

ЈАВНИ НАБАВКИ

Година	Вид на набавка	Продукт на договорот	Вид на постапка
2012	Отворена постапка	Спец.1 точка 70. Glucose apr. 30% *50	Отворена постапка
08/12/2012	Отворена постапка	Деловна на стар и монтажа на кое слушт...	Отворена постапка
2012	Отворена постапка	Glucose, 30%/500 ml	Отворена постапка
2012	Отворена постапка	Спец.1 точка 71. Glucose 5% sol. в' 500m...	Отворена постапка
2012	Отворена постапка	Изврши да читане на водонери	Отворена постапка
2012	Отворена постапка	до да инфузира Раствор на elektrolit Na...	Отворена постапка
2012	Отворена постапка	до да инфузира Раствор на elektrolit Na...	Отворена постапка

ГОЛЕМИ И МАЛИ

Анализа на
односот на
општините
кон јавните
набавки:

**ПРАКТИКИ И
ПРЕПОРАКИ ЗА
ПОДОБРУВАЊЕ**

ГОЛЕМИ И МАЛИ

Анализа на односот
на општините кон
јавните набавки:

практики и препораки
за подобрување

Издава:

Фондација отворено општество – Македонија

За издавачот:

Владимир Милчин, Извршен директор

Автори:

Герман Филков, Сабина Факиќ
– Центар за граѓански комуникации

Уредници:

Фани Каранфилова – Пановска
Кире Миловски

Лектура:

М-р Татјана Б. Ефтимоска

Ликовно - графичко обликување:

Бригада дизајн

Печат:

Пропоинт

Тираж:

300 примероци
Бесплатен/некомерцијален тираж

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

352.073.52(497.7)"2010/11"(047.31)

АНАЛИЗА на односот на општините кон јавните набавки : практики и препораки за подобрување. - Скопје : Фондација Институт отворено општество - Македонија, 2012. - 37, 37 стр. : илустр. ; 15 см

Насл. стр. на припечатениот текст: Analysis of municipal performance in public procurements : practices and recommendations. - Обата текста меѓусебно печатени во спротивни насоки. - Текст на мак. и англ. јазик

ISBN 978-608-218-132-5

а) Јавни набавки - Општини - Македонија - 2010-2011 - Истражувања
COBISS.MK-ID 90701578

Содржина

3	МЕТОДОЛОГИЈА
5	ВОВЕДНИ НАПОМЕНИ
8	РЕЗУЛТАТИ ОД ИСТРАЖУВАЊЕТО
11	Организација на јавните набавки
15	План за јавни набавки
17	Објавување/достапност на огласите за јавни набавки
20	Објавување/достапност на барањата за прибирање понуди
23	Комисии за јавни набавки
29	Тендерска документација и технички спецификации
31	Жалби
33	Конкретни искуства од примена на Законот за јавните набавки и од спроведувањето на постапките за јавни набавки
40	Електронски аукции и е-набавки
43	Мали набавки
43	Склучени договори со постапки со преговарање без објавување на оглас
45	Поништувања на постапките за јавни набавки
45	Резултати од анкетата со фирмите учеснички на јавни набавки по општините
45	ЗАКЛУЧОК И ПРЕПОРАКИ

Методологија

Предмет на истражување, а со тоа и на оваа анализа за односот на општините кон јавните набавки беа актуелните практики во 21 општина во Македонија, или во дури $\frac{1}{4}$ од сите општини во земјава. Покрај ваквиот голем примерок, се водеше сметка при неговото составување и при изборот на општините што ќе го сочинуваат да се запазат неколку критериуми за тој да биде целосно релевантен за извлекување на заклучоци за состојбата во сите општини во земјава.

Општина	Категорија
Вранештица	Мала
Дебарца	Мала
Демир Капија	Мала
Зелениково	Мала
Зрновци	Мала
Ранковце	Мала
Чашка	Мала
Берово	Средна
Валандово	Средна
Врапчиште	Средна
Илинден	Средна
Осломеј	Средна
Пробиштип	Средна
Ресен	Средна
Битола	Голема
Кичево	Голема
Кочани	Голема
Куманово	Голема
Струмица	Голема
Тетово	Голема
Чаир	Голема

Така, примерокот опфати по седум мали, средни и големи општини од аспект на вкупниот број на население што живее во нив (табела 1). Натаму, се водеше сметка во него да бидат вклучени претежно урбани, претежно рурални и мешани општини, да има рамномерна географска (регионална), етничка, но и „партииска“ (политичка партија на која и припаѓа градоначалникот) дистрибуција на општините во примерокот. Во избраниот примерок, под мали општини се сметаат општините кои имаат до 10.000 жители, под средни општини оние со број на жители од 10.000 до 30.000 и под големи општини оние со повеќе од 30.000 жители.

Сепак, за да се избегне и најмалата веројатност фокусот од оваа анализа понатаму да се насочи на конкретните општини, наместо на унапредување на генералната состојба со јавните набавки по општините, во оваа анализа нема да се обелоденуваат имиња, состојби, податоци и сознанија од одделните општини. Исто така, со цел да се добијат поискрени одговори и сознанија за состојбите во јавните набавки на локално ниво, на сите учесници во интервјуата и во анкетите им се гарантираше анонимност и тоа беше уште една од причините зошто во примерите во анализата не се наведуваат имиња на конкретни општини, луѓе, фирми и сл.

Истражувањето се спроведуваше во период од 12 месеци, односно од декември 2010 година до ноември 2011 година и се однесува на начинот на којшто општините ги спроведувале јавните набавки и на спроведените јавни набавки за цела 2010 година.

Табела 1: Општини вклучени во примерокот за истражување

Истражувањето се спроведе преку прибирање на податоци од примарни и секундарни извори. Прибирањето на податоци од примарни извори се спроведува преку:

- посети на општините;
- структурирани интервјуа со луѓето задолжени за јавните набавки во општините;
- податоци добиени преку барања за слободен пристап до информации од јавен карактер и
- спроведување анкети за истражување на јавното мислење.

За прибирање на податоци од секундарни извори се користеа:

- Електронскиот систем за јавни набавки;
- Општински гласила;
- Ревизорски извештаи;
- Интернет страниците на општините и
- Други постојни бази на податоци и информации.

Истражувањето и оваа анализа на односот на општините кон јавните набавки се направени и изработени со финансиска поддршка на Фондација отворено општество - Македонија.

Воведни напомени

Истражувањата и искуството на Центарот за граѓански комуникации од досегашното работење со општините и сознанијата од одржаните бројни посети, разговори и обуки за општинските администрации, како и истражувања на јавното мислење на локално ниво, покажуваа недоследна примена на законските одредби и на добрите практики од страна на единиците на локална самоуправа во областа на јавните набавки. Сепак, јавните набавки по општините, освен во делот од мониторингот на јавните набавки на локално ниво и преку одредени прашалници и препораки за подобрување на состојбата од аспект на нивната транспарентност, не биле подлабоко анализирани и истражени.

Фер, недискриминаторски и законски јавни набавки на локално ниво се од уште поголема важност, ако се знае дека во многу општини од земјава – обезбедување производи, услуги и вршење работи за локалните самоуправи е од големо значење и најсериозен бизнис за фирмите на локално ниво. Оттука се наметна потребата од попрецизно скенирање на состојбата за детектирање на слабостите, проблемите и недоследностите во спроведувањето на постапките за јавни набавки и за укажување на начините и местата за подобрување на јавните набавки. Ова особено се однесува на специфичностите кои произлегуваат од работењето на локално ниво. Многу е значајно што една ваква анализа се добива во време кога почнува една нова фаза во преоценување на процесот на децентрализација во Македонија, во која ќе може да се земе предвид и оваа, досега непокриена, сфера од дејствувањето на локалните самоуправи, а од која директно зависи организацијата на животот и делувањето на локалните заедници.

Целта на проектот е да се унапреди спроведувањето на јавните набавки од страна на локалните власти во Република Македонија во насока на поголема транспарентност, отчетност и одговорност во трошењето на јавните пари на локално ниво, преку истражување на актуелните практики со јавните набавки кај општините за да се детектираат слабостите и аномалиите и да се извлечат препораки и насоки за подобрување на процесот и постапките.

Што се однесува до расположението на општините од примерокот да учествуваат во истражувањето и нивната фактичка соработка за време на истражувањето, искуствата беа различни. На почетокот, само неколку општини веднаш прифатија да бидат посетени и да се спроведат интервјуа со лицата задолжени за спроведување на јавните набавки. За другите општини мораше да се интервенира и по неколку пати додека се реализираа посетите и интервјуата, додека трета група општини и по долги настојувања не одговорија на барањата за посета и интервјуирање.

Слично беше и искуството со доставувањето на годишните планови за јавни набавки. Планот, како одговор на наше официјално барање за слободен пристап до информации од јавен карактер, во законскиот рок го доставија 45% од испитаните општини. 20% од општините плановите ни ги доставија за време на посетите и интервјуата, додека останатите 35% не ги доставија своите годишни планови за јавни набавки.

Дури 29% од испитаните општини ниту доставија свои планови, ниту беа расположени да не примат и да бидат интервјуирани како дел од истражувањето. Додека недоставувањето на планот за јавни набавки како јавен документ е кршење на законот, одлуката да не соработуваат во истражувањето може да се протолкува од тоа дека немаат слух за минимум транспарентност и отчетност со трошењето, до тоа дека не сакаат да откриваат податоци и информации поврзани со трошењето на јавните пари, од само ним познати причини.

Фактот што 48% од општините одлучија да се сретнеме со нив и да извршиме интервјуа со лицата одговорни за јавни набавки и ни ги доставија своите годишни планови за јавни набавки, заедно со сите измени во текот на годината говори дека сепак, кај половина од општините, постои расположеност отворено да зборуваат за начинот на кој ги трошат јавните пари, иако многумина од нив без свесни за проблемите со кои се соочуваат и отворено зборуваат и за нив. Ова треба да послужи како пример и за останатите општини и воопшто институции за соработка со граѓанскиот сектор во насока на унапредување на примената на принципите на доброто управување со јавните пари.

Инаку, што се однесува до бројот и вредноста на анализираните набавки во 21-та општина од примерокот, станува збор вкупно за 850 јавни набавки, во вкупна вредност од 23,7 милиони евра. Парите потрошени преку јавни набавки во анализираните општини, просечно претставуваат околу 19% од буџетите на општините. Од анализираните набавки, преку отворена, ограничена и постапка со преговарање се спроведени 149 постапки, што е 15,3% од ваквите постапки спроведени во текот на годината во сите општини и градот Скопје. Вредносното учество на овие постапки во вкупните вакви постапки спроведени во сите општини во текот на 2010 година изнесува 18,6%.

Сите овие податоци доволно зборуваат дека вакашироко поставениот примерок за истражување од 25% од општините во земјава е повеќе од доволен за извлекување на релевантни сознанија за спроведувањето на јавните набавки, како и заклучоци и препораки за унапредување на сегашната состојба.

Резултати од истражувањето

Организација на јавните набавки

Нема унифицирано организациско решение за надлежноста за спроведување на јавните набавки во општините. Ова прашање е различно решено во секоја општина. Надлежноста за јавните набавки е доверена на различен сектор, одделение или службеник зависно од начинот на кој е организирана општинската администрација, а што директно зависи од големината, развојот и кадровската екипираност на општината.

Местото каде во организациска смисла е доверено спроведувањето на јавните набавки е различно во секоја општина и речиси да не постојат две општини со идентично решение. Треба да се знае дека од големината на општината најчесто зависи и начинот на кој е организирана администрацијата. Во поголемите општини, администрацијата е организирана во сектори, кои натаму се поделени на одделенија. Во помалите општини, пак, администрацијата е организирана само во одделенија. Бројот на сектори и одделенија повторно е различен во секоја општина.

