ИЗВЕШТАЈ

ОД МОНИТОРИНГОТ НА ЈАВНИТЕ НАБАВКИ

Извештај бр. 36

(јануари – јуни 2021 год.)

Скопје, јануари 2022 година

CIVICA MOBILITAS | Citizens for change!

Center for Civil Communications
Центар за граѓански комуникации

Издавач:
Центар за граѓански комуникации

Лектура:
Татјана Б. Ефтимоска

Ликовно-графичко обликување:
Методија Андонов, Датапонс Скопје

Печати:
Датапонс Скопје

Тираж:
250 примероци

Бесплатен/некомерцијален тираж

Годишната програма на Центарот за граѓански комуникации е поддржана од програмата Цивика Мобилитас

Цивика мобилитас е проект на Швајцарската агенција за развој и соработка (СДЦ) кој го спроведуваат НИРАС од Данска, Македонскиот центар за меѓународна соработка (МЦМС) и ФЦГ Шведски развој АБ (ФЦГ Шведска)

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.

2021

ИЗВЕШТАЈ ОД МОНИТОРИНГОТ НА ЈАВНИТЕ НАБАВКИ

Извештај бр. 36
(јануари – јуни 2021 год.)

Скопје, јануари 2022 година

ИЗВЕШТАЈ ОД МОНИТОРИНГОТ НА ЈАВНИТЕ НАБАВКИ

Извештај бр. 36
(јануари – јуни 2021 год.)

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 23

Клучни наоди

- Толку честата примена на електронската аукција во тендерите може да значи дека учесниците во јавните набавки не ги напуштаат веќе разработените механизми за манипулации и корупција. Законски незадолжителната е-аукција во праксата и натаму е нераскинлив дел од тендерите и во првото полугодие од 2021 година се применувала во дури 91 % од сите јавни набавки спроведени во земјата.
- Нееднаквиот однос кон понудувачите води кон две крајности, во едната понудувачите се исклучуваат од тендерската постапка и за работи кои не се предвидени со Законот, а во другата крајност се прифаќаат погрешно напишани финансиски понуди, кои според Законот се неприфатливи.
- Доставувањето понуди што се идентични со проценетата вредност, која не е јавно објавена, нескриено упатува на претходно договарање. Во мониторираниот примерок се забележани значителен број тендери во коишто проценетата вредност не била јавно објавена, односно не била наведена во огласот за јавната набавка, но понудувачите „идеално" ја вклопиле својата понуда во неа.
- Конкуренцијата во јавните набавки во првото полугодие од 2021 година упатува на благо подобрување во однос на истиот период 2020 година. Сепак, на секој четврти тендер е доставена една или ниту една понуда, а низ мониторингот се забележани случаи на ограничување на конкуренцијата.
- Поништувањето на тендерите во првото полугодие од 2021 година останува исклучително високо и изнесува 26 %. Доминантен дел од тендерите се целосно поништени.
- Во првото полугодие од 2021 година, преку нетранспарентната постапка со преговарање без објавување оглас се склучени договори во вредност од 7,9 милиони евра. На ниво на институции предводи АД Електрани, кое без објавување оглас склучило 6 договори во вредност од 4 милиони евра.
- Управните контроли бележат благ пораст во однос на истиот период од претходната година, но бројот на тендери во коишто се констатирани неправилности се намалува. Во првото полугодие од 2021 година Бирото за јавни набавки спровело 132 управни контроли, што е за 12 % повеќе од првото полугодие од 2020 година.

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 првата законска регулатива за јавните набавки во земјата изработена 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 мониторинг се набавките што ги спроведуваат сите државни институции во земјава, како на ниво на централна така и на ниво 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 на 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 2021 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.

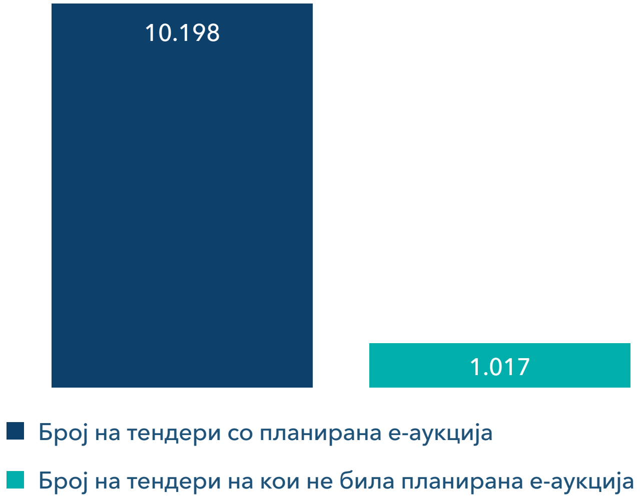
Во оваа насока, ЦГК досега има изработено и предложено неколку стотини конкретни препораки за преземање мерки за унапредување на регулативата и практиката во насока на потранспарентно, поотчетно и поодговорно работење на централната и на локалната власт, има обучено повеќе од петстотини новинари од националните 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

» ***Толку честата примена на електронска аукција во тендерите може да значи дека учесниците во јавните набавки не ги напуштаат веќе разработените механизми за манипулации и корупција. Законски незадолжителната е-аукција во праксата и натаму е нераскинлив дел од тендерите и во првото полугодие од 2021 година се применувала во дури 91 % од сите јавни набавки спроведени во земјата.***

Договорните органи не ги почитуваат препораките дадени од граѓанскиот сектор и од надлежните институции за ограничено користење на е-аукцијата со цел да се избегнат негативните ефекти и манипулации кои ги поттикнува таа. Во првото полугодие од 2021 година биле спроведени 11.215 постапки за јавни набавки. Од нив, во дури 10.198 (91 %) била планирана е-аукцијата, што е буквално за само 1 процентен поен помалку од првото полугодие од 2020 година.

Примена на електронската аукција во првото полугодие од 2021 година



Податоците од мониторингот покажуваат дека во речиси половина од тендерите во коишто е-аукцијата била планирана, таа всушност не е одржана.

