

2012

16

МОНИТОРИНГ НА ПРОЦЕСОТ НА ЈАВНИ НАБАВКИ ВО РМ КВАРТАЛЕН ИЗВЕШТАЈ

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

16 МОНИТОРИНГ НА ПРОЦЕСОТ НА ЈАВНИ НАБАВКИ во Република Македонија

Шестнаесетти квартален извештај **2013**

Скопје, мај 2013 година

**Мониторинг на процесот на
јавни набавки во РМ
Шестнаесетти квартален извештај**

Издава:

Центар за граѓански комуникации

Лектура:

Татјана Б. Ефтимоска

Ликовно –графичко обликување:

Бригада дизајн

Печати:

Пропоинт

Тираж:

250 примероци

Бесплатен/некомерцијален тираж

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

35.073.53:005.584.1(497.7)"2012"

МОНИТОРИНГ на процесот на јавни
набавки во Република Македонија :
шеснаесетти квартален извештај 2013. -
Скопје : Центар за граѓански
комуникации, 2013. - 44, 44 стр. : граф.
прикази ; 14x21 см

Насл. стр. на припечатениот текст: Monitoring
the implementation of
public procurements in the Republic of Macedo-
nia : report No. 16,
2013. - Обата текста меѓусебно печатени во
спротивни насоки. - Текст
на мак. и англ. јазик

ISBN 978-608-4709-08-4

а) Јавни набавки - Мониторинг - Македонија
- 2012
COBISS.MK-ID 94107402

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

Содржина

1

05	Клучни наоди и препораки
08	Цели и методологија
09	Детален извештај од мониторингот на јавните набавки
33	Листа на 10 најголеми договори за јавни набавки во 2012 година
38	Анализа на постапките пред Државната комисија за жалби по јавните набавки за периодот јануари-декември 2012 година

Кратенки

БЈН	Биро за јавни набавки
ДЗР	Државен завод за ревизија
ДКЖЈН	Државна комисија за жалби по јавните набавки
ДО	Договорни органи
ЕЛЕМ	Електрани на Македонија
ЕО	Економски оператори
ЕСЈН	Електронски систем за јавни набавки
ЕУ	Европска унија
ЗЈН	Закон за јавните набавки
РМ	Република Македонија
СОЗР	Служба за општи и заеднички работи на Владата на РМ
ЦГК	Центар за граѓански комуникации

КЛУЧНИ НАОДИ И ПРЕПОРАКИ

- Законски задолжителната е-аукција не се закажала во 40% од мониториралиот примерок, додека кај секоја четврта спроведена е-аукција не се намалила почетната цена. Со тоа, ефектот на заштеда на буџетски средства не бил остварен кај поголемиот број набавки. Овој проблем е директна последица на ограничувањето на конкуренцијата на тендерите поради поставување услови за финансиско-економска и техничко-професионална способност на економските оператори кои се несразмерни и кои оневозможуваат поголем број фирми да се јават на тендерите.**

Препорака: Во услови кога е-аукцијата е воведена како задолжителна за сите видови тендери, со што Македонија стана единствена земја во Европа со таков концепт во јавните набавки, се наметнува потребата од вложување дополнителен напор во насока на

стимулирање на конкуренцијата. Во спротивно, постои ризик на макрониво заштедите направени во дел од тендерите каде што е одржана е-аукција да се изгубат низ високите цени во случаи кога таа се очекувала, а не се одржала. За таа цел се препорачува поставување соодветни и пропорционални критериуми за квалификација на фирмите за учество на тендерите, кои со тоа ќе ја стимулираат конкуренцијата.

- Иако просечниот број на поднесени понуди по тендер изнесува 3,47 и е повисок во однос на претходните квартали, сепак на 45% тендери од мониториралиот примерок немало задоволителна конкуренција. Наспроти тоа, неколку тендери во кои имало поголем број на понудувачи се поништени.**

Препорака: Покрај ангажираноста на Бирото за јавни набавки, во надминување на овој проблем неопходно е да

се вклучат и бизнис-секторот и неговите асоцијации, кои треба да се обидат отворено да ги лоцираат причините и да предложат ефикасни мерки за нивно отстранување.

- Уделот на поништени тендери во последните три месеци од 2012 година е многу висок и изнесува 23,38% на ниво на цела држава. Гледано на годишно ниво, процентот на поништувања во 2012 година е највисок во последните четири години и изнесува 24,16%. Главна причина за ова е малиот број добиени понуди на тендерите.

Препорака: Да се воведат санкции за договорните органи со поголем удел на поништувања на тендерите. Потоа, да се измени член 169 од Законот за јавните набавки, со тоа што кај случаите во кои договорниот орган може да ја поништи постапката за доделување договор за јавна набавка: 'непредвидени промени во буџетот' и 'промени во потребите на договорниот орган' ќе се предвиди и дека истата таа набавка која се поништува врз основа на овие два случаи не смее да се повтори во текот на истата буџетска година.

- Во четвртиот квартал од 2012 година склучени се вкупно 408 договори преку постапка со преговарање без претходно објавување оглас, во вредност од околу 22 милиони евра. На годишно ниво преку оваа постапка се потрошени околу 65 милиони евра. Може да се согледа дека сè почесто користена основа и воедно главна причина за зголемување на бројот на овие договори е неможноста да се закаже е-аукција, од причина што не постои доволна конкуренција.

Препорака: Слаба конкуренција, неодржување е-аукции, зголемување на бројот на поништени постапки и постапки со преговарање без објавување оглас се само последици, додека причините за нивна појава се наоѓаат во самите тендерски документации, особено во поставените критериуми за учество и техничките спецификации. Сепак, БЈН мора што побрзо да направи длабинска анализа за да ги потврди овие констатации, а потоа и да се преземат соодветни мерки за елиминирање или за намалување на негативностите.

- Во втората половина од 2012 година, со изрекување негативни референци, на 14 фирми им се забранило учество на тендери во одреден период. На 12 забраната им е изречена на една година, а на две фирми во рок од две, односно пет години.

Препорака: БЈН треба да направи анализа дали правилата за изрекување негативни референци доследно се почитуваат, дали кај досега изречените референци има злоупотреба или неправилно постапување на договорните органи.

- Иако критериумот 'економски најповолна понуда' се поставува поретко, договорните органи честопати прават грешки или свесни манипулации кога избираат елементи што ќе ги бодуваат кај овој критериум. Се избираат нерелевантни елементи или елементи со кои се овозможува манипулација од страна на понудувачите или со кои се остава простор за субјективизам при бодувањето.

Препорака: Договорните органи да ги следат позитивните искуства на оние договорни органи кои избираат соодветни елементи кај економски најповолна понуда, особено начинот на кој ќе го бодуваат квалитетот.

- На врвот на десетте најголеми договори за јавни набавки во 2012 година е договорот на државната компанија за производство на електрична енергија ЕЛЕМ, во вредност од 53,3 милиони евра, за услугата ископ на јаглен и меѓуслојна јаловина во јагленово наоѓалиште „Брод – Гнеотино“, РЕК Битола.
- Во 2012 година продолжува трендот на намалување на жалбите на фирмите доставени до Државната комисија за жалби по јавните набавки. Притоа, според направената анализа на решенија на Комисијата во текот на 2012 година, речиси секоја трета жалба на фирмите е уважена, што е најголем удел на уважени жалби во изминатите четири години.

ЦЕЛИ И МЕТОДОЛОГИЈА

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

Анализата на процесот на јавни набавки во РМ се прави врз основа на мониторинг на случајно избрани постапки за јавни набавки (по 40 на секое тримесечје). Мониторингот започнува од објавите на повиците во

„Службен весник“ и на Електронскиот систем за јавни набавки (ЕСЈН), преку присуство на јавните отворања, до собирање податоци за текот на постапката преку длабински интервјуа и структурирани прашалници кои им се доставуваат на економските оператори, како и од податоците собрани од договорните органи преку ЕСЈН и преку барања за слободен пристап до информациите од јавен карактер.

Анализата во овој извештај е направена врз основа на мониторинг на избран примерок од 40 постапки на договорни органи на централно ниво, чиешто јавно отворање на понудите се одвиваше во периодот од октомври-декември 2012 година. Дополнително, во овој извештај е направено сумирање на наодите за целата 2012 година, даден е приказ на десетте најголеми договори за јавни набавки во 2012 година, а поместена е и анализата на постапките пред Државната комисија за жалби по јавните набавки за периодот јануари-декември 2012 година.

ДЕТАЛЕН ИЗВЕШТАЈ ОД КВАРТАЛНИОТ МОНИТОРИНГ НА ЈАВНИТЕ НАБАВКИ

- ❶ **Законски задолжителната е-аукција не се закажала во 40% од мониториралиот примерок, додека кај секоја четврта спроведена е-аукција не се намалила почетната цена. Со тоа, ефектот на заштеда на буџетски средства не бил остварен кај поголемиот број набавки. Овој проблем е директна последица на ограничувањето на конкуренцијата на тендерите поради поставување услови за финансиско-економска и техничко-професионална способност на економските оператори кои се несразмерни и кои оневозможуваат поголем број фирми да се јават на тендерите.**

Бројот на постапки во кои не се одржала законски задолжителната е-аукција и понатаму е многу висок. Во 40%, иако била планирана, воопшто не била закажана

е-аукција поради недоволен број прифатливи понуди. Само во еден случај не било ни предвидено одржување е-аукција, бидејќи се работело за склучување рамковни договори во кои негативното наддавање е предвидено во подоцнежните фази од набавката. На одржаните е-аукции понудувачите не биле секогаш расположени да ги намалуваат своите првични цени. Поточно, во 26% од закажаните е-аукции немало намалување на цените, односно речиси секоја четврта закажана е-аукција исто како да не била ни закажана.

Официјално, најчестата основа зошто не се закажуваат е-аукциите е непостоењето доволно понудувачи (ниту еден или само еден) или доколку сите понуди се оценети како неприфатливи. Причините зошто една понуда е неприфатлива се сведуваат на тоа што понудувачите не ги исполнувале условите за учество (не ги задоволеле критериумите за лична, професионална, економско-финансиска, техничко-професионална способност)

или понудата отстапува од она што се бара со техничката спецификација. И двете причини се многу често резултат на свесно фаворизирање на одредени фирми. Се поставуваат услови или се изработуваат спецификации што најголем број фирми не можат да ги исполнат, освен онаа што е фаворизирана. Притоа, поради тоа што има само еден понудувач или само една прифатлива понуда, не се закажува е-аукција и се склучува договор со единствениот понудувач, чија цена многу често е иста со планираните средства за таа набавка. Ваквиот пристап произведува два негативни ефекти – склучување договор со фаворизираната фирма и неостварување буџетски заштеди.

Гледано од аспект на мониторираниот примерок, клучниот проблем за неодржување е-аукција се високо поставените критериуми за оценување на економско-финансиската и техничко-професионалната способност на економските оператори. Станува збор за критериуми чии поставувања се опционални, независно од видот на постапката, односно вредноста на набавката. Значи, слободен избор на договорниот орган е дали ќе ги поста-

ви како услов во една конкретна набавка. Во принцип, тие треба да се бараат за набавки со поголеми по износ и со подолги периоди на реализација, бидејќи таквите набавки може да ги извршат фирми кои зад себе имаат позначајни финансиски средства, човечки ресурси и претходно искуство. Но кај набавките од помала вредност и еднократна реализација, поточно кај постапките со барање за прибирање понуди, ваквите услови треба да се бараат во исклучителни ситуации. Кај овие набавки е помал ризикот да не се реализира договорот и со тоа договорниот орган да претрпи штета. Но, во тендерите од мониторираниот примерок се забележува дека и за многу мали набавки се поставуваат услови кои се несразмерни и кои оневозможуваат повеќе фирми да се јават на тендерите. На тој начин се врши дискриминација кон најголем број фирми, односно се фаворизираат само одреден мал број фирми.

Во мониторираниот примерок особено беа проблематични критериумите за утврдувањето техничка и професионална способност (години на искуство, број на референци и вработен стручен кадар) кои беа непропор-

ционални и ја ограничуваа конкуренцијата. Во прилог на ова тврдење одат неколку примери.

Во постапката за набавка на осмислување и реализација на кампања за промоција и јакнење на претприемачки дух во земјоделството поставен е критериум „претходно искуство во дизајн и изработка на промотивни материјали за државни органи“. Барањето претходно искуство не е спорно, бидејќи набавувачот сака да се осигура дека ќе избере фирма која веќе работела на оваа проблематика. Дискутабилно, ограничувачки и дискриминаторски е барањето таквото искуство да биде поврзано исклучиво со државни органи, што значи оние што изработувале промотивни материјали исклучиво за субјекти од приватниот, невладиниот сектор или за странски донатори се исклучени од можноста да достават понуда. На овој тендер понуди доставиле 2 фирми, од која само едната понуда е оценета како прифатлива и со неа е склучен договорот без да се одржи планираната е-аукција.

Во друг случај, не е јасно зошто се бара понудувачот да има Б лиценца за градба и лиценца за вршење јавен превоз во внатрешен патен сообраќај кај предмет

на набавка „ангажирање механизација за зимско одржување“. Како резултат на овој и неколку други услови, на тендерот, иако се јавиле 7 понудувачи за 5 дела, само за еден дел е извршен избор, додека за престанатите 4 дела извршено е поништување на постапката затоа што понудите не биле прифатливи.

Кај набавка на печатење материјали за безбедност во сообраќајот на патиштата се поставени преголем број критериуми за утврдување техничко-професионална способност. Со оглед на предметот на набавката, се чини дека е во ред што се барале листи на претходни испораки, опис на техничка опременост и мостри, но изјавата за ангажираниот технички персонал и барањето да постојат 2 возила на располагање се чинат ирелевантни, ограничувачки и непотребен административен товар за подготовка на понудата.

Кај набавката на храна, неа и здравствена заштита на службени кучиња навидум нема строги критериуми за техничка и професионална способност. Меѓутоа, барањето фирмите да имаат минимум 2 претходни испораки од предметот на набавката во последните 3 години

е услов кој оневозможува поголема конкуренција, ако се земе предвид дека во Република Македонија само уште тројца набавувачи вршат набавки на овој предмет, и тоа максимум еднаш во годината. Не треба да изненадува што се јавил само еден понудувач, кој вообичаено ги добива сите тендери со овој предмет на набавка.

Кај набавката на осигурување моторни возила од автоодговорност и автостакла, издавање зелен картон и потполно „каско“ се барала изјава за ангажиран стручен кадар (минимум 10 лица) и изјава за техничка опременост и оспособеност. Овие барања се по малку чудни, имајќи го предвид карактерот на набавката (осигурителна услуга), а уште повеќе што осигурувањето е регулирана дејност, каде што Агенцијата за супервизија на осигурување издава дозволи само на друштва кои исполнуваат низа услови. Оттаму, се поставува прашањето зошто набавувачот поставува такви услови за фирми кои веќе ги задоволите условите од регулаторот и добиле дозвола за работа и зошто и каква техничка опременост и оспособеност е потребна за реализација на договорот.

Се чини дека во поставувањето строги и непропорционални техничко-професионални критериуми најдалеку е отидено кај набавката на сценска, светлосна и тонска опрема за потребите на театрите во Република Македонија. Од фирмите е побарано да имаат минимум 3 договори за извршена испорака во последните 3 години на опрема од видот на набавката, при што вредноста на секој од нив да не биде пониска од 18 милиони денари. Добиена е една неприфатлива понуда од странска фирма во износ од 270.000 евра, по што постапката е поништена.

