерки бара поради тоа што храната е наменета за деца до пет години. Исто така, градинката наведува дека пред да ја состави тендерската документација, за време на истражувањето на пазарот, посетила и сликала дури десет вакви месарници кои се придржувале кон бараните критериуми наведени во правилникот. Како и да е, ДКЖЈН смета дека двата поставени услови се спротивни на членот 2 од Законот за јавните набавки,



каде што е наведено дека со законот особено се обезбедува конкуренцијата меѓу економските оператори, еднаков третман и недискриминација, транспарентност и интегритет во процесот на доделување на договори за јавни набавки и рационално и ефикасно искористување на средствата во постапките за јавни набавки.

Не навлегувајќи во објаснувањата на договорниот орган (градинката), на економскиот оператор (фирмата што се жалела) и во решението на ДКЖЈН, овој пример од практиката зборува доволно за некои апсурдни ситуации во системот на јавни набавки. Зошто се истражувањата на пазарот и докажувањата дека тој ги има потребниот број понудувачи соодветно на вредноста на набавката (четири, пет или шест) и згора на тоа, и добиената согласност од Советот за јавни набавки, кога набавката повторно може да „падне“ како дискриминаторска? Како, во услови на најниска цена како единствен критериум и на задолжителна е-аукција, плус и на ограничени можности за поставување дополнителни услови – еден договорен орган може да осигура каков-таков квалитет на она што го набавува? Треба ли сите набавки во земјава да се третираат исто – од хартија за печатење, преку храна за децата во градинките и лекови за болниците, до службени автомобили и градежни работи? Кога во одредена дејност постојат разни подзаконски акти, како правилници и сл., до колкав степен нивното постоење и важност треба да се земаат предвид при спроведување на јавните набавки и има ли законот за јавни набавки супериорна важност пред тие акти?

Сиве овие дилеми произлезени од практиката на јавните набавки во Македонија заслужуваат посебно внимание, третман и решенија за да се осигура дека преку набавките навистина ќе се добие најдобрата вредност за потрошените пари, принцип чие остварување во Македонија, во сегашната поставеност на системот на јавни набавки, многу тешко се остварува во практиката.

Во овој контекст, особено треба да се најдат начини да се гарантира одреден квалитет при набавката на производи кои се од почувствителен карактер, како храна, лекови, и сл. Како што е поставен системот сега, речиси да нема разлика дали една градинка, на пример, купува средства за хигиена или храна за децата, од аспект на механизмите што ѝ стојат на располагање за гарантирање на квалитетот на производите. Дури и кај средствата за хигиена, на пример, нема можности една градинка да набави поквалитетни производи кои ќе гарантираат поголема заштита на децата. Ова е резултат на комбинираното дејство на серија законски одредби. Прво, основен критериум за избор е најниската цена. Второ, со задолжителната е-аукција за сите набавки, понудувачите дополнително ги намалуваат цените и до несфатливи граници за да го добијат тендерот. Трето, за да избегнат барање согласност од Советот, договорните органи не поставуваат никакви дополнителни услови за гарантирање на квалитетот. Четврто, неодамна се укина и законската одредба со која од понудувачите можеше да се бараат и мостри за она што го нудат. Иако не е забрането, сепак, мнозинството од луѓето

кои ги спроведуваат набавките сметаат дека штом ова го нема во законот ни како можност, не смеат повеќе да бараат мостри. Како резултат на сево ова, навистина се ограничени можностите на договорните органи, онаму каде што треба и е важно да осигураат некаков квалитет на производите и услугите што ги набавуваат.

### **Делење на тендерите до апсурд**

Особено интересен, а поврзан со поништувањата на набавките, е примерот од една мониторирана набавка за новогодишно украсување на една општина. Набавката се состоела од три делови, односно лотови. Првиот е за набавка на новогодишни украси, вториот е за изнајмување возило со корпа за монтажа и демонтажа на украсите и третиот за изнајмување на украси со монтажа и демонтажа.