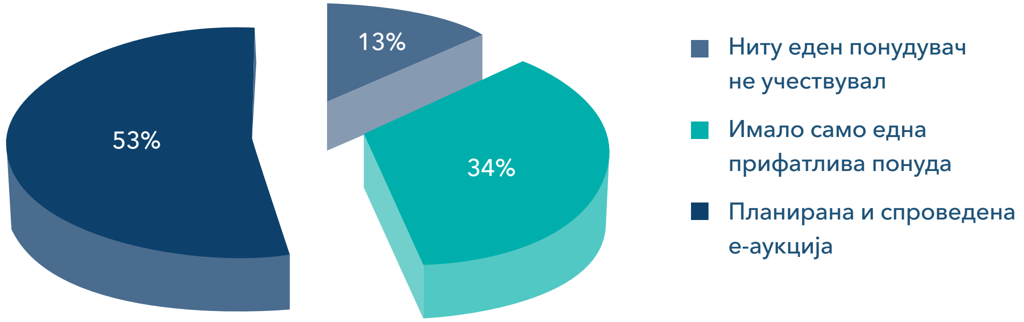
Дисторзиите што ги создава високата примена на е-аукцијата можат да се групираат во два кластери. Првиот се однесува на последиците што настануваат во тендерите каде што конкуренцијата изостанува или е мала, а вториот – во тендерите каде што има конкуренција, која резултира со договарање меѓу фирмите или нереално спуштање на цените.

Во секој трет тендер (34 %) во којшто не е спроведена е-аукција всушност била добиена само една понуда или само една понуда била прифатлива, а останатите се исклучени бидејќи не ги исполнувале условите предвидени со тендерската документација. Со оглед на тоа што во тендерите со планирана е-аукција понудувачите на почетокот, по правило, доставуваат многу повисоки цени, оправдан е сомнежот дека во поголем дел од овие тендери договорите се склучени по цени што се повисоки од реалните.

Вториот кластер на дисторзии се однесува на тендерите каде што има конкуренција, која резултира со договарање меѓу фирмите или нереално спуштање на цените. Договарањето на фирмите се манифестира со неучество на понудувачите во аукцијата (13 %), со симболично намалување на понудите или, пак, со поголемо намалувања на цените со цел понудата да се вклопи во проценетата вредност на тендерот. Во однос, пак, на спуштањето на понудените цени до нереално ниско ниво, проблемите се јавуваат во тоа што подоцна ниските цени се преточуваат во лош квалитет, а воедно така ниските цени може да делуваат дестимулативно за идни учества на понудувачите кои не работат со производи и услуги со низок квалитет.

Сите слабости во големиот број тендери во кои е планирана е-аукција може да се погледне и низ бројките од мониторираниот примерок.

Приказ на ефектите од е-аукцијата во мониторираниот примерок во периодот 01.01.2021-30.06.2021



Мониторингот открива неколку крајно загрижувачки појави што ја доведуваат во прашање и реалноста и точноста на проценетите вредности на набавките.

На пример, мониторирана набавка за репарација на ѕидните и подните површини во блоковите санитарни јазли, со проценета вредност од 1.500.000 денари без ДДВ, спроведена од страна на државен факултет. Проценетата вредност на постапката не беше јавно објавена. Понуда доставиле 14 економски оператори. Во текот на аукцијата, најниската цена која е понудена, од 719.755 денари, е спуштена на 489.429 денари без ДДВ. Произлегува дека договорената вредност на договорот е 3 пати помала од проценетата вредност. Големи намалувања се забележани и во набавка на мебел со проценета вредност од 950.000 денари без ДДВ, спроведена од страна на државна институција. Понуда доставиле 6 економски оператори и иако проценетата вредност била јавно објавена, понудите во текот на аукцијата се намалиле од 965.750 на 449.000 денари без ДДВ. Ова се само два најеклатантни примери на големи намалувања на

цените, што секако нè води до две сериозни прашања. Првото, на што се должи оваа драстична разлика во проценетата вредност и во понудените цени? Второ, зарем вака големите намалувања на цените не треба да ги загрижат институциите дека првично понудените цени од страна на фирмите се далеку од нивото на кое се тие подготвени да ги спуштат и што се случува со тендерите во кои добиваат само една понуда или во кои фирмите се договараат?

Сите овие дисторзии, коишто укажуваат на манипулации од двете страни, говорат дека под итно мора да се пристапи кон многу поголема сериозност во утврдувањето на проценетата вредност и кон изборот дали за одреден тендер ќе се предвиди спроведување е-аукција. Имено, доколку на фирмите им се одземе можноста за калкулации и договарање, тогаш првичните понуди коишто тие ќе ги даваат ќе бидат и финални и фирмите ќе посветат сериозно внимание за да ги утврдат.

Во текот на мониторингот и во изминатиот период, во континуитет е укажувано дека постојаното инсистирање на е-аукцијата треба да биде сигнал и за раководните органи во институцијата за зголемен ризик од злоупотреби во процесот на јавни набавки и за поттикнување на договарањето помеѓу фирмите.

Препорака:

Примената на е-аукцијата треба да биде исклучок, а не правило во спроведување на постапките за јавни набавки. Да се следи логиката дека е-аукцијата треба да се применува само за производи со познат и стандарден квалитет и за коишто постои конкуренција на пазарот. Бирото за јавни набавки треба да преземе натамошни мерки за засилување на притисокот врз договорните органи за намалување на примената на е-аукцијата чии последици се повеќе од очигледни.

» ***Нееднаквиот однос кон понудувачите води кон две крајности: во едната, понудувачите се исклучуваат од тендерската постапка и за работи кои не се предвидени со Законот, а во другата крајност се прифаќаат погрешно напишани финансиски понуди, коишто според Законот се неприфатливи.***

Во 20 % од мониторираните тендери доставените понуди биле отфрлени како неприфатливи. Дел од причините за отфрлањето се објективни и се предвидени во согласност со Законот за јавните набавки, што говори дека фирмите-учесници на пазарот на јавни набавки недоволно ги познаваат законските обврски. Но, во дел од тендерите се забележува интенцијата на институциите, наместо да го олеснат процесот којшто и онака е комплексен, дополнително да го обременуваат. Во некои случаи таквото постапување на институциите е дури и незаконско. Имено, во неколку мониторирани набавки во поедноставена отворена постапка, институциите бараат од понудувачите да достават изјава за докажување на способноста и документи за утврдување на способноста. Ваквото постапување не е во согласност со член 49 став 3 од Законот за јавни набавки, каде што се вели дека во прилог на понудата се доставува изјава за докажување на способноста или документи за утврдување на способноста. Еден од мониторираните тендери беше поништен поради ова по службена должност од страна на ДКЖЈН.

