ИЗВЕШТАЈ ОД МОНИТОРИНГОТ НА ЈАВНИТЕ НАБАВКИ

Извештај бр. 32
(јануари – јуни 2019 год.)

Скопје, ноември 2019 година

USAID
ОД АМЕРИКАНСКИОТ НАРОД

Center for Civil Communications
Центар за граѓански комуникации

Издавач:
Центар за граѓански комуникации

Лектура:
Татјана Б. Ефтимоска

Ликовно-графичко обликување:
Датапонс Скопје

Печати:
Датапонс Скопје

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)"2019"(047)

ИЗВЕШТАЈ од мониторингот на јавните набавки : извештај бр. 32: (јануари-јуни 2019 год.). - Скопје : Центар за граѓански комуникации, 2020. - 32, 32 стр. : граф. прикази ; 23 см

Насл. стр. на припечатениот текст: Monitoring of public procurements : report no. 32 : (January-June 2019). - Обата текста меѓусебно печатени во спротивни насоки. - Текст на мак. и англ. јазик

ISBN 978-608-4709-84-8

а) Локална самоуправа - Јавни набавки - Мониторинг - Македонија - 2019 - Извештаи COBISS.MK-ID 112103434

Овој извештај е подготвен од страна на Центарот за граѓански комуникации со поддршка на американскиот народ преку Агенцијата на САД за меѓународен развој (УСАИД). Мислењата изразени во овој извештај им припаѓаат на авторите и не ги изразуваат ставовите на Агенцијата на САД за меѓународен развој или на Владата на Соединетите Американски Држави.

2019 | ИЗВЕШТАЈ ОД МОНИТОРИНГОТ НА ЈАВНИТЕ НАБАВКИ

Извештај бр. 32 (јануари – јуни 2019 год.)

Скопје, ноември 2019 година

СОДРЖИНА

КЛУЧНИ НАОДИ 6
ЦЕЛИ И МЕТОДОЛОГИЈА 7
АНАЛИЗА ОД МОНИТОРИНГОТ НА ЈАВНИТЕ НАБАВКИ НА НАЦИОНАЛНО НИВО 9
АНАЛИЗА ОД МОНИТОРИНГОТ НА ЈАВНИТЕ НАБАВКИ НА ЛОКАЛНО НИВО 22

Клучни наоди

- Старите навики се посилни од новиот Закон за јавните набавки. „Најниската цена“ и електронската аукција остануваат неприкосновени и во првите три месеци од примената на Законот.
- Конкуренцијата во јавните набавки во првото полугодие од 2019 година е влошена во однос на претходните две години. Просечниот број понуди на мониторираниот примерок изнесува само 2,74, а во дури 35 % од мониторираните тендери е добиена само една понуда.
- Институциите најчесто не ја наведуваат проценетата вредност на тендерот во огласите за јавни набавки, што е во согласност со новините на Законот. Но, увидот во понудите доставени во мониторираните тендери открива голем број случаи во кои понудените цени се симптоматично блиску до проценетата вредност на тендерите, која понудувачите инаку не можеле да ја видат во тендерската документација.
- Секој четврти тендер (25,8 %) е целосно или делумно поништен. Покрај вообичаените законски основи за поништување, додадена е и можноста тендерот да се поништи според инструкција од Бирото за јавни набавки, а по спроведена управна контрола. Токму поради оваа основа е поништен еден од поголемите тендери опфатени во мониторингот.
- Во првото полугодие од 2019 година, преку нетранспарентната постапка со преговарање без објавување оглас, склучени се договори во вредност од 9,6 милиони евра, што е за 11 % помалку од истиот период лани.
- Анализата на мониторираните постапки за јавни набавки што ги спроведуваат институциите на локално ниво покажува дека овие тендери се спроведуваат како воопшто да го нема и да не важи новиот Закон за јавните набавки. Се забележуваат бројни недостатоци кај локалните тендери, најниската цена и натаму е основен критериум, а е-аукцијата е присутна кај дури 70 % од тендерите иако, кога беа задолжителни, и двете беа критикувани како главни причини за проблемите во јавните набавки. Поништувањето на тендерите не стивнува, а конкуренцијата опаѓа.

Цели и методологија

Центарот за граѓански комуникации (ЦГК) редовно го мониторира и го анализира спроведувањето на јавните набавки во земјава, почнувајќи од 2008 година, од кога се применува Законот за јавните набавки изработен според Директивите на Европската комисија. Целта 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. Изборот на примерокот се прави за време на објавувањето на набавките на Електронскиот систем за јавни набавки (ЕСЈН) и во „Службен весник на РСМ“.

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 (ДКЖЈН) на интернет-страницата на оваа институција и преку 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 и настојување да се добие најдобрата понуда под најповолни услови, како и отчетност за потрошените средства кај набавките.

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.

Овој конкретен извештај е изработен врз основа на мониторингот и анализата на избран примерок од 60 постапки за јавни набавки спроведени од институции на централно и на локално ниво, во периодот од 1 јануари до 30 јуни 2019 година.

* * *

Центарот за граѓански комуникации (ЦГК) е основан во април 2005 година како невладино, непрофитно и непартиско здружение на граѓани.

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 стотина анализи, истражувања и прирачници.

Анализа од мониторингот на јавните набавки на национално ниво

» ***Старите навики се посилни од новиот Закон за јавните набавки. „Најниската цена“ и електронската аукција остануваат неприкосновени и во првите три месеци од примената на Законот.***

Иако „најниската цена“ не е задолжителна според Законот за јавните набавки што стапи на сила од 1 април 2019 година, во праксата таа и натаму е прв избор на институциите. Во периодот април – јуни годинава, објавени се 3.221 постапки за јавни набавки, од кои во 3.148, односно во дури 98,04 %, се користел критериумот за избор на најповолната понуда – „најниската цена“.

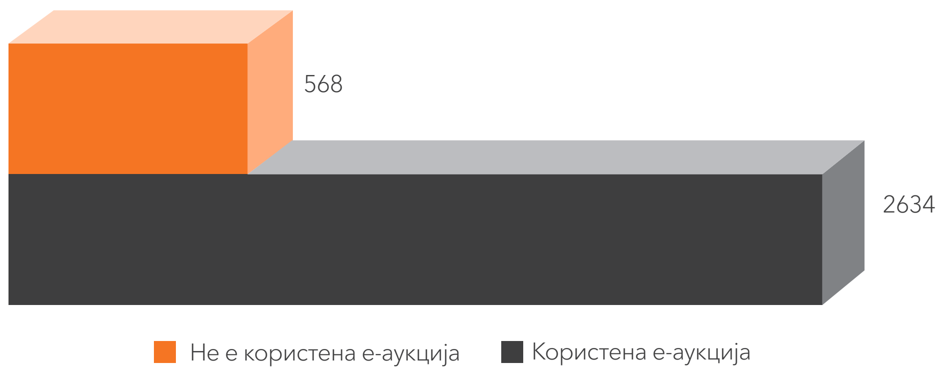
Број на постапки за јавни набавки според критериумот за избор на најповолна понуда (април – јуни 2019)

Ваквата состојба е крајно неочекувана ако се има предвид дека токму задолжителноста на „најниската цена“ во изборот на понудите беше предмет на жестоки критики и од институциите и од фирмите. Со години наназад истражувањата на мислењето на фирмите ја исфрлаа „најниската цена“ како проблем број 1 во набавките. За институциите, пак, тоа беше образложение за нискиот квалитет на набавките.