Интересно е што за првиот дел – набавка на украси е избран понудувач, но не и за вториот дел – изнајмување на возило за монтажа на тие украси. Овој дел од набавката е поништен оти не се јавил ниту еден понудувач. Исто така, договор е склучен и за третиот дел – изнајмување украси и нивна монтажа. Бидејќи општината склучила договор за купување украси, но пропаднал тендерот за изнајмување возило за нивна монтажа, логично е поништениот тендер да се повтори оти во спротивно ќе нема како да се постават набавените украси. Тоа и се случило. Иако и во повторената постапка биле поставени истите услови за учество – доказ дека се поседува такво специјално возило со корпа со кое може да се работи на височина од минимум 10 метри и еден вработен којшто ќе ракува со возилото, на повторениот тендер објавен истиот ден на поништувањето на првиот тендер се јавиле дури двајца понудувачи и конечно, неколку денови пред новата година, се склучил договор и за овој дел од набавката. Бидејќи предмет на мониторинг беше само првиот тендер, а не и вториот, повторен тендер, не е познато што се случило за на првиот тендер, при истиот предмет на набавка и истите услови, да не се јави ниеден понудувач, а на вториот, само неколку дена подоцна, да се јават дури двајца.

За истата набавка, договорниот орган побарал и добил согласност од Советот за јавни набавки. Иако две од трите ангажирани стручни лица биле децидно против давањето согласност, сепак, Советот го прифатил мислењето на третото стручно лице и ја дал потребната согласност. Не е познато дали договорниот орган побарал и добил согласност за повторениот дел од постапката. Но имајќи предвид дека новиот оглас за поништениот дел од првата набавка е објавен истиот ден кога набавката е поништена, логично е да се заклучи дека нова согласност не била побарана. Иако е нормално, кога еднаш ќе се добие согласност, таа да не се бара по вторпат ако не се промени ништо од тендерската

документација, сепак, според тогашните одредби од законот, согласност морала да се побара.

## **ФИРМИТЕ ИМААТ САМО ДВА ДЕНА ЗА ДА ГИ ПОДГОТВАТ СВОИТЕ ПОНУДИ**

**Во доминантен дел од мониторираните мали набавки со вредност до 5.000 евра, фирмите всушност имале само два дена за подготовка на своите понуди. Кај сите овие набавки, договорните органи се определиле за минималниот рок од пет дена, но тие се така објавени што прво, се губат по два дена за викенд, а ако се одземат и првиот ден, кога се објавува тендерот, и последниот, кога вообичаено наутро е крајниот рок за поднесување на понудите, тогаш на фирмите им остануваат само два дена за да ги подготват своите понуди. И речиси половина од тендерите со рок од десет дена се објавени така што опфаќаат дури два викенда, односно четири неработни денови. Без првиот и последниот ден, кај овие тендери преостануваат само пет дена за подготовка на понудите.**

И покрај бројните препораки за определување на разумни рокови за фирмите да можат да ги подготват своите понуди, сите мониторирани тендери со т.н. мала вредност, односно од 500 до 5.000 евра – договорните органи ги објавиле така што во рокот се опфатени и два дена од викендот. Освен тие два дена, по правило се изгубени и првиот ден, кога се објавува огласот, оти на фирмите им треба време да ги најдат и да ги разгледаат објавените огласи, и последниот ден, бидејќи по правило крајниот рок за поднесување на понудите е претпладне. Тоа значи дека од петте денови од рокот, четири се загубени и на фирмите им остануваат само два цели работни дена за подготовка на понудите.

Притоа, тоа што станува збор за т.н. мали набавки, не значи дека предметот на набавка и спецификациите се секогаш едноставни. Еве што сè барале договорните органи во мониторираните тендери за кои на фирмите им оставиле само два дена за подготовка, со што се доведува во прашање нивната искрена намера да добијат повеќе и подобри понуди за да можат да ја изберат најдобрата, најквалитетната и најисплатливата.

Во набавка на компјутери за потребите на едно локално училиште се бараат следниве производи, кои оној што ќе победи на тендерот ќе мора да ги испорача во рок од само три дена под потпишувањето на договорот:

- 2 компјутери (MB G31 RAID, CU Q8200, RAM 2 x 2GB DDR2, HDD 2 x 500GB, ODD DVDRW, CASE Haier Case + 400W Real PSU);
- 6 PCI Card X550;
- 32 монитори (15" LCD HL 1510W) и

- 30 Thin Client XD2.