Како дискриминаторски може да се оцени и односот кон еден понудувач во мониторираната постапка за јавна набавка во која се бараше, во прилог на понудите, да се достави и парафиран модел на договор. Понудувачот е исклучен од постапката затоа што не доставил парафиран модел на договор. Проблемот е во тоа што целта на модел-договорот е потенцијалниот понудувач да се запознае со неговата содржина и не постои голема логика да се бара однапред негово парафирање. Но, доколку во тендерската документација биде наведено дека заедно со понудата фирмите треба да достават и да потпишан модел на договор, тогаш понудувачите се должни тоа и да го направат. Сепак, доколку понудувачот во прилог на понудата не достави потпишан модел на договор, а тоа се барало од него, договорниот орган не треба да го исклучи, туку да побара дополнително да се достави потпишан модел на договор. Ова постапување би било во духот на поттикнување на конкуренцијата, но и во согласност со Законот за јавните набавки.

Другата крајност, во која се прифаќаат и понуди коишто не се изготвени во согласност со Законот за јавните набавки, најдобро може да се илустрира низ мониторираната набавка на хардверска опрема , сервер и нивна инсталација со проценета вредност од 24.000.000 без ДДВ, спроведена од страна на државна институција. Проценетата вредност на постапката не беше јавно објавена, но единствениот понудувач идеално ја погодил и доставил понуда од 23.994.000 денари. Клучниот проблем во оваа постапка е што финансиската понуда е погрешно пополнета, така што од начинот на којшто се пополнети колоните од табелата не може да се сфати која е вкупната цена со ДВВ, ниту, пак, износот на данокот. Според член 109 став 4 од Законот за јавните набавки: „Никакви промени во финансиската и техничката понуда, освен исправката на аритметички грешки, не смеат да се бараат, нудат или да се дозволат од страна на комисијата или од понудувачот". Но оваа понуда не само што не била отфрлена, туку со единствениот понудувач е склучен договорот со цена која е исклучително голема. Во оваа набавка јасно може да се воочи разлика помеѓу табеларните прикази на финансиската понуда во понудата која била доставена за учество на тендерот и во склучениот договор објавен на ЕСЈН.

Препорака:

Вака големите крајности во односот кон понудувачите создава недоверба во системот и бара од надлежните институции да преземат соодветни мерки за санкционирање на незаконското постапување.

» ***Доставувањето понуди што се идентични со проценетата вредност, која не е јавно објавена, нескриено упатува на претходно договарање.***

Во мониторираниот примерок се забележани значителен број тендери во коишто проценетата вредност не била јавно објавена, односно не била наведена во огласот за јавни набавки, но понудувачите „идеално“ ја вклопиле својата понуда во неа. Случаите кога понудената цена е минимално под проценетата вредност упатуваат не само на ризик дека информацијата за проценетата вредност е кажана на одреден понудувач, туку и дека не се очекува конкуренција и спроведување на е-аукцијата, иако е таа планирана. Во спротивно, ако се очекува конкуренција и можност за намалување на цените, понудувачот би одел со повисока цена и приспособувањето би го направил во текот на аукцијата.

Во прилог на ова толкување одат низа примери од мониторираниот примерок. Така, во мониторирана набавка на информатичка и компјутерска опрема за потребите на една државна агенција било предвидено да се купат 60 персонални компјутери, 9 мрежни преклопници од повеќе видови и 2 мрежни рутери со проценета вредност од 8.470.000 без ДДВ. Добиена е само една понуда, која е за 0,13 % пониска од проценетата вредност, односно од 8.458.186 денари. Со оглед на тоа што проценетата вредност не била наведена во огласот за јавна набавка, речиси е неверојатно како единствениот понудувач бил толку прецизен.

Сомнежи за претходни договарања се јавуваат и во мониторираната набавка на 15 преносни компјутери со софтвер за централизирано управување и на 6 персонални компјутери со софтвер за централизирано управување, којшто беше поделен во два дела. На огласот била објавена вкупната проценета вредност (825.150 денари без ДДВ), но не и проценетата вредност на ниво на делови. Понудувачите не можеле да ја знаат проценетата вредност на поединечните делови. Оттука, крајно симптоматично е што еден од тројцата понудувачи за двата дела дал понуди точни до денар, коишто се вклопувале со вредностите дадени во Одлуката за спроведување на постапката. Притоа, за 15 преносни компјутери е побарано 504.750 денари, а за 6 персонални компјутери е побарано 320.400 денари. На планираната е-аукција не учествувал ниту еден од понудувачите.

Потоа, во мониторирана набавка на 24 агитатори за колекционирање – мешалки за собирање крв со проценета вредност од 4.500.000 без ДДВ, спроведена од страна на здравствен институт, проценетата вредност не била објавена. Но, на тендерот е добиена една понуда во вкупна вредност од 4.389.000 денари, што е само 2,5 % под проценетата вредност.

Речиси е идентична шемата и во набавка на услуга за подигање и уништување медицински отпад, со проценета вредност од 661.760 денари без ДДВ, спроведена од страна на здравствена установа. Проценетата вредност на постапката не беше јавно објавена, а добиена е една понуда со цена од 660.000 денари, односно само 0,27 % помалку од планираното.

Препорака:

Институциите мора да покажат интегритет во процесот на јавни набавки и да го оневозможуваат непрофесионалното и незаконско постапување со кое проценетата вредност ќе им биде оддадена на некои понудувачи. Бирото за јавни набавки треба да го вброи во своите „црвени знаменца“ за ризик од корупција и совпаѓањето на проценетата вредност која не е јавно објавена со понудената цена на ниво од +/- 5 % , особено кога станува збор за единствен понудувач.

» ***Конкуренцијата во јавните набавки во првото полугодие од 2021 година упатува на благо подобрување во однос на истиот период 2020 година. Сепак, на секој четврти тендер е доставена една или ниту една понуда, а низ мониторингот се забележани случаи на ограничување на конкуренцијата.***

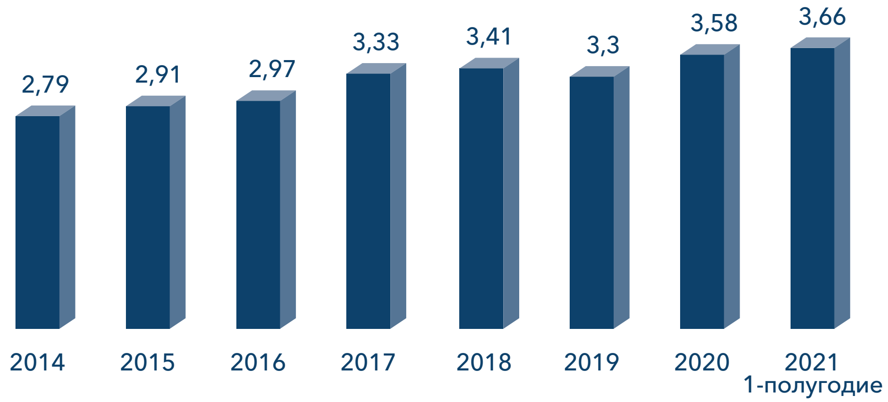
Во првото полугодие од 2021 година, уделот на тендери на коишто имало задоволително ниво на конкуренција (3 и повеќе учесници) е евидентиран кај 52 % од мониторираните тендери. Кај останатите, состојбата е следната: не е добиена ниту една понуда (2 %), добиена е една понуда (23 %) или максимум 2 понуди (13 %).