Кај набавката на услуга за интернет-пристап и колокација на сервер за 2013 година, се чини дека поставениот услов фирмите да имаат минимум 5 години искуство за да може да учествуваат е дискриминаторски. Тоа значи дека сите фирми кои работат помалку од 5 години, иако можеби имале искуство во реализација на договори од ваков тип, се оневозможени да учествуваат. Посоодветно ќе било условот да бил „одреден број на претходно реализирани договори“, за да се осигура дека ќе се јават понудувачи со искуство.

Во мониторираниот пример евидентиран е и проблемот на барање документи за докажување на способноста, но не и прецизно поставување минимални услови што треба да бидат задоволени. На пример, се бараат листи на претходни испораки и опис на техничката опременост, без притоа да се наведе минималниот критериум што треба да се исполни. Ова наметнува низа прашања. Зошто воопшто се барал документот кога не било наведено кој услов треба да биде исполнет? Дали тоа значи дека ништо нема да се оценува. Ако, пак, се оценува, тогаш очигледно е оставено на договорниот орган субјективно да оцени дали одредена фирма е способна од технички и професионален аспект.

На неколку тендери се побарани мостри во рамките на критериумите за утврдувањето на техничко-професионалната способност, но во најголем број случаи воопшто не е наведено зошто се бараат, односно за што ќе послужат мострите. Исклучок претставува набавката на серуми за имунологија, каде што е јасно наведено дека преку мострата ќе се оценуваат трите стручни елементи кои се предмет на бодување.

Она што вреди да се истакне како позитивна работа е тоа што имаше неколку тендери во рамките на мониторираниот примерок во кои се барала само изјава или изјави за исполнување на поголем дел од критериумите за техничко-професионална способност. Таквите изјави ги составува самиот економски оператор. На тој начин се намалува административниот товар и времето потребно за фирмите да ги приберат и да ги комплетираат разните докази (потврди).

Гледано од аспект на критериумите за оценување на економско-финанската способност на понудувачите на тендерите, на секоја четврта постапка во мониторираниот примерок се барало фирмите да имаат одреден минимален годишен приход како услов за учество во постапката. Се забележува подобрување во однос на минималниот износ на годишен приход што се поставува од договорните органи, во смисла дека тој најчесто е пропорционален на вредноста на набавката. Имено, доколку се исклучи набавката во која минималниот годишен приход на фирмата бил 58 пати повисок од вредноста по која е склучен договорот, во останатите

9 набавки, според расположливите податоци за проценетата вредност на набавката односно вредноста на склучениот договор, соодносот бил 1,35:1. Инаку, несразмерниот побаран годишен приход се однесува на набавка на нафта за греење, што како услов не е проблем да биде исполнет од неколку големи компании во овој сектор, но се поставува прашањето дали за таква набавка од релативно мала вредност (27.000 евра) не требало условите да бидат полесни, со цел да учествуваат и помалите дистрибутери на нафтени деривати.

Бараниот износ на годишен приход не треба да соодветствува само на вредноста на набавката, туку треба да се земат предвид и други околности, како што е фреквентноста на набавката и бројот на субјекти на пазарот кои може да се јават како понудувачи. Набавката на поштенски вреќи е несекојдневна и веројатно многу мал број фирми го нудат предметот на набавка, па сепак тоа не го спречило набавувачот да постави висок износ на годишен обрт за фирмите кои сакаат да учествуваат – 165.000 евра во секоја од последните 3 години. Дополнително, и самата техничка спецификација не оставала можност за отстапување, бидејќи премногу детално се

описани вреќите и пакетите што се набавуваат, дури и нивната боја, што е ирелевантно за квалитетот на вреќата. Резултатот е една поднесена понуда, која е оценета како неприфатлива и тендерот е поништен.

Во 25% од мониторираните тендери во кои се поставени економско-финансиски критериуми се барало од фирмите да достават извештај од биланс на состојбата и биланс на успехот, без притоа да се наведе колку треба да изнесува минималниот годишен приход што фирмата треба да го остварува за да се смета за способна за извршување на договорот.

Понекогаш и самите договорни органи не се свесни што конкретно бараат со поставувањето на одреден критериум, за што говори и следната набавка. Начинот на кој е формулиран овој услов кај мониторирана набавка на серуми за имунологија внесува целосна забуна. Во огласот и во тендерската документација, во делот „потребни документи за докажување на економско-финансиска способност“, е наведено дека се бара „минимален просечен обрт од 10.000.000 денари за последната година за економските оператори кои работеле помалку од

3 години“, а нешто понатаму, во делот „минимум критериуми за утврдување на економско-финансиска способност“, е наведено „да има позитивен финансиски резултат во последните 3 години“ и „економскиот оператор да ја врши дејноста во период не помал од 3 години или да има минимален просечен обрт за годините што работел во висина од 10.000.000 денари“. Непотребно се комбинираат условите како што се минимален просечен обрт и позитивен финансиски извештај и различно се третираат оние што работат во дејноста помалку од 3 години од останатите.

Кај една набавка на информатичка опрема, пак, постои неконзистентност во формулирањето на критериумот во огласот и тендерската документација. Во огласот се бара извештај за биланс на состојбата и биланс на успехот, без притоа да се постави минимален критериум што треба да се исполни, додека во тендерската документација е наведено дека се бара позитивно финансиско работење.

Препорака: Во услови кога е-аукцијата е воведена како задолжителна за сите видови тендери, со што Македо-

нија стана единствена земја во Европа со таков концепт во јавните набавки, се наметнува потреба од вложување дополнителен напор во насока на стимулирање на конкуренцијата. Во спротивно, постои ризик на макрониво заштедите направени во дел од тендерите каде што е одржана е-аукција да се изгубат низ високите цени во случаите кога таа се очекувала, а не се одржала. Имено, постои непишано правило дека цените во првичните понуди на фирмите се повисоки, во очекување тие да се намалат на предвидената е-аукција.

За таа цел, се препорачува во постапките со барање за прибирање понуди, како и во отворените постапки помали по вредност, договорните органи да поставуваат економско-финансиски и техничко-професионални критериуми само по исклучок. Во поголемите тендери, пак, поставените критериуми да не се препишуваат од тендер во тендер, туку договорниот орган индивидуално да пристапува и да прави објективна проценка, што ќе резултира со критериуми кои се релевантни за набавката и кои нема да ја ограничат конкуренцијата.

- Иако просечниот број на поднесени понуди по тендер изнесува 3,47 и е повисок во однос на претходните квартали, сепак на 45% тендери од мониторираниот примерок немало задоволителна конкуренција. Напротив тоа, неколку тендери во кои имало поголем број понудувачи се поништени.

Навидум, конкуренцијата во мониторираниот примерок од овој квартал е на задоволително ниво и е зголемена во однос на претходните квартали бидејќи просечниот број на понудувачите по постапка е 3,47. Сепак, ако подлабоко се анализираат тендерите од мониторираниот примерок може да се согледа дека уделот на тендери на кои немало ниту една понуда е 7,5%, додека бројот на тендери во кои имало една или две понуди е 37,5%. Тендерите на кои немало ниту една понуда или имало максимум две понуди не може да се оквалификуваат како конкурентни. Оттаму, може да се констатира дека во 45% тендери од мониторираниот примерок немало значајна конкуренција.



Забележливо е дека просекот го креваат, односно дека конкуренција постои кај набавките на ИКТ-опрема, на коишто редовно (и во претходните и во овој квартал) се јавуваат по 7-8 фирми, а честопати и повеќе. Конкуренција постои и кај набавките на градежни работи и осигурителни услуги. Кај останатите предмети на набавки, особено кај набавка на одредени специфични машини

и опрема од јавните претпријатија или акционерските друштва во државна сопственост, нема конкуренција. Се разбира, нема конкуренција и кај набавките во кои се поставени бројни и строги критериуми за утврдување економско-финансиска и техничко-професионална способност на фирмите, што е веќе образложено претходно во анализата. Оттука, се наметнува потребата од нагласување на уште еден тренд кој не оди во прилог на стимулирање на конкуренцијата, а тоа е сè почестото барање од фирмите да поседуваат сертификат за имплементација на одреден стандард, пред сè на стандардот ИСО 9001:2008 за систем за управување со квалитет, но и на стандардот ИСО 14001 за управување со животна средина, кои во најголем број случаи воопшто не се значајни за успешна реализација на договорот за јавна набавка.

Само по себе, барањето фирмите да исполнуваат одредени стандарди како што се ИСО 9001:2008 – стандард за систем за управување со квалитет и ИСО 14001 – стандард за управување со животна средина, е во согласност со ЗЈН. Уште повеќе, стандардот за квалитет

на управувањето е добродојден и може да придонесе за поквалитетна и поуспешна реализација на набавката, особено доколку од суштествено значење се начинот на комуникација и соработка, организацијата на работењето, известувањето, пристапот при решавањето на проблемите и слично. Она што е спорно се тендерите и предметите на набавки за кои се побарани овие стандарди. Најчесто се бараат за предмети на набавка каде што фактот дали фирмата е сертифицирана во согласност со одреден стандард е ирелевантен и не придонесува кон подобрување на квалитетот при реализација на набавката. Напротив, таквиот услов придонесува да се намали конкуренцијата, бидејќи го поседуваат мал број фирми од конкретниот сектор, а воедно и договорните органи немаат ниту познавање ниту стручност за оценка на веродостојноста на доставените сертификати. На тој начин, фирмата за која е наменета набавката полесно го добива договорот. Оттаму, се поставува прашањето која била проценката и пресудната причина на договорните органи да го побараат овој стандард во тендерите од мониторираниот примерок, што ќе биде илустрирано низ неколку примери.

Во постапката за набавка на осмислување и реализација на кампања за промоција и јакнење на претприемачки дух во земјоделството побарано е фирмите да поседуваат ИСО 9001:2008. Само две фирми доставиле понуди, што можеби се должи на фактот дека голем број од маркетинг-агенциите не се сертифицирани во согласност со овој стандард.

Поседување на ИСО-сертификат 9001:2008 се барал како од производителите на стоките што ќе се вградуваат, така и од изведувачот на градежно-занаетските работи што се набавувале во мониториран тендер. Порелевантни стандарди кај овој тип на набавка се оние кои се однесуваат на самиот производ што се користи и вградува, отколку стандардот за управување со квалитет во рамките на производствената фирма и фирмата која ги изведува овие ситни градежни зафати.

Кај набавката на тонери за државен универзитет се барало од фирмата со која ќе биде склучен договорот да е сертифицирана во согласност со ИСО-стандардот 9001:2008. Се работи за набавка на предмети каде што обврската на фирмата се состои од испорака на произво-

ди од своите простории или магацини до просториите на набавувачот, па затоа е ирелевантно како се управува со деловните процеси во рамките на фирмата, бидејќи тие имаат мало или воопшто немаат влијание врз реализацијата на договорот.

Уште поизразени примери каде што сертифицираноста на фирмата во согласност со одредени стандарди е небитна во однос на она што се набавува се следните набавки;

Кај набавката на поштенски вреќи, покрај стандардот ИСО 9001:2008, се барал и стандардот ИСО 14001 за управување со животна средина. Дали фирмата што ќе ја реализира набавката поседува сертификат, со ништо нема да придонесе за подобар квалитет на вреќите или за заштита на животната средина при реализација на набавката. Фактот што е добиена само една понуда, која била оценета како неприфатлива, зборува дека се поставени строги услови кои резултирале со поништување на постапката.

Кај набавката на сценска, светлосна и тонска опрема за потребите на театрите во Република Македонија, исто така е побаран стандард за управување со животна сре-

дина, што, повторно, од аспект на предметот на набавката – опрема во затворен простор – е ирелевантно и целосно ја ограничува конкуренцијата. И овде резултатот е една поднесена понуда од странски понудувач, која е оценета како неприфатлива и тендерот е поништен. Оттука се наметнува потребата пред да решат да бараат поседување и примена на одреден стандард од фирмите како услов за учество во постапката, договорните органи да проценат колку бараниот стандард ќе придонесе за квалитетна и успешна реализација на договорот и пред сè, колкав број фирми на конкретниот пазар имаат имплементирано таков стандард.

Мониторираниот примерок укажува и на проблемот дека постоењето конкуренција не гарантира дека ќе дојде до избор на најповолна понуда и склучување договор. Имено, три постапки од мониторираниот примерок се поништени, иако имало три или повеќе поднесени понуди! Веќе неколкупати во извештаите е нотирана оваа појава, која укажува на:

- непрофесионалност на договорните органи кои не успеале да изработат тендерска документација што ќе

биде доволно разбирлива за понудувачите во смисла на поднесувањето понуда која одговара на условите и на спецификите или, пак, ги менуваат потребите по спроведување на постапката и

- калкулантски однос на договорните органи кои ги оквалификуваат сите понуди како неприфатливи со цел да избегнат избор на најповолна понуда која можеби не била поднесена од фаворизираната фирма.

Гледано на годишно ниво, малата конкуренција е присутна во 51% од мониторираните постапки. Ова, секако, зборува за еден константен проблем кој, со мали осцилации, се повторувал во сите квартали од 2012 година.

Препорака: Покрај ангажираноста на Бирото за јавни набавки, во надминување на овој проблем неопходно е да се вклучат и бизнис-секторот и нивните асоцијации, кои треба да се обидат отворено да ги лоцираат причините и да предложат ефикасни мерки за нивно отстранување. Бизнис-асоцијациите треба да отворат расправа и анализа за причините за сè помалиот интерес на фирмите да учествуваат во јавните набавки и заедно со надлежните државни органи, да преземат конкретни

мерки за отстранување на овие причини.

- Уделот на поништени тендери во последните три месеци од 2012 година е многу висок и изнесува 25% од мониторираниот примерок, односно 23,38% на ниво на целата држава. Гледано на годишно ниво, според податоците доставени до Електронскиот систем за јавни набавки, процентот на поништувања во 2012 година е највисок во последните четири години и изнесува 24,16%.**

Анализата укажува дека поголемите тендери што се спроведуваат преку т.н. отворени постапки почесто се поништуваат отколку помалите тендери што се реализираат преку постапката со прибирање понуди. Овој неповолен тренд е евидентиран и на квартално, и на годишно ниво. Гледано низ мониторираниот примерок, неповолно е што и на тендери на кои имало конкуренција (три или повеќе понуди) се носеле одлуки за целосно или делумно поништување на постапката. Треба да се истакне дека една од најконкурентните постапки во овој квартал, за набавка

на опрема за систем сала - компјутерска опрема, опрема за сали и решение за логирање, на која се доставени 7 понуди, била поништена поради непредвидени промени во буџетот. Ова говори за несериозен пристап од страна на договорните органи или можеби за неостварување на одредени калкулации, односно неможност за доделување на договорот на фаворизираната фирма.

На ниво на сите набавки спроведени во државата во овој квартал, бројот на поништени постапки изнесува 1.047. Дел од овие поништувања се однесуваат на огласи кои се објавени во претходните квартали, но дел се однесуваат на огласи кои се објавени и во овој квартал. Како една груба споредба, бројот на објавени огласи во овој квартал е 4.570, што значи дека уделот на поништените постапки, доколку сите тие би се однесувале на огласите во овој квартал, е 23,38%; односно, поништена е речиси секоја четврта постапка. Гледано во однос на истиот период во претходните години, нивото на поништувањата во последното тромесечје од 2012 година е повисоко од претходната година, но сепак помало од рекордно високото ниво евидентирано во истиот период 2010 година.

Тренд на поништувањата на постапките по квартали

Период	Број на објавени огласи	Број на одлуки за поништување на постапките	Удел на поништени постапки
октомври-декември 2009	1.737	320	18,42%
октомври-декември 2010	1.773	476	26,85%
октомври-декември 2011	2.081	464	22,30%
октомври-декември 2012	4.478	1.047	23,38%

Направената длабинска анализа на причините за 1047-те поништувања на тендерите на ниво на цела држава укажува дека доминантно причините за тоа се: не е поднесена ниту една понуда (30%) и не е поднесена ниту една прифатлива или соодветна понуда (29%). Ова, секако, нè враќа кон проблемот на малата конкуренција и високите критериуми за оценување на способноста на фирмите, поради што доставените понуди се оценуваат како неприфатливи.