Како што може да се претпостави, на оваа набавка имало само еден понудувач и таа се спровела експресно:

- Отворање на понудите: 17.11.2014 год.
- Донесување одлука за избор: 18.11.2014 год.
- Склучување договор: 21.11.2014 год.
- Рок за испорака: 24.11.2014 год.

Во друга набавка на училиштен и канцелариски мебел, исто така локално основно училиште ги барало следниве, многу прецизни работи, а оставило само два дена за подготовка на заинтересираните понудувачи:

- 23 училишни клупи (компјутерска маса 136\*60, изработена од челична конструкција со профил 40\*30 електростатички бојадисана и заштитена со пластичен чеп, плотната е изработена од оплеменета иверка со дебелина 18мм странично заштитена со АБС лента);
- 3 наставнички катедри (дим.130\*60\*75, изработена од метална конструкција со профил 25\*25\*1,5 електростатички бојадисана, заштитена со гумиран чеп, изработена од оплеменета иверка 18 мм странично заштитена со АБС лента);
- 25 гардеробери (димензии (ш в д) – 900 мм1800мм516мм, материјал за изработка – оплеменета иверка со дрвен декор, изработениот гардеробер е од оплеменета иверка со дрвен декор, кантирана со соодветна АБС лента со дадените димензии и треба да е поставен на ногарки; гардероберот да има две врати, на едната врата да има монтирано брава и метални рачки на двете врати; внатре да е преграден вертикално на средина, во левиот дел да има измонтирано четири прегради, а десно да се измонтирани по две полици и метален држач со цевка; заднината да е од истиот материјал);
- 1 шкаф (од оплеменета иверка 16мм и врати од иверка со АБС трака; шкафот да има четири вратички во долниот дел со полица за дневници и две врати во горниот дел со прегради за 16 дневници димензии 150x100x40 цм).

Трет пример е набавката на една општина на компјутерска галантерија и принтери, која бара понуди за единечни цени за следниве производи:

- Тастатури (usb приклучок, Features: Plug and play USB);
- Маус (usb приклучок, Features: Plug and play USB);

- Слушалки со микрофон (Comfort Fit Stereo Backphone, Microphone In-Line Design, Impedance: 32 ohms Microphone Sensitivity: -58db ◆ db, Input Plug: 3.5 mm stereo, се користат за конференциски преведувачки систем во делот на корисници, во однос на тоа ова се минималните побарувања);
- Слушалки без микрофон (Sensitivity: 104 dB Speaker diameter: 40 mm Maximum power, input: 100 mW Impedance: 32, Ohm Connectivity Cable length: 3 m, Input Plug: 3.5 mm stereo, се користат за конференциски преведувачки систем во делот на преведувачи, во однос на тоа ова се минималните побарувања);
- Кабел за приклучок на принтер со компјутер (usb приклучок стандард); UPS Amperes Power, Microprocessor controlled Line, Interactive Technology with voltage regulation system (AVR Boost & Buck) RJ11/45 connectors, (Tel/Fax/Modem protection), Cold start feature if no power supply, Ups automatic restart when mains power restored, Automatic battery charge when UPS OFF energy saving functions audible alarms, да има гарантен рок од најмалку една година);
- HDMI Cables 1.5 meters long;
- Принтер ласер црно-бел, Print speed black (normal, A4) Up to 18 ppm, Up to 600 x 600 x 2 dpi, Category Professional;
- Принтер инкџет боја, Printing Resolution 5,760 x 1,440 dpi, Category Professional, PAPER Number of paper trays 2, Paper Formats A3, A4, A5, A6, B5, C6.

Следен пример на набавка во која се оставени два дена за подготовка е за набавка на услугата за организирање на патување со превоз и две ноќевања со појадок и вечера во Истанбул, Турција, за вработените и советниците во една општина.

