ЈУЛИ - ДЕКЕМВРИ 2016

28 ИЗВЕШТАЈ

ОД МОНИТОРИНГОТ НА ЈАВНИТЕ НАБАВКИ ВО РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА

CIVICA MOBILITAS | Citizens for change!

Center for Civil Communications
Центар за граѓански комуникации

28

ИЗВЕШТАЈ ОД МОНИТОРИНГОТ НА ЈАВНИТЕ НАБАВКИ ВО РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА

ЈУЛИ-ДЕКЕМВРИ 2016

СКОПЈЕ, МАЈ 2017 ГОДИНА

Мониторинг на процесот на јавни набавки во РМ
28 извештај, јули-декември 2016

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)”2016”(047)

ДВАЕСЕТ и осми, 28 извештај од мониторингот на јавните набавки во Република Македонија : јули-декември 2016. - Скопје: Центар за граѓански комуникации, 2017. - 34, 34 стр. : табели ; 23 см
Насл. стр. на припечатениот текст: 28 report from monitoring of public procurements in the Republic of Macedonia: july-december 2016. - Обата текста меѓусебно печатени во спротивни насоки. - Текст на мак. и англ. јазик

ISBN 978-608-4709-60-2

а) Јавни набавки - Мониторинг - Македонија - 2016 - Извештаи

COBISS.MK-ID 103781642

Содржината на оваа публикација е единствена одговорност на Центарот за граѓански комуникации и на ниту еден начин не може да се смета дека ги одразува гледиштата на Цивика мобилитас, на Швајцарската агенција за развој и соработка (SDC) или на организациите што ја спроведуваат.

NIRAS SIPU МЦМС МАКЕДОНСКИ ЦЕНТАР ЗА МЕЃУНАРОДНА СОРАБОТКА

Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Swiss Agency for Development and Cooperation SDC

Цивика мобилитас е проект на Швајцарската агенција за развој и соработка (SDC), кој го спроведуваат NIRAS од Данска, Македонскиот центар за меѓународна соработка (МЦМС) и Шведскиот институт за јавна администрација (SIPU).

СОДРЖИНА:

5 КЛУЧНИ НАОДИ И ПРЕПОРАКИ

8 ЦЕЛИ И МЕТОДОЛОГИЈА

10 ДЕТАЛЕН ИЗВЕШТАЈ ОД МОНИТОРИНГОТ НА ЈАВНИТЕ НАБАВКИ

28 АНАЛИЗА НА ПОСТАПКИТЕ ПРЕД ДРЖАВНАТА КОМИСИЈА ЗА ЖАЛБИ ПО ЈАВНИТЕ НАБАВКИ ЗА ПЕРИОДОТ ЈАНУАРИ-ДЕКЕМВРИ 2016 ГОДИНА

КРАТЕНКИ:

БЈН	Биро за јавни набавки
ДКЖЈН	Државна комисија за жалби по јавните набавки
ДО	договорни органи
ЕО	економски оператори
ЕСЈН	Електронски систем за јавни набавки
ЕУ	Европска унија
ЗЈН	Закон за јавните набавки
ЦГК	Центар за граѓански комуникации

КЛУЧНИ НАОДИ И ПРЕПОРАКИ

- ВО 2016 ГОДИНА ДУРИ 23% ОД ТЕНДЕРИТЕ СЕ ЦЕЛОСНО ИЛИ ДЕЛУМНО ПОНИШТЕНИ, ШТО Е ЗА 3 ПРОЦЕНТНИ ПОЕНИ ПОВЕЌЕ ОД ПРЕТХОДНАТА ГОДИНА. МНОГУ ПОЧЕСТО СЕ ПОНИШТУВАНИ ПОГОЛЕМИТЕ ОТКОЛКУ ПОМАЛИТЕ ТЕНДЕРИ. ВО МОНИТОРИНГОТ СЕ ЕВИДЕНТИРАНИ НИЗА ПРИМЕРИ НА ПОНИШТУВАЊА НА ТЕНДЕРИТЕ КОИ МОЖАТ ДА СЕ ОЦЕНАТ КАКО ПРОБЛЕМАТИЧНИ.

ПРЕПОРАКА: ПОТРЕБНО Е ДА СЕ ВОВЕДЕ ОБВРСКА ЗА БЈН НА ГОДИШНО НИВО ДА ИЗГОТВУВА И ЈАВНО ДА ОБЈАВУВА АНАЛИЗА НА ПОНИШТЕНИТЕ ПОСТАПКИ СО НАВЕДУВАЊЕ НА ДОГОВОРНИТЕ ОРГАНИ КОИ ИМААТ НАЈГОЛЕМ БРОЈ НА ПОНИШТЕНИ ПОСТАПКИ.

- БИРОКРАТИЗАЦИЈАТА НА ПОСТАПКИТЕ ЗА ЈАВНИ НАБАВКИ СО БАРАЊАТА СОГЛАСНОСТ ОД СОВЕТОТ ЗА ЈАВНИ НАБАВКИ НЕ ГУБИ ЗНАЧИТЕЛНО ОД ИНТЕНЗИТЕТОТ. ВО 2016 ГОДИНА ДОГОВОРНИТЕ ОРГАНИ ДО СОВЕТОТ ЗА ЈАВНИ НАБАВКИ ВКУПНО ДОСТАВИЛЕ 16.067 БАРАЊА ЗА СОГЛАСНОСТ, ШТО ГИ ЧИНЕЛО ВКУПНО 1,8 МИЛИОНИ ЕВРА.

ПРЕПОРАКА: ПРИМЕНА НА ПРЕПОРАКИТЕ НА ЕВРОПСКАТА УНИЈА И НА СИГМА[1] ЗА ОЦЕНКА НА ПРИДОБИВКИТЕ ОД ПОСТОЕЊЕТО НА СОВЕТОТ ЗА ЈАВНИ НАБАВКИ, НЕГОВО УКИНУВАЊЕ И РЕАЛОЦИРАЊЕ НА АКТИВНОСТИТЕ ОД КОИШТО СЕ ОСТВАРЕНИ ПРИДОБИВКИТЕ КОН ДРУГИ ПОСТОЕЧКИ ИНСТИТУЦИИ.

РЕЧИСИ СЕКОЈ ТРЕТ ТЕНДЕР Е СО ЕДЕН ПОНУДУВАЧ. ВАКВАТА СОСТОЈБА ВО 2016 ГОДИНА Е ПОСЛЕДИЦА, ПРЕД СЀ, НА МАЛАТА КОНКУРЕНЦИЈА ЕВИДЕНТИРАНА ВО ПРВОТО ПОЛУГОДИЕ ОД МИНАТАТА ГОДИНА. ВО ВТОРОТО ПОЛУГОДИЕ Е ЗАБЕЛЕЖАН РАСТ, НО СЕПАК НЕДОВОЛЕН.

ПРЕПОРАКА: ДА СЕ ВОВЕДАТ НАДЗОР И КОНТРОЛА ВРЗ ЦЕЛИОТ ПРОЦЕС НА ЈАВНИТЕ НАБАВКИ ВО НАСОКА НА ПРЕВЕНЦИЈА И СПРЕЧУВАЊЕ НА НЕЗАКОНСКО ТРОШЕЊЕ НА ЈАВНИТЕ ПАРИ, СПРОВЕДУВАЊЕ НА ПОСТАПКИТЕ ЗА ЈАВНИ НАБАВКИ ВО СОГЛАСНОСТ СО ЗАКОНОТ ЗА ЈАВНИТЕ НАБАВКИ И РЕАЛИЗАЦИЈА НА ЈАВНИТЕ НАБАВКИ ВО СОГЛАСНОСТ СО ДОГОВОРИТЕ.

Е-АУКЦИЈА Е ОДРЖАНА САМО ВО 54,5% ОД МОНИТОРИРАНИТЕ ПОСТАПКИ. ИНСТИТУЦИИТЕ БРЗААТ СО ВОВЕДУВАЊЕТО НА ЕЛЕКТРОНСКИ ВОДЕНИТЕ ПОСТАПКИ. ВО 2016 ГОДИНА ДУРИ 48% ОД ПОСТАПКИТЕ БИЛЕ СПРОВЕДЕНИ СО ЦЕЛОСНО КОРИСТЕЊЕ НА ЕЛЕКТРОНСКИ СРЕДСТВА ПРЕКУ ЕЛЕКТРОНСКИОТ СИСТЕМ ЗА ЈАВНИ НАБАВКИ, СО ШТО Е НАДМИНАТ ЗАКОНСКИОТ МИНИМУМ ОД 30%.

ПРЕПОРАКА: БИРОТО ЗА ЈАВНИ НАБАВКИ ВО ПЕРИОДОТ 2017-2018 ГОДИНА ДА ОРГАНИЗИРА ЦИКЛУС БЕСПЛАТНИ ОБУКИ ЗА МИКРОПРЕТПРИЈАТИЈА НИЗ ЦЕЛАТА ЗЕМЈА, ЗАРАДИ НИВНО ОЛЕСНЕТО УЧЕСТВО НА ЗАДОЛЖИТЕЛНИТЕ Е-НАБАВКИ. УКИНУВАЊЕ НА ЦЕЛОСНАТА ЗАДОЛЖИТЕЛНОСТ НА Е-АУКЦИИТЕ И ПРОМЕНА ВО НАЧИНОТ НА КОЈШТО СЕ СПРОВЕДУВААТ.

