МОНИТОРИНГ НА ПРОЦЕСОТ НА ЈАВНИ НАБАВКИ ВО РМ

КВАРТАЛЕН ИЗВЕШТАЈ

ЗА РЕЗУЛТАТИТЕ ОД МОНИТОРИНГОТ НА ПРОЦЕСОТ НА ЈАВНИТЕ НАБАВКИ ВО РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА

5

2010

FOUNDATION OPEN SOCIETY INSTITUTE MACEDONIA
ФОНДАЦИЈА ИНСТИТУТ ОТВОРЕНО ОПШТЕСТВО МАКЕДОНИЈА

Center for Civil Communications
Центар за граѓански комуникации

FOUNDATION OPEN SOCIETY INSTITUTE MACEDONIA
ФОНДАЦИЈА ИНСТИТУТ ОТВОРЕНО ОПШТЕСТВО МАКЕДОНИЈА

Center for Civil Communications
Центар за граѓански комуникации

МОНИТОРИНГ НА ПРОЦЕСОТ НА ЈАВНИ НАБАВКИ ВО РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА

Петти квартален извештај

2010

Мониторинг на процесот на јавни набавки во РМ
Петти квартален извештај

Издава:
Фондација институт отворено општество – Македонија

За издавачот:
Владимир Милчин, извршен директор

Автори:
Сабина Факиќ, Герман Филков, Вања Михајлова, Никола Тупанчески, Дамјан Шишковски и Елена Ристевска
Центар за граѓански комуникации, Скопје

Уредници:
Фани Каранфилова Пановска
Кире Миловски

Лектура:
М-р Татјана Б. Ефтимоска

Ликовно-графичко обликување:
Бригада дизајн

Печати:
Пропоинт

Тираж:
250 примероци

FOUNDATION OPEN SOCIETY INSTITUTE MACEDONIA
ФОНДАЦИЈА ИНСТИТУТ ОТВОРЕНО ОПШТЕСТВО МАКЕДОНИЈА

Center for Civil Communications
Центар за граѓански комуникации

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

35.073.53:005.584.1(497.7)

МОНИТОРИНГ на процесот на јавни набавки во Република Македонија : петти квартален извештај / [автори Сабина Факиќ ... и др.; уредници Фани Каранфилова Пановска, Кире Миловски]. - Скопје : Фондација Институт отворено општество - Македонија, 2010. - 40, 40 стр. : граф. прикази ; 18x24 см.

Насл. стр. на припечатениот текст: Monitoring the implementation of public procurements in the Republic of Macedonia: fifth quartely report. - Обата текста меѓусебно печатени во спротивни насоки. - Текст на мак. и англ. јазик

ISBN 978-608-218-097-7

1. Факиќ, Сабина [автор]
а). Јавни набавки-Мониторинг-Македонија

COBISS.MK-ID 83579914

5

КВАРТАЛЕН ИЗВЕШТАЈ

ЗА РЕЗУЛТАТИТЕ

ОД МОНИТОРИНГОТ НА ПРОЦЕСОТ

НА ЈАВНИТЕ НАБАВКИ

ВО РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА

СОДРЖИНА

7 Клучни наоди

9 Цели и методологија

11 Извештај од кварталниот мониторинг на јавните набавки

31 Анкета на фирмите за искуството од постапките за јавни 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

Се продлабочува проблемот со користење на критериуми за бодување на понудите со кои не се гарантира избор на најповолна понуда, односно рационално и ефикасно трошење на јавните пари. Расте употребата на т.н. манипулативни критериуми, како што се рок на изведбата, рок и начин на плаќањето; се забележува тенденција на доделување голем број бодови за критериумот ‚квалитет' без да се прецизира како ќе се вреднува тој, а се воведуваат и чудни, и нејасни критериуми за избор на понудите.

Се избираат несоодветни критериуми за утврдување на способноста на компаниите за учество во постапките за јавни набавки. Воедно се применуваат и критериуми кои се несоодветни и непропорционални со видот и со обемот на набавката и кои можат да влијаат дискриминаторски и да ја намалуваат конкуренцијата. Во речиси половина од мониторираните постапки се поставени несоодветни критериуми со кои наместо компанијата, се оценува нејзината понуда.

Висок процент на поништени постапки за јавни набавки (20% од мониторираните постапки). Проблемот со поништувањето на постапки е особено нагласен на локално ниво.

Е-аукција се користи само во 5,5% од постапките за јавни набавки, што е неколкукратно помалку од законскиот праг од 30%. Продолжува практиката на недоволно користење електронски средства за спроведување на постапките за јавни набавки, било за сите фази од постапката за јавна набавка (е-набавка), било само за електронските аукции како последна фаза.

Нагло се зголемува бројот на рамковни спогодби кои се склучуваат без прецизирање на начините на кои ќе им се доделуваат договорите на фирмите. Тенденцијата на зголемување на склучувањето рамковни спогодби особено се забележува кај изработката на проекти и градежни зафати, и тоа кај договорните органи на локално ниво.

Не се почитува законската обврска за детално известување на фирмите за причините за избор на најповолната понуда или за отфрлање на одреден понудувач. Оваа практика е присутна во целокупниот период на мониторирање на постапките.

Се намалуваат барањата за доставување на банкарска гаранција за понудата, како и висината на гаранцијата. Од вкупно мониторираните 40 постапки, банкарската гаранција е побарана во 45% од постапките, односно во 18 постапки (наспроти 23 во четвртиот квартал во 2009).

Благо се намалува наплатувањето надомест за подигнување тендерска документација. Но, од друга страна, продолжува практиката – износот на надоместот за тендерската документација да не е пропорционален ниту на вредноста на набавката, ниту на реално направените трошоци за истата да биде достапна.

Висок износ на буџетски средства е потрошен за набавки преку најмалку транспарентната постапка – со преговарање без објава на оглас. Вкупните набавки според оваа постапка во првото тромесечје од 2010 година изнесуваат 123 295 058 денари или 2 009 699 евра.

Главни проблеми во постапките за јавни набавки со кои се соочуваат фирмите, според нивното укажување, се: нејасно изработена тендерска документација и техничка спецификација, неправилно бодирање на понудите и фаворизирање на одредена понуда, користење несоодветни критериуми за доделување на договорот, како и доцнење на наплатата на побарувањата за набавените средства и услуги.

Компаниите ја влошија оценката за вкупниот процес на јавни набавки во земјата. Просечна оценка дадена во оваа анкета е 2,80, за разлика од минатогодишната оценка од 2,93 (на скала од 1 до 5).

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 јавни набавки и дали и колку функционираат основните принципи на јавните набавки: транспарентност, конкурентност, еднаков третман на економските оператори, недискриминација, законитост, економично, ефикасно, ефективно и рационално користење на буџетските средства, настојување да се добие најдобрата понуда под најповолни услови, како и отчетност за потрошените средства кај набавките.

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

Анализата во овој извештај е направена врз основа на мониторинг на избран примерок од 40 постапки на договорни органи на централно ниво и на локално ниво, чиешто јавно отворање се одвиваше во периодот од јануари до март 2010 година. Во текот на овој квартал, за првпат се следени и постапките за јавни набавки кои ги спроведуваат договорните органи на локално ниво, односно општините или органите кои се под нивна надлежност. Станува збор за навистина огромна бројка набавувачи, која неколкукратно ја надминува бројката на договорни органи на централно ниво иако повеќето од нив, во однос на средствата со кои располагаат за

јавни набавки и според бројот на спроведени постапки, може да се категоризираат како мали набавувачи. Во согласност со утврдената методологија, во првиот квартал беа мониторирани 15 постапки кои се спроведени од Град Скопје, општините во град Скопје и договорни органи за кои е надлежен градот Скопје или општините во рамките на град Скопје.

