

11.

МОНИТОРИНГ

НА ЈАВНИТЕ НАБАВКИ
НА ЛОКАЛНО НИВО



ИЗВЕШТАЈ БР. 11

МОНИТОРИНГ НА ЈАВНИТЕ НАБАВКИ НА ЛОКАЛНО НИВО

јуни 2018 година

ИЗДАВАЧ:

Центар за граѓански комуникации

ЛЕКТУРА:

Татјана Б. Ефтимоска

ЛИКОВНО-ГРАФИЧКО ОБЛИКУВАЊЕ:

Бригада дизајн

ПЕЧАТИ:

Пропоинт

ТИРАЖ:

200 примероци

Бесплатен/некомерцијален тираж

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

35.073.53:005.584.1(497.7)"2017"(047)

МОНИТОРИНГ на јавните набавки на
локално ниво : извештај бр. 11.
- Скопје : Центар за граѓански комуникации,
2018. - 21, 21 стр. : граф.
прикази ; 17х20 см

Насл. стр. на припечатениот текст:
Monitoring public procurement at the
local government level, report no. 11.
- Обата текста меѓусебно печатени во
спротивни насоки. - Текст на мак. и англ. јазик

ISBN 978-608-4709-67-1

а) Локална самоуправа - Јавни набавки -
Мониторинг - Македонија - 2017 -
Извештаи COBISS.MK-ID 107611146



МАКЕДОНСКИ
ЦЕНТАР ЗА
МЕЃУНАРОДНА
СОРАБОТКА



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Swiss Agency for Development
and Cooperation SDC

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.

СОДРЖИНА

ВОВЕД: ЦЕЛИ И МЕТОДОЛОГИЈА	5
РЕЗИМЕ	7
КОНКУРЕНЦИЈАТА НА ЛОКАЛНИТЕ ТЕНДЕРИ И НАТАМУ Е НИСКА	8
ШТО ТИ Е КОГА ИМА КОНКУРЕНЦИЈА!	11
ЛОШАТА ПРОЦЕНКА НА ВРЕДНОСТА НА НАБАВКАТА ЧИНИ МНОГУ	13
РАСТЕ И ОНАКА ВИСОКИОТ ПРОЦЕНТ НА ПОНИШТУВАЊЕТО НА ТЕНДЕРИТЕ	15
е-АУКЦИЈАТА – РЕДОВЕН ПРОБЛЕМ КАЈ НАБАВКИТЕ	18
ПОДАТОЦИТЕ ЗА СЕКОЈ ТРЕТ ТЕНДЕР СЕ ОБЕЗБЕДЕНИ ПРЕКУ ЖАЛБА	20

ВОВЕД: ЦЕЛИ И МЕТОДОЛОГИЈА

Центарот за граѓански комуникации (ЦГК) редовно го мониторира спроведувањето на јавните набавки во земјава, почнувајќи од 2008 година, од кога се применува и новиот Закон за јавните набавки, изработен според Директивите на Европската комисија. Целта на мониторингот е да се оцени дали и во колкава мера државните институции ги почитуваат основните принципи во трошењето на јавните пари, а стипулирани и во самиот закон – конкуренција меѓу фирмите, нивен еднаков третман и недискриминација, транспарентност и интегритет при спроведување на постапките и рационално и ефикасно искористување на парите.

Предмет на мониторингот на ЦГК се набавките што ги спроведуваат сите државни институции во земјава, како на ниво на централна, така и на локална власт. Поради детектираните разлики и специфичности во спроведувањето на јавните набавки меѓу институциите на централно и оние на локално ниво, од 2010 година наваму, набавките на овие институции се мониторираат одделно. На овој начин, за сите нив се доаѓа до многу подетални и позначајни сознанија, кои им овозможуваат на оние што сакаат значително да го унапредат и

да го подобрат начинот на спроведувањето на јавните набавки и целосно остварување на основните принципи на јавните набавки.

Овој конкретен извештај е изработен врз основа на мониторингот на избран примерок од 40 постапки за јавни набавки спроведени од локални институции од цела Македонија, во периодот од 1 април до 30 септември 2017 година.

Изборот на примерокот се прави за време на објавувањето на набавките на Електронскиот систем за јавни набавки и во „Службен весник на РМ“. При селекцијата на набавките што ќе се следат, се води сметка да се обезбеди колку што е можно поширок, разнолик и рамноправен опфат на институциите (единици на локалната самоуправа и локални институции под нивна надлежност – јавни претпријатија, училишта, градинки и сл.), на видовите постапки за јавни набавки (прибирање понуди, отворени постапки и др.), на видовите договори (стоки, услуги и работи) и предмети на набавките, како и рамномерна географска застапеност на институциите чишто набавки ќе се следат.