Конкуренција на мониторираните тендери на полугодишно ниво

Период	Ниту една понуда	1 понуда	2 понуди	3 и повеќе понуди
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 %
јануари – јуни 2020	5 %	27 %	13%	55 %
јануари – јуни 2021	2 %	23 %	13 %	62 %

Гледано врз основа на мониторираниот примерок, просечниот број понуди во првото полугодие од 2021 година изнесува 3,66, што упатува на благо подобрување во однос на цела 2020 година.

*Просечен број понуди на тендерите**



* Пресметките за првото полугодие од 2021 година се направени врз основа на мониторираниот примерок, додека за останатите години е користен податок од годишните извештаи на Бирото за јавни набавки

Овој благ тренд на подобрување на конкуренцијата не значи дека примерите за дискриминација и натаму не се очигледни. Имено, во набавка на маици со кратки ракави со јака, со проценета вредност од 4 милиони денари без ДДВ, спроведена од едно министерство, од понудувачите се бараше со понудата да достават мостри од заверен (пломбиран) готов производ изготвен по прецизно дадена техничка спецификација и со сертификат за квалитет од независна акредитирана лабораторија, односно контролно тело за пломбираната мостра. Во сертификатот се бара да бидат испитани сите параметри од техничката спецификација (текстуален дел и табеларен дел) исклучиво со користење акредитирани методи секаде каде што има нормирано соодветен стандард. Во постапката беа доставени три понуди, но постапката заврши со поништување од страна на договорниот орган, со образложение дека не е поднесена ниту една прифатлива понуда, односно при евалуацијата било констатирано дека сите понуди не се во согласност со бараните параметри од техничката спецификација.

Во мониторирана набавка на 38 инвертер-клими со проценета вредност од 1.000.000 денари без ДДВ, спроведена од страна на јавно претпријатие, Комисијата ги отфрли понудите на два економски оператори како неприфатливи поради тоа што не ги исполнуваат условите од тендерската документација. Од понудувачите се барало да достават клими со ниво на бучавост на внатрешната единица од 38 db. Овој услов може да се оцени како дискриминаторски бидејќи една од фирмите понудила клима со бучавост од 20-39 db.

Препорака:

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

» ***Поништувањето на тендерите во првото полугодие од 2021 година останува исклучително високо и изнесува 26 %. Доминантен дел од тендерите се целосно поништени.***

Во првите шест месеци од 2021 година вкупно се поништени 2.882 тендери, од кои целосно 1.890 тендери (66 %), а делумно 992 тендери (34 %).

Доколку бројот на поништени тендери се стави во сооднос со објавените огласи за јавни набавки во истиот период, произлегува дека се поништени 26 % од тендерите, што е само за 1 процентен поен помалку од истиот период претходната година.

Поништување на постапките на полугодишно ниво (делумни и целосни)

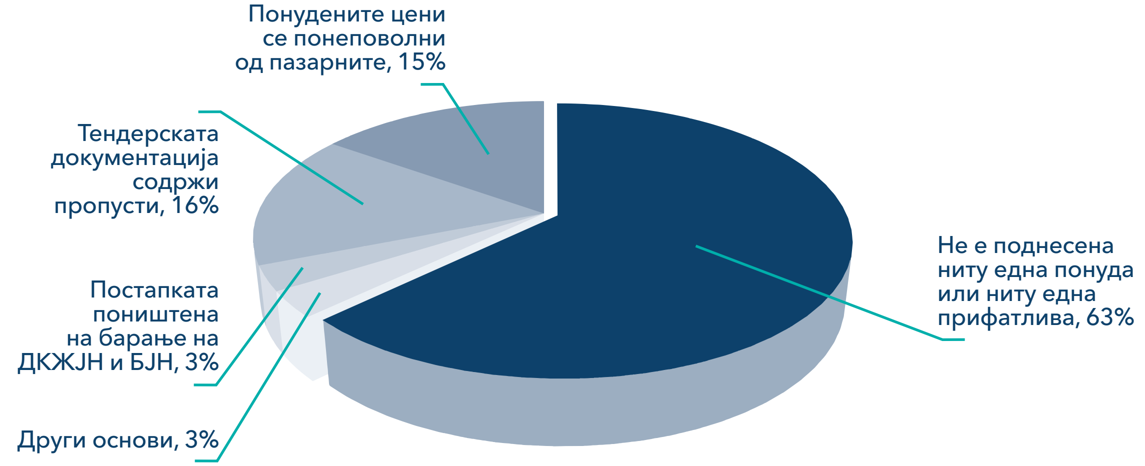
Период	Број на објавени огласи	Број на одлуки за поништување на постапките	Удел на поништени постапки во вкупен број огласи
јануари – јуни 2015 год.	8.657	1.602	19 %
јануари – јуни 2016 год.	9.220	2.030	22 %
јануари – јуни 2017 год.	8.562	2.033	24 %
јануари – јуни 2018 год.	10.259	2.707	26 %
јануари – јуни 2019 год.	9.743	2.511	26 %
јануари – јуни 2020 год.	9.537	2.604	27 %
јануари – јуни 2021 год.	11.215	2.882	26 %

Гледано од аспект на причините за поништување на тендерите, како и во претходниот период, доминантна е причината дека не е поднесена ниту една понуда или ниту една прифатлива понуда, и врз оваа законска основа се поништени дури 63 % од тендерите, што е за 4 процентни поени повеќе од истиот период претходната година.

На второ место според застапеноста се поништувањата поради битни пропусти во тендерските документации, што било причина за поништување на 16 % од тендерите. На трето место според бројноста се поништувањата со образложение дека понудените цени биле понеповолни од пазарните, што било основа за поништување на 15 % од постапките за јавни набавки.

Уделот на поништени постапки по донесени решенија од Државната комисија за жалби по јавни набавки или на Бирото за јавни набавки (по спроведена управна контрола) изнесува вкупно 3 %. Притоа, во анализираниот период, по решение на ДКЖЈН биле донесени 86 одлуки за поништување, а по барање на БЈН – вкупно 8 одлуки.

