19

МОНИТОРИНГ НА ПРОЦЕСОТ НА ЈАВНИ НАБАВКИ во Република Македонија

Деветнаесетти квартален извештај | 2013

Скопје, јануари 2014 година

Мониторинг на процесот на
јавни набавки во РМ
Деветнаесетти квартален извештај

Издава:
Центар за граѓански комуникации

Лектура:
Татјана Б. Ефтимоска

Ликовно –графичко обликување:
Бригада дизајн

Печати:
Пропоинт

Тираж:
250 примероци

Бесплатен/некомерцијален тираж

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

35.073.53:005.584.1(497.7)"2013"(047)

МОНИТОРИНГ на процесот на јавни набавки во Република Македонија : деветнаесетти квартален извештај 2013. - Скопје : Центар за граѓански комуникации, 2014. - 32, 30 стр. : граф. прикази ; 14x21 см
Насл. стр. на припечатениот текст: Monitoring the implementation of public procurements in the Republic of Macedonia : report No. 19, 2013. - Обата текста меѓусебно печатени во спротивни насоки. - Текст на мак. и англ. јазик

ISBN 978-608-4709-12-1

а) Јавни набавки - Мониторинг - Македонија - 2012
COBISS.MK-ID 95589130

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

Содржина

7 Клучни наоди и препораки

9 Цели и методологија

10 Детален извештај од кварталниот мониторинг на јавните набавки

Кратенки

БЈН	Биро за јавни набавки
ДЗР	Државен завод за ревизија
ДКЖЈН	Државна комисија за жалби по јавните набавки
ДО	Договорни органи
ЕО	Економски оператори
ЕСЈН	Електронски систем за јавни набавки
ЕУ	Европска унија
ЗЈН	Закон за јавните набавки
РМ	Република Македонија
ЦГК	Центар за граѓански комуникации

КЛУЧНИ НАОДИ И ПРЕПОРАКИ

- **Во речиси една третина од мониторираните тендери, договорот за јавна набавка е склучен со фирмата што се јавила како единствен понудувач. Во вакви услови, тендерот не завршува со електронски натпревар за намалување на цените преку т.н. е-аукција. Оттука, во овие постапки постои зголемен ризик договорот да е склучен по повисоки цени од реалните на пазарот. Имено, постои непишано правило фирмите првично да нудат повисоки цени за нивните производи, услуги или работи очекувајќи тие цени потоа да се намалат во текот на е-аукцијата. Во мониторираниот примерок, иако е планирана, е-аукција не е спроведена во половина од тендерите.**

Препорака: Потребно е да се засилат законските механизми за понудувачите сами да се штитат од фаворизирачките тендерски документации. За да се обезбеди тоа, потребно е правото на жалба во однос на тендерските документации да се стекнува со самиот чин на објавување на огласите за јавни набавки.

- **Дел од договорните органи продолжуваат да користат елементи за бодување на понудите коишто не гарантираат објективен избор на најповолната понуда. Регистрирани се случаи на доделување бодови на понудувачите со кои договорниот орган и претходно имал договори за јавни набавки, како и повеќе примери на отсуство на јасна методологија за делење на бодовите за квалитет, што го зголемува ризикот од субјективност при изборот на најповолна понуда.**

Препорака: Малата примена на критериумот 'економски најповолна понуда' не треба да ја намали потребата од развивање јасни принципи што и како може да се користи како елемент за оценување на квалитетот.

- **За 52% е зголемена вредноста на јавните пари потрошени преку постапката со преговарање без претходно објавување оглас, во периодот од јули до септември 2013 година во однос на истиот период лани. Вредноста на договорите склучени преку оваа нетранспарентна постапка во третото тромесечје од 2013 година изнесува 21,3 милиони евра. Сумарно, во првите 9 месеци од 2013 година, вредноста на овие договори изнесува 47,7 милиони евра.**

Препорака: Трендот на постојан раст на вредноста на парите што се трошат преку нетранспарентната постапка на преговарање без објавување оглас бара надлежните институции конечно да преземат мерки за намалување на нивната примена.

- **Во третиот квартал од 2013 година, секој четврти тендер бил неуспешен. Во мониторираниот примерок, како и според податоците од Електронскиот систем за јавни набавки (ЕСЈН), најчеста причина за поништување е дека не е поднесена ниту една прифатлива или соодветна понуда.**

Препорака: Неопходно е да се преземат мерки за изрекување санкции за договорните органи кои имаат висок удел на поништени во однос на вкупно објавени постапки за јавни набавки.

- **Во периодот на мониторингот, осум фирми добија забрана за учество во јавните набавки. На т.н. црна листа, заклучно со септември 2013 година, се наоѓаат вкупно 33 фирми.**

Препорака: Прв чекор што треба да се преземе е да се воведе можност, во делот од ЕСЈН што се однесува на изречените негативни референци, да се наведуваат и договорниот орган кој ја изрекол референцата и бројот на постапката за која е таа изречена. Дополнително, потребно е да се преиспита правото на сите договорни органи да изрекуваат ваков вид санкции, од кои фирмите имаат сериозни импликации.

ЦЕЛИ И МЕТОДОЛОГИЈА

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

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

Анализата во овој извештај е направена врз основа на мониторинг на избран примерок од 40 постапки на договорни органи на централно ниво, чиешто јавно отворање на понудите се одвиваше во периодот јули-септември 2013 година.