Мониторингот се одвива преку прибирање примарни и

секундарни податоци по пат на присуство на монитори на ЦГК при јавните отворања на понудите, преку разговори со понудувачите, пребарување и истражување на податоците што се достапни на ЕСЈН, пребарување информации за примените жалби и решенијата по нив од страна на Државната комисија за жалби по јавни набавки на интернет-страницата на оваа институција и испраќање барања за слободен пристап до информации од јавен карактер за оние податоци што не се достапни на поинаков начин. Прашалниците и сите други формулари што се користат при мониторингот се структурирани на начин да овозможат најефективно следење на спроведувањето на набавките од аспект на почитување на законската регулатива и на основните принципи во јавните набавки.

Врз основа на сите тие добиени информации и податоци, претходно структурирани и внесени во специјално изработена матрица, се анализира начинот на спроведување на набавките, а од аспект на почитување на погоре наведените принципи: конкуренција меѓу фирмите, нивен еднаков третман и недискриминација, транспарентност и интегритет при спроведување на постапките и рационално и ефикасно искористување на парите.

По анализирањето на податоците, се изработува извештај што ги содржи главните наоди од мониторингот и анализата на набавките, препораки за решавање на утврдените проблеми и слабости во системот на јавни набавки и детални објаснувања на констатираните состојби.



Центарот за граѓански комуникации (ЦГК) е основан во април 2005 година како невладино, непрофитно и непартиско здружение на граѓани. Мисија на ЦГК е да ја развива и да ја подобрува комуникацијата помеѓу сите општествени фактори во Македонија и нивната информираност за процесите од пошироко значење. ЦГК ги мониторира, ги анализира и ги јакне општествените процеси во земјата и во регионот во делот на антикорупцијата и доброто владеење, медиумите и економскиот развој. Во своето досегашно дејствување, ЦГК ја фокусира својата работа врз две групи од меѓусебно поврзани активности: (1) мониторинг на државните институции и врз основа на тоа, препорачување мерки и политики за унапредување на работењето и за намалување на просторот за корупција и (2) унапредување на способноста на новинарите и на посебната улога на медиумите и на невладините организации во борбата против корупцијата. Во оваа насока, ЦГК досега има изработено и предложено неколку стотини конкретни препораки за преземање мерки за унапредување на регулативата и практиката во насока на потранспарентно, поотчетно и поодговорно работење на централната и на локалната власт, има обучено повеќе од петстотини новинари од националните и од локалните медиуми и претставници на граѓански организации и има објавено четириесетина истражувања и прирачници.

РЕЗИМЕ

Искрата конкуренција на локалните тендери, чијшто повеќегодишен просек изнесува 2,6 понуди по тендер, и натаму продолжува да се движи под три понудувачи, што се смета за минимум конкуренција. На мониторираните тендери имало просечно по 2,8 понудувачи, исто како и во претходниот период. Она што дополнително загрижува е зголемениот процент на тендери со една или ниту една понуда, којшто скокна дури на 40% во мониторираниот период, што е највисоко ниво во последните три години.

Лошата проценка на вредноста на набавките често води кон неуспех на локалните тендери. Некои од тендерите се поништуваат и по неколку пати и успеваат само откако ќе се коригира проценетата вредност. Ова чини време и пари, неефикасни набавки и зголемување на неизвесноста кај фирмите.

Процентот на поништени постапки за јавни набавки во мониторираниот примерок скокна на 20%, достигнувајќи ја повторно највисоката граница во последните пет години. Во дури 50% од поништените постапки, причината за поништување било немањето ниту една понуда.

Електронската аукција се одржала само во 58% од мониторираните тендери. Таа е успешна само кај набавките со поголема конкуренција, додека во другите е само формална и често изгледа како фирмите да се договараат како ќе настапат на аукцијата.

Како во ниту еден друг период порано, во текот на овој мониториран период податоците побарани преку правото на слободен пристап до информации од јавен карактер во дури 28% од тендерите се обезбедени по пат на жалба до Комисијата за заштита на ова право.