[1] СИГМА е заедничка инцијатива на ОЕЦД и Европската Унија, која работи со земјите врз подобрување на системите на јавно управување и зголемување на капацитетите на јавната администрација.

ВО 2016 ГОДИНА СЕ СКЛУЧЕНИ 605 ДОГОВОРИ ЗА ЈАВНА НАБАВКА БЕЗ ОБЈАВУВАЊЕ ОГЛАС, ВО ВКУПНА ВРЕДНОСТ ОД 34,8 МИЛИОНИ ЕВРА. ВРЕДНОСТА НА ОВИЕ ДОГОВОРИ Е ЗА 20% ПОВИСОКА ОД 2015 ГОДИНА. НАЈГОЛЕМИОТ ДОГОВОР ЗА ЈАВНА НАБАВКА ПРЕКУ ОВАА НЕТРАНСПАРЕНТНА ПОСТАПКА ГО ИМА СКЛУЧЕНО АД ЕЛЕКТРАНИ НА МАКЕДОНИЈА ЗА ИСКОП НА ЈАГЛЕН И ЈАЛОВИНА ЗА ПЕ РУДНИЦИ, РЕК БИТОЛА, ВО ВРЕДНОСТ ОД ОКОЛУ 5,8 МИЛИОНИ ЕВРА.

ПРЕПОРАКА: ЗАКОНСКАТА ОБВРСКАТА ЗА ОДОБРУВАЊЕ НА ПРИМЕНАТА НА ОВАА ПОСТАПКА ТРЕБА ДА ОСТАНЕ НА СИЛА И ПО ЕВЕНТУАЛНОТО УКИНУВАЊЕ НА СОВЕТОТ ЗА ЈАВНИ НАБАВКИ. ПРИТОА, ПОТРЕБНО Е ДА СЕ ВОВЕДЕ И ОБВРСКА ЗА БИРОТО ЗА ЈАВНИ НАБАВКИ ДА ИЗГОТВУВА И ЈАВНО ДА ОБЈАВУВА, НАЈМАЛКУ НА ГОДИШНО НИВО, АНАЛИЗА НА СКЛУЧЕНИТЕ ДОГОВОРИ ПО ПАТ НА ПРЕГОВАРАЊЕ БЕЗ ОБЈАВУВАЊЕ ОГЛАС СО НАВЕДУВАЊЕ НА ЕКОНОМСКИТЕ ОПЕРАТОРИ СО КОИ СЕ СКЛУЧЕНИ ТАКВИТЕ ДОГОВОРИ.

ЗА 18.444 СПРОВЕДЕНИ ТЕНДЕРИ ВО 2016 ГОДИНА, ДОСТАВЕНИ СЕ 557 ЖАЛБИ ОД ФИРМИТЕ И 43 ОД ДОГОВОРНИТЕ ОРГАНИ ПРОТИВ РЕШЕНИЈА НА СОВЕТОТ ЗА ЈАВНИ НАБАВКИ. БРОЈОТ НА ЖАЛБИ УПАТУВА НА ИСКЛУЧИТЕЛНО МАЛ ПРОЦЕНТ НА ОБЖАЛЕНИ ПОСТАПКИ ЗА ЈАВНИТЕ НАБАВКИ ОД СТРАНА НА ФИРМИТЕ ОД САМО 3%.

ПРЕПОРАКА: ДА СЕ РАБОТИ ВРЗ ПОДИГНУВАЊЕ НА СВЕСТА НА БИЗНИС-СЕКТОРОТ ВО НАСОКА НА ПОГОЛЕМА ПРИМЕНА НА ПРАВНАТА ЗАШТИТА ВО ЈАВНИТЕ НАБАВКИ.

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, којшто 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.

Мониторингот на јавни набавки од ноември 2008 година до јуни 2014 година се спроведуваше врз основа на примерок на постапки за јавни набавки на квартално ниво, а од втората половина на 2014 година се прави на шестмесечен период, врз основа на следење на примерок од 60 случајно избрани постапки за јавни набавки. Мониторингот започнува од објавите на повиците во „Службен

весник“ и на Електронскиот систем за јавни набавки (ЕСЈН), преку присуство на мониторите 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. Дел од параметрите во мониторингот (број, удел и структура на поништени постапки, вредност на склучени договори за јавни набавки преку одредени видови на постапки и сл.) се следат преку обработка на сите податоци доставени до ЕСЈН.

Анализата во овој извештај е направена врз основа на мониторинг на избран примерок од 60 постапки на договорни органи на централно ниво, чиешто јавно отворање на понудите се одвиваше во периодот јули-декември 2016 година. Дополнително, во овој извештај е поместена и анализа на постапките пред Државната комисија за жалби по јавните набавки за периодот јануари-декември 2016 година, како и компаративна анализа за примената на „најниската цена“ како критериум за избор на најповолна понуда.

ДЕТАЛЕН ИЗВЕШТАЈ ОД МОНИТОРИНГОТ НА ЈАВНИТЕ НАБАВКИ

ВО 2016 ГОДИНА ДУРИ 23% ОД ТЕНДЕРИТЕ СЕ ЦЕЛОСНО ИЛИ ДЕЛУМНО ПОНИШТЕНИ. ШТО Е ЗА 3 ПРОЦЕНТНИ ПОЕНИ ПОВЕЌЕ ОД ПРЕТХОДНАТА ГОДИНА. МНОГУ ПОЧЕСТО СЕ ПОНИШТУВАНИ ПОГОЛЕМИТЕ ОТКОЛКУ ПОМАЛИТЕ ТЕНДЕРИ. ВО МОНИТОРИНГОТ СЕ ЕВИДЕНТИРАНИ НИЗА ПРИМЕРИ НА ПОНИШТУВАЊА НА ТЕНДЕРИТЕ КОИШТО МОЖАТ ДА СЕ ОЦЕНАТ КАКО ПРОБЛЕМАТИЧНИ.

Уделот на поништување на постапките од 23% на годишно ниво во 2016 година е највисок во периодот 2013-2016 година. По полугодија, уделот на поништени постапки изнесувал 23% во првото и 24% во второто полугодие.

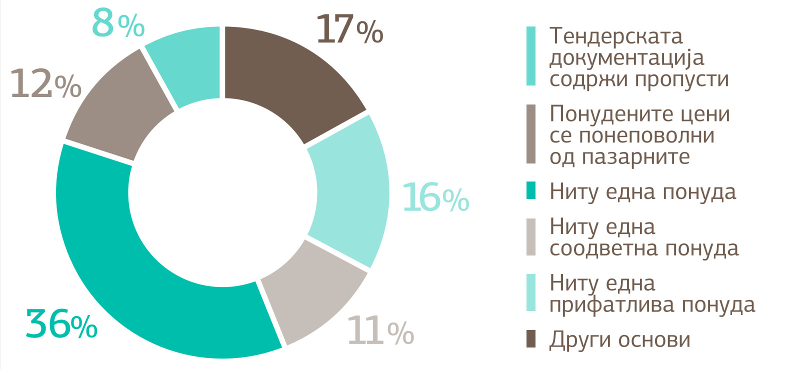
Поништување на постапките по години

Година	Број на објавени огласи	Број на одлуки за поништување на постапките	Удел на поништени постапки
2013	18.787	3.478	19%
2014	15.746	3.625	23%
2015	18.469	3.673	20%
2016	**18.444**	**4.230**	**23%**

Притоа, загрижувачки е што уделот на поништувањата на тендерите во 2016 година расте како што расте нивната вредност. Оттука, во набавките со вредност до 5.000 евра, уделот на поништени постапки изнесува 13%, во набавките од 5.000 до 20.000 евра – од вкупно објавените поништени се 29%, додека, пак, во големите тендери над 20.000 евра за кои се применува отворена постапка, уделот на поништени постапки е дури 32%. Произлегува дека многу почесто се поништуваат поголемите отколку помалите тендери.

Гледано од аспект на причините за неуспехот на тендерите да завршат со склучување договор, произлегува дека на секој трет поништен тендер не била доставена ниту една понуда (36%). Следна најприсутна причина е дека не е доставена ниту една прифатлива понуда, што значи дека добиените понуди не биле во согласност со барањата во тендерската документација (16%). Во 12% од поништените тендери било оценето дека понудените цени и услови се понеповолни од пазарните (12%).

Структура на причините за поништувањето на постапките во 2016 година*



**Структурата на причините за поништување на постапките за јавни набавки е направена врз основа на известувањата за поништување на постапките доставени до ЕСЈН за тендери спроведени во 2016 година*

Во мониторираниот примерок во второто полугодие евидентирани се неколку случаи на поништувања кои можат да се оценат како спорни.

Еден од нив е тендерот спроведен од државна компанија за набавка на 639 столици, деллив во три делови (89 столови на вртење со потпирки за раце, 200 столови на вртење и 350 статични столови). На тендерот се добиени 5 понуди.