ДЕТАЛЕН ИЗВЕШТАЈ ОД КВАРТАЛНИОТ МОНИТОРИНГ НА ЈАВНИТЕ НАБАВКИ

- **Во речиси една третина од мониторираните тендери, договорот е склучен со фирмата што се јавила како единствен понудувач на јавната набавка. Во вакви услови, тендерот не завршува со намалување на цените преку т.н. електронска аукција. Оттука, во овие постапки постои зголемен ризик договорот да е склучен по повисоки цени од реалните на пазарот. Имено, постои непишано правило фирмите првично да нудат повисоки цени за нивните производи, услуги или работи очекувајќи тие да се намалат во текот на е-аукцијата. Во мониторираниот примерок, иако е планирана, е-аукција не е спроведена во половина од тендерите.**

Фаворизирањето на понудувачите кои претходните години имале големи приходи, остварувале добивки и реализирале исти или слични договори со предметот на набавката останува еден од клучните проблеми во спроведувањето на јавните набавки. Во мониторираниот примерок се евидентирани случаи да се доставува само по една понуда во постапки за јавна набавка за кои објективно може да се очекува многу поголема конкуренција. Станува збор за набавка на канцелариски мебел, канцелариски материјал, течни горива, храна за пациенти во болница, услуги од авторска агенција, осигурителни услуги, сервисирање систем за климатизација, превоз на дрва, организирање маркетинг-кампања, истражување квалитет на услуги и сл.

Во прилог на констатацијата дека причината за оваа состојба може да се лоцира во несразмерно големите барања за докажување на способноста на фирмите за учество на тендерите, одат неколку примери од мониторингот.

На врвот на листата на несоодветно поставени критериуми за оценување на способноста на фирмите, во мони-

торираниот примерок, се наоѓа набавката на услугата за мерење на задоволството на пациентите и евалуација на квалитетот на здравствените услуги преку спроведување истражување со 3.000 испитаници и 300 посети како таен пациент. За реализација на договорот вреден 20.000 евра, од понудувачите се бараше следното претходно искуство:

- 20 теренски истражувања на јавното мислење во РМ со вкупно минимум 20.000 испитаници, изработени за релевантни корисници во последните 2 години, од кои минимум 7 од областа на здравството и здравствената заштита со вредност, датуми и договорни органи, поткрепена со соодветни потврди издадени од приматели на услугите;
- 15 евалуации за квалитетот на услугите на одредени институции на РМ преку методот „таен клиент", изработен за релевантни корисници во последните 2 години, од кои минимум пет од областа на здравството и здравствената заштита со вредност, датуми и договорни органи, поткрепена со соодветни потврди издадени од приматели на услугите и
- објавени резултати од истражување во последните 3 години и нивна компарација со реалните ставови на популацијата за темата која била предмет на истражувањето, поткрепена со соодветни објави.

Вака поставените критериуми се толку високи што првото прашање што се наметнува е: зарем во Македонија во изминатите 2 години воопшто, сè на сè, се спроведени 7 теренски истражувања на јавното мислење од областа на здравството и здравствената заштита и 5 евалуации за квалитетот на услугите од областа на здравството и здравствената заштита преку методот „таен клиент" и зарем едно правно лице можело да ги реализира сите нив?

Епилогот од вака објавениот повик за јавна набавка е дека со понуда се јавил само еден понудувач, со кој, разбирливо, без спроведување е-аукција, е склучен договорот.

Понатаму, еден понудувач се јавил и на мониторираниот тендер за набавка на услуги од авторска агенција

за потребите на државен факултет. Услугата подразбираше исплата на авторски хонорари во износ од 50 милиони денари, за што агенцијата ќе добие провизија во износ од 1 милион денари. За да учествуваат на овој тендер, од фирмите се бараа следните услови:

- минимум финансиска добивка по оданочувањето за 2011 и 2012 година од 200.000 денари;
- минимум состојба на жиро-сметката од 30.000.000 денари во континуитет од 7 работни дена, сметано од денот на објавување на огласот;
- минимум 10 корисници на услуги од ЕО во секоја од последните две години (2011 и 2012) со исплатени вредности од минимум 2.000.000 денари и
- минимум осум вработени кои се задолжени за извршување на услугата.

И во оваа постапка договорот е склучен со единствениот понудувач, без спроведување е-аукција.

Понатаму, од мониторираниот примерок треба да се издвои набавката за одржување на системите за греење и ладење во објектите на едно државно претпријатие. За да можат да аплицираат на овој тендер, од понудувачите се бараше да докажат:

- вкупен приход од минимум 25.000.000 денари за последните 3 години;
- листа на главни испораки од ист или од сличен вид во последните 2 години, со вредности, датуми, нарачатели, поткрепена со минимум еден договор со договорен орган поткрепен со потврда за негова успешна реализација за набавка соодветна на предметот на набавката и минимум 4 потврди за успешно реализирани договори, издадени од корисници на услуги од референтната листа;
- да поседува лиценца Б за изведувач;
- да има вработено минимум 5 технички лица, од кои еден машински инженер и
- да поседува минимум 2 технолошки возила.