Во согласност со претходното и надлежноста за спроведување на јавните набавки е доделена на различни служби или поединци во општината. Така, некаде спроведувањето на јавните набавки е под ингеренции на ‚секторот за финансии и буџет‘ (или ‚сектор за финансиски прашања‘, ‚сектор за финансии и даноци‘ и сл. во други општини). Во дел од општините, пак, јавните набавки му се доделуваат во надлежност на ‚секторот за правни, општи и јавни дејности‘. Онаму каде што постојат сектори, задолжени за јавните набавки се одредени одделенија во рамките на тие сектори како на пр. одделение за финансии и буџет во рамките на секторот за финансии или одделение за општи работи во рамките на секторот за правни и општи работи итн. Онаму каде што администрацијата е организирана во одделенија, соодветно на претходното, јавните набавки најчесто се во ингеренции на одделенијата за правни и општи работи или за финансии. Речиси насекаде по општините постојат посебно назначени ‚лица за јавни набавки‘ кои се и директно задолжени за спроведување на постапките за јавните набавки. Овие лица имаат најразлични називи и тоа: лице задолжено за јавни набавки, референт за јавни набавки, овластено лице на јавни набавки и сл. Ретки се случаите, и тоа само во многу големите општини, во кои постојат засебни одделенија за јавни набавки, најчесто лоцирани во Секторите за финансии, во кои работат еден до два службеници за јавни набавки.

Во праксата може да се забележи дека, освен од големината на општината и од нивото и степенот на нејзиниот развој, ваквото шаренило на организирањето на работите за јавните набавки во голема мера зависи и од расположливоста со кадар по општините. Имено, некаде пресудна улога каде ќе се сместат организациски јавните набавки игра во кое одделение

работи службеникот кој, слободно речено, најмногу „ги разбира“ набавките. Друг фактор во различното решавање на ингеренциите за јавните набавки е и поголемата или помалата желба на градоначалникот да ги контролира набавките.

Кога станува збор за образовниот профил на лицата задолжени за набавките по општините, и овде постои вистинско шаренило на кадри, почнувајќи од правници и економисти, па сè до градежни инженери. Ова е во директна врска со тоа – во кој сектор или одделение е доверена работата на јавните набавки. Ако тие се наоѓаат под ингеренции на секторот или одделението за финансии и буџет, лицето задолжено за јавните набавки е најчесто економист. Ако работата е доверена на секторот или одделението за правни и општи работи, тогаш и надлежното лице за јавни набавки е најчесто правник. Онаму каде што станува збор за помали општини и каде што и покрај поделбата на одделенија, постои преплетување во извршувањето на работни задачи, односно без оглед на систематизацијата службениците работат и други работи, се случува јавните набавки да ги извршува и лице со некоја друга спрема, најчесто градежни или друг вид инженери.

Сето ова ја наметнува потребата од извесно поунифицирано решение за организациската поставеност на јавните набавки во општините. Иако Законот за локална самоуправа им дава право на општините самите, во своите статuti, да ја уредат организацијата и работењето на општинската администрација, сепак самиот факт дека спроведувањето на набавките се врши според посебен и единствен закон за сите државни институции (договорни органи) ја наметнува потребата од одредено, макар и широко поставено, усогласување на организациските решенија на надлежностите за јавните набавки. На овој начин, ако не повеќе, барем ќе се надмине сегашната зависност на доделувањето на ингеренциите за јавните набавки од лични решенија и преференции.

План за јавни набавки

Генерален заклучок од истражувањето е дека плановите за јавни набавки на општините главно имаат третман на „про-форма“ документи кои не се користат како реални планирања на набавките во текот на годината, туку претежно се донесуваат само поради тоа што постои законска обврска. Оттука, плановите најчесто претставуваат „списоци на желби“ кои потоа не се остваруваат. Ретко каде следењето на остварувањето на плановите се одвива на редовна и систематска основа или, пак, плановите се користат како инструмент за менаџирање на набавките. Само две општини од примерокот ги објавуваат годишните планови за јавните набавки на своите интернет страници.

Планот за јавни набавки во општините го изработуваат лицето, одделението или секторот задолжени за спроведување на јавните набавки (зависно од начинот на организација во секоја одделна општина). Планот се изработува во рамките на законскиот рок до 31 јануари во тековната година.

Ретко која општина има пишана процедура за начинот на составување и изработка на годишниот план за јавните набавки. Оттука, постапките за составување на планот се различни и се одвиваат по „сопствено наоѓање“ на секоја одделна општина. Додека оваа постапка е донекаде построкурирана кај поголемите општини, кај оние помалите планот се составува главно според укажувања од градоначалникот. Генерално, во општините каде што има одредена најчесто напишана процедура, прво се прибираат потребите за набавки од одделенијата и секторите според претходно усвоените програми и буџет на општината. Потоа се земаат предвид некои редовни набавки кои се набавуваат речиси секоја година (како што се на пример: канцелариски материјали, средства за одржување, трошоци за репрезентација, зимско одржување на улици и патишта, осветлување и сл.), како и набавките кои не се реализирани во текот на минатата

година и кои се префрлаат за реализација во годината за која се составува планот. Во помалите општини, пак, планот главно се изработува според сугестиите на градоначалникот и на секретарот на општината.

Откако ќе се состави, спроведувањето и остварувањето на планот останува на лицето, одделението или секторот задолжен за спроведување на јавните набавки.

Реализирањето на планот е во директна зависност од остварувањето на буџетот на општината. Оттука, редовно, со промена на буџетот се менува и планот за јавните набавки. Има и случаи каде се следи динамиката на реализација на буџетот и во согласност со тоа се извршуваат планираните јавни набавки. Како и да е, во ниту една општина планот не се остварува целосно. Иако само неколку општини го следат и анализираат остварувањето на планот на некаква редовна основа, генерално, остварување на плановите се движи од 30% до 90%.

Не постои вообичаена практика во општините на редовно следење, анализа и преземање мерки за реализирање на плановите. Во поголемите општини тоа се прави почесто, односно на месечна или квартална основа, додека во другите или не се следи и анализира реализацијата на планот или тоа се прави еднаш годишно. Некаде се прават и ад-хок пресеци на остварувањето на планот, по потреба, а најчесто заради одредена измена или дополнување на планот.

Измената на планот за јавни набавки е исто така различна во различни општини. Некаде планот се менува еднаш до два пати годишно, додека во повеќето општини има почести измени на планот во текот на годината, дури и на крајот од месец декември. Има дури и случаи кога измените во планот се однесуваат на веќе извршени јавни набавки, односно со измените се вметнуваат во планот претходно спроведени набавки кои ги немало во планот. Менувањата на планот во декември и дополнувањата со веќе извршени набавки, според кажувањата на општините, се прави за формално да се запази законот, односно сè што е набавено да го има во планот. Не ретко измени на плановите се прават и заради вметнувања во нив на набавки кои се предводени со средства од одредени донации. Како и да е, измените главно се прават за дополнување или додавање на планот, а ретко за нешто да се избрише од планот. Тие работи едноставно се префрлаат во планот за идната година.

Има и случаи каде остварувањето на планот директно зависи од одлуката на градоначалникот – дали сака или не сака да се реализира одредена набавка предвидена во планот. Во најголем број од општините, градоначалникот го има финалниот збор за тоа дали нешто ќе се набави. Притоа, најчесто нема писмено образложение на таквите одлуки, особено за оние кои се однесуваат за неспроведување на некоја планирана набавка.

Општинските службеници кои ги составуваат плановите за јавни набавки најчесто велат дека немаат проблеми при составување на планот. Ова генерално се должи на тоа што планот се третира како список на желби и потреби, а со самиот факт што неговата реализација не се следи на редовна и систематска основа, планот не претставува инструмент за управување со набавките.

Сепак има службеници кои посериозно му пристапуваат на составувањето на планот, меѓу другото, и за да си ја олеснат потоа својата работа на спроведување на планот. Оттука, тие почнуваат да бараат од своите колеги од другите сектори и одделенија своите барања за набавки да ги доставуваат во форма на официјален пишан документ и да се потпишат на него. Сметаат дека на овој начин ќе се зголеми одговорноста кај сите за попрецизно планирање и поефикасно спроведување на набавките. Затоа се истакнува потребата од посериозен пристап во планирање на набавките уште на ниво на сектори и одделенија, пред нивните барања воопшто да пристигнат и да се централизираат во одделението или секторот кој што ги спроведува набавките.

Во ова насока, во некои општини, бараат запознавање со Законот за јавните набавки и на сите други лица вклучени на некој начин во набавките, споменувајќи ги притоа, градоначалникот, секретарот, раководителите на секторите и одделенијата и сл. Дел од лицата задолжени за јавните набавки сметаат дека на овој начин ќе им се олесни работата и ќе добиваат поиздржани

и пореални предлози за набавки. Во овој контекст, во некои општини се истакнува проблемот на нереално одредување на проценетата вредност на набавката од страна на оние кои го доставуваат барањето за набавката. Нереално прикажана проценета вредност потоа може со себе да „влече“ низа проблеми во текот на спроведување на плановите и на набавките.

Што се однесува до јавноста на плановите за јавни набавки, само две општини го објавуваат својот годишен план јавно на својата интернет страница. Некои општини го објавуваат планот во службените гласници кои, пак, не се достапни на нивните интернет страници. Има случаи во некои општини плановите да им се побарани од страна на невладини организации преку барања за пристап до информации од јавен карактер, начин на кој се обезбедија најголем дел од плановите и за потребите на оваа анализа. Сите анкетирани општини одговорија потврдно на прашањето дали се спремни својот годишен план за набавките да го направат јавно достапен на своите интернет страници.

Објавување/достапност на огласите за јавни набавки

Освен на Електронскиот систем за јавни набавки, само многу малку општини ги прават достапни и на друг начин огласите за јавни набавки. Општините што тоа го прават ги објавуваат огласите и на своите интернет страници, а има случаи кога огласите се објавуваат и на локални медиуми. Дури две третини од општините на своите интернет страници не објавуваат никакви информации за јавните набавки.

Општините ретко ги објавуваат своите огласи за јавни набавки на друго место освен на електронскиот систем за јавни набавки и во Службен весник. Дел од општините ова го оправдуваат со фактот дека за објавување на огласите на друго место немаат законска обврска, а другиот дел со тоа што интернет страниците не им се ажурираат редовно, со немање на доволно кадар од областа на информатичката технологија. Сепак, ниту една од анкетираниите општини нема против објавување на огласите на нивната интернет страница.

Има случаи, иако ретки, некои општини редовно да ги објавуваат своите огласи за јавни набавки, покрај на ЕСЈН, и на своите интернет страници и на некој локален медиум. Исто така, ретки се случаите кога општината, освен огласот на јавна набавка, на интернет страницата ја става и тендерската документација, дури и техничките спецификации.

Други општини, пак, ставаат дел од своите огласи за јавни набавки на своите интернет страници, но само оние каде што се работи за средства кои се добиени од некоја странска донација. Веројатно на барање на странскиот донатор, огласите за набавките се објавуваат и на интернет страницата на општината за да се добијат што е можно повеќе понуди. Сепак, во истите тие општини, нема пракса на објавување и на огласите кои се финансираат од редовниот буџет на општината, односно од парите на граѓаните.

Во дел од општините, на нивните интернет страници има посебен оддел за јавни набавки каде најчесто е поставен линк кој води до општата страница на ЕСЈН, а не до огласите за јавни набавки на самата општина. Некаде, овој линк не води никаде. Важно е да се истакне дека и овде постои вистинско шаренило меѓу општините од аспект на објавување на огласите за јавни набавки, што се објавува, во кој обем, во која динамика и сл. Исто така е важно да се истакне дека состојбата се менува од ден за ден.

Сумарно, речиси две третини од општините не објавуваат на своите интернет страници никакви информации за јавните набавки. Овде спаѓаат и општините на кои интернет страниците не им се функционални. 28% од општините на своите интернет страници ги објавуваат сите огласи

од тековната година или барем оние тековните, додека 10% од општините на своите интернет страници имаат линк кој води до почетната страница на ЕСЈН.

Имајќи го предвид долгиот временски период на спроведување на истражувањето на односот на општините кон јавните набавки кое траеше од декември 2010 до ноември 2011 година, направена е споредба на состојбата во контекст на објавување на информации за јавните набавки на почетокот од истражувањето, односно на крајот од 2010 година со состојбата на крајот од 2011 година. Интересно е што подобрување има само во неколку општини (19%) и тоа во оние каде и лани имало значително повеќе информации за објавените огласи за јавни набавки во споредба со другите општини. Кај најголем дел од општините (76%) состојбата е иста, а кај многу мал дел (5%) состојбата е влошена.