Од графичкиот приказ може да се согледа дека законските основи за поништување на тендерот кои всушност означуваат дека нема конкуренција се доминантни, што само ја потврдува погоре дадената констатација околу слабата конкуренција. Зголеменото поништување врз основа на „понудувачите понудиле цени и услови за извршување на договорот за јавна набавка кои се понеповолни од реалните на пазарот“ ја потврдува констатацијата дека договорните органи не сакаат да ја изберат единствената прифатлива и соодветна понуда иако ги имаат обезбедено средствата, туку се решаваат да ја поништат постапката и да спроведат постапка со преговарање без објавување оглас или, пак, се решаваат повторно да го објават огласот.

Но, не е мал бројот на тендери (8,9%) кои се поништени поради тоа што самиот договорен орган оценил дека тендерската документација содржи битни пропусти и недостатоци, што говори за непрофесионален и несериозен однос на договорните органи.

Значајно е да се нотира дека 5% од тендерите во четвртиот квартал на ниво на државата се поништени со

повикување на законската одредба дека бројот на кандидати (фирми) кои доставиле понуда е понизок од минималниот број предвиден за постапките за доделување договор за јавна набавка во согласност со законот. проблемот се јавува оттаму што минимален број на кандидати се бара само во ограничените постапки и во постапката - конкурентен дијалог. Во ниту еден од овие тендери поништени по оваа основа не се користени овие постапки, што значи дека договорните органи постапиле незаконски во 52 тендери кои во последното тримесечје од 2012 година се поништени под образложение за недоволна конкуренција. Имено, во отворените постапки и во барањата за прибирање понуди дури и еден понудувач е доволен за да се склучи договор. Во четвртиот квартал се донесени одлуки за поништување на три тендери спроведени преку ограничени постапки, но кај сите нив причината била тоа што понудувачите понудиле цени и услови за извршување на договорот за јавна набавка кои се понеповолни од реалните на пазарот. Постапка водена преку конкурентен дијалог воопшто не се ни спровела во 2012 година.

Тренд на поништувањата на постапките по години

Период	Број на објавени огласи	Број на одлуки за поништување на постапките	Удел на поништени постапки
јануари-декември 2009 год.	6.869	1.372	19,97%
јануари-декември 2010 год.	7.091	1.554	21,92%
јануари-декември 2011 год.	7.800	1.656	21,23%
јануари-декември 2012 год.	11.726	2.833	24,16%

Како што може да се види од претходниот табеларен приказ, трендот на зголемување на поништувањата е значителен особено ако се гледа на годишно ниво. И

покрај сите укажувања на потребата од намалување на поништувањата, тој удел во 2012 година од 24,16% е највисок во последните 4 години.

Препорака: Нагорниот тренд на поништување на постапките за јавни набавки ја наметнува потребата од ограничување и попрецизно дефинирање на можностите за поништување предвидени во Законот за јавните набавки. ЦГК останува на предлогот да се воведат санкции за договорните органи со поголем удел на поништувања на тендери. Потоа, да се направат измени на член 169 од ЗЈН, со тоа што кај случаите во кои договорниот орган може да ја поништи постапката за доделување договор за јавна набавка: 'непредвидени промени во буџетот' и 'промени во потребите на договорниот орган' да се предвиди и дека истата таа набавка која се поништува врз основа на овие два случаи не смее да се повтори во текот на истата буџетска година. Воедно, со оглед на констатираните проблеми со проценката на вредноста на набавките, неопходно е договорните органи да го истражуваат пазарот и пореално да ја проценуваат вредноста на набавките.

- Во четвртиот квартал од 2012 година склучени се вкупно 408 договори преку постапки со преговарање без претходно објавување оглас во вредност од над 1,3 милијарди денари, односно околу 22 милиони евра. На годишно ниво, преку оваа постапка се потрошени околу 65 милиони евра.

Во четвртото тримесечје од 2012 година во пораст се и бројот на склучени договори преку преговарање без претходно објавување оглас (непосредна спогодба), како и вредноста на тие договори. Ако во претходните квартали се склучувале по околу 250 договори со преговарање без оглас, во четвртиот квартал нивниот број достигна 408. Особено е голем и скокот на вредноста на овие договори (22 милиони евра), и тоа за 116% во однос на истиот период минатата година.

Вредност на договорите склучени преку постапка со преговарање без објавување оглас

Период	Вредност на договорите во милиони евра	Промена
октомври-декември 2009 год.	5,0	/
октомври-декември 2010 год.	6,9	+38,0%
октомври-декември 2011 год.	10,1	+46,4%
октомври-декември 2012 год.	21,9	+116,8%

Овој драстичен скок ја наметна потребата од подетална анализа на причините за ваквото зголемување на бројот на склучени договори преку оваа нетранспарентна постапка, која, како што пропишува и самиот ЗЈН, треба да се спроведува по исклучок. ЗЈН предвидува неколку основи кога може да се спроведе ваква постапка и речиси сите тие основи биле применети, некои повеќе, други помалку. Во продолжение следува графички приказ на застапеноста на секоја од законските основи за примена на оваа постапка во споменатиот квартал.



Може да се согледа дека сè почесто користена основа и воедно главна причина за зголемување на бројот на овие договори е неможноста да се закаже е-аукција, од причина што не постои доволна конкуренција. Со повикување на оваа причина, во периодот октомври-декември 2012 година се склучиле 81 договор во вкупна вредност од околу 9 милиони евра. Честопати, нешто од незнаење, нешто од страв, договорните органи, наместо да склучат договор со фирмата која единствена поднела понуда оцената како прифатлива и соодветна, се решаваат да ја поништат постапката и да започнат постапка со преговарање, со цел да се обезбеди макар и минимално намалување на првичната понуда.

Како и да е, очигледна е поврзаноста на последните неколку наоди (принцип на врзани садови). Немањето доволна конкуренција оневозможува да се закаже е-аукција, што, пак, е причина за поништување на постапката и започнување со нова постапка со преговарање без објавување оглас. Би можело да се каже дека оваа варијанта веќе станува типична кај јавните набавки во РМ. Корените на оваа појава, која секако не може да

биде прифатлива, треба да се бараат уште во претходните фази, односно во самата тендерска документација. Од тоа како се поставени правилата на игра во тендерската документација (условите за учество, роковите, техничката спецификација), понатаму ќе зависи каква завршница ќе има јавната набавка. Доколку тие правила се постават да одговараат само на одреден/и играч/и, тогаш во натамошните фази на постапката договорниот орган, применувајќи ги можностите кои ги дава ЗЈН, ќе дојде до „посакуваниот“ исход, односно ќе го склучи договорот со фаворизираната фирма.

Значајно е да се нагласи дека најголемиот број непосредни договори, и тоа 94, во вкупен износ од над 5 милиони евра, се склучиле со повикување на причини од крајна итност предизвикани од настани кои договорниот орган не можел да ги предвиди.

Гледано на годишно ниво, вредноста на договорите склучени преку постапки со преговарање без објавување оглас во 2012 година достигнале рекордно високо ниво.

Вредност на договорите склучени преку постапка со преговарање без објавување оглас на годишно ниво

Период	Вредност на договорите во милиони евра	Промена
јануари-декември 2009 год.	23,1	/
јануари-декември 2010 год.	26,4	+14,3%
јануари-декември 2011 год.	39,4	+49,2%
јануари-декември 2012 год.	64,7	+64,2%

Како што може да се види од претходниот табеларен приказ, вредносното ниво на непосредни спогодби во 2012 година од околу 65 милиони евра е за цели 25 милиони евра повеќе од 2011 година и е за речиси 3 пати поголемо од нивото во 2009 година.

Препорака: Слаба конкуренција, неодржување е-аукции, зголемување на бројот на поништени постапки и постапки со преговарање без објавување оглас се само последици, додека причините за нивна појава се наоѓаат во самите тендерски документации, особено во поставените критериуми за учество и техничките спецификации. Сепак, БЈН мора што побрзо да направи длабинска анализа за да ги потврди овие констатации, а потоа и да преземе соодветни мерки за елиминирање или за намалување на негативностите.

- ❶ **Иако критериумот 'економски најповолна понуда' се поставува поретко, договорните органи честопати прават грешки или свесни манипулации кога избираат елементи што ќе ги бодуваат кај овој**

критериум. Се избираат нерелевантни елементи или елементи со кои се овозможува манипулација од страна на понудувачите или со кои се остава простор за субјективизам при бодувањето.

И понатаму важи констатацијата дека договорните органи најчесто ја поставуваат најниската цена како критериум за избор на најповолна понуда. Соодносот 'најниска цена' – 'економски најповолна понуда' повторно е 3:1. Кога за критериум бил избран 'економски најповолна понуда', се поставувале различни елементи за бодување, при што кај дел од нив може да се констатира погрешен пристап и отворена можност за манипулации во понудите и при нивната евалуација. Низ неколку примери од мониторираните постапки може да се согледаат овие негативни моменти.

Кај набавката на градежно-занаетчиски работи соодносот на бодовите за елементите 'цена' и 'квалитет' бил 90:10, при што квалитетот се бодувал по формула, бидејќи под 'квалитет' всушност се подразбирал га-

ранцискиот период. Позитивна работа е тоа што била предвидена формула за бодување на квалитетот и на тој начин субјективизмот е елиминиран. Меѓутоа, негативните страни се побројни. Прво, прашање е дали поставениот сооднос на бодовите ќе овозможи некој што ќе понуди подобар квалитет (подолг гаранциски рок) да биде избран за најповолен, бидејќи цената доминира во вкупниот број бодови. Тоа значи дека оној што ќе понуди најниска цена може да биде сигурен дека ќе биде избран за најповолен, независно од освоениите бодови за квалитет. Второ, дали гаранцискиот рок е најсоодветен начин на бодување на квалитет кај овој предмет на набавка, бидејќи кај градежно-занаетчиските работи доминира изведбата (работната рака), а не производите кои се користат и вградуваат и за кои треба да се бара гаранциски рок.

Кај набавката на серуми за имунологија елементот 'цена' носел 85 бода, додека преостанатите 3 стручни елементи вкупно 15 бодови (по 5 бода секој од нив), кои се доделувале врз основа на доставена мостра. И овде позитивна работа е тоа што е предвиден начин на кој

ќе се бодува квалитетот и што мострите не се побарани про форма, како што е случај со голем број тендери, туку се користат за анализа и за бодување на квалитетот. Но, се чини дека и во овој случај вкупниот број бодови доделени за овие елементи е мал за да овозможи оној што понудил серуми со подобар квалитет да биде избран за најповолен, бидејќи цената носи преголем број бодови.

Кај деливата набавка на прехранбени производи, поставениот елемент 'квалитет' носел 20 бода и се засновал на: (1) доставени сертификати, потврди и други документи кои се однесуваат на контрола на квалитетот, (2) потврди за навремена, ефикасна и квалитетна испорака издадени од други договорни органи и (3) листа на испораки во последните 3 години. Ова е погрешен пристап бидејќи не е точно наведено колку бодови ќе носи одреден број (квантитет) на доставени потврди, односно на комисијата ѝ е оставен субјективно да цени и да доделува бодови.

Кај набавка на авиобилети, елементот 'начин и рок на плаќање' носел 50 бодови, при што еден од понуду-

вачите понудил рок на плаќање од 367 дена! Рокот на плаќање како елемент за бодување бил предвиден и во три други постапки, при што во две од нив носел 20 бодови, додека во третата 30 бодови. Кај една од нив не е примената стандардната и објективна формула, туку се бодувало по формула креирана од самиот договорен орган. Оваа формула не е најобјективна затоа што овозможува повеќе понудувачи да добијат ист број бодови, иако понудениот рок на плаќање (може да) им се разликува и по 80 дена. Многупати досега во извештаите беше нотирано и апелирано да се избегнува рокот на плаќање како елемент кој ќе се бодува, бидејќи понудувачите нудат нереални рокови кои најчесто во практиката не се почитуваат, па на крајот излегува дека набавката ѝ била доделена на фирма која практично не доставила најповолна понуда.

Кај набавка на интероперабилност дадени се детални и релевантни под-елементи и бодови на елементот 'квалитет' кој носел 30 бодови, што е добар пример како треба да се бодува квалитетот.

Препорака: Договорните органи да ги следат позитивните искуства на оние договорни органи кои избираат соодветни елементи кај економски најповолна понуда, особено начинот на кој ќе го бодуваат квалитетот. ДКЖЈН во своите решенија постојано нагласува дека укинувањето на одлуките на договорните органи го врши од причина што договорниот орган не одредил начин на кој ќе го евалуира квалитетот и ќе ги доделува бодовите, па оттаму договорните органи треба да бидат уште повнимателни. БЈН треба да излезе со прирачник за добри практики во кој ќе биде разработена светската практика и позитивните примери од нашиот систем за јавни набавки во однос на соодветните елементи за бодување и начинот на евалуација на квалитетот.

- **Продолжува практиката на често барање банкарска гаранција на понудата, која се наведува во барањата на секој трет тендер од мониторираниот примерок.**

Воведувањето на изјавата за сериозност на понудата не го намали барањето на банкарска гаранција на пону-

да, бидејќи таа се наведува во 35% од мониторираниот примерок, и тоа во најголем број случаи се барани максималните 3% од вредноста на понудата (просечниот процент е 2,79%). Останува нејасна намерата на договорните органи преку финансискиот товар наметнат со барање банкарска гаранција на понудата да го отежнуваат учеството на фирмите на тендерите наместо да ја користат изјавата на сериозност. Притоа значајно е да се нагласи дека изјавата на сериозност е толку силен инструмент што неговото активирање значи доделување негативна референца за фирмата која ќе се откаже од доставената понуда.

Нема промена и во однос на честото барање гаранција за квалитетно извршување на договорот. Напротив, се забележува и блага тенденција на зголемување, бидејќи оваа гаранција била барана во 60% од мониторираниот примерок. Притоа, просечно бараниот процент изнесувал 8,58% од вредноста на склучениот договор. Во услови кога огромен број фирми работат на граница на ликвидност и кога државните органи доцнат со плаќањето за реализираниот договор, обезбедувањето

банкарски гаранции за фирмите претставува дополнителен трошок. Честопати тие го калкулираат овој трошок во понудената цена, што во крајна линија ја поскапува набавката.

Препорака: Неспорно е дека изјавата за сериозност на понудата е добар заштитен механизам и соодветна замена за банкарската гаранција на понудата бидејќи го намалува административниот и финансискиот товар на понудувачот. Оттука, неопходно е институциите да го заменат барањето банкарска гаранција на понудата со изјава за сериозност на понудата.

- ❶ **Се зголемува процентот на тендерски документации кои се електронски објавени, но половина од оние што може да се подигнуваат исклучиво во хартиена форма се наплаќаат.**

Бројот на тендерски документации што се објавени во електронска форма на ЕСЈН е зголемен. Учеството на тендерски документации што се објавени на ЕСЈН изнесува 60% во мониторираниот примерок. За првпат

може да се констатира дека е поголем бројот на договорни органи кои тендерските документации ги објавуваат во електронска форма од оние што ги даваат на хартија.

Меѓутоа, бројот на тендерски документации за чиешто подигнување се наплаќа надомест и понатаму е висок. Процентот во однос на мониторираниот примерок изнесува 22,5%. Сепак, имајќи предвид дека надоместок може да се наплаќа само доколку документацијата е објавена на хартија, тогаш реалниот процент е далеку повисок и изнесува 56,25% од тендерските документации кои исклучиво се подигнувале во хартиена форма. Просечниот износ кој се наплаќал за подигнување на тендерската документација е 756 денари, при што во ниту една постапка не бил наплатен надоместок повисок од 1.500 денари.