Структура на причините за поништувањето на постапките во првото полугодие од 2021 година



* Структурата на причините за поништување на постапките за јавни набавки е направена врз основа на обработка на сите 2.882 известувања за поништување на постапките во првото полугодие од 2021 година, доставени до ЕСЈН заклучно со октомври 2021 година

Во мониторираниот примерок е забележано зачестено поништување поради доставени понуди чија вредност ја надминува проценетата вредност, што говори за слабости во процесот на планирање. Во една од мониторираните постапки за набавка на раноградинарски производи – зеленчук и овошје, со проценета вредност од 5 милиони денари без ДДВ, беше забележано дури и донесување одлука за поништување врз основа на член 114 став 1 алинеја 4 од ЗЈН (понудувачите понудиле цени и услови за извршување на договорот за јавна набавка што се понеповолни од реалните на пазарот) иако најниската понуда изнесуваше 2,9 милиони денари, што е значително под проценетата вредност на тендерот. .

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 2021 година, преку нетранспарентната постапка со преговарање без објавување оглас се склучени договори во вредност од 7,9 милиони евра. На ниво на институции предводи АД Електрани, кое без објавување оглас склучило 6 договори во вредност од 4 милиони евра.***

Без претходно објавување оглас, во анализираниот период се склучени 139 договори во вредност од 488 милион денари, односно 7,9 милиони евра. Бројот и вредноста на договорите е значително помала од истиот период во 2020 година, кога беа склучени 464 договори во вкупна вредност од 11 милиони евра. Овој пад се должи и на тоа што во првото полугодие од 2020 година веќе почнаа да се склучуваат договори без претходно објавување оглас поради итноста на набавките наметната од кризата со КОВИД-19.

Вредност на договорите според постапката со преговарање без објавување оглас

Период	Вредност на договорите во милиони евра	Промена (во %)
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 %
јануари – јуни 2020 год.	11	+14,58 %
јануари – јуни 2021 год.	7,9	-28,18 %

Половина од вредноста на склучените договори преку нетранспарентната постапка со преговарање без претходно објавување оглас отпаѓаат на договорите склучени од страна на АД Електрани, кое има склучено 6 договори во вредност од 4 милиони евра. Впрочем, и најголемите поединечни договори склучени преку оваа постапка се на АД Електрани, и тоа договор за изработка на усек за раздвојување склучен со Трговско друштво за градежништво, производство, трговија и услуги ТОПЛИНА – увоз-извоз ДООЕЛ с. Подмолје, Охрид, во вредност од 153.400.000 денари, односно околу 2,5 милиони евра, и договор за ревитализација и реконструкција КУ 300 (РЕК Битола), склучен со Друштвото за производство, градежништво, инженеринг, трговија на големо и мало увоз-извоз и услуги МЗТ ИНЖЕНЕРИНГ ДОО Битола, во вредност од 59.000.000 денари, односно околу 960 илјади евра. Во групата на договорни органи со поголем број договори се и ЈЗУ Клиничка болница Битола, со 10 договори склучени во вкупна вредност од 21,5 милион денари (350 илјади евра), и ЈЗУ Општа болница Куманово, со склучени 14 договори во вкупна вредност од 14,9 милиони денари (242 илјади евра).

Препорака:

Договорните органи треба да ја сведат на минимум нетранспарентната постапка со преговарање без претходно објавување оглас, особено затоа што најчесто ја применуваат за преговарање само со една фирма, и оттука се зголемуваат ризиците од корупција.

» ***Управните контроли имаат благ пораст во однос на истиот период претходната година, но бројот на тендери во коишто се констатирани неправилности се намалува.***

Во првото полугодие од 2021 година, Бирото за јавни набавки, според податоците добиени од нив врз основа на Законот за слободен пристап до информациите од јавен карактер, спровело 132 управни контроли, што е за 12 % повеќе од првото полугодие од 2020 година.

Текот на управните контроли по полугодија

Период	Број на спроведени управни контроли	Удел на тендерите во којшто е спроведена управна контрола во вкупниот број на спроведени тендери
јули – декември 2019	127	0,99 %
јануари – јуни 2020	87	0,91 %
јули – декември 2020	118	1,11 %
јануари – јуни 2021	132	1,17 %

Сите управни контроли од страна на Бирото се спроведени врз основа на член 172 став (3) од Законот за јавни набавки, според којшто предмет на управна контрола се постапките за јавни набавки чија проценета вредност е над 500.000 евра во денарска противвредност, кај набавката на стоки или услуги, и над 2.000.000 евра во денарска противвредност, кај набавката на работи. Бирото не спровело контрола врз основа на проценка на ризиците од кршење на одредбите од овој закон и по случаен избор, во согласност со член 172 став (4) од Законот за јавни набавки.

Од контролираните 132 постапки за јавни набавки, во текот на управната контрола се констатирани неправилности во 33 постапки. Во 26 тендери каде што се констатирани неправилности е направена повторена евалуација, во 2 постапки се донесени нови одлуки, а само за 5 се констатирани неправилности коишто не можат да се отстранат и се дадени инструкции за поништување на постапките.

Во првото полугодие од 2021 година, Бирото за јавни набавки нема преземено дејствија врз основа на член 172 став 5 од Законот за јавните набавки, според којшто, ако Бирото при вршење на управната контрола утврди една или повеќе неправилности што имаат обележје на прекршок според овој закон или казниво дело, може да поднесе прекршочна пријава до надлежниот суд или да го извести надлежното јавно обвинителство на Република Северна Македонија. За ниту една од констатираните неправилности во текот на управните контроли спроведени во првото полугодие од 2021година Бирото за јавни набавки нема оценето дека има обележје на прекршок во согласност со Законот за јавните набавки, или, пак, на казниво дело.

Препорака:

За да се почувствуваат вистинските ефекти од управната контрола во насока на намалување на злоупотребите и корупцијата, Бирото за јавни набавки, во согласност со Законот за јавните набавки, треба да го прошири опсегот на контрола и на тендери врз основа на проценка на ризиците или по случаен примерок. Со оглед на тоа што Бирото нема компетенции и надлежност да оцени дали одредени неправилности се резултат на ненамерна грешка или на намера за фаворизирање одредени фирми, за релевантните наоди од управната контрола потребно е навремено да се информираат и надлежните јавни обвинителства.