Објавување/достапност на барањата за прибирање понуди

Барањата за доставување понуди во случаите кога се работи за набавки од мала вредност до 5.000 евра, општините најчесто ги доставуваат само на три фирми за да се запази законската обврска. Ретко која општина испраќа барање за понуда до повеќе фирми. Барањата најчесто се доставуваат до фирми од местото или градот каде што се наоѓа и седиштето на општината. Изборот на фирмите на кои се испраќа барање за понуда го прават различни луѓе од општините, од лицето задолжено за јавните набавки, преку раководителот на секторот или одделението што ја бара набавката, па сè до самиот градоначалник. По општините немаат пошироки списоци на добавувачи на одредени производи и услуги на кои би им се испраќале барања за понуди.

Одлуката - на кои фирми ќе се испрати барање за доставување понуди во случаите кога станува збор за т.н. мали набавки од вредност до 5.000 евра (без ДДВ) ја донесува различно лице во секоја општина. Ова главно зависи од тоа дали станува збор за мала или голема општина, односно дали спроведувањето на јавните набавки, на еден начин, е поцентрализирано околу градоначалникот или пак тоа е, во извесна мера, децентрализирано во секторот или одделението што ги спроведува набавките. Оттука, одлуката на кои три фирми (колку што е законскиот минимум) ќе се испрати барање за понуда некаде ја носи секторот или одделението што ја бара набавката. Некаде ваквата одлука ја носи секторот, одделението или лицето кои ја спроведуваат постапката за јавни набавки, додека некаде тоа го прави лично градоначалникот. Има случаи кога одлуката ја носи лицето задолжено за јавни набавки но со претходна консултација и според сугестии на градоначалникот.

Овде треба да се има предвид дека со доставувањето на понудите само до три фирми, овие фирми се ставаат во повластена состојба – само тие да можат да достават понуда. Иако на овој начин се задоволува законското барање за доставување понуди до минимум три фирми, сепак, особено во поголемите општини каде и бројот на понудувачи е поголем, се смета за добра пракса ако барања за понуди се доставуваат до повеќе економски оператори. На овој начин би можело да се постигне пониска цена или повисок квалитет на производите и услугите.

Интересно е што состојбата на терен е спротивна. Истражувањето покажа дека токму поголемите општини најчесто доставуваат барања за понуди до три фирми, додека кај оние помалите има случаи да се доставуваат барања до четири и пет фирми. Некои општини имаат постојани фирми од разни области и барањата им ги испраќаат само на тие фирми. Кај други општини, особено оние помалите, се случува да се направи истражување на интернет или да се побара помош од некоја соседна, најчесто поголем општина, за да се добијат податоци од некои други фирми на кои потоа им се испраќаат барања за понуди. Ова е особено случај за набавка на производи или услуги за кои нема доволно (три) понудувачи на територијата на самата општина.

Ниту една општина нема подолги списоци на понудувачи од разни области кои редовно се ажурираат и надолжуваат и од кои, кога ќе се појави потреба за прибирање понуди, автоматски би им се испратиле барања. Исто така, не постојат и евиденции за задоволство од понудувачите, во смисла дали навремено ја испорачале стоката или услугата, дали квалитетот бил соодветен и сл.

Во оваа смисла, дел од општините се правдаат дека ако се испраќаат барања до повеќе фирми, сето тоа би ја одолговлекло натамошната постапка на разгледување на тие понуди и на избор на најповолната, а смислата на прибирањето понуди без објавување оглас била токму скратување и поедноставување на постапката. Други општини велат дека кај нив нема повеќе од три фирми, а речиси сите, барањата за понуди најпрво ги испраќаат на фирми од нивната општина. Уште повеќе, ако општината опфаќа повеќе населени места, барања за понуди се доставуваат најчесто до фирми од градот или местото во кој се наоѓа седиштето на општината.

Има и случаи, кога општината не е задоволна од квалитетот на некоја претходна набавка, да ја исклучи фирмата од натамошно доставување на барања за понуди за нови набавки.

Како и да е, не постои редовна и востановена практика на истражување на потенцијални фирми, размена на информации меѓу општини, користење на бази на податоци за фирми и сл.

Ниту една општина, доброволно (бидејќи тоа не е законска обврска) не ги објавува јавно малите набавки, иако има општини со значителен износ на средства кои ги троши за овие набавки. Вкупната сума која анализираните општини¹ ја потрошиле во 2010 година за т.н. мали набавки до 5.000 евра изнесува 2.244.204 евра. Вкупно имало 613 мали набавки или просечно секоја општина во текот на годината имала 38 вакви набавки. Просечниот износ на една набавка изнесувал 3661 евро. Една општина спровела само една мала набавка, додека општината со најмногу вакви набавки спровела дури 187 во текот на годината.

Комисии за јавни набавки

Нема унифицирано решение ниту за составот на комисиите за јавни набавки, ниту за тоа дали за секоја нова набавка треба да се формира нова комисија. Уште повеќе, тоа што во некои општини важи како правило при составување на комисиите за јавни набавки, во други се смета како нешто што не смее да се случи. Многу различни решенија и дилеми постојат и околу потпишувањето на изјави за спречување судир на интереси и тоа дали да се потпишуваат за секоја одделна набавка, дали воопшто да се потпишуваат ако нема судир или сомневање за судир и во која фаза од постапката да се потпишуваат.

Вистинско шаренило постои и во случајот на составот на комисиите за јавни набавки во општините. Речиси секоја општина има свое решение кое се разликува од решенијата во другите општини.

Прво, нема унифицирано решение по општините дали за секоја нова јавна набавка се формира нова комисија или една иста комисија ги спроведува сите набавки. Покрај ова, има случаи, во општините каде што една иста комисија ги спроведува сите набавки (најчесто во помалите општини) да има и правило оваа комисија да се менува по спроведени одреден број на набавки.

¹ Ова е збир на вредноста на малите набавки во 2010 година во 16 општини, бидејќи останатите 5 општини кои се вклучени во примерокот немаат доставено евиденција за овие набавки до ЕСЈН и оттука не е познато колку пари потрошиле за оваа намена.

Дијаметрално спротивни решенија постојат околу составот на комисиите, односно претседателот и членовите на комисиите. Еве некои од решенијата во одредени општини:

- Претседателот на комисијата е секогаш ист, а тоа е раководителот на секторот во чии ингеренции е спроведувањето на јавните набавки. Ист е и еден од членовите, а тоа е лицето задолжено за јавни набавки. Единствено се менува вториот член на комисијата кое по правило е стручно лице од одделението што поднесува барање за јавната набавка.
- Составот на комисијата се формира според предлогот на раководителот на секторот или одделението што ја бара набавката. Имено, заедно со барањето за набавка, раководителот на соодветното одделение доставува и предлог за состав на комисијата. Станува збор најчесто за луѓе од секторот за кој се врши набавката, но по правило, членови на комисијата никогаш не се и самите раководители на сектори.
- Претседателот на комисијата е ист за сите набавки, а тоа е секретарот на општината. Се менуваат другите два члена, најчесто според нивната стручност од областа од која е набавката.
- Се менуваат претседателот и еден член зависно од видот на набавката, додека вториот член е секогаш ист, односно лицето што е задолжено за спроведување на јавните набавки.
- За секоја набавка се менува целата комисија и нејзиниот состав зависи од стручноста на членовите во областа на набавката.

Во помалите општини, поради малиот број на вработени, речиси сите постојано ротираат како членови на комисиите за јавни набавки или како нивни заменици. Поради ова често се случува составот на комисиите да биде ист.

Интересно е и различното решение на дилемата дали лицето што е задолжено за јавните набавки, кое речиси секаде ја подготвува и тендерската документација за набавките, е или смее да биде член на комисијата. Додека некаде, ова лице, по правило, секогаш е член на комисијата, во други општини, исто така по правило, никогаш не смее да биде член на комисијата.

Во еден случај, општината го променила начинот на составување на комисијата за јавни набавки, односно од постојана комисија за сите набавки, преминала на практиката да составува посебна комисија за секоја набавка. Во разговорот истакнуваат дека споредувајќи ги двете решенија, ним како подобро им се покажало тоа да имаат една иста комисија бидејќи попрофесионално ги спроведувала набавките. Станува збор за многу мала општина.

Различни решенија има и околу потпишувањето на изјави за конфликт на интереси, особено во делот на фазата од јавната набавка во која се потпишуваат изјавите. Кај некои луѓе задолжени за јавните набавки по општините постојат дилеми и околу контрадикторните решенија за изјавите за конфликт на интерес предвидени со Законот за јавните набавки и со Законот за спречување судир на интереси.

Во праксата, доминираат случаите – изјави за конфликт на интереси да потпишуваат сите членови на комисиите, за секоја одделна набавка. Некаде ваква задолжителна изјава потпишува и самиот градоначалник како потписник на решението за јавната набавка. Сепак, има и случаи кога вакви изјави не се потпишуваат. Некаде, пак, изјави за конфликт на интереси не се потпишувале, но почнале од 2010 год. наваму. Во други општини, вакви изјави потпишувале сè до 2010 год. но потоа престанале.

Во еден случај, членовите на комисијата потпишуваат изјава која трае за следните три набавки, по колку што е и мандатот на членовите, по што се избира нова комисија за следните три набавки итн.

Шареноликост постои околу фазата, односно моментот кога се потпишуваат изјавите. Некаде овие изјави се потпишуваат на денот на јавното отворање на понудите или еден ден претходно. Во други општини, изјавите се потпишуваат во моментот кога се носи одлуката за спроведување на јавната набавка и веднаш штом се формира комисијата за соодветната набавка. Во некои општини овие изјави се потпишуваат по отворањето на понудите, додека во други пред потпишување на договорот за јавна набавка.

Некои од луѓето задолжени за јавните набавки ја истакнуваат и дилемата што ја имаат, а која потекнува од, според нив, контрадикторните решенија за изјавите за конфликт за интереси во два закона – за јавните набавки и за спречување судир на интереси.

Според овие луѓе, станува збор за две различни одредби. Имено, Законот за јавните набавки во членот 173 утврдува дека досието за јавната набавка, меѓу другото, треба да содржи и изјава за постоење/непостоење на судир на интереси, што упатува на тоа дека ваква изјава треба да се потпише за секоја набавка. Од друга страна, истиот закон во членот 62 упатува на примена на одредбите од Законот за спречување судир на интереси, според кој, пак, изјава треба да се потпишува само во случај на постоење сомневање или судир на интереси. Истите луѓе објаснуваат и дека од Државната комисија за спречување на корупцијата им посочиле дека изјава не треба да се потпише за секоја набавка, туку само кога има сомневање или кога постои судир на интереси и дека тие изјави потоа, доколку има такви, требало да бидат дел од досието за соодветната јавна набавка.

Имајќи го предвид ова објаснување, во некои од општините или никогаш не потпишувале или престанале да потпишуваат изјави за конфликт на интерес за секоја набавка. Сепак, доминира толкувањето дека изјави треба да се потпишуваат за секоја набавка, повикувајќи се главно на одредбата од Законот за јавните набавки дека изјавата за конфликт на интереси е дел од досието за јавната набавка.

Тендерска документација и технички спецификации

Тендерската документација претежно ја изработуваат лицата задолжени за спроведување на јавните набавки, додека техничките спецификации се изработуваат од оние кои ја бараат набавката или за чии потреби се врши набавката. Одлуката за избор на критериумот за доделување на договорот (најниска цена или економски најповолна понуда) најчесто се носи во тесна координација со градоначалникот. Кога критериум е ‚економски најповолна понуда‘ не се дефинираат јасно елементите и поткритериумите. Онаму каде што се користи елементот ‚квалитет‘ често се наведуваат поткритериуми кои инаку не би требало да се бодуваат бидејќи спаѓаат во докази за техничка или професионална способност. Известувањата за исходот на постапката некаде се детални, но некаде ја содржат само одлуката.

Тендерската документација ги содржи барањата, условите, критериумите и другите неопходни информации за набавката и начинот на нејзино спроведување. Тендерските документации за јавните набавки во речиси сите анкетирани општини ги изработува лицето задолжено за јавните набавки или некој од вработените во одделението или секторот задолжени за спроведување на јавните набавки (доколку нема одредено лице). Има случаи каде тендерската документација ја изработува комисијата за одредената јавна набавка.

Со техничките спецификации, кои се дел од тендерската документација, се дефинираат нивото на квалитет, техничкото ниво и нивото на изведба, барањата во врска со влијанието врз животната средина и безбедноста при користење, пакување, системи за обезбедување на квалитет и сл. Речиси насекаде, техничките спецификации за набавките ги изработуваат луѓето, одделението или секторот кои ја бараат набавката, односно за чии потреби се

набавуваат одредените производи, услуги или работи. Само некаде, вообичаено во многу малите општини, техничките спецификации ги изработува лицето за јавни набавки, односно истите луѓе кои ја изработуваат и целосната тендерска документација за набавките.