Препорака: Договорните органи треба без исклучок да ги објавуваат целосните тендерски документации уште со објавата на огласот, без притоа да ги изложуваат фирмите на дополнителни финансиски и администра-

тивни трошоци. При наредните измени на ЗЈН да се воведат обврска за електронско објавување на тендерската документација. На овој начин ќе се обезбеди и финансиска компензација за обврската на фирмите да плаќаат за регистрација на ЕСЈН.

- **Во втората половина од 2012 година, со изрекување негативни референци, на 14 фирми им се забранило учество на тендери во одреден период. На 12 забраната им е изречена на една година, а на две фирми во рок од две, односно пет години.**

Бројот на издадени негативни референци во првите 6 месеци од влегувањето во сила на овој инструмент (1.06-31.12.2012) изнесува 19. Притоа кон една фирма се изречени 5 референци, а кон друга 2 референци последователно, што значи дека вкупно 14 фирми биле санкционирани со забрана на учество на тендери во период од една година за оние кои добиле една негативна референца, односно две и пет години за оние што добиле повеќе негативни референци. Најчестата причи-

на поради која била издадена негативна референца е „понудувачот не го потпиша договорот за јавна набавка“, но добар дел се изречени и врз основа на тоа дека „понудувачот не ја обезбеди гаранцијата за квалитетно извршување на договорот, која договорниот орган ја предвиде во тендерската документација“. На негативните страни на овој инструмент, ЦГК укажуваше и при самото воведување на негативните референци.

Дали не е преширок просторот за договорните органи при примена на овие законски основи, особено во фазата на извршување на договорот, да извршат злоупотреба со цел да се одмаздат или да елиминираат фирми, и на тој начин да го олеснат пристапот до договорите на фаворизираниите фирми? Дали е зголемен ризикот од корупција со можноста договорните органи да не изречат негативна референца за одредена фирма на која треба да ѝ изречат според одредбите од законот?

БЈН треба детално да анализира зошто фирмите не ги склучуваат договорите. Уште повеќе, треба да се анали-

зира зошто не може да се обезбеди и да се достави гаранција за квалитетно извршување на договорот. Дали е тоа уште еден начин на кој фирмата укажува дека не сака да го склучи договорот? Или, пак, се работи за објективни околности, кои не може да ѝ се припишат како вина на фирмата. Можеби фирмата, по добивањето на известувањето дека е избрана за најповолна, се обидела да извади гаранција, но не можела да ја добие од причина што банката не сакала да ја издаде или ја издава по неповолни услови. Во таков случај, дури и кај договорниот орган да постои толеранција, сепак на крајот ќе мора да постапи во согласност со законот и да ја изрече негативната референца.

Препорака: Со оглед на тоа што поминаа шест месеци од воведувањето на негативните референци, БЈН треба да направи анализа дали правилата за изрекување негативни референци доследно се почитуваат и дали кај досега изречените референци има злоупотреба или неправилно постапување на договорните органи.

ЛИСТА НА 10 НАЈГОЛЕМИ ДОГОВОРИ ЗА ЈАВНИ НАБАВКИ ВО 2012 ГОДИНА

Најголемиот договор за јавна набавка во 2012 година го склучила Државната компанија за производство на електрична енергија ЕЛЕМ, и тоа во вредност од 53,3 милиони евра. Предмет на оваа набавка е услуга за ископ на јаглен и меѓуслојна јаловина во јагленовото наоѓалиште „Брод – Гнеотино“, РЕК Битола, со дисконтинуирана технологија и во ориентациона количина од 11.000.000 m³. Во постапка со преговарање со претходно објавување оглас, ЕЛЕМ добил четири понуди од економските оператори, а договорот го склучил со Друштвото за градежништво и услуги „Пелистер“ – Битола ДОО. Договорот е склучен во мај 2012 година, во времетраење од 24 месеци.

10 најголеми договори за јавни набавки во 2012 година

Договорен орган	Предмет на набавка	Носител на набавката	Вредност на склучениот договор	
			во денари	во евра
ЕЛЕМ	Ископ на јаглен	Пелистер Битола	3.280.400.000	53.339.837
СОЗР	Градежни работи	Гранит	1.214.198.092	19.743.058
ЕЛЕМ	Ископ на јаловина	Транс Мет	1.180.000.000	19.186.992
Мин. за здравство	Инсулин, глукагон, игли и ленти за мерење шеќер и инсулински пумпи	Реплек	901.058.835	14.651.363
СОЗР	Градежни работи	Бетон Скопје	834.555.000	13.570.000
Град Скопје	Катна гаража	Бетон Скопје	781.112.251	12.701.012
ЕЛЕМ	Нафтени деривати	Лукоил	767.357.304	12.477.354
СОЗР	Хигиена, одржување, ПП заштита и дактилографски услуги	Секјуриком	625.102.450	10.164.267
АЕК	Мерна опрема, асистенција и одржување	ТЦИ Инт. Фремонт, САД	593.091.047	9.643.756
СОЗР	Градежни работи	Бетон Скопје	572.017.215	9.301.093

Вториот по големина склучен договор за јавни набавки во 2012 година во износ од околу 20 милиони евра е на Службата за општи и заеднички работи на Владата на Република Македонија за изведување градежни и градежно-занаетчиски работи за изградба на административен објект: Државни институции - Јавна администрација и Факултет за драмска уметност. Локацијата предвидена за изградба на објектот се наоѓа во централното градско подрачје, на локалитетот Мал Ринг, во општина Центар. Објектот припаѓа на градба од прва категорија. Површината за градење изнесува 2.126 метри квадратни, а вкупно изградената површина на објектот изнесува 19.134 метри квадратни. Максималната дозволена висина до завршен венец на објектот изнесува 25 метри должни. Во ограничена постапка Владата склучила 20-месечен договор со Градежната компанија „Гранит“ АД Скопје, која е еден од двата понудувачи на тендерот.

Со склучениот договор од 19,2 милиони евра во јануари минатата година, Државните електрани на Македонија се позиционираат на третото место на листата на 10 најголеми договори за јавни набавка за 2012 година. Во постапка со преговарање со претходно објавување

оглас за ископ на јаловина и јаглен од свлечиштето на Микролокација - 3 во рудникот Суводол – РЕК Битола, со дотур на јаглен до ТЕ Битола, со дисконтинуирана технологија според дополнителниот рударски проект. ЕЛЕМ на овој тендер добил 6 понуди, а договорот го склучил со Транс Мет ДОО од Скопје, со времетраење од 36 месеци. Оправданоста за изборот на постапката со преговарање со претходно објавување оглас ЕЛЕМ ја објаснува со законската основа дека доколку во претходниот тендер не е пристигната ниту една прифатлива понуда, постапката мора да се поништи.

За набавка на инсулин, глукагон, инсулински игли и ленти за мерење шеќер и инсулински пумпи со потрошен материјал за периодот август 2012 – август 2014 година за потребите на населението на Македонија, Министерството за здравство, преку отворена постапка во септември минатата година, склучило двегодишен договор со „Реплек“ АД, вреден над 14,6 милиони евра, во конкуренција на уште седум понудувачи.

На петтото место според висината на договорот се наоѓа Службата за општи и заеднички работи на Владата

на Република Македонија, преку склучувањето на договорот од над 13,5 милиони евра со градежната компанија „Бетон“ АД од Скопје, за изведување градежни и градежно-занаетчиски работи за изградба на објект Државни институции - Јавна администрација, на улица „Македонија“ 66 во Скопје, согласно со Предмер и Проект кои се составен дел на тендерската документација. Преку отворена постапка, Службата за општи и заеднички работи на Владата добила три понуди.

За изградба на катна гаража на улица „Даме Груев“, кон крајот на ноември минатата година, Градот Скопје склучил договор со АД „Бетон“ вреден 12,7 милиони евра, во конкуренција на уште два понудувачи кои учествувале во ограничената постапка.

АД Електрани на Македонија, за набавка на светли деривати („еуро дизел“ и „еуро супер“ 95 ВС) преку отворена постапка добило 4 понуди, а едногодишниот договор го склучило со компанијата за трговија на нафени деривати и услуги, „Лукоил Македонија“ ДООЕЛ Скопје, вреден 12,5 милиони евра.

На осмото место на листата е договорот вреден 10 милиони евра, склучен на 31 август, лани меѓу Службата за општи и заеднички работи на Владата и „Секјуриком Мултисервис Интернационал“ ДОО од Скопје за одржување хигиена на работни простории и дворни површини, за тековно одржување на објектите, за обезбедување и ПП заштита на објектите, за дактилографски услуги и оперирање со ТТ центри во органите на Државната управа. Фирмата со која е склучен договорот во период од 3 години (од 01.09.2012 год. до 01.09.2015 година) била единствен понудувач на тендерот спроведен преку отворена постапка.

Агенцијата за електронски комуникации, пак, преку отворена постапка минатата година набавила софистицирана мерна електронска опрема (интегриран систем за мониторинг на радиофреквенции) и оперативна поддршка, асистенција и одржување. Од трите добиени понуди, Агенцијата го потпишала договорот со времетраење од 52 месеци со ТЦИ „Интернационал“ од САД, во вредност од 9,6 милиони евра.

На последното место на листата на 10 најголеми договори склучени во 2012 година е договорот меѓу Службата за општи и заеднички работи на Владата и градежната компанија „Бетон“ за изведување градежни и градежно-занаетчиски работи за изградба на подземно паркиралиште на локалитетот Мал ринг во Скопје, со бруто развиената површина за градба од 21.770 метри квадратни. Преку ограничена постапка за овој тендер биле добиени 2 понуди.

АНАЛИЗА НА ПОСТАПКИТЕ ПРЕД ДРЖАВНАТА КОМИСИЈА ЗА ЖАЛБИ ПО ЈАВНИТЕ НАБАВКИ ЗА ПЕРИОДОТ ЈАНУАРИ-ДЕКЕМВРИ 2012 ГОДИНА

- Во 2012 година продолжува трендот на намалување на жалбите на фирмите доставени до Државната комисија за жалби по јавните набавки. Притоа, според направената анализа на решенија на Комисијата во текот на 2012 година, речиси секоја трета жалба на фирмите е уважена, што е најголем удел на уважени жалби во изминатите четири години.**

Во периодот јануари-декември 2012 година, пред Државната комисија за жалби по јавните набавки (ДКЖЈН) биле заведени 633 жалбени постапки. Наспроти постојаниот пораст на бројот на тендери што се спроведуваат во Република Македонија, продолжува да опаѓа бројот на жалби доставени од фирмите. Притоа, во 2009 годи-

на нивниот број изнесуваше 960 жалби, во 2010 година 855 жалби, а во 2011 година 768 жалби.

Иако дел од причините за намалување на бројот на жалбите секако треба да се бараат во сè поголемото искуство на институциите во спроведување на јавните набавки, сепак, судејќи според ставовите на бизнис-заедницата, причина за намалување на жалбите е и традиционалната недоверба во системот. Во истражувањето кое ЦГК го спроведе во 2012 година помеѓу 220 фирми за нивното искуство во јавните набавки, како две главни причини посочени за необжалување на тендерите беа: недоверба кон Државната комисија за жалби по јавните набавки (34,3%) и високиот надомест за вложена жалба (32,9%). Нешто помал беше бројот на оние фирми кои како причина за

необжалување го посочиле стравот од елиминација во понатамошните договори (20,9%). Дел од фирмите (11,9%) посочиле и други причини за необжалување, како што се: немање потреба од жалба, пропуштање на рокот за жалба, немање никакви ефекти од водење жалбена постапка и законска неможност да се обжалат одредени дејствија (на пример, одговор на поставено прашање).

Гледано според структурата на донесени одлуки од страна на ДКЖЈН во 2012 година, најголем е уделот на одбиени жалби на фирмите (37,44%).

Структура на донесени одлуки на ДКЖЈН во 2012 година

Структура на жалби според одлука	Број на жалби	Во %
Повлечени жалби (прекината постапка)	31	4,90
Одбиени жалби	237	37,44
Отфрлени жалби	119	18,80
Уважени жалби	212	33,49
Уважени жалби од договорен орган (запрена постапка)	34	5,37
Вкупно	633	100

Уделот на уважените жалби во 2012 година (33,49%) е најголем во изминатите четири години. Имено, во 2011 година, ДКЖЈН уважила 27,60% од доставените жалби на фирмите учесници на тендери, во 2010 година тој удел изнесуваше 31,81%, додека во 2009 година процентот на уважени жалби изнесуваше 25,94%.

При уважувањето на жалбите, ДКЖЈН носи одлуки со кои:

- Се укинува одлуката и предметот се враќа на повторно постапување и
- Се поништува, како одлуката за избор на најповолна понуда, така и постапката.

Од вкупно 212 уважени жалби, во 112 случаи одлуките на договорните органи се укинати и предметите се вратени на повторно постапување, додека во 100 случаи постапките за јавни набавки што ги воде договорните органи се поништени. Оттука, во уважените жалби доминираат оние со кои Државната комисија во постапките за јавни набавки ги укинува одлуките на договор-

ните органи во однос на изборот на најповолна понуда, и тоа со 52,83%, наспроти 47,17% од усвоените жалби со кои дошло до целосно поништување на постапките.

ДКЖЈН најчесто носи укинувачки одлуки во случаи кога смета дека се сторени битни повреди на законот во постапките за доделување договор за јавна набавка кои се однесуваат на евалуацијата на понудите. Во одлуките со кои се уважува жалбата на економските оператори и се укинуваат одлуките и постапката се содржат насоки за договорните органи за отстранување на недостатоците при повторното постапување. Поточно, укинувачки одлуки се донесуваат кога со повторното постапување на договорниот орган можат да се отстранат недостатоците содржани во првичната одлука. Дел од одлуките на договорните органи се укинати и кога ДКЖЈН постапувала, во согласност со член 211 од ЗЈН, по службена должност. Имено, во согласност со членот 211, во постапката за правна заштита, ДКЖЈН постапува во границите на жалбените наводи, а по службена дол-

жност и во поглед на битните повреди пропишани во член 210 од овој закон, како што е на пример повреда на постапката при евалуацијата.

Поништувачките одлуки на ДКЖЈН се донесуваат во случаи кога се сторени: битни повреди на постапката за јавна набавка, кога е погрешно и нецелосно утврдена фактичката состојба и кога е погрешно применето материјалното право.

Гледано во споредба со претходните години, може да се констатира дека во 2012 година уделот на поништени постапки е еден од повисоките во изминатите четири години и говори за зголемено присуство на значајни повреди на ЗЈН.

Споредбен приказ на структурата на уважените жалби по години

Вид на одлуки на уважени жалби	2009		2010		2011		2012	
	Број на одлуки	%	Број на одлуки	%	Број на одлуки	%	Број на одлуки	%
Укината одлука	150	60,2	153	56,2	130	61,3	112	52,8
Поништена постапка	99	39,8	119	43,8	82	38,7	100	47,2
Вкупно	249	100	272	100	212	100	212	100

Продолжува неколкугодишниот тренд на намалување на уделот на одбиени жалби од ДКЖЈН. Имено, во текот на 2012 година уделот на одбиените жалби од страна на ДКЖЈН изнесува 37,44%, во 2011 година одбиени се 42,58% од доставените жалби, во 2010 година – 42,46%, а во 2009 година уделот на одбиени жалби изнесуваше 44,67%.