На овој тендер се јавил само еден добавувач, чијашто цена била повисока од проценетата вредност, по што тендерот бил поништен со образложение дека не е поднесена ниту една прифатлива или соодветна пону-

да. Притоа, она што е спорно е дека од понудувачите се барал вкупен приход од минимум 25.000.000 денари за последните 3 години, што во однос на проценетата вредност на набавката (3.000.000 денари) е сооднос од 1:8. Добрата практика налага соодносот на проценетата вредност на набавката и годишниот приход што се бара од понудувачите да не биде поголем од 1:3. Воедно, спорно е и барањето на претходни договори, и тоа исклучиво со државни институции. На овој начин се прави дискриминација на фирмите и во повластена положба се ставаат оние што и претходно соработувале со државните институции.

Понатаму, во тендер за доделување на повеќегодишен договор за изработка на канцелариски мебел, од понудувачите се бараше да имаат приход од 600.000.000 денари, што е 23 пати повеќе од понудата што е дадена од единствениот понудувач што доставил понуда на тендерот. Воедно, во овој тендер, од фирмите се бараше да имаат минимум 60 вработени, со даден детален опис кој од нив со какво образование треба да биде. Притоа нејасно е зошто е барано од фирмите да имаат 2-ца дипломирани градежни инженери со А овластување и 2-ца дипломирани инженери архитекти со Б овластување, кога станува збор за набавка на канцелариски мебел (работни маси, столови, гранични огради, административни ормани, фотелји, столови, ознаки за шалтер, огласна табла и сл.). Во согласност со Законот за градење, овластувањата А, односно Б им се доделуваат на инженери за изработка на проектна документација, ревизија и надзор на градби од прва и втора категорија, односно трета и четврта категорија, што не може да се доведе во никаква врска со изработка и испорака на мебел. На тендерот понуда доставила само една фирма, позната пред сè во градежниот сектор. Тендерот е поништен со образложение дека ниту една понуда не била прифатлива или соодветна. Други информации околу понатамошниот тек на оваа набавка не беа доставени од страна на договорниот орган.

Во случајно избраниот примерок за мониторинг се најде и јавна набавка на осигурителни услуги, каде што од понудувачите се бараше да докажат дека:

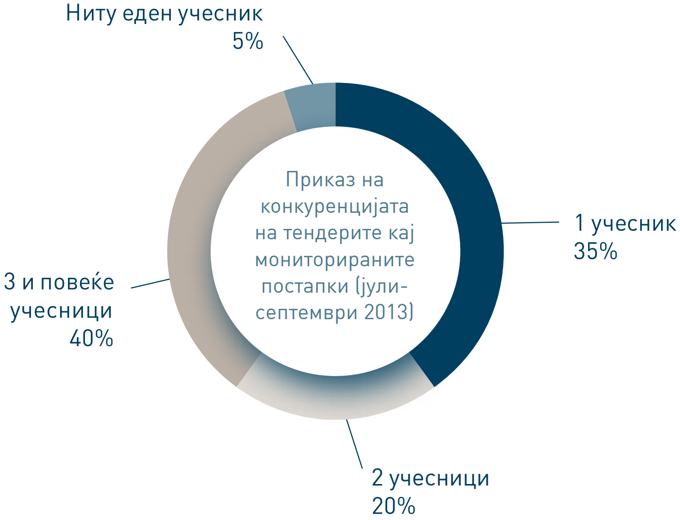
- оствариле позитивен финансиски резултат во текот на последните две години и

- минимум 40.000.000 денари вкупен приход – за последната година.

И на овој тендер понуда достави само една осигурителна компанија, по што без создадени услови за спроведување е-аукција, а договорот во вредност од околу 158.000 евра е склучен со единствениот понудувач. Во овој тендер не е толку спорен соодносот на вредноста на склучениот договор и побараниот годишен обрт, кој изнесува 1:4, туку како ограничувачки фактор за поголема конкуренција може да се гледа барањето понудувачите да имале остварени добивки во своето работење во текот на последните 2 години.

Позитивен финансиски резултат се бараше и од понудувачите на тендерот за набавка на електроматеријали, и тоа за период од последните три години (2010, 2011 и 2012 година).

Како последица на констатираните проблеми, ниската конкуренција во постапките за јавни набавки останува едно од главните обележја на системот на јавни набавки во Македонија. Како што може да се види од следниот приказ, ниту една понуда не е доставена во 5% од мониторираните тендери, во 35% од нив била доставена само една понуда, во 20% од тендерите имало по само две понуди и солидна конкуренција од три и повеќе понудувачи имало во 40% од тендерите.



Поради олку малата конкуренција, иако била планирана во сите, е-аукција не била одржана на секој втор тендер (51,28%), поради што дел од овие тендери биле и поништени. Оттука, во овие постапки постои зголемен ризик договорот да е склучен по повисоки цени од реалните на пазарот. Имено, постои непишано правило фирмите најпрво да нудат повисоки цени за нивните производи, услуги или работи очекувајќи намалување во текот на е-аукцијата.