Забележително, во сите општини, е големото влијание што го имаат градоначалниците при изработувањето и на тендерските документации и на техничките спецификации. Од една страна, изработката на овие документи, особено на техничките спецификации насекаде се третира како „техничка“ работа и оттука по правило се доделува на „технички лица“ или на луѓе кои имаат поспецифични познавања од областа од која се врши набавката. Од друга страна, насекаде по општините се признава дека спецификациите се утврдуваат на предлог на лицето, односно службите за кои се набавува, но со консултирање на градоначалникот, а некаде и на претседателот на комисијата. Ретко каде, за изработка на спецификациите се користи т.н. надворешно стручно лице. Онаму каде има такви случаи, надворешните лица се обично вработени во јавните претпријатија кои се формирани и работат под ингеренција на општината.

Што се однесува до одредување на критериумите за доделување на договорот за јавната набавка, односно дали тоа ќе биде економски најповолната понуда или најниската цена, постојат различни решенија во различни општини. Некаде тоа го прават иницијаторите на набавката, односно одделението или секторот кои ја предлагаат набавката или за чиишто потреби се врши набавката. Во ваквите случаи, сепак крајната одлука за избор на критериумот ја носи комисијата за јавната набавка.

Некаде, одлуката за критериумот директно ја носи комисијата или нејзиниот претседател, без да се бара од подносителите на барањето на набавката да дадат барем предлог. На ваков начин одлуката се носи во општините каде што претседателот на комисијата е ист за сите набавки.

Речиси во сите општини, без оглед каква е практиката, одлуката за критериумот според кој ќе се доделува договорот за јавната набавка се носи во договор со градоначалникот. Во оваа смисла, дури и во оние општини каде спроведувањето на постапките за јавните набавки е прилично децентрализирано, градоначалникот, ако не за другото, сепак решава за критериумите кои ќе се стават за добивање на договорот за јавната набавка. Ова се случува и покрај тоа што критериумите, во принцип, се или треба да бидат тесно поврзани со сета претходна работа на документацијата за јавните набавки. Ова значи дека одлуката за критериумите би требала да зависи од специфичностите на секоја набавка и дека е логички да ја донесе/ат истите оние лица кои ја работеле документацијата.

Дека ова носи одредени проблеми во спроведувањето на набавката говори и исказот на еден од луѓето задолжени за јавните набавки по општините дека тие се само извршители на одлуките на луѓето над нив (раководителот или градоначалникот). Затоа, овој службеник предлага да постои и задолжителен записник потпишан од оној што го утврдил критериумот, со образложение зошто е избран тој критериум, како дошле токму до тие елементи и кои се поткритериумите во секој елемент.

Многу е различна практиката на општините во врска со примената на критериумите за доделување на договорот за јавна набавка. Лепезата на решенија се движи од речиси стопроцентна примена на критериумот ‚економски најповолна понуда‘ до исто така речиси стопроцентна примена на критериумот ‚најниска цена‘. Во општините во кои, пак, немаат вакви правила и кои утврдуваат различни критериуми за различни набавки, немаат востановени процедури, постапки или правила во кој случај – каков критериум да применат. Одговорните луѓе за набавките велат дека за секоја одделна набавка се утврдува различен критериум најчесто во зависност од видот на самата набавка и од претходното искуство.

Дека во практиката тоа не е така говори и признанието од некои општини дека во изминатите неколку години откако се применува новиот закон ги пробале буквално сите варијанти на критериуми во обид да најдат некоја оптимална, но тоа не им успеало. Од ова може да се заклучи

дека ваквата практика била поттикната од желбата да се олесни работата и дека нема целосно разбирање на идејата за утврдување на критериумите според видот и специфичноста на конкретната набавка, туку се правело обид за изнаоѓање на едно, унифицирано и најпрактично решение. Во некои други општи, пак, поради проблемите со кои што се соочиле а и поради одреден страв да не згрешат, велат дека работат по инерција, односно за набавките кои се повторуваат од година во година не ги менуваат критериумите туку постојано ги ставаат истите, односно ги препишуваат од претходните огласи.

Онаму каде што речиси по правило секогаш се оди на критериумот ,економски најповолна понуда‘ не постои јасно дефинирање на елементите на овој критериум. Имено, во овие случаи само се одредуваат елементите, со соодветните бодови што тие ги носат, без некое подетално образложение на самите елементи. Ова е случај особено со елементот ,квалитет‘. Мора да се напомене дека најголем дел од општините велат дека го избегнуваат овој елемент соочени со неможноста прецизно да го утврдат, оценат и бодуваат. Некои општини велат дека почнале да ја применуваат праксата – барањата што се барале од фирмите да ги задоволат под елементот ,квалитет‘ да ги ставаат повеќе во критериуми за оценување, туку како услови за докажување на техничката или професионалната способност на понудувачите. Сепак, има општини каде дел од работите кои спаѓаат во докази за техничка или професионална способност да ги ставаат во критериуми за доделување на договорот, токму во елементот ,квалитет‘ – искуство, број на вработени, обрт на средства во одреден минат временски период и сл. Во овие општини дури не постои и целосно разбирање на разликата меѓу квалитет на производот, услугата и работата што се бара (или како што е дефинирано во законот ,карактеристики на квалитетот‘ кои се елементи од критериумот ,економски најповолна понуда‘) и техничка или професионална способност на фирмата којашто се натпреварува. Токму поради ова се случува под елементот ,квалитет‘ да се бара од фирмите да докажуваат работи кои спаѓаат во нивната техничка или професионална способност. Оттука и позицијата во која се доведуваат комисиите да ценат субјективно која од фирмите е поквалитетна од другите и тоа да го бодуваат, што доведува до незадоволство меѓу фирмите и остава простор за злоупотреби и манипулации.

Во една општина велат дека кај елементот ,квалитет‘ од фирмите бараат да им достават позитивни потврди од трети субјекти каде извршиле иста или слична работа. Притоа, велат од општината, колку повеќе такви потврди донесе фирмата-понудувач, толку подобро за неа. Ваквата пракса укажува дека нема претходно јасно дефинирање што се бара под елементот ,квалитет‘ и колку бодови носи тоа (колку минимум потврди или обем на завршена работа), туку дека бодувањето зависи од бројот на донесени потврди за извршена иста или слична работа на друго место, односно кај некој друг субјект.

Во една друга општина, на прашањето како го дефинираат во огласот елементот ,квалитет‘, велат дека бараат од понудувачите самите да објаснат што им значи квалитетот, односно самите да ги образложат карактеристиките на квалитетот на понудените производи, услуги или работи. И ова говори дека ваквиот начин подоцна остава простор за субјективно бодување на квалитетот како елемент од критериумот ,економски најповолна понуда‘.

Кога станува збор за известувањето на понудувачите за исходот од постапката, односно во случајот за избор на најповолна понуда и одлука за доделување на договор за јавна набавка, речиси сите општини велат дека тие известувања не се долги. Во половина од општините велат дека известувањето е детално и дека освен одлуката за избор тоа ги содржи и причините за избор или за неприфаќање на понудата. Некаде дури имаат правило известувањето да биде долго барем 2-3 страници, додека во друга општина настојуваат во известувањето да има барем по четвртина страница за секој понудувач, со образложение за прифаќањето или неприфаќањето на неговата понуда.

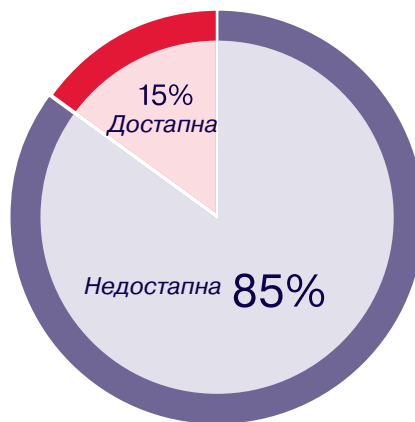
Половина од општините, пак, признаваат дека известувањата што ги испраќаат до понудувачите се кратки и оскудни. Некаде им ја испраќаат само табелата со евалуација на понудите, а некаде само кратко се наведува кој е избран, а на евентуално барање од некој од понудувачите, потоа

им се испраќа и табелата со евалуација на понудите. Во некои општини, особено во помалите, велат дека нема потреба од детално објаснување оти понудувачите се тие, се знаат меѓу себе и знаат чија понуда колку е квалитетна.

Ретко во која општина некој понудувач побарал увид во документацијата од спроведената постапка за јавна набавка. Онаму каде што ваков увид е побаран, тој е и овозможен. Како и да е, барем во разговорите за време на истражувањето, луѓето задолжени за јавните набавки велат дека немаат проблем да им овозможат увид на понудувачите во документите поврзани со соодветната набавка.

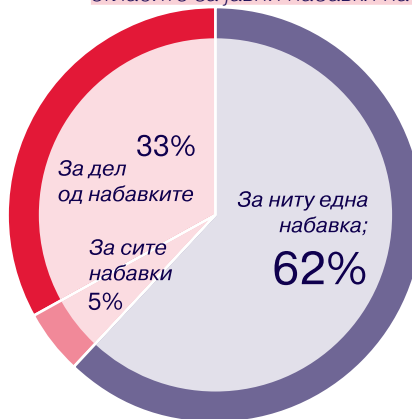
Што се однесува до достапноста на тендерската документација на ЕСЈН, истражувањето покажа дека таа била достапна на ЕСЈН само за 15% од објавените огласи во текот за 2010 година (графикон 1).

Графикон 1: Достапност на тендерската документација за огласите за јавни набавки на општините на ЕСЈН (по огласи)



За другите 85% од објавените огласи за јавни набавки општините не ги направиле достапни тендерските документации на ЕСЈН, туку понудувачите и заинтересираните морале да ги подигнат или побараат лично од општината.

Графикон 2: Достапност на тендерската документација за огласите за јавни набавки на општините на ЕСЈН (по општини)



Само 5% од општините ги објавиле тендерските документации за сите свои огласи на ЕСЈН, додека ниту еднаш не објавиле тендерска документација на ЕСЈН во текот на целата 2010 година дури 62% од општините (графикон 2).

Жалби

За секоја од општините во текот на 2010 година се поднесени во просек по 1 до 2 жалби пред Државната комисија за жалби по јавни набавки. Обжалени се 7% од сите постапки за јавни набавки во општините. Покрај жалбите, општините примаат речиси секојдневни поплаки од фирмите што учествуваат на тендерите кои се однесуваат главно на тендерските документации, односно на техничките спецификации и на фазата на одлучување, односно евалуација на понудите.

Против одлуките за склучување договор или за поништување постапки за јавни набавки на општините од примерокот, во текот на 2010 година се поднесени вкупно 30 жалби до Државната комисија за жалби по јавни набавки (кои се однесуваат на 24 постапки за јавни набавки). Ова значи дека просечно секоја општина добила по една до две жалби во текот на годината. Споредено со вкупниот број на постапки, уделот на постапките за кои е поднесена жалба изнесува околу 7% или обжалена е секоја 14-та постапка за јавна набавка.

Анализата на исходот на поднесените жалби говори дека:

- 40% од жалбите се одбиени како неосновани;
- 27% од жалбите се уважени;
- 17% се отфрлени;
- 13% се повлечени и
- во 3% е запрена постапката по жалбата.

Кога станува збор за исходот од уважените жалби, во 57% од случаите се поништени постапките за јавни набавки, а во преостанатите 43% постапката е вратена на повторно одлучување.

Интересно овде е да се напомене и дека жалби се поднесени до 43% од анализираниите општини, а дури 47% од сите поднесени жалби се однесуваат за една иста општина. По 20% од жалбите се поднесени од фирми од областа на градежништвото и снабдување со нафтени деривати, а по нив следат транспортни, телекомуникациски и трговски фирми. 13% од сите жалби се поднесени од една иста фирма, но во различни општини.

Луѓето од одделенијата и секторите што ги спроведуваат јавните набавки велат дека настрана официјалните жалби, до нив постојано допираат неофицијални поплаки од понудувачите за одредени работи поврзани со набавките.

