

5.

# МОНИТОРИНГ

## НА ЈАВНИТЕ НАБАВКИ НА ЛОКАЛНО НИВО



**USAID**  
FROM THE AMERICAN PEOPLE



ФОНДАЦИЈА  
ОПЕНОТОВРЕНО  
СОЦИЈУМПОШТЕСТВО  
МАСЕДОНИЈА  
МАКЕДОНИЈА

**Center for Civil Communications**  
Центар за граѓански комуникации



## **ИЗВЕШТАЈ БР. 5**

# **МОНИТОРИНГ НА ЈАВНИТЕ НАБАВКИ НА ЛОКАЛНО НИВО**

декември 2014 година

**ИЗДАВАЧ:**

Центар за граѓански комуникации

**ЛЕКТУРА:**

Татјана Б. Ефтимоска

**ЛИКОВНО-ГРАФИЧКО ОБЛИКУВАЊЕ:**

Бригада дизајн

**ПЕЧАТИ:**

Пропоинт

**ТИРАЖ:**

200 примероци

Бесплатен/некомерцијален тираж

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

**352.073.53:005.584.1(497.7)"2014"(047)**

МОНИТОРИНГ на јавните набавки на  
локално ниво : извештај бр. 5. -  
Скопје : Центар за граѓански комуникации,  
2015. - 34, 34 стр. :  
табели ; 17x20 см

Насл. стр. на припечатениот текст:  
Monitoring public procurement at  
local government level : report No. 5.  
- Обата текста меѓусебно печатени во  
спротивни насоки. - Текст на мак. и англ. јазик.  
- Содржи и: Monitoring public procurement at  
local government level

**ISBN 978-608-4709-25-1**

а) Локална самоуправа - Јавни набавки -  
Мониторинг - Македонија -  
2014 - Извештаи  
COBISS.MK-ID 97989898

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

# СОДРЖИНА

Вовед: цели и методологија	5
Резиме	7
Процентата вредност на набавките – жежок костен за договорните органи	9
Конкуренцијата на тендерите останува ниска	17
Едвај конкуренција	21
Поништувањето на тендерите повторно расте, но од други причини	23
Постапки кои траат и по четири месеци	25
Формални набавки – попрскано од комарците	28
Што е многу, многу е!	31



# ВОВЕД: ЦЕЛИ И МЕТОДОЛОГИЈА

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

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

да го подберат начинот на спроведувањето на јавните набавки во насока на доследно спроведување на законот и целосно остварување на основните принципи на јавните набавки.

Овој конкретен извештај е изработен врз основа на мониторингот на избран примерок од 40 постапки за јавни набавки спроведени од локални институции од цела Македонија, во периодот од 1 април 2014 година до 30 септември 2014 година.

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

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

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

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



Центарот за граѓански комуникации (ЦГК) е формиран во април 2005 година како невладино, непрофитно и непартиско здружение на граѓани. Мисија на ЦГК е да ја развива и да ја подобрува комуникацијата помеѓу сите општествени фактори во Македонија и нивната информираност за процесите од пошироко значење. ЦГК ги мониторира, ги анализира и ги јакне општествените процеси во земјата и во регионот во делот на антикорупцијата и доброто владеење, медиумите и економскиот развој. Во своето деветгодишно 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 по-транспарентно, 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 триесетина истражувања и прирачници.



# РЕЗИМЕ

Олгоочекуваната и, за фирмите, посакувана новина во јавните набавки – задолжителното објавување на проценетата вредност на набавките, се чини дека за договорните органи е сè уште жешок костен во рацете со којшто, голем дел од нив, не знаат како да се справуваат. Имено, бројни се примерите на тендери во кои настанале одредени проблеми при спроведувањето, а причините за тоа да водат до проценетата вредност на набавката.

Серијата измени во регулативата на јавните набавки, барем во првите месеци од примената, не влијаеле врз зголемување на конкуренцијата кај тендерите на локално ниво. Просечно, на мониторираните тендери, имало по 2,7 понудувачи, а 38% од тендерите биле со една или со ниедна понуда.

Не е мал бројот на мониторирани тендери во кои иако има два, па дури и три понудувачи, сепак речиси како да нема конкуренција. Или воопшто никој не учествува на е-аукцијата, или учеството е само про-форма, со минимално намалување на цените.

По повеќе од двегодишно стабилизирање на околу 15%, поништувањето на тендерите на локално ниво повторно е во пораст и изнесува 20%. За разлика од порано, кога главна причина за поништувањето беше немањето понуди, сега главна причина се неповолните цени.

Просечното времетраење на постапките за јавни набавки од мониторираниот примерок – од објавување на огласот до склучување на договорот – изнесува 33 дена, што е мало подобрување во однос на претходниот период. Но, со последните законски измени се зголему-

ва времетраењето на тендерите воопшто – од донесувањето на одлуката да се набави нешто до склучувањето на договорот.

Поради сложеноста на процедурата за јавна набавка и зголеменото времетраење на целиот процес – од одлуката до реализацијата, од една страна, и потребата нешто поспецифично да се набави во точно определен период од годината, од друга страна, некои постапки за набавки се спроведуваат само формално – ем да се запази законот, ем да се набави тоа што треба и од кого треба.

Во некои набавки, предметот на набавка е толку детално специфициран што упатува на конкретен производ, иако е тоа законски забрането и ограничено и постојано се укажува дека е лоша практика која фаворизира одредени понудувачи.

# ПРОЦЕНЕТАТА ВРЕДНОСТ НА НАБАВКИТЕ – ЖЕЖОК КОСТЕН ЗА ДОГОВОРНИТЕ ОРГАНИ

**Долгоочекуваната и, за фирмите, посакувана новина во јавните набавки – задолжителното објавување на проценетата вредност на набавките, се чини дека за договорните органи е сè уште жежок костен во рацете со којшто, голем дел од нив, не знаат како да се справуваат. Имено, бројни се примерите на тендери во кои настанале одредени проблеми при спроведувањето, а причините за тоа да водат до проценетата вредност на набавката.**

Е о големите измени на Законот за јавните набавки од октомври 2013 година, почнувајќи од 1 јануари 2014 година, стана задолжително објавувањето на проценетата вредност заедно со огласот за јавната набавка. Ова беше нешто што, барем во препораките од Центарот за граѓански комуникации, подолго време беше сугерирано да се воведи бидејќи беше од голема важност за фирмите-учеснички на тендерите. Сепак, мониторингот на спроведувањето на тендерите покажува дека пристапот на договорните органи кон проценетата вредност сè уште не е на потребното ниво.

Голем дел од договорните органи не сфаќаат колкаво е значењето на проценетата вредност и дека од неа, натаму, зависи дури и успешното спроведување на тендерот. Оние договорни органи кои не ја процениле вредноста на тендерот преку ново, подетално истражување на пазарот, туку ја ставиле онака, „од футуре“, или ја препишале ланската, потоа, за време на спроведувањето на тендерот, ја почувствувале грешката на своја кожа.