Анализа од мониторингот на јавните набавки на локално ниво

» ***Честото совпаѓање на проценетата вредност на тендерите со вредноста на понудите укажува на сомнежи за претходно договарање меѓу набавувачите и фирмите-понудувачи.***

Кај најголем дел од анализираните постапки за јавни набавки на локално ниво постои совпаѓање меѓу вредноста на набавката што ја проценила институцијата и вредноста на добиената понуда од фирмите коишто учествувале на тендерите, иако проценетата вредност не е претходно објавена и ја знаат само луѓето од институцијата којашто набавува.

Проценетата вредност значи колку пари институцијата пресметала дека ќе ја чини набавката и ги обезбедила тие пари во својот буџет. Иако проценетата вредност треба да се пресметува многу прецизно, со земање предвид многу фактори како што се претходни набавки, реална состојба, пазарни услови и движења итн., сепак институциите не посветуваат должно внимание на прецизна проценка на вредноста на тендерите, што е потоа причина за честите поништувања на тендерите.

Новиот Закон за јавните набавки, којшто почна да се применува од 1 април 2019 година, им овозможи на институциите (т.н. договорни органи) самите да проценат дали ќе ја објават проценетата вредност на набавката во моментот кога го објавуваат огласот за набавката. Во праксата, проценетата вредност се објавува само за околу една третина од тендерите. Институциите што не ја објавуваат проценетата вредност доминантно велат дека тоа го прават за да не влијаат врз фирмите ако сакаат да понудат и пониски цени од проценетата вредност. Но ваквото оправдување ја губи смислата во реалноста, во која речиси секогаш има по најмалку една понуда која е иста или приближно иста со проценетата вредност на набавката, иако е таа необјавена.

Притоа, ова не се случува само кај набавките од помала вредност и со еден предмет на набавка, туку и кај оние поголемите набавки, со повеќе предмети на набавка, каде што е потешко да дојде до случајно совпаѓање на проценетата со понудената вредност.

Примери на вакво „совршено совпаѓање" има многу. Во набавката на опрема и надгледни средства за училиштата во една општина, составена од дури 48 видови производи, проценетата вредност која не е објавена изнесува 7.450.000 денари, а вредноста на добиената една понуда изнесува 7.250.625 денари. Сличен пример е набавката на услуга за дезинсекција и дератизација чија проценета вредност е 169.491 денар, а понудената вредност е 169.500 денари, односно само 9 денари разлика. И во друга набавка на услуги за дератизација проценетата вредност била 118.000, а понудената 117.676 денари. Или, пак, набавка на работни униформи во која проценетата вредност изнесува 180.000 денари, а понудената 177.550 денари. Целосно совпаѓање на проценетата со понудената вредност од 1.000.000 денари има кај една набавка на половно возило. Ист е примерот и со набавка на услуги за зимско одржување на патишта, каде што проценетата вредност од 900.000 денари е идентична со понудената цена. И во двата случаи станува збор за тендери со еден понудувач.

Имајќи предвид дека институциите не ги проценуваат набавките толку прецизно за да одговараат на пазарните услови, па и фирмите да можат со своите понуди да пресметаат приближно иста вредност како проценетата, останува отворен сомнежот дека ова совпаѓање е поради тоа што некој од институциите ја открива проценетата вредност на набавката на одредени понудувачи.

» ***На бројни набавки не се утврдуваат количините на она што се набавува, со што им се оневозможува на фирмите да понудат пониски цени за поголеми количини на набавка.***

Зачестена пракса на договорните органи на локално ниво е, во своите тендерски документации, да не ги објавуваат количините од производите што им требаат и што планираат да ги набават. Во ваквите случаи, договорните органи бараат од понудувачите да понудат цени за единица производ. Така на фирмите им се оневозможува да економизираат со своите понуди, односно да понудат пониски цени за производите за коишто се планира набавка во поголеми количини.

Ова исто така оневозможува и проверка дали понудените цени одговараат на проценетата вредност на набавките, односно на пазарните цени.

Трет проблем е што договорните органи на крајот повторно ги склучуваат договорите на полниот износ на проценетата вредност, без оглед на понудените цени и постигнатата вредност на тендерот. Со ова е нејасно колкави количини на договорниот орган навистина му биле потребни, ако вкупниот износ останува ист без разлика на постигнатите поединечни цени на тендерот.

Најтипични вакви тендери се оние за печатарски услуги. Една општина проценила дека ваквиот тендер ќе ја чини 84.746 денари и во него предвидела печатење на општински билтен, брошура, календари, честитки, нотеси, покани, флаери, постери, налепници, маици и пенкала. Сепак, општината не навела во документацијата по колку од секој од овие производи планира да печати, нешто што е исклучително важно во печатењето каде што цените по парче се секогаш пониски ако се печатат повеќе парчиња. Наспроти тоа, општината побарала само поединечна цена за еден производ. На крајот победила понудата од 1.820 денари, што е збир на поединечните цени за сите производи. Договорот на крајот е склучен на вкупниот износ на проценетата вредност од 84.746 денари. Останува нејасно зошто општината не сакала да ги открие количините за да може да добие пореални цени. Исто така е нејасно дали постигнатите поединечни цени одговараат на пазарните, или барем на оние што ги проценила општината. Најпосле, не е јасно што сè општината планира да печати и од што ќе зависи тоа.

Исти вакви примери каде што не се наведени потребните количини и се бара само цена за единица производ има и во мониторираните набавки на прехранбени производи, боја за бележење улици, канализациски цевки и услуги за превоз со комбе и со автобус.

За проблемот да е уште поголем, во сите овие набавки, количините на набавка не се објавени ни во договорите што се склучуваат со набавувачите, со што се оневозможува и мониторинг од страна на заинтересираните граѓани и граѓански организации.

» ***И понатаму не се образложува потребата од набавката, ниту се објаснуваат причините за неделивост на набавките.***

Законот за јавните набавки воведе две значајни обврски. За секоја набавка, уште во одлуката за почнување на постапката, треба да се образложи потребата од набавката. Втората обврска е секоја набавка да се подели на делови, а ако тоа не се стори, тогаш во одлуката за набавката да се објаснат причините за неделивост.

Идејата зад обврската да се образложи зошто е набавката потребна – во смисла на видот на набавката, обемот, квалитетот и рокот – е да се намалат злоупотребите, односно да се спречи набавка на нешто што не е потребно или во поголеми од потребните ко-

личини или со повисок од потребниот квалитет. Односно, да се набави само она за што е утврдено дека е потребно.