Комисијата за јавната набавка ја поништи оваа постапка заклучувајќи дека врз основа на приложените технички понуди кои се добиени од пет фирми, понудите на сите пет понудувачи не се во согласност со дефинираните технички карактеристики на предметот на договорот, односно дека од доставените документи не може да се утврди дали понудените производи ги имаат сите технички карактеристики што се бараат во техничката спецификација. Притоа, комисијата за јавни набавки е составена од 3 члена, со тоа што во извештајот за спроведената постапка претседателот на комисијата дал забелешка на предлогот за поништување – сметајќи дека сите понудувачи доставиле каталози, односно слики на предметот на набавката, со наведување на типот на понудениот производ.

Ваквиот став на претседателот на комисијата е оправдан ако се има предвид дека од понудувачите се барале каталози од кои ќе се утврди дали понудените столови одговараат на побараните. Оттука, повеќе од јасно е дека понудувачите постапиле во согласност со барањата од тендерската документација, која претходно била усогласена и со Советот за јавни набавки, каде што била доставувана дури трипати во период од 2 месеци. Сомнежот за мотивите за поништување на тендерот произлегуваат и од сознанието дека договорниот орган и во следниот тендер за набавка на столови, огласен по поништувањето на овој којшто беше предмет на мониторинг, повторно побарал од понудувачите да достават каталози.

Воедно, во овој тендер е спорно и тоа што во тендерската документација е наведено: „за времетраење на гарантниот рок потребно е да се обезбеди сервис за вртливите работни столици. Доколку при сервисирањето се утврди потреба од замена на дел кој не подлежи на гаранција, истиот ќе се наплати според ценовникот, што економскиот оператор е должен да го достави за сите делови од работните столици кои не подлежат на гаранција, како прилог на понудата. Во цената на деловите да е вкалкулирана монтажата.“ Со оглед на тоа што критериум за избор на најповолна понуда е најниска цена на столовите, нејасно е што ќе правела комисијата со овие податоци за цени на резервни делови кога, без оглед на нивната висина, тие не можеле да бидат вклучени во евалуацијата.

Следниот пример се однесува на мониторирана постапка за јавна набавка на здравствено осигурување на економски промотори. Добиени се две понуди, при што и за двете е оценето дека имаат формални недостатоци. Притоа, на двата понудувачи им е оспорено овластувањето издадено од одговорно лице со кое се овластува друго лице за потпишување на

документацијата, затоа што е доставено во копија. Нејасно е зошто за договорниот орган биле неприфатливи копиите и зошто, ако се сомневал во нивната веродостојност, не побарал дополнително да му се достават овластувањата во оригинал. Дополнително на еден од понудувачите му е оспорена и доставената „изјава за независна понуда“ затоа што му била потпишана од две други лица, покрај одговорното лице. Со оглед на тоа што станува збор за акционерско друштво, не е исклучено да станува збор за врзани потписи, но очигледно е дека договорниот орган не побарал објаснување зошто на изјавата се потпишале три лица и дали првиот потпис можеби ќе бил невалиден без потписите на другите две лица.

Следниот пример на поништен тендер којшто бил предмет на мониторинг во второто полугодие од 2016 година се однесува на изградба на водоснабдителен систем на општина Желино-III фаза, потисен цевковод, дел на доводен цевковод, доводен цевковод за с. Желино и резервоар. Оценето е дека тендерската документација содржи битни пропусти или недостатоци само 30 минути пред крајниот рок за доставување на понудите. Она што е дополнително спорно од увидот во документацијата е што во одлуката за поништување на постапката нема подетално образложение за тоа какви пропусти се констатирани во тендерската документација, освен што е цитиран законскиот основ за поништување на тендерот: оцени дека тендерската документација содржи битни пропусти или недостатоци, до моментот на отворање на понудите (ЗЈН, чл.169 став 1 алинеја 7).

Истото може да се каже и за набавка на автобуси за меѓуградски автобуски превоз. Притоа, во овој случај документацијата побарана за овој тендер не беше доставена, и покрај законската обврска. Оттука, не се располага со подетални информации дали во одлуката се дадени подетални објаснувања за битните пропусти констатирани во тендерската документација, наведени во известувањето за поништување на постапка доставено до Електронскиот систем за јавни набавки.

Во мониторираниот примерок евидентиран е и случај на набавка на медицински средства од 7 дела, која е целосно поништена како последица на тоа што за 6 дела не е добиена ниту една понуда, а за 1 дел за којшто е добиена понуда комисијата за јавна набавка оценила дека понудените цени биле повисоки од реалните на пазарот.

Во мониторираниот примерок поништен е и тендер за изработка, инсталација и имплементација на целосно функционално софтверско решение за интегриран информациски систем за потребите на државна агенција. Преку жалба доставена од една заинтересирана компанија која се однесуваше на поставени дискриминаторски критериуми за утврдување на способноста на понудувачите, Државна комисија за жалби по јавни набавки по службена должност ја поништи оваа постапка констатирајќи дека договорниот орган, во согласност со ЗЈН, требало, а не побарал согласност од Советот. Имено, договорниот орган направил истражување

на пазарот за поставените критериуми и има добиени одговори од 12 економски оператори, од кои 5 од Македонија. Но, според член 36а став 2, договорниот орган за отворена постапка морал да има најмалку 6 економски оператори на пазарот на РМ кои ги исполнуваат критериумите за утврдување способност. Овој пример на поништување упатува на заклучокот дека институциите сè уште не ги познаваат обврските од Законот во однос на случаите во кои е задолжително да се бара согласност од Советот за јавни набавки.

ПРЕПОРАКА: **ПОТРЕБНО Е ДА СЕ ВОВЕДЕ ОБВРСКА ЗА БИРОТО ЗА ЈАВНИ НАБАВКИ НА ГОДИШНО НИВО ДА ИЗГОТВУВА И ЈАВНО ДА ОБЈАВУВА АНАЛИЗА НА ПОНИШТЕНИТЕ ПОСТАПКИ, СО НАВЕДУВАЊЕ НА ДОГОВОРНИТЕ ОРГАНИ КОИ ИМААТ НАЈГОЛЕМ БРОЈ НА ПОНИШТЕНИ ПОСТАПКИ. НАОДИТЕ ОД ОВИЕ АНАЛИЗИ ПОТОА БИ СЕ ИСКОРИСТИЛЕ ЗА ПРЕЗЕМАЊЕ КОНКРЕТНИ МЕРКИ ОД СТРАНА НА БИРОТО ЗА ЈАВНИ НАБАВКИ, КАКО И ЗА ПОДОБРУВАЊЕ НА СИСТЕМСКИТЕ РЕШЕНИЈА ВО ЈАВНИТЕ НАБАВКИ.**

БИРОКРАТИЗАЦИЈАТА НА ПОСТАПКИТЕ ЗА ЈАВНИ НАБАВКИ СО БАРАЊА НА СОГЛАСНОСТИ ОД СОВЕТОТ ЗА ЈАВНИ НАБАВКИ НЕ ГУБИ ЗНАЧИТЕЛНО ОД ИНТЕНЗИТЕТОТ. ВО 2016 ГОДИНА ДОГОВОРНИТЕ ОРГАНИ ДО СОВЕТОТ ЗА ЈАВНИ НАБАВКИ ВКУПНО ДОСТАВИЛЕ 16.067 БАРАЊА ЗА СОГЛАСНОСТИ, ШТО ГИ ЧИНЕЛО ВКУПНО **1,8 МИЛИОНИ ЕВРА.**

Воведувањето стандардни тендерски документации и технички спецификации за девет производи[2], за чие користење не треба да се бара согласност од Советот за јавни набавки, не го намалија бирократскиот притисок врз договорните органи. Бројот на барањата за согласност доставени до Советот за јавни набавки, иако бележи одредено намалување, и натаму е исклучително висок. Во второто полугодие од 2016 година до Советот се доставени 7.707 барања за согласности, што е за само 653 помалку отколку во првото полугодие. Договорните органи вкупно во 2016 година до Советот доставиле 16.067 барања за согласности, што ги чинело 1,8 милиони евра. Советот не ги достави побараните податоци за законскиот основ за побараните согласности, ниту, пак, податокот за бројот на тендери за кои се однесуваат побараните согласности. Но, врз основа на мониторираниот примерок може да се заклучи

[2] Службен весник бр.79, 19 април 2016 година

дека побараните согласности се однесуваат на значително помал број на тендери, бидејќи најчесто согласностите се одобрувани од втор или од трет пат. Притоа, постојат случаи, како што е мониторираниот тендер за набавка на месо и производи од месо, каде што се поднесени дури 6 барања за согласност, и тоа 3 за техничката спецификација и 3 за критериумите за утврдување на способноста на понудувачите.

Доставени барања за согласност до Советот за јавни набавки во 2016 година

Период	Број на огласи за јавни набавки	Број на побарани согласности	Вредност на трошоците платени на Советот за јавни набавки (во евра)
јануари-јуни 2016	9.220	8.360	877.595
јули-декември 2016	9.224	7.707	928.354
Вкупно 2016	**18.444**	**16.067**	**1.805.949**

Гледано во однос на 2015 година, бројот на побарани согласности е намален за 17,5%.