Има примери, особено кај општините, проценетата вредност да е определена со некоја конкретна буџетска ставка или програма и таа буквално да се препишува оттука, а потоа излегува дека е прилично нереална, било да е поголема или помала од реалната. Така, во многу случаи се забележува една иста проценета вредност од 1.230.000 денари, кај различни општини и за сосема различни набавки. Всушност, станува збор за сума која изнесува 20.000 евра во денари, што е и еден од вредносните прагови до којшто се спроведува постапката за прибирање понуди, а над него се спроведува отворена постапка. Тоа се таквите ситуации кога проценетата вредност е одредена многу произволно, без детални пресметки.

Чест пример е договорните органи, дури по два неуспешни тендери, во третиот обид да сфатат дека имаат ниска проценета вредност и дури откако ќе ја зголемат, тендерот да им успее. Интересно е што сумата која ја постигнуваат во ваквите случаи, на крајот, е истата што можеле да ја постигнат и првиот пат. Излегува дека наместо да ја поништуваат постапката кога проценетата вредност е пониска од понудената најповолна цена, можеби поисплатливо е да ја прифатат бидејќи на крајот, по една или две поништени постапки, секако ја зголемуваат проценетата вредност блиску до износите што ги добиваат како понуди на тендерите.

Уште еден проблем со проценетата вредност е кај деливите набавки, односно оние кои се состојат од повеќе делови или лотови. Иако секој дел од понудите е независен и понуда може да се поднесе само за еден дел, за неколку или за сите делови, при што секој дел се третира посебно и за секој се спроведува одделна електронска аукција, сепак, договорните органи одредуваат една заедничка проценета вредност за целата

набавка. На овој начин понудувачите не знаат колкава е проценетата вредност на секој одделен дел. Оттука излегува дека ваквата проценета вредност е само формална, односно фирмите од неа не добиваат никаква информација. Затоа, се препорачува, за деливите тендери, проценетата вредност да се објавува за секој лот посебно, за таа да има смисла.

## „И ВОЛКОТ СИТ И ОВЦИТЕ НА БРОЈ“

Она што се јави како многу честа практика во овој мониторинг е следново – цената што се постигнува на тендерите да биде идентична со проценетата вредност. Иако ова е навидум добро за договорниот орган оти ќе потроши онолку колку што планирал и колку што одвоил во буџетот, сепак тоа и не мора да е така. Ова најчесто се случува кога има само еден понудувач кој, за да биде сигурен дека ќе го добие тендерот, ја изедначува својата понуда со проценетата вредност. Ваквите ситуации отвораат една многу важна дилема. Од каде знаел понудувачот дека ќе биде единствен и дека ќе нема е-аукција за намалување на цените, па понудил цена што е идентична со проценетата вредност и по таа цена потоа и го склучил договорот?

Еден таков пример е оној со набавка на работи за реконструкција на улици и патишта во една општина. Проценетата вредност на набавката била 2.000.000 денари, а единствениот понудувач со кој е склучен договорот понудил цена од 1.999.500 денари.

Или, примерот со набавката на услуга за дезинсекција во една општина чијашто проценета вредност била 700.000 денари, а цената што ја понудил единствени-

от понудувач изнесувала 700.000 денари! За време на поднесувањето на конечна цена, понудувачот не поднел нова, намалена цена и договорот е склучен на истиот износ од 700.000 денари.

Или, пак, примерот со набавката на услугата за реализација на наградно патување за потребите на една општина, која набавката ја проценила на 600.000 денари, и единствената понуда што ја добила била на износ од, веќе може да се погоди, 600.000 денари. И овде не е поднесена нова цена и договорот е склучен на тој износ.

Малку пофер бил единствениот понудувач на набавката за патничко половно возило во една општина која таа набавка ја проценила на 600.000 денари, а тој, пак, понудил 577.000 денари и при поднесувањето конечна цена дури и ја намалил за 500 денари, на 576.500 денари.

## „ШТО НА УМ – ТОА НА ДРУМ“

Следна практика, а за која нема некое логично објаснување, е онаа – договорниот орган, без оглед на цената постигната на е-аукцијата, повторно да го потпише договорот на целиот износ на проценетата вредност. Со ова се губи смислата на натпреварот меѓу понудувачите за постигнување пониска цена кога, на крајот, договорниот орган повторно ќе потроши иста сума пари, без оглед на исходот на аукцијата.

Еклатантен пример за ова е набавката на услуги за печатење на еден општински весник. На тендерот се јавиле дури пет понудувачи кои, за време на е-аукцијата,

значително ја намалиле цената за печатење на еден примерок од весникот (од почетната 17,50 денари на 14,20 денари по примерок). Она што е интересно е што на крајот општината повторно го склучила договорот на целиот износ на проценетата вредност, без оглед на намалувањето на цената по примерок.

Еве ја математиката. Проценетата вредност на набавката е 4.237.288 денари. Општината навела во техничката спецификација дека бара цена за еден примерок и дека ќе печати 20.000 примероци месечно, или 240.000 годишно. Е, сега, ако проценетата вредност се подели со бројот на примероци што ќе се печатат, излегува дека проценета вредност за еден примерок е 17,65 денари. Но, на е-аукцијата општината добива многу пониска цена, односно 14,20 денари за примерок. И наместо договорот да го склучи на 3.408.000 денари, колку што би ја чинело печатењето на 240.000 примероци по постигната цена (240.000 x 14,20 ден.), таа повторно го склучува на целиот износ на проценетата вредност. Оттука произлегува дека бидејќи е е-аукцијата е постигната пониска цена од проценетата кога тоа не се материјализирало. Друго е прашањето што останува нејасно, што ќе прави општината со вишокот од 829.288 денари за колку што склучениот договор е поголем од она што реално требало да биде?

Таков е и примерот со набавка на истата услуга за печатење општински весник, но на една друга општина која, за весникот што излегува трипати годишно со тираж од 5.000 примероци, проценила вредност од 500.000 денари. Општината планирала едно издание од 5.000 примероци да ја чини 166.667 денари. Но, на електронската аукција доаѓа до големо намалување на цените, така што како најниска победува понудата од 49.980 денари за едно издание на весникот во 5.000 примеро-

ци. Ова значи дека, за сите три изданија годишно, овој понудувач нуди цена од 149.940 денари. Но, општината сепак го склучува договорот на целиот износ на проценетата вредност, односно на 500.000 денари. И овде се поставува истото прашање – што ќе прави општината со разликата од скоро 350.000 денари, која е повеќе од двојно поголема од сумата потребна за печатење на весникот?

Слични вакви примери има многу, особено онаму каде што од понудувачите се бара да понудат цени по единица производ, а потоа, без оглед на постигнатите поединечни цени, договорот повторно се склучува на целиот планиран износ.