Во овој квартален извештај се поместени и наодите од анкетата спроведена кај 138 фирми (економски оператори), кои беа интервјуирани во текот на март и април 2010 година со цел да се добијат дополнителни сознанија за практичните импликации на законските решенија во сферата на јавните набавки.

Овој Извештај за резултатите од мониторингот на процесот на јавни набавки е изработен во соработка и со финансиска поддршка на Фондацијата Институт отворено општество - Македонија.

ИЗВЕШТАЈ ОД КВАРТАЛНИОТ МОНИТОРИНГ НА ЈАВНИТЕ НАБАВКИ

Расте употребата на т.н. манипулативни критериуми за бодување на понудата како што се рок на изведбата, рок и начин на плаќањето. Забележана е тенденција на доделување голем број бодови за критериумот ‚квалитет' без да се прецизира како ќе се вреднува тој. Се воведуваат чудни и нејасни критериуми за избор на понудите, како што се: перспективност на дизајнот или технички карактеристики на прехранбените производи.

Без претензија да се заземе цврст став дали е подобро да се избира критериумот ‚најниска цена' или ‚економски најповолна понуда', би сакале да укажеме на одредени статистички податоци поврзани со изборот на критериумите и со елементите за бодување, но, што е уште поважно, да укажеме и на некои негативни примери и аспекти поврзани со избирањето на несоодветните критериуми за избор.

Во 11 од вкупно 40 мониторирани постапки за јавни набавки како критериум за доделување на договорот за јавна набавка е избрана најниската цена, додека во преостанатите 29 постапки е избран критериумот ‚економски најповолна понуда', односно 27,5 : 72,5 во корист на критериумот ‚економски најповолна понуда'. Во 7 од 29-те постапки во кои како критериум е избран ‚економски најповолна понуда' се бодува рокот на плаќање и начинот на плаќање, во 12 се бодува рокот на испораката/изведбата, додека пак референтната листа била предмет на бодување во 2 постапки.
Сите овие критериуми се сметаат за манипулативни затоа што:

- се нудат нереално куси рокови за испорака/изведба на набавката па компанијата која понудила екстремно краток рок ќе ја добие набавката, но при реализацијата на договорот истиот нема да биде почитуван, што е докажано многупати во досегашната практика. На пример, во една од

мониторираните постапки избран е критериумот ‚рок на изведбата', при што беше побарано во тендерската документација тој да не биде пократок од 30 дена. Речиси сите понудувачи го понудија минимално дозволениот рок со што се поставува прашањето што добил договорниот орган со поставување на еден ваков критериум за бодување, освен што некои понудувачи го искористија за да манипулираат со пократки и нереални рокови за изведба.

- се нуди одложено плаќање на набавката, односно во понудата не се бара авансно плаќање ниту, пак, исплата во текот на реализацијата, туку целата сума да се исплати дури по извршувањето на договорот, што на некој начин ги фаворизира поликвидните компании кои може да си дозволат одложено плаќање. Во услови на економска криза, на многу мал број компании може да им одговара одложеното плаќање и притоа понудите на најголем број компании стануваат неконкурентни.
- референтната листа би требало да биде поставена како критериум за утврдување на техничко-професионална способност на понудувачот. Доколку веќе се поставува како критериум врз основа на кој ќе се бодува понудата, тогаш треба да се определи прецизно начинот на нејзино бодување, што не беше случај во постапките во кои беше побарана.

Начинот на кој ќе се доделуваат бодовите за критериумот ‚квалитет' воопшто не е разработен во огласите во делот во кој се наведуваат критериумите за избор. Исто така, ретко кога се определуваат под-критериуми врз основа на кои попрецизно би се утврдило како ќе се бодува квалитетот. И во оние случаи кога се определени под-критериуми, тие во најмала рака се спорни, па дури и дискриминаторски. На пример, во една од мониторираните постапки за избраниот критериум ‚квалитет' беа предвидени 40 бода, при што набавувачот утврди и два под-критериуми врз основа на кој ќе ги бодува понудите. Едниот од нив е претходното искуство на набавувачот со понудувачот, при што максимални

30 бода ќе добие понудувач со кој набавувачот има позитивно искуство, а само 1 бод ќе добие понудувач со кој набавувачот има негативно или нема никакво искуство. Овој под-критериум е дискриминаторски и не е во согласност со основните начела во јавните набавки наведени во Член 2 од Законот за јавни набавки. Спорен е и ограничувачкиот начин на кој ќе се доделуваат бодови за овој под-критериум, при што ќе се додели или максималниот, или минималниот број бодови, без можност да се добијат некои од бодовите помеѓу 1 и 30. Со ова, јасно е дека за најповолен понудувач ќе биде избрана онаа компанија со која набавувачот и досега соработувал, а влезот на сите други е забранет, што значи монополизирање на набавките и нарушување на конкуренцијата.

Во една од мониторираните постапки се предвидени преголем број бодови за критериумот ,квалитет' - 70 бода, наспроти 30-те бода утврдени за цена. Во огласот за оваа набавка не било наведено како ќе се бодуваат понудите во согласност со овој критериум. Кога постои толкава разлика во соодносот цена-квалитет во корист на квалитетот, не е воопшто чудно што договорот им се доделува на понудувачи кои понудиле далеку по-високи цени за извршување на услугата. Доставени биле вкупно девет понуди за двата дела од набавката, при што избраната понуда за првиот дел е речиси четирипати поскапа од најниската понудена цена, а избраната понуда за вториот дел е речиси трипати поскапа од најниската понудена цена. Ова создава сериозно сомневање за субјективност и манипулација при оценката на критериумот ,квалитет' и тенденциозно избирање на многу поскапи понуди.

Од друга страна, во 10 постапки елементот ,квалитет' воопшто не бил избран, а со оглед на специфичноста на предметот на набавката требало да биде (набавка на хируршки ракавици, изработка на лиени скулптури и слично).

Во одделни постапки се предвидени и такви критериуми и елементи кои поради нивната нејасност и не-

дефинираност, даваат големи можности за субјективизам, за манипулации и за фаворизирање на одредени компании. Такви елементи се, на пример:

- „технички карактеристики" и „техничка поддршка" при набавка на прехранбени производи, што може да создаде конфузија и манипулации при евалуација на понудите;
- „технички и функционални карактеристики со дизајн" при набавка на автобуси, за кои биле предвидени 30 бодови, а особено е спорно што било предвидено освојување на минимум 21 бод по оваа основа за понудата воопшто да биде бодувана. Во огласот не се наведени под-критериуми или начин на кој ќе се доделуваат бодовите за овој критериум, што остава широк простор за манипулации при доделувањето на потребните бодови. Освен тоа, дадена е можност за лесно исклучување на „непосакуваните" економски оператори поради високо поставениот праг за квалификација на понудата за прифатлива од аспект на техничките карактеристики и дизајнот на автобусите. Самиот избор да се бодува дизајнот е работа на крајна субјективност и различност во вкусови. Со изборот на еден ваков критериум речиси се елиминира и можноста да се изјави жалба, односно и да биде изјавена тешко дека би била уважена, затоа што за вкусовите не се дискутира, што впрочем бил и исходот од конкретната жалбена постапка;
- „перспективност на дизајнот", кој е целосно недефиниран термин и непознат како за пошироката јавност, така веројатно и за стручните кругови. Како таков дава преголема можност за различно толкување и субјективно оценување.

Кај избраниот критериум ‚најниска цена' констатирани се слабости во поставувањето мал број услови кои треба да ги задоволува економскиот оператор. На тој начин постои реална опасност да се избере понудувач кој понудил најниска цена, но способноста на тој оператор да го реализира договорот, како и видот и квалитетот на производот или услугата што ја нуди да не биде со-

одветна, што ја доведува во прашање економичноста на набавката.