Доставени барања за согласност до Советот за јавни набавки во 2016 во однос на 2015 година

Период	Број на огласи за јавни набавки	Број на побарани согласности	Вредност на трошоците платени на Советот за јавни набавки (во евра)
2015	18.469	19.475	2.200.788
2016	18.444	16.067	1.805.949
Промена	**-0,14%**	**-17,50%**	**-17,94%**

Во однос на донесените решенија, Советот во второто полугодие одлучил за 7.660 барања и соодносот меѓу позитивно одлучените и дадените негативни мислења изнесува 46% : 54%. Конкретно, за 3.544 барања Советот дал согласност, а за 4.116 барања не е дадена согласност. Во споредба со првото полугодие од 2016 година, во пораст е уделот на дадените негативни мислења. Гледано на годишно ниво, Советот вкупно донел 15.670 решенија, од кои соодносот меѓу позитивно одлучените и дадените негативни мислења изнесува 48% : 52%.

Структура на изразените мислења на Советот за јавни набавки

Период	Број на дадени согласности	Број на негативни мислења
јануари-јуни 2016	3.976	4.034
јули-декември 2016	3.544	4.116
Вкупно 2016	**7.520**	**8.150**

Гледано на годишно ниво, Советот за јавни набавки почесто донесувал негативни мислења во 2016 година отколку во 2015 година (соодносот на дадени согласности и негативните мислења изнесувал 50% : 50%), што е крајно неочекувано ако се има предвид дека договорните органи во меѓувреме, односно од формирањето на Советот во мај 2014 година, веќе имаат одредено искуство околу самата процедура и елементите кои според барањата на експертите што ги ангажира Советот треба да се применуваат во тендерските документации и спецификации.

Структура на изразените мислења на Советот за јавни набавки

Период	Број на дадени согласности	Број на негативни мислења
2015	9.795	9.680
2016	7.520	8.150

Стручните лица кои ги ангажира Советот за јавни набавки, иако во одредени тендери навлегуваат премногу детално во описите на производите кои се предмет на набавка, сепак не забележуваат значајни ограничувачки фактори за понудувачите, што во суштина е и целта на побараната согласност од Советот за јавни набавки. Имено, во набавка на мебел и опрема за административна зграда со проценета вредност од 500.000 евра без ДДВ, од фирмите е побарано во прилог на понудата со цените и техничката спецификација за секој вид на мебел да доставаат и сертификат/тест-извештај од лабораторија за докажување на карактеристиките дефинирани во техничката спецификација. Со оглед на тоа што листата е составена од 85 видови производи (работни бироа, комоди, плакари, маси, фотелји, кујна, разни видови на столови и др.), во согласност со оценките на еден од понудувачите, за учество на тендеров ќе им биле потребни неколку десетици сертификати од Лабораторија за тестирање на мебел при Факултетот за дизајн и технологии на мебел и ентериер - Скопје, кои чинат и по 500 евра.

За да се обезбедат сертификати (EN 527) за сите побарани видови на производи, понудувачите требало да потрошат значајна сума пари. Оттука, прашањето е која е економската оправданост да се бара тестирање (EN 527) на мебелот што треба да се изработува специјално по димензии и карактеристики за потребите на добавувачот. Секако дека е оправдано да се бара гаранција за квалитетот од овластена институција, но од носителот на набавката при испораката на мебелот, а не да се бара нивно исполнување однапред, од сите понудувачи. Барањето да се доставаат сертификати заедно со понудите е логично само за стандардизиран мебел, а не за специјализиран мебел. За последиците од поставувањето вакви дискриминаторски и ограничувачки услови најдобро говори податокот дека за набавката на мебел биле доставени 3 понуди, од кои две биле отфрлени токму како резултат на неусогласеност со техничката спецификација и доставените сертификати. Договорот е склучен со фирмата која ја доставила единствената прифатлива понуда, без намалување на првично понудената цена. Договорот е склучен во вредност од 650.000 евра со вклучен ДДВ.

Советот за јавни набавки продолжува со практиката за мериторно одлучување. Во мониторираната набавка на услуга за одржување и надградба на софтверското решение за централизиран ИТ систем и веб-портал на здравствена институција вреден над 300.000 евра, Советот за јавни набавки дал согласност за поставените критериуми за утврдување на способноста на понудувачите иако две од трите ангажирани стручни лица оцениле дека дел од критериумите се дискриминаторски и фаворизирачки. Согласноста е добиена по второ поднесено барање до Советот. На тендерот е доставена само една понуда, и тоа од истата фирма која претходно и го изготвувала софтверското решение. Со оглед на тоа што станува збор за исклучително висока вредност на договор за одржување и надградба на софтверско решение, оваа постапка секако може да се земе и како аргумент дека е неопходно во иднина софтверските решенија да се набавуваат заедно со услугата за нивно одржување и надградба. На овој начин уште од самиот почеток ќе се знае вкупната цена на чинење на софтверското решение и ќе се избегне ризикот во подоцнежните фази да се склучува договор со истата фирма за негово одржување и надградба, но со цени кои не се постигнати низ конкурентен процес.

Во мониторингот на јавните набавки забележани се и низа тендери за кои е добиена согласност од Советот за јавни набавки, а сепак изостанала конкуренцијата. На пример, во набавка на теренски возила, каде што е добиена согласност од Советот за јавни набавки во однос на техничката спецификација дури од третпат, доставена е само една понуда. Ист број понуди е евидентиран и во набавка на имунолошки тестови, калибратори, контроли и потрошен материјал со отстапување на имунолошки анализатор на бесплатно користење.

ПРЕПОРАКА: ПРИМЕНА НА ПРЕПОРАКИТЕ НА ЕВРОПСКАТА УНИЈА И НА СИГМА[3] ЗА ОЦЕНКА НА ПРИДОБИВКИТЕ ОД ПОСТОЕЊЕТО НА СОВЕТОТ ЗА ЈАВНИ НАБАВКИ, НЕГОВО УКИНУВАЊЕ И РЕАЛОЦИРАЊЕ НА АКТИВНОСТИТЕ ОД КОИШТО СЕ ОСТВАРЕНИ ПРИДОБИВКИТЕ КОН ДРУГИ ПОСТОЕЧКИ ИНСТИТУЦИИ. ЦЕЛТА Е СИСТЕМОТ НА ЈАВНИ НАБАВКИ ДА СЕ ОСЛОБОДИ ОД НЕЕФИКАСЕН И СКАП БИРОКРАТСКИ МЕХАНИЗАМ КОЈШТО НАМЕТНУВА ОБВРСКА ЗА ОБЕЗБЕДУВАЊЕ ПРЕТХОДНА СОГЛАСНОСТ ОД СОВЕТОТ ЗА НИЗА ПРАВНИ ОСНОВИ УТВРДЕНИ ВО ЗАКОНОТ, ДОКОЛКУ НЕ СЕ ДОКАЖЕ ПОСТОЕЊЕ КОНКУРЕНЦИЈА НА ПАЗАРОТ.

РЕЧИСИ СЕКОЈ ТРЕТ ТЕНДЕР Е СО ЕДЕН ПОНУДУВАЧ. ВАКВАТА СОСТОЈБА ВО 2016 ГОДИНА Е ПОСЛЕДИЦА, ПРЕД СЀ, НА МАЛАТА КОНКУРЕНЦИЈА ЕВИДЕНТИРАНА ВО ПРВОТО ПОЛУГОДИЕ ОД МИНАТАТА ГОДИНА. ВО ВТОРОТО ПОЛУГОДИЕ Е ЗАБЕЛЕЖАН РАСТ, НО СЕПАК НЕДОВОЛЕН.

Уделот на тендери на кои е евидентирано задоволително ниво на 3 и повеќе учесници во второто полугодие од 2016 година изнесува 58%, наспроти 37% во првото полугодие, додека, пак, на 4% од мониторираните тендери не била доставена ниту една понуда, додека на 22% учествувал по само еден понудувач.

Како што може да се види од следниот табеларен приказ, состојбата во второто полугодие на 2016 година упатува и на подобрување во однос на истите периоди во 2014 и 2015 година.

Конкуренција на тендерите на полугодишно ниво*

Период	Ниту еден учесник	1 учесник	2 учесници	3 и повеќе учесници
јули - декември 2014	2%	30%	20%	48%
јули - декември 2015	2%	26%	20%	52%
јули - декември 2016	4%	22%	16%	58%

*Пресметките се направени врз основа на мониторираните примероци.

[3] СИГМА е заедничка инцијатива на ОЕЦД и Европската Унија, која работи со земјите врз подобрување на системите на јавно управување и зголемување на капацитетите на јавната администрација.

Сепак, и покрај подобрувањата во второто полугодие од 2016 година, гледано на годишно ниво, уделот на тендери на коишто имало задоволително ниво на конкуренција (3 и повеќе учесници) е евидентиран кај само 48% од мониторираните тендери. Додека, пак, уделот на тендери со само една понуда е на највисоко ниво од 2014 година и изнесува дури 31%.