Неочекувано, но во мониторираниот период, цената е единствен критериум за избор на најповолната понуда и во набавките на храна во болниците, детските градинки, како и во набавките од кои во голема мера зависи квалитетот на услугите што институциите им ги даваат на граѓаните. Притоа, малата примена на критериумот за избор „најдобриот однос помеѓу цената и квалитетот“ е проследена со земање предвид на такви елементи за евалуација на понудите со коишто тежиштето се става врз искуството на понудувачот, а не врз квалитетот на понудата.

Електронската аукција, исто така, се применуваше многу во првите три месеци од годинава. Во дури 82,31 % од спроведените постапки се користело негативното наддавање на првобитно понудените цени, додека, пак, уделот на постапки во кои не е користена е-аукцијата изнесува 17,69 %.

Примена на електронска аукција (април – јуни 2019 година)



Користејќи ја најниската цена и електронската аукција, институциите всушност не воведоа промена во начинот на спроведување на тендерите. Ваквиот однос во голема мера се должи на неподготвеноста на институциите практично да ги применат новите правила од Законот за јавните набавки, што секако е неповолно и говори дека одложената примена на новото законско решение не била искористена на соодветен начин.

Делумно, причината може да се бара и во подигнатата јавна свест за ризиците од корупција во јавните набавки, што креира притисок врз институциите. Оттука, за одделенијата за јавни набавки во институциите е многу поедноставно да се одбранат од потенцијалната критика ако користат „најниска цена“ отколку ако применат други елементи за избор. Ова е, секако, неправилно толкување на состојбите и разбирливо е далеку од реалноста, бидејќи корупцијата ја генерираат низа аспекти во постапката за јавна набавка, а не само критериумот за избор. Имено, сериозните проблеми со корупцијата никогаш не стивнаа иако најниската цена низа години беше единствен критериум за избор.

Препорака: Потребно е да се искористат придобивките од незадолжителноста на најниската цена и е-аукцијата во насока на ефикасно и ефективно користење на јавните пари.

» ***Ист закон, но различна примена – вака би можело накусо да се опише состојбата за односот на институциите кон некои прашања од спроведувањето на јавните набавки. Иако причините за различната примена може да се бараат во незнаењето, во коруптивните мотиви или во нешто трето, повеќе од јасно е дека тоа создава несигурност кај понудувачите и фрла сенка врз целиот процес на јавни набавки.***

Различните толкувања на Законот најдобро ги одразуваат мониторираните тендери за набавка на авионски карти. Трите институции чии постапки се следеа постапија дијаметрално различно, наспроти пристапот на понудувачите кои најчесто постапуваат исто и провизијата за авионските карти ја позиционираат на 0,01 денар. Притоа, туристичките агенции, на побараните образложенија за ниската цена, одговараат дека тие воопшто не наплаќаат за својата услуга поради тоа што имаат други бенефиции што ги добиваат преку продажба на што поголем број карти. Но, клучното прашање е како постапуваат институциите.

Првата мониторирана постапка беше за набавка на авионски карти во вредност од 2 милиони денари без ДДВ, од страна на институција од областа на културата. Две од петте агенции понудиле цена од 0,01, што било причина за поништување на тендерот од страна на договорниот орган со образложение дека: *Комисијата не можела во целост и со сигурност да утврди правилна евалуација на понудите при евентуално прифаќање на таквите понуди од 0,01 денар како валидни.*

Во вториот мониториран тендер за авиокарти, вредноста на набавката исто така изнесуваше 2 милиони денари без ДДВ и го спроведуваше научна институција. Во овој тендер, во 5 од добиените 7 понуди авио-картите се нуделе со провизија од само 0,01 денар. Но, овде е избрана една туристичка агенција со која е склучен договорот. Со оглед на истата цена од 0,01 денар, изборот на агенцијата е направен според времето на добивање на понудите. Во одлуката за избор на најповолна понуда се вели: *Комисијата за јавни набавки направи рангирање според времето на поднесување на понудите на електронскиот систем за јавни набавки и на основа на тоа даде предлог за избор на најповолна понуда*. Во документацијата добиена од овој договорен орган не можеше да се утврди точното време на добивање на прворангираната понуда. Но, во секој случај, ваквото постапување отвора можност за манипулација, со тоа што на посакуваниот понудувач ќе му се најави времето на објавување на огласот за јавна набавка.

Во третиот мониториран тендер за набавка на авионски карти во вредност од 1 милиони денари и спроведен од образовна институција е применет сосема различен пристап од претходните два. Имено, објавен е оглас за склучување рамковна спогодба со сите економски оператори кои ги исполнуваат условите за способност и за квалитативен избор. Во овој случај добиени се 8 понуди, склучен е договор со 5 од нив, меѓу кои и со агенциите кои нудат 0,01 денар. Но, овде е клучно тоа што поединечните договори ќе се доделуваат со повторно прибирање понуди, при што критериум за избор ќе биде економски најповолната понуда, која значи најниска цена на понудените авиобилети кога ќе се знае дестинацијата и нивниот број. Дури тогаш, доколку две или повеќе понуди имаат иста цена, за најповолен понудувач ќе биде избран оној кој прв ја поднел понудата.

Третиот применет модел се чини дека е и единствениот правилен. Имено, во првиот случај тендерот не е склучен, а во вториот случај провизијата изнесува 0,01 денар, но тоа секако не е гаранција за ниска и поволна цена во време кога ќе се побараат картите за конкретните дестинации.

Различниот пристап на институциите кон ист вид набавки што се спроведуваат во согласност со истиот закон беше забележан и кај постапките за јавни набавки на тонери. Предмет на мониторинг беа две постапки. Во првата постапка, спроведена од инспекциски орган, набавката на тонери е во вредност од 1,5 милион денари без ДДВ и е поделена на 4 дела според брендот на принтерот. Добиени се 6 понуди, и тоа на 2 дела имало по 1 понуда, а на другите 2 дела по 5 понуди. Во вториот тендер, пак, спроведен од јавно претпријатие – набавката на тонери, драмови, картриџи и рибони во вредност од 2,1 милион денари без ДДВ се состоеше од 68 ставки. Но, тендерот не беше делив и добиена е само 1 понуда.