Изборот на манипулативните критериуми е констатиран и посочен како негативна практика и од страна на органите кои имаат одредена контрола и влијание во областа на јавните набавки, односно Државниот завод за ревизија и Државната комисија по жалби за јавни набавки. Во својот Годишен извештај за 2009 година, ДКЖЈН наведува: „**институтот економски најповолна понуда не е во доволна мера разработен за да биде можна негова примена во случај кога не може да се примени критериумот најниска цена**."

Во извештај на ДРЗ од април 2010 година за извршената ревизија во Град Скопје и во општините на град Скопје, меѓу останатите констатации за неправилности при спроведувањето на постапките за јавни набавки, се наведува дека: „**не е дадено објаснување и не е можно да се утврди какви критериуми се применувани при бодирањето на квалитетот. Честа е појавата при изборот на најповолен понудувач да се користи критериумот ,рок на плаќањето' и ,рок на изведбата' кои при плаќањето не се почитуваат, но само даваат можност за избор на посакуваниот понудувач. Се среќаваат понуди со рок на изведба од неколку дена, иако е јасно дека во тој рок не е можно да се извршат работите, а во однос на плаќањето се нуди одложено плаќање и над една година. Кај рокот на плаќање на добавувачите им се доделени максимален број на бодови, што во значителна мерка влијае врз рангирањето на прво место, додека во практиката плаќањето се врши и во рок покус од еден месец. Во текот на 2008 година, овие критериуми сè почесто се избегнуваат, а на понудувачите однапред им се поставуваат како услов за учество во постапката. Меѓутоа, онаму каде што сè уште се поставуваат како критериум за избор на најповолен понудувач, не е испочитувана одредбата во согласност со која договорниот орган е должен во тендерската документација да даде објаснување како ќе ги вреднува и ќе ги применува елементите на критериумот ,економски најповолна понуда'. Според усните објаснувања, квалитетот на изведувачите се евалуира врз**

основа на податоците на понудувачите за кадарот и механизацијата со која располагаат, како и врз основа на извршените работи во претходните години, меѓутоа, во согласност со законот, преку овие податоци се утврдува техничката или професионална способност на понудувачите како предуслов за нивно учество во постапката за доделување на договор за јавна набавка. Непостоењето однапред утврдени критериуми за вреднување на елементите на економски најповолна понуда создава можност за субјективизам при одлучувањето.“

Од ова произлегува дека ДКЖЈН и ДЗР го потврдуваат ризикот на кој се укажува уште од почетокот на мониторингот на јавните набавки, а тоа е дека законски широкиот простор кои го имаат договорните органи во поставувањето на критериумите за избор на најповолна понуда остава можност за субјективност и за злоупотреби.

Препорака: Договорните органи во критериумот ,економски најповолна понуда‘ да не користат манипулативни елементи кои одат во насока кон фаворизирање на одделни понудувачи и дискриминација на другите. Истите тие треба да бидат бидат содржани во тендерската документација како услов за учество на економскиот оператор или во техничката спецификација како стандард кој треба да го задоволува стоката или услугата. Доколку се избере критериумот ,квалитет‘, тогаш договорниот орган задолжително треба уште во самиот оглас да ги наведе под-критериумите или детално да го разработи начинот на кој ќе се врши неговото бодување. Во овој контекст, потребно е поголема ангажираност на Бирото за јавни набавки, кое треба да изработи препораки и насоки за договорните органи заради усогласено и прецизно дефинирање на критериумите и нивна доследна примена.

Се избираат несоодветни критериуми за утврдување на способноста на компаниите за учество во постапки-

те за јавни набавки. Загрижува и примената на критериуми кои се несоодветни и непропорционални со видот и со обемот на набавката и можат да влијаат дискриминаторски и да ја намалуваат конкуренцијата.

Во делот на огласите во кој се наведуваат потребните услови што треба да ги исполнат компаниите за учество на тендерот, односно за утврдување на нивната техничко-професионална способност, се наведуваат критериуми со кои всушност треба да се оцени погодноста и квалитетот на стоката или услугата што се нуди. Такви критериуми се наведени 18 пати во мониторираните постапки, односно скоро во половина од постапките. Можно е нивниот број и да е поголем, но бидејќи во некои огласи воопшто не беа наведени овие критериуми, туку се упатуваше на тендерската документација, немаше можност да се утврди точниот број.

На пример, со барањето економскиот оператор да достави одобрение за ставање на лекот во промет, кое беше нотирано во 5 постапки, односно во речиси сите од здравствениот сектор, не се докажува способноста на операторот, туку квалитетот на предметот на набавката. Истото се однесува и на барањето да се достави опис на стоката преку каталози, фотографии и слично, кое беше нотирано во 5 постапки, додека пак барањето да се достави потврда за квалитетот на стоката што се нуди беше побарано во 8 постапки. Барањето за доставување на овие документи воопшто не треба да биде доказ со кој ќе се оценува техничко-професионалната способност на економскиот оператор, туку врз основа на нив ќе се оценува дали самиот предмет на набавка ги исполнува бараните услови или задоволува определен квалитет. Овие грешки донекаде би можеле да се припишат на одредено незнаење кај лицата кои ја изработуваат тендерската документација.

Меѓутоа, изборот и поставувањето на строги и непропорционални услови за утврдување на економско-финансиска способност на економските оператори може да се смета за дискриминаторски, односно фаворизирачки, во зависност од економскиот оператор во пра-

шање. На пример, во една од мониторираните постапки се бараше премногу висок просечен годишен обрт на средства (1 000 000 евра) за учество на економските оператори во постапката, како и минимум 10 претходно реализирани договори. Двата критериуми се чинат непропорционални на видот и обемот на набавката (занаетски, ѕидарски, водоинсталатерски, монтажни и друг сличен тип на градежни зафати). Во друга постапка, пак, бараниот просечен годишен обрт на средства не беше толку енормно висок, но сепак може да се смета за висок (10 000 000 денари), со оглед на типот на набавката – изработка на проекти. На тој начин, компании кои можеби се нови на пазарот или годишно имаат помал обрт на средства, што не значи дека немаат знаење и одреден обем на работа и со тоа и соодветно искуство, се оневозможени уште на самиот почеток да учествуваат во постапка за набавка на рутински работи (градежни зафати). Ова автоматски значи дека договорниот орган фаворизира некоја голема компанија.

Една од проблематичните постапки за јавни набавки во мониторираниот примерок, која доби епилог и на Управен суд, е оспорена токму во делот на поставените критериуми за докажување на техничката и професионална способност на компаниите. Имено, компанијата која го добила тендерот, според тврдењата на конкурентите, доставила невалиден (лажен) документ за докажување на својата способност. Со овие тврдења до ДКЖЈН беа доставени жалби од две фирми. Во решението по жалбата ДКЖЈН наведува дека не се впуштила во оцена на веродостојноста на исправата, затоа што со друг документ избраниот понудувач ја докажал својата способност. Можеби навистина избраниот понудувач доставил и друга потврда и со тоа го исполнил условот, како што е наведено во решението по жалбата, но и набавувачот и ДКЖЈН требало да ја проверат веродостојноста на доставениот документ. Доколку се утврди дека тој документ е фалсификат, тогаш понудувачот требало да се исклучи. Во истата таа постапка забележана е уште една спорна ситуација. Имено, вредноста на склучениот договор наведена во известувањето е значително повисока од онаа која беше прочитана на јавното отворање.