Конкуренција на тендерите на годишно ниво*

Период	Ниту еден учесник	1 учесник	2 учесници	3 и повеќе учесници
јануари-декември 2014	3%	29%	15%	52%
јануари-декември 2015	3%	26%	20%	51%
јануари-декември 2016	4%	31%	17%	48%

*Пресметките се направени врз основа на мониторирани примероци

Притоа, во согласност со наодите од мониторингот (конкуренцијата се пресметува врз основа на податоци обезбедени преку присуство на јавни отворања на понудите), може да се оцени дека ниското ниво на конкуренција дополнително се влошува низ понатамошниот тек на постапката, односно со исклучување на понудувачите од евалуацијата.

Дополнително е загрижувачки податокот дека дури и во оние тендери каде што се евидентирани поголем број понудувачи, повторно се избира фирма со која институцијата имала договори за ист вид на јавни набавки и во претходните години. Малиот број понуди во постапките за јавни набавки, склучувањето договори за јавни набавки со исти добавувачи со години, како и високата концентрација на голема вредност на јавните набавки кај помал број компании се дел од индикаторите за постоење корупција во јавните набавки. Оттука, се чини дека е неопходно преземање системски мерки за надминување на проблемите на растечката недоверба на понудувачите во системот на јавни набавки.

ПРЕПОРАКА: ДА СЕ ВОВЕДАТ НАДЗОР И КОНТРОЛА ВРЗ ЦЕЛИОТ ПРОЦЕС НА ЈАВНИ НАБАВКИ ВО НАСОКА НА ПРЕВЕНЦИЈА И СПРЕЧУВАЊЕ НА НЕЗАКОНСКО ТРОШЕЊЕ НА ЈАВНИТЕ ПАРИ, СПРОВЕДУВАЊЕ НА ПОСТАПКИТЕ ЗА ЈАВНИ НАБАВКИ ВО СОГЛАСНОСТ СО ЗАКОНОТ ЗА ЈАВНИТЕ НАБАВКИ И РЕАЛИЗАЦИЈА НА ЈАВНИТЕ НАБАВКИ ВО СОГЛАСНОСТ СО ДОГОВОРИТЕ.

НАДЗОРОТ И КОНТРОЛАТА ТРЕБА ДА МУ СЕ ДОВЕРАТ НА БИРОТО ЗА ЈАВНИ НАБАВКИ, СО ПРОШИРУВАЊЕ НА НЕГОВИТЕ НАДЛЕЖНОСТИ. ПОТРЕБНО Е ДА СЕ ФОРМИРА ОРГАНИЗАЦИСКА ЕДИНИЦА ЗА НАДЗОР И КОНТРОЛА КОЈА ЌЕ ГИ ИМА СЛЕДНИТЕ ИНГЕРЕНЦИИ:

- ДА ГИ КОНТРОЛИРА ТЕКОВНИТЕ ПОСТАПКИ ЗА ЈАВНИ НАБАВКИ И РЕАЛИЗАЦИЈАТА НА ДОГОВОРИТЕ ЗА ЈАВНИ НАБАВКИ ВРЗ ОСНОВА НА СИСТЕМ НА АНАЛИЗА НА РИЗИКОТ, ПО СОПСТВЕНА ИНИЦИЈАТИВА ИЛИ ПО ДОБИВАЊЕ ИНФОРМАЦИИ;
- ЗА КОНСТАТИРАНИТЕ НЕПРАВИЛНОСТИ ДА ДОСТАВУВА РЕШЕНИЕ ЗА НИВНО ОТСТРАНУВАЊЕ И ДОКОЛКУ ДОГОВОРНИОТ ОРГАН НЕ ГИ ОТСТРАНИ, ДА СЕ ПОДНЕСЕ БАРАЊЕ ЗА ПОВЕДУВАЊЕ ПРЕКРШОЧНА ПОСТАПКА ПРЕД НАДЛЕЖЕН ОРГАН;
- ДА ГО ИЗВЕСТИ НАДЛЕЖНОТО ОБВИНИТЕЛСТВО ДОКОЛКУ ПОСТОИ ОСНОВАНО СОМНЕВАЊЕ ЗА ПОСТОЕЊЕ НА КРИВИЧНО ДЕЛО.

ЗА КОНСТАТИРАНИТЕ СИСТЕМСКИ ПРОБЛЕМИ, БИРОТО ЗА ЈАВНИ НАБАВКИ ТРЕБА ДА ДОСТАВУВА ИЗВЕШТАИ ДО ВЛАДАТА НА РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА И НИВ ЈАВНО ДА ГИ ОБЈАВУВА.

ВО НАСОКА НА ДЕФИНИРАЊЕ НА ПРЕДМЕТОТ И ОПФАТОТ НА НАДЗОРОТ И НАЧИНОТ НА НЕГОВОТО СПРОВЕДУВАЊЕ, ПОТРЕБНО Е ДА СЕ ИЗГОТВИ ПОДЗАКОНСКИ АКТ.

СО ВОВЕДУВАЊЕТО НА НАДЗОРОТ И КОНТРОЛАТА ВО ЈАВНИТЕ НАБАВКИ ЌЕ СЕ ОБЕЗБЕДИ УСОГЛАСЕНОСТ НА ЗЈН СО ЧЛЕНОТ 83 ОД ДИРЕКТИВАТА ЗА ЈАВНИ НАБАВКИ НА ЕУ, КОЈА ПРЕДВИДУВА СЛЕДЕЊЕ НА ПРИМЕНАТА НА ПРАВИЛАТА ЗА ЈАВНИ НАБАВКИ.

- Е-АУКЦИЈА Е ОДРЖАНА САМО ВО 54,5% ОД МОНИТОРИРАНИТЕ ПОСТАПКИ. ИНСТИТУЦИИТЕ БРЗААТ СО ВОВЕДУВАЊЕТО НА ЕЛЕКТРОНСКИ ВОДЕНИТЕ ПОСТАПКИ. ВО 2016 ГОДИНА ДУРИ 48% ОД ПОСТАПКИТЕ БИЛЕ СПРОВЕДЕНИ СО ЦЕЛОСНО КОРИСТЕЊЕ НА ЕЛЕКТРОНСКИ СРЕДСТВА ПРЕКУ ЕЛЕКТРОНСКИОТ СИСТЕМ ЗА ЈАВНИ НАБАВКИ, СО ШТО Е НАДМИНАТ ЗАКОНСКИОТ МИНИУМ ОД 30%.

Малата конкуренција во тендерите се одразува неповолно и врз одржувањето на електронските аукции. Во второто полугодие од 2016 година е-аукцијата била одржана во 58,6% од мониторираните тендери, наспроти 50,4% од првото полугодие. На годишно ниво, како последица на малата конкуренција, но и на исклучувањето фирми кои доставиле понуди, е-аукцијата иако била планирана, не се одржала во 45,5% од мониторираните тендери. Ризикот од големиот удел на постапки каде што не се одржала е-аукција е во непишаното правило – фирмите, во очекување на планираните е-аукции, да нудат повисоки цени на отворањето на понудите, кои подоцна во текот на аукцијата би ги намалиле. Оттука е реален ризикот тендерите склучени со единствениот понудувач и без е-аукција да бидат склучени по цени кои се повисоки од реалните.

Во согласност со Законот за јавни набавки, во 2016 година секоја институција требаше најмалку 30% од објавените постапки за јавни набавки да ги спроведе со користење на електронски средства преку ЕСЈН. Според наодите од мониторингот, како и според анализата на податоците добиени од ЕСЈН, произлегува дека договорните органи значително го надминаа овој таргет особено во второто полугодие. Имено, во првото полугодие 34,3% од постапките биле спроведени електронски, а во второто полугодие дури 62,1%. Оттука, на ниво на цела 2016 година, 48,2% од сите постапки биле спроведени електронски.

Приказ на е-постапките

Период	Електронски постапки	Постапки во хартиена форма	Удел на електронските постапки
јануари-јуни 2016	3.160	6.060	34,3%
јули-декември 2016	5.732	3.492	62,1%
јануари-декември 2016	8.892	9.552	48,2%

Останува отворено прашањето дали со надминувањето на законскиот минимум всушност договорните органи избрзуваат со примената на електронските средства во спроведувањето на јавните набавки, ако се има предвид дека претходно не беше направено истражување од страна на некоја надлежна државна институција за подготвеноста на бизнис-секторот за оваа новина. Примената на електронските средства во спроведувањето на јавните набавки е секако поедноставна за институциите кои со години се едуцираат за тоа, но прашање е дали помалите фирми се подготвени за ваков значаен исчекор. Притоа мора да се има предвид дека Бирото за јавни набавки не организираше вонредни бесплатни обуки во насока на подготовка на малите фирми за ваквата промена.