КОНКУРЕНЦИЈАТА НА ЛОКАЛНИТЕ ТЕНДЕРИ И НАТАМУ Е НИСКА

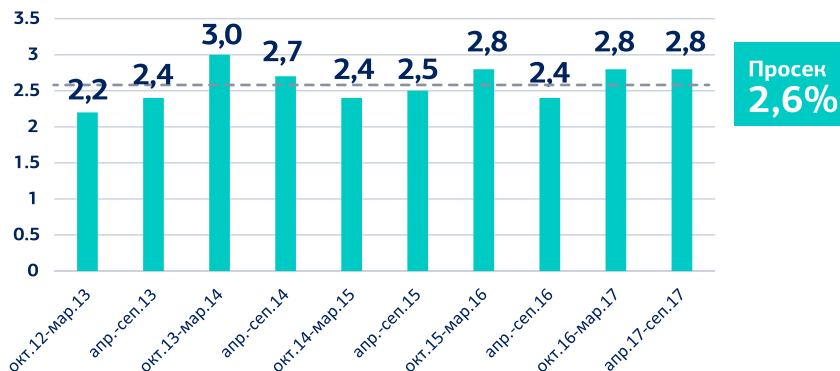
Ниската конкуренција на локалните тендери, чијшто повеќегодишен просек изнесува 2,6 понуди по тендер, и натаму продолжува да се движи под три понудувачи, што се смета за минимум конкуренција. На мониторираните тендери имало просечно по 2,8 понудувачи, исто како и во претходниот период. Она што дополнително загрижува е зголемениот процент на тендери со една или ниту една понуда, којшто скокна дури на 40% во мониторираниот период, што е највисоко ниво во последните три години.

Ниската конкуренција останува еден од главните индикатори кои укажуваат на негативните состојби во јавните набавки на локално ниво. И во овој извештаен период, како и во претходниот, просечниот број на понудувачи по тендер изнесува 2,8, што е повисоко од неколкугодишниот просек од 2,6 понудувачи (Слика 1).

Слика 1.

Конкуренција во мониторираните тендери на локално ниво:

Просечен број на понудувачи на тендерите



Освен аритметичката средина, и другите две мерки за централна тенденција, односно медијаната и модата, укажуваат на негативните состојби во конкуренцијата во јавните набавки на локално ниво.

Медијаната, односно средината од бројот на понудувачи подредени во растечки тренд, во мониторираниот примерок изнесува 2, што е дури пониско од аритметичката средина од 2,8.

Распоред на бројот на понудувачи според растечки ред:

0000111111111111222223333344445799

МЕДИЈАНА:

2 понудувачи

(средина на низата: $2+2 = 4 / 2 = 2$).

Другата мерка, модата, односно бројот на понудувачи што се јавува најчесто, изнесува 1, бидејќи дури во 12 тендери имало по еден понудувач.

МОДА:

1 понудувач

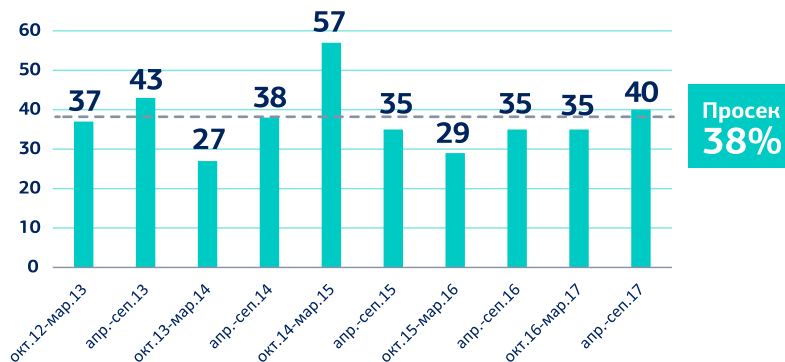
(број на понудувачи што се јавува најчесто).

Во линија со овие параметри е и следниот: процентот на тендери на коишто нема ниту една или има само една понуда. Во мониторираниот период, овој процент скокна на 40%, што е највисок удел на вакви тендери во последните две и пол години (Слика 2).

Слика 2.

Конкуренција во мониторираните тендери на локално ниво:

Процент на тендери со една или со ниту една понуда



Долгогодишниот мониторинг на јавните набавки укажува дека можат да се избројат на прстите од рацете предметите на набавка за коишто има каква-таква конкуренција, односно три и повеќе понуди на еден тендер (на пример: набавките на тонери, компјутерска опрема, проектирање и, во последно време, на помалите градежни работи). Така, во тендерите за градежни работи од помала вредност (како што се изградба на улица, на мал дел од локален пат, реконструкција на улици и сл.) во овој мониториран примерок, просечниот број на понуди изнесуваше дури 9. Вредно да се спомне е и дека на сите овие тендери, без исклучок, се одржала електронска аукција со значително намалување на цените.

Наспроти ова, она што постојано зачудува е многу ниската конкуренција за предмети за набавка за коишто е познато дека има голем број понудувачи на пазарот (како патнички возила, канцелариски материјали, прехранбени производи, бехатон-плочки и сл.).