Препорака: Договорните органи да престанат со практиката во критериумите за утврдување на техничко-професионална способност на економскиот оператор да поставуваат услови и да бараат документи преку кои треба да ја оценуваат стоката или услугата што се набавува. Исто така, да се избегнува перфидниот начин на фаворизирање на понудувачи, како што е оној преку поставување високи критериуми поврзани со економско-финансиската состојба на економскиот оператор, кои се непропорционални на видот и обемот на набавката.

Висок процент на поништени постапки за јавни набавки. Оваа континуирана практика создава сериозно сомневање за злоупотреба на законските можности, а ги доведува под прашалник и принциите на ефикасност и рационалност на јавните набавки.

Процентот на поништени постапки во првиот квартал од 2010 год. изнесува 20%. Имено, од вкупно 40 мониторирани постапки, поништени се 8, и тоа 7 постапки се целосно поништени, а во 1 случај се поништени делови од набавките. Проблемот со поништувањето постапки беше особено нагласен на локално ниво. Имено, една третина од случајно избраниот примерок на јавни набавки во скопските општини заврши со одлука за поништување на постапката. Како причини за поништување на постапките беа наведувани следните законски основи:

- не е пристигната ниту една прифатлива понуда;
- настанале непредвидливи промени во буџетот,
- техничката спецификација содржи одредени недостатоци, поради што понудувачите биле оневозможени да достават соодветни понуди.

Особено спорно во овие случаи е поништувањето на постапките врз основа на лошо и нејасно изготвена техничка спецификација. Проблемот е уште поголем поради фактот дека поништувањето се врши по јавното отворање и по евалуација на понудите. Ова е забележано во 2 постапки. Иако станува збор за законски

дозволена основа за поништување на постапка, бидејќи може да доведе до дискриминација на економските оператори, сепак симптоматично е што во една од тие постапки биле доставени понуди од 9 економски оператори, од кои добар дел поднеле понуда за речиси сите 7 дела. Образложението содржано во одлуката за поништување е дека откако се започнало со евалуација на понудите, било утврдено дека техничката спецификација не е доволно јасна, односно содржи недостаток во описот на опремата која се набавува. Проблематични во ваквата одлука се: а) моментот кога се констатираат недостатоците во техничката спецификација - дури во текот на евалуацијата, иако сигурно имало претходни укажувања и најави и со тоа и можност за навремени корекции на самата тендерска документација и б) недостатоци во изработка на спецификација за предмет кој сигурно овој договорен орган не го набавува за прв пат, што значи имал претходно искуство во набавката на ХТЗ опрема, кое не било искористено. Сето ова создава сомневање дека вистинската причина за поништување на постапката се можеби одредени нереализирани очекувања за избор на фаворизирана или однапред избрана компанија.

Во друга постапка, пак, донесена е одлука за поништување поради тоа што не била доставена ниту една прифатлива понуда, иако според податоците од јавното отворање, еден од двајцата понудувачи имал доставено понуда која ги вклучувала сите барани елементи. Оттаму, се поставува прашањето зошто неговата понуда не била оценета како прифатлива. Постапка во која се набавувал хардвер и софтвер, пак, е поништена поради тоа што финансиските понуди ја надминувале проценетата вредност. Ова укажува дека е лошо извршено планирањето и проценката на пазарот на ИКТ, иако се работи за производи кои се помалку или повеќе стандардни и кои се предмет на речиси секојдневни набавки.

Инаку, речиси кај сите поништени постапки учествувале повеќе економски оператори, што дава можност за избор. Со ова уште еднаш се потврдуваат сомнежите дека поништувањето на постапките и понатаму се ко-

ристи затоа што не постоел начин на кој на фаворизираниот понудувач ќе му се додели договорот за јавна набавка. Во два случаи изборот за најповолна понуда е поништен од страна на ДКЖЈН, по поднесената жалба.

Препорака: Со оглед на континуираната практика на поништување на постапките, што создава сериозно сомневање за злоупотреба на законските можности, а ги доведува под прашање принциите на ефикасност и рационалност на јавните набавки, потребно е стеснување на можностите за ваквите појави, со барање за поголемо образложение за причините за поништување, посебно кога вината за тоа е субјективна – битни повреди на законот или лошо планирање на потребата од јавни набавки, за што треба да се предвидат и санкции.

Користење на е-аукција во само 5,5% од постапките за јавни набавки, што е неколкукратно помалку од законскиот праг од 30%.

Продолжува практиката на недоволно користење електронски средства за спроведување на постапките за јавни набавки, било за сите фази од постапката за јавна набавка (е-набавка), било само за електронските аукции како последна фаза. Од вкупно објавените 1748 огласи во првиот квартал од 2010 година, само во 61 било предвидено користење на електронски средства во целата постапка за јавна набавка (околу 3,5%), а во 95 било предвидено постапките да завршат со користење на е-аукција (околу 5,5%). Во електронските аукции кои се одржаа во текот на првиот квартал, како резултат на разликата помеѓу почетната цена на аукцијата и цената која е добиена на крајот од аукцијата и по која е склучен договорот, остварена е заштеда приближно во износ од 6 500 000 00 денари, односно 106 000 евра.

Истражувањата покажуваат дека локалните договорни органи речиси воопшто не спроведуваат е-набавки и е-аукции. Единствен исклучок се Град Скопје и Општина Аеродром, додека пак сите останати општини и стотици јавни претпријатија, установи, училишта во рамките на

Град Скопје и општините во првиот квартал од годината не објавиле ниту еден оглас за е-набавка или е-аукција!

Од 1 јануари 2010 година во Република Македонија постои само еден електронски систем за јавни набавки (ЕСЈН). Преку овој систем сега се објавуваат огласите за постапките за јавни набавки и известувањата за склучените договори, но и се спроведуваат јавните набавки со користење на електронски средства (е-набавки и е-аукции). За разлика од обврската за објавување на огласите и известувањата, која во поголема мера се почитува од страна на договорните органи, користењето на електронски средства за останатите фази од постапките и понатаму е на ниско ниво. Спроведувањето е-набавки и е-аукции, покрај тоа што ги намалува трошоците за набавките и со тоа постапката ја прави рационална и ефективна, ги намалува и можностите за наместени тендери и коруптивни практики.

Треба да се има предвид дека законската обврска се однесува на 30% од проценетата вредност на набавките, а не на бројот на објавени огласи и дека не сите огласи и набавки може да завршат со е-аукција. Но, сепак, и вкупниот број на објавени огласи дава приближна претстава дека во овој момент договорните органи се далеку од исполнување на обврската. Доколку продолжи оваа практика и во наредниот период од годината, сериозно ќе се доведе во прашање примената на оваа законска обврска.

Препорака: Договорните органи да започнат, односно почесто да ги користат е-набавките и пред сè е-аукциите, затоа што тие од една страна овозможуваат поголема ефикасност во постапките и заштеда на буџетски средства, а од друга страна, нивното користење претставува законска обврска. Ако се земат предвид статистиките од минатите години, во согласност со кои најмногу постапки за јавни набавки се спроведуваат во вториот квартал од годината, оставаме можност дека сепак можеби ќе дојде до исполнување на обврската, но и укажуваме дека наредниот период е последниот воз за договорните органи да ја испочи-

туваат законската обврска. Во таа насока и Бирото за јавни набавки треба повеќе да се ангажира за операционализација на оваа законска обврска со постојани потсетувања и укажување до договорните органи за доследна примена на електронската аукција во постапките за јавни набавки.

Нагло зголемување на бројот на рамковни спогодби што се склучуваат без да се прецизираат начините на кои ќе им се доделуваат договорите на компаниите. Особено се забележува тенденција на зголемување на склучувањето рамковни спогодби во областа на изработката на проекти и градежни зафати, и тоа кај локалните договорни органи.