Неделивоста на тендерите како субјективно право кое институциите знаат да го злоупотребат е воочено и во мониторирана набавка на работи за внатрешна адаптација со реновирање на постоен објект – зграда. Имено, во постапката за јавна набавка се бара од ѕидарски, гипс-картонски, молеро-фарбарски и керамички работи, преку електротехнички, термотехнички и хидротехнички инсталации до внатрешно уредување, односно набавка на бироа, маси, плакари и столови. Притоа, од двете добиени понуди, едната е исклучена затоа што во тендерската документација било наведено дека: *Заинтересираниот економски оператор кој сака да поднесе понуда потребно е пред поднесување на истата да изврши задолжителна најавена посета на локација, како би се запознал со моменталната состојба на објектот. Еден од двата понудувачи не ја посетил локацијата*. Значајно е да се нагласи дека Законот овозможува посета на локација, но тоа не смее да биде услов за исклучување.

Препорака: Тендерите треба да бидат гаранција за економично трошење на јавните пари и доколку постојат сознанија за одредени манипулации кои можат да предизвикаат оштетувања на буџетот, треба да се бара системско надминување на проблемите. Ваквото постапување на ниво на институции создава недоследност и неконзистентност во постапувањето и секако, не е прифатливо. Оттука, потребно е да се дефинира унифициран пристап во набавките од иста природа. Воедно, кога

станува збор за рангирање понуди со иста цена според времето на доставување, за да се отстрани сомнежот за претходно договарање, потребно е во одлуките за избор на најповолната понуда, но и во известувањата што се доставуваат до понудувачите да се наведе точното време на објавата на огласот и точното време на примените понуди.

» ***Институциите најчесто не ја наведуваат проценетата вредност на тендерот во огласите за јавни набавки, што е во согласност со новините на Законот. Но, увидот во понудите доставени во мониторираните тендери открива голем број случаи во кои понудените цени се симптоматично блиску до проценетата вредност на тендерите, која добавувачите не можеле да ја видат во тендерската документација.***

Во согласност со новиот Закон за јавните набавки, договорните органи можат, но не мораат да ја објават проценетата вредност на тендерот. Образложението за ова законско решение беше дека со објавувањето на проценетите вредности им се открива на понудувачите колку пари е подготвена институцијата да потроши за конкретната набавка. Со оглед на тоа што проценетите вредности најчесто не се квалитетно изготвени, се сметаше дека со нивното објавување се зголемува ризикот од плаќање непазарно високи цени.

Но, се чини дека замислата е едно, а реалноста друго. Во доминантен дел од тендерите – понудувачите доставуваат понуди што се речиси идентични со проценетата вредност. Така, на пример, во тендер за изработка на Студија за неискористени објекти кои се атрактивни за странски инвеститори, проценетата вредност од 423.790 денари без ДДВ не била јавно објавена. Добиена е само една понуда, и тоа со цена од 423.000 денари, која е пониска за само 790 денари или 0,19 %.

Потоа, во постапка за набавка на услуга од агенција за обезбедување имот и лица – еден од трите учесници во постапката понудил 1.080.000 денари (колку што изнесувала проценетата вредност која не била објавена), и токму таа и го добила тендерот, иако по спроведената е-аукција.

За очигледно лесно изнесување на податокот за проценетата вредност на тендерите говори и случајот за набавка на заедничка платформа за отпочнување бизнис и модернизација на порталот, каде што проценетата вредност изнесувала 32.200.000 денари, а добиените две понуди изнесувале 31.750.000 и 32.200.000 денари.

Во набавката, пак, за превентивно одржување, надградба и хостинг на интегриран информациски систем (постапката е поништена од Државната комисија за жалби по јавни набавки поради дискриминаторски елементи), проценетата вредност е буквално

идентична со понудената од едниот од понудувачите – 7.982.700 денари, додека вториот понудил 7.977.700 денари. Загриженоста за ваквите состојби произлегува од сознанието дека понудувачите имаат инсајдерски сознанија за проценетата вредност, што создава дискриминација помеѓу понудувачите.

Препорака: Доколку немаат можност проценетата вредност на тендерите да ја сочуваат како тајна, тогаш институциите не смеат да го практикуваат нејзиното необјавување во огласите за јавни набавки бидејќи ги стават понудувачите во нерамноправна положба.

» ***Конкуренцијата во јавните набавки во првото полугодие од 2019 година е влошена во однос на претходните две години. Просечниот број понуди на мониторираниот примерок изнесува само 2,74, а во дури 35 % од мониторираните тендери е добиена само една понуда.***

Во првото полугодие од 2019 година, уделот на тендери на коишто имало задоволително ниво на конкуренција (3 и повеќе учесници) е евидентиран кај 43 % од мониторираните тендери. Значително е зголемен уделот на тендери со само една понуда, којшто изнесува 35 %, што е највисоко ниво во период од три години.

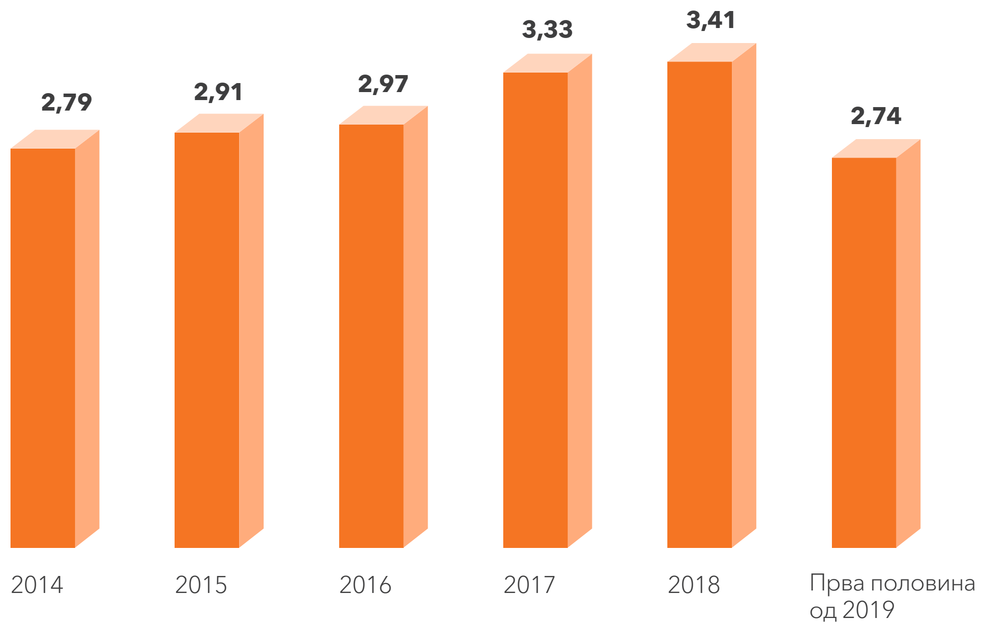
Конкуренција на мониторираните тендери на полугодишно ниво

Период	Ниту еден учесник	1 Учесник	2 учесници	3 и повеќе учесници
јануари-јуни 2015	4%	26%	19%	51%
јануари-јуни 2016	5%	39%	19%	37%
јануари-јуни 2017	3%	25%	23%	48%
јануари-јуни 2018	2%	18%	13%	67%
јануари-јуни 2019	**0**	**35%**	**22%**	**43%**

Ваквата состојба е исклучително загрижувачка бидејќи е еден од главните индикатори за сериозни слабости во функционирањето на системот на јавни набавки. Имено, малата конкуренција може да биде последица на низа фактори, но меѓу нив доминантни се користењето тендерски документации и спецификации што ја ограничуваат конкуренцијата и недоследната примена на принципите на недискриминацијата и еднаквиот третман.