Проблемот кај тендерите со малку понудувачи е што, кај оние со еден – почетната цена не се намалува бидејќи нема е-аукција, а на т.н. поднесување конечна цена никој не намалува освен ако не треба да се симне до проценетата вредност на набавката за да се избегне

поништување на тендерот поради повисоки цени. Кај тендерите со два понудувачи, ретко кога има вистински натпревар и, вообичаено, или нема наддавање на е-аукцијата или има по едно формално наддавање кое, ако го прави тој што е и онака прворангиран, тогаш е од безначајна вредност, а ако го прави второрангирааниот, тогаш е токму колку за да избие прв.

Иако проблемот со конкуренцијата на тендерите е долготраен, со години не се нудат ефикасни решенија за негово надминување. Станува збор за многуслоен проблем, резултат на многу фактори, а самиот натаму влијае негативно врз многу аспекти од набавките. Оттука, останува препораката до надлежните институции итно да се зафатат со подетална анализа и со нудење решенија за подобрување на конкуренцијата во јавните набавки, што во крајна линија ќе значи исплатливост на набавките, односно купување на најдоброто за парите со коишто се располага. Исто така, повеќепати е укажувало и на потребата од истражување на однесувањето на фирмите во јавните набавки, особено во делот на евентуалното незаконско договарање. Има секојдневни примери кои упатуваат на можно претходно договарање меѓу фирмите-учеснички на јавните набавки, нешто што е забрането и подлежи на сериозни санкции.

ШТО ТИ Е КОГА ИМА КОНКУРЕНЦИЈА!

Влезот на конкуренција во една од областите во којашто со години доминираше една фирма овозможи намалување на цените. Но, не за долго, бидејќи конкурентската фирма доби забрана за учество на тендерите од една година.

Н еколку од тендерите во мониторираниот примерок се однесуваа на набавки на услуги за дезинсекција, односно прскање против комарци, воздушно или од земја. За првпат по многу години, во 2017 година во овој бизнис влезе нов субјект, со што веднаш се забележа намалување на цените на тендерите за оваа намена.

Така, во мониторираниот тендер на една општина за набавка на услуга за авиотретирање за заштита од комарци, почетната цена од 620.000 денари се намали за време на е-аукцијата (во која учествуваа двете фирми) за 75% на само 155.000 денари, што е значително пониско и од проценетата вредност на оваа набавка од 630.000 денари.

Во друг мониториран тендер, но во којшто извршувањето на услугата за „апликација на средство за уништување на возрасни форми на комарци“ се бара да се изврши „авионски или терестично“ (од земја), конкуренцијата била уште поголема бидејќи освен двете фирми што прскаат против комарци со авиони, на тендерот можат да се јават и фирми коишто прскањето го вршат од земја. Добиени се три понуди и цената, од почетните 78.000 денари, е спуштена на 23.010 денари.

Наспроти ова, на други два тендери за услугата „авионско прскање за заштита од комарци“учествувала само една фирма, која на поднесувањето конечна цена не ја намалила својата почетна цена. На другиот тендер исто така имало само еден понудувач, истата фирма која не ја намалила почетната цена. И во двата случаи, постигнатата цена е малку пониска од проценетата цена на набавката.

Во еден од овие случаи имало и втор понудувач, но тој бил елиминиран затоа што, при проверката, комисијата за набавката открила дека фирмата понудувач се наоѓа на црната листа со забрана за учество на тендери.

ЛОШАТА ПРОЦЕНКА НА ВРЕДНОСТА НА НАБАВКАТА ЧИНИ МНОГУ

Лошата проценка на вредноста на набавките често води кон неуспех на локалните тендери. Некои од тендерите се поништуваат и по неколку пати и успеваат само откако ќе се коригира проценетата вредност. Ова чини време и пари, неефикасни набавки и зголемување на неизвесноста кај фирмите.

Ама многу примери во мониторираните постапки за јавни набавки на локално ниво кои укажуваат на лошо пресметана проценета вредност на набавките, што натаму влијае негативно врз исходот на тендерите. Имено, проценетата вредност на секоја набавка е максималниот износ на којшто една институција може да го склучи договорот за јавна набавка. Во случај кога понудените цени на тендерите се повисоки од проценетата вредност, тогаш тендерот се поништува или институцијата донесува одлука да ја зголеми вредноста на набавката за да може да го склучи договорот и да го спаси тендерот.

Има бројни примери во јавните набавки во кои договорните органи и по неколку пати ги поништуваат набавките поради тоа што, и по е-аукциите, добиваат повисоки цени од она што го планирале со проценетата вредност. На крајот, во скоро сите вакви случаи, тендерот успева дури откако ќе се зголеми проценетата вредност.