Ваквите поплаки главно се поврзани со некакви непрецизности или недоволно опишани технички карактеристики во самата тендерска документација, најчесто во техничките спецификации. Ова е особено присутно кај т.н. предмери кога станува збор за изведување работи. Се наведува случај кога, на пример, за ископ на земја се бара цена по 1 метар кубен ископ, без да се наведе за колку метри се работи. Фирмите се жалат дека една е цената ако се ископува до 10 метри кубни, а друга е цената ако станува збор за поголем ископ. Оттука се предлага при вакви набавки барем да се наведе вкупната планирана вредност за фирмите да знаат за колкав обем на работа станува збор и соодветно на тоа да ја формираат својата цена, односно понуда.

Следно за што општините примаат поплаки од фирмите е недоволното објаснување на елементот 'квалитет'. Некаде фирмите се жалеле на нејасното бодување на овој елемент во текот на евалуација на понудите и субјективното мерење на 'квалитетот' од страна на комисиите за јавни набавки. Поплаки се примаат и за разните сертификати со кои се докажува техничката или професионалната способност и нивното признавање односно непризнавање од страна на комисиите за јавни набавки.

Други фирми се жалеле на банкарските гаранции што морале да ги обезбедуваат и доставуваат за секоја набавка. Од општината што го наведува овој случај, по ваквите поплаки, решиле за една набавка да не бараат банкарски гаранции, но потоа имале проблем да го потпишат договорот. Оттогаш решиле повторно да бараат банкарска гаранција но во минимален износ од 1% од вредноста на понудата.

Во друга општина истакнуваат и поплаки од ваков тип. При подготовка на техничките спецификации се случувало да контактираат некои фирми најчесто околу техничките детали на понудата. Потоа, истите тие фирми се надевале дека ќе имаат предност при доделувањето на набавката и се лутеле кога договорот немало да се склучи со нив.

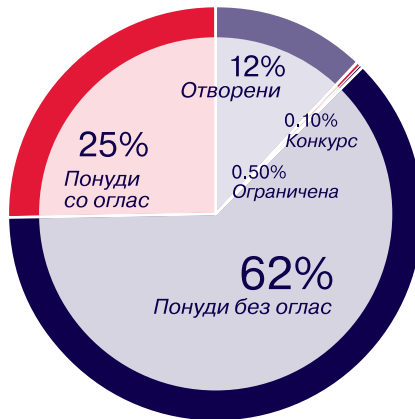
Конкретни искуства од примена на Законот за јавните набавки и од спроведувањето на постапките за јавни набавки

Нема општина, која нема некоја забелешка или предлог за унапредување на сегашната законска рамка за спроведување на јавните набавки. Речиси сите велат дека барем досега ретко или никогаш не спровеле ниту една од посложените постапки како конкурентен дијалог, а некои и рамковна спогодба. Меѓу предлозите, се бара натамошно скратување на роковите барем кај поедноставните постапки кои и најмногу се применуваат во општините.

За многу од анкетираниите претставници на општините кои работат директно на јавните набавки, најголем проблем во досегашното спроведување на релативно новиот Закон за јавните набавки претставува примената на некои од, како што го нарекуваат самите, посложените постапки за јавни набавки. Овде пред сè ги истакнуваат конкурентниот дијалог и рамковната спогодба. Оние кои досега не спровеле ниту една ваква постапка имаат три оправдувања. Првото е дека постапката е сложена и не се сигурни дека знаат да ја спроведат во целост. Второто е дека ниту биле во состојба да спроведат ваква постапка бидејќи немале таква набавка која според природата, видот и околностите би „барала“ спроведување на некоја од овие посложени постапки. Третото е дека овие постапки бараат и подолго време за спроведување кое на ниво на општина нејчесто го немаат. Оттука главно се избираат полесните постапки, пред сè постапката за прибирање понуди со или без објавување оглас и отворената постапка.

Во овој контекст вредно е да се напомене дека во текот на 2010 година, од сите јавни постапки што ги спровеле општините, најчести се постапките со барање за прибирање на понуди без објавување на оглас на кои отпаѓаат дури 62% од сите спроведени набавки (графикон 3). Следат постапките со барање за прибирање на понуди со објавување на оглас со 25%, додека сите други постапки имаат значителни ниско учество во бројот на вкупните набавки и тоа отворената постапка учествува со 12%, ограничената со 0,5% и конкурсот за избор на идејно решение со 0,1%. Или сумирано, постапките со барање за прибирање на понуди учествуваат со 87%, а сите други постапки со 13%.

Графикон 3: Учество на одделните видови постапки по општините (според бројот на постапки)



Ако се анализираат само т.н. јавни постапки (во кои не спаѓаат постапките со барање за прибирање понуди без објавување на оглас), тогаш состојбата е слична. На постапките со прибирање понуди со објавување на оглас отпаѓаат дури 63% од постапките, потоа следат отворените постапки кои учествуваат со 35%, ограничените се следни со 1% и конкурсите за избор на идејно решение со 0,3%. Притоа, интересно е што сите ограничени постапки ги спровела само една општина од примерокот за истражување. Истото важи и за конкурсите. 14% од општините не спровеле отворена постапка во текот на 2010 година

Бидејќи многу забелешки на општините се однесуваат на спроведувањето на е-аукциите и е-набавките, за нив има одделен дел во оваа анализа (види страница 36). Забелешките главно се однесуваат на причините поради кои општините воопшто не можат да ги спроведуваат овие постапки или не можат да ги спроведат во законски бараниот износ или број. Голем дел од забелешките се однесуваат и на практични проблеми при спроведувањето и поради спроведувањето особено на е-аукциите.

Речиси сите општини имаат забелешки за фирмите што учествуваат на јавните набавки кои главно се насочени кон критики за фирмите дека недоволно го познаваат законот и дека немаат доволно кадровски и технички потенцијал за учество на постапките. Некои општини велат дека трошат многу време и кадар за подготовка на тендерите, а потоа имаат само еден до двајца понудувачи, а неретко и ниту еден. проблемот го гледаат во фирмите и нивната способност за, како што велат - квалитетен настап на тендерите.

Други општини, особено оние поголемите, се жалат и на неможност за итни набавки од поголем износ. Наведуваат примери од практиката дека им се случуваат непредвидени проблеми кои, со оглед на големината на општините, се од поголем карактер, а поради неможност од итни набавки на поголеми износи морале, како што велат, да ги чекаат сите рокови и да спроведуваат постапки за да ги санираат проблемите. Оттука и предлогот од некои општини, не да се намали, туку да се зголеми законскиот лимит на средства за спроведување на т.н. мали набавки. Истакнуваат дека случувањата во градовите и населените места од аспект на ингеренции на општините се „жива материја“ и динамични и дека тие како администрации не секогаш можат да одговорат на потребите токму поради ограниченоста на Законот за јавните набавки во некои делови.

Во некои, понеразвиени и порурални општини, наведуваат дека кај постапката со барање за прибирање на понуди всушност не можат да ги искористат скратените рокови бидејќи им претставува голем проблем прибирањето на документите за потврдување на способноста од најповолниот понудувач. Наведуваат примери на неможност за достава на известувањето до

најповолните понудувачи и барањето од нив да достават документи за потврда на способноста. Ова во праксата им предизвикало и друг проблем. Имено, некои економски оператори, соочени со проблеми при дополнителното испраќање документи за потврда, ги доставувале овие документи заедно со понудата. Но, другите оператори тоа го сфатиле како веќе наместен тендер, односно толкувале дека економскиот оператор кој доставил документи за потврда заедно со понудата, однапред знаел дека ќе победи и затоа ги доставил и документите за да не се губи потоа време на дополнително доставување.

Некои општини сметаат дека износите на банкарските гаранции што ги бараат од фирмите-понудувачи ја оптоваруваат крајната цена, бидејќи фирмите ги вклучуваат износите на гаранциите во цената што ја нудат, што ги поскапува набавките. Велат дека, ова било особено пракса кај поголемите фирми.

Меѓу разните предлози што ги даваат луѓето кои работат на јавните набавки по општините доминираат оние за натамошно скратување на роковите и за дополнително поедноставување на постапките, особено кај, и сега, поедноставните постапки за јавни набавки. Исто така, има предлози и за поголема флексибилност на одредени одредби во насока на адаптирање на постапките на потребите на општините. Вакви предлози доаѓаат и од малите и од големите општини. Помалите бараат построги правила кои би ги заштитиле луѓето кои работат на јавните набавки од погрешно (свесно или несвесно) работење на другите луѓе во општината кои се вклучени во набавките. Од друга страна, поголемите општини, пак, бараат олеснувања во регулативата кои би им овозможиле поодврзани раце за работа во насока на посоодветен и понавремен одговор на потребите и проблемите во локалните заедниците во кои делуваат општините.

Опш е впечатокот во овој контекст дека сосема е различно искуството во спроведување на јавните набавки кај малите и кај големите општини. Веројатно поради поголемото секојдневно искуство, но поголемите општини се чини дека поцелосно и подлабоко се навлезени во регулативата, додека помалите општини се уште како да ги спроведуваат јавните набавки со одреден страв од грешки и од евентуални последици од тоа. Оттука, за нив се чини наједноставно и најбезболно да спроведуваат само мали набавки кои и доминираат кај овие општини.

Имено, малите општини од примерокот, спровеле дури 77% од набавките со постапката со барање за прибирање на понуди без објавување на оглас, 15% според постапката со барање за прибирање на понуди со објавување на оглас и само 8% со отворени постапки. Или со барање за прибирање на понуди 92% од набавките, а со отворена постапка 8% од набавките.

Кај големите општини, отворените постапки учествуваат со 15%, ограничените со 0,8%, постапките со прибирање на понуди со објавување на оглас со 23%, а без објавување на оглас со 61% или двете последни постапки со барања за прибирање понуди, заедно учествуваат со 84%.

Средните општини по големина, имаат речиси идентичен однос меѓу отворените постапки и постапките со прибирање на понуди. Имено, и кај нив дури 77% од набавките се спроведени со постапката со барање за прибирање на понуди без објавување на оглас, 16% со постапката со барање за прибирање на понуди со објавување на оглас и само 7% од набавките се спроведени со отворени постапки. Или со барање за прибирање на понуди 93% од набавките, а со отворена постапка 7% од набавките.

Од ова произлегува дека само неколкуте поголеми општини донекаде спроведуваат повеќе отворени постапки, додека малите и средните општини доминантно (92% и 93% соодветно) применуваат скратени постапки на прибирање понуди без (по 77% од сите набавки) и со објавување оглас (15% и 16% соодветно).

Што се однесува до бројот на понудувачи во отворените постапки, истражувањето покажа дека во текот на 2010 година, на огласите за јавните набавки во анализираниите општини просечно имало по 3,6 понудувачи.

Во овој дел од истражувањето, односно во овој дел од интервјуата, испитаниците одговараа и на прашањата во врска со нивниот однос со Бирото за јавни набавки, во смисла колку и за што најчесто бараат помош од Бирото а во врска со постапките на јавни набавки. Речиси сите општини се едногласни дека често се јавуваат за помош во БЈН и тоа со конкретни прашања за одредени дилеми, недоумици и проблеми кои им се јавуваат за време на спроведувањето на јавните набавки. Од сите општини истакнуваат дека не е лесно да се добијат луѓето од БЈН на телефоните за контакт поради нивна презафатеност. Исто така се истакнува дека кога веќе еднаш ќе добијат некои од луѓето од БЈН тогаш тие им помагаат во разрешување на проблемот или дилемата. Специфично за помалите и понеразвиените општини е дека нивните јавувања до БЈН се почести и тие најмногу се однесуваат на проблеми поврзани при нивните обиди да работат на ЕСЈН. Самите истакнуваат дека проблемите им се најчесто поврзани со нивното недоволно познавање на информатичката технологија, со стари компјутери или нестабилна интернет врска.

Во некои од општините, одговарајќи на прашањата од овој делокруг, иако за тоа немаше посебно прашање за време на интервјуата, самите зборуваа за обуките што ги посетуваат. Особено претставниците на малите општини ја истакнаа потребата од поиндивидуален пристап за време на обуките, односно од практична работа и вежби еден-на-еден бидејќи, како што велат, за време на обуките кои се масовни, се случувало да мислат дека знаат како да работат, но кога ќе се врателе на своите работни места и ќе се обиделе – тогаш настанувале проблемите. Затоа, мислат дека треба обуки во помали групи, со можност секој сам и практично да проба да заврши одредена работа.