Гледано врз основа на мониторираниот примерок, просечниот број на понуди во 2019 година е и намален во однос на претходните години и изнесува само 2,74.

Просечен број понудувачи на тендерите *



*За 1 полугодие 2019 година пресметките се направени врз основа на мониторираниот примерок, додека за останатите години е користен податок од годишните извештаи на Бирото за јавни набавки.

Доколку се задржи овој тренд, и во второто полугодие од 2019 година е можно просечното ниво на добиени понуди кај договорните органи на централно ниво да биде најниско во последните 6 години.

Како најеклатантни примери на постапки со дискриминаторски услови за учество на тендерите може да се издвојат следните неколку мониторирани постапки.

Во набавка на услуга од помошна механизација на повик составена од три дела, иако имало 8 понудувачи, токму за делот којшто е вредносно најголем (86 % од вкупната вредност на тендерот, односно 42,7 милиони денари), биле добиени две понуди. Еден од двата понудувачи бил исклучен од евалуацијата затоа што понудил булдожер со сила на мотор од 355 kW, што е за 5 kW повеќе од наведеното во тендерската документација, која предвидувала ангажирање на булдожер со сила од 280-350 kW. На овој начин е оневозможена конкуренцијата и спроведувањето на планираната електронска аукција. Оттука, прашањето е зошто државното претпријатие кое го спроведувало овој тендер, во насока на стимулирање конкуренција, не постапило според барањето на заинтересираните понудувачи во фазата на водење технички дијалог и во тендерската документација не се навел само минимум, но не и максимум на силата на моторот. Одговорот од претпријатието бил дека булдожерите чија сила на мотор е поголема ќе чинеле повеќе, а за потребите на ископот била доволна сила од 350 kW. Во услови кога критериум за избор е најниската цена, а притоа се планира и електронска аукција, нејасно е зошто е ова грижа на добавувачот. Притоа, се чини крајно дискриминирачки да се прави ограничување на 350 kW ако се знае дека има булдожери со снага од 355 kW, односно со минимална разлика.

Следен пример којшто треба да се издвои е постапка за превентивно одржување, надградба и хостинг на интегриран информациски систем, каде што се бараше од понудувачите стручното лице релевантно за предметот на набавка да мора да биде вработено во фирмата на понудувачот, а не и да е ангажиран само за конкретната набавка и отстапен од друга фирма. Државната комисија за жалби по јавни набавки го оцени ваквиот услов како дискриминаторски и ја поништи постапката.

На оправдан сомнеж за фаворизирачки тендерски документации упатуваат и двата мониторирани тендери за набавка на возила. Имено, и во двете постапки е добиена по само 1 понуда, што е крајно симптоматично ако се има предвид големиот број продавачи на возила во земјата.

Дискриминацијата може да се препознае и во начинот на којшто се постапува кон добавувачите во фазата на евалуација. Имено, во постапка за изработка на планско решение на сообраќајна мрежа (инфраструктура) и нивелмански план со плански решенија на планираната патна и улична мрежа, двајцата понудувачи биле исклучени од евалуација затоа што едниот не доставил изјава со која потврдува дека во последните 5 години не му е изречена правосилна судска пресуда за сторено кривично дело, а вториот не ги прикажал финансиските резултати во последните три години (2016, 2017 и 2018) заради докажување на економската и финансиска способност, туку доставил извештај за билансот на состојба и податоци од билансот на успех издадени од Централен регистар, во кои се прикажани финансиските резултати за 2015, 2016 и 2017 година. Од добиената документација од институцијата не може се види дека е побарано дополнување на документите. Имено, во согласност со член 109 став 2 од Законот за јавните набавки: *При проверката на комплетноста и валидноста на документацијата за утврдување на способноста на понудувачот и при евалуација на понудата, комисијата може да побара понудувачите да ги појаснат или дополнат документите, доколку не станува збор за значителни отстапувања од*

бараната документација. Комисијата не смее да создава предност во корист на одреден економски оператор со користење на бараните појаснувања или дополнувања. Законот за јавните набавки треба да се применува доследно и унифицирано.

Воедно, како што може да се види од претходниот тендер, дел од институциите продолжуваат исто така да го користат крајно дискриминирачкиот критериум за утврдување на способноста – позитивен финансиски резултат од работењето во претходните години. Во мониторингот се забележани и тендери во коишто се бара сервисирање на опрема и во нив, очекувано, се јавува по само еден понудувач, што е логично бидејќи се работи за овластени сервисери. Овој пример се истакнува бидејќи се забележани големи вредности на договорите. Со оглед на ризикот од злоупотреба на ексклузивното право, се наметнува прашањето дали редовните постапки за јавни набавки се решение за овие проблеми или треба да се утврди системски пристап што би овозможил заштеда на јавните пари во сервисирањето на опремата и одржувањето на софтверите.

Препорака: Институциите низ тендерските документации и со своето постапување да демонстрираат искрена волја за стимулирање конкуренција.

» ***Секој четврти тендер (25,8 %) е целосно или делумно поништен. Покрај вообичаените законски основи за поништување, додадена е и можноста тендерот да се поништи според инструкција од Бирото за јавни набавки, а по спроведена управна контрола. Токму поради оваа основа е поништен еден од поголемите тендери опфатени во мониторингот.***

Како што може да се види од следниот табеларен приказ, уделот на поништени постапки во вкупно огласените во првото полугодие од годината е на ниво 25,8 %, односно речиси на исто ниво како и во првите 6 месеци од 2018 година. Од вкупно објавените 9.743 тендери во првите шест месеци годинава, донесени се 2.511 одлуки за целосно или делумно поништување на постапките. Притоа, институциите продолжуваат со практиката почесто да ги поништуваат поголемите отколку помалите тендери. Воедно, загрижува и сознанието дека значаен дел од поништените тендери во мониторираниот примерок беа оние во кои нивото на конкуренција беше натпросечно високо.