Препорака: Потребно е да се засилат законските механизми понудувачите сами да се штитат од фаворизирачките тендерски документации. За да се обезбеди тоа, потребно е правото на жалба во однос на тендерските документации да се стекнува со самиот чин на објавување на огласите. Условите за ова се целосно исполнети со воведувањето на новата законска обврска од 1 јануари 2014 година во сите постапки за јавни набавки, да се објавува електронски и тендерската документација. На овој начин не постои ниту еден аргумент што го оправдува сегашното законско решение понудувачите да имаат право на жалба во однос на тендерската документација по отворањето на понудите, што секако делува дестимулативно врз понудувачите. Досега ова решение се објаснуваше со различниот пристап на договорните органи, некои ги објавуваа тендерските документации на електронскиот систем, а некои ги доставуваа по пошта, па оттука наводно постоеше дилема од кога точно започнуваат да течат деновите за жалба во однос на тендерската документација. Сега овие разлики нема да постојат, па оттука, крајно време е да се воведе ова право на жалба веднаш со објавувањето на огласот, со што македонското законодавство ќе се усогласи со правата кои веќе ги имаат понудувачите во другите земји.

- **Постојат неправилности во текот на јавните отворања на понудите. Евидентирани се случаи во кои претставниците на комисиите за јавни набавки не постапиле во согласност со Законот за јавни набавки.**

Во мониториран тендер за набавка на храна за пациенти, во терминот наведен во огласот за јавна набавка како краен рок за доставување на понудите, на прет-

ставникот на Центарот за граѓански комуникации му беше соопштено дека јавното отворање на понудите веќе е одржано. Ваквото постапување не е во согласност со ЗЈН, бидејќи евентуалната промената на времето на отворање на понудите мора да биде јавно објавена на Електронскиот систем за јавни набавки. Во овој тендер тоа не беше направено.

Според добиените податоци од Извештајот за спроведената постапка, се констатира дека на овој тендер понуда доставила само една фирма, со која е и склучен договорот. Притоа, за да можат да учествуваат на овој тендер за храна за пациенти во вредност од околу 170.000 евра, од фирмите се бараше да имаат минимум 5 професионално редовно вработени готвачи и минимум 20 вработени работници. Притоа добавувачот требаше да се обврзе дека ќе вработи со преземање 7 сервирки на кои им престанал работниот однос кај договорниот орган поради економски, технолошки, структурални или слични промени воведени во Клиниката. Под истите услови оваа здравствена установа го спроведе и тендерот за набавка на храна за пациенти и во 2012 година. Оттука, единствениот понудувач кој доставил понуда и на сега мониторираниот тендер е истиот со кој оваа здравствена институција веќе имала договори за набавка на храна за пациенти и во претходните две години (2011 и 2012 година).

Втор случај кој треба да се наведе во овој контекст е мониторираниот тендер за набавка на интернет-услуги во основните, во средните училишта и во државните студентски домови. Имено, во оваа набавка, на јавното отворање на понудите во присуство на монитор на Центарот за граѓански комуникации, Комисијата за јавни набавки констатирала дека единствениот понудувач не ја доставил побараната банкарска гаранција до архивата на договорниот орган до времето наведено како краен рок за доставување на понудите, туку тоа го сторил по истекот на рокот, односно на самото отворање на понудите. Оттука, на отворањето на понудите, Комисијата за јавни набавки не дозволила банкарската гаранција да се достави со задоцнување. По ова следуваше поништување на тендерот. Но, она што беше збунувачки е наведената причината за поништување. Во согласност со констатираната состојба на јавното отворање на понудите, овој тендер требаше да се поништи со образложение

дека не е доставена ниту една прифатлива понуда (член 169, став 1, алинеја 2), бидејќи во согласност со ЗЈН, прифатлива понуда е онаа која е поднесена во утврден рок и за која е утврдено дека во потполност ги исполнува барањата од тендерската документација. Наспроти ова, договорниот орган, како причина за поништување на тендерот, навел дека понудувачите понудиле цени и услови за извршување на договорот за јавна набавка кои се понеповолни од реалните на пазарот. Ова му овозможи на добавувачот да пристапи кон постапката за преговарање без објавување оглас со единствениот понудувач, велејќи дека во отворената постапка немало доволна конкуренција за да се реализира е-аукција. Така, договорот е склучен со единствениот понудувач со намалување на првично дадената цена за побараната услуга, со цел таа да се вклопи во проценетата вредност која договорниот орган ја имал планирано за оваа набавка.

Препорака: Имајќи предвид дека ваквото постапување на договорните органи делува крајно неповолно врз креирање конкурентна и здрава клима во сферата на јавните набавки, неопходно е институциите доследно да го почитуваат ЗЈН.

- **Дел од договорните органи продолжуваат да користат елементи за бодување на понудите кои не гарантираат објективен избор на најповолната понуда.**

Доминантната примена на критериумот 'најниска цена' како да ги доведе договорните органи во земјата, во ситуација кога го користат критериумот 'економски најповолна понуда', да обрнуваат многу мало внимание на тоа како навистина да се дефинира квалитетот на производите и услугите што се купуваат и како тој да се вреднува во интерес на ефикасно и рационално трошење на јавните пари.

Во мониторираниот примерок евидентирани се неколку тендери во кои како критериум за избор на најповолна понуда се користел 'економски најповолна понуда'. Притоа можеа да се констатираат низа слабости во применетите елементи за оценување на најповолната по-

нуда. Така, на пример, во набавка на сирење, кашкавал и други преработки од млеко, критериумот 'економски најповолна понуда' се состоеше од следните елементи: цена 70 бодови, квалитет 15 бодови и техничка и професионална способност 15 бодови. Притоа, квалитетот се ценеше така што:

- за мостри или каталози и опис на производите, се доделуваа максимум 10 бодови;
- за потекло на производот и амбалажа (пакување на производот), максимум 5 бодови.