Електронски аукции и е-набавки

Многу малку општини во 2010 година ја исполните законската обврска за спроведување на е-аукции во најмалку 30% од проценетата вредност на планираните постапки за јавни набавки. Половина општини не спровеле ниту една електронска аукција. Оние кои спроведуваат се соочуваат со серија проблеми. Спроведувањето на т.н. целосно електронски постапки, пак, е ретко и се применува речиси експериментално.

Спроведувањето на е-аукциите и на е-набавките (целосно електронски постапки) по општините во 2010 година се остварува тешко, нередовно и најчесто се сфаќа како експеримент. Од анализираниот примерок, е-аукции спровеле 43% од општините, додека останатите 57% воопшто не спровеле ниту една е-аукција во годината (графикон 4).

Вредноста, пак, на спроведените набавки кои завршиле со е-аукција изнесува само 6,6% од вредноста на набавките. Сето ова е далеку од законската обврска која важеше за 2010 година, а која за 2011 година беше уште повисока, а во 2012 година сите набавки ќе мора да завршуваат со е-аукција.

Овде треба да се напомене дека иако истражувањето се однесуваше за цела 2010 година, а се спроведуваше во текот на 2011 година за да може да се анализира една цела, веќе завршена, година – состојбата во 2011 година не беше многу подобра отколку во 2010, барем според исказите на луѓето задолжени за јавните набавки по општините.

Графикон 4: Спроведување на е-аукции по општините во 2010 година



Што се однесува до т.н. е-набавки, односно спроведување на јавните набавки со целосна примена на електронски средства, барем по една ваква набавка во 2010 година спровеле само 10% од анализираните општини (графикон 5).

Графикон 5: Спроведување на е-набавки по општините во 2010 година



Проблемот е дотолку поголем што 90% од општините што никогаш не спровеле е-набавка велат дека или воопшто немаат услови за тоа (технички или кадровски) или, пак, фирмите во нивната општина немаат такви капацитети. Овие се двете најчести оправдувања што ги наведуваат од општините за неспроведување и на е-аукциите и на е-набавките. Некаде главен проблем е слабата техничка опременост, во смисла на компјутери, скенери, електронски потписи и сл. На други места се жалат на квалитетот на интернет врските, додека на трети вината се префрла на фирмите – дека немаат ниту техничка ниту кадровска опременост за настап на е-аукции и на е-набавки.

Сепак, општ впечаток од разговорите со луѓето одговорни за јавните набавки по општините е дека онаму кадешто не се спроведуваат е-аукции и е-набавки, всушност не постои спремност кај самите луѓе што нив треба да ги спроведуваат и оттука можеби произлегува и нивната инертност и кон обезбедување на поквалитетни технички и технолошки средства за непречено спроведување на е-аукциите и е-набавките. Во некои општини дури и се признава ваквата состојба.

Значаен дел од интервјуираните претставници на општините кои се директно вклучени во спроведување на јавните набавки велат дека самите тие не се сигурни дали знаат да спроведат е-аукција и е-набавка и дека со текот на времето го имаат заборавено наученото за време на обуките.

Во некои општини, пак, вината се префрла директно на градоначалниците, дека кај нив нема иницијатива, желба и решителност да се премине на спроведување на е-аукции и е-набавки. Само во 5% од општините постои висока свесност и знаења за ваквите набавки и тие се спроведуваат редовно и непречено. Сепак, мора да се напомене дека станува збор за многу големи општини, со големи буџети, со сериозна кадровска и техничка опременост. Во сите други општини се наведуваат некакви проблеми поради кои не се во можност да ги спроведуваат овие набавки. Проблемот да е посериозен, инертен пристап и недоволно спроведување на е-аукциите и неспроведување на е-набавките има и кај големи општини, во развиени бизнис средини, каде техничката и кадровската опременост и на општините и на фирмите не може да се смета како позначаен фактор поради кои не се спроведуваат е-аукциите и е-набавките.

Инаку, онаму каде што се спроведуваат е-аукциите се наведуваат и серија проблеми со кои се соочуваат луѓето што ги спроведуваат аукциите. Најчест проблем што се наведува е што, според нивно мислење, со спроведување на е-аукциите не можело да се обезбеди задоволителен квалитет на стоките, услугите и работите што се набавуваат. Ова најверојатно произлегува оттаму што во голем број општини им претставува проблем набавките да ги подготвуваат на тој начин што пред одржување на е-аукцијата како финален дел од натпреварот, претходно ќе се осигураат дека фирмите понудувачи нудат производи, услуги и работи со бараниот квалитет.

Друг проблем што се наведува е цената. Постои мислење дека во одредени ситуации, кога се јавува само еден понудувач, се постигнува повисока цена што е спротивно на една од основните цели на е-аукциите – намалување на цените. Имено, се објаснува дека во случај на еден понудувач, тој, надевајќи се дека ќе има негативно наддавање на цената надолу, поставува висока почетна цена. Оваа цена останува и крајна бидејќи на аукцијата не се јавил и друг понудувач, таа не се одржала, но постапката за јавна набавка се смета за успешна и договорот мора да се склучи со фирмата што се јавила како единствен понудувач.

Се наведуваат и серија други проблеми кои, се чини, дека би можеле да решат со изменетите законски решенија кои почнуваат да важат од 2012 година, иако тоа останува да го покаже практиката. Имено, некои општини бараа да се определи барем долната граница до која би одело намалување на цената, бидејќи се случувало во текот на аукцијата цената да се намали и за 80%, а потоа прворангираната фирма да не сака да го склучи договорот.

Поради сето ова, на ова прашање треба да се посвети поголемо внимание, иако 100% завршување на набавките со е-аукција е законска обврска во 2012 година. Сите оние претставници на општините со кои се спроведоа интервјуа, а кои не ги исполниле законските обврски за одреден број или процент на јавни набавки што мораат да ги завршат со е-аукција – се свесни за кршењето на законот, но сепак не стравуваат од санкции. Некои велат дека не стравуваат оти во законот нема предвидено санкции, други оти постоело „премолчено“ кршење на законот во овој дел од многу институции, трети оти работат под директна надлежност на градоначалникот, а тој знае дека не се почитува законот во овој дел и не презема ништо од тој аспект.

Мали набавки

Малите набавки се најбројни набавки во сите општини, а преку нив се трошат и по една четвртина од парите за јавни набавки. Секоја од анализираните општини, во текот на 2010 година просечно спровела по 38 набавки со вредност помала од 5.000 евра. Малите набавки

се особено застапени во помалите и средните општини, но има и големи општини кои во текот на 2010 година спровеле дури 187 вакви набавки. Една четвртина од општините не доставиле евиденција за малите набавки до ЕСЈН, а уште четвртина ја доставиле евиденцијата со задоцнување.

Во т.н. мали набавки ќе се анализираат и набавките со вредност до 5.000 евра, кои во 2010 година се спроведуваат преку барање за доставување понуда без објавување на оглас и набавките од 5.000 до 20.000 евра за стоки и до 50.000 евра за работи кои се спроведуваат со барање за прибирање на понуди со објавување на оглас. Треба да се има предвид дека овие набавки се многу значајни за општините бидејќи според вкупниот број на набавките на нив отпаѓаат дури 87%, а според вредноста на набавките 23% од сите набавки. Овие бројки, разбирливо, се многу различни од општина до општина. Тие се значително поголеми и на страната на малите набавки во помалите и помалку развиени општини и спротивно, поголеми на страната на отворените постапки кај поголемите општини.

Сумарно гледано, од вкупните набавки што ги спровеле анализираниите општини во 2010 година (графикон 6), вредносно, преку отворените постапки се извршени 77% од набавките, преку постапката со барање за прибирање на понуди без објавување на оглас, односно на набавките од 500 до 5.000 евра отпаѓаат 10%, а на набавките со понуди и со објавување на оглас, односно оние од 5.000 до 20.000 евра, односно до 50.000 евра за работи отпаѓаат 13% вредноста на набавките.

Графикон 6: Учество на одделните видови постапки по општините (според вредноста на постапките)



Што се однесува до видовите општини според големината, кај **малите општини**, малите набавки имаат значително учество во набавките анализирано и според вредноста и според бројот на набавките. Вредносно, на т.н. мали набавки до 5.000 евра отпаѓаат 30% од набавките, на набавките од 5.000 до 20.000, односно до 50.000 евра отпаѓаат 29% од набавките и на отворените и ограничените постапки отпаѓаат 41% од набавките.

Според учеството во вкупниот број на набавки, оние со прибирање на понуди учествуваат со дури 93%, додека отворените постапки учествуваат со само 7% од бројот на набавките. Оттука произлегува и огромната важност на набавките од помала вредност во општините. Овде само да се напомене дека набавките со вредност до 5.000 евра, во малите општини учествуваат со 79% во бројот на сите набавки во овие општини.

Кај **средните општини** состојбата е малку поразлична. Таму, според вредноста на набавките со 60% учествуваат отворените постапки, додека останатите 17% отпаѓаат на постапките со понуда без оглас и 23% на постапките со понуда и со оглас. Според бројот на набавките, и овде речиси идентично како и кај малите набавки, 92% отпаѓаат на набавките со прибирање понуди (77% без оглас и 15% со оглас) а останатите 8% на отворените постапки.

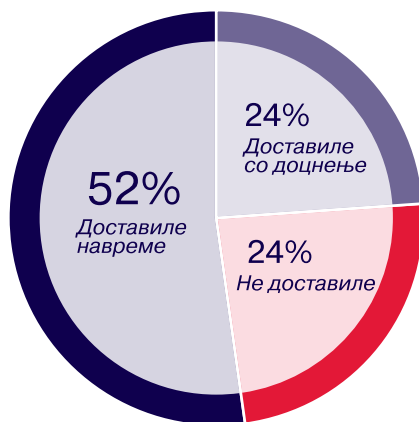
Во **големите општини**, 82% од постапките гледано според нивната вредност се отворени и ограничени, а останатите 18% на постапките со прибирање понуди (7% без оглас и 11% со оглас). Кога се анализираат постапките според нивниот број, тогаш и овде доминираат малите набавки со 83% (63% без оглас и 20% со оглас) и само со 17% во вкупниот број на набавките учествуваат отворените и ограничените постапки.

Што се однесува до просечните износи и број на набавките состојбата е следнава. Секоја од анализираниите општини во 2010 година просечно спровела по 38 набавки во вредност до 5.000 евра, по 10 набавки во вредност од 5.000 до 20.000 евра и по 4,5 набавки во вредност до 50.000 евра за работи. Просечната вредност на една набавка од првата група до 5.000 евра во праксата изнесувала 3.661 евро, а на набавките од втората група до 20.000 евра, секоја набавка во просек изнесувала по 17.522 евра. Просечниот износ на набавките за работи до 50.000 евра изнесува само 1.292 евра и овде станува збор за анекси на претходни договори, а не на целосни набавки.

Интересно е што бројот на мали набавки до 5.000 евра се движи од само една ваква набавка во една општина до вкупно 187 вакви набавки во друга општина. Уште е вредно да се напомене дека бројот на малите набавки значително се интензивира во втората половина од годината во споредба со првите шест месеци.

Иако за тоа постои законска обврска и дури и неможност за натамошно користење на ЕСЈН ако во определениот законски рок не се достави **евиденција за малите набавки**, сепак општините во голем број го прекршуваат законот во овој дел (графикон 7).

Графикон 7: Доставување на евиденција за мали набавки



Имено, дури една четвртина од општините (24%) воопшто не доставиле ваква евиденција, а друга четвртина (24%) од општините ја доставиле евиденцијата со задоцнување кое во просек изнесувало 1,5 месец.

Склучени договори со постапки со преговарање без објавување оглас

Вакви договори склучиле четвртина од општините, сите од редот на големите општини. Преку преговарање во четири очи се потрошени 3,2% од вкупните средства за јавни набавки. Просечниот износ на набавките на овој начин изнесува 35.757 евра, а како најчеста причина било тоа дека дополнителните работи или услуги не можат да бидат технички или економски одделени од основниот договор без поголеми проблеми за договорниот орган.

Вредноста на договорите склучени со постапки со преговарање без објавување на оглас учествуваат во вкупната вредност на набавките на анализираниите општини со 3,2%. Ова значи дека толкав процент од вкупната вредност на парите потрошени за јавни набавки се потрошени преку оваа постапка, која се смета за една од најнетранспарентните.