Во друга набавка, на локално јавно претпријатие, за услугата ископ се бара:

- машински ископ на земја со ровокопач,
- машински ископ на земја со мини багер,
- машинско дупчење под асфалт,
- машинско сечење на асфалт-бетон,
- прекоп преку пат со затрупување,
- валјак мазен едноосовински за асфалт,
- набивање со вибро-жаба,

- набивање со вибро-плоча,
- компресор со пикамер за кршење,
- пнеуматски пикамер за компресор,
- приколка за транспорт на мини багер и
- камион со грајфер дигалка.

Вакви примери на набавки кои опфаќаат дури два викенда има и кај набавките од 5.000 до 20.000 евра, каде што рокот е десет дена.

Во една таква набавка на инвентар за опремување на основно училиште, општината ги бара следниве производи со многу прецизни описи на димензиите, изгледот, составот, бојата и сл.

- 96 училишни клупи,
- 200 ученички столчиња,
- 24 клупи за првачиња,
- 48 ученички столчиња за првачиња,
- 22 катедри за кабинет,
- 22 наставнички столчиња за катедра,
- 1 работно биро за директор,
- 1 конференциска маса кај директор,
- 1 стол за директор,
- 1 административна комода со три крила,
- 1 административна комода со две крила,
- 1 подвижна касета со три фиоки,
- 5 дактило-работен стол за канцеларии,
- 4 затворен ормар четирикрилен,
- И орман за дневници со четири крила,
- 22 зелени табли.

Еве пример за тоа колку детално се опишани предметите на набавка. За училишните клупи, на пример, се бара да бидат изработени од горната страна со високо пресуван ламинат HPL со д - 0.8 мм лепен на еднострано оплеменет

медијапан MDF со меламинска фолија со д - 18 мм. Ламинатот треба да е трослоен со зајакната отпорност на механичко гребење, топлотна отпорност и антибактериска заштита (може и во боја); полица под плотна со д - 126/36/15 см. Рабови обработени од профилиран буков масив, завршно обработени со полиуретански лак, ламинатот задолжително да го прекрие спојот на материјалите (медијапан и дрвена лајсна). Полица од оплеменета иверка со д - 16 мм кантиран со абс. Конструкција: Челичен профил 30/ 40 мм дебелина на сид 2 мм завршно електростатски фарбано во црна боја со нивелатори.

Имајќи го сево ова предвид, им се препорачува на договорните органи да определуваат разумни рокови при набавките, а не секогаш минималните законски. Во случај на малите набавки, минималниот рок е пет дена, но ретко овие набавки се објавуваат во понеделник, за понудувачите да имаат барем три цели работни дена за подготовка на своите понуди.

Разумен рок би значело да им се даде на фирмите доволно време за подготовка на понудите, соодветно на предметот на набавка и на бараните технички спецификации. Во случај кога огласот се објавува така што во него влегуваат и два дена од викендот, разумен рок би значело плус два дена од минималниот рок од пет дена, односно седум дена, за да се надополни загубата на деновите од викендот.

Во случај со набавките до 20.000 евра, каде што минималниот рок е десет дена, разумен рок исто така значи доволно време за подготовка на тендерот. Ако во тие десет дена има два викенда, односно загуба на дури четири работни денови, разумен рок би значел 12 и повеќе денови, за да се надоместат неработните.

Мониторингот на јавните набавки покажува дека за разлика од малите набавки каде што рокот од пет дена во најголем број од случаите опфаќа и два дена од викендот, кај набавките до 20.000 евра почесто се определуваат рокови подолги од минималните десет дена.



## ПОВТОРНО ЗА ТРАНСПАРЕНТНОСТА И ОТЧЕТНОСТА

**Иако 95% од институциите чиишто тендери беа мониторирани одговорија на барањата за доставување информации, сепак не сите ги доставија сите барани информации. Најчесто недоставени документи се тие од спроведеното истражување на пазарот.**

Само за две од сите 40 мониторирани постапки, договорните органи не ги доставија барањата за слободен пристап до информации од јавен карактер. Сите други институции одговорија на барањата и доставија најголем број од бараните информации.