Додека, пак, за техничка и професионална способност, беа утврдени 15 бодови, од кои:

- за листа на главни испораки на понудувачите во последните 3 години и потврди од добавувачите за квалитетно извршени испораки – максимум 10 бодови и
- за досегашно искуство за испорака на стоки кај добавувачот – 5 бодови.

Во вака поставените елементи за бодување на понудите, најпроблематично е тоа што договорниот орган предвидел доделување 5 бода за претходно искуство со фирмите, што значи дека потенцијален понудувач што немал договор за јавна набавка со нив може да смета да освои максимум 95 од вкупно 100-те бодови. Оттука, интересен е епилогот од оваа набавка. Фирмата со која е склучен договорот е истата со која договорниот орган веќе склучувал договори за јавни набавки за ист вид производи три години по ред (2010, 2011 и 2012 година).

Во мониторирана набавка на канцелариски материјал, беше користен критериумот 'економски најповолна понуда' со следните елементи:

- цена до 70 бодови,
- можност за достава во Скопје и Струга до 15 бодови и
- брзина на испорака на стоката во двата града до 15 бодови.

Притоа понудувачите требаше да потпишат две изјави. Првата за тоа дека гарантираат испорака на канцелариски материјал до Скопје и Струга, а втората дека тоа ќе го сторат во рок од три дена од потпишување на договорот. Притоа, во тендерската документација беше наве-

дено дека понудувачот што нема да ја потпише изјавата за испорака во рок од 3 дена ќе добие 1 бод за овој критериум. Ваквата примена на елементите е несоодветна ако се има предвид дека и двата елементи – испорака до Скопје и до Струга и рокот на испораката од 3 дена можеле да се стават како услов за учество на набавката, а наспроти тоа, акцентот во бодувањето да се ставел на цената и квалитетот. Оттука, интересен е и епилогот од оваа набавка, каде што како понудувач се јавила една фирма. Но, тендерот е поништен, и тоа не зашто фирмата не исполнувала некои од овие услови, туку со образложение дека „бројот на кандидати е понизок од минималниот број предвиден за постапките за доделување на договор за јавна набавка согласно со законот"?! Со оглед на тоа што станува збор за постапка за барање за прибирање понуди, Законот за јавни набавки не определува минимален број учесници за еден тендер да се смета за успешен. Ова значи дека во услови и кога има еден понудувач и неговата понуда е прифатлива и соодветна, договорниот орган е должен да склучи договор за неа.

Непрецизно дефинирано вреднување на квалитетот беше констатирано и во набавка на прехранбени производи за потребите на една државна институција. Притоа, во оваа набавка 'економски најповолната понуда' се состоеше од следните елементи:

- квалитет на производите до 50 бодови,
- цена до 40 бодови и
- рок на испорака до 10 бодови.

Договорниот орган во тендерската спецификација навел еквивалентен бренд за секој производ што го бара (филтер-кафе, еквивалентно со CHIBO Family 250 гр., нес-кафе, еквивалент Nestle 250 гр. итн.) за потоа, во делот на бодување на квалитетот, да наведе дека бодовите ќе ги дели според бројот на еквивалентни артикли. Ваквото делење бодови за квалитет не е правилно бидејќи ги отвора дилемите – што може да се смета за еквивалентен артикл и дали ќе биде отфрлен некој којшто не понудил производ што, според комисијата, не е еквивалентен.

Во набавка за услугата сервисирање и одржување опрема и инсталации за автоматска работа на климатизација (електротехничка и информатичка поддршка),

договорен орган применил критериум за избор на 'економски најповолна понуда' со следните елементи:

- квалитет до 40 бодови,
- цена до 30 бодови,
- гарантен рок до 20 бодови и
- начин на плаќање до 10 бодови.

Во оваа набавка е спорно тоа што во тендерската документација не беше наведено како ќе се делат бодовите за квалитет. Ваквиот пристап е апсолутно неприфатлив, бидејќи овозможува субјективно делење на бодовите. Можеби токму од овие причини на овој тендер понуда доставила само една фирма, со која договорот е склучен без спроведување е-аукција.

Во друга мониторирана набавка, и тоа за услуги за изработување и промовирање стратегија за подигнување на свесноста кај јавноста, спорно беше тоа што елементот квалитет, кој се бодуваше со 60 бодови, наспроти цената, која носеше 40 бодови, не беше соодветно поставен, односно дефиниран. Притоа, во тендерската документација беше наведено дека:

- 60 бодови се доделуваат за одлична идеја за тоа како вистински да се постигнат очекуваните ефекти на кампањата и одлично разработена комуникациска стратегија;
- 40 бодови – за добра идеја, добро разработена комуникациска стратегија;
- 10 бодови – за идеја, односно комуникациската стратегија, кои не се добро разработени, во согласност со дадените насоки на набавувачот, односно со таквата идеја и стратегија набавувачот би остварил најмал ефект во однос на очекуваниот.