ПРЕПОРАКА: **БИРОТО ЗА ЈАВНИ НАБАВКИ, ВО ПЕРИОДОТ 2017-2018 ГОДИНА, ДА ОРГАНИЗИРА ЦИКЛУС БЕСПЛАТНИ ОБУКИ ЗА МИКРОПРЕТПРИЈАТИЈА НИЗ ЦЕЛАТА ЗЕМЈА ЗАРАДИ НИВНО ОЛЕСНЕТО УЧЕСТВО НА ЗАДОЛЖИТЕЛНИТЕ Е-НАБАВКИ. ОБУКИТЕ ДА СЕ ОРГАНИЗИРААТ РЕГИОНАЛНО (ВО НЕКОЛКУ РАЗЛИЧНИ ГРАДОВИ ВО ЗЕМЈАТА), СО ЦЕЛ ТИЕ ДА ИМ БИДАТ ПОДОСТАПНИ НА ЕКОНОМСКИТЕ ОПЕРАТОРИ КОИ ДЕЈСТВУВААТ НА ЛОКАЛНО И НА РЕГИОНАЛНО НИВО. ОВИЕ ОБУКИ ЌЕ ПРЕТСТАВУВААТ ФОРМА НА РЕАЛИЗАЦИЈА НА БАРАЊЕТО НА ДИРЕКТИВАТА НА ЕУ ОД 2014 ГОДИНА ЗА ОБЕЗБЕДУВАЊЕ БЕСПЛАТНА ПОМОШ ЗА ПРАВИЛНА ПРИМЕНА НА ПРАВИЛАТА, КОЈА ЌЕ ЈА ОБЕЗБЕДУВА НАДЛЕЖЕН ОРГАН ЗА УЧЕСНИЦИТЕ ВО ЈАВНИТЕ НАБАВКИ. ИМПЛЕМЕНТАЦИЈАТА НА ВАКВАТА МЕРКА Е ВО СОГЛАСНОСТ СО НАДЛЕЖНОСТИТЕ НА БИРОТО ЗА ЈАВНИ НАБАВКИ ПРОПИШАНИ СО СЕГАШНИОТ ЗАКОН ЗА ЈАВНИТЕ НАБАВКИ И НЕ НАЛАГА ЗАКОНСКИ ПРОМЕНИ.**

Да се укине сегашното законско решение за задолжителност на е-аукцијата во речиси секоја постапка за јавна набавка и за речиси секој предмет на набавка и таа да биде дадена како законска можност (опција) во речиси секоја постапка за јавна набавка и за речиси секој предмет на набавка, како што предвидува и Директивата на ЕУ од 2014 година. Сепак, поради речиси десетгодишното искуство во примена на е-аукцијата и одредени позитивни ефекти кои ги има таа (заштеди на буџетски средства), да се размисли е-аукцијата да биде задолжителна само за оние предмети на набавка што се од хомогенизиран карактер (техничката спецификација може прецизно да се состави) и за кои на пазарот постои вистинска конкуренција. Тие предмети на набавка да ги утврдува Бирото за јавни набавки со подзаконски акт, којшто може да биде предмет на годишно ревидирање. (Вакво слично решение има важечкиот словенечки Закон за јавните набавки: Владата, во случаи кога тоа е неопходно, ги пропишува предметите на набавка и категориите на договорни органи, за кои договорните органи мора да спроведат е-аукција).

Да се воведе нова (или нови) техника на спроведување на е-аукциите, преку која ќе се надминат присутните аномалии во нерационално спуштање на цените. Можни техники се: утврдување лимит до којшто може да се врши намалувањето на цените или лимитирање на бројот и начинот на намалување на цените. Во случај на постапка за јавна набавка во која се спроведува е-аукција, во огласот да не се објавува проценетата вредност на набавката. Не-

објавувањето би спречило „пумпање“ на првичните цени што се земаат како почетни цени за е-аукција и на некој начин даваат лажна претстава при пресметка на остварените заштеди.

Да се укине модулот за конечна цена, бидејќи досегашниот негов ефект на заштеда е занемарлив и воедно придонесува за пролонгирање на постапката за јавна набавка.

- ВО 2016 ГОДИНА СЕ СКЛУЧЕНИ 605 ДОГОВОРИ ЗА ЈАВНА НАБАВКА БЕЗ ОБЈАВУВАЊЕ ОГЛАС, ВО ВКУПНА ВРЕДНОСТ ОД 34,8 МИЛИОНИ ЕВРА. ВРЕДНОСТА НА ОВИЕ ДОГОВОРИ Е ЗА 20% ПОВИСОКА ОД 2015 ГОДИНА. НАЈГОЛЕМИОТ ДОГОВОР ЗА ЈАВНА НАБАВКА ПРЕКУ ОВАА НЕТРАНСПАРЕНТНА ПОСТАПКА ГО ИМА СКЛУЧЕНО АД ЕЛЕКТРАНИ НА МАКЕДОНИЈА ЗА ИСКОП НА ЈАГЛЕН И ЈАЛОВИНА ЗА ПЕ РУДНИЦИ, РЕК БИТОЛА, ВО ВРЕДНОСТ ОД ОКОЛУ 5,8 МИЛИОНИ ЕВРА.

Со растот на вредноста на договорите со преговарање без претходно објавување оглас, во 2016 година запрен е двегодишниот тренд на намалување на примената на оваа постапка. Падовите регистрирани во 2014 и 2015 година беа резултат на воведената законска обврска за добивање согласност за склучување на овој вид договор од Советот за јавни набавки.

Како што може да се види од следниот табеларен приказ, во 2016 година е склучен помал број на овој вид на договори отколку во 2015 година, но очигледно вредноста на поединечните договори била многу поголема.

Најголемиот поединечен договор преку оваа постапка е договорот за ископ на јаглен и јаловина за ПЕ Рудници, РЕК Битола, во вредност од околу 5,8 милиони евра, со образложение: кога од причини од крајна итност предизвикана од настани кои договорниот орган не можел да ги предвиди и да му се припишат како пропуст, не може да се примени рокот за објавување на отворена постапка, ограничена постапка, постапка со барање за прибирање на понуди или постапка со преговарање со претходно објавување на оглас.

Во листата на договори склучени преку оваа нетранспарентна постапка се наоѓаат и 19 договори на Министерството за образование и наука за откуп на учебници за основно и средно образование и дополнителен дидактички и работен материјал за адаптираните учебници од странство за учебната 2016/2017, во вкупна вредност од околу 10 милиони евра (детален приказ на сите овие т.н. директни договори е достапна на веб-страницата opendata.mk на следниот линк *http://opendata.mk/Home/JavniNabavkiDetails?Category=2016)*

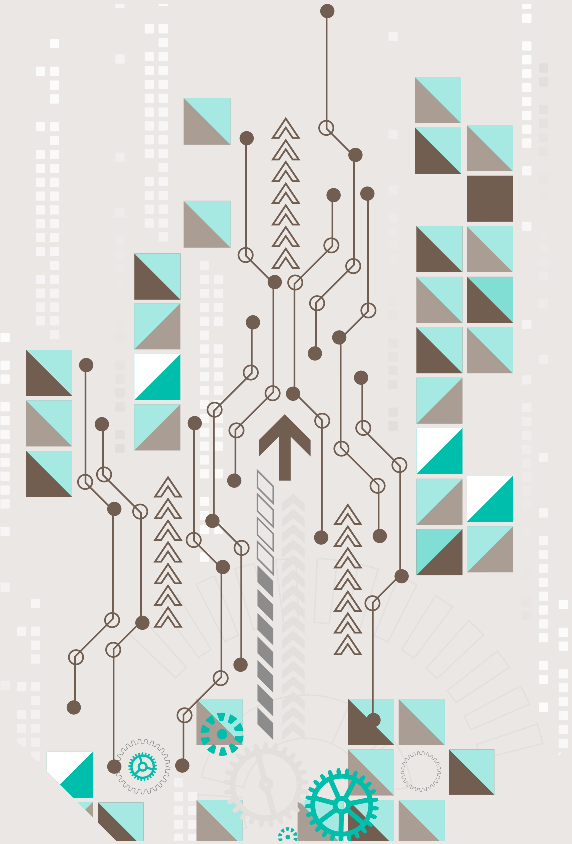
Преглед на вредноста на договорите според постапката со преговарање без објавување оглас, по години

Година	Број на склучени договори	Вредност на договорите во милиони евра	Годишна промена во вредноста
2013	1.491	97,3	+34,2%
2014	834	56,4	-42,0%
2015	951	29,0	-48,6%
2016	**605**	**34,8**	**+20,0%**

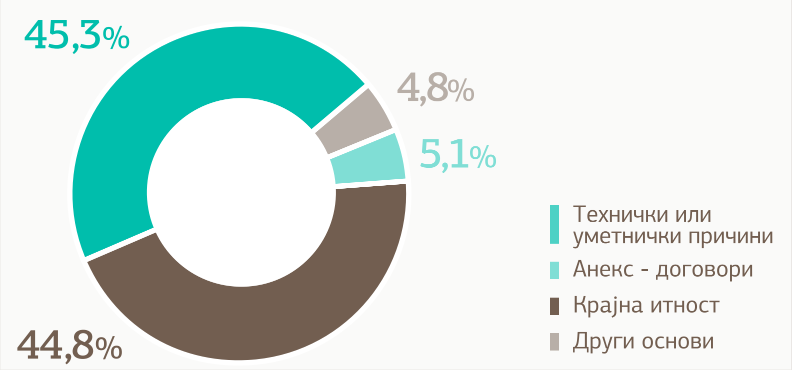
Детален преглед на договорите е достапен на веб-страницата на ЦГК, opendata.mk

Законот за јавни набавки предвидува 10 основи за примена на постапката со преговарање без претходно објавување оглас. Но институциите, како што може да се види од графичкиот приказ, доминантно користат две причини и тоа кога од технички или уметнички причини, односно од причини врзани за заштита на ексклузивните права, патенти и сл., договорот може да го изврши само одреден економски оператор (45,3%), како и поради крајна итност, односно кога од одредени причини договорот за јавна набавка мора да се склучи брзо (44,8%). Третиот поважен основ за примена на оваа постапка биле анекс-договорите, на кои отпаѓа 5,1% од вкупната вредност на овие договори.