Ваков е примерот во набавката на една општина на градежни материјали, составена од четири делови. Вредноста на набавката е проценета на 1.200.000 денари, додека трите понудувачи кои учествувале на тендерот, и по одржаните е-аукции, понудиле крајни цени од вкупно

1.469.000 денари. Апсурдот на јавните набавки во земјава е таков што произлегува дека не институциите, туку фирмите се виновни за лошата проценка на вредноста на набавките. Според формулацијата во законот, ваквите тендери се поништуваат бидејќи „понуѓувачите понудиле цени и услови за извршување на договорот за јавна набавка кои се понеповолни од реалните на пазарот“.

Откако ваквата набавка не успеала, договорниот орган ја зголемил проценетата вредност на 1.500.000, по што фирмите учеснички понудиле речиси идентични цени како и претходниот пат (1.470.000), но бидејќи овој пат се вклопиле во проценетата вредност, тендерот успеал. Да биде апсурдот поголем, цените од 1.469.000, коишто во претходниот тендер беа „понеповолни од реалните на пазарот“, сега, неколку месеци подоцна, се поволни и реални иако тие всушност се дури малку и повисоки од претходно (1.470.000).

Уште поеклатантен е тендерот во којшто една општина, за 133.400 денари, барала изработка на 12 дрвени набљудувачници за птици на бетонска основа. Дури трипати, или во сите три тендери што ги спровела општината во 2017 година, не се јавил ниту еден понудувач. Набавката конечно успеала во 2018 година, но дури откако општината ја зголемила проценетата вредност на 180.000 денари.

Набавката на друга општина на услуга за поправка и тековно одржување на четирите возила на општината за период од две години, проценета на 300.000 денари, пропаднала откако немало ниту една понуда. Општината, во повторениот тендер, ја зголемила проценетата вредност на четирипати поголем износ, односно на 1.200.000 денари, по што тендерот успеал.

Проценетата вредност на набавките е многу важен елемент во системот на јавни набавки. Што е можно поточно утврдување на оваа вредност за договорниот орган значи подобро планирање и искористување на средствата, како и поефикасни и навремени набавки. За фирмите е значаен ориентир за средствата што договорниот орган ги има на располагање за набавката. Ако набавката е проценета многу ниско, тогаш ризикот е добиените цени да се повисоки и постапката да се поништи. Наспроти тоа, ако вредноста е проценета многу високо, тогаш се ризикува фирмите да понудат повисоки од реалните цени на пазарот и со тоа да се потрошат повеќе пари од она што на пазарот важи за некоја реална цена.

Проценката на вредноста на набавките е сложена постапка и најголем дел од договорните органи не ѝ пристапуваат со должно внимание. Најчесто, набавките се проценуваат според расположливите средства во буџетот за таа намена, според потрошеното во претходната година и сл. Институциите немаат развиено посебни методологии за пресметка за вредноста на набавката, ниту, пак, прават истражување на пазарот уште пред изработка на годишниот план за јавни набавки, односно во моментот кога ги проценуваат потребите за набавки и нивните апроксимативни вредности.

Оттука, им се препорачува на договорните органи да имаат посериозен однос кон проценката на вредноста на набавките, преку поточна проценка на потребите и истражување на пазарот за утврдување на тековните состојби и на трендовите. Пресметувањето на проценетата вредност треба да се реши системски, не само на ниво на секоја одделна институција, туку и на ниво на сите договорни органи, можеби преку изработка на подзаконски акт, како еден вид водич со детален приказ на фазите и постапките што треба да се спроведат за да се процени правилно вредноста на набавките.

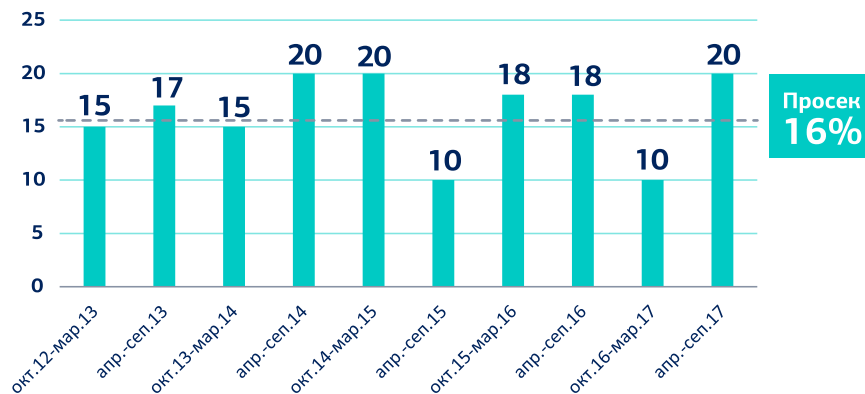
РАСТЕ И ОНАКА ВИСОКИОТ ПРОЦЕНТ НА ПОНИШТУВАЊЕ НА ТЕНДЕРИТЕ

Процентот на поништени постапки за јавни набавки во мониторираниот примерок скокна на 20%, достигнувајќи ја повторно највисоката граница во последните пет години.