Ваквото делење бодови е спорно затоа што поставените цели во тендерската документација не беа мерливи за потоа да може да се оцени која идеја е одлична, добра или не е добро разработена и води кон поголемо или помало остварување на целите.

Воедно, во набавката беше предвидено бодување на цените на понудите во вкупен износ – изработка на идејни решенија, количини на промотивните материјали и предлог за медиумска распределба на закуп на медиумски простор. Притоа не беше предвидено бодување

на цената што ќе се плаќа за закуп на медиумскиот простор, како најзначаен финансиски дел од кампањата, што би овозможило битката на понудувачите да се насочи кон натпревар за поповолна цена за закуп на медиумскиот простор. Договорниот орган кој го спроведуваше овој тендер не го достави извештајот за спроведена постапка за јавна набавка, што беше побаран преку Законот за слободен пристап до информации од јавен карактер. Оттука, не можеше да се видат причините зошто од двете добиени понуди едната е исклучена и без спроведување е-аукција, договорот е склучен со агенција чијашто понуда била финансиски повисока.

Препорака: Малата примена на критериумот 'економски најповолна понуда' не треба да ја намали потребата од развивање јасни принципи што и како може да се користи како елемент за оценување на квалитетот. Оваа потреба произлегува оттаму што Европската Унија, во своите нови директиви, јасно укажува на потребата од доминантна примена на критериумот 'економски најповолна понуда', наспроти трендот во Македонија доминацијата да му припадне на критериумот 'најниска цена'.

- **За 52% е зголемена вредноста на јавните пари потрошени преку постапката со преговарање без претходно објавување оглас во кварталот јули-септември 2013 година во однос на истиот период лани. Вредноста на договорите склучени преку оваа нетранспарентна постапка во споменатиот период изнесува 21,3 милиони евра. Сумарно, во првите 9 месеци од 2013 година, вредноста на овие договори изнесува 47,7 милиони евра.**

Вкупно, во третиот квартал од 2013 година, преку нетранспарентната постапка со преговарање без претходно објавување оглас се склучени 284 договори во вредност од 21,3 милиони евра, што е за 52% повеќе во однос на истиот период лани.

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

Период	Вредност на договорите во милиони евра	Промена
јули – септември 2011 год.	7,5	-8,5%
јули – септември 2012 год.	14,0	+86,7%
јули – септември 2013 год.	**21,3**	**+52,1%**

Доминантна причина за примена на оваа постапка во третиот квартал од 2013 година, како што може да се види од следниот приказ, е неможноста да се спроведе е-аукција од причини што не постои доволно конкуренција (28%). Врз оваа основа биле склучени 70 договори во вкупна вредност од 6 милиони евра. Станува збор за случаи кога институциите претходно спровеле тендери за кои биле објавени огласи, но со оглед на тоа што се јавил (или останал) само еден понудувач кој за производите, односно услугите што ги продавал, тој барал повеќе пари отколку што институциите предвиделе за таа набавка, тендерите биле поништени и се пристапило кон преговарање со единствениот понудувач, со цел првично понудената цена да се вклопи во проценетата вредност на набавката.

Иако во анализираниот период се склучени само 36 анекс-договори, во вредносната структура на договорите со преговарање без објавување оглас тие учествуваат финансиски (5,3 милиони евра) со дури 25%. Така, од 10-те најголеми договори склучени во периодот јули-септември 2013 година преку постапката со преговарање без објавување оглас, дури 5 се анекс-договори. Станува збор за анекс-договори наменети за изведување дополнителни работи кои не биле вклучени во основниот договор во веќе отпочнати или завршени градежни зафати на институции на централно ниво („Борис Трајковски" ДООЕЛ Скопје, Министерство за култура, Агенција за електронски комуникации, Собрание на РМ и Служба за општи и заеднички работи на Владата на РМ).

Во овој квартал, исклучително е висок и уделот на договори склучени во случаи кога од технички или од уметнички причини, односно од причини врзани за заштита на ексклузивни права (патенти и слично), договорот може да се склучи само со една фирма (24%). Во овие договори спаѓа откупот на учебници за основно и средно образование за учебната 2013/2014 година, откуп на природен гас и сл., но и услуги за надградба и одржување на софтверски решенија. Оттука, се поставува прашањето дали е правилен пристапот на институциите – да спроведуваат тендер за набавка на софтверско решение кое во стартот не ја опфаќа и цената на услугата за негово одржување. Ексклузивното право кое го стекнува со изработување на софтверот подоцна ја става компанијата во поволна ситуација да си обезбеди повисока цена за услугата 'одржување на софтверот'. Во услови на зачестена примена на софтверски решенија во сите општествени сегменти, неопходно е институциите да дефинираат транспарентен модел на избор на најповолна понуда не само од аспект на софтверското решение, туку и од аспект на услугата за негово одржување. Сегашниот модел на постапување не гарантира избор на најповолна понуда во вистинската смисла на зборот.