Обврската за деливост на набавките е поради овозможување на поголемо учество на тендерите на малите и микро фирмите, кои полесно ќе можат да учествуваат на тендери каде што предметот на набавка е поделен, отколку на големи тендери. На пример, набавка на мебел, каде што предметот на набавка е поделен на бироа, столови и сл. Ако една фирма продава само столови, ќе може да се пријави на овој тендер, но ако тендерот не е поделен, тогаш шансите за нејзино учество се помали. Затоа, институциите имаат обврска, ако не го поделат тендерот на делови, да објаснат зошто го направиле тоа.

Сепак, во праксата многу малку институции ги спроведуваат овие две законски обврски. Односно, ги спроведуваат само формално, а не и суштински.

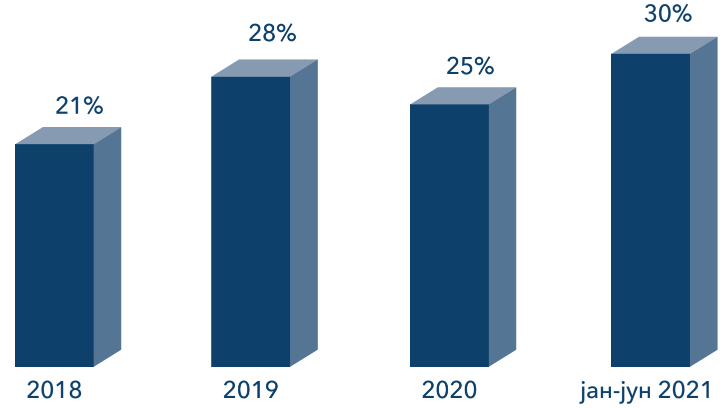
Имено, за објаснување на потребата од набавката најчесто се пишува дека „се утврдува потреба за набавка на...“, додека кај неделивоста не се објаснува ништо или само се пишува дека е неделива „поради природата на предметот на набавката“ и толку. Без образложение на потребата за набавката се дури 75 % од мониторираните тендери, додека во преостанатите 15 % тоа образложение е само кратко. Што се однесува на објаснување на причините за неделивост, тоа постои само во 17 % од мониторираните тендери и во тие случаи е многу кратко.

Доколку институциите образложат зошто им е потребно тоа што сакаат да го набавуваат, тогаш не би се случило општина да купи супер луксузно возило за градоначалникот или институција да набави нешто што никако не е поврзано со нејзиното работење.

» ***Не стивнува поништувањето на локалните тендери, кое во мониторираниот период скокна на рекордни 30 %.***

Еден од најдолготрајните проблеми во јавните набавки во земјава, поништувањето на тендерите, не само што никако да стивне, туку и се продлабочува. Секој трет од мониторираните тендери на локално ниво е поништен, што ги прави набавките неефикасни. Ова е и своевиден рекорд на процентот на поништени тендери, имајќи предвид дека за првпат достигнува до границата од 30 %.

Процент на поништување на мониторираните тендери



Во две третини од поништените тендери (67 %), причина за поништувањето било тоа што немало ниту една понуда или, по евалуацијата на прибраните понуди, не останала ниту една прифатлива понуда, односно сите биле отфрлени.

Кај останатите поништени тендери, причината за поништување била тоа што понудувачите понудиле цени и услови понеповолни од реалните на пазарот (16,5 %) и поради битни пропусти и недостатоци во тендерската документација (16,5 %).

И во овој мониториран примерок се покажува дека честа причина за поништувањето на тендерите е погрешната или непрецизната проценка на вредноста на набавката, поради што се добиваат повисоки понуди и тендерот се поништува.

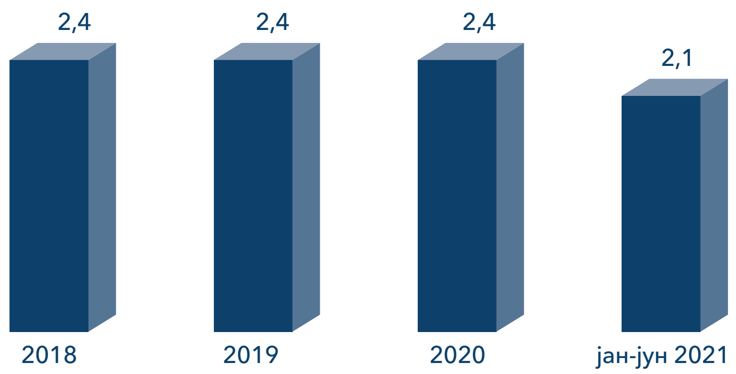
Таков е примерот со една набавка на услуга за изработка на програма за енергетска ефикасност за една општина. Тендерот е поништен бидејќи единствената понуда била со вредност од 600.000 денари, а општината имала проценета вредност од 300.000 денари. Во образложението за поништувањето, општината вели дека понудата е неприфатлива бидејќи двојно го надминува износот на предвидените средства, а дополнителни средства за оваа набавка не можат да се обезбедат. Сепак, само 7 дена подоцна, општината објавува нов оглас за истата набавка, со зголемена проценета вредност на 400.000 денари, што значи дека сепак за тој краток период дообезбедила 100.000 денари. И на новиот тендер се јавува истиот понудувач од претходно, којшто сега понудил 400.000 денари, колку што е проценетата вредност која општината овој пат ја објавила. Тендерот успеал.

Следниот пример на поништен тендер можеби укажува и на договарање на фирми-те-понудувачи. Станува збор за тендер за изработка на стратешки план за развој на една општина, на којшто имало дури три понуди и сите три биле отфрлени како неприфатливи. Кај едната понуда, причина за отфрлањето била тоа што понудата била потпишана со дигитален сертификат на физичко лице, а не на правниот субјект којшто што е понудувач. Другите две понуди биле поништени затоа што во образецот на понудата, кај името на понудувачот, стои името на истиот правен субјект, иако понатаму сите други податоци се различни. Веројатно едно исто лице ги изработувало двете понуди и, по грешка, не го сменило името на понудувачот. Овие две понуди имале и иста проценета вредност, којашто била многу блиску до проценетата вредност што не била објавена.