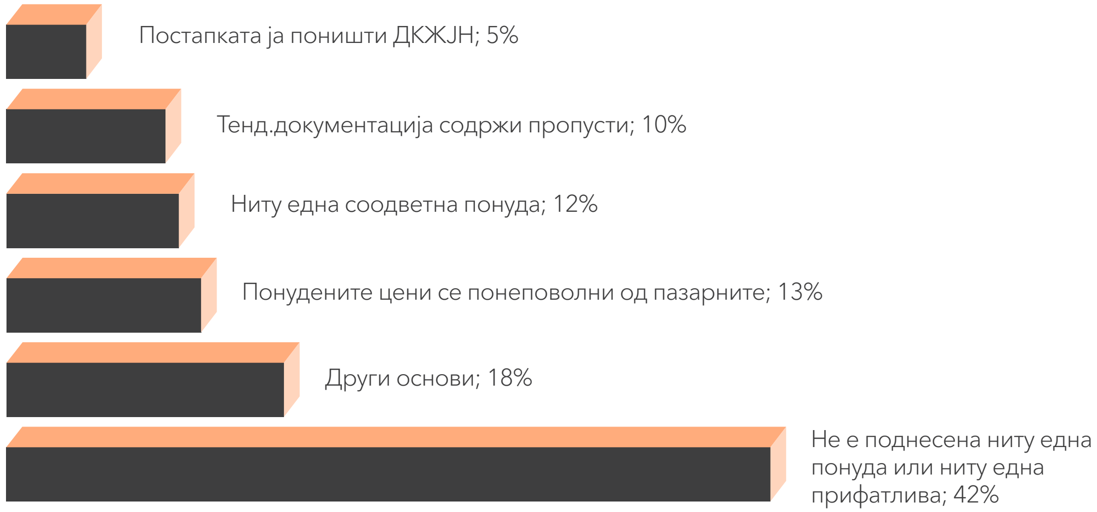
Поништување на постапките на полугодишно ниво (делумни и целосни)

Период	Број на објавени огласи	Број на одлуки за поништување на постапките	Удел на поништени постапки
јануари-јуни 2015 год.	8.657	1.602	18,5%
јануари-јуни 2016 год.	9.220	2.030	22,0%
јануари-јуни 2017 год.	8.562	2.033	23,7%
јануари-јуни 2018 год.	10.259	2.707	26,4%
јануари-јуни 2019 год.	**9.743**	**2.511**	**25,8%**

Гледано од аспект на причините за поништување на тендерите, доминантна е причината дека не е поднесена ниту една понуда или ниту една прифатлива понуда и врз оваа законска основа се поништени дури 42 % од тендерите.

На второ место според застапеноста се поништувањата со образложение дека понудените цени биле понеповолни од пазарните, што било основа за поништување на 13 % од постапките за јавни набавки. Следат поништувањата поради тоа што понудените цени биле повисоки од проценетата вредност (12 %), а битни пропусти во тендерските документации биле причина за поништување на 10 % од тендерите.

Структура на причините за поништувањето на постапките во првото полугодие во јануари-јуни 2019 година *



**Структурата на причините за поништување на постапките за јавни набавки е направена врз основа на обработка на сите 2.511 известувања за поништување на постапките во првото полугодие од 2019 година, доставени до ЕСЈН заклучно со октомври 2019 година.*

Во анализираниот примерок, секој трет тендер беше поништен. Причината е различна, како и институциите што ги иницираат – самиот договорен орган што ја спроведува набавката, Државната комисија за жалби по јавни набавки или, пак, според добиени инструкции од Бирото за јавни набавки по спроведената управна контрола. Во насока на подобро отсликување на поништувањата, издвојуваме еден од мониторираните тендери.

Во мониторирана набавка за изградба на 14 пливачки базени во земјата, проценетата вредност изнесуваше 200 милиони денари без ДДВ. Добиени се 9 понуди, од кои 5 ги исполниле поставените стандарди за докажување на способноста на фирмите и се поканети на е-аукција. По спроведеното негативно наддавање, најниската цена изнесувала 688 милиони денари. Сосема е вообичаено да се јавуваат разлики во однос на проценетата вредност на тендерите и добиените понуди, но секако не е нормално кога таа разлика ќе изнесува 1 : 3.44. Ваквата разлика секако говори дека договорниот орган направил исклучително лоша проценка. Во мониторираните тендери имаше и други примери на поништување поради несоодветноста на понудите (биле повисоки од проценетата вредност), но кај нив разликата не беше толку значајна и ова отвора друго прашање – дали соодветно се применува членот 77 став 5 од Законот за јавни набавки: *Доколку во текот на постапката за јавна набавка, најповолната понуда е со цена повисока од износот на средства утврдени со одлуката за јавна набавка, договорниот орган може да ја измени одлуката и да дообезбеди средства потребни за реализација на договорот, под услов врз основа на спроведена анализа да утврди дека истото е економски поисплатливо од повторување на постапката и понудената цена да не го надминува вредносниот праг за видот на постапката согласно со овој закон*.

Во мониторираниот примерок забележано е неправилно постапување во однос на известувањето на понудувачите за поништувањата. Имено, институциите главно се држат до законската основа и го цитираат ставот од Законот врз основа на којшто го направиле поништувањето. Но, во насока на подобрување на системот на јавни набавки, институциите треба да дадат дополнителни информации за донесената одлука, што ќе им даде можност на потенцијалните понудувачи да се уверат во исправноста на одлуката или, пак, да иницираат поаргументирана жалбена постапка пред ДКЖЈН.

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. 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.

» ***Во првото полугодие од 2019 година, преку нетранспарентната постапка со преговарање без објавување оглас се склучени договори во вредност од 9,6 милиони евра, што е за 11 % помалку од истиот период лани.***

Во првите шест месеци од годинава, склучени се вкупно 178 договори со поединечни вредности од 900 денари за набавка на стручна литература за потребите на Институтот за филозофија до 90 милиони денари за услуга од градежна механизација на повик за РЕК Битола. Вкупно, преку оваа постапка се потрошени 589 милиони денари, односно 9,6 милиони евра.

Вредност на договорите според постапката со преговарање без објавување оглас

Период	Вредност на договорите во милиони евра	Промена
јануари – јуни 2015 год.	11,5	-61,4%
јануари – јуни 2016 год.	6,6	-42,6%
јануари – јуни 2017 год.	7,4	+12,12%
јануари – јуни 2018 год.	10,8	+45,95%
јануари – јуни 2019 год.	**9,6**	**-11,11%**

Пресметките се направени заклучно со октомври 2019 година

Гледано од аспект на причините за склучување на овие договори, најголема вредност имаат анекс-договорите. Притоа, склучени се само 20 договори, но нивната вредност е висока и вкупно изнесува 4 милиони евра. На второ место според вредноста се договорите што се склучени поради итност од набавката и немањето време за спроведување постапка за јавна набавка (склучени се 45 договори во вредност од 3,8 милиони евра). На трето место се договорите каде што е применета оваа нетранспарентна постапка од технички или од уметнички причини, односно од причини врзани за заштита на ексклузивни права (патенти и сл.). Притоа, овде е склучен и најголем број договори, и тоа 105, во вредност од 1,7 милиони евра.