Во високи 19% од вредноста на парите потрошени преку постапката со преговарање без објавување оглас, се повикуваат на законската основа – „кога од причини од крајна итност предизвикани од настани кои договорниот орган не можел да ги предвиди и да му се припишат како пропуст, не може да се примени рокот за објавување на отворена постапка, ограничена постапка, постапка со барање

за прибирање на понуди или постапка со преговарање со претходно објавување на оглас". Вкупно по оваа основа, во тримесечниот период на анализа се склучени 62 договори во вредност од 4,1 милион евра. Притоа, токму по оваа основа, во третиот квартал од 2013 година, е склучен и најголемиот договор со примена на постапката преговарање без објавување оглас. Станува збор за договор склучен од страна на АД Електрани на Македонија – Скопје за ангажирање на градежна механизација за потребите за РЕК Битола. Во образложението се наведува дека поради итна потреба од дополнителна механизација, со што би се обезбедило нормално функционирање на РЕК Битола и РЕК Осломеј, до изборот на најповолен понудувач се дошло низ отворени постапки. Вредноста на овој поединечен договор на АД Електрани на Македонија – Скопје, кој се однесува на ангажирање багери, булдожери, товарни лопати и дампери за РЕК Битола, изнесува околу 2,3 милиони евра. Притоа, по истата основа се склучени уште два договори (дел 2 за камиони за РЕК Битола и дел 3 за булдожери, ровокопачи и товарни лопати за РЕК Осломеј) со дополнителна вредност од 620.000 евра. Договорите се склучени за периодот од септември 2013 до септември 2014 година.

Гледано во периодот јануари-септември 2013 година, вкупната вредност на договорите склучени преку нетранспарентната постапка изнесува 47,7 милиони евра. До овој податок се дојде со пресметка на сите 980 договори склучени во првите девет месеци од 2013 година, за кои се доставени известувања до ЕСЈН заклучно со 10 јануари 2014 година.

Преглед на вредноста на договорите според постапката преговарање без објавување оглас

Период	Вредност на договорите во милиони евра	Промена
јануари – септември 2011 год.	29,2	+48,9%
јануари – септември 2012 год.	31,9	+9,2%
јануари – септември 2013 год.	**47,7**	**+49,5%**

Оттука може да се констатира дека вредноста на овие договори е за 49,5% поголема од нивната вредност во однос на истиот период 2012 година. Произлегува дека и покрај сите укажувања на потребата од редуцирање на нејзината примена, оваа постапка добива на интензитет од година на година.

Доколку и во четвртиот квартал продолжи досегашниот тренд на пораст на договорите склучени преку постапката на преговарање без објавување оглас тогаш може да се очекува да се постигне нов рекорден удел. Притоа, уделот на овие договори во 2011 година изнесуваше 4% од вредноста на вкупно потрошените пари за јавни набавки, а во 2012 година тој удел изнесуваше двојно повеќе, односно 8%.

Препорака: Трендот на постојан раст на вредноста на парите што се трошат преку нетранспарентната постапка – преговарање без објавување оглас бара надлежните институции конечно да преземат мерки за намалување на нејзината примена.

- **Во третиот квартал од 2013 година, секој четврти тендер бил неуспешен. Во мониторираниот примерок, како и според податоците од Електронскиот систем за јавни набавки, најчеста причина за поништување е дека не е поднесена ниту една прифатлива или соодветна понуда. Генерално, вака високиот удел на поништени тендери нѐ враќа кон основниот проблем, а тоа е поставувањето високи услови за квалификување на фирмите за учество на тендерите, што оневозможува натпревар помеѓу повеќе фирми и избор на најповолната понуда.**

Проблемот со поништувањето на тендерите останува еден од главните проблеми во спроведувањето на јавните набавки. Во периодот јули-септември 2013 година, поништени се 1.129 тендери, што наспроти вкупно објавените огласи во тој период (4.397), претставува удел од 25,7%. Гледано во однос на претходните две години, про-

излегува дека интензитетот на поништувањата на тендерите е на исто ниво три години по ред (даден приказ во следната табела).

Тренд на поништувањата на постапките по квартали

Период	Број на објавени огласи	Број на одлуки за поништување на постапките	Удел на поништени постапки
јули-септември 2011	1.672	419	25,1%
јули-септември 2012	3.071	780	25,4%
јули-септември 2013	**4.397**	**1.129**	**25,7%**

Извор: Обработени податоци од ЕСЈН во јануари 2014 година

Доколку се навлезе во анализа на структурата на причините за поништување на тендерите, може да се констатира дека неуспехот на тендерите е последица на недоволната конкуренција од фирмите.

Најголем дел од тендерите се поништени со образложение дека не е поднесена ниту една прифатлива или соодветна понуда (33%). Во дел од овие тендери, договорните органи добивале понуда која одговара на побараните услови од тендерската документација и спецификација, но единствениот понудувач барал за нив повеќе пари отколку што добавувачот планирал во својот буџет. Оттука, тендерите се поништувани за потоа да се примени постапка на преговарање без објавување оглас со цел, низ директни разговори, побараната цена да се вклопи во проценетата вредност за набавката. Во овој контекст треба да се стават и поништувањата кои се направени со повикување на законската основа дека понудувачите понудиле цени и услови за извршување на договорот што се понеповолни од реалните на пазарот (12%) и во вакви случаи, дел од договорните органи, откако ќе го поништат тендерот, преминуваат кон постапката – преговарање без објавување оглас со цел, низ директни разговори, побараната цена да се вклопи во проценетата вредност за набавката.

Секој четврт тендер (24%) што е поништен го добил овој епилог, затоа што ниту една фирма не доставила понуда.