Од друга страна, повторно е во пораст уделот на отфрлени жалби и во 2012 година изнесува 18,80%, наспроти 17,60% во 2011 година. Овој тренд може да се оцени како неповолен ако се има предвид дека жалбите, најчесто, се отфрлаат како недозволен или неуредни. Вообичаено, жалбите се отфрлени од страна на ДКЖЈН како недозволен, од причина што тие се изјавени ненавремено. Ова говори дека некои фирми сè уште не ја познаваат законската регулатива и правилата во согласност со членот 216 од ЗЈН жалбите да се доставуваат во рок од 8 дена кај отворената постапка, односно 3 дена кај прибирањето понуди по објавување на огласот

ако се незадоволни од неговата содржина; понатаму, нови рокови во исто времетраење течат по отворањето на понудите кога фирмите можат да се жалат за слушања во текот на отворање на понудите или, пак, за тендерската документација и на крајот, последниот рок за жалби почнува да тече по донесување на одлуката за избор на најповолна понуда или за поништување на тендерот.

Кога станува збор, пак, за отфрлање на жалбите како неуредни, тие се отфрлаат поради непочитување на обврската пропишана со член 212 став 2 од ЗЈН за плаќање надомест за водење на постапката, чија висина, во зависност од вредноста на договорот за јавна набавка, е пропишана со одредбите на член 229 од ЗЈН.

Во однос на одлуките со кои жалбената постапка е прекината/запрена, а чиј удел во 2012 година изнесува 10,27%, дел од одлуките (заклучоците) за прекин/запирање на постапката се донесени и од причини што до-

говорниот орган утврдил дека жалбата е делумно или во целост основана, па во согласност со член 221 од ЗЈН, донел нова одлука или одлука со која постоечката одлука ја ставил вон сила, одлука со која ја поништил постапката, го исправил дејствието, го презел дејствието што го пропуштил или спровел нова постапка.

Кога се во прашање одлуките за продолжување на постапката, што значи склучување на договорот за јавна набавка и покрај тоа што е вложена жалба до ДКЖН, во 2012 година се доставени 9 барања, од кои 7 одбиени, а 2 отфрлени.

Гледано според содржината на жалбите, фирмите често ги обжалуваат тендерите поради проблемите со кои се соочиле во однос на утврдувањето на способноста на фирмите, посочувајќи случаи во кои критериумите не биле соодветно примени и се злоупотребени за прогласување на некоја понуда за неприфатлива или, пак, за фаворизирање на некој понудувач кој не ги исполнува минималните услови за оценување на способноста предвидени во тендерската документација. Фирмите доставуваат жалби и за повреди на Законот кои се однесуваат на евалуација на понудите и на изборот на најповолна понуда, сметајќи дека се направени пропусти во доделувањето на бодовите и рангирањето на понудите.

2012/16

MONITORING THE IMPLEMENTATION OF THE PUBLIC PROCUREMENT QUARTERLY REPORT

ON MONITORING
THE IMPLEMENTATION
OF PUBLIC PROCUREMENTS IN
THE REPUBLIC
OF MACEDONIA

16

MONITORING THE IMPLEMENTATION OF PUBLIC PROCUREMENTS IN THE REPUBLIC OF MACEDONIA

REPORT No. 16 | **2013**

Skopje, May 2013

**Monitoring the implementation of the public procurement
procedures in the Republic of Macedonia**
REPORT No. 16

Publisher:
Center for Civil Communications

Translation in to English:
Congress Service Center

Proof reading:
Abakus

Design & Layout:
Brigada design

Print:
Propoint

Circulation:
250 copies

Free/non-commercial circulation

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

35.073.53:005.584.1(497.7)"2012"

МОНИТОРИНГ на процесот на јавни
набавки во Република Македонија :
шеснаесетти квартален извештај 2013. -
Скопје : Центар за граѓански
комуникации, 2013. - 44, 44 стр. : граф.
прикази ; 14x21 см

Насл. стр. на припечатениот текст: Monitoring
the implementation of
public procurements in the Republic of Macedo-
nia : report No. 16,
2013. - Обата текста меѓусебно печатени во
спротивни насоки. - Текст
на мак. и англ. јазик

ISBN 978-608-4709-08-4

а) Јавни набавки - Мониторинг - Македонија
- 2012
COBISS.MK-ID 94107402

This report is made possible by the generous support of the American people through the United States Agency for International Development (USAID) within the USAID Civil Society Project. The contents of the publication are the responsibility of the Foundation Open Society – Macedonia and the Centre for Civil Communications and do not reflect the views of USAID or the United States Government.

Contents

05	Key findings and recommendation
08	Goals and methodology
09	Quarterly public procurement monitoring report
34	List of 10 largest public procurement contracts in 2012
38	Analysis of the procedures led in front of the State Commission on Public Procurement Appeals in the period January - December 2012

Abbreviations

BPPB	Bureau of Public Procurements
SAO	State Audit Office
SCPPA	State Commission on Public Procurement Appeals
CA	Contracting Authorities
ELEM	Macedonian Power Plants
EO	Economic Operators
EPPS	Electronic Public Procurement System
EU	European Union
LPP	Law on Public Procurement
RM	Republic of Macedonia
DGA	Department for General Affairs at the Government of RM
CCC	Center for Civil Communications

KEY FINDINGS AND RECOMMENDATIONS

- Although mandated by law, e-auctions were not scheduled in 40% of procedures from the monitoring sample, whereas every fourth e-auction that was organized did not result in decrease of initially-bided prices. On this account, large share of procurement procedures did not achieve the effect of budget savings. This problem is a direct result of limited competition on tender procedures that define disproportionate eligibility criteria related to economic operators' financial and economic, as well technical and professional capacity, which ultimately prevents many companies to submit their bids.**

Recommendation: In a situation when e-auctions are mandatory for all types of tender procedures, which renders Macedonia the only country in Europe that pursues this concept of public procurements, additional efforts are needed to stimulate greater competition. On the contrary, there is a macro-level risk that savings effectuated under tender

procedures with organized e-auctions would be lost due to high prices paid in the cases when e-auctions were expected, but were not organized. Therefore, it is recommended that eligibility criteria for companies' participation in tender procedures to be adequate and proportionate, which in turn would stimulate greater competition.

- Although the average number of bids submitted per tender in this quarter is 3.47 and is higher compared to relevant figures recorded in the previous quarters, 45% of procedures from the monitoring sample were characterized with low competition. On the other hand, the several procurement procedures that included higher number of bidders were annulled.**

Recommendation: In addition to the Bureau of Public Procurements' engagement, resolution of this problem necessitates the involvement of the business sector and the relevant business associations and they have to be open

to identify the reasons and propose efficient measures to eliminate them.

- The share of annulled tenders in the last quarter of 2012 is very high and accounts for 23.38% on the level of the entire country. Comparison of annual data for the last four years provides the conclusion that the share of annulled procurement procedures is the highest in 2012 and accounts for 24.16%. The main reason indicated for procedure annulment is the low number of bids submitted.**

Recommendation: Sanctions should be introduced for the contracting authorities that have high share of tender annulments. Moreover, Article 169 of the Law on Public Procurement should be amended with a view to establish that in cases where the contracting authority has annulled the procedure on awarding a public procurement contract on the grounds of “unpredictable changes to the budget” and “changes related to the contracting authority’s procurement needs” it should be forbidden to re-organize the procurement in question in the same budget year.

- In the fourth quarter of 2012, a total of 408 contracts were signed under negotiation procedures without prior announcement of call for bids, in total value of around 22 million EUR. On annual level, around 65 million EUR are spent on procurements organized under this type of procedure. It has been identified that the main and most frequently indicated reason for the increased number of contracts signed under this type of procedure is the inability to organize an e-auction due to low competition on the tender.**

Recommendation: Poor competition, failure to organize e-auctions, increased number of annulled procedures and organization of negotiation procedures without prior announcement of call for bids are merely the consequences, whereas the reasons for their occurrence should be sought in tender documents, especially in pre-defined eligibility criteria for tender participation and technical specifications. However, BPP must immediately conduct an in-depth analysis that would confirm these conclusions, followed up by adequate measures aimed to eliminate or reduce the negative aspects affecting the public procurement process.

- o In the second half of 2012, 14 companies were prohibited to participate in tender procedures for a given period of time, by means of issuing negative references. 12 companies were prohibited to participate in public procurements for a period of one year and 2 companies were prohibited to do so for a period of two and five years, respectively.**

Recommendation: BPP should conduct an analysis inquiring about the adequate application of the rules governing issuance of negative references for economic operators and whether certain malpractices or abuses were pursued on the part of contracting authorities in cases of negative references issued to date.

- o Although “economically most favourable bid” is rarely defined as the selection criteria, the contracting authorities frequently make mistakes or conscious manipulations when selecting the bid-evaluation elements. Irrelevant elements or elements that are conducive to manipulation on the part of the bidders are defined as selection criteria, including elements that are prone to subjective bid-evaluation on the part of contracting authorities.**

Recommendation: Contracting authorities must follow and replicate the positive experiences of other contracting authorities that have selected appropriate bid-evaluation elements under the criterion “economically most favourable bid”, especially in terms of the manner in which points are allocated to the “quality” element.

- o In the group of ten largest public procurement contracts signed in 2012, the highest contract amount of 53.3 million EUR was recorded in the contract signed by the state-owned electricity generation company ELEM and the service provider REK Bitola, which concerned coal and inter-layer spoil excavation at the coal mine Brod - Gneotino.**
- o The trend on decreased number of appeals lodged by the companies in front of the State Commission on Public Procurement Appeals continued in 2012 as well. In that, according to the analysis of decisions taken by SCPPA in 2012, almost every third appeal was approved, which is also the highest share of approved appeals in the last four years.**

GOALS AND METHODOLOGY

From November 2008, the Centre for Civil Communications from Skopje has continuously analysed the implementation of public procurements in the Republic of Macedonia as regulated under the Law on Public Procurements. The analysis aims to assess the implementation of public procurements in the light of the new Law on Public Procurements and the application of the underlying principles of transparency, competitiveness, equal treatment of economic operators, non-discrimination, legal proceeding, cost-effectiveness, efficiency, effectiveness and cost-effective public spending, the commitment to obtain the best bid under most favourable terms and conditions, as well as accountability for the public spending as part of procurements.

Analysis of the public procurement process in the Republic of Macedonia was performed based on the monitoring of randomly selected sample of public procurement procedures (40 per quarter). Monitoring activities start with the publication of calls for bids in the "Official Gazette of the

Republic of Macedonia" and in the Electronic Public Procurement System (EPPS), followed by attendance on public opening of bids and data collection on the procedure course, and use in-depth interviews and structured questionnaires submitted to economic operators, as well as data collected from contracting authorities through EPPS and by means of Freedom of Information (FOI) applications.

The present analysis was performed on the basis of monitoring of selected sample of 40 public procurement procedures implemented by central level contracting authorities, whose public opening of bids took place in the period October - December 2012. In addition, the present report includes a summary of findings concerning the entire 2012, an overview of the ten largest public procurement contracts signed in 2012, as well as an analysis of procedures led in front of the State Commission on Public Procurement Appeals in the period January - December 2012.

QUARTERLY PUBLIC PROCUREMENT MONITORING REPORT

- Although mandated by law, e-auctions were not scheduled in 40% of procedures from the monitoring sample, whereas every fourth e-auction that was organized did not result in decrease of initially-bided prices. On this account, large share of procurement procedures did not achieve the effect of budget savings. This problem is a direct result of limited competition on tender procedures that define disproportionate eligibility criteria related to economic operators' financial and economic, as well as technical and professional capacity, which ultimately prevents many companies to submit their bids.**

Number of procurement procedures in which the law-mandated e-auction was not organized remains very high. In 40% of procedures, although planned, e-auctions were not scheduled due to insufficient number of acceptable bids obtained. Only one procedure from the monitoring sample did

not anticipate organization of e-auction due to the fact that it was a matter of signing framework contracts with several bidders, under which downward bidding was anticipated for a later stage in the procurement process. As for the procedures that included organization of e-auctions, bidding companies were not inclined to decrease their initially-bided prices. More precisely, prices were not reduced in 26% of all e-auctions scheduled in the procedures from the monitoring sample, which provides the conclusion that although they took place, the final outcome in every fourth e-auction is equal to the situation if the e-auction did not take place.

According to official data, the most frequently indicated reasons for not scheduling e-auctions are insufficient number of bidders (no bidders or only one bidder) or all bids submitted have been assessed as unacceptable. As for the reasons why a certain bid is considered unacceptable, the contracting authorities indicated that bidding companies did not fulfil the eligibility criteria for tender participation (i.e., did not meet eligibility

criteria related to staff, professional, economic and financial requirements as well as technical and professional capacity) or the bid obtained deviated from the requirements enlisted in the technical specifications. Often, these reasons are indicated as an alibi for the fact that the contracting authority favours a particular company. Requirements and specifications are designed in a manner so that most companies would not be able to meet, with the exception of the company favoured for contract-awarding. Therefore, relying on the fact that there is only one bidder or only one acceptable bid, contracting authorities do not schedule e-auctions and the procurement contract is signed with the only bidder, whose price is often identical with the estimated value of or funds allocated for the procurement in question. This approach generates two negative effects: contracts are signed with the favoured company and procurement procedures do not result in budget savings.

In terms of the monitoring sample, the key problem identified behind failure to organize e-auctions as the final stage in the procurement procedure are the unattainable eligibility criteria on economic operators' economic and financial, as well technical and professional capacity. It is a matter of criteria whose

use in the procurement procedures is optional, irrespective of the type of procedure organized or the estimated value of the procurement. This means that contracting authorities are at liberty to choose whether they will use eligibility criteria in a given procurement procedure or not. In principle, these criteria should be included in procurements of greater value and longer period of performance, because these procurements can be performed only by companies that demonstrate better financial results, dispose with relevant human resources and have relevant previous experience. However, in the case of procurements of lower value and one-time performance, i.e., in the case of procedures with prior announcement of calls for bids, these criteria should be defined only in exceptional circumstances. Namely, this type of procurements implies lower risk of contract's non-performance that would result in damages inflicted on the contracting authority. However, analysis of procedures from the monitoring sample reveals that contracting authorities are prone to defining disproportionate eligibility criteria, even for procurements of low scope and value, which ultimately prevents more companies to submit their bids. This represents direct discrimination of many companies, all for the purpose of favouring a small number of companies.

As regards the monitoring sample, serious concerns are raised in regard to eligibility criteria related to economic operators' technical and professional capacity (years of experience, number of references and expert staff employed), as they were disproportionate and limited the competition among economic operators. Following are several examples that provide evidence in support of this statement.

Eligibility criteria defined in the procurement procedure concerning design and realization of promotional campaign on encouraging entrepreneurship in agriculture included a criterion that reads "previous experience in designing and producing promotional materials for state authorities". The requirement related to bidders' previous experience is not disputable per se, because the procurement-performing entity wanted to make sure that it would select a company that has already worked in this field. However, the fact that the referenced experience should be exclusively related to services provided for state authorities is disputable, restrictive and discriminatory, as it means that possible bidding companies that have produced promotional materials exclusively for private sector legal entities, non-governmental sector entities or foreign

donors are denied the opportunity to submit their bids. Only 2 companies submitted their bids, one of which was assessed as acceptable and won the contract, without the organization of e-auction as the final stage in the procurement procedure.

In another case, the eligibility requirement related to possession of B licence for construction work and license for inter-city road public transportation raised serious concerns given that the procurement concerned "engagement of winter road maintenance machinery". Due to this and several other requirements, despite the fact that there were 7 companies that submitted their bids for the total of 5 procurement lots, a selection decision was taken only for one lot, while the procurement procedure for the remaining 4 lots was annulled on the grounds that the bids received for these lots were unacceptable.

The procurement procedure organized for printing of road traffic safety materials included large number of eligibility criteria on companies' technical and professional capacity. Considering the procurement subject, requirements related to lists of previous deliveries/contract performance, description of technical equipment and samples seem to be justified, whereas the requirement related to the declaration on techni-

cal staff employed and the need for the economic operator to dispose with 2 vehicles seem irrelevant, restrictive and unnecessary administrative burden in the preparation of bids.