Вакви постапки спровеле скоро четвртина од општините, односно 24%. Интересно е што сите општини од анализираниот примерок што спровеле вакви постапки спаѓаат во редот на големите општини. Во општините што спровеле, просечниот број на вакви постапки во текот на 2010 година изнесувал 4,2. Најмалиот број на спроведени постапки со преговарање без објавување на оглас од некоја општина изнесува 1, а најголемиот 13.

Просечната вредност на спроведените набавки според постапката со преговарање без објавување оглас изнесува 35.757 евра. Износите на одделните вакви набавки се движат од 1995 евра до 252.033 евра.

Што се однесува до причините за спроведување на ваквите постапки, тие се најразлични (табела 2), иако доминира случајот „дополнителните работи или услуги **не можат да бидат технички или економски одделени од основниот договор** без поголеми проблеми за договорниот орган“ кој е применет во 43% од случаите. Следен случај, кој бил употребен како причина за 19% од набавките е „кога договорниот орган мора да набави дополнителни испораки од првобитниот носител на набавката **заради делумна замена или проширување** на постојните стоки или инсталации, при што промената на понудувачот би го обврзала договорниот орган да купи материјал кој има поинакви технички карактеристики што би резултирало со некомпатибилност или несразмерни технички тешкотии во функционирањето и одржувањето“. По 14% од директните набавки биле оправдани со следниве две причини, првата **од причини на крајна итност** и втората **заради заштита на ексклузивни права**. Во по 5% од постапките оправдувањето било дека **не е поднесена ниту една понуда** во отворената постапка и дека **набавката следува по спроведен конкурс** за избор на идејно решение.

Причина	Учество
Дополнителните работи или услуги не можат да бидат технички или економски одделени од основниот договор...	43%
Делумна замена или проширување на постојните стоки или инсталации...	19%
Од причини на крајна итност...	14%
Заради заштита на ексклузивни права...	14%
Не е поднесена ниту една понуда...	5%
Набавката следува по спроведен конкурс за избор на идејно решение...	5%

Табела 2: Структура на причините за спроведување на постапки со преговарање без објавување на оглас

Поништувања на постапките за јавни набавки

Во текот на 2010 поништени се 9% од постапките за јавни набавки. Најчесто поради ,битни пропусти во тендерската документација' и поради тоа што ,не е поднесена ниту една прифатлива понуда'. Поништувања на постапки имало кај 43% од општините.

Иако помалку од вообичаените проценти за вкупните јавни набавки во земјава, сепак и кај општините е релативно висок процентот на поништени постапки за јавни набавки. во 2010 година, во општините од примерокот за анализа, поништени се 9% од постапките за јавни набавки, во однос на вкупно објавените огласи. Ова значи дека е поништена секоја 11 објавена постапка за јавна набавка.

Поништување на постапки за јавни набавки имало во 43% од општините. Од аспект на нивната големина и кај поништувањата доминираат поголемите општини иако има и од редот на средните. Најмалиот број на поништени постапки кај општините со вакви постапки е една, додека има општина и со 12 поништени постапки во текот на годината, што е 27% од сите нејзини објавени огласи во таа година.

Што се однесува до причините кои довеле до поништување на постапките за јавни набавки (табела 3), во 26% од случаите тоа биле ,битните пропусти во тендерската документација', додека во 23% од случаите постапките се поништени поради тоа што ,не е поднесена ниту една прифатлива понуда'. По 13% од поништувањата биле затоа што ,поради непредвидени и објективни околности се промениле потребите на договорниот орган' и поради ,решение за поништување на постапката од страна на Државната комисија за жалби по јавни набавки'. 10% од поништените постапки се поништени поради тоа што ,не е поднесена ниту една понуда', а по 6% од случаите поради тоа што ,бројот на кандидатите е понизок од минималниот број согласно со законот'. Во по 3% од поништените постапки, причини за поништување биле поради ,настанати непредвидени промени во буџетот на договорниот орган', затоа што не можело да се изврши избор ,поради битни повреди на членот 210 од Законот за јавните набавки' и поради тоа што ,понудувачите понудиле цени и услови понеповолни од оние на пазарот'.

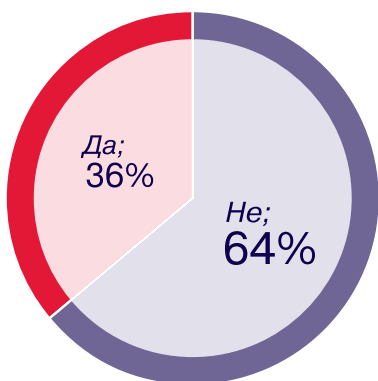
Причина	Учество
Битни пропусти во тендерската документација	26%
Не е поднесена ниту една прифатлива понуда	23%
Поради непредвидени и објективни околности се промениле потребите на договорниот орган	13%
решение за поништување на постапката од страна на Државната комисија за жалби по јавни набавки	13%
Не е поднесена ниту една понуда	10%
Бројот на кандидатите е понизок од минималниот број согласно со законот	6%
настанати непредвидени промени во буџетот на договорниот орган	3%
Поради битни повреди на членот 210 од Законот за јавните набавки	3%
Понудувачите понудиле цени и услови понеповолни од оние на пазарот	3%

Табела 3: Структура на причините за поништување на постапките

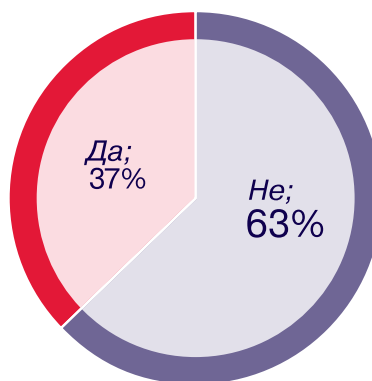
Резултати од анкетата со фирмите учеснички на јавни набавки по општините

Оценувајќи го спроведувањето на јавните набавки по општините со просечна оценка 3, повеќе од половина од анкетираниите фирми учеснички во постапките сметаат дека најголемите проблеми со кои се соочуваат во јавните набавки по општините се критериумите за избор на понудите, проблемите со наплата на побарувањата, нејасните тендерски документации и технички спецификации и неправилното бодување на понудите.

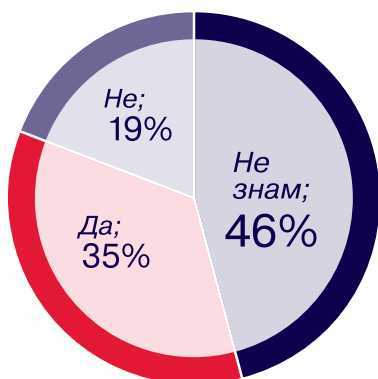
Дали ви се познати годишните планови за јавни набавки на општините?



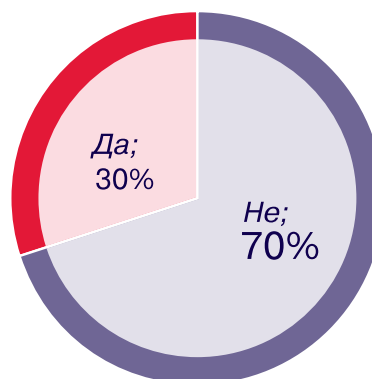
Дали досега сте виделе или прочитале годишен план за јавни набавки на некоја општина?



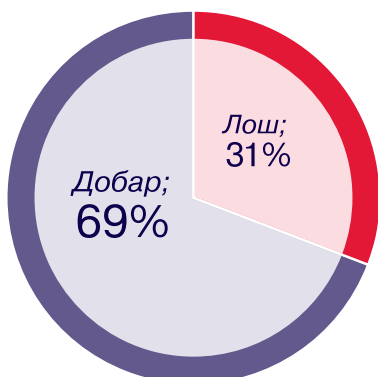
Дали се достапни/јавни годишните планови за јавни набавки на општините?



Дали општини ви испраќаат редовно барања за доставувања на понуди?



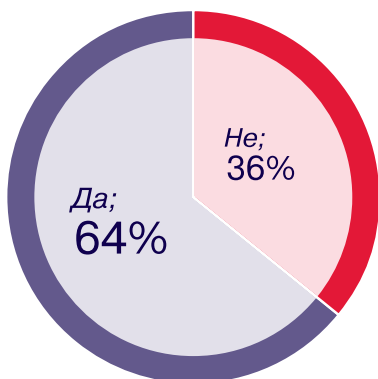
Како го оценувате квалитетот на тендерските документација за јавните набавки во општините?



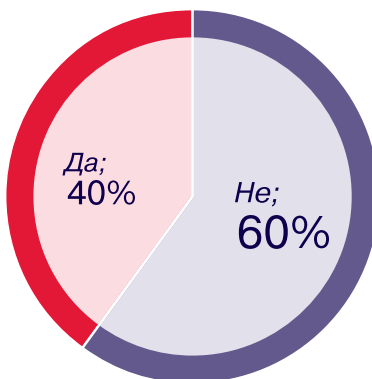
Дали тендерската документација за јавните набавки по општините е...?



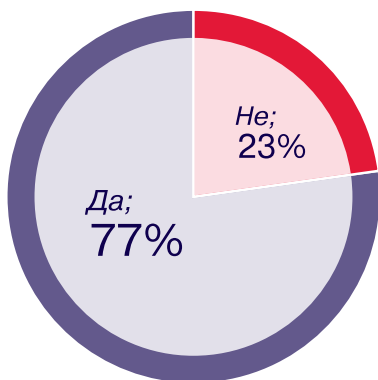
Дали критериумите за избор даваат можност за манипулација, односно за избор на некоја фаворизирана фирма?



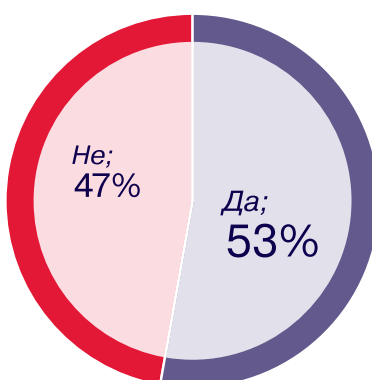
Дали критериумите за утврдување способност на економските оператори се дискриминаторски?



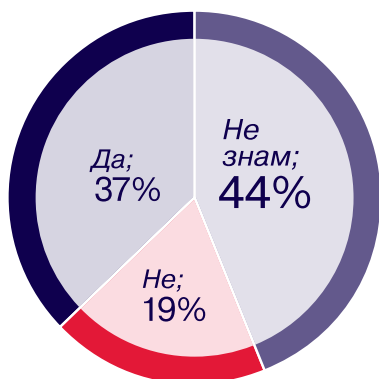
Дали општините ве известуваат за донесената одлука за избор или за поништување во законскиот рок од 3 дена?



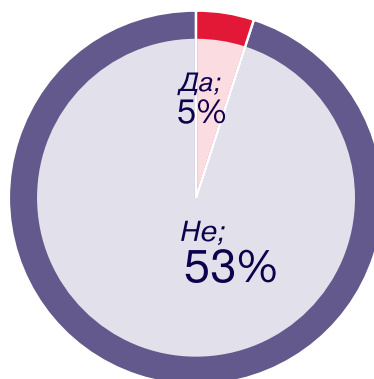
Дали општините ги образложуваат детално причините за донесената одлука за избор или за поништување?



Дали ви е обезбеден увид во документите за јавни набавки во општината?



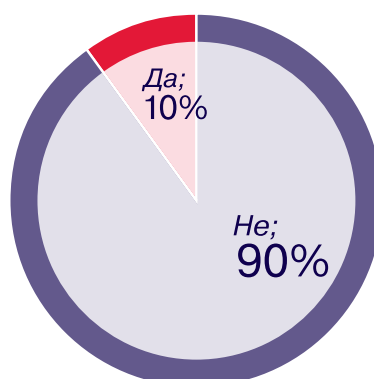
Дали сте сведочеле на случај кога член на општинска комисија за јавни набавки имал конфликт на интерес?



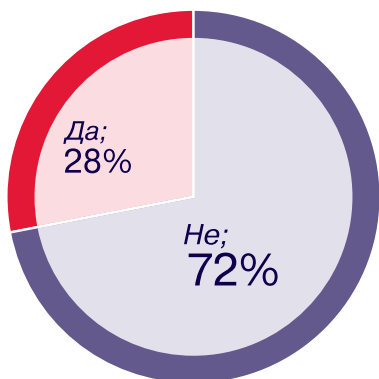
Дали мислите дека има 'местење' на јавните набавки по општините?