На високо ниво од 12% останува причината за поништување на тендерите поради грешки во тендерските документации, што, секако, говори за недоволната стручност на администрацијата која со државните ресурси ги покрива своите грешки. Имено, секое објавување оглас се наплаќа од страна на Бирото за јавни набавки по 600 денари.

Генерално, вака високиот удел на поништени тендери нѐ враќа кон основниот проблем, а тоа е поставувањето високи услови за квалификување на фирмите за учество на тендерите, што оневозможува натпревар помеѓу повеќе фирми и избор на најповолната понуда.

Гледано на деветмесечно ниво, во периодот јануари-септември 2013 година, поништени се 22,9% од тендерите, што укажува на благо намалување во однос на истиот период во 2012 година, кога овој процент изнесуваше 24,7%.

Тренд на поништувањата на постапките на полугодишно ниво

Период	Број на објавени огласи	Број на одлуки за поништување на постапките	Удел на поништени постапки
јануари-септември 2011	5.685	981	17,2%
јануари-септември 2012	7.248	1.774	24,5%
јануари-септември 2013	**13.445**	**3.072**	**22,8%**

Извор: Обработени податоци од ЕСЈН во јануари 2014 година

Препорака: Имајќи го сето ова предвид, може да се констатира дека во вака високиот удел на поништувања можат да се бараат и субјективни причини и свесни

или несвесни грешки на договорните органи. Оттука, неопходно е да се преземат мерки за изрекување на санкции за договорните органи кои имаат висок удел на поништени во однос на вкупно објавени постапки за јавни набавки.

- **Дестимулирање на конкуренцијата на тендерите преку наплата на тендерската документација и барање банкарска гаранција на понудите.**

Фактот дека тендерите за кои не се објавуваат тендерски документации на ЕСЈН, како по правило, имаат помал број на понудувачи се чини дека не ги загрижува договорните органи. Дел од нив, во мониторираниот период, не ја користеа можноста да ја објават документацијата електронски на ЕСЈН, заедно со објавување на огласот. Во 42,5% од постапките што беа предмет на мониторинг, наместо да ги објават тендерските документации електронски, договорните органи бараа нивно преземање во хартиена форма. Воедно, дел од договорните органи и натаму го наплатуваа подигнувањето на документацијата од 300 до 1.500 денари. Проблемот со доставувањето на тендерската документација во хартиена форма не е само во зголемувањето на трошоците за аплицирање на тендер, туку и во деновите што ги одзема ваквиот пристап на доставување на документацијата (најчесто непосредно во канцелариите на договорниот орган).

Дестимулативно врз понудувачите секако влијае и практиката сериозноста на понудите, наместо со изјава, да ја потврдат со доставување банкарска гаранција. Притоа, во мониторираниот примерок, банкарска гаранција беше побарана во 37,5% од постапките, со тоа што доминантно се бараше да се уплатат 3% од вредноста на нивните понуди. Нејасно е зошто договорните органи и натаму ги користат банкарските гаранции, ако се има предвид дека истата тежина ја има и изјавата за сериозност. И во двата случаи, и со активирање на банкарска гаранција и со прекршување на изјавата за сериозност, фирмите добиваат негативна референца, а со тоа и забрана за учество на тендери.

Препорака: Со последните законски измени, договорните органи конечно добија законска обврска за објавување на тендерските документации на ЕСЈН. Со цел да се стимулира поголемо користење на изјавите за сериозност, се чини дека е неопходно на институциите да не им се дава можноста за доставените понуди да бараат банкарски гаранции.

- **Во периодот на мониторингот се изречени 8 негативни референци. Со нив 7 фирми за првпат се најдоа на црната листа и добија забрана за учество во јавните набавки во рок од една година, а една фирма доби продолжување на забраната до 2017 години. На т.н. црна листа, заклучно со септември 2013 година, се наоѓаат вкупно 33 фирми.**

Четири од осумте негативни референци се изречени поради тоа што фирмите одбиле да ги склучат договорите за јавни набавки, на други три фирми референцата им е активирана поради наплата на гаранцијата за квалитетно извршување на договорот, а на една фирма забраната за учество ѝ е изречена поради тоа што не обезбедила гаранција за квалитетно извршување на договорот. Притоа, за седум фирми, забраните се во рок од една година бидејќи ова им се првите изречени негативни референци, додека за една фирма ова е четврта негативна референца и оттука, забраната се однесува на четири години до средината на 2017 година.

Заклучно со септември 2013 година, на т.н. црна листа се наоѓаат 33 фирми, од кои две фирми со забрана за учество од максимални пет години, потоа една фирма има забрана од четири, една од три и една од две години. Преостанатите 28 фирми имаат забрана од една година.

Препорака: Со оглед на ризиците од злоупотреба на негативните референци, како во однос на нивното изрекување, така и во однос на амнестирање на фирмите на кои требало, а не им е изречена негативна референца, неопходно е поголема транспарентност на системот. Во оваа насока, прв чекор што треба да се преземе е во ЕСЈН да се воведе можност да се наведе договорниот орган кој ја изрекол референцата и бројот на постапката за која таа е изречена. Дополнително, потребно е да се преиспита правото на сите договорни органи да изрекуваат ваков вид санкции од кои фирмите имаат сериозни импликации.