Во 2 од 7-те постапки од мониторираниот примерок е предвидено да се склучат рамковни спогодби со еден економски оператор, а во 5 со повеќе економски оператори, но од податоците со кои располагаме не добивме увид на кој начин ќе се изберат понудувачите кога ќе се доделуваат конкретните договори.

Рамковната спогодба може да биде ефикасен начин на понатамошно евентуално доделување конкретни договори за јавни набавки за определен временски период. Сепак, ризиците и можностите за злоупотреби постојат доколку се склучува рамковна спогодба со:

- еден економски оператор, бидејќи може да се создаде монопол во набавките од дадената област и со тоа се елиминира конкуренцијата, а се отвора и поголема можност за понатамошно допрецизирање на условите преку договарање „во четири очи“;
- повеќе економски оператори, и притоа за да се склучи конкретен договор не се оди на минитендер; тогаш набавувачот треба да примени скалест метод врз основа на кој договорот ќе му се додели на првопласираниот на ранг-листата која е составена уште при евалуацијата, а доколку тој не може, тогаш на вториот од листата итн. Но, доколку не се предвиди ваков скалест метод,

тогаш постои опасност склучувањето рамковна спогодба со повеќе економски оператори да биде само маска за фаворизирање и доделување на договорот само на одреден(и) понудувач(и).

Во една од постапките се склучени рамковни спогодби со 11 различни економски оператори, но се поставува прашање колку е целисходно да се склучат толку многу рамковни спогодби. Практиката во ЕУ е да се утврди и максималниот број рамковни спогодби кои ќе се склучат во рамките на една постапка.

Во мониторираните огласи за склучување рамковни спогодби не беа наведени начините на кои ќе се доделуваат договорите врз база на склучена рамковна спогодба. Доколку тоа не било пропишано и во тендерската документација, тогаш се отвора можност за злоупотреби, особено ако се има предвид дека законот не пропишува кога треба да се определи начинот на кој ќе се доделуваат конкретните договори. Во недостиг на таква одредба може да се прибегне кон произволност во практиката, која може да доведе до нарушување на конкуренцијата.

Препорака: Рамковните спогодби да се склучуваат во строго определените услови дефинирани со законот, при што договорните органи да се раководат од принципите на еднаков третман и недискриминација на економските оператори, конкуренција врз фер основа и транспарентност при доделување на поединечните договори во рамките на спогодбата. Притоа, предност да им се дава на оние економски оператори кои понудиле најповолни услови или најниска цена.

Непочитување на законската обврска за детално известување на компаниите за причините за избор на најповолната понуда или за отфрлање на одреден понудувач.

Оваа лоша практика е присутна во целокупниот период на мониторирање на постапките, иако постои јасна за-

конска обврска која бара од договорните органи детално да ги објаснат причините за својата одлука. Отсуството на детално образложение за елементите врз кои била заснована одлуката за избор, создава оправдано сомневање кај економските оператори за субјективност при оценување на понудите и нееднаков третман на понудувачите. Загрижувачки е што во одредени случаи компаниите се жалат и на неможност да го остварат законското право на увид во документацијата за јавна набавка во која учествувале, со што целосно се заматува сликата за одредени постапки и се раѓа сомнеж за нивната регуларност.

Особено е потребно да има детално образложување на одлуката онаму каде што како критериум е избран ‚економски најповолна понуда' и во кој се содржани субјективни елементи за оценување (елементи за кои не постои формула за бодување). На пример, доколку е избран елемент за оценување како што е перспективност на дизајнот, кој е дефинитивно нејасен и непрецизен, тогаш во најмала рака договорниот орган треба при образложувањето на причините за избор или за неизбор на одредена понуда, да наведе како го извршил евалуирањето и бодувањето по оваа основа. Недостигот од детално образложение за начинот на доделување бодови за субјективните критериуми придонесува на софистициран начин да се избере понудата на фаворизираната компанија.

Препорака: Договорните органи да започнат доследно да го применуваат Член 168 од Законот за јавни набавки, кој пропишува детално образложување на причините за избор на најповолна понуда или отфрлање на одреден понудувач. Во огласот и тендерската документација треба јасно и детално да биде наведен начинот на кој ќе се евалуира понудата (кои документи ќе се сметаат за прифатливи) и како ќе се бодува таа.

Продолжува трендот на бавно одлучување и одолговлекување на изборот на најповолна понуда. Во пет од вкупно 40 мониторирани постапки (12,5%) одлуката за избор не е донесена ни по 120 дена.

Заради појаснување, јавното отворање на овие постапки е спроведено во текот на јануари и февруари 2010 година, што значи дека ниту 3 до 4 месеци не им биле доволни на договорните органи да донесат одлука за избор на најповолен понудувач или за поништување на постапката. Со ова, не само што се доведува во прашање целисходноста на јавната набавка, туку фирмите се доведуваат во неблагодарна состојба на постојано исчекување, неможност за планирање на деловните активности, врзување на средства и залихи за неизвесен бизнис, а може да се стимулираат и нивните обиди да го забрзаат одлучувањето на државниот орган со нелегални средства и методи.

Препорака: Со оглед на тоа што бавноста при спроведувањето на евалуациите и донесувањето на одлуките е очигледна и се должи на фактот што договорните органи не се врзани со законски рок, уште еднаш ја нагласуваме потребата да се воведе законски рок во кој секој договорен орган мора да донесе одлука за избор. Доколку рокот не се почитува, тогаш треба да следува санкција за договорниот орган.

Висок износ на буџетски средства потрошен преку најмалку транспарентната постапка со преговарање без објава на оглас.

Склучените договори преку преговарање без објава на оглас и вкупно доделените средства по оваа основа за првото тромесечје од 2010 година изнесуваат 123 295 058 денари или 2 009 699 евра.

Само за споредба, во првиот квартал од 2009 година вкупната сума која се доделила преку постапка со преговарање без објавување на оглас изнесува 188 331 502 денари или 3 069 788 евра. Очигледно е благото намалување во однос на 2009 година. Но, овој износ сѐ уште е многу висок, па затоа со право може да се констатира дека овие постапки веќе преминуваат во стандардна практика на договорните органи, а не како исклучоци, како што инаку пропишува законот.

Препорака: Ограничување на примена на постапките за преговарања без објавување оглас.

Се намалуваат барањата на банкарска гаранција за понудата, како и висината на бараниот износ за гаранција.

Од вкупно мониторираните 40 постапки, банкарската гаранција била побарана во 18 (наспроти 23 во четвртиот квартал во 2009), односно во 45% од случаите.

Присутна е и тенденција на намалување на износот на банкарската гаранција, односно во 9 од 18-те постапки во кои е побарана гаранција, утврден е највисокиот дозволен износ од 3% од вредноста на понудата, додека во преостанатите 9 случаи гаранцијата била утврдена во износ од 1% или 2% од вредноста на понудата. Во претходниот квартал само во две постапки се бараше банкарска гаранција од 2% и само во една постапка износот беше 1%.

Се надеваме дека оваа тенденција ќе премине во постојана практика на договорните органи. Во услови на економска криза тоа е секако во интерес на компаниите, кои на тој начин полесно би се одлучувале да учествуваат во постапките и полесно би ги подготвувале своите понуди, додека пак јавните набавки ќе станат поконкурентни.

Препорака: Банкарската гаранција да не се поставува како формален услов за учество во речиси секоја можна постапка за јавна набавка, а во случаите кога се бара гаранција, да се продолжи со трендот на нејзино утврдување во вредност пониска од законскиот максимум.

Наплатувањето надомест за подигнување тендерска документација е во благо намалување. Но, продолжува практиката на наплатување надомест во износ кој не е пропорционален на вредноста на набавката или на реално направените трошоци за таа да биде достапна.