На пример, набавката на водоводни и канализациски материјали од општинско јавно претпријатие, која има 29 дела. Од нив, за 24 дела имало е-аукција, а за останатите 5 имало поднесување конечна цена. Кај 17 од 29-те дела имало намалување на цените, било во текот на е-аукцијата, било со поднесување намалена конечна цена. Намалувањата на цените по одделни делови се движат од 0,9% до 85,2% во однос на почетните цени или, просечно, за сите делови намалувањето на цените изнесува 16,5%. На крајот, без оглед на ваквиот исход на тендерот, договорниот орган повторно склучил договори со победниците за одделните делови во вкупна вредност еднаква на проценетата вредност на набавката. Ако договорот навистина се реализира во целосниот износ, единствено логичен заклучок е дека договорниот орган ќе набави повеќе материјали од планираните. Тогаш се јавува дилемата за целисходноста на набавката, односно што ќе се случело ако не биле постигнати овие намалени цени и договорот повторно се склучел на проценетата вредност, но со повисоки цени. Во тој случај произлегува дека договорниот орган ќе купел

помалку материјали. Оттука, се наметнува дилемата – колку материјали навистина му се потребни на договорниот орган – ако тој, без оглед на цените, договорот го склучува на истиот планиран износ за набавката.

## ЗА ЕДНИ ВАКА, ЗА ДРУГИ ТАКА

Уште една честа невоедначеност меѓу договорните органи, а поврзана со проценетата вредност, е одлуката – дали да се поништи постапката за јавна набавка кога најниската добиена понуда е сепак повисока од проценетата вредност.

Законот, во овој случај, им остава на договорните органи да одлучат – ако имаат од каде да дообезбедат пари – да ја прифатат дури и повисоката цена, ако е таа, се разбира, разумна и во рамките на реалните пазарни цени.

Во практиката има сепакви примери. Многу почеста практика е тендерите да се поништуваат дури и за осем мало отстапување на најниската понудена цена од проценетата вредност. Сепак, има и случаи кога тендерот не се поништува, дури и кога понудената најниска цена е значително повисока од проценетата.

Еден договорен орган, општина, решил да ја поништи набавката за компјутерска опрема бидејќи на е-аукцијата била постигната цена што била за 52.762 денари повисока од проценетата вредност. Друг договорен орган, пак, локално јавно комунално претпријатие, во набавка на патничко моторно возило ја прифатил единствената понуда од 1.886.571 денар, иако е таа за цели 288.571 денар, или за 18%, повисока од проценетата вредност од 1.600.000 денари.

Инаку, во други случаи, кога има по еден понудувач, тој речиси редовно – кога поднесува конечна цена, ја усогласува со проценетата вредност за да биде сигурен дека набавката нема да се поништи врз таа основа. Во оваа набавка тоа не било случај, односно единствениот понудувач не ја намалил првичната цена, и покрај големото отстапување од проценетата вредност на набавката. И – набавката успеала и на крајот тој ја добил таа цена, значително повисока од планираната. Само да се спомне дека и оваа набавка не отстапува од, речиси, правилото во мониторираните постапки за јавни набавки: кога станува збор за купување патничко возило, да се јавува само по еден понудувач, иако на пазарот има голема конкуренција во оваа област.

## СИРОМАВИОТ ПЛАЌА ДВАПАТИ

Една општина која сакала да купи компјутери, принтери, фотоапарати, проектор и друга компјутерска опрема одредила проценета вредност за која и не треба големи математики за да се сфати дека е потценета во однос на тоа што сè се сакало да се купи:

- **11 десктоп компјутери;**
- **1 лаптоп компјутер;**
- **6 надворешни хард дискови;**
- **2 фотоапарати;**
- **1 проектор;**
- **3 ласерски принтери;**
- **1 хард диск;**
- **1 платно за проектор и**
- **1 гласовен снимач.**

Постапката е поништена бидејќи најниската понуда на е-аукцијата била повисока од проценетата вредност за 52.762 денари (11,3% од проценетата вредност). Во повторениот обид, општината дури и ја намалува проценетата вредност, но на сметка на тоа го намалува и списокот на производи што сака да ги купи (3 десктоп компјутери помалку, но 1 фотоапарат повеќе). И кај оваа набавка најниската цена на е-аукцијата е повисока од проценетата вредност за 32.974 денари (8% од проценетата вредност), но набавката не е поништена.

На крајот, кога ќе се земат предвид постигнатата цена, она што се добило за неа и времето и парите изгубени за спроведување на двете постапки, произлегува дека на договорниот орган можеби повеќе му се исплатело набавката да ја заврши во првиот обид. Тогаш, за малку повеќе пари од планираните, ќе ја купел сета потребна опрема, наместо да спроведе уште една постапка и да купи помалку опрема за речиси безначајна заштеда.

Овој и претходните примери само ја истакнуваат потребата од многу прецизно одредување на проценетата вредност или, ако се знае дека таа не е прецизно одредена, потребата од поголема флексибилност во прифаќањето цени кои се малку понеповолни од проценетите, но се чини дека се реални на пазарот. Сето ова ќе заштеди и време и пари за спроведување дополнителни постапки, нешто што барем засега се чини дека се зема здраво за готово.

Се препорачува, при одредување на проценетата вредност, да се пристапува многу внимателно и сериозно имајќи ги предвид претходните износи, промените и актуелните движења и состојби на пазарот, случувањата кај другите договорни органи, па дури и состојбите на меѓународните пазари.

Препораката за поголема флексибилност особено добива значење ако се има предвид дека не мора да значи оти планираните цени во декември или во јануари се дадени еднаш засекогаш и дека, додека се спроведе тендерот во текот на годината, не се можни движења на цените на пазарот нагоре или надолу. Ова особено важи ако се има предвид дека тендерите веќе траат подолго – од одлуката за јавната набавка, преку истражувањето на пазарот, барањето и добивањето согласност за набавката, сè до конкретното спроведување на целата постапка.

Што е најважно – ваквиот начин на спроведување на постапките ќе биде поблизок до остварување на правилото преку набавката да се добие „најдобрата вредност за потрошените пари“.

## НА ЗДРАВЈЕ ТЕНДЕРОТ!

Мониторингот на јавните набавки, особено на локално ниво, секогаш открива примери во кои цените на тендерите паѓаат толку ниско што е речиси невозможно да се замисли дека победникот на тендерот целосно ќе го реализира договорот во потребниот обем и квалитет.

Таков е примерот со набавката на услуги за „изведба на градежно-занаетчиски работи (водоводни, канализациски, браварија, парногреачки и електричарски работи) за тековно одржување на објекти, согласно описот и количините дадени во техничката спецификација во текот на една година“. Во услови кога проценетата вредност на набавката била 598.000 денари, а највисоката понудена цена од еден од петте понудувачи изнесувала 679.812 денари, конечната цена на е-аукција-

та паднала на само 60.710 денари. Иако оваа цена се однесува само за единица мерка материјали, работна рака и транспорт, сепак, станува збор за дури 185 ставки – од набавки и замени на делови, монтажи, ископи, доводи и што ли уште не. Не треба посебна стручност, кога ќе се погледне деталната техничка спецификација и што сè треба да направи фирмата-победник – за да се сфати дека е тоа едноставно невозможно. Овој договорен орган не достави подетални документи за набавката, за да може таа да се анализира уште подлабински. Дополнителен проблем во ваквите набавки е што многу тешко се доаѓа и до документите за реализација на договорите за да се види што, колку и по која цена од она што стои во техничката спецификација фирмата-победник навистина ќе реализира. Згора на сè, договорниот орган на крајот ја ставил и следнава напомена: „Откривање на дефект на водоводна инсталација во ВЦ простории, во кујни, надворешна доводна-водоводна инсталација, поцинкувани водоводни цевки во земја, како и откривање на причините за протекувања кои не се видливи со голо око се на товар на извршителот.“ Нека му е на здравје тендерот!

И во следниот пример, цената, се чини, доживеала голем пад од 58%. Имено, почетниот најнизок износ пред аукцијата од 811.300 денари, по аукцијата, паднал на само 341.887 денари, при проценета вредност на набавката од 850.000 денари. Или, фирмите-учеснички на електронската аукција ја намалиле цената дури 41 пат. Ова треба да го изведе фирмата-победник на тендерот:

- **Демонтажа на стара ограда (метален дел) – 96 метри;**
- **Рачен ископ на земја во подножјето на постојното бетонско цокле - 4 м<sup>3</sup>;**



- **Дупчење и набивање на анкери на секои 50 см;**
- **Набавка и вградување на мрежеста арматура од двете страни на цоклето - 165 м<sup>2</sup>;**
- **Бетонирање на ново проектирано бетонско цокле - 9 м<sup>3</sup>**
- **Набавка и вградување на челични анкер плочки на растојание од 2 см – 49 парчиња;**
- **Набавка, транспорт, изработка и монтажа на нова ограда од флајхови и кутијести профили со висина од 150 см во црна боја – 97 м;**
- **Рачен ископ на трупец од дрво во подножјето на постојното бетонско цокле – парчиња.**

## УШТЕ МАЛКУ ЗА ЦЕНИТЕ НА ТЕНДЕРИТЕ

Кога станува збор за цените, уште неколку интересни примери.

На два различни тендери од мониториралиот примерок се случил речиси ист пропуст – еден од понудувачите да не ја напише вредноста на понудата. Во едниот случај тој бил исклучен од тендерот, а во другиот случај – му било дозволено да ја напише вредноста на самото отворање на понудите и потоа истиот тој дури и победил на тендерот. За ваквите случаи неколкупати им е сугерирано надлежните институции да издадат некаков вид на препораки, водич или друг документ со којшто ќе се сугерира како да се постапува со цел да се унифицира однесувањето на договорните органи. На тој начин ќе се обезбеди поголема сигурност и еднаков третман и за фирмите-учеснички на тендерите во вакви ситуации.

На друг тендер, пак, се случува следнава ситуација. На барањето за прибирање понуди за услуги за привремено вработување се јавуваат два понудувачи. На спроведената електронска аукција за процентот на надоместокот што ќе го наплати агенцијата за извршената услуга учествуваат и двата понудувачи, кои почетната цена од 10,00% ја намалуваат на 8,9%. Следниот ден по одржувањето на аукцијата, фирмата-победник на аукцијата доставува допис до договорниот орган во кој го информира дека, поради добрата соработка со општината, донеле одлука процентот за надомест за нивната услуга „да не биде оној со кој е добиен тендерот, односно 8,9%, туку тој да биде 7,5%.“ Иако е ова навистина поповолно за договорниот орган, сепак, отвора неколку дилеми. Како е можно, надвор од законските начини за утврдување на цената на тендерите, понудувачите дополнително да доставуваат нови понуди? Зошто договорниот орган не ја намалил цената тогаш и онаму каде што е законски предвидено – на самата аукција? Што ќе се случело ако второрангиралиот понудувач, утредента, доставел допис со којшто го информира договорниот орган дека нуди уште пониска цена?

И овде останува истата препорака – надлежните институции да изработат некој вид насоки до договорните органи за начинот на постапување во ваквите ситуации, кои не се јавуваат првпат во текот на повеќегодишниот мониторинг на јавните набавки.

Овде треба да се спомне и двојниот аршин на договорните органи кои се однесуваат различно во случај нешто да не е регулирано со законот. Имено, на инсистирањето до нив да ги објавуваат своите годишни планови за јавни набавки – тие велат дека за тоа не се обврзани со закон и затоа не го прават тоа. Во неколку

спротивни ситуации, како што се, на пример, оние пого-респомнатите, кога нешто исто така не е регулирано со закон – договорните органи сепак постапуваат. Бидејќи очигледно станува збор за одредено дискрецисно право на договорните органи, надлежните институции би требало со некаков подзаконски или друг акт да упатат на униформно однесување, секако водејќи се од правилото – со набавките да се добие најдобрата вредност за потрошените пари.

Следна многу честа ситуација, а поврзана со цените на тендерите, е онаа во која понудените цени од различни понудувачи многу се разликуваат една од друга. На пример, во постапката за набавка на услуга за вршење стручен надзор за изградба на инфраструктурни проекти. На тендерот имало четири понуди, при што најниската и највисоката понуда се разликуваат дури за 1000%. Понудите се следни:

- **понудувач А – 35.055 денари,**
- **понудувач Б – 40.590 денари,**
- **понудувач В – 158.363 денари и**
- **понудувач Г – 379.950 денари.**

Интересно е што на електронската аукција учествувале само два понудувачи, меѓу кои не бил оној со најниската понуда (понудувач А), но бил оној со највисоката понуда (понудувач Г) и оној со понудата втора по ред (понудувач Б). По само едно, минимално спуштање на цената, победил понудувачот Б по цена од 34.980 денари, односно само 75 денари помалку од почетната цена на аукцијата.

Кога станува збор за цените и за проценетата вредност на тендерите, препораката до надлежните институции

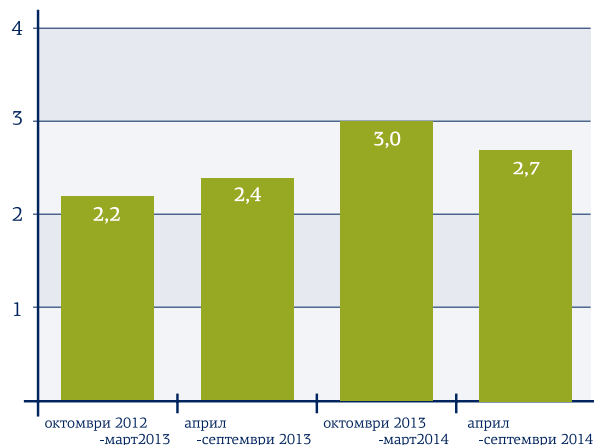
е да се размисли – ефектите од намалувањата на цените при електронските аукции да се мерат во однос на проценетата вредност. Имено, многу е поисправно и порелевантно ако се споредуваат проценетата вредност и цените постигнати на е-аукцијата, отколку ако како основа за споредба се земат понудените цени од фирмите. Овие цени не се толку релевантни и, на еден начин, можат да бидат дури и нереални бидејќи фирмите ги поставуваат повисоко, за да има простор потоа, во текот на е-аукцијата, да ги намалат. Затоа, вистинските ефекти дали на некоја набавка се постигнати заштеди и колкави се тие заштеди, можат да се добијат само ако постигнатите цени се стават во корелација со парите што се обезбедени и кои се планирало да се потрошат за таа намена, а кои се изразени во проценетата вредност на набавката.

# КОНКУРЕНЦИЈАТА НА ТЕНДЕРИТЕ ОСТАНУВА НИСКА

**Серијата измени во регулативата на јавните набавки, барем во првите месеци од примената, не влијаеле врз зголемување на конкуренцијата кај тендерите на локално ниво. Просечно, на мониторираните тендери имало по 2,7 понудувачи, а 38% од тендерите биле со една или со ниедна понуда.**

Ниската конкуренција кај тендерите на локално ниво, впрочем како и кај оние на национално ниво, останува еден од најголемите проблеми во јавните набавки. Во мониторираниот период се забележува дури и извесно намалување на просечниот број понуди по еден тендер, од 3 во претходните шест месеци на 2,7 во периодот на овој мониторинг (април – септември 2014 година). Она што е интересно е што конкуренцијата бележи опаѓање по подолг период на благо зголемување, кое во минатото анализирано полугодие (октомври 2013-март 2014) го достигна дури и својот рекорд од 3 понуди по тендер.

**Слика 1.** Приказ на конкуренцијата во мониторираните тендери на локално ниво: Просечен број на понудувачи на тендерите



Ако конкуренцијата во мониторираниот примерок се претстави и според други мерки за централна тенденција, како на пример медијаната и модата, тогаш состојбата е полоша. Медијаната, односно средината од бројот на понудувачи подредени во растечки ред, изнесува 2. Модата, односно бројот на понудувачи што се јавуваат најчесто изнесува 1, бидејќи дури во 12 тендери имало по еден понудувач.

Распоред на бројот на понудувачи според растечки ред:

001111111111111122222333333444455566666

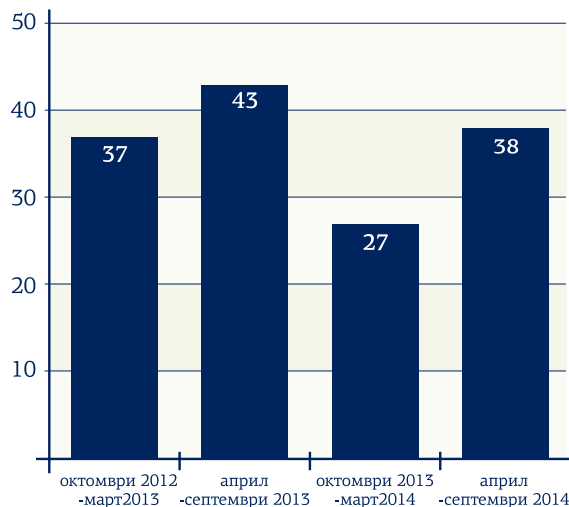
Аритметичка средина:  $101 : 37 = 2,7$  понудувачи.

Медијана: 2 понудувачи (средина на низата).

Мода: 1 понудувач (број на понудувачи што се јавува најчесто).

Намалување на конкуренцијата, освен според просечниот број понуди по еден тендер, се забележува и според критериумот – процент на тендери во кои имало само една или ниту една понуда. Кога станува збор за овој критериум, процентот во анализираниот период изнесува 38%, за разлика од претходниот период, кога падна на само 27% на тендери со една или со ниту една понуда.

**Слика 2.** Приказ на конкуренцијата во мониторираните тендери на локално ниво: Процент на тендери со една или со ниту една понуда



Иако овие параметри се однесуваат само на првите пет месеци од спроведувањето на новите измени во Законот за јавните набавки (кои стапија на сила во мај 2014), а кои, меѓу другото, беа наменети и за подобрување на конкуренцијата на тендерите, сепак, барем засега, не може да се констатира такво влијание. Ова уште повеќе ако се има предвид дека дел од измените стапија на сила и претходно, односно во јануари 2014 година, и истите можеле да влијаат врз зголемена конкуренција, како што се задолжителното и бесплатно објавување на тендерската документација, задолжителното објавување на проценетата вредност и сл.

Иако е рано за извлекување посериозни заклучоци, сепак, врз основа на ваквите првични показатели, може да се рече дека можеби станува збор за неспремност на фирмите за новите законски измени. Исто така, имајќи ги предвид досегашните состојби во јавните набавки, може да се рече дека на фирмите можеби им треба подолг период за враќање или за одново стекнување на довербата во јавните набавки, сега откако се заострија правилата за поставување високи и дискриминациски критериуми за фирмите за учество на тендерите.

Анализата на тендерите од мониториралиот примерок покажува дека некои договорни органи сè уште поставуваат високи критериуми за учество, и покрај законските измени со кои тоа е отежнато и ограничено. Таков е примерот со набавката на работи за санација и реконструкција на улици и патишта објавена на 28 мај 2014 година, значи по стапувањето на сила на новите законски измени. Договорниот орган, една скопска општина, меѓу другите, ги побарал следниве услови за учество на фирмите:

- **Годишен приход од најмалку 30.000.000 денари за 2013 година, а за последните три години вкупно 50.000.000 денари.**
- **Најмалку два склучени договори од минимум 8.000.000 денари за извршени работи од предметот на набавка во 2013 година.**
- **Листа на работи извршени во последните пет години со приложување на најмалку три потврди и договори за задоволителна изведба.**
- **ИСО 9001 и ИСО 14001 стандарди.**

Инаку, станува збор за набавка чија проценета вредност изнесувала 3.400.000 денари, а склучениот договор 4.000.000 денари. Бараниот услов за годишен приход што фирмите мораат да го имаат за да можат воопшто да учествуваат на тендерот е 8,8 пати поголем од проценетата вредност. Дополнителен проблематичен услов е оној за два склучени договори во иста година во износ од 8.000.000 денари, повторно многу поголем од проценетата вредност на набавката. На тендерот се јавиле два понудувачи.

Имајќи предвид дека за оваа набавка општината не ги достави бараните информации во согласност со Законот за слободен пристап, не можеше да се оцени дали направила истражување на пазарот и дали докажала дека на пазарот има доволен број фирми кои ги задоволуваат бараните критериуми или, пак, побарала и добила одобрение за критериумите од Советот за јавни набавки. Како и да е, поставените услови секако не одат во прилог на новиот дух што се прокламира со серијата законски измени во јавните набавки за поставување услови за фирмите за учество на тендерите, кои се соодветни не само на вредноста и видот на набавката, туку и на состојбите на пазарот.

Инаку, и покрај заострените и ограничените можности – во дури 30% од мониторираните тендери, договорните органи поставиле услови за учество на фирмите. Меѓу нив предничат условите за одредена техничка опременост, претходни договори и референтни листи, преку барањата за одреден годишен приход, персонал и стандарди, сè до условот за фирмите-учеснички да мора да имаат остварено позитивно финансиско работење.

Имајќи предвид дека, како што беше кажано, правилата за поставување услови за фирмите за учество на тендерите се сменети, односно заострени и отежнати, договорните органи сè уште ги поставуваат – останува препораката за зачестени и помасовни обуки за тие нови правила, не само за договорните органи, туку и за фирмите.

# ЕДВАЈ КОНКУРЕНЦИЈА

Не е мал бројот на мониторирани тендери во кои иако има два, па дури и три понудувачи, сепак речиси како да нема конкуренција. Или никој воопшто не учествува на е-аукцијата, или учеството е само про-форма со минимално намалување на цените.

Закор е примерот со набавката на еден лаптоп компјутер спроведена од детска градинка. Понуди на тендерот доставиле три фирми. Од нив, само две учествувале на електронската аукција. Меѓу нив не е и фирмата која имала најниска цена. Другите две фирми кои учествувале ја намалиле цената само по еднаш, и тоа секоја од нив само за 33 денари. Тендерот го доби една од овие фирми, за само 66 денари пониска цена од почетната на аукцијата. Еве ги деталите:

- проценета вредност на набавката: 33.333 денари
- понудена цена:
  - понудувач А: 33.333 денари
  - понудувач Б: 33.200 денари
  - понудувач В: 33.000 денари
- почетна цена на е-аукција: 33.000 денари
- најповолна цена по е-аукција: 32.934 денари.

За оваа набавка е интересно што, иако од мала вредност, со скратена и поедноставена постапка, сепак вкупно траела 33 дена, додена, пак, рокот за испорака на предметот на набавката бил 3 дена! Ако толку му се брзало на договорниот орган да го набави компјутерот, тогаш не е јасно зошто толку ја одолговлекувал постапката.

Во друга постапка за набавка на материјали за одржување водоводна и канализациска мрежа со проценета вредност од 1.000.000 денари, понуди доставиле дури шест понудувачи. Нивните цени се движеле од 999.827 денари, најниската, до 1.175.454 денари, највисоката. На електронската аукција за намалување на цените ниту еден од шесте понудувачи не ја намалил цената и победила понудата што и претходно имала најниска цена –речиси идентична со проценетата.

Сличен е и примерот со постапката за набавка на трактор со приколка. Во постапката имало две понуди чишто цени се разликувале само за 1.190 денари. На е-аукцијата ниту една од нив не понудила пониска цена, по што победила онаа која и првобитно дала пониска цена. Конкретно:

- **проценета вредност на набавката:**  
**737.000 денари**
- **понудена цена:**
  - **понудувач А: 732.143 денари**
  - **понудувач Б: 733.333 денари.**

Во ваквите и слични примери, иако тендерите се успешни и добиените цени се во рамките на проценетите вредности, препорака до договорните органи е сепак да испитаат дали станува збор за случајни ситуации или, пак, можеби за некакво договарање меѓу фирмите-

учеснички. Во оваа насока треба да се имаат предвид укажувањата од „Водичот за откривање незаконски договарања во постапките за јавни набавки“, неодамна објавен од Комисијата за заштита на конкуренцијата и Бирото за јавни набавки.

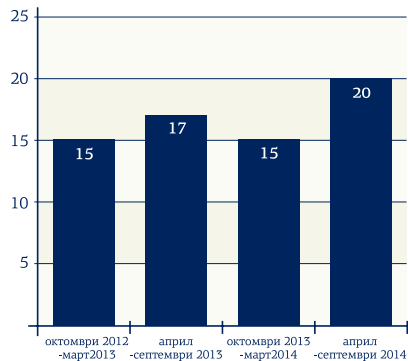


# ПОНИШТУВАЊЕТО НА ТЕНДЕРИТЕ ПОВТОРНО РАСТЕ НО ОД ДРУГИ ПРИЧИНИ

**По повеќе од двегодишно стабилизирање на околу 15%, поништувањето на тендерите на локално ниво повторно е во пораст и изнесува 20%. За разлика од порано, кога главна причина за поништувањето беше немањето понуди, сега главна причина се неповолните цени.**

**Т**оништувањето на тендерите беше и се чини дека останува еден од главните проблеми во јавните набавки во Македонија. Кога станува збор за тендерите на локално ниво, процентот на поништување повторно достигна 20%, бројка која беше повеќе посвојствена за состојбата пред повеќе од две години отколку во изминатиот период. Имено, за разлика од порано, во последните две и повеќе години процентот на поништени тендери во мониторингите примероци на тендери на локално ниво се движеше околу просечните 15%.

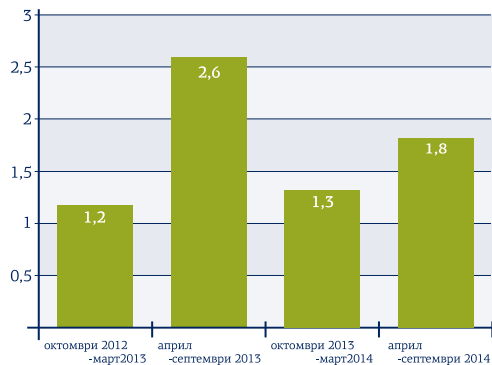
**Слика 3.** Приказ на процентот на поништување на мониторираните тендери на локално ниво



Анализата на причините за поништувањето на тендерите укажува дека се менува главната причина поради која договорните органи ги поништуваат тендерите. Ако, порано, тендерите се поништуваа главно бидејќи на нив немаше ниту една понуда, сега причината се лоцира во цените на понудувачите. Имено, кај дури 62% од поништените тендери понудените цени биле оценети дека се понеповолни од пазарните. Ова значи дека на е-аукциите (кога имало повеќе понудувачи) или при поднесувањето конечна цена (кога имало еден понудувач), крајната цена не паднала под проценетата вредност на набавката и договорниот орган ја поништил набавката.

Кога станува збор за просечниот број понуди на постапките за јавни набавки кои биле поништени, бројот изнесува 1,8 и е во пораст. Ова зборува за дефинитивно неповолен тренд кај поништувањата, бидејќи станува збор за поништени тендери на кои имало скоро по две понуди, односно имало каква-таква конкуренција.

**Слика 4.** Просечен број понуди на поништените тендери



Бидејќи процентот на поништени тендери е повторно во пораст по подолг период на стагнација, се препорачува надлежните органи внимателно да ги разгледаат причините за тоа. Особено треба да се процени дали оваа појава е можеби поврзана со некоја од новите законски одредби, бидејќи се совпаѓа времето на нивното настанување (на зголемувањето на поништувањата и на стапувањата на сила на новите законски одредби).

Во оваа насока, треба подетално да се анализира врската меѓу порастот на поништувањето на постапките за јавни набавки и проблемите што ги носи несоодветното определување на проценетата вредност на набавките. Сепак, останува да се види дали ќе има извесни подобрувања оваа година, која ќе биде втора откако објавувањето на проценетата вредност на набавките е задолжително и зад себе ќе се има искуството од 2014 година, во која цената се покажа како многу проблематичен елемент во јавните набавки.

# ПОСТАПКИ КОИ ТРААТ И ПО ЧЕТИРИ МЕСЕЦИ

**Просечното времетраење на постапките за јавни набавки од мониторираниот примерок – од објавување на огласот до склучување на договорот – изнесува 33 дена, што е мало подобрување во однос на претходниот период. Но, со последните законски измени се зголемува времетраењето на тендерите воопшто – од донесувањето на одлуката нешто да се набави до склучувањето на договорот.**

Како е просечно намалено времето од објава на огласот до склучување на договорот, сепак има набавки кои траат меѓу три и четири месеци и за кои, по правило, договорните органи не ги доставуваат документите побарани од нив во согласност со Законот за слободен пристап до информации од јавен карактер.

Ваков пример е набавката на водоводни и канализациски материјали на едно локално јавно претпријатие која, без некои очигледни причини, траела цели 114 дена, односно безмалку 4 месеци. Набавката почнала да се спроведува во мај, а завршила во септември. Од моментот на јавното отворање на понудите, до закажувањето на е-аукцијата поминале 40 дена, а од е-аукцијата до склучувањето на договорот за јавната

набавка поминале уште 29 дена. Притоа, е-аукцијата е закажана среде лето, на 13 август. Иако набавката била делива, сепак таа имала само два дела, на кои понуди доставиле шест понудувачи. Треба да се напомене дека договорниот орган што ја спровел оваа набавка беше меѓу ретките кои не ги доставија документите барани во согласност со Законот за слободен пристап до информации од јавен карактер, што секако фрла дополнителна сенка врз целата постапка.

#### Времетраење на набавката

Датум на објава на огласот	20 мај 2014	
Краен рок за доставување понуди	4 јули 2014	45 дена
Датум на одржување на е-аукцијата	13 август 2014	40 дена
Датум на склучување на договорот	11 септември 2014	29 дена
Датум на доставување на известувањето до БЈН	6 октомври 2014	25 дена

Во мониторираниот примерок имаше сличен пример според бројот на денови на траење на постапката – 112, иако овој тендер имаше дури 29 делови, 11 понуди и жалба пред Државната комисија за жалби при јавни набавки, што секако дека го продолжува времетраењето на целата постапка. Уште една сличност е што и за оваа набавка, договорниот орган не ги достави бараните документи според Законот за слободен пристап до информации од јавен карактер.

#### Времетраење на набавката

Датум на објава на огласот	9 јуни 2014	
Краен рок за доставување понуди	30 јуни 2014	21 ден
Датум на одржување на е-аукцијата	5 септември 2014	67 дена
Датум на склучување на договорот	29 септември 2014	24 дена
Датум на доставување на известувањето до БЈН	20 октомври 2014	21 ден

И сиве овие години на спроведување на мониторингот на јавни набавки, како по правило, мониторираните тендери за кои институциите не доставуваат документи траат невообичаено долго.

Или примерот со една општина која потрошила дури 4,5 месеци за да набави водоводни материјали. Имено, набавката успева дури од третиот обид, откако во претходните два обиди постапката е поништувана бидејќи е оценето дека тендерската документација содржи битни пропусти или недостатоци до моментот на отворање на понудите. Во вториот обид, пред да се поништи постапката, дури е извршена и една измена на тендерската документација додека трае огласот. Истото се случило и во третиот обид. Она што е нејасно е што, кога веќе првиот пат постапката е поништена поради оваа причина, како може и вториот пат да се случи истото и притоа да се изгубат уште неколку месеци. А и тоа да не е доволно, па тендерската документација да се менува вкупно четири пати. Сè на сè, од првата објава на тендерот во мај 2014 година, до потпишувањето на

договорот по третиот обид, во октомври 2014 година поминале цели 4,5 месеци. Во вакви ситуации останува отворено прашањето – кога на договорниот орган му требале материјалите што ги набавува, а кои се врзани со изведба на градежни работи. Бидејќи на почетокот се обидел да ги набави во мај, логички е да се заклучи дека му требале за изведба на градежни работи налето, но бидејќи ги набавил дури наесен, останува градежните работи да ги изведе назима.

Во однос на времетраењето на тендерите, треба да се имаат предвид укажувањата на договорните органи, а за кои во мониторингот на јавните набавки не се располага со соодветни податоци – дека тендерите траат сè подолго. Овде не се мисли на времетраењето на самата постапка за јавната набавка – од објавување на огласот до донесување на одлука за избор и склучување на договорот. Се мисли на периодот од донесување на одлука за јавната набавка сè до склучувањето на договорот. Имено, во овој период, договорните органи треба да го спроведат задолжителното истражување на пазарот, како и да ја побараат и да ја добијат потребната согласност од Советот за јавни набавки, се разбира, ако за тоа има потреба. Дури потоа се објавува огласот и се спроведува постапката. Оттука, со серијата нови законски измени, спроведувањето на тендерите се развлекува со месеци, што е спротивно на еден од основните постулати на кои почиваше основниот текст на Законот за јавни набавки кога се носеше во 2007 година – забрзување на постапките за јавни набавки. Овој проблем на кој укажуваат самите договорни органи не треба да се игнорира и секако дека треба да се има предвид и соодветно да се анализира и, ако се смета за потребно, да се донесат мерки за негово надминување.



# ФОРМАЛНИ НАБАВКИ

## – ПОПРСКАНО ОД КОМАРЦИТЕ

**Поради сложеноста на процедурата за јавна набавка и зголеменото времетраење на целиот процес – од одлуката до реализацијата, од една страна, и потребата нешто поспецифично да се набави во точно определен период од годината, од друга страна, некои постапки за набавки се спроведуваат само формално – ем да биде според законот, ем да се набави тоа што треба и од кого треба.**

**Е**клатантен пример за такво, формално, спроведување на некои јавни набавки е оној во една општина за набавка на услугата за прскање против комарци, или како што буквално стои во огласот за набавката: „Дезинсекција – авиотретирање за заштита од комарци“.

Огласот за оваа набавка е објавен истиот ден кога е добиена потребната согласност од новоформиранит Совет за јавни набавки, бидејќи при истражувањето на пазарот, комисијата за јавни набавки на оваа општина утврдила дека на пазарот има само еден субјект што може да ја изврши услугата. Согласноста од Советот е побарана на 19 мај 2014 год., Советот им ја дал на 4 јуни, а во општината стигнала следниот ден, на 5 јуни, кога е објавен и огласот за набавка на услугата. Иако рокот за доставување понуди бил 16 јуни, односно 11 дена, на три дена пред истекот на тој рок, на 13 јуни, општината објавува соопштение дека ќе се прска про-

тив комарци на 17 јуни, значи само еден ден по јавното отворање на понудите. Натаму, законски задолжителното барање до понудувачот, кога е само еден, да поднесе конечна цена (ако сака да ја намали првично понудената цена) се извршило два дена по јавното отворање, на 19 јуни. На 17 јуни, на денот на закажаното прскање, тоа сепак се одложува за 19 јуни поради неповолни временски услови. Конечно се прска на 19 јуни, а договорот за јавната набавка со избраниот понудувач е потпишан дури на 1 јули. Овде се поставуваат неколку прашања:

- ▶ Од каде знаела комисијата дека тендерот чиешто отворање на пристигнатите понуди е закажано за 16 јуни ќе успее, за да објави на 13 јуни дека ќе се прска само еден ден по јавното отворање на понудите, односно на 17 јуни?
- ▶ Од каде била комисијата сигурна дека сè ќе биде во ред со пристигнатата понуда и дека таа ќе биде прифатлива, за да закаже прскање следниот ден по денот на прибирање на понудите?
- ▶ Како можела комисијата да закаже прскање за следниот ден по отворањето на понудите кога, според законот, постапката сè уште не завршила и следат уште пет значајни фази и чекори: е-аукција или, ако има само една прифатлива понуда, да се покани тој понудувач да поднесе конечна цена преку ЕСЈН; донесување одлука за избор на најповолна понуда; известување на понудувачот; рок од три дена за поднесување жалба и потпишување договор за јавната набавка.

Од сево ова станува јасно дека постапката за оваа јавна набавка е само формално спроведена, со неколку прекршувања на Законот за јавните набавки. Интерес-

но е што за ниедно од прекршувањата не се предвидени никакви дисциплински или прекршочни санкции. Од друга страна, законските одредби кои се испочитувани (истражување на пазарот и барање согласност од Советот) се токму оние за чие прекршување, пак, се предвидени дури и затворски казни. Оттука, се наметнува прашањето дали токму поради тоа што за мноштвото законски одредби од ЗЈН нема санкции, тие толку лесно и секојдневно се прекршуваат.

### Временски тек на набавката

05.06.2014	Објавување на огласот
13.06.2014	Издавање соопштение дека ќе се прска на 17.06.2014
16.06.2014	Рок за доставување понуди и отворање на понудите во 14.00 ч.
17.06.2014	Закажано првично прскање против комарци во 5.00-8.00 ч.
17.06.2014	Прскањето е одложено за следниот ден поради временските услови
17.06.2014	Покана до понудувачот да достави конечна цена
18.06.2014	Поради временските услови прскањето е одложено за следниот ден
19.06.2014	Извршено прскање
01.07.2014	Склучен договор за јавната набавка

При анализата на оваа набавка, не е заборавен фактот дека станува збор за специфична набавка од неколку аспекти. Прво, услугата која се набавува може да ја изврши само една фирма; второ, во тој период на секаде низ земјата се врши прскање против комарци и важно е да се направи правилен распоред на ангажманот на фирмата за да може да се извршат сите услуги; трето, прскањето најчесто се координира меѓу соседните општини за да се изврши кај сите наеднаш, како и заради рационализација и заради поголем ефект од прскањето. Но, имајќи предвид дека оваа услуга со ништо и никако не е изземена од Законот за јавните набавки, факт е дека и покрај сета нејзина специфичност, оваа набавка мора да се спроведе целосно во согласност со законот.

Ова наметнува и серија други прашања:

- ▶▶ Зошто Советот за јавни набавки не објави список на услуги и производи, како оваа, за кои не треба да се бара согласност бидејќи на пазарот постои само еден понудувач?
- ▶▶ Не треба ли односот со овој еден единствен понудувач да се регулира на поинаков начин со оглед на неговата специфична положба на пазарот?
- ▶▶ Не треба ли ваквата и сличните на неа набавки да се изземат од Законот за јавни набавки и нивното купување да се регулира на поинаков начин, имајќи предвид дека постапките за јавни набавки за нив се спроведуваат само формално, а во насока на намалување на трошоците за постапката и за заштеда на јавни пари?
- ▶▶ Потребна ли е некаква поефикасна и општа координација на ниво на држава на начинот и времето на обезбедување на оваа услуга?

Од одговорите на овие прашања секако дека треба да произлезат и соодветни решенија за ваквите и слични ситуации во спроведувањето на тендерите во земјава.



## ШТО Е МНОГУ – МНОГУ Е!

**Во некои набавки, предметот на набавка е толку детално специфициран што упатува на конкретен производ, иако е тоа законски забрането и ограничено и постојано се укажува дека е лоша практика која фаворизира одредени понудувачи.**

Закон е случајот со набавката на една општина на „патничко половно возило Седан со 4 стандардни врати“. Од анализата на набавката произлегува дека општината сакала да купи токму одредено возило и оттука, постапката за јавна набавка е спроведена формално, колку за да се зачува законот.

Имено, возилото е толку детално опишано што, кога ќе се пребара спецификацијата на Интернет, пребарувачите прикажуваат конкретна марка и модел на возило. Исто така, бројките наведени во техничката спецификација се напишани со англиско бележење, на пример 8.5 литри наместо 8,5 и 1.735 кг наместо 1,735, што укажува дека можеби се препишани од некоја спецификација на англиски јазик.

Еве ја конкретната техничка спецификација за возилото:

- Мотор: **Дизел**
- Работна зафатнина: **3222 ccm**
- Моќност на моторот: **од 100 до 150 kw**
- Каросерија: **4 стандардни врати Седан, М. Црна 20**
- Број на седишта: **5**
- Должина на возилото: **над 4,815 метри**
- Висина на возилото: **над 1,452 метри**
- Багажен простор: **над 450 литри**
- Просечна потрошувачка: **помалку од 8.5 литри на 100 km**
- Тежина на празно возило: **1,735 кг.**
- Емисија на издувни гасови: **ЕУ 5**

Минимална опременост на возилото:

- 5 места за седење
- Двезонски автоматски клима уред "Climatronic"
- ABS систем за сопирање
- ESP Електронска програма за стабилизација
- Темпомат
- Електронска паркирна сопирачка
- Auto hold контрола на угорнина
- Start/Stop систем
- Алуминиумски тркала 16"
- Диск-сопирачки на сите тркала
- 6 Воздушни перничкиња
- Фарови за магла напред и назад

- Фабрички вградено радио ЦД со МП3, со CD шаржер со минимум 6 ЦД, екран чувствителен на допир со 8 звучници
- Борд компјутер
- Мултифункционален кожен волан
- Електро-механички серво управувач приспособлив по висина и длабочина
- Висинско приспособување на возачко и совозачко седиште
- Електрика на предни и задни прозорци
- Аларм
- Светло во внатрешниот простор
- Централна брава со далечинско управување со два клуча
- Press and drive стартување на возило
- Држач за очила
- Кодиран клуч
- Електрика на ретровизори со греач
- 12 V приклучок во багажникот
- Галванизирана каросерија
- Iso-Fix, систем за фиксирање на детско седиште
- Надворешни рачки и ретровизори во боја на каросеријата
- Ладење на предната фиока
- Потпирка за рака напред и назад
- Резервно тркало

Покрај проблемот со предеталното специфицирање на предметот на набавка, останува дискутабилно зошто на една општина, во возило кое се купува за службени

цели, би ѝ било потребно да ги има следниве работи/ карактеристики:

- систем за фиксирање детско седиште;
- точен број на бојата на каросеријата која мора да е црна металик;
- вграден ЦД систем со шаржер кој собира најмалку 6 ЦД-а, со 8 звучници и екран чувствителен на допир;
- кожен волан и
- ладење во предната фиока.

Имајќи го предвид основното правило во јавните набавки во западните земји, преку набавката да се добие „најдобрата вредност за потрошените пари“ (best value for money), се добива впечатокот дека оваа и слични набавки можеби се вклопуваат во тоа правило. Но, останува дилемата дали за набавка на стари производи, делови за замена на стари производи што веќе се не произведуваат (на пр. компјутери) и слични производи, треба да се применува Законот за јавните набавки, кога тој и онака се прекршува и набавката се спроведува само формално.