At first glance, the eligibility criteria defined in the procurement procedure for services related to food, breeding and healthcare for service dogs do not include stringent requirements on technical and professional capacity of economic operators. However, the request whereby the bidding companies should demonstrate successful performance of at least 2 contracts in the same procurement subject in the last 3 years is not conducive to greater competition, especially knowing that in the Republic of Macedonia there are only 3 procurement-performing entities for this type of services, which organize relevant procurement procedures only once a year. The fact that only one company submitted its bid in this procedure is not surprising, knowing that the company in question has won all tender procedures organized for this type of procurements.

In the procurement procedure concerning motor vehicle liability insurance and car glass insurance, issuance of green cards and full casco insurance, the bidding companies were required to present a declaration on expert staff engaged (minimum 10 persons) and statement on technical equipment

and capacity to operate it. These requirements are somewhat odd, given the character of the procurement subject (insurance), and more so knowing that the insurance business is a regulated activity, i.e., the Agency for Supervision of Insurance Businesses issues the relevant business activity permits only to companies that fulfil a pre-defined set of terms and conditions. Therefore, the question is raised on the reasons for the procurement-performing entity to define these requirements for companies that have already fulfilled the terms and conditions set by the regulator and have obtained the relevant permits. Moreover, why and what kind of technical equipment and capacity to operate it is needed in the performance of this contract.

It seems that definition of stringent and disproportional criteria on technical and professional capacity has gone beyond any reason in the procurement procedure concerning services related to installation of stage, lighting and audio equipment at the theatres throughout the country. Namely, the bidding companies were requested to demonstrate successful delivery of the said equipment under at least 3 previous contracts in the last 3 years, where the individual value of past procurement contracts should not be lower than 18 million MKD. Only one bid was submitted by a foreign company in the

amount of 270,000 EUR, but it was considered unacceptable, after which the procurement procedure was annulled.

In the procurement procedure for Internet access and server colocation in 2013, bidding companies were required to demonstrate at least 5 years of relevant experience is considered discriminatory. This means that all companies that operate for less than 5 years are prevented from submitting their bids, although they might have relevant experience in performance of this type of contracts. A more appropriate eligibility requirement would be for the companies to demonstrate "certain number of previous contracts performed in the relevant field", which will guarantee that bids are submitted by experienced companies.

Another problem identified under one procurement procedure from the monitoring sample includes the fact that bidding companies were required to present documents that demonstrate their capacity, but the tender documents did not provide precise definition of the minimum terms and conditions they need to fulfil. For example, the companies were required to present lists of previous deliveries and description of the technical equipment they dispose with, without indicating the minimum criteria that should be met. These

practices raise several questions: why were documents required in the absence of relevant description of terms and conditions that should be met? Does this mean that bidding companies will not be evaluated in this regard? If they are evaluated, obvious is that the contracting authority would make a subjective assessment whether a given company holds relevant technical and professional capacity.

Eligibility criteria on technical and professional capacity defined in several tender procedures implied submission of samples, but in many cases no indications were made as to the reason why the samples are needed, i.e., what purpose would they serve. An exception from this practice was noted only in the procurement procedure concerning immunology serums, where it was clearly indicated that the samples will be used to assess three elements that are subject to point-allocation in the bid-evaluation process.

It should be noted that several tender procedures from the monitoring sample included a positive practice on requiring economic operators to present a statement or statements on fulfilment of most eligibility criteria related to their technical and professional capacity. The statements in question are drafted by the economic operators them-

selves, which reduces the administrative burden and the time needed for companies to collect and complete various evidence documents (certificates and attest documents).

In terms of eligibility criteria related to economic operators' economic and financial capacity, every fourth procurement procedure from the monitoring sample included a requirement for the companies to demonstrate certain minimum annual revenue in order to participate in the tender procedure. Certain improvements were noted in regard to the minimum amount of annual revenue set by the contracting authorities in the light of setting amounts that are proportionate to the procurement's estimated value. Namely, notwithstanding the procurement procedure where the minimum annual revenue of bidding companies was set in an amount 58 times higher than the contract's value, according to data available on the estimated value of the contract or the procurement, in the remaining 9 procurement procedures this ratio was 1.35:1. Otherwise, the disproportionate amount of annual revenue requested from the bidding companies in the procedure on procurement of heating oil can be easily fulfilled by several big companies that operate in this sector, but the question is raised whether

the eligibility criteria in this procurement of a relatively small value (27,000 EUR) should be less stringent in order to encourage smaller oil derivatives distributors to participate in the tender procedure.

When setting the requirements related to companies' annual revenue due consideration should not be made only of the procurement's estimated values, but other circumstances as well, such as the procurement's frequency and number of legal entities on the market that can appear as bidders. Procurement of postal service sacks is not very common and most probably a very small number of companies are able to deliver this procurement subject, but that did not prevent the procurement-performing entity from setting a high amount for companies' annual turnover (165,000 EUR) in the last 3 years, each. In addition, the technical specifications did not provide space for possible deviations, as the sacks and packages that were the subject of procurement were described in very detailed manner, including their colour, which is irrelevant in regard to the quality of the procurement subject. This resulted in one bid submitted, which was assessed as unacceptable and the tender procedure was annulled.

In 25% of monitored tender procedures which included eligibility criteria on companies' economic and financial capacity, the companies were required to submit their balance sheets and profit and loss statements, in that failing to indicate the minimum annual revenue required from the company in order to be considered eligible for contract performance.

Sometimes, the contracting authorities are not aware of what they are looking for when setting certain criteria, which is obvious from the following example. The manner in which this condition was formulated in the monitored procedure on procurement of immunology serums creates a total confusion. The section on "documents required to demonstrate economic and financial capacity" from the relevant call for bids and tender documents indicates that "in cases of companies that operate for less than 3 years, the minimum average turnover in the last year of operation should amount to 10,000,000 MKD", whereas later in the documents, under the section "minimum criteria on economic and financial capacity" the formulation reads "companies should demonstrate positive financial results in the last 3 years" and "companies should have performed the relevant business activity for more than 3 years or they

should demonstrate a minimum average turnover for the years of their operation in the amount of 10,000,000 MKD". In this case, there is obvious combination of requirements related to minimum average turnover and positive balance sheets, which is absolutely unnecessary. Moreover, companies that perform the given business activity for less than 3 years are treated differently from the other bidders.

Inconsistencies were noted in the formulation used under the eligibility criteria published as part of the call for bids and the tender documents for the procurement procedure on ICT equipment. The call for bids required the bidding companies to present their relevant balance sheets and profit and loss statements, in that failing to set a minimum requirement that should be met, whereas the tender documents indicated that the bidding companies should demonstrate positive financial operation.

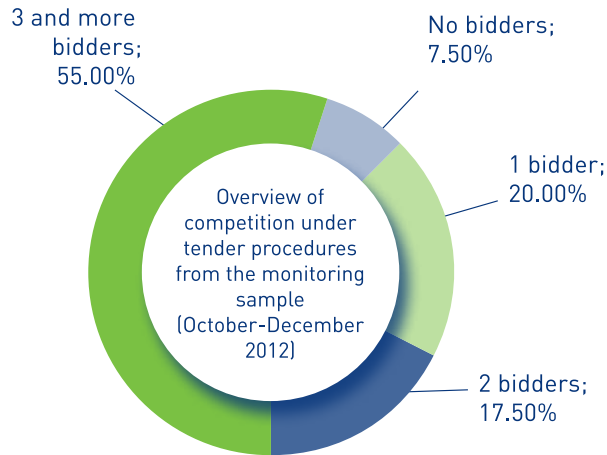
Recommendation: In a situation when e-auctions are mandatory for all types of tender procedures, which renders Macedonia the only country in Europe that pursues this concept of public procurement, additional efforts are needed to stimulate greater competition. On the contrary, there is

a macro-level risk that savings effectuated under tender procedures with organized e-auctions would be lost due to high prices paid in the cases when e-auctions were expected, but were not organized. Namely, there is an unwritten rule that prices indicated in the companies' initial bids are set at higher rates in anticipation of the e-auction that should result in lower prices.

Therefore, in cases of procurement procedures that imply collection of bids, as well as in open procedures of lower value, the contracting authorities are recommended to set eligibility criteria related to companies economic and financial, as well as technical and professional capacity only as an exception, not as a rule. As regards tender procedures of greater scope and value, the eligibility criteria should not be copy-pasted from one to another procedure, but the contracting authorities are encouraged to pursue an individual approach and make an objective assessment, which would result in eligibility criteria that are relevant for the procurement subject and would not limit the competition among companies.

- **Although the average number of bids submitted per tender in this quarter is 3.47 and is higher compared to relevant figures recorded for the previous quarters, 45% of procedures from the monitoring sample were characterized with low competition. On the other hand, the several procurement procedures that included higher number of bidders were annulled.**

Apparently, the competition noted under procedures from the monitoring sample for this quarter is satisfactory and has increased in comparison to previous quarters, notably because the average number of bidders per procedure is 3.47. However, an in-depth analysis of tender procedure reveals that the share of procedures without any bids submitted is 7.5%, while the number of procedures with one or two bids is 37.5%. Tender procedures to which no or up to two bids were submitted cannot be categorized as competitive procedures. Therefore, a conclusion can be inferred that in 45% of procedures from the monitoring sample there was no significant competition among companies.



In this regard, it should be noted that the average number of bidders is increased, i.e., there is higher competition among companies, primarily due to procurement procedures on ICT equipment, which are characterized by at least 7-8 bids, and even more (which was also noted in the previous quarters). High competition is also noted under procurement procedures concerning construction works and insurance services. As regards the remaining procurement

subjects, especially procurement of specific machinery and equipment organized by public enterprises or state-owned joint stock companies, relevant tender procedures are not characterized by any competition among companies. Moreover, absence of competition is also noted under procurement procedures that imply numerous and stringent criteria concerning economic operators' economic and financial, as well as technical and professional capacity, which was already addressed in this analysis. All these indicate another important trend in public procurements that is not conducive to greater competition, i.e., companies are increasingly requested to present certificates on implementation of certain standards, primarily ISO 9001:2008, the standard on quality management systems, but also ISO 14001, the standard on environment management, which in most cases are completely irrelevant for successful contract performance.

Requesting the companies to fulfil certain standards, such as ISO 9001:2008 (quality management systems) and ISO 14001 (environment management) is in compliance with LPP. Moreover, the quality management standard is welcomed and might contribute to high quality and more successful procurement performance, especially if communication and

cooperation, organization of work flows, reporting, approach to problem solving, etc., are of great importance in the procedure. However, concerns are raised about the tender procedures and procurement subjects in which these standards are required. Most often, these standards are required under procurement procedures where the fact whether the companies hold the requested certification on compliance with standards is irrelevant and does not contribute to improved quality of contract performance. On the contrary, requesting these standards in procurement procedures where they are not of crucial importance results in lower competition, notably because only a small number of companies operating in a given sector hold the relevant standard/certificate, while at the same time the contracting authorities lack knowledge or expertise on assessing the credibility of certificates they were presented with. In reality, this is done to facilitate contract-awarding to a previously favoured company. Therefore, the question is raised on the baseline assessment and main reason for contracting authorities to request this standard in the procedures from the monitoring sample, which is illustrated with several examples given below.

In the procurement procedure related to design and realization of promotional campaign for entrepreneurship

in agriculture, the companies were required to hold ISO 9001:2008. Only two companies submitted their bids which may be due to the fact that many marketing agencies do not have this certificate.

Possession of ISO 9001:2008 certificate was requested from manufacturers of goods used, as well the contractor of construction and craftsman works that were the subject of procurement under one monitored tender procedure. For this type of procurements, it would be more relevant to include requirements related to the products being used and installed, rather than to rely on the quality management system standard applied by the manufacturing company and the company performing small-scale construction works.

The procurement procedure for copy-machine toner organized by a state university required the successful company to be certified with ISO 9001:2008. It is a matter of procurement subject which implies an obligation for the company to deliver the goods from its premises or warehouses to the premises of the procurement-performing entity, which renders the manner in which the company manages its business processes irrelevant, in particular because it has little or no effect on the contract performance.

The monitoring sample included more explicit examples of procedures in which the companies' certification according to certain standards is irrelevant to the procurement subject. In the procedure for procurement of postal service sacks, in addition to ISO 9001:2008, the companies were also required to hold ISO 14001 on environment management. In this case, possession of the above-indicated certificates would not result in better quality of goods being procured or environmental protection in the course of procurement delivery. The fact that only one bid was submitted, but was assessed as unacceptable, indicates that stringent terms and conditions were defined, which resulted in procedure's annulment.

In the procurement procedure related to stage, lighting and audio equipment for theatres throughout the Republic of Macedonia, the bidding companies were required to possess certificates on the environment management standard, which in terms of the procurement subject (indoor equipment) is irrelevant and limits the competition among companies. Only one foreign entity submitted its bid in this tender procedure, which was assessed as unacceptable and the tender procedure was annulled. This imposes the need

for the contracting authorities, prior to deciding to include possession of certificates and application of certain standards as eligibility criteria for bidding companies, to make an assessment whether and to what extent does the required standard contribute to quality and successful contract performance and how many economic operators from the relevant market sector have already implemented the standard in question.

Analysis of the monitoring sample also revealed that although competition was noted in certain procedures, it does not guarantee that the most favourable bid will be selected and that the procurement contract will be signed. Namely, three procedures from the monitoring sample were annulled, although there were three or more bids submitted! This phenomenon was duly noted in the previous monitoring reports, and it is indicative of:

- non-professionalism on the part of contracting authorities, which failed to develop clear and understandable tender documents that would enable the economic operators to submit bids that correspond with tender terms and conditions and technical specifications or they change their pro-

curement needs once the procedure has been implemented; and

- manipulative approach on the part of contracting authorities when they assess all bids received as unacceptable in order to avoid selecting the most favourable bid that has not been submitted by the company they favour.

On annual level, low competition was noted in 51% of monitored procurement procedures. This provides the conclusion that low competition is an issue that has been noted in all monitoring quarters from 2012, albeit with small variations.

Recommendation: In addition to the Bureau of Public Procurements' engagement, resolution of this problem necessitates the involvement of the business sector and the relevant business associations, and they have to be open to identify the reasons and propose efficient measures to eliminate them. Business associations should initiate debates and analyses of reasons behind the declining interest on the part of companies to participate in public procurements and, together with the competent state authorities, they need to take specific measures to eliminate these reasons.

- **The share of annulled tenders in the last quarter of 2012 is very high and accounts for 25% of the monitoring sample, i.e., 23.38% on the level of the entire country. According to data obtained from the Electronic Public Procurement System, the annual share of annulled procedures is the highest in 2012 compared to relevant figures recorded for the last four years and accounts for 24.16%.**

The analysis shows that tender procedures of greater scope organized as open procurement procedures are more frequently annulled than tender procedures of smaller scope, which are usually organized as bid-collection procedures. This unfavourable trend was noted on both, quarterly and annual level. In terms of the monitoring sample, worrying it is the fact that there were procurement procedures that involved competition (i.e., three or more bids were received), but the contracting authorities took decisions on partial or full procedure annulment. It should be emphasized that one of the most competitive procedures that was subject of monitoring in this quarter (procurement of system hall equipment: computer equipment, equipment for halls and login

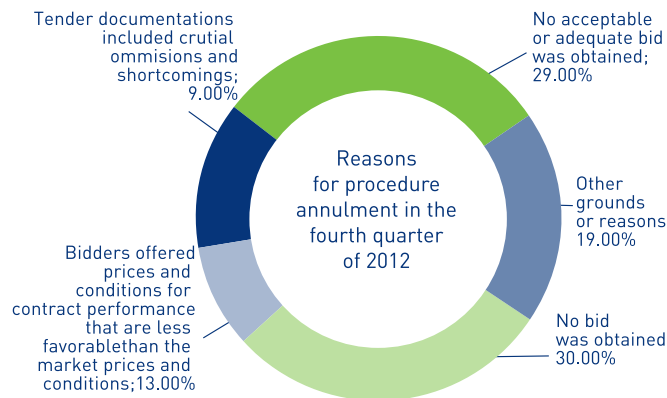
solutions) where 7 bids were submitted, was annulled on the grounds of unexpected changes in the contracting authority's budget. This is indicative of contracting authorities' unserious approach or even their failure to realize their pre-defined calculations, i.e., their inability to award the procurement contract to the company they favour.