Од 40 постапки, надомест за подигнување тендерска документација е побаран во 25 постапки (во споредба со 34 постапки во претходниот период), односно во

62,5% случаи. Износот на надоместот за подигнување на тендерската документација во просек се движи од 1 000 до 1 500 денари. Локалните договорни органи многу почесто практикуваат наплаќање надомест за подигнување тендерска документација. Позитивен тренд е констатиран кај достапноста на тендерската документација преку користење на електронски средства (објавена на интернет преку ЕСЈН) споредено со четвртиот квартал. Само заради појаснување, при објавување на тендерската документација на интернет, договорниот орган не смее да бара надомест за нејзино преземање. Од друга страна, во една од мониторираните постапки тендерската документација е објавена електронски, но не преку ЕСЈН, туку на веб-страницата на општината, при што дополнително се бараше секој што ја презел да испрати писмен допис до општината. На тој начин, се става непотребна обврска за економските оператори, која можела да биде избегната доколку општината ја објавила тендерската документација на ЕСЈН, при што системот автоматски ќе ги извести кој сè ја презел.

Зголемувањето на бројот на постапките во кои не се предвидува плаќање на надоместок за подигнување на тендерската документација ќе влијае врз намалување на трошоците на економските оператори, што во време на економска криза е повеќе од неопходно. Сепак, бројот на објавени тендерски документации на интернет и тендерски документации за чие подигнување не се наплаќа надомест сè уште не е на посакуваното ниво.

Лоша практика која беше констатирана во 6 мониторирани постапки е ненаведувањето на условите и на потребните документи за докажување на способноста на економскиот оператор во самиот оглас, туку упатување на тендерската документација. Во сите тие случаи се бараше да се плати надомест за подигнување на тендерската документација (во просек по 1000 ден.). Тоа значи дека економските оператори се принудени да платат за да видат дали воопшто ги исполнуваат условите да учествуваат во постапката. Голем број економски оператори својата одлука дали да учествуваат во постапката ја базираат само врз основа на податоците

во огласот, што во сите овие случаи им било оневозможено.

Препорака: Договорните органи почесто да ја користат законската можност тендерската документација да ја направат достапна преку интернет и за таа цел да го користат ЕСЈН. Со тоа таа би била бесплатна и на економските оператори би им се овозможило заштеда на пари, а самиот договорен орган би добил повеќе понуди. Бирото за јавни набавки навремено да ги контролира, да ги укажува и да ги спречува оние договорни органи кои сакаат да наплатат високи суми за надомест за тендерска документација, што не кореспондира со реалните трошоци. На договорните органи не смее да им се дозволува да објавуваат оглас, без да ги наведат условите кои треба да ги исполнуваат економските оператори.

Зголемен е бројот на доставени податоци по поднесените барања за пристап до информации од јавен карактер (одлуки за избор, известувања до учесници во постапките, технички спецификации).

Отчетноста на договорните органи кон нашите барања за информации во овој квартал изнесуваше 70%, при што во 10 од вкупно мониторираните 40 постапки не се добиени никакви повратни информации и документи, додека во 2 барањето е делумно задоволено. Во една од постапките е добиен одговор дека одлука за избор е донесена, но таа не беше испратена, туку беше посочено дека може да се добие на увид во просториите на договорниот орган. Овој случај зборува за непознавање и лоша примена на прописите за слободен пристап до јавните информации. Од друга страна, за првпат ни беше доставена копија од извештајот од спроведената евалуација на понудите, што говори за подготвеноста на конкретниот договорен орган за поголема транспарентност во своето работење во областа на јавните набавки.

Одредени пропусти и незаконско постапување за време на јавните отворања на понудите за јавни набавки.

Во една од мониторираните постапки, за време на јавното отворање е прочитана задоцнета понуда, иако во согласност со законот задоцнетите понуди само се констатираат, а не се отвораат и читаат. Во друга постапка, пак, за време на јавното отворање е отфрлена понуда поради технички пропусти (не биле наведени цените), иако во согласност со законот за време на јавно отворање не може да се отфрли ниту една понуда. Прекршен е и Член 136 од законот, затоа што не е дозволено присуство на јавноста за време на јавното отворање. Поточно, на претставникот на ЦГК кој сакал да го следи јавното отворање во Генералниот секретаријат на Владата на РМ му бил забранет пристапот, без образложение.

АНКЕТА НА ФИРМИТЕ ЗА ИСКУСТВОТО ОД ПОСТАПКИТЕ ЗА ЈАВНИ НАБАВКИ

Вовед

Јавните набавки претставуваат клучен инструмент за создавање на пазарната економија. Со вршење на набавките, државата директно учествува на пазарот и нејзиното однесување во голема мера влијае врз севкупните економски текови. Всушност, преку јавните набавки, државата треба јасно да покаже дека ги почитува основните принципи на пазарната економија и дека ја остварува добро осмислената функција на гарант за непречено функционирање на слободната и фер конкуренција. Од аспект на состојбата на јавните набавки во Република Македонија, од круцијално значење е да се одговори на прашањето – дали и во колкав обем етаблираните законски решенија се рефлектираат во практиката?

Учесници

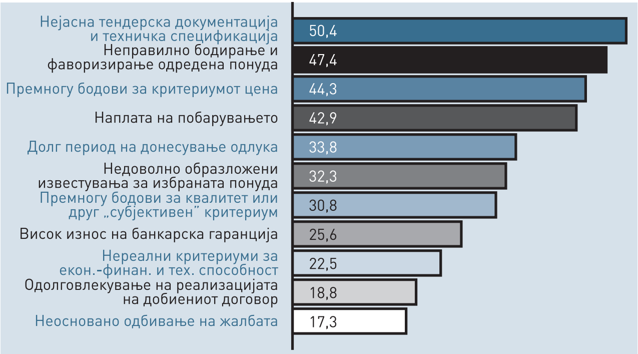
Во обид да се дојде до подетални информации за практичната примена на Законот за јавните набавки, Центарот за граѓански комуникации, покрај редовниот мониторинг на избрани постапки за јавни набавки, спроведе и анкета на компаниите редовни-учесници во постапките за јавни набавки. Во анкетата, спроведена во март и април 2010 година, учествуваа 138 компании членки на Стопанската комора на РМ и на Сојузот на стопански комори. Релевантноста на добиените сознанија од анкетата е дотолку поголема ако се има предвид дека се анкетирани компании со редовно учество и оттука со големо искуство во јавните набавки, а анкетните прашалници ги пополнуваа токму луѓе од одделите за јавни набавки во анкетираните компании. Имено, дури 38,5% од анкетираните компании учествуваат на повеќе од 24 постапки за јавни набавки годишно. 25,3% учествуваат на 13-24 постапки, 19,5% на 6-12 постапки, а 16,7% од компаниите учествуваат на 5 постапки годишно.

Главни проблеми со кои се соочуваат фирмите во постапките за јавни набавки

Прашани кои се главните проблеми со кои се соочуваат во постапките за јавни набавки – половина од компаниите, или 50,4% рекле дека е тоа нејасно изработената тендерска документација и техничка спецификација. Во делот од анкетата каде што од фирмите се бара да наведат конкретни повреди на законот се наведуваат случаи во кои спецификацијата на понудата е изработена со премногу детални информации, така што однапред упатува на конкретен производ, или условите се така поставени што одговараат на одреден понудувач, па дури и случаи кога документацијата се наведува конкретна трговска марка, а и такви во кои се објавува оглас за јавна набавка со даден рок за отворање, а притоа договорниот орган сè уште ја нема изработено техничката документација. Ваквите примери претставуваат флагрантно кршење на законот, поточно на одредбата од Член 210, во која е нагласено дека случаите во кои тендерската документација на постапката за доделување на договор за јавна набавка не е во согласност со законот и довела или можела да доведе до дискриминација на економските оператори или ограничување на пазарната конкуренција, претставува суштинска повреда на одредбите од овој закон.