З о дури 50% од поништените постапки, причина за поништување било немањето ниту една поднуда. Со тоа, овој проблем, којшто во минатото доминираше како причина за поништување на постапките за јавни набавки, повторно станува проблем број 1.

Слика 3.

Процент на поништување на мониторираните тендери на локално ниво

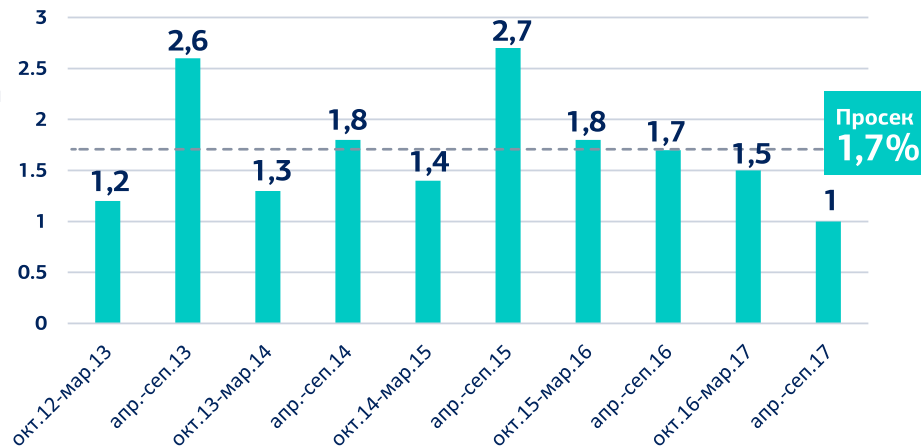


Следните две причини поради кои се поништиле тендерите се постојано присутни. Кај 25% од поништените тендери, причината за поништување е тоа што понудувачите понудиле несоодветни или повисоки цени, а по 12,5% од поништените тендери причината биле неприфатливите понуди или промената на потребите на договорниот орган од објективни причини.

Она што е можеби поповолно во овој мониториран примерок во делот на поништувањата на постапките е намалувањето на просечниот број на понудувачи на поништени тендери само на 1, што е досега најниска граница и е значително под просекот (Слика 4).

Слика 4.

Просечен број понуди на поништените тендери



Низ мониторингот постојано се истакнуваат интересни, честопати и апсурдни примери за поништување на тендерите.

Покрај веќе наведените примери во кои тендерите се поништувале поради немање понуди сè додека договорниот орган не сфатил дека треба да ја зголеми проценетата вредност и така да добие понуди, интересен е и следниов пример.

Јавно претпријатие спроведува набавка на перална за двокатни автобуси и сервисирање на постоечка перална. Интересно е што меѓу условите за учество на фирмите, договорниот орган го поставил и следниов услов – „понудувачот да има минимум еден реализиран договор за испорака, монтажа, пуштање во работа и обука за работа на автоматски перални за автобуси.“ Како овој услов да не бил доволен, па од понудувачите се барало да поседуваат и „сертификат ИСО 9001:2008 или МКЦ

ЕН ИСО 9001:2015 или еквивалентно.“ Иако дури и стручните лица во тогаш сè уште постоечкиот Совет за јавни набавки укажувале дека, најмалку, сертификатите за стандард немаат врска со предметот на набавка, сепак тендерот е огласен со ваквите услови. Лесно е да се погоди. Се јавил само еден понудувач, истата фирма којашто претходно склучила договор со јавното претпријатие за набавка на претходната перална. Сепак, тендерот, и ваков каков што бил, не успеал и морал да се поништи поради формални недостатоци на понудата која имала грешка во електронското потпишување. Бил повторен и договорот е склучен со истата фирма.

Она што е интересно е што кога се купувала првата перална, тогаш во тендерската документација немало услов за понудувачите да поседуваат сертификат за стандард за управување со квалитетот. Секако, не постоел ни условот понудувачите да имале претходно реализиран ист ваков договор.

Друга набавка е поништена дури повеќе од еден месец откако договорниот орган веќе донел одлука за избор на најповолен понудувач. Станува збор за набавка на автобус, исто така на јавно претпријатие. Договорниот орган претходно спровел набавка од три делови во кои во едниот дел го барал автобусот, во вториот дел барал четири теренски возила и во третиот дел барал товарно возило. Добил понуди и ги набавил вториот и третиот дел, односно теренските возила и камионот. За набавката на автобусот, тендерот пропаднал бидејќи не била добиена ниту една понуда. Оваа набавка била повторена во нова отворена постапка во која имало две понуди, на е-аукцијата немало наддавање и бил из-

бран понудувачот кој понудил пониска цена. Три дена по одржување на е-аукцијата била донесена одлука за избор на најповолен понудувач, но договорот не бил склучен ниту еден месец по донесувањето на одлуката. Потоа, по повеќе од еден месец, договорниот орган донесол одлука за поништување на постапката поради тоа што му се промениле потребите од непредвидени објективни причини.