1,047 procedures from the total number of procurement procedures organized in this quarter were annulled. Some annulment decisions concern calls for bids announced in the previous quarters, but a portion of them concern calls for bids announced in this quarter as well. According to rough estimates, the number of calls for bids published in this quarter was 4,570, which means that if all annulment decisions taken in this quarter concern the calls announced in the same period, the share of annulled procedures would account for 23.38%, i.e., every fourth procurement procedure was annulled. Comparison against the relevant figures for the same period in the previous monitoring years shows that the share of annulled procedure in the last quarter of 2012 is higher than the one recorded in the previous year, but is still lower than the highest share recorded for the same period in 2010.

Trend related to procedure annulment, per quarter

Period	Number of calls for bids announced	Number of decisions on procedure annulment	Share of annulled procedures
October – December 2009	1,737	320	18.42%
October – December 2010	1,773	476	26.85%
October – December 2011	2,081	464	22.30%
October – December 2012	4,478	1,047	23.38%

A detailed analysis of reasons indicated in the 1,047 decisions taken on tender annulment at the level of the entire country shows that most frequently indicated reasons include: no bids were obtained on the call (30%) and no acceptable or adequate bid was obtained on the call (29%). Most certainly, these reasons are again closely related to the issue of low competition and high eligibility criteria for bidding companies, which in turn result in the bids submitted being assessed as unacceptable.



The diagram above provides the conclusion that most frequently indicated legal grounds for tender annulment are those that imply no competition, which further confirms the above given statement about low competition among companies in tender procedures. Increased number of annulment decisions on the grounds of “bidders offered prices and conditions for contract performance that are less favourable than the market prices and conditions” confirms the statement that contracting authorities do not want to select the only acceptable and adequate bid, although they have secured the funds needed for the procurement, but instead opt for procedure annulment, followed by a negotiation procedure without prior announcement of call for bids or publication of a new call for bids.

However, one must not undermine the number of tender procedures that were annulled on the grounds that the contracting authority has identified crucial omissions and shortfalls in their tender documents (8.9%), which is indicative of their unprofessional and unserious approach to organization and implementation of public procurements.

It should be noted that 5% of all tender procedures organized in the fourth quarter were annulled by referring to the law

provision which stipulates that the number of candidates (companies) that have submitted their bids is lower than the minimum number of bids stipulated for public procurement contract-awarding. Concerns raised in regard to this issue primarily concern the fact that the minimum number of bidders is stipulated only for limited procedures for bid-collection and negotiation procedures. Decisions on tender annulment that refer to this legal ground were actually taken in procurements that did not imply organization of above-indicated types of procedures, which means that under 52 tender procedures from the last quarter in 2012 the contracting authorities have acted illegally when they indicated that the procedure in question has been annulled due to low competition. Namely, according to the law provisions in effect, one bid is sufficient for procurement contract-awarding organized as open procedure and bid-collection procedure. In the fourth quarter of 2012, decisions on tender annulment were adopted in three procurements organized as limited procedure, but in all cases the reason indicated for tender annulment implied that bidders offered prices and conditions for contract performance that are less favourable than the market prices and conditions. Not a single procurement organized in 2012 was organized as negotiation procedure (competitive dialogue).

Trend related to procedure annulment, per year

Period	Number of calls for bids announced	Number of decisions on procedure annulment	Share of annulled procedures
January – December 2009	6,869	1,372	19.97%
January – December 2010	7,091	1,554	21.92%
January – December 2011	7,800	1,656	21.23%
January – December 2012	11,726	2,833	24.16%

As shown in the table above, the trend on increased number of annulled procedure is significant, especially on annual level. Despite all indications for the need to reduce the num-

ber of annulled procedures, their share in 2012 accounts for 24.16% and is the highest share recorded in the last 4 years.

Recommendation: The trend on increased number of annulled procurement procedures imposes the need for limiting and precisely defining the possibilities for tender annulment stipulated in the Law on Public Procurement. CCC reaffirms its proposal for introduction of sanctions for the contracting authorities that have high share of tender annulments. Moreover, Article 169 of the LPP should be amended with a view to establish that in cases where the contracting authority has annulled the procedure on awarding a public procurement contract on the grounds of “unpredictable changes to the budget” and “changes related to the contracting authority’s procurement needs” it should be forbidden to re-organize the procurement in question in the same budget year. At the same time, having in mind the problems that are related to the procurement’s estimated value, before organizing the procurement procedure, contracting authorities should first conduct a market research/survey in order to be able to make a realistic estimation on the procurement’s value.

- o
In the fourth quarter of 2012, a total of 408 contracts were signed under the negotiation procedure without prior announcement of call for bids, in total value of more than 1.3 billion MKD, i.e., around 22 million EUR. On annual level, around 65 million EUR are spent on procurements organized under this type of procedure.

The number of contracts signed by means of direct negotiations without prior announcement of call for bids and the value of these contracts has increased in the fourth quarter of 2012. If in the previous quarters an average number of 250 contracts were signed by means of negotiations without prior announcement of call for bids, their number in the fourth quarter accounted for 408. A significant increase was noted in regard to the value of these contracts, i.e., the total value of these type of contracts signed in the fourth quarter of 2012 amounted to 22 million EUR and is by 116% higher compared to the total value recorded for the same period last year.

Value of contracts signed under negotiation procedures without prior announcement of call for bids

Period	Value of contracts (in million EUR)	Change
October - December 2009	5.0	/
October - December 2010	6.9	+38.0%
October - December 2011	10.1	+46.4%
October - December 2012	21.9	+116.8%

Such dramatic increase imposes the need for a detailed analysis of reasons behind the increased number of con-

tract signed under this non-transparent procedure, whose application is stipulated as an exception in LPP. Namely, LPP stipulates several cases in which this procedure can be organized and almost all of them were referred, more or less frequently, as grounds for organization of negotiation procedures without prior announcement of call for bids. The chart below provides an overview of the frequency of reference made to these legal grounds in the procurement procedures organized in this quarter.



The conclusion is inferred that one of the more frequently indicated reasons for organization of this type of procedures is the inability to schedule an e-auction due to low competition. Total of 81 contracts signed in the period October-December 2012 referred to this reason, and their total value amounts to around 9 million EUR. Often, and probably due to ignorance or fear, instead of signing the contract with the only company that submitted a bid, which was assessed acceptable and adequate, the contracting authorities decide to annul the procedure and initiate a negotiation procedure in hope it would result in lower prices from those indicated in the initial bids, be it in the minimum amount possible.

Be that as it may, there is an obvious link between the last several findings indicated in this monitoring report (resembling the principle of communicating vessels). Insufficient competition prevents organization of e-auctions which, in turn, is the reason behind procedure annulment and initiation of new procedure with direct negotiations without prior announcement of call for bids. One might even conclude that this option is becoming common for public procurements in the Republic of Macedonia. The origin of this unacceptable phenomenon

should be sought in the previous stages of the process, i.e., as early as the development of relevant tender documents. The manner in which rules are defined in the tender documents (terms and conditions for tender participation, deadlines, technical specifications) determines the outcome of the public procurement procedure. If these rules are defined in order to favour a certain company (only one company can comply with them), the contracting authority – relying on the possibilities stipulated in LPP – achieves its “desired” outcome in the following stages of the procedure and ultimately signs the public procurement contract with the favoured company.

It should be emphasized that high number contracts signed by means of direct negotiations (94 contracts), whose total value amounts to more than 5 million EUR, was pursued by referring to urgent need for the procurement in question caused by events and developments beyond the control of the contracting authority.

On annual level, the value of all contracts signed under negotiation procedure without prior announcement of call for bids reached a record high level in 2012.

Value of contracts signed under negotiation procedure without prior announcement of call for bids

Period	Value of contracts (in million EUR)	Change
January - December 2009	23.1	/
January - December 2010	26.4	+14.3%
January - December 2011	39.4	+49.2%
January - December 2012	64.7	+64.2%

As shown in the table above, the value of direct contracts signed in 2012 is around 65 million EUR and is by 25 million EUR higher than the relevant 2011 figure, and almost three times higher than the 2009 figure.

Recommendation: Poor competition, failure to organize e-auctions, increased number of annulled procedures and organization of negotiation procedures without prior announcement of call for bids are merely the consequences, whereas the reasons for their occurrence should be sought in the tender documents, especially in the pre-defined eligibility criteria for tender participation and technical specifications. However, BPP must immediately conduct an in-depth analysis that would confirm these conclusions, followed up by adequate measures aimed to eliminate or reduce the negative aspects affecting the public procurement process.

- ⦿ **Although “economically most favourable bid” is rarely defined as the bid-selection criterion, the contracting authorities frequently make mistakes or conscious manipulations when selecting the bid-evaluation elements. Irrelevant elements or elements**

that are conducive to manipulation on the part of the bidders are defined as selection criteria, including elements that are prone to subjective bid-evaluation on the part of contracting authorities.

The conclusion that contracting authorities most often use “lowest price” as the selection criterion for the most favourable offer is also valid for this monitoring quarter. The ratio of lowest price versus economically most favourable bid is 3:1 in this reporting period as well. In cases when “economically most favourable bid” is used as the selection criterion, the elements defined under it differ to a great extent, while some of them imply an erroneous approach and possibility for malpractices related to bids and bid-evaluation. The negative aspects noted in this regard are reconsidered further in this analysis by means of examining individual examples from the monitoring sample.

The procurement procedure concerning construction and craftsman works included two bid-evaluation elements (price and quality) with a ratio of 90:10, where the quality was allo-

cated rank-points on the basis of pre-defined formula, because the contracting authority referred to the warranty period as quality of works performed. The fact that a formula was developed on allocating ranking points for the quality element of the bid is positive, in particular because it eliminated subjective bid-evaluation. However, the negative aspects of this approach to bid-evaluation are more numerous. First, disputable is whether the ranking-points ratio would be conducive to selecting a bid of better quality (longer warranty period), because the price element is the dominant one in the total number of points. This means that the company that offers the lowest price can be certain of its selection as the most favourable bid, irrespective of the points allocated to the bid’s quality. Second, the question is raised whether the warranty period is the most adequate manner to rank bid’s quality, given that the procurement subject concerns construction and craftsman works, which predominantly rely on performance (labour input), compared to procurement of goods that are used and installed and that require warranty periods.

Under the procurement procedure for immunology serums, the price element was assigned 85 points, whereas the oth-

er 3 elements were assigned a total of 15 points (5 points each), which were awarded on the basis of samples submitted. The positive aspect is seen in the fact that the bid-evaluation process included a specific manner of allocating ranking-points to quality elements and that the samples were not requested pro-form, as is the case under many tender procedures, but were used for analysis and point allocation. However, the total number of points assigned to these elements is too small in order to guarantee that the company that offered serums of better quality is selected as the most favourable bid, notably because the price element was assigned significantly higher number of points.

Under the foodstuffs procurement procedures divided into lots, the quality element was assigned 20 points on the basis of: (1) submitted certificates, attest receipts and other documents related to quality control; (2) references on timely, efficient and quality delivery issues by other contracting authorities; and (3) list of deliveries performed in the last 3 years. This approach is erroneous due to the fact that the tender documents did not indicate the exact number of points assigned to a given number (quantity) of certificates presented,

i.e., the public procurement commission is allowed to make subjective assessments and points-allocation.

In the procurement procedure for air tickets, the “payment manner and deadline” element was assigned 50 points, which resulted in one bidder offering a payment deadline of 367 days! Payment deadline was also used as bid-evaluation element in other three procurement procedures from the monitoring sample and was assigned 20 points in two procedures and 30 points in one procedure. One of these procedures did not apply the standard and objective formula, but used a point-allocation formula developed by the contracting authority. This formula is not fully based on objectivity, as it enables several bidders to be allocated same number of points, although their respective payment deadlines (may) differ by up to 80 days. Previous monitoring reports repeatedly remarked and urged the contracting authorities to refrain from allocating points to the “payment deadline” element, in particular because the bidders offer unrealistic deadlines, which are often not complied with in practice, and therefore the ultimate outcome implies that the procurement was awarded to a company that did not submit the most favourable bid.

The procurement procedure related to interoperability included detailed and relevant sub-elements and points allocated to the quality element (30 points), which provides a good example for the manner in which quality should be evaluated and ranked.

Recommendation: Contracting authorities must follow and replicate the positive experiences of other contracting authorities that have selected appropriate bid-evaluation elements under the criterion “economically most favourable bid”, especially in terms of the manner in which points are allocated to the quality element. As part of its decisions, SCPPA emphasises the fact that it has annulled contracting authorities’ selection decisions because they did not define the manner in which they would evaluate and allocate points to the “quality” element, and therefore, the contracting authorities must be more careful. BPP should develop and publish a manual on good practices that would include examples from best practices worldwide and positive examples from the domestic public procurement system, especially related to defining adequate bid-evaluation elements for quality.

o **Established practices on requesting bank guarantees for the bids submitted continue and were noted under every third tender procedure from the monitoring sample.**

Introduction of the statement on the bidder’s serious intention for contract performance did not result in less frequent requirements for bank guarantees, in particular because they were requested in 35% of procedures from the monitoring sample and in most cases they were set in the law-stipulated upper threshold of 3% of the bid’s value (in average, bank guarantees were set at 2.79%). Unclear is contracting authorities’ purpose behind imposing additional financial burden on the companies in the form of bank guarantees, instead of using the statement on the bidder’s serious intention for contract performance. In that, it should be noted that the above-referred statement is a strong instrument whose activation implies negative reference for the company that has withdrawn from the bid submitted.

In this monitoring period, no changes were recorded in regard to frequent requirements related to bank guarantees on quality performance of the contract. On the contrary, there is a

modest trend of increased number of procedures in which this guarantee was requested (60% of procedures from the monitoring sample). Moreover, the average percentage requested under this guarantee was set at 8.58% of the contract's value. Under circumstances when many companies operate on the brink of liquidity and when state authorities postpone payment of already preformed contracts, the companies find provision of bank guarantees additional and unnecessary cost. Often, they calculate this cost in the price bided, which ultimately makes the procurement more expensive.

Recommendation: Indisputable is that the statement on the bidder's serious intention represents a good protection mechanism and an appropriate replacement for the bank guarantee, as it reduces administrative and financial burdens for the bidding companies. Therefore, the institutions must replace their requirements for bank guarantees with a statement on the bidder's serious intention for contract performance.

- **The number of tender documents published in electronic form is increasing, but half of those that can be obtained in hard copy still imply payment of relevant fees.**

The number of tender documents published in EPPS is increasing. The share of tender documents published in ESPP account for 60% of procedures from the monitoring sample. For the first time from the onset of the present monitoring process, a conclusion is reached that the number of contracting authorities that publish tender documents in electronic form is higher than the number of those who provide tender documents only in hardcopy.

However, the number of tender documents whose issuance implied payment of a fee still remains high. The share of these procedures in the monitoring sample is 22.5%. Nevertheless, having in mind that the fee is paid only if the documents are available in hardcopy, the actual share of these procedures is much higher and accounts for 56.25% of all tender documents that were exclusively issued in hardcopy. The average amount of tender document fees was 756 MKD, and the highest amount charged for issuance of tender documents did not exceed 1,500 MKD.