Како што може да се види од графичкиот приказ, останатите основи за примена на постапката со преговарање без претходно објавување оглас вкупно имаат удел од 4,8% од вкупно потрошените пари преку оваа постапка.



Структура на договорите склучени преку постапката со преговарање без објавување оглас (јануари-декември 2016 год.)



Детален преглед на договорите е достапен на веб-страницата на ЦГК, opendata.mk

ПРЕПОРАКА: ЗАКОНСКАТА ОБВРСКА ЗА ОДОБРУВАЊЕ НА ПРИМЕНАТА НА ОВАА ПОСТАПКА ТРЕБА ДА ОСТАНЕ НА СИЛА И ПО ЕВЕНТУАЛНОТО УКИНУВАЊЕ НА СОВЕТОТ ЗА ЈАВНИ НАБАВКИ. ПРИТОА, ПОТРЕБНО Е ДА СЕ ВОВЕДЕ И ОБВРСКА ЗА БИРОТО ЗА ЈАВНИ НАБАВКИ ДА ИЗГОТВУВА И ЈАВНО ДА ОБЈАВУВА, НАЈМАЛКУ НА ГОДИШНО НИВО, АНАЛИЗА НА СКЛУЧЕНИТЕ ДОГОВОРИ ПО ПАТ НА ПРЕГОВАРАЊЕ БЕЗ ОБЈАВУВАЊЕ ОГЛАС СО НАВЕДУВАЊЕ НА ЕКОНОМСКИТЕ ОПЕРАТОРИ СО КОИ СЕ СКЛУЧЕНИ ТАКВИТЕ ДОГОВОРИ.

СЕ ЗГОЛЕМУВА КОРИСТЕЊЕТО НА БАНКАРСКИТЕ ГАРАНЦИИ, И ЗА ПОНУДИТЕ И ЗА КВАЛИТЕТНО ИЗВРШУВАЊЕ НА ДОГОВОРИТЕ. РАСТОТ НА ПРИМЕНАТА НА ГАРАНЦИИТЕ НА ПОНУДИ Е НЕРАЦИОНАЛЕН И НЕ Е ВО ИНТЕРЕС НА ОБИДИТЕ ЗА ЗГОЛЕМУВАЊЕ НА КОНКУРЕНЦИЈАТА ВО ТЕНДЕРИТЕ.

Банкарската гаранција на понудата била побарана во 22% од мониторираните тендери во 2016 година, што претставува зголемување од 5 процентни поени во однос на претходната година. Наспроти тоа, гаранцијата за квалитетно извршување на договорот е побарана во 53% од мониторираните тендери, што е зголемување од 6 процентни поени во однос на претходната година.

Зголемувањето на барањата на банкарска гаранција на понудите е крајно нелогично ако се има предвид дека со воведувањето изјава за сериозност на понудата се најде нејзина соодветна замена. Оттука, овие гаранции претставуваат само создавање на финансиска бариера за потенцијалните понудувачи.

Во однос, пак, на гаранцијата за квалитетно извршување на договорот, може да се оцени дека таа е прифатлива во сите оние тендери кои се со повисока вредност бидејќи претставуваат заштита на институциите во услови кога единствен критериум за избор е најниската цена (не може да се бара и да се бодува квалитет) и кога на електронските аукции честопати доаѓа до големо намалување на понудените цени, што сето заедно честопати резултира со склучување договори по цени кои отстапуваат од пазарните и го зголемуваат ризикот од неквалитетна реализација на договорите.

ПРЕПОРАКА:

ДОГОВОРНИТЕ ОРГАНИ ДА НЕ БАРААТ ОД ПОНУДУВАЧИТЕ БАНКАРСКА ГАРАНЦИЈА НА ПОНУДИТЕ, ТУКУ ДА ЈА ПРИМЕНУВААТ ИЗЈАВАТА ЗА СЕРИОЗНОСТ НА ПОНУДАТА. ВО ОДНОС, ПАК, НА БАНКАРСКАТА ГАРАНЦИЈА ЗА КВАЛИТЕТНО ИЗВРШУВАЊЕ НА ДОГОВОРОТ, КОЈА Е СЕКАКО ОПРАВДАНА, ЗА ДА СЕ ИЗБЕГНЕ РИЗИКОТ ТАА ДА СЕ ПРЕТВОРИ ВО ФИНАНСИСКА БАРИЕРА ЗА ПОНУДУВАЧИТЕ, ДА СЕ ПРИМЕНУВА СЕКОГАШ КОГА ВРЕДНОСТА И ПРИРОДАТА НА НАБАВКАТА ГО НАЛАГААТ ТОА.

ДОГОВОРНИТЕ ОРГАНИ ТРЕБА ДА ГО АНАЛИЗИРААТ КОНКРЕТНИОТ ПАЗАР И, ПРЕД СÈ, СЕРИОЗНОСТА НА ИГРАЧИТЕ НА ТОЈ ПАЗАР, КАКО И ДА ПРОЦЕНАТ ДАЛИ ПОСТОЈАТ ПОГОЛЕМИ ИЛИ МИНИМАЛНИ РИЗИЦИ ОД НЕКВАЛИТЕТНО И НЕНАВРЕМЕНО ИЗВРШУВАЊЕ НА ДОГОВОРОТ. ВО СЛУЧАЈ ДОКОЛКУ ПОСТОЈАТ СЕРИОЗНИ ПАЗАРНИ ИГРАЧИ И МАЛИ РИЗИЦИ, ДОГОВОРНИТЕ ОРГАНИ ДА НЕ БАРААТ ГАРАНЦИЈА ЗА КВАЛИТЕТНО ИЗВРШУВАЊЕ НА ДОГОВОРОТ, ТУКУ ДОГОВОРНИТЕ КАЗНИ ДА БИДАТ ДОБРО РАЗРАБОТЕНИ И ГЛАВНА ЗАШТИТА ОД НОСИТЕЛ НА НАБАВКА КОЈШТО НЕ ГИ ИЗВРШУВА ОБВРСКИТЕ ВО СОГЛАСНОСТ СО ДОГОВОРЕНОТО.

ВО 2016 ГОДИНА СЕ ИЗРЕЧЕНИ 77 НЕГАТИВНИ РЕФЕРЕНЦИ. НАЈГОЛЕМ ДЕЛ ОД НЕГАТИВНИТЕ РЕФЕРЕНЦИ СЕ ИЗРЕЧЕНИ НА ФИРМИ КОИ ОДБИЛЕ ДА ГО ПОТПИШАТ ДОГОВОРОТ ОТКАКО НИВНАТА ПОНУДА БИЛА ИЗБРАНА ЗА НАЈПОВОЛНА.

Во второто полугодие од 2016 година се изречени 48 негативни референци, што заедно со 29-те негативни референци изречени во првото полугодие, води кон вкупен број од 77 изречени негативни референци. Листата на фирми со забрана за учество на тендерите е предмет на постојани промени со вбројување нови фирми и бришење на старите поради истекот на важноста на забраните.

Најчести причини за изрекување на негативните референци во 2016 година се:

- понудувачот не ги доставил документите за потврдување на неговата лична состојба;
- наплатена е гаранцијата за квалитетно извршување на договорот и
- понудувачот не го потпишал договорот за јавна набавка.

Законски дадената можност институциите да изрекуваат негативни референци, односно забрани на фирмите за учество на сите тендери во Република Македонија од 1 до 5 години, не е во согласност со правната регулатива на Европската Унија.

ПРЕПОРАКА:

НАМЕСТО 'НЕГАТИВНА РЕФЕРЕНЦА', ВОВЕДУВАЊЕ МОЖНОСТ СЕКОЈ ДОГОВОРЕН ОРГАН ДА ИСКЛУЧИ ОДРЕДЕН ЕКОНОМСКИ ОПЕРАТОР ОД УЧЕСТВО НА НЕГОВИТЕ ИДНИ ПОСТАПКИ ЗА ОДРЕДЕН ПЕРИОД ПОРАДИ НЕЗАДОВОЛИТЕЛНО ИСПОЛНУВАЊЕ НА ПРЕТХОДНИ ДОГОВОРИ. ОВОЈ ПРЕДЛОГ ЗНАЧИ УКИНУВАЊЕ НА 'НЕГАТИВНАТА РЕФЕРЕНЦА' И ОВОЗМОЖУВАЊЕ ДОГОВОРНИТЕ ОРГАНИ ДА ИЗРЕЧАТ ЗАБРАНА ЗА ЕКОНОМСКИТЕ ОПЕРАТОРИ САМО ВО СЛУЧАЈ НА ДОКУМЕНТИРАНИ ЗНАЧИТЕЛНИ ИЛИ ПОСЛЕДОВАТЕЛНИ ПОТФРЛАЊА ВО РЕАЛИЗАЦИЈАТА НА ПРЕТХОДНИТЕ ДОГОВОРИ. ЗАБРАНАТА МОЖЕ ДА СЕ ОДНЕСУВА САМО ЗА УЧЕСТВО НА ТЕНДЕРИТЕ НА ДОГОВОРНИОТ ОРГАН ШТО ЈА ИЗРЕКОЛ ЗАБРАНАТА. ПЕРИОДОТ НА ИСКЛУЧУВАЊЕ МОЖЕ ДА ИЗНЕСУВА ОД ЕДНА ДО ПЕТ ГОДИНИ, ВО ЗАВИСНОСТ ОД ПОВТОРУВАЊЕТО НА НЕЗАДОВОЛИТЕЛНОТО ОДНЕСУВАЊЕ.