Овде е нејасно како договорниот орган имал потреба од автобусот во претходниот и во овој тендер, и токму во последниот месец и по два целосно спроведени тендери, сфатил дека потребите му се промениле. Покрај потрошените пари и време за спроведување на постапката, ваквите тендери внесуваат неизвесност и недоверба кај фирмите.

Процентот на поништување на тендерите во Македонија, којшто во локалните тендери просечно изнесува 16%, а во одредени периоди се искачува и до 20%, е неспоредливо висок во однос на другите земји. Иако станува збор за долгогодишен проблем, сепак досега не е изработена посериозна анализа од надлежните институции за лоцирање на причините за овие поништувања, како и за откривање на евентуални злоупотреби на овој, законски дозволен, механизам. Се чини дека на договорните органи им е оставен преширок простор да посегнуваат по поништување на тендерите секогаш кога нешто нема да излезе онака како што планирале или посакувале. Анализата на проблемот е потребна за да може да се донесат соодветни мерки, освен ако намерно не се остава комозија за договорните органи, која има далекусежни негативни последици.

е-АУКЦИЈАТА

– РЕДОВЕН ПРОБЛЕМ КАЈ НАБАВКИТЕ

Електронската аукција се одржала само во 58% од мониторираните тендери. Таа е успешна само кај набавките со поголема конкуренција, додека во другите е само формална и често изгледа како фирмите да се договараат како ќе настапат на аукцијата.

Електронските аукции се замислени како последна фаза од постапките за јавни набавки во која фирмите учеснички, чии понуди се евалуирани како прифатливи, ќе се натпреваруваат со спуштање на своите првобитно понудени цени. Иако се задолжителни за сите тендери, во сиот период на своето постоење, е-аукциите се спроведуваат само во околу половина од тендерите. Во овој мониториран примерок, е-аукции имало на 58% од постапките, додека во останатите 42% е-аукција не се одржала поради тоа што на овие тендери немало понудувач или имало (или останал) само еден понудувач.

Во повеќе од 90% од случаите каде што се одржала е-аукција имало намалување на цените. Намалувањата се најчесто поголеми онаму каде што има повеќе понудувачи. Сепак, мониторингот покажува дека кај набавките како што се градежни работи, проектирање и сл., намалувањето на цените оди до некои разумни граници, додека кај набавките каде што има помалку понудувачи (најчесто три), се случува намалувањето на цените да биде дури и десеткратно, по што договорните органи, пред да го склучат договорот, бараат оправдување од понудувачот што ја дал најниската цена за причините за толку ниските цени.

Во набавка на работи за асфалтирање на локални улици во една општина, на тендерот учествувале пет понудувачи, со поединечни цени од 17.000 до 41.350 денари. На е-аукцијата учествувал само еден од понудувачите, со само едно наддавање, колку да ја намали својата првобитна цена од 20.232 на 16.830 и така да избие на првото место и да го добие тендерот. Ниту една од другите четири фирми не одговорила на овој предизвик, иако новата и конечната цена е само за 170 денари подобра од цената на претходно прворангираниот понудувач.

Во друга набавка на една општина која барала работи за изградба на фекална канализација, се пријавиле двајца понудувачи, од кои само едниот учествувал на е-аукцијата со намалување на цената од само 554 денари, односно од 1.368.554,60 денари на 1.368.000,60 денари, што е намалување од 0,004%. Вториот понудувач, иако имал цена која била само за 1.064 денари повисока од конкурентот, не реагирал.

Спротивно на овие примери, на е-аукција на тендер за работи за чистење канали на којшто учествувале 12 понудувачи, цената на аукцијата е намалена од 1.241.625 денари на 285.585 денари.

Сличен исход имала и набавката на услуги од агенција за привремени вработувања, каде што агенциската провизија од почетните 6,9% од вредноста на догово-

рот е намалена само на 2%, во е-аукција во која учествувале четири понудувачи.

И во тендер за изработка на техничка документација за локален пат учествувале десет понудувачи кои, на крајот, почетната цена на е-аукцијата од 153.000 денари ја свеле на 69.000 денари.