Структура на договорите склучени преку постапката со преговарање без објавување оглас во јануари-јуни 2019 год*

** Детален преглед на овие договори е достапен на веб-страницата на ЦГК, opendata.mk*

По други основи се склучени 8 договори, со мала вредност од 56 илјади евра, односно удел од 0,56 %.

Препорака: Договорните органи да продолжат со намалената примена на нетранспарентната постапка со преговарање без претходно објавување оглас.

» ***Во првото полугодие од 2019 година се изречени 32 негативни референци.***

Најголем дел од негативните референци, односно 59 %, им се изречени на фирми во текот на реализација на договорите, откако им се наплатени гаранциите за квалитетно извршување на договорот. На второ место според зачестеноста (19 %) се изречените негативни референци во случаите кога избраниот понудувач не сакал да го потпише договорот. Изрекувани се негативни референци и затоа што понудувачот не ги доставил документите за да ја докаже својата лична состојба, не ја обезбедил банкарската гаранција за квалитетно извршување на договорот, која била предвидена во тендерската документација, и ја повлекол понудата пред истекот на нејзината важност.

Препорака: Законски дадената можност институциите да изрекуваат негативни референци, односно забрани на фирмите за учество на сите тендери во земјата, не е во согласност со правната регулатива на Европската Унија. Сепак, изрекувањето негативни референци е овозможено и со новиот Закон за јавни набавки, иако со покуси периоди на санкционирање.

Анализа од мониторингот на јавните набавки на локално ниво

- » ***Тендерите што ги спроведуваат институциите на локално ниво се спроведуваат како воопшто да го нема и да не важи новиот Закон за јавните набавки. Се забележуваат бројни недостатоци кај локалните тендери, најниската цена и натаму е основен критериум, а е-аукцијата е присутна кај дури 70 % од тендерите иако, кога беа задолжителни, и двете беа критикувани како главни причини за проблемите во јавните набавки. Поништувањето на тендерите не стивнува, а конкуренцијата опаѓа.***

Иако новиот закон е полиберален од стариот и им овозможува на договорните органи без големи ограничувања да го набават тоа што навистина им треба, се чини како луѓето кои ги спроведуваат јавните набавки да се „заглавени" во стариот закон, бидејќи продолжуваат да ги спроведуваат сите оние работи што најмногу ги критикуваа, а според новиот закон, не мораат тоа да го прават.

Оттука, набавките се повторно нерационални и се избираат понуди за кои не постои уверување (барем од анализата на доставените документи) дека се најповолните и најисплатливите.

Еклатантен пример за ова е набавката на работи за изградба и реконструкција на локални и маалски патишта во една општина. Договорниот орган нема што не предвидел во оваа набавка, така што, како што се анализираат документите на набавката, така се насетува и нејзиниот конечен исход – поништување. Во набавката се поставени толку многу услови што треба да ги исполнат фирмите за да можат да учествуваат што тие услови ги исполнува само еден од двата понудувачи, но и тој е исклучен оти само за малку има повисока цена од проценетата вредност која, притоа,

е објавена, но договорниот орган не се ни обидел да ги дообезбеди тие средства и едноставно ја поништил набавката.

Имено, првиот понудувач не исполнил дури три од понудените услови, и тоа: да има склучено најмалку пет исти договори во последните три години, од кои најмалку еден со вредност од 20.000.000 денари (колку што е и проценетата вредноста на набавката); потоа да има минимум 50 вработени и минимум 3 градежни инженери од конструктивна насока; и да има минимум една асфалтна база на оддалеченост до 30 километри од седиштето на договорниот орган. Притоа, треба да се има предвид дека станува збор за мала, оддалечена општина од крајниот исток на земјата. Овој понудувач поднел цена што е малку пониска од проценетата вредност. Вториот понудувач, кој ги исполнувал сите услови, од кои гореневедените се само неколку, поднел цена што е само малку повисока од проценетата вредност. Сепак, договорниот орган ги отфрлил и двете понуди како неприфатливи и ја поништил набавката.

Набавката е повторно објавена со малку олеснети услови, без проценета вредност (за која може да се сфати дека останала иста), и од добиените три понуди е избрана понудата на сосема нов понудувач кој не учествувал на првата набавка. Сепак, договорниот орган изгубил дури четири месеци од објавувањето на првата набавка до склучувањето на договорот за повторената.

- » ***Воопшто не се применуваат задолжителното образложение на потребата од набавката и на причините за неделивост на набавката – обврски предвидени со новиот Закон за јавните набавки.***

Образложението за потребата од набавката што треба да е составен дел од одлуката за набавката, и тоа за сите набавки без оглед на постапката и вредноста, всушност треба да ја објасни целисходноста на набавката во смисла на тоа зошто е потребен тој предмет на набавка, во толкава количина и со таков квалитет.

Вакво образложение е наведено само кај 15 % од анализираните тендери на локално ниво и тоа, со исклучок на еден пример, ова е направено чисто формално, без воопшто да се сфати суштината на оваа обврска.

За илустрација, една општина вака ја објаснува потребата од набавка на канцелариски материјал: „Канцелариските материјали се користат во секојдневната работа и истите се неопходни за извршување на целокупната дејност на работа на договорниот орган и работата не може да биде никако започната без основните стоки на работа: пенкала, листови, разни видови на канцелариски прибор итн."

Друга општина, пак, го наведува следново во одлуката за јавна набавка за поправка и одржување компјутерска опрема: „Образложение за потребата од набавката:

Набавката е потребна заради секојдневно функционирање на општинската администрација."

Идејата зад образложението на потребата од набавката секако не е да се објасни зошто воопшто ни е потребен канцелариски материјал, туку зошто е потребен токму таков канцелариски материјал каков што е наведен во тендерската документација и зошто се потребни количините и квалитетот на тие материјали што се предвидени во спецификацијата на набавката.

Од целиот мониториран примерок, има само еден пример во којшто договорниот орган навистина детално и прецизно ја образложил потребата од набавката, во случајот на изнајмување печатари.

Уште полоша е состојбата со законската обврска за отворените постапки – доколку предметот на набавка не се подели на делови, задолжително да се образложат причините за тоа. Ваков пример на, воопшто, споменување на неделивоста има само еден, каде што договорниот орган во една реченица го дал и образложението за неделивоста и образложението за потребата од набавката: „Набавката не е делива и е потребна за одржување на јавното осветлување на територијата на општината бидејќи тоа е една од надлежностите на општината."