Она што е карактеристично за овој мониториран примерок е што на институциите им требаше многу подолго време за одговор на барањата, подолго не само од законскиот рок, туку и од досегашната вообичаена практика. За потсетување, имателот на информацијата е должен веднаш да одговори на барањето, а најдоцна во рок од 30 дена (или 40 ако на договорниот орган му треба повеќе време за одговор).

Сè уште постои голема невоедначеност меѓу институциите во однос на документите што ги доставуваат. Од овој аспект, тие може да се групираат во три групи. Најголемата група ја сочинуваат институциите кои ги доставуваат само бараните информации. Друга група институции доставуваат дел од бараните информации изоставајќи по некој документ, според сопствено наоѓање. Документи кои најчесто се изоставаат се оние поврзани со истражувањето на пазарот. Третата група, пак, ја сочинуваат институциите кои за набавката за која се бараат одредени информации ги доставуваат сите документи поврзани со таа набавка, без оглед дали се побарани или не. Меѓу тие документи кои не се барани, а овие институции ги доставуваат, се копии од склучените договори за јавни набавки, документи за реализацијата на договорите, и сл.

Кога станува збор за отчетноста, пак, повторно се забележуваат примери во кои институциите не ги почитуваат или ги изигруваат законските одредби со кои се гарантира барем минимум отчетност.

Така, кај набавка на една помала општина, одлуката за избор на најповолна понуда се состои само од една реченица: „За најповолен понудувач избрана е фирмата xxx“. Одлуката нема никакво дополнително објаснување за изборот. Она што исто така е спорно, а што е чест случај кај многу договорни органи, е што и одлуката и едната реченица на одлуката велат „избор на најповолен понудувач“. Законот за јавните набавки и целата процедура предвидена во него се такви што во суштината го ставаат изборот на 'најповолната понуда', а не на 'најповолниот

понудувач'. Поентата е да се избере најдобрата понуда, без разлика од кој понудувач доаѓа, односно дека не се избира фирма, туку понуда. Ова е од суштинско значење бидејќи сиве овие години откако се спроведува мониторингот на јавните набавки многупати е укажувано дека македонската практика е таква што се избира фирмата, а не понудата. Ваквите „грешки“ на договорните органи кои, наместо 'избор на најповолна понуда', дури и пишуваат 'избор на најповолен понудувач' само го потврдуваат нивното погрешно разбирање на целата постапка на јавната набавка.

Натаму, друга институција во евиденцијата за склучените договори од помала вредност, во делот во кој треба да се наведе бројот на понуди, навела четири понуди, иако три од пристигнатите четири понуди ги исфрлила од учество како неприфатливи и изборот всушност го направила само од едната прифатлива понуда. Оттука, во ваквите ситуации кои често се среќаваат, се дава нереален приказ на состојбата бидејќи секогаш се наведува бројот на пристигнати, а не и прифатливи или понуди од коишто е направен изборот.

Кај некои договорни органи, пак, се забележува дека воопшто не го пишуваат бројот на понуди во известувањата за склучен договор, иако тој податок е предвиден да се пополни во образецот. Со оваа своја неотчетност, овие институции ја скратуваат јавноста за многу важен податок – како што е конкуренцијата на нивните тендери, која, меѓу другото, може да зависи и од начинот на којшто дадената институција ги спроведува тендерите.

Пропуст во оваа смисла е и што кај набавките со повеќе делови, во делот за број на понуди, речиси секогаш се впишува вкупниот број на понуди за сите делови, а не се објавува податокот за бројот по понуди за секој дел одделно. Според Законот за јавните набавки, секој дел од деливите набавки се третира одделно, во смисла на конкуренцијата, односно за секој дел се поднесува одделна понуда и се одржува одделна е-аукција, кога има повеќе од еден понудувач. На пример, ако јавната набавка има три дела и за нив има вкупно три понуди, по една за секој дел, податокот за тендерот дека се пристигнати три понуди не ја дава вистинската слика за конкуренцијата, бидејќи во случајот нема конкуренција оти за секој дел има само по една понуда.