Практиката со е-аукциите наметнува препорака тие да бидат незадолжителни, оти не секогаш ги даваат посакуваните резултати. Некогаш, кога нема да се случи е-аукцијата поради немање конкуренција, како финална останува почетната цена, која вообичаено е повисока, во очекување да се спушти во текот на аукцијата. Другпат, на аукциите се постигнуваат толку ниски цени што е јасно дека се тие нереални, но договорните органи сепак ги склучуваат договорите иако постојат сериозни сомнежи дека во текот на реализацијата на договорите, набавката нема да ги задоволи барањата во поглед на рокот, количината или квалитетот.

Од друга страна, дури и во услови кога е-аукцијата е опционална, се наметнува препораката за договорните органи претходно добро да истражат за кои предмети на набавка има доволно конкуренција, за да се одржи е-аукција во која, низ здрав натпревар, фирмите ќе ги намалат првичните цени до граници подносливи за нив, а секако прифатливи и за договорниот орган.

ПОДАТОЦИТЕ ЗА СЕКОЈ ТРЕТ ТЕНДЕР СЕ ОБЕЗБЕДЕНИ ПРЕКУ ЖАЛБА

Како во ниту еден друг период порано, во текот на овој мониториран период податоците побарани преку правото на слободен пристап до информации од јавен карактер во дури 28% од тендерите се обезбедени по пат на жалба до Комисијата за заштита на ова право.

Во сите случаи во кои е вложена жалба против договорните органи кои или само делумно одговориле на барањето, или воопшто не одговориле (молчење на администрацијата) – Комисијата за заштита на правото за слободен пристап до информациите од јавен карактер (КОМСПИ) ги уважи жалбите како основани и им наложи на договорните органи да ги достават бараните информации, по што тие тоа и го сторија.

Сепак, ова го продолжи за неколку месеци процесот на прибирање податоци за мониторираните тендери кои се, пак, основа за детална анализа и изработка на извештајот од мониторингот.

Она што е секогаш практика, а која не изостана и во овој мониториран примерок, е што значаен дел од тендерите за коишто договорните органи не доставуваат информации и тоа го прават дури по вложена жалба, на крајот се поништуваат, иако на нив има и по неколку понудувачи. Во конкретниот мониториран примерок, тоа е случај со речиси третина од тендерите во коишто информациите се добиени дури по вложена жалба.

Кога станува збор за пристапот до информации, од следниве два тендери можат да се извлечат препораки и поуки за унапредување на достапноста на информациите и за зголемување на транспарентноста на тендерските постапки.

Во набавка на услуга за изработка на проектна документација за реконструкција на локален пат, цената на е-аукцијата паднала од почетните 161.500 на 95.000 денари. Комисијата заклучила дека ваквата добиена најниска цена е значително помала од реалната на пазарот, од што произлегува сомнеж за извршување на договорот и упатила барање до понудувачот што ја доставил оваа цена да се изјасни за цената со образложение. Понудувачот доставил образложение кое за комисијата било оправдано и пристапила кон склучување договор за јавната набавка.

Идејата којашто произлегува одовде е зошто и ова образложение не е дел од документите што јавно ќе се објавуваат за тендерите, односно од документите што договорниот орган ги доставил како одговор на барањето за пристап до информации од јавен карактер. Ваквата информација ќе им користи и на останатите понудувачи како најдобра контрола на реалноста на објаснувањето на понудувачот којшто толку драстично ја намалил цената што дури и комисијата стравувала дека договорот нема да може да се спроведе.

Друг пример во оваа насока е оној со тендерот за набавка на прехранбени производи за потребите на една општина на којшто се јавил само еден понудувач. Проценетата вредност на набавката била 300.000 денари, а цената што ја понудил понудувачот била 251.100 денари. Сепак, при поднесувањето конечна цена, понудувачот ја спуштил цената од својата првобитна понуда на само 150.000 денари, односно на половина пониско од парите што самиот договорен орган ги определил за оваа набавка. Ваквите ситуации се навистина ретки во практиката на постоењето на инструментот „конечна цена“. Вообичаено, кога остануваат сами како понудувачи, фирмите или не ја спуштаат својата првично дадена цена, или ја намалуваат само толку колку за да се вклопат во проценетата вредност.

Затоа, во ваквите ситуации се наметнува како неопходно, ако имало преговори меѓу тој единствен понудувач и комисијата за јавната набавка, да се понудат информации и за тие преговори, за да стане јасно зошто понудувачот, без каква и да е причина, доброволно ја намалил за половина првично дадената понуда, иако тоа не морало да го направи.

Освен овие две препораки, останува уште еднаш да се апелира до договорните органи дека податоците и информациите за јавните набавки се јавни и тие треба да бидат достапни до граѓаните со чиешто пари располагаат и ги трошат. Тоа ќе ги подобри набавките, нивната ефикасност и целисходност, како и довербата на фирмите и граѓаните во системот на јавни набавки.