Како втор главен проблем со кој се соочуваат во постапките за јавни набавки, компаниите го рангираат проблемот со неправилно бодирање на понудите и со фаворизирање на одредена понуда, што претставува проблем за 47,4% од испитаниците. Во појаснувањата на своите одговори дел од компаниите зборуваат за „однапред познат победник", за „пред-тендерско договарање" и за случаи кога бодовите се приспособуваат кон еден понудувач. Фирмите исто така наведуваат примери кога се манипулира со одредени критериуми, како што е рокот на плаќањето, кој многу често се наведува дека е „до 365 дена", но и за несоодветно оценување на техничките карактеристики од понудата.

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



Трет проблем со кој најмногу се соочуваат компаниите во јавните набавки се несоодветните критериуми за доделување на договорот – односно премногу доделени бодови за критериумот ‚цена' (за 44,3% од фирмите). Ако кон ова се додадат и 30,8% од анкетираните кои се жалат на преголемо доделување бодови за критериумот ‚квалитет' или друг „субјективен" критериум, тогаш сево ова зборува за сериозноста на проблемот со несоодветен избор на критериуми за доделување на договорите за јавни набавки. Во оваа насока се и забелешките што ги наведуваат анкетираните во однос на непочитување на одредбите содржани во законот, на што биле изложени во постапките за јавни набавки во кои учествувале досега, а кои се однесуваат на несоодветно дефинирање на соодносот цена – квалитет, манипулирање со критериумот ‚квалитет' и многу често негово субјективно оценување, доделување на договорот на понудувач кој има нереално ниска цена и нереално долги рокови за плаќање, како и постоење на критериумот ‚квалитет' и во случаи кога тој не може да се утврди од поставените услови за учество на набавката.

Анкетата натаму упатува на пораст на проблемот на компаниите со наплата на побарувањата од државните институции за испорачаните добра или дадените услуги. Со овој проблем сега се соочуваат дури 42,9% од анкетираните компании. За споредба, во анкетата спрове-

дена минатата година овој процент изнесуваше 30,2%. Овој проблем е особено сериозен ако се има предвид дека со ненавремената исплата, државните органи директно влијаат врз намалување на ликвидноста на фирмите, оневозможувајќи им добро да го планираат и да го организираат деловниот процес. Високиот износ на ненаплатени побарувања, за жал, може да го засили и притисокот помеѓу фирмите за користење на нелегални начини за да се најдат на „списокот на приоритетни за наплата" кај договорните органи. Освен тоа, може да резултира и со „толеранција" кај некои фирми раководени од идејата дека на тој начин ќе си овозможат „успех" при натамошното учество во постапките за јавни набавки со истиот договорен орган. Во секој случај, иако законот на го регулира овој сегмент на договорни односи меѓу договорниот орган и економскиот оператор, сепак е нужно на ова прашање да му се посвети поголемо внимание.

Загрижувачки е и податокот дека 33,8% од компаниите се соочуваат со проблемот на одолговлекување при донесувањето на одлуката за избор на најповолна понуда. Ова ги потврдува претходните наоди на ЦГК дека тоа што во законот отсуствува краен рок за донесување на одлуката за избор на понуда во практиката се злоупотребува од договорните органи, кои често го одолговлекуваат изборот.

32,3% од компаниите се жалат на недоволно образложени известувања од договорните органи за избраната понуда, иако Законот за јавни набавки експлицитно ги обврзува договорните органи да им достават на сите учесници во постапката не само известување која понуда е избрана за најповолна, туку, што е особено важно, известување и за начинот и причините за извршениот избор. Поради недоволното образложување на изборот на најповолна понуда во практиката, економските оператори не можат да добијат јасна и очигледна претстава за начинот на донесување на одлуката и не можат да подготват добро образложени и поткрепени жалбени наводи ако евентуално решат да вложат жалба за одлуката на договорниот орган.

Како главен проблем во постапките за јавни набавки, 25,6% од фирмите го посочуваат високиот износ на банкарската гаранција. Иако во Законот за јавни набавки е наведено висината на гаранцијата да не изнесува повеќе од 3% од вредноста на понудата, сепак, практиката сведочи дека вообичаениот износ кој се бара е токму највисокиот, односно 3%, со што голем дел од економските оператори се ставаат во неповолна положба, а особено оние кои учествуваат во повеќе тендери. Оттука, голем дел од забелешките на економските оператори се однесуваат на утврдување на понизок процент, односно износ на банкарската гаранција.

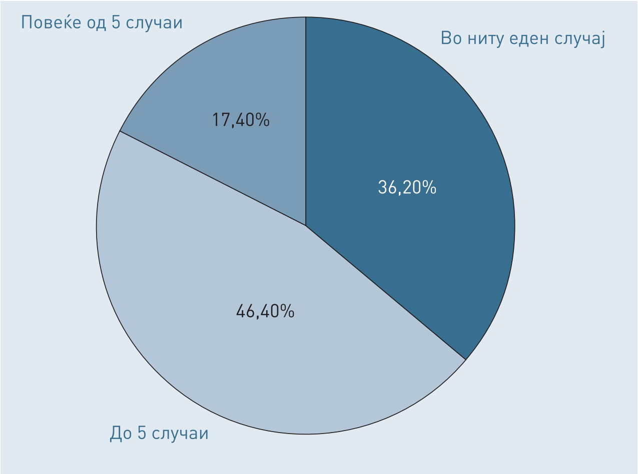
Меѓу останатите проблеми со кои се соочуваат фирмите во постапките за јавни набавки се нереалните и тешко остварливи критериуми за утврдување на економско-финансиската и техничката способност на економските оператори (за 22,5% од фирмите), одолговлекувањето на реализацијата на добиениот договор за јавна набавка (за 18,8% од фирмите) и неоснованото одбивање на жалбата (за 17,3% од фирмите).

Во дел од своите одговори на прашањето да ги посочат најчестите повреди на законот, фирмите се жалат и на намерно поништување на првиот оглас за јавна набавка, со цел да се видат цените на понудувачите и потоа во следната набавка да се фаворизира одредена компанија.

Како компаниите гледаат на жалбената постапка?

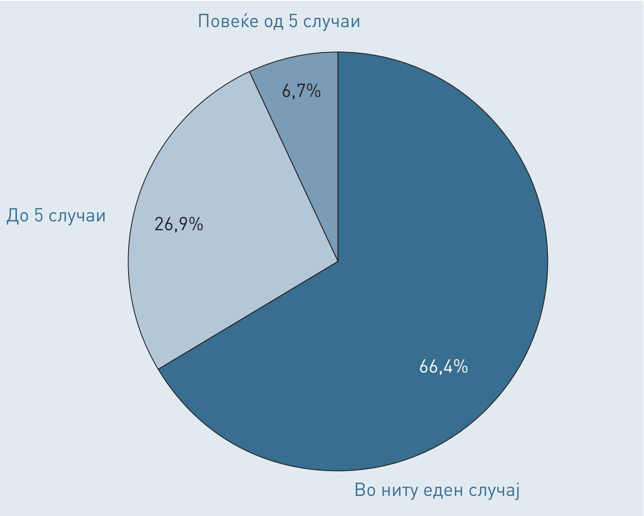
Повеќе од една третина од испитаните компании (36,2%) никогаш не доставиле жалба до Државната комисија за жалби по јавни набавки. Не честото користење на правото на поднесување правен лек во постапките за јавни набавки би можело да го доведе во прашање функционирањето на системот на правна заштита во оваа сфера.

Во колку случаи сте ја обжалиле одлуката за избор на најдобра понуда пред Државната комисија за жалби?