Сиве овие забелешки уште еднаш упатуваат на препораката за зголемување на транспарентноста и отчетноста на институциите за начинот на којшто ги трошат јавните пари. Прво, да ги објавуваат доследно сите оние информации за кои постои законска обврска за тоа или е предвидено да ги објават со пополнување на обрасците во јавните набавки. Второ, да ги објавуваат доброволно и сите оние информации кои не се законски обврзани да ги објавуваат, но ги поседуваат и говорат за начинот на којшто ги трошат јавните пари. Тоа, во крајна линија, ќе ја зголеми и довербата на фирмите во нив и може да придонесе за подобрување на

еден од најголемите проблеми во македонските јавни набавки – ниската конкуренција на тендерите.

## ЗАДОЦНЕТАТА НАПЛАТА – ПРОБЛЕМ ЗА ПОЛОВИНА ОД АНКЕТИРАНИТЕ ФИРМИ

Несоодветноста на 'најниската цена' како единствен критериум за доделување на договорот и уривањето на цените како резултат на задолжителната е-аукција се двата најголеми проблеми со кои се соочуваат фирмите кои учествуваат на тендерите на локално ниво. Повеќе од половината од анкетираниите фирми се соочуваат со проблемот на задоцнета наплата во јавните набавки.

Во истражувањето спроведено во периодот од април до јуни оваа година, директно беа анкетирани 171 мала фирма кои најчесто учествуваат на тендери на локалните институции. Меѓу мноштвото прашања, од фирмите беше побарано и да ги посочат најчестите проблеми со кои се соочуваат во текот на учеството на јавните набавки и во текот на реализацијата на договорите за јавни набавки, со можност за повеќекратен избор од листата на проблеми.

Два проблеми кои фирмите ги посочиле како најчести се: несоодветноста на 'најниската цена' како единствен критериум за доделување на договорот и уривањето на цените и работењето со мал или без профит како резултат на задолжителната е-аукција.

Следни на листата најчести проблеми се преобемната документација која фирмите треба да ја достават за учество на тендерите и нејасните и тешко разбирливите технички спецификации и услови за учество на тендерите.

**Слика 5. Најчести проблеми со кои се соочуваат фирмите при учеството на локални тендери (во %)**



Кога станува збор за проблемите со кои се соочуваат фирмите во текот на реализацијата на тендерите, односно на склучените договори за јавни набавки, како најчест проблем убедливо се истакнува проблемот со задоцнетата наплата на реализираните договори. Дури 55% од анкетираниите фирми го истакнале проблемот за задоцнетата наплата како најчест проблем со којшто се соочуваат во оваа фаза.

Следни проблеми во реализацијата на договорите се дополнителните барања што ги поставуваат договорните органи во однос на првично договорените и доцнењето со почетокот на реализација на договорот.

**Слика 6. Најчести проблеми со кои се соочуваат фирмите при реализацијата на договорите за јавни набавки (во %)**



Прашани за тоа што треба да се промени за да учествуваат повеќе во постапките за јавни набавки, најголем дел од фирмите одговориле дека предуслов за тоа би била промена во прописите за јавни набавки. Малку помалку од една третина од испитаните фирми велат дека би учествувале повеќе на тендерите ако се промени практиката на спроведување на тендерите од страна на државните институции, а значаен дел признаваат дека евентуалното нивно поголемо учество на тендерите е поврзано со промени во нивното или во работењето на нивните конкуренти.

**Слика 7. Што треба да се промени за да учествуваат почесто на постапките за јавни набавки?**



Она што се наметнува како заклучок од истражувањето на мислењата и искуството на претставниците на малите и микропретпријатијата од учеството на јавните набавки коишто се спроведуваат од локалните институции е дека постои сериозна потреба од консултирање на овие фирми при креирањето на регулативата од оваа област.

Фактите дека станува збор за мали фирми, од локални средини, неорганизирани во какви и да се форми за артикулирање на нивните заеднички ставови и проблеми, ги става овие фирми во крајно незавидна положба и ги прави една од најранливите категории во земјава.

Оттука, покрај вклучување во процесот на креирање на регулативата, за ваквите субјекти се неопходни активности за подобрување на нивното информирање, зголемување на нивните вештини и капацитети, дури и за подигнување на нивната свест за можностите што ги нуди пазарот на јавните набавки и начините како да се искористат тие можности.