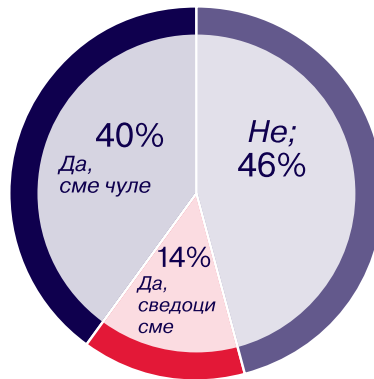
Дали мислите дека јавноста / граѓаните знаат доволно за јавните набавки во општините?



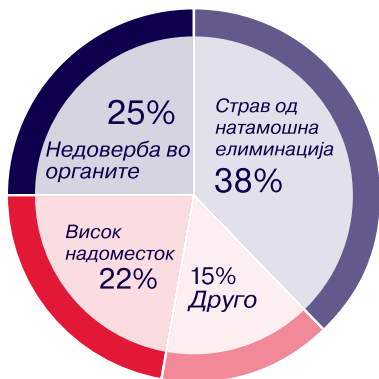
Дали досега сте доставиле жалба во врска со одлука на комисија за јавни набавки во некоја општина?



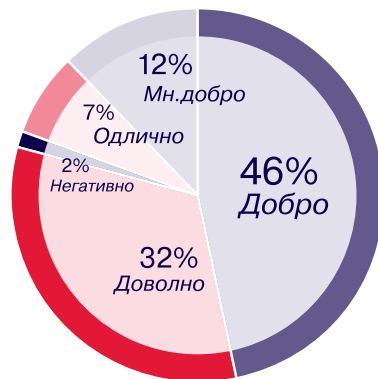
Дали мислите дека во јавните набавки во општините има корупција?



Која е причината поради која не ги обжалувате одлуките на комисиите за јавни набавки пред ДКЖЈН?



Како го оценувате вкупниот процес на јавни набавки по општините?



Кои се главните проблеми со кои се соочувате во постапките за јавни набавки што ги спроведуваат општините? (можност за повеќе одговори)

Критериуми за избор	60%
Проблеми во наплатата	36%
Нејасна тендерска документација и техничка спецификација	31%
Неправилно бодување на понудите и фаворизирање на фирми	29%
Висок износ на банкарската гаранција	20%
Нереални и тешко остварливи критериуми за способност	18%
Неосновано одбивање на жалба	16%
Недоволно образложение на известувањата за избор	13%
Долг период на донесување на одлука за избор	9%
Одолговлекување на реализацијата на договорите	9%
Други проблеми	9%

Заклучок и препораки

Општ впечаток од истражувањето на односот на општините кон јавните набавки е дека главниот збор околу набавките го имаат градоначалниците и тоа во секоја смисла. Од тоа на кои фирми ќе се испратат барањата за доставување на понуди, преку утврдувањето на критериумите за избор кај отворените постапки, сè до влијание врз организациската поставеност на спроведувањето на јавните набавки и општиот однос на секоја одделна општина кон нив. Поради тоа, луѓето задолжени за спроведување на јавните набавки по општините се само извршители на одлуките кои главно ги носат градоначалниците и раководителите на секторите или одделенијата на кои како надлежност им е доделено спроведувањето на јавните набавки.

Еден од главните заклучоци од истражувањето е дека речиси да нема две општини каде јавните набавки се спроведуваат на ист начин, со ист третман и со исто толкување на одредбите од законот. Почнувајќи од организациските решенија, до составот на комисиите, до изборот на критериумите, педантноста и ажурноста во евиденцијата на набавките, пристапот кон планот за јавни набавки, обидите за што поголема конкурентност, техничката и кадровска опременост за спроведување јавни набавки, итн. Оттука, се наметнува потребата од **изнаоѓање начини за какво такво унифицирање на барем на организациско-административните аспекти на јавните набавки по општините, со што тие нема во толкава мера да зависат од индивидуалната волја на поединци.**

Како што е споменато во општиот впечаток, всушност истражувањето покажа дека најголемо влијание врз односот кон јавните набавки и нивниот третман во општината сепак доаѓа од првиот човек во институцијата, односно градоначалникот. Иако причините за голем дел од проблемите при спроведувањето на јавните набавки можат да се лоцираат и кај луѓето што ги спроведуваат, сепак, значаен дел од проблемите потекнуваат токму од градоначалниците. Дополнителен проблем, според кажувањата на луѓето од општините, произлегува оттаму што градоначалниците, од една страна, се многу инволвирани во набавките, а од друга страна, малку го познаваат законот и неговата примена. Оттука, една од првите препораки што произлегуваат од оваа анализа е **спроведување на специјализирани обуки или барем информативни сесии за јавните набавки за градоначалниците, а некаде и за другите луѓе вклучени во набавките а без претходен тренинг или познавања (некаде тоа се секретарите на општините, некаде раководителите на сектори и одделенија).**

Следно што се наметнува како заклучок и од што произлегува и нова препорака е недоволното познавање на јавните набавки и од страна на некои од луѓето задолжени за нивно спроведување, особено кај помалите општини. Ова не се однесува само на законот за јавните набавки и на неговата практична примена, туку и на познавања и вештини за работа со компјутери и

информатичка технологија. Голем дел од проблемите при спроведувањето на јавните набавки во општините лоцирани во истражувањето беа оправдувани со недоволно познавање на регулативата, на работењето на компјутер и на интернет. Оттука на ова најчесто се однесуваат и јавувањата до Бирото за јавни набавки и помошта што ја бараат од луѓето во Бирото задолжени за тоа. Имајќи предвид дека сите од луѓето задолжени за јавните набавки досега посетиле и по неколку обуки, од самите нив произлегува препораката за **специјализирани обуки, со помал број на учесниците и со повеќе практична работа особено на компјутер и на ЕСЈН**. Оваа препорака особено се однесува за луѓето од помалите, руралните и помалку развиените општини, бидејќи кај нив оваа потреба е најизразена.

Голем дел од проблемите со кои се соочуваат општините при спроведување на јавните набавки се врзани со составот на тендерската документација и техничките спецификации за производите што ги набавуваат. Притоа, треба да се има предвид дека општините веќе не набавуваат само основни и стандардни производи и услуги, туку се повеќе набавуваат посложени и пософистицирани производи, услуги и особено работи. Затоа, признание кое доаѓа од речиси сите интервјуирани претставници на општините задолжени за спроведување на набавките е дека ниту тие, а често ниту луѓето од одделните сектори и одделенија кои имаат поспецифични познавања за производите, услугите и работите што се набавуваат – во крајна линија не секогаш знаат да ја состават техничката спецификација. Општините набавуваат разни производи, услуги и работи и сите тие имаат свои специфичности и различни карактеристики. Оттука, составувањето на техничките спецификации за производите, услугите и работите што општините сакаат да ги набават бараат технички познавања и наобразба, а луѓето задолжени за набавките најчесто имаат правна или економска стручна подготовка. Иако често при изработката на техничките спецификации помагаат луѓето од секторите и одделенијата за чии потреби се прави набавката, сепак и тие не мора задолжително да ги знаат техничките детали за секој вид производ, услуга и работа што се набавуваат. Затоа, се наметнува потребата **од охрабрување на општините почесто да користат надворешни лица за изработка на техничките спецификации**, бидејќи општините, особено помалите немаат такви стручни лица, а непрецизните технички спецификации потоа им создаваат проблеми при спроведување на јавните набавки.

Тешкотиите со кои се соочуваат општините при спроведувањето на е-аукциите и целосно електронските постапки (е-набавките) се уште еден од главните наоди од истражувањето. Општините досега никако не успеваа да ги исполнат законските обврски во однос на бројот или износот на спроведени е-аукции и е-набавки. Најголемата причина се немањето технички и кадровски капацитети за тоа, иако како голем реален проблем кој го посочуваат самите општини е и неподготвеноста на фирмите за учество на е-аукции и е-набавки, од истите причини. Поради сето ова, со право може да се очекува дека општините ќе имаат проблем, од 1 јануари 2012 година, сите постапки да ги завршуваат со е-аукција како што налага Законот за јавните набавки. Дополнителна алармантност на проблемот му дава фактот што сега со е-аукции ќе мораат да завршат сите постапки, дури и оние кои досега се спроведуваа без оглас, само со прибирање на понуди, а кои беа најбројни во општините. Овде треба да се има предвид и негативното влијание што може да го има овој проблем врз дополнително намалување на конкуренцијата кај јавните набавки на локално ниво поради неспремноста и на фирмите за учество на е-аукциите и е-набавките.

Поради навистина големата сериозност на овој проблем, **се препорачува будно следење на спроведувањето на е-аукциите и е-набавките од страна на општините и навремена реакција** или кон овозможување на општините целосно да го почитуваат законот и сите постапки да ги завршуваат со е-аукции или, ако се види дека тоа не е можно, преземање соодветни мерки за непречено одвивање на набавките и покрај тоа што нема да може сите да завршуваат со е-аукции.

Следен заклучок од истражувањето е дека кај општините недоволно е присутна не само одговорноста за почитување на законските одредби за транспарентност во набавките и за редовно доставување на информации до ЕСЈН, туку и свесноста дека при јавните

набавки се трошат туѓи, односно јавни пари и дека составен дел на тие набавки мораат да бидат транспарентноста и отчетноста. Притоа, да потенцираме дека особено е важна транспарентноста на набавките кон граѓаните, невладините организации, медиуми и јавноста воопшто. Препорака во оваа насока е **да се преземат мерки, законски и за добри практики, во насока на подигање на свесноста на луѓето од општините за потребата од зголемување на отвореноста, транспарентноста и отчетноста при јавните набавки, што ќе води кон намалување на злоупотребите и коруптивните однесувања.** Една од можностите во оваа насока е воведување на тематски работилници и обуки за луѓето што ги спроведуваат јавните набавки по општините за принципите на добро управување, транспарентност, отчетност и одговорност во работењето.

Имајќи ги предвид сите истакнати специфичности карактеристични за општините а кои се однесуваат на нивниот однос и на начинот на спроведување на јавните набавки, како и специфичноста на општините како органи за власт – креаторите на регулативата од оваа област (закони и подзаконски акти) во иднина треба да размислат за евентуални прилагодувања на правилата кон потребите на општините. Ако општините се соочуваат со низа проблеми при спроведувањето на јавните набавки, тогаш со сигурност може да се претпостави дека овие проблеми се уште поизразени кај уште помалите договорни органи (градинки, библиотеки, музеи и сл.). Оттука, се наметнува препораката – **да се размисли за целисходноста на воведување на можности за централизирање на набавките на помалите договорни органи, но само во насока на пребродување на проблемите кои произлегуваат од големината на договорните органи (недоволна техничка и кадровска опременост).** Овде притоа треба многу внимателно да се анализираат и да се тестираат ризиците за зголемување на корупцијата на кои се укажува во разни светски анализи а кои се однесуваат на групирање на набавките.

На крајот се наметнува и препораката дека најповикана институција која треба да ги поттикне и од која треба да произлезат предлозите за промени во насока на подобрување на начинот на спроведување на јавните набавки по општините е Бирото за јавни набавки. Бирото е институција која е секојдневно во тек со случувањата по општините, дел поради нивните секојдневни јавувања во Бирото, а дел и поради секојдневните обуки што ги спроведува, меѓу другите, и за лицата овластени за јавните набавки по општините. Сепак, дел од активностите во оваа насока можат да ги поттикнат и самите општини, ако не повеќе, барем за оние работи кои им претставуваат најголем проблем при спроведувањето на јавните набавки. Носители на иницијативите за промени можат да бидат и самите фирми кои учествуваат на постапките за јавни набавки, самостојно или преку нивните професионални здруженија, односно преку стопанските комори бидејќи истражувањето покажа дека тие генерално не се задоволни од начинот на спроведување на постапките на општинско ниво.

Фактот што и исказите на луѓето што ги вршат јавните набавки и наодите на истражувањето на спроведените постапки и укажувањата на фирмите што учествувале на постапките по општините – лоцираат речиси исти проблеми или барем исти сфери во кои се лоцираат проблемите зборува доволно дека на детектираните слабости треба да им се пристапи сериозно, дополнително да се анализираат и да се преземат мерки во насока на натамошно унапредување на спроведувањето на јавните набавки по општините. Ова со сигурност ќе доведе и до подобрување на целокупниот систем на јавни набавки во земјава.