Recommendation: Without any exceptions, the contracting authorities should publish complete tender documents together with the call for bids, in that relieving the bidding

companies of additional financial and administrative costs. Next round of amendments to the Law on Public Procurements should include an obligation on publishing tender documents in electronic form. This would also guarantee certain financial compensation for the companies' obligation to pay for registration in EPPS.

- **In the second half of 2012, 14 companies were prohibited to participate in tender procedures for a given period of time, by means of issuing negative references. 12 companies were prohibited to participate in public procurements for a period of one year and 2 companies were prohibited to do so for two and five years, respectively.**

A total of 19 negative references were issued in the first 6 months from the date this instrument entered in effect (1 June – 31 December 2012). In that, one company was issued as many as 5 negative references, while another company was issued 2 consecutive negative references, which means that a total of 14 companies were sanctioned by being prohibited to participate in tender procedures for a period of

one year for one negative reference, and two and five years for companies issued more negative references. The most frequently indicated reason for issuing negative references reads: “the bidder did not sign the public procurement contract”, but a portion of them also included “the bidder did not submit a bank guarantee for quality performance of the contract, which the contracting authority anticipated in the relevant tender documents”. CCC indicated the negative aspects of this instrument as early as the instrument on issuing negative references was first introduced.

This raises the issue on whether the contracting authorities were given high discretionary rights in implementing these legal provisions, especially in the contract performance stage, which is prone to malpractices and abuses in order to retaliate against or eliminate other companies so that their favoured economic operators would have better chance at being awarded the contract. Concerns about risk of corruption are raised with the possibility that contracting authorities might not issue negative references to certain companies they favour, especially if the companies in question should be sanctioned pursuant to the law provisions in effect.

Bureau of Public Procurements must make a detailed analysis on the reasons behind companies' withdrawal from contract signing. Furthermore, BPP must analyse the reasons behind companies' inability to secure bank guarantees for quality performance of the contract. Is that yet another way in which the company indicates that it does not wish to sign the contract? Or it is a matter of objective circumstances that are beyond the company's control. It might be that the company, after receiving the notification that it has been selected as the most favourable bidder, tried to obtain the bank guarantee, but was unsuccessful in that because the bank did not want to issue the guarantee or it issues the guarantee under unfavourable terms and conditions. In such cases, even if the contracting authority demonstrates certain tolerance, ultimately it has to act in compliance with the law and issue a negative reference.

Recommendation: Having in mind that six months have passed from the introduction of negative references, BPP should conduct an analysis inquiring about the adequate application of the rules governing issuance of negative references for economic operators and whether certain malpractices or abuses were pursued on the part of contracting authorities in cases of negative references issued to date,

LIST OF 10 LARGEST PUBLIC PROCUREMENT CONTRACTS IN 2012

In 2012, the largest public procurement contract was signed by the state-owned company for electricity generation ELEM (Macedonian Power Plants) in the amount of 53.3 million EUR. The subject of this procurement included coal and inter-layer spoil excavation at the coal mine Brod – Gneotino, REK Bitola, with discontinued technology and in approximate quantity of 11,000,000 m³. In the negotiation procedure with prior announcement of call for bids, ELEM received four bids and signed the contract with the company for construction and services “Pelister” Bitola Ltd. The contract was signed in May 2012 in duration of 24 months.

10 largest public procurement contracts in 2012

Contracting authority	Contract's subject	Contractor	Value of the contract	
			in MKD	in EUR
ELEM	Coal excavation	Pelister Bitola	3.280.400.000	53.339.837
DGA	Construction works	Granit	1.214.198.092	19.743.058
ELEM	Inter-layer spoil excavation	Trans Met.	1.180.000.000	19.186.992
Ministry of Health	Insulin, glucagon, needles and blood-sugar measuring tapes and insulin pumps	Replek	901.058.835	14.651.363
DGA	Construction works	Beton Skopje	834.555.000	13.570.000
City of Skopje	Multi-storey car park	Beton Skopje	781.112.251	12.701.012
ELEM	Oil derivatives	Lukoil	767.357.304	12.477.354
DGA	Hygiene, maintenance, fire protection and typing services	Securicom	625.102.450	10.164.267
AEC	Metering equipment, assistance and maintenance	TCI Int. Freemont, USA	593.091.047	9.643.756
DGA	Construction works	Beton Skopje	572.017.215	9.301.093

The second largest public procurement contract in 2012, in the amount of approximately 20 million EUR, was signed by the Department on General Affairs at the Government of the Republic of Macedonia and concerned performance of construction works and craftsman works on an administrative building: State Institutions – Public Administration and Faculty of Drama Arts. The construction site is located in the downtown area, the small ring urban plan in the Municipality of Centar. The facility is assigned as building of first category. The construction area is 2,126 square meters, and the facility's total area is 19,134 square meters. The maximum allowed height up to the facility's capitol is 25 meters. In a limited procedure for bid-collection, the Government signed a 20-months contract with the construction company Granit JSC Skopje, which is one of the two bidders in the tender procedure.

In the amount of 19.2 million EUR, the contract signed in January 2012, placed the state company for electricity generation on the third position in the list of 10 largest public procurement contracts in 2012. In the negotiated procedure with prior announcement of call for bids related to spoil and coal excavation at the micro location – 3 in the mine Suvodol – REK Bitola, including coal transportation to TPP Bitola, with discontinued technology according to the additional mining project. ELEM

received 6 bids on this tender and signed the contract with Trans Met Ltd from Skopje in duration of 36 months. In the rationale offered for the decision to use negotiated procedure with prior announcement of calls for bids, ELEM referred to legal provisions according to which if the contracting authority did not receive any acceptable bids on a previously organized open procedure, the procedure had to be annulled.

Under an open procedure for procurement of insulin, glucagon, insulin needles and blood-sugar measuring tapes and insulin pumps, including supplies for the period August 2012 – August 2014, organized to meet the demand of the population in Macedonia, in September last year the Ministry of Health signed a 2-year contract with Replek JSC in the value of more than 14.6 million EUR which competed against seven other bidders.

On the fifth place according to the contract's value is the Department of General Affairs at the Government of the Republic of Macedonia, which signed a contract in the amount of more than 13.5 million EUR with the construction company Beton JSC from Skopje concerning construction and craftsman works for state institution buildings – public administration, located on Str. Macedonia no number in

Skopje, based on the Bill of Quantity and Project Design that were integral part of the tender documents. The Department of General Affairs organized an open procedure and was presented with three bids.

In November 2012, the City of Skopje signed a procurement contract with Beton JSC concerning the construction of a multi-storey car park on Str. Dame Gruev, in the value of 12.7 million EUR, which competed against two other bidders that submitted their respective bids as part of the limited procedure for bid-collection.

State-owned electricity generation company ELEM JSC, organized an open procurement procedure for light oil derivatives (Eurodiesel and Eurosuper 95 BS) and was presented with 4 individual bids, while the one-year contract was signed with the company for trade in oil derivatives and services, Lukoil Macedonia Ltd. Skopje, in the amount of 12.5 million EUR.

On the eighth position in this list of largest contacts signed is the contract in the value of 10 million EUR signed on 31 August 2012 between the Department of General Affairs at the Government and Securicom Multiservice International

Ltd from Skopje, which concerned services on hygiene maintenance of work premises and yards, running maintenance of facilities, security services and fire protection of facilities, typing services and operation of TT centrals in the state administration bodies. The company with which a three-year contract was signed (1.9.2012 - 1.9.2015) was the only bidder on the tender implemented as open procedure.

Last year, the Agency for Electronic Communications organized open procedure for procurement of sophisticated electronic metering equipment (integrated monitoring system for radio frequencies) and operative support, assistance and maintenance. The Agency was presented with three bids and signed the contract in duration of 52 months with TCI International from USA, in the amount of 9.6 million EUR.

At the bottom of the list on 10 largest contracts signed in 2012 is the contract between the Department of General Affairs at the Government and the construction company Beton JSC, which concerned performance of construction and craftsman works on underground car part in the small ring urban plan area in Skopje, with gross construction area of 21,770 square meters. Only two bids were submitted for this tender organized as limited procedure for bid-collection.

ANALYSIS OF PROCEDURES LED IN FRONT OF THE STATE COMMISSION ON PUBLIC PROCUREMENT APPEALS IN THE PERIOD JANUARY – DECEMBER 2012

- **The trend on decreased number of appeals lodged by the companies in front of the State Commission on Public Procurement continued in 2012 as well. In that, according to the analysis of decisions taken by SCPPA in 2012, almost every third appeal lodged was approved, which is also the highest share of approved appeals in the last four years.**

In the period January – December 2012, the State Commission on Public Procurement Appeals (SCPPA) was presented with 633 motions for appeal. Contrary to the increasing number of tender procedures organized in the Republic of Macedonia, the number of appeals lodged by the companies is characterized by continuous decrease. In 2009, SCPPA was presented with 960 appeals, in 2010 - 855 appeals, and in 2011 - 768 appeals.

Although some reasons behind the decreased number of appeals should be sought in the institutions' greater experience in implementing public procurements, in the opinion of the business community the actual reason for decreased number of appeals is the traditional distrust in the system institutions. Results from the 2012 survey conducted among 220 companies and inquiring about their experiences related to public procurements show that the two main reasons behind companies' reluctance to lodge an appeal include: distrust in the State Commission on Public Procurement Appeals (34.3%) and the high administrative fee imposed for motioning an appeal (32.9%). Smaller share of companies indicated that the reason for not appealing the contracting authority's decision is fear of possible elimination from future contracts (20.9%). 11.9% of companies indicated other reasons, such as: no need to appeal, failure to comply with the deadline for lodging an appeal, no ef-

fect from leading an appeal procedure and legal inability to appeal against certain activities (for example, response obtained to a question put forward).

According to the structure/type of decisions taken by SCP-PA in 2012, most numerous are the decisions taken on rejecting companies' appeals (37.44%).

Structure of decisions taken by SCPPA in 2012

Type of decision	Number of appeals	%
Withdrawing an appeal (procedure is cancelled)	31	4.90
Rejecting an appeal	237	37.44
Denying an appeal	119	18.80
Approving an appeal	212	33.49
Appeal approved by the contracting authority (procedure is discontinued)	34	5.37
Total	633	100

The share of appeals approved in 2012 (33.49%) is the highest share recorded in the last four years. Namely, in 2011 SCPPA approved 27.60% of all appeals lodged by the companies that participated in tender procedures; in 2010 this share was 31.81%, whereas in 2009, the share of approved appeals was 25.94%.

When approving the appeals, SCPPA takes decisions by means of which:

- it revokes the decision taken by the contracting authority and orders re-evaluation of bids; and
- it annuls the decision on selection of the most favourable bid and thereby annuls the procurement procedure.

112 of the total of 212 approved appeals concerned revoking of contracting authorities' selection decision and the case was returned for repeated bid-evaluation, while the remaining 100 decisions were taken on annulling the public procurement procedure organized by the contracting authority. This provides the conclusion that among approved appeals dominant are those by means of which SCPPA re-

vokes the contracting authority's decision on the selection of most favourable bid (52.83%), compared to 47.17% of all appeals approved that have led to complete annulment of the procurement procedure.

Most often, SCPPA adopts decisions on procedure annulment in cases where it has established serious violations of the law in the procedures on public procurement contract-awarding in particular related to the bid-evaluation process. SCPPA's decisions on approving economic operators' appeals and revoking the decision taken by the contracting authority usually include guidelines for the contracting authorities to eliminate the shortcomings when repeating the bid-evaluation process. More specifically, decisions on revoking the contracting authority's selection decision are adopted when it is clear that the repeated procedure would eliminate the shortfalls identified in the initial decision/process. A number of contracting authorities' selection decisions have been revoked also in cases when SCPPA acted *ex officio*, pursuant to Article 211 of LPP. Namely, Article 211 stipulates that SCPPA, as part of a procedure on legal protection, acts only within the limits of appeal allegations,

and takes ex officio actions in cases of serious violations as stipulated in Article 210 of the Law, such as, for example, violation of the bid-evaluation procedure.

SCPPA adopts decision on procedure annulment in cases of: serious violations of the public procurement procedure; when the factual situation has been erroneously and in-

completely established and when the substantive law has been erroneously applied.

Comparison of relevant data on annual level provides the conclusion that in 2012 the share of annulled procedures is among the highest shares recorded in the past four years, which is indicative of increasing serious violations of LPP.

Comparison of types of decisions taken, per year

Type of decision	2009		2010		2011		2012	
	Decisions No.	%	Decisions No.	%	Decisions No.	%	Decisions No.	%
Decision on revoking the contracting authority's selection decision	150	60.2	153	56.2	130	61.3	112	52.8
Decision on procedure annulment	99	39.8	119	43.8	82	38.7	100	47.2
Total	249	100	272	100	212	100	212	100

In the last several years, it has been noted that there is a continuous trend on decreasing number of SCPPA decisions to deny the appeals lodged by economic operators. Namely, in 2012 the share of appeals denied by SCPPA was 37.44%, in 2011 - 42.58% of all appeals lodged were denied, in 2010 their share was 42.46%, and in 2009 - 44.67%.

On the other hand, the share of denied appeals is marked by an increase and in 2012 it accounted for 18.80%, compared to 17.60% in 2011. This is an unfavourable trend, especially knowing that the appeals are most frequently denied as inadmissible or incomplete. Frequently, SCPPA denies appeals as inadmissible on the grounds of being lodged beyond the law-stipulated deadlines. This is indicative of the fact that some companies are still ignorant about the legislation and the rules referred to in Article 216 of the LPP, which stipulates that in cases of open procedures, the economic operators can lodge appeals within 8 days and in cases of bid-collection procedures they can lodge appeals within 3 days from the day the call for bids was announced, if they are dissatisfied with its contents or deem that tender documents are disputable. Moreover, new deadlines in

same duration are set for lodging appeals after the public opening of bids when the companies can lodge appeals against actions that have taken place in the course of opening of bids, or against the tender documents. Finally, the last deadline for lodging an appeal starts after the contracting authority has taken the decision on the selection of the most favourable bid or on procedure annulment.

As regards appeals denied on the ground of being incomplete, usually SCPPA denies the appeal due to the economic operator's failure to comply with the obligation set forth in Article 212, paragraph 2 of the LPP, which stipulates the payment of administrative fee for initiation of an appeal procedure the amount of which, depending on the value of the public procurement contract in question, is stipulated in Article 229 of the LPP.

As regards decisions on discontinuation/termination of the appeal procedure, whose share in 2012 accounted for 10.27%, part of decisions (conclusions) were based on the fact that following the appeal's submission the contracting authority has acknowledged that the appeal is partially or

fully grounded and pursuant to Article 221 of the LPP has taken a decision repealing the existing selection decision, a decision on annulling the procedure, or a decision by means of which it corrected the action, took the action indicated as omitted or conducted a new procedure.

A total of 9 motions were submitted to SCPAA whereby the contracting authorities requested continuation of the procurement procedure, which means moving to public procurement contract signing in spite of the fact that an appeal was lodged in front of SACPP, 7 of which were denied and 2 were rejected.

In terms of the appeals' contents, companies most often lodge appeals to contest tender procedures on the grounds of problems they have faced in relation to assessment of economic operators' eligibility to participate in the tender, indicating cases when the eligibility criteria were inadequately applied and were abused for the purpose of assessing a certain bid as unacceptable or for the purpose of favouring a certain bidder that does not fulfil the minimum requirements anticipated in the tender documents. Furthermore, companies lodge appeals based on violations of the Law in the bid-evaluation process and selection of the most favourable bid, indicating that certain omissions were made in point-allocation and ranking of bids. .