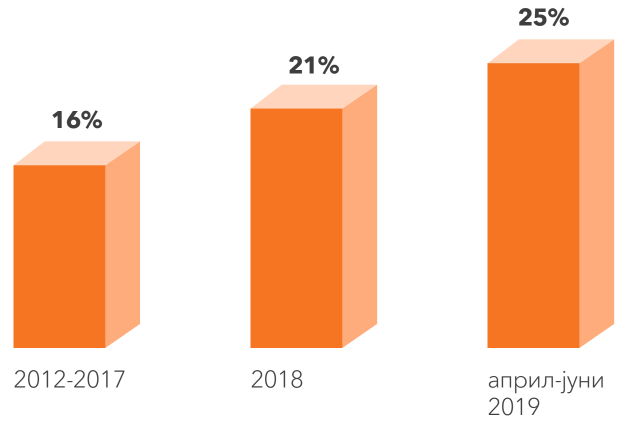
Задолжителното делење на поголемите тендери на лотови или образложение на причините зошто тоа не е направено е со идеја да се олесни учеството на микро и малите фирми и на овие, поголеми тендери, со тоа што би можеле дадат понуда само за одреден дел од тие тендери.

Наспроти оваа законска обврска, нема ниту еден договорен орган во мониторираниот примерок кој ја образложил причината поради која решил тендерот да не го подели на делови.

Еден од поеклатантните примери е набавката на потрошен материјал од страна на едно поголемо локално комунално претпријатие, кое не ја поделило набавката на делови иако во неа се бара сешто: од бои, лепак, гипс и четки, преку лопати, брусилки и дупчалки, до чизми, кофи, брави, сајли, клешти, чекани, завртки и црева за полевање. Очекувано, на оваа вака замислена набавка се јавил само еден единствен понудувач и го добил тендерот вреден скоро 9 милиони денари!

» ***Не стивнува поништувањето на тендерите ни со примената на новиот Закон за јавни набавки. Поништен е секој четврти локален тендер.***

Процент на поништување на мониторираните тендери



Од поништените тендери, интересен е случајот на набавка на три цистерни за вода од страна на едно големо јавно комунално претпријатие. Иако од еден ваков договорен орган може да се претпостави посериозен пристап кон една јавна набавка, сепак договорниот орган применил и направил низа нелогичности и грешки, што на крајот резултирало со поништување на постапката од страна на Државната комисија за жалби при јавни набавки.

Имено, покрај другото, договорниот орган како услов за учество на набавката побарал од понудувачите да доставаат доказ дека производителот на предметот на набавката, во случајов на цистерните, има еден вработен машински инженер за период од најмалку една година, иако е познато дека во земјава нема ниту еден производител на вакви возила. Исто така, од понудувачите се барало доказ дека производителот поседува сертификати за стандарди за управување со животната средина, што исто така не е можно да се достави имајќи предвид дека во земјава има само дистрибутери на возила.

За овие и за другите нелогични елементи во тендерската документација, понудувачот, кој потоа и се жалел, доставил прашања до економскиот оператор, но овој ниту му одговорил, ниту ги зел предвид за евентуално дополнување или измена на тендерската документација. Незадоволен оти не бил избран, овој понудувач се жалел до Комисијата, но таа на крајот ја поништила постапката по службена должност и бидејќи констатирала низа неправилности.

Во повторената постапка, се чини како договорниот орган да не попушта. Ги исфрлил спорните елементи од тендерската документација, но внел мноштво нови. Меѓу нив, најмалку двајца обучени вработени или ангажирани лица за работа со уредот,

поседување сервис и магацин со залиха на резервни делови, како и листа на успешно реализирани договори поврзани со предметот на набавка во последните пет години. Очекувано, добил само една понуда, и тоа од истиот економски оператор што го избрал и при првиот обид за набавката, која беше поништена откако вториот понудувач поднесе жалба.

Друга набавка на градежен материјал на едно општинско комунално претпријатие е исто така поништена и покрај трите добиени понуди. Ниту една од нив, според договорниот орган, не била прифатлива. Интересно е што ова е трето поништување на истата набавка на овој договорен орган во 2019 година.

Првпат набавката била поништена во март 2019 година, кога сè уште важеше стариот закон, поради тоа што понудувачите понудиле повисоки цени од пазарните. Вторпат набавката е поништена според новиот закон (која всушност беше и предмет на мониторинг), но овој пат поради тоа што сите три понуди биле неприфатливи. Интересно е што вториот пат договорниот орган повторно одел со истата проценета вредност за набавката, иако сите добиени цени во првата поништена постапка биле повисоки.

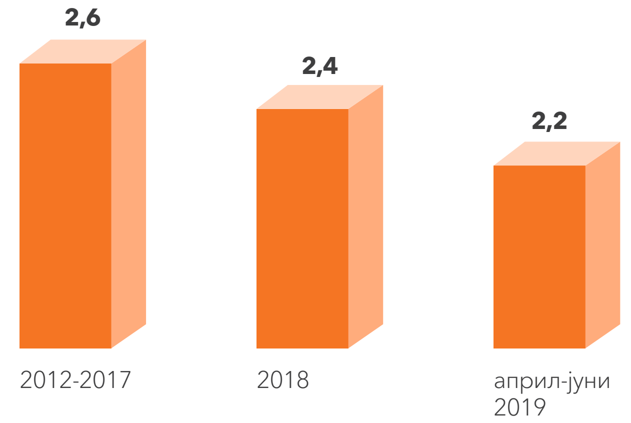
И третиот обид за набавка на градежниот материјал не успеал, овој пат поради двете причини од претходно – дел поради повисоки цени од пазарните, а дел поради неприфатливи понуди. Така, договорниот орган потрошил цели 9 месеци за оваа набавка која до ноември оваа година сè уште не е успешно спроведена.

Ова укажува на тоа дека не се анализираат слабостите од поништените постапки за да се применат како научени лекции во подобрување на следните тендери, туку се инсистира на истите тендерски документации и истите услови, иако е малку очекувано дека таквите непроменети тендери ќе успеат во малиот и фрагментиран пазар на јавни набавки во земјава.

» ***Конкуренцијата на локалните тендери, ценејќи според мониторираниот примерок, се намалува откако почна да се применува новиот Закон за јавните набавки.***

Барем во првите три месеци од примената на новиот Закон за јавните набавки, и онака ниската конкуренција на локалните тендери дури е и намалена. Просечниот број понуди на мониторираниот примерок изнесува 2,2, што е помалку во однос на ланскиот просек на локалните тендери од 2,4 понуди по тендер.

Конкуренција на мониторираните локални тендери: Просечен број понудувачи по тендер



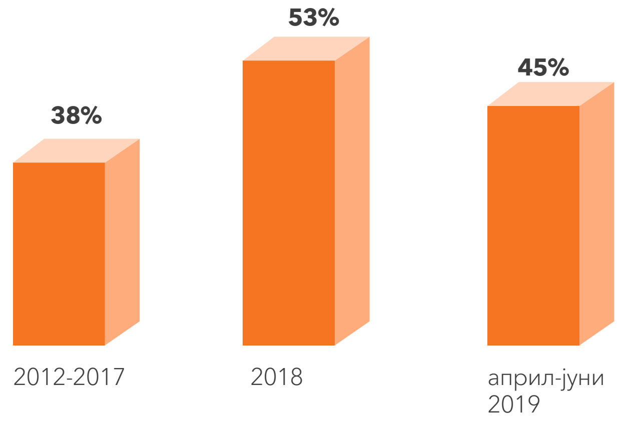
Иако има бројни примери, како поеклатантни можат да се наведат следниве два.