АНАЛИЗА НА ПОСТАПКИТЕ ПРЕД ДРЖАВНАТА КОМИСИЈА ЗА ЖАЛБИ ПО ЈАВНИТЕ НАБАВКИ ЗА ПЕРИОДОТ ЈАНУАРИ-ДЕКЕМВРИ 2016 ГОДИНА

ЗА 18.444 СПРОВЕДЕНИ ТЕНДЕРИ ВО 2016 ГОДИНА, ДОСТАВЕНИ СЕ 557 ЖАЛБИ ОД ФИРМИТЕ И 43 ОД ДОГОВОРНИТЕ ОРГАНИ ПРОТИВ РЕШЕНИЈА НА СОВЕТОТ ЗА ЈАВНИ НАБАВКИ. БРОЈОТ НА ЖАЛБИ УПАТУВА НА ИСКЛУЧИТЕЛНО МАЛ ПРОЦЕНТ НА ОБЖАЛЕНИ ПОСТАПКИ ЗА ЈАВНИТЕ НАБАВКИ ОД СТРАНА НА ФИРМИТЕ ОД САМО 3%.

Со благиот пораст на жалбите што фирмите ги доставиле до Државната комисија за жалби по јавните набавки (ДКЖЈН) продолжи минатогодишниот тренд на зголемување на бројот на жалби во тендерите. Во првото полугодие од годината се доставени 322 жалби, а во второто 235 жалба, или вкупно 557 жалби, што е пораст од 6,5% во однос на 2015 година.

Приказ на соодносот на објавени постапки за јавни набавки и бројот на доставени жалби до ДКЖЈН од страна на фирмите

Година	Број на тендери	% на промена	Број на жалби доставени до ДКЖЈН	% на промена
2014	15.738	-15,63%	503	-13,40%
2015	18.469	+17,35%	523	+3,98%
2016	**18.444**	**-0,14%**	**557**	**+6,50%**

Пресметките се направени преку обработка на податоците за примените жалби објавени на веб-страницата на ДКЖЈН

Во текот на 2016 година, ДКЖЈН донела решенија за 555 жалби. Притоа, од нив, Државната комисија уважила 264, односно 47,6%. Како неосновани се одбиени 180 жалби, односно 32,4% од вкупно примените. Уделот на отфрлени жалби изнесува 7,6%, при што станува збор за жалби кои воопшто и не биле разгледувани од страна на ДКЖЈН, затоа што не биле доставени во строго пропишаните рокови во согласност со Законот за јавните набавки или, пак, за нив не бил уплатен надомест за водење на постапката. Удел од 5,0% имаат жалбите кои се повлечени од страна на фирмите што ги поднеле, додека, пак, кај 7,4% од жалбите постапката е запрена затоа што договорниот орган ги прифатил жалбените наводи на тужителот пред да се изјасни ДКЖЈН.

Структура на донесените одлуки на ДКЖЈН во 2016 година

Структура на жалбите според одлуката	Број на жалби	Учество во %
Уважени жалби	264	47,6%
Одбиени жалби	180	32,4%
Отфрлени жалби	42	7,6%
Повлечена жалба (прекината постапка)	28	5,0%
Уважени жалби од договорен орган (запрена постапка)	41	7,4%
Вкупно	**555**	**100%**

Пресметките се направени преку обработка на податоците за донесените решенија на ДКЖЈН објавени на веб-страницата на институцијата

Гледано во однос на претходните години, структурата на донесените решенија е сè поповолна за фирмите кои се одлучиле заштитата на своите права да ја бараат пред ДКЖЈН. Растот на уважени жалби во 2016 година во однос на претходната година изнесува цели 4 процентни поени, а во однос на 2014 година изнесува 5,2 процентни поени. Уделот на одбиени жалби во 2016 година е поголем отколку во 2015 година, и тоа за 5,1 процентен поен, и речиси е идентичен со уделот од 2014 година. Во однос на претходните години, како што може да се види од следниот табеларен приказ уделот на жалбите што се отфрлени од страна на ДКЖЈН е намален, додека, пак, е зголемен уделот на жалби за кои постапката е прекината или запрена.

Длабинската анализа на уважените жалби од страна на ДКЖЈН покажува дека во 2016 година е запрен трендот на раст на решенијата за целосно поништување на постапките. Имено, во 2016 година Државната комисија вкупно уважила 264 жалби, и тоа од нив за 138 жалби е донесена одлука за целосно поништување на постапките (52%), додека, пак, за преостанатите 126 прифатени жалби се донесени решенија за укинување на одлуките за избор и враќање на постапката во фаза на повторна евалуација на понудите (48%).

Споредбени податоци за структурата на донесените одлуки во жалбена постапка

Вид на одлуки	2014	2015	2016
Уважени жалби	42,4%	43,6%	47,6%
Одбиени жалби	32,3%	37,3%	32,4%
Отфрлени жалби	15,4%	11,5%	7,6%
Прекин/запирање на жалбената постапка	9,9%	7,6%	12,4%
Вкупно	**100%**	**100%**	**100%**

Пресметките се направени преку обработка на податоците за донесените решенија на ДКЖЈН објавени на веб-страницата на институцијата

Доколку овие податоци се споредат со претходните години, произлегува дека е намален уделот на решенија со кои Државната комисија целосно ги поништува тендерите за 13 процентни поени во однос на 2015 година и за 8 процентни поени во однос на 2014 година. Овој податок говори дека според решенијата на ДКЖЈН, дошло до намалување на суштинските повреди на Законот за јавните набавки, бидејќи оваа комисија донесува решенија за поништување на постапките во случаи кога незаконските дејствија преземени во текот на тендерот не можат да се надминат со промена на одредена одлука, туку целиот тендер мора да се поништи и да започне од почеток.

Споредбен приказ на структурата на уважените жалби по години

Вид на одлуки на уважени жалби	Удел на уважени жалби		
	2014	2015	2016
Укината одлука	40%	35%	48%
Поништена постапка	60%	65%	52%
Вкупно	**100%**	**100%**	**100%**

Пресметките се направени преку обработка на податоците за донесените решенија на ДКЖЈН објавени на веб-страницата на институцијата

Направената анализа на содржината на жалбите доставени до Државната комисија покажува дека доминантен дел или, поточно, над 70% од жалбите се доставени против донесените одлуки за избор на најповолна понуда. Во овие жалби, фирмите тврдат дека во постапката за јавна набавка всушност не е избрана најповолната понуда бидејќи:

- комисијата го доделила тендерот на понудувач којшто не ги исполнил условите или критериумите предвидени во јавната набавка или
- комисијата ја исклучила од евалуација фирмата што се жали поради тоа што смета таа дека не ги исполнува предвидените услови и критериуми.

Следната значајна основа за доставувањето жалби со удел од 12% се однесува на донесените одлуки на договорните органи за поништување на тендерите, додека, пак, околу 9% од жалбите се однесувале на тендерските документации. Сите останати основи имаат многу позначителен удел и се однесувале на забелешки во однос на огласите за јавни набавки, записниците од техничките дијалози кои се водени за тендери од поголема вредност, против е-аукции итн.

Со формирањето на Советот за јавни набавки во 2014 година, право на жалба до ДКЖЈН добија и договорните органи кои се незадоволни од решенијата на Советот. Оттука, во 2016 година, договорните органи доставиле 43 жалби во однос на решенија на Советот за јавни набавки, а ДКЖЈН на своите седници одржани во текот на 2016 година донела решенија за 38 жалби до Советот. Ова говори за значително намалување на жалбите против решенијата на Советот за јавни набавки од 90 доставени во 2015 година на само 43 во 2016 година.

Доколку се навлезе во структурата на донесените одлуки од страна на ДКЖЈН, произлегува дека 31 жалба по решенија на Советот биле одбиени, а само 7 се прифатени. Вака неповолниот сооднос на одбиени наспроти прифатени жалби во 2016 година (82% : 18%), којшто беше евидентиран и во 2015 година (81% : 19%), очигледно ги обесхрабрува институциите да бараат заштита пред ДКЖЈН. Најчесто решенијата во кои ДКЖЈН ги прифаќа жалбите од договорните органи се однесуваат на повреди на самата процедура пропишана со Законот за јавните набавки. ДКЖЈН, впрочем, не навлегува во материјална оценка на решенијата на Советот дадени врз основа на мислења на стручните лица, како што очекуваа институциите на почетокот.