Кога станува збор за резултатите од доставените жалби, дури две третини од испитаните фирми (66,4%) изјавуваат дека Државната комисија по жалби за јавни набавки никогаш не им ја усвоила жалбата.

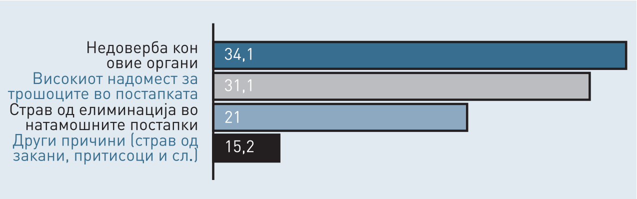
Во колку случаи Државната комисија ја усвоила вашата жалба?



Најчести причини што ги истакнуваат фирмите во прилог на малиот број вложени жалби, односно неизјавувањето жалба дури и во случаите кога имаат забелеш-

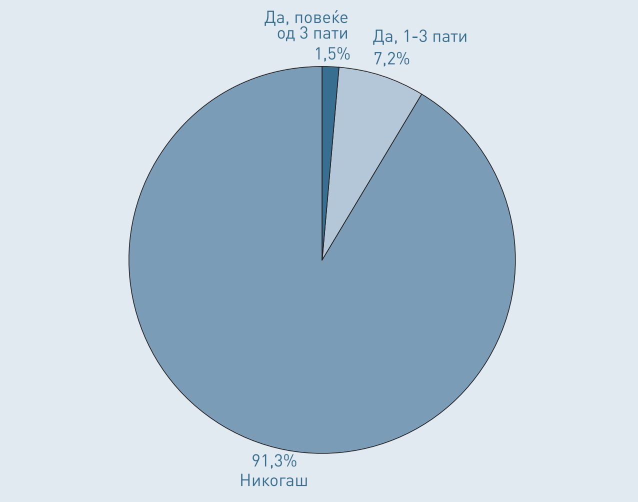
ки на законитоста на постапката се: високите административни трошоци за жалбата (31,1%) и недовербата кон оние што одлучуваат во втор степен, т.е. Комисијата за жалби по јавни набавки (34,1%). Заслужува внимание и податокот според кој во 21,0 % од случаите, економските оператори не ја обжалуваат одлуката поради страв дека ќе бидат елиминирани во сите натамошни договори за јавни набавки. Меѓу спомenатите причини, не ретки се и оние кои се однесуваат на страв од закани, притисоци и слично (15,2%).

Од која причина не ги обжалувате одлуките на комисиите за јавни набавки пред Државната комисија за жалби? (можете да заокружите повеќе одговори)



Од аспект на можностите за правна заштита, од исклучителна важност е и одредбата од Член 230 од Законот за јавни набавки, во согласност со која незадоволната страна може да побара судска заштита на своите права, односно да отпочне управен спор пред судот надлежен за водење на управни спорови. Притоа, надлежниот суд, во предметите по јавни набавки, решава по итна постапка. Меѓутоа, и покрај ваквото решение, добиените податоци од анкетата покажуваат дека дури 91,3% од испитаните економски оператори воопшто немаат отпочнато спор пред Управниот суд против Државната комисија за жалби во случаите кога жалбата им била одбиена.

Дали имате отпочнато управен спор пред Управен суд против решенијата на Државната комисија за жалби, кога ви била одбиена жалбата?



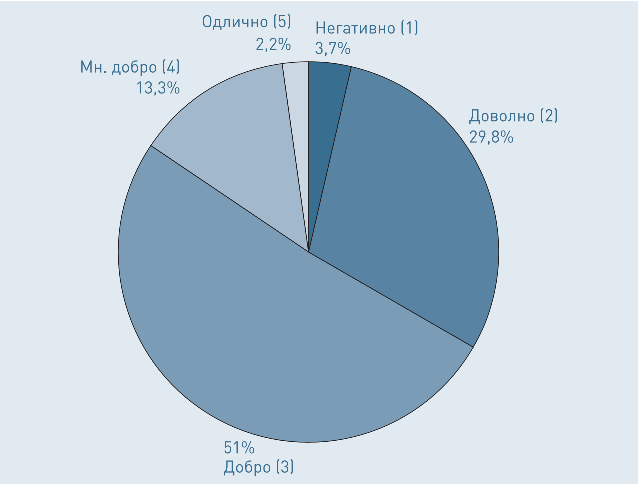
Што се однесува на останатите изјави добиени во анкетата од страна на економските оператори во поглед на спроведувањето на Законот за јавните набавки и потребите од негово натамошно менување и дополнување, тие се однесуваат на условите поврзани со тендерската документација, истакнувајќи ја притоа потребата од укинување на надоместот за нејзино подигнување; се препорачува да се овозможи и право на увид во тендерската документација пред да се изврши уплата на надоместот за подигнување; да се зголеми транспарентноста и да се гарантира правото на увид во документацијата; дефинирање на методологија за доделување бодови при избор на најповолна понуда; засилување на контролата; построга контрола и санкционирање на договорните органи за нерегуларности и сл.

Просечна оценка за јавните набавки 2,8

Во анкетата, испитаните компании ја влошија оценката која ја доделуваат за вкупниот процес на јавни набавки во Република Македонија. За разлика од минатогодишната оценка од 2,93, во оваа последна анкета фирмите даваат просечна оценка од 2,80 (на скала од 1 до

5) за процесот на јавни набавки, што недвосмислено укажува на продлабочување на проблемите во системот за јавни набавки, но и на потребата од преземање корективни мерки за негово унапредување.

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



Предлози од фирмите за измени во Законот и во постапките за јавни набавки

Прашани на крајот – што би смениле во постоечкиот закон за јавните набавки, фирмите генерално бараат поедноставување на процедурите и постапките, намалување на обемот на потребната документација или барем олеснување на постапките за нејзино добивање, но во исто време и прецизирање на законските одредби онаму каде што во практиката фирмите се често незадоволни од субјективна и не ретко манипулативна проценка на комисиите за јавни набавки. Исто така се предлага и воведување на неколку рокови кои сега не се предвидени, а фирмите се соочуваат со проблеми поради тоа (рок за донесување на одлука, рок за постапување по одлуката на Комисијата за жалби и др.). Еве дел од нивните одговори:

- Прецизирање и појаснување на дел од законот;
- Нагласено предвидување на право за увид во тендерската документација, бидејќи сега договорните органи честопати не дозволуваат таков увид;

- Задолжително воведување на рокови за донесувањето на одлуката и за постапување по одлуката на Комисијата за жалби;
- Воедначување на критериумите за избор на најповолна понуда;
- Укинување на банкарската гаранција;
- Забрана за наплата на тендерската документација;
- Можност за електронско добивање на документи кои се потребни за учество на јавните набавки, како потврди за стечај, за платени даноци, за тековна состојба и сл.;
- Регулирање и намалување на надоместокот за жалба;
- Поедноставување и намалување на обемот на потребната документација за учество на јавна набавка;
- Воведување на тело за контрола на јавните набавки коешто ќе функционира;
- Воспоставување критериуми за одредување на квалитетот;
- Поедноставување на целата процедура на јавните набавки;
- Точно дефинирање на ИСО стандардите како услов за учество на јавната набавка;
- Законски да се регулира обврската на договорните органи прво да имаат обезбедени средства за набавката, а потоа да се спроведува јавна набавка;
- Воведување прецизна методологија за доделување бодови за одредените критериуми (квалитет, цена, рок на испорака и сл.);
- Да се одреди најниска граница до која може да оди понудената цена за да се спречи избор на понуди со нереални цени (до 70% пониски од пазарните);
- Воведување на строги критериуми за однесувањето на комисиите за јавни набавки.