» ***Намалување на конкуренцијата на локалните тендери во првото полугодие од 2021 година.***

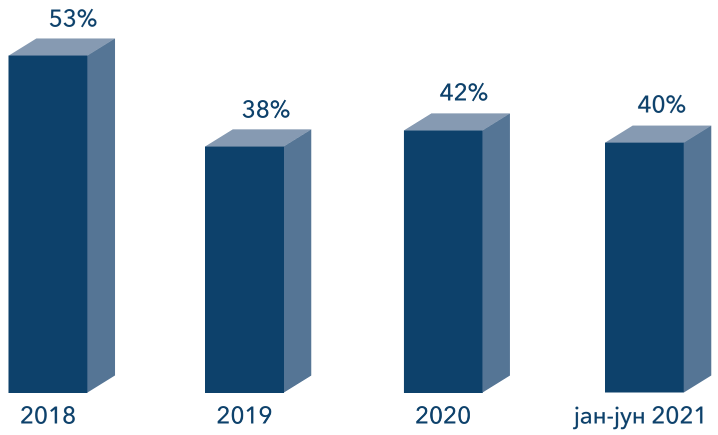
Просечниот број понуди на мониторираните тендери на локално ниво изнесува 2,1, што е намалување во однос на просекот во претходните три години.

Конкуренција на мониторираните локални тендери: Просечен број понуди по тендер



Соодветно на пониският просечен број на понуди по еден тендер е и процентот на тендери на коишто немало понуди или имало само една понуда. Овој процент во мониторираниот период изнесува 40 %.

Процент на тендери со една или ниту една понуда



Освен ниското ниво на конкуренција, особен проблем во мониторираниот период претставува и фактот што на 20 % од тендерите, иако имало во просек по 2 понуди, сепак сите биле отфрлени и постапките биле поништени. Или, вкупно, во фазата на евалуација се отфрлени дури 17 % од понудите.

Притоа има и примери за апсурдни ситуации. Таков е примерот со набавката на прехранбени производи за потребите на една општина, на која имало две понуди, но и двете биле отфрлени и тендерот бил поништен. Причината за отфрлање на понудите е што понудувачите не навеле име на производителите на производите што ги нудат. Инаку, името на производителите не игра никаква улога на овој тендер на којшто единствен критериум за избор е најниската цена. Од друга страна, договорниот орган не сметал дека е важно да даде подетален опис на производите што ги бара, иако станува збор за прехранбени производи, па така бара „лешници", „кашкавал", „сирење", „густи сок", „чаши пластични", итн. Секако дека на овој тендер е поважно да се опише дали се бара кравји или овчи кашкавал (што значи и голема разлика во цената) и како да биде спакуван, дали лешниците треба да се живи или печени, во рефус или спакувани во одредена количина и амбалажа, видот на овошјето од коешто треба да биде густиот сок, па и големината на пластичните чаши. Што ќе се случи ако едниот понудувач нуди кравји а друг овчи кашкавал, или ако едниот нуди кашкавал во пити, а другиот во пакувања од по 300 гр., едниот од еден, другиот од друг производител? Сево ова ќе биде небитно бидејќи критериум за избор е цената, а општината бара само кашкавал.

Има и примери за тендери на кои се поставени различни услови за учество и на кои, како по правило, се добива само по една понуда. Таков е случајот со набавката за изградба на водовод и канализација на која се бараат.

- Референтна листа на извршени работи во последните 5 години, и тоа минимум 3 договори од сличен вид со потврди за квалитетно извршување, од кои минимум еден договор со вредност од минимум 40.000.000,00 денари.
- Опис на техничкиот персонал и техничките органи кои ќе учествуваат во извршувањето на јавната набавка, особено на оние кои се одговорни за контролата на квалитетот.
- Најмалку 25 вработени или ангажирани лица, од кои најмалку 2 градежни инженери со овластување Б за изведба од областа на градежништвото издадени од Комора за овластени инженери и архитекти на РСМ, 1 хидроинженер, 1 лице со уверение за положен стручен испит за безбедност при работа од Министерство за труд и социјална политика и 2 работници за одржување патишта.
- Материјалите да имаат сертификат од надлежни тела за контрола за квалитет со признаена компетентност за произведените материјали.
- Стандарди за системи за квалитет: ISO 9001:2015 или еквивалент и стандарди за управување со животна средина: ISO 14001:2015 или еквивалент.

Има и примери за тендери на кои се поставени различни услови за учество и на кои, како по правило, се добива само по една понуда. Таков е случајот со набавката за изградба на водовод и канализација на која се бараат.

ПРЕПОРАКИ:

Врз основа на детектираните слабости во спроведувањето на јавните набавки, на институциите на локално ниво, а и на сите други, им се препорачува:

- Да вложат многу повеќе напори во што е можно попрецизно пресметување на проценетата вредност на тендерите, особено земајќи ги предвид пазарните услови. Исто така, одлуката за тоа дали да ја објават или да не ја објават проценетата вредност секогаш да ја засноваат врз претходно направена анализа за можните последици од таквата одлука по исходот на набавката.
- Секогаш да ги утврдуваат, да ги објавуваат и да бараат финансиски понуди за сите планирани количини на набавките, а не само да бараат понуди за единечните цени на производите, без наведување колкави количини им се потребни и планираат да ги набават од секој одделен производ. На овој начин ќе можат да добијат поквалитетни понуди и да спроведат поуспешни тендери.
- Потребата од секоја набавка треба детално да се образложи во одлуката за јавната набавка. Во тоа образложение треба да се наведат причините зошто на институцијата ѝ е потребен тој предмет на набавка, во тие количини, од таков квалитет и во толкав рок на испорака.
- За секоја набавка која не е делива, институцијата треба да ги образложи причините поради кои решила да не го подели предметот на набавка.
- Од одлуката за јавната набавка да се одвојат во посебни одлуки: одлуката за формирање на комисијата за набавката со образложение за причините за членство на секој член и нивните задачи; образложението за потребата од набавката со детален опис на причините; како и образложението на причините за неделивост на набавката.
- Секоја институција да спроведе анализа на поништените тендери и да изработи план со мерки за надминување на проблемот со честите поништувања на тендерите.
- Секоја институција да спроведе анализа на конкуренцијата на своите тендери и да изработи план со мерки за унапредување на начинот на спроведувањето на тендерите во насока на овозможување поголема конкуренција.

ТРЕБА НОВ

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

35.073.53:005.584.1(497.7)"2020"(047)

ИЗВЕШТАЈ од мониторингот на јавните набавки : извештај бр. 35 : (јули-декември 2020 год.). - Скопје : Центар за граѓански комуникации, 2021. - 49, 49 стр. : граф. прикази ; 23 см

Насл. стр. на припечатениот текст: Monitoring of public procurements : report no. 35 : (July-December 2020). - Обата текста меѓусебно печатени во спротивни насоки. - Текст на мак. и англ. јазик

ISBN 978-608-4709-98-5

а) Локална самоуправа -- Јавни набавки -- Мониторинг -- Македонија -- 2020 -- Извештаи

COBISS.MK-ID 54219269