Првиот е набавката на услуга за сервисирање на возилата на една општина во која од понудувачите се бара: да располагаат со минимум еден сервис, односно сервисен центар не подалеку од 10 км од административната зграда на општината; да имаат оригинални резервни и потрошни делови од производителот на соодветната марка на моторното возило; да располагаат со стручен и технички кадар којшто ќе биде ангажиран за реализација на предметот на набавка; да се технички опремени и да имаат потенцијал за извршување на предметната услуга со најмалку еден апарат за дијагностицирање дефекти и софтвер за компјутерско дијагностицирање дефекти, како и да се во можност при вградување резервни и потрошни делови да наплаќаат максимум 5 % маржа на набавната цена на деловите при нивно вградување во возилото (според набавната цена на оригиналниот дел од овластениот дистрибутер за конкретната марка на возило). Не треба многу погодување дека на огласот се јавил само еден понудувач и го добил тендерот.

Вториот случај е набавка на услуги за изнајмување печатачи на една многу голема општина. Иако на тендерот се поставени многу услови за учество како: успешни претходни договори, три вработени со сертификат за сервисирање на опремата или за посетена обука за таа намена, 2.500.000 денари промет кумулативно за последните три години, како и поседување стандарди за квалитет и за заштита на животната средина, сепак се пријавиле дури четири понудувачи. Но, три од нив биле елиминирани поради иста причина – доставената изјава дека не им е изречена правосилна судска пресуда за сторено кривично дело не се однесува на сите кривични дела што ги

бара Законот за јавни набавки. Она што е интересно е што единствениот понудувач кој останал во игра и го добил овој тригодишен тендер е исто така единствен кој најблиску ја погодил проценетата вредност на тендерот, иако таа не е објавена.

Процент на тендери со една или ниту една понуда



Што се однесува на тендерите со една или ниту една понуда, нивното учество во вкупниот број мониторирани тендери е малку намалено во однос на претходниот период, но сè уште е многу високо и речиси на секој втор тендер има само една или ниту една понуда.

» ***Иако со новиот закон не се задолжителни и на договорните органи им е оставена слобода да решат да ги применат само ако е тоа исплатливо, во најголем дел од тендерите повторно се применува несреќната комбинација на „најниска цена и електронска аукција“.***

„Најниската цена“ како единствен критериум за избор на најповолната понуда била применета во 100 % од мониторираните набавки, додека електронската аукција за дополнително намалување на првобитно понудените цени била предвидена во 70 % од мониторираните тендери.

Ова се случува и покрај долгогодишните поплаки од лицата кои ги спроведуваат набавките дека проблемите во тендерите произлегуваат главно поради тоа што мораат да ја применуваат најниската цена и електронската аукција, што како комбинација ги оневозможува да го набават тоа што им треба, ги принудува да набавуваат производи, услуги и работи со лош квалитет и не им овозможува да обезбедат соодветен квалитет.

Сево ова како да паѓа во вода имајќи предвид дека, иако со новиот закон ни најниската цена, ни е-аукцијата се задолжителни, сепак доминантно се применуваат. Дури и кај набавки каде што имаше најголеми поплаки токму за цената и за аукциите, како што е набавката на храна во детските градинки, на пример. Од друга страна, пак, кај оние малкуте набавки каде што електронската аукција не е предвидена, станува збор токму за производи со стандарден и претходно утврден квалитет, кај кои е најлогично изборот да се направи врз основа на цената. Оттука, кај нив и се препорачува електронска аукција. Ваквата практика укажува на тоа дека или законот недоволно се познава или, пак, можноста за опционална примена на најниската цена и на е-аукцијата намерно се злоупотребува.

» ***Зачестена е практиката да не се објавуваат количините на производите што се набавуваат и да се бараат цени за единица производ, со што им се оневозможува на фирмите да економизираат со обемот.***

Во доминантен дел од мониторираните тендери во кои се набавуваат одредени стоки не се наведуваат планираните количини на набавка, туку се бараат понуди за единица количина. Ова ги оневозможува фирмите-понудувачи да економизираат со обемот на набавката и знаејќи ги количините да дадат поповолни понуди за оние производи за кои се предвидени пообемни набавки.

Од друга страна, добивајќи само цени за единица производ, не е јасно како договорните органи утврдуваат дали одредена понуда е во рамките на проценетата вредност која, пак, се утврдува за вкупните количини на набавката.

Крајно, и покрај тоа што во понудите се наведени само поединечните цени за предметите на набавка, на крајот договорите повторно се склучуваат на вкупно предвидената сума, не водејќи сметка за понудените цени. Односно, ако понудените цени се пониски, логично е да се определи пониска вкупна сума на договорот.

Препораки: Имајќи го предвид начинот на којшто институциите на локално ниво ги спроведуваат набавките во мониторираниот период, на договорните органи им се препорачува:

» Да ги користат можностите што им ги нуди новиот Закон за јавните набавки и да настојуваат да ги набават оние предмети на набавка кои навистина им требаат.

» Да го проучат подобро новиот Закон за јавните набавки и доследно да ги применуваат сите обврски што произлегуваат од него.

» Во одлуката за набавка задолжително да се образложува потребата од набавката во смисла на тоа зошто е потребен токму тој предмет на набавка, во толкава количина и со таков квалитет како што е наведено во техничката спецификација, имајќи ги притоа предвид извршените анализи и попис.

» Да се користи и економски најповолната понуда како критериум за избор на најповолната понуда, покрај најниската цена, за да се добие најдобрата вредност за потрошените пари.

» Електронската аукција да се користи само во случаите кога станува збор за набавка на производи со стандарден, познат или добро утврден квалитет и во кои цената игра пресудна улога за избор на најдобрата понуда.

» Договорните органи да ги анализираат поништените и неуспешните тендери и да ги користат како основа за унапредување на следните постапки за јавни набавки.

» Условите што се бараат од фирмите за учество на тендерите да се усогласуваат со предметите на набавка за да не се ограничува и онака ниската конкуренција на тендерите.

» Секогаш кога е можно да се дели предметот на набавка на помали делови за да се овозможи учество на повеќе и на помали фирми, со што ќе се зголемува конкуренцијата и ќе се подобрува квалитетот на набавките. Ако сепак решат да не го делат предметот на набавка на делови, договорните органи да понудат детално образложение за причината поради која ја донеле таквата одлука.

» Договорните органи да ги објавуваат планираните количини на набавките, со што може само да се добијат поквалитетни понуди и да се спроведат поуспешни тендери.