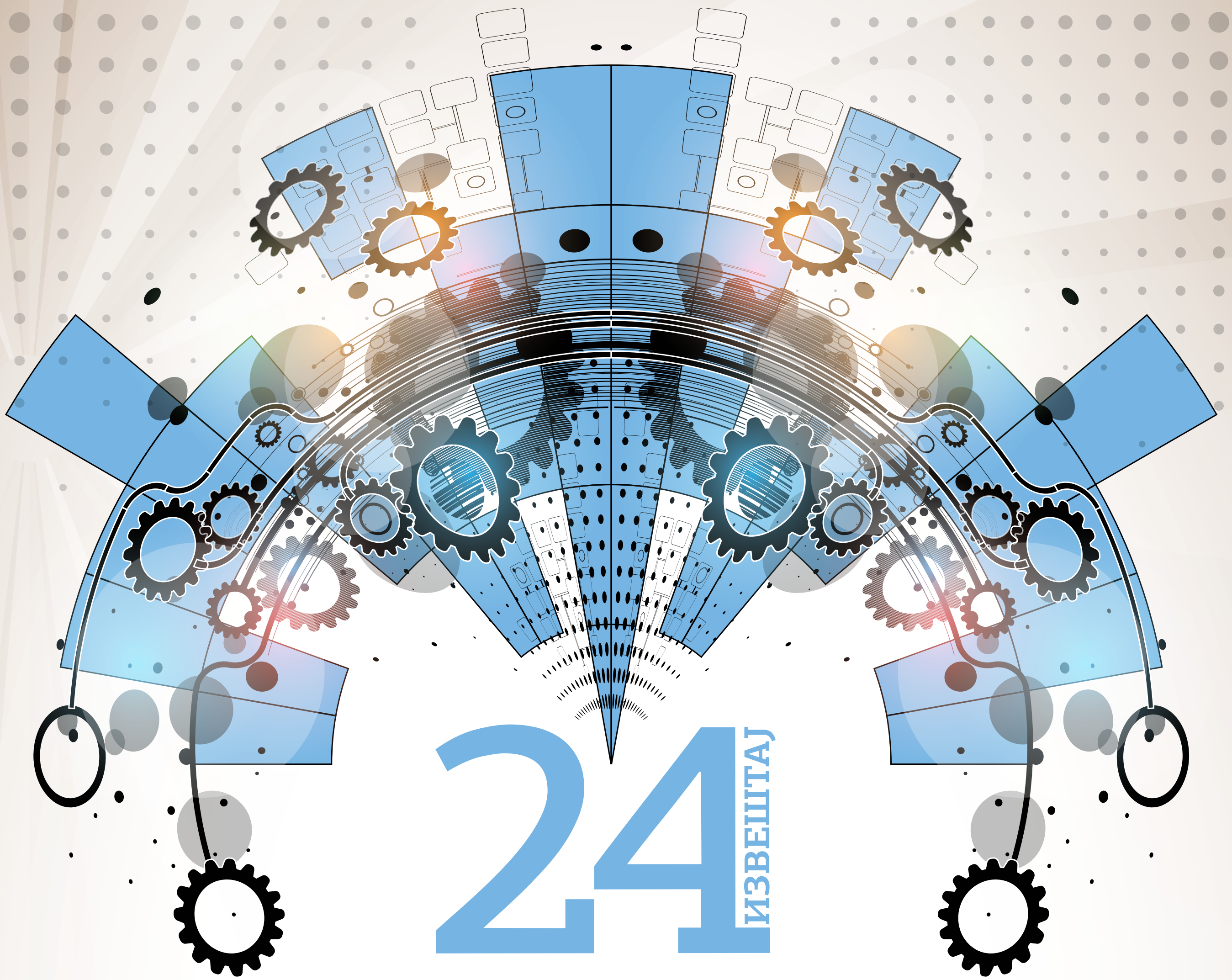
ЈУЛИ-ДЕКЕМВРИ 2014



24 ИЗВЕШТАЈ

ОД МОНИТОРИНГОТ НА ЈАВНИТЕ НАБАВКИ ВО РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА

USAID FROM THE AMERICAN PEOPLE

FOUNDATION OPEN SOCIETY MACEDONIA
ФОНДАЦИЈА ОТВОРЕНО ОПШТЕСТВО МАКЕДОНИЈА

10 години
Center for Civil Communications
Центар за граѓански комуникации

24

ИЗВЕШТАЈ ОД МОНИТОРИНГОТ НА ЈАВНИТЕ НАБАВКИ ВО РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА

ЈУЛИ-ДЕКЕМВРИ 2014

СКОПЈЕ, МАРТ 2015

Мониторинг на процесот на јавни набавки во РМ
24 извештај, јули - декември 2014

Издава:
Центар за граѓански комуникации

Лектура:
Татјана Б. Ефтимоска

Ликовно –графичко обликување:
Бригада дизајн

Печати:
Пропоинт

Тираж:
250 примероци

Бесплатен/некомерцијален тираж

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

35.073.53:005.584.1(497.7)"2014"(047)

МОНИТОРИНГ на процесот на јавни набавки во Република Македонија : дваесет и четврти извештај : јули-декември, 2014. - Скопје : Центар за граѓански комуникации, 2015. - 30, 30 стр. : граф. прикази ; 20x23см

Насл. стр. на припечатениот текст: Monitoring of public procurements in the Republic of Macedonia : report no. 24, July-December, 2014. - Обата текста меѓусебно печатени во спротивни насоки. - Текст на мак. и англ. јазик. - Содржи и: Monitoring of public procurements in the Republic of Macedonia : report no. 24, July-December, 2014

ISBN 978-608-4709-28-2

а) Јавни набавки - Мониторинг - Македонија - 2014 - Извештаи
COBISS.MK-ID 99110922

Овој извештај е овозможен со поддршка од американскиот народ преку Агенцијата на САД за меѓународен развој (УСАИД) во рамки 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:

5 КЛУЧНИ НАОДИ И ПРЕПОРАКИ

7 ЦЕЛИ И МЕТОДОЛОГИЈА

8 ДЕТАЛЕН ИЗВЕШТАЈ ОД МОНИТОРИНГОТ НА ЈАВНИТЕ НАБАВКИ

25 АНАЛИЗА НА ПОСТАПКИТЕ ПРЕД ДРЖАВНАТА КОМИСИЈА ЗА ЖАЛБИ ПО ЈАВНИТЕ НАБАВКИ ЗА ПЕРИОДОТ ЈАНУАРИ-ДЕКЕМВРИ 2014 ГОДИНА

КРАТЕНКИ:

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

КЛУЧНИ НАОДИ И ПРЕПОРАКИ

- СОВЕТОТ ЗА ЈАВНИ НАБАВКИ ВО ПРВИТЕ МЕСЕЦИ ОД РАБОТАТА ГО ЗГОЛЕМИ АДМИНИСТРАТИВНОТО ОПТОВАРУВАЊЕ ВО СПРОВЕДУВАЊЕТО НА ТЕНДЕРИТЕ, НО НЕ И КОНКУРЕНЦИЈАТА. БРОЈОТ НА ПОНУДУВАЧИ ВО ВТОРОТО ПОЛУГОДИЕ ОД 2014 ГОДИНА Е ДУРИ НАМАЛЕН ВО ОДНОС НА ПРВОТО ПОЛУГОДИЕ.

ПРЕПОРАКА: НАДЛЕЖНИТЕ ОРГАНИ ДА ИЗРАБОТАТ ДЕТАЛНА АНАЛИЗА ЗА ОЦЕНКА НА ЕФЕКТИТЕ И ЦЕЛИСХОДНОСТА ОД ВОВЕДУВАЊЕТО НА СОВЕТОТ ЗА ЈАВНИ НАБАВКИ КАКО ДОПОЛНИТЕЛЕН АДМИНИСТРАТИВЕН И ФИНАНСИСКИ ТОВАР ВО СИСТЕМОТ ЗА ЈАВНИ НАБАВКИ.

- ДО СОВЕТОТ ЗА ЈАВНИ НАБАВКИ ВО ВТОРОТО ПОЛУГОДИЕ ОД 2014 ГОДИНА СЕ ДОСТАВЕНИ ДУРИ 5.725 БАРАЊА ЗА ДОБИВАЊЕ СОГЛАСНОСТ ЗА СПРОВЕДУВАЊЕ НА ТЕНДЕРИТЕ. ПРОЦЕНТУАЛНИОТ СООДНОС НА ДАДЕНА И НЕДАДЕНА СОГЛАСНОСТ Е 40:60. ПОБАРАНИТЕ СОГЛАСНОСТИ ГИ ЧИНЕЛЕ ДРЖАВНИТЕ ИНСТИТУЦИИ ОКОЛУ 600.000 ЕВРА.

ПРЕПОРАКА: ИЗМЕНИ НА ЗЈН ВО НАСОКА НА ИЗБЕГНУВАЊЕ НА СЕГАШНАТА СОСТОЈБА ДА СЕ ДОСТАВУВААТ ПОВЕЌЕ БАРАЊА ЗА СОГЛАСНОСТ ЗА ЕДЕН ИСТ ТЕНДЕР.

- ВО СИТЕ ТЕНДЕРИ КОИ СЕ ДЕЛ ОД МОНИТОРИРАНИОТ ПРИМЕРОК Е КОРИСТЕН КРИТЕРИУМОТ ЗА ИЗБОР 'НАЈНИСКА ЦЕНА' – ОД НАБАВКИТЕ ЗА ПРЕХРАНБЕНИ ПРОИЗВОДИ, ПРЕКУ ЛЕКОВИ И ОПРЕМА ЗА ЗДРАВСТВОТО, ДО ИКТ ОПРЕМА И ГРАДЕЖНИ РАБОТИ. НИСКИТЕ ЦЕНИ, КОИ ПРЕКУ Е-АУКЦИЈА ВО НЕКОИ ТЕНДЕРИ ДОСТИГНУВААТ ДУРИ И АПСУРДНО НИСКО НИВО, ГО ДОВЕДУВААТ ВО ПРАШАЊЕ КВАЛИТЕТОТ НА НАБАВКИТЕ.

ПРЕПОРАКА: ДА СЕ НАПУШТИ КОНЦЕПТОТ НА ЕВАЛУИРАЊЕ НА ПОНУДИТЕ ИСКЛУЧИВО ВРЗ ОСНОВА НА ЦЕНАТА. ВАКВОТО ПОСТАПУВАЊЕ Е СПРОТИВНО И НА НОВИТЕ ДИРЕКТИВИ ЗА ЈАВНИ НАБАВКИ НА ЕУ СПОРЕД КОИ ДОГОВОРНИТЕ ОРГАНИ ПРИ ДОДЕЛУВАЊЕТО НА ДОГОВОРИТЕ ТРЕБА ДА ГО КОРИСТАТ КРИТЕРИУМОТ 'ЕКОНОМСКИ НАЈПОВОЛНА ПОНУДА'.

- ЗАДОЛЖИТЕЛНОТО БАРАЊЕ СОГЛАСНОСТ ОД СОВЕТОТ ЗА ЈАВНИ НАБАВКИ ЗА ПРИМЕНА НА ПОСТАПКАТА СО ПРЕГОВАРАЊЕ БЕЗ ПРЕТХОДНО ОБЈАВУВАЊЕ ОГЛАС ГИ НАМАЛИ ОВИЕ НЕТРАНСПАРЕНТНИ ДОГОВОРИ. ВО ВТОРОТО ШЕСТМЕСЕЧЈЕ ОД 2014 ГОДИНА ПРЕКУ ОВАА ПОСТАПКА СЕ СКЛУЧЕНИ ДОГОВОРИ ВО ВРЕДНОСТ ОД 22 МИЛИОНИ ЕВРА, СО ШТО НА ГОДИШНО НИВО НИВНИОТ ИЗНОС ДОСТИГНА 56 МИЛИОНИ ЕВРА.

ПРЕПОРАКА: ДА СЕ ЗАДРЖИ ТРЕНДОТ НА НАМАЛУВАЊЕ НА ПРИМЕНАТА НА ПОСТАПКА СО ПРЕГОВАРАЊЕ БЕЗ ПРЕТХОДНО ОБЈАВУВАЊЕ ОГЛАС.

- СЕКОЈ ЧЕТВРТИ ТЕНДЕР БИЛ ПОНИШТЕН ВО ВТОРОТО ПОЛУГОДИЕ ОД 2014 ГОДИНА, НАЈЧЕСТО БИДЕЈЌИ НЕМАЛО НИТУ ЕДНА ПОНУДА ИЛИ БИДЕЈЌИ НИТУ ЕДНА ОД ДОСТАВЕНИТЕ ПОНУДИ НЕ БИЛА ПРИФАТЛИВА ИЛИ СООДВЕТНА. ГЛЕДАНО НА ГОДИШНО НИВО, ПОНИШТЕНИ СЕ 23% ОД СИТЕ ТЕНДЕРИ ОБЈАВЕНИ ВО 2014 ГОДИНА.

ПРЕПОРАКА: СЛЕДЕЊЕ НА ОВОЈ ПРОБЛЕМ ОД СТРАНА НА НАДЛЕЖНИТЕ ИНСТИТУЦИИ НА НИВО НА ДОГОВОРНИ ОРГАНИ СО ЦЕЛ ДА СЕ ОВОЗМОЖИ ПОДЕТАЛЕН ПРИКАЗ НА СОСТОЈБИТЕ И ПРЕЗЕМАЊЕ МЕРКИ ЗА САНКЦИОНИРАЊЕ НА ЕВЕНТУАЛНИТЕ ЗЛОУПОТРЕБИ.

- ВО ВТОРОТО ПОЛУГОДИЕ ОД 2014 ГОДИНА ИЗРЕЧЕНИ СЕ 19 НЕГАТИВНИ РЕФЕРЕНЦИ, СО КОИ 18 ФИРМИ ЗА ПРВПАТ СЕ НАЈДОА НА Т.Н. ЦРНА ЛИСТА. ВКУПНО 72 ФИРМИ ИМААТ ЗАБРАНА ЗА УЧЕСТВО НА ТЕНДЕРИ. И ВО ОВОЈ МОНИТОРИРАН ПЕРИОД Е КОНСТАТИРАН СЕЛЕКТИВЕН ОДНОС НА ДОГОВОРНИТЕ ОРГАНИ КОН ПРИМЕНАТА НА ОВАА МЕРКА.

ПРЕПОРАКА: ИТНО УСОГЛАСУВАЊЕ НА ПРИМЕНАТА НА НЕГАТИВНИТЕ РЕФЕРЕНЦИ ВО МАКЕДОНИЈА СО ОПШТО ПРИФАТЕНИТЕ ПРАВИЛА ВО ЕУ.

- ДОГОВОРНИТЕ ОРГАНИ СЕ ВКЛУЧИЈА ВО ЖАЛБЕНИОТ ПРОЦЕС ВО ЈАВНИТЕ НАБАВКИ. ОД 612 ЖАЛБИ ДОСТАВЕНИ ДО ДРЖАВНАТА КОМИСИЈА ЗА ЖАЛБИ ПО ЈАВНИТЕ НАБАВКИ ВО 2014 ГОДИНА, 109 СЕ ОД ИНСТИТУЦИИ КОИ ГИ СПРОВЕДУВААТ ТЕНДЕРИТЕ ИЗЈАВЕНИ ПРОТИВ РЕШЕНИЈА НА СОВЕТОТ ЗА ЈАВНИ НАБАВКИ. СО САМО 503 ЖАЛБИ ОД ФИРМИТЕ ВО 2014 ГОДИНА ПРОДОЛЖИ НЕКОЛКУГОДИШНИОТ ТРЕНД НА НАМАЛУВАЊЕ НА БРОЈОТ НА ЖАЛБИТЕ ШТО ФИРМИТЕ ГИ ДОСТАВУВААТ ДО ДРЖАВНАТА КОМИСИЈА.

ПРЕПОРАКА: ВО НАСОКА НА ПОДОБРУВАЊЕ НА ПРАВНАТА ЗАШТИТА И ОВОЗМОЖУВАЊЕ НА УЧЕСНИЦИТЕ ВО ЈАВНИТЕ НАБАВКИ ПОЕФИКАСНА ЗАШТИТА НА НИВНИТЕ ПРАВА, СЕ НАМЕТНУВА ПОТРЕБА ОД НЕКОЛКУ ИЗМЕНИ НА ЗЈН.

ЦЕЛИ И МЕТОДОЛОГИЈА

Центарот за граѓански комуникации од Скопје, од ноември 2008 година наваму, континуирано го анализира спроведувањето на процесот на јавни набавки во РМ, кој е регулиран со Законот за јавни набавки. Целта на анализата е да оцени како се спроведува процесот на јавни набавки во светло на новиот Закон за јавните набавки и дали и колку функционираат основните принципи на јавните набавки: транспарентност, конкурентност, еднаков третман на економските оператори, недискриминација, законитост, економично, ефикасно, ефективно и рационално користење на буџетските средства, настојување да се добие најдобрата понуда под најповолни услови, како и отчетност за потрошените средства кај набавките.

Мониторингот на јавни набавки од ноември 2008 година до јуни 2014 година се спроведуваше врз основа на примерок на постапки за јавни набавки на квартално ниво, а од втората половина на 2014 година се прави на шестмесечен период врз основа на следење на примерок од 60 случајно избрани постапки за јавни набавки. Мониторингот започнува од објавите на повиците во „Службен весник“ и на Електронскиот систем за јавни набавки (ЕСЈН), преку присуство на мониторите на јавните отворања, до собирање податоци за текот на постапката преку длабински интервјуа и структурирани прашалници кои им се доставуваат на економските оператори, како и од податоците собрани од договорните органи преку ЕСЈН и преку барања за слободен пристап до информациите од јавен карактер. Дел од параметрите во мониторингот (број, удел и структура на поништени постапки, вредност на склучени договори за јавни набавки преку одредени видови на постапки и сл.) се следат преку обработка на сите податоци доставени до ЕСЈН.

Анализата во овој извештај е направена врз основа на мониторинг на избран примерок од 60 постапки на договорни органи на централно ниво, чиешто јавно отворање на понудите се одвиваше во периодот јули-декември 2014 година. Дополнително, во овој извештај е поместена и анализа на постапките пред Државната комисија за жалби по јавните набавки за периодот јули-декември 2014 година.

ДЕТАЛЕН ИЗВЕШТАЈ ОД КВАРТАЛНИОТ МОНИТОРИНГ НА ЈАВНИТЕ НАБАВКИ

- СОВЕТОТ ЗА ЈАВНИ НАБАВКИ ВО ПРВИТЕ МЕСЕЦИ ОД РАБОТАТА ГО ЗГОЛЕМИ АДМИНИСТРАТИВНОТО ОПТОВАРУВАЊЕ ВО СПРОВЕДУВАЊЕТО НА ТЕНДЕРИТЕ, НО НЕ И КОНКУРЕНЦИЈАТА. БРОЈОТ НА ПОНУДУВАЧИ ВО ВТОРОТО ПОЛУГОДИЕ ОД 2014 ГОДИНА Е ДУРИ НАМАЛЕН ВО ОДНОС НА ПРВОТО ПОЛУГОДИЕ.

Институциите на национално ниво, во второто полугодие од 2014 година, почесто спроведувале истражување на пазарот отколку што барале согласност од Советот за јавни набавки за да докажат дека во постапките за јавните набавки користат технички спецификации и критериуми кои овозможуваат конкуренција на понудувачите. Станува збор за обврски што им се наметнаа на договорните органи со измените на Законот за јавни набавки коишто стапија на сила од 1 мај 2014 година. Во однос на новонаметнатите обврски за договорните органи, од наодите во текот на мониторингот можат да се изведат следните три главни констатации:

- тендерите спроведени со претходно добиена согласност од Советот за јавни набавки не резултираат по автоматизам со зголемен број понудувачи;
- истражувањата на пазарот спроведени од договорните органи и добиените потврди од фирмите дека ги исполнуваат условите од тендерската документација (техничките спецификации или, пак, условите што ќе се користат за утврдување способност на понудувачите) не значат дека тие фирми ќе се јават како понудувачи на тендерот и
- договорните органи во првите неколку месеци не беа доволно запознаени со законските обврски во однос на истражувањето на пазарот и барањето согласност од Советот за јавни набавки.

Во текот на мониторингот беа евидентирани низа примери кои докажуваат дека добиената согласност од Советот за јавни набавки и стручната проверка на тендерската документација не се ефективни, односно не резултираат со зголемена конкуренција на понудувачите. На пример, во мониторирана постапка за набавка на тонери за хибридна пошта, Советот за јавни набавки констатира дека техничката спецификација е дефинирана на тој начин што овозможува недискриминација и еднаков третман на потенцијалните понудувачи, како и конкуренција помеѓу фирмите. Сепак, во оваа постапка е добиена една понуда и договорот во вредност од околу 58.000 евра е склучен со единствениот понудувач. Станува збор за истиот понудувач со којшто договорниот орган имал склучен договор за ист вид набавка и претходната година.

Понатаму, во мониторирана постапка за набавка на готови оброци за пациенти за период од една година, од Советот за јавни набавки е побарана согласност за техничката спецификација, како и за користените критериуми за утврдување на способност. Согласноста е добиена и по двете основи, а на тендерот се јавила само една фирма, со која е склучен договорот во вредност од 90.000 евра. Станува збор за истата фирма со која договорниот орган имал ист вид договори за јавни набавки и во 2012 и во 2013 година. Разликата е само во тоа што, според доставените известувања за склучен договор, претходните години биле доставувани понуди од по 3 фирми, а сега само од една.

Во мониторирана постапка за јавна набавка на работи за санација на мост на државен пат, јавно претпријатие побарало согласност од Советот за јавни набавки бидејќи со истражувањето на пазарот не можело да се докаже дека 6 фирми ги исполнуваат критериумите за утврдување способност што договорниот орган сакал да ги користи. Советот за јавни набавки ја дал согласноста за користење долга листа на критериуми, од кои како клучни можат да се издвојат:

- минимален годишен приход од 300.000 евра/год. во последните три години;
- успешно искуство во најмалку 1 (еден) договор за изградба, реконструкција, зајакнување или санација со кои е опфатен еден или повеќе АБ мостови (надвозник, вијадукт или клучка) со вкупен распон од минимум 30м за одвивање сообраќај на моторни возила во текот на изминатите (5) пет години со минимална вредност од 200.000 ЕУР;
- персонал: клучниот персонал за изведување на работите мора да ги задоволи следните минимални барања (со назначени објекти):
  - раководител на работите – главен инженер (1 дипл. градежен инженер), со овластување А за инженер за изведба од градежништво, треба да има најмалку *10 години* работно искуство во градежната дејност, *7 години* искуство на слични проекти (санација или реконструкција на мостови, потпатници, надпатници, вијадукти или клучки), *5 години* како раководител на објекти;
  - помошник за објекти и материјали (1 дипл. градежен инженер), со овластување А за инженер за изведба од градежништво, треба да има најмалку *7 години* работно искуство во градежната дејност, *4 години* искуство на слични проекти (санација или реконструкција на мостови, потпатници, надпатници, вијадукти или клучки);

- опрема и постројки (монтажно скеле минимум 500м^3; висечка платформа – монтажна; пескара и компресор).

И покрај добиената согласност дека користените критериуми не се ограничувачки и дека овозможуваат конкуренција, на тендерот доставила понуда една фирма, со која на крајот е склучен договорот во вредност од 210.000 евра. Станува збор за фирма со која јавното претпријатие и претходно имало договори за изградба и санација на мостови.

Понатаму, во јавна набавка на екстра лесно масло за горење за грејната сезона 2014/2015, договорниот орган не можејќи да докаже дека пет производители од Македонија и пет производители од странство ја исполнуваат техничката спецификација, побарал и добил согласност од Советот за јавни набавки. На тендерот се јавиле два понудувачи, од кои едниот е исклучен поради банална забелешка во однос на пополнетата понуда. Оттука тендерот е склучен со единствениот понудувач чијашто понуда е оценета како прифатлива. Произлегува дека договорниот орган трошел пари и време за да ја стимулира конкуренцијата за на крајот да го исклучи едниот од двата понудувачи, затоа што во понудата имал мал административен пропуст, којшто можел да биде надминат.

Во постапка за набавка на вакцини за континуирана имунизација и имунизација по епидемиолошки индикации на населението во Република Македонија за 2014 и 2015 година, со проценета вредност од 6,2 милиони евра, до Советот за јавни набавки биле доставени три барања за согласност: едно барање за одобрување техничка спецификација и две барања во однос на критериумите за утврдување способност, од кои првото било негативно, по што договорниот орган го сменил критериумот и добил позитивно мислење.

Сепак, на тендерот што се состоел од 25 делови, и покрај интензивната комуникација со Советот за јавни набавки, конкуренција е обезбедена само во три од 25-те делови. За два дела од тендерот немало понуди, а за дури 20 делови се јавил по еден понудувач, со кој без намалување на цената се склучени договорите за јавна набавка.

Втората констатација што произлезе од мониторингот на јавни набавки, гледано од аспект на новововедените законски механизми за стимулирање на конкуренцијата, е дека истражувањата на пазарот кои ги применуваат договорните органи засега исто така не се покажуваат како ефикасни. На пример, во мониторирана набавка на услуга за санирање засолништа и сервисирање опрема, државна институција користела критериуми за утврдување на способноста на понудувачите (економска и финансиска состојба, како и техничка или професионална способност) и за нив, во согласност со Законот, морала да спроведе истражување на пазарот за да докаже дека најмалку шест фирми ги исполнуваат тие услови (член 36-а, став 2 алинеја 3 од ЗЈН). Државната институција, во документација што ја достави во текот на мониторингот, извести дека спровела истражување на пазарот и добила потврда од 10 фирми дека ги исполнуваат критериумите за утврдување способност. Но, де факто, на овој тендер вреден 195.000 евра, како понудувач се јави само една фирма со која е и склучен договорот. Притоа, во оваа постапка е особено спорно тоа што од понудувачите се бараше:

- фирмата да поседува сопствена мобилна дигалка регистрирана од надлежен државен орган за работа до 12 метри висина и доказ (сертификати) за обученост на најмалку тројца ракувачи со неа;

- фирмата да има најмалку 150 вработени, од кои најмалку по двајца од браншата: ѕидари, гипсари, електричари, столари, водоинсталатери, молери и бравари;
- да поседува превозни средства: пикапи, транспортери и други;
- да поседува скали за височина до 9 /10 метра, мин. 2 ком.;
- референтна листа на минимум пет големи органи со кои има склучено договор.

Инсистирањето на толку висок број на вработени; поседување опрема наспроти овозможување на правото за изнајмување на опремата (поддршка од друг субјект); барањето референтна листа со која ќе се докаже минатото искуство исклучиво со државни институции, и тоа големи (исклучувајќи го приватниот сектор), е повеќе од дискриминаторски и останува нејасно како низ истражувањето на пазарот се добиени тие 10 потврди од фирмите.

Понатаму, во набавка на хемикалии потребни за функционирање на постојна опрема за системот на филтрирање и за третман на водата во пливачки базен и рекреативен аквапарк, спроведено е истражување на пазарот. Во ова истражување договорниот орган тврди дека добил 5 потврди од фирми дека ги исполнуваат условите од тендерот. Сепак, на овој тендер е доставена една понуда и договорот е склучен со единствениот понудувач.

Истражување на пазарот е применето и во мониторираната јавна набавка на прехранбени производи за подготовка на оброци за бездомните лица и корисниците на храна од проектот „народни кујни". Договорниот органи тврди дека со истражувањето на пазарот докажал дека техничката спецификација ја исполнуваат 5 понудувачи. Но во текот на спроведувањето на овој тендер, доставена е понуда само од една фирма со која е и склучен договорот без намалување на првично понудената цена.

Низ мониторингот се евидентирани и повеќе постапки за јавни набавки во кои договорните органи, во согласност со ЗЈН, требало да побараат согласност од Советот, но тие не го сториле тоа.

Во мониторирана набавка за изнајмување возила и комбиња за превоз на патници со возач за деловни потреби, во одговорот на доставено барање за слободен пристап до информации од јавен карактер, една државна агенција вели дека не побарала согласност од Советот за јавни набавки со образложение дека не се бара такво нешто за услуги до 20.000 евра. Преку овој тендер агенцијата не само што покажува дека не го познава Законот, бидејќи во него не постои такво вредносно ограничување во однос на барањата за согласност, туку и дека го прекршила. Имено, Законот е дециден дека во случаи кога се користат критериуми за утврдување способност, што се направило во оваа мониторирана набавка, тогаш договорниот орган мора да спроведе истражување на пазарот за да докаже дека има соодветен број на фирми кои ги исполнуваат тие услови или, во спротивно, да побара одобрение од Советот за јавни набавки за спроведување на постапката под тие услови.

Сличен проблем е констатиран и во мониторирана набавка на услуга за сервис и одржување возила во која се користени критериуми за утврдување способност на понудувачите, но ниту е спроведено истражување на пазарот, ниту е побарана согласност од Советот за јавни набавки.

Дополнително, во уште неколку постапки за јавни набавки на услуги од добиената документација за спроведените тендери не постојат докази за спроведување на истражување на пазарот или, пак, за добиена согласност од Советот за јавни набавки.

Строгите законски правила чија цел е стимулирање на конкуренцијата во практиката доведуваат и до апсурдни ситуации, како што е примерот со набавката на дополнителен систем за климатизација, вентилација и филтрација на систем во сала со вклучено тековно одржување, спроведена од акционерско друштво во државна сопственост. Во спроведената постапка се добиени 5 понуди. Но, наместо да се избере најповолната понуда, тендерот бил поништен со образложение дека договорниот орган не може да изврши избор на најповолна понуда поради битни повреди на Законот за јавните набавки, во согласност со член 210 од Законот. Битната повреда се однесува на тоа што акционерското друштво во постапката за јавна набавка предвидела критериуми за утврдување техничка или професионална способност на понудувачите, но претходно не спровела истражување на пазарот за да ја докаже конкуренцијата, ниту, пак, е побарано мислење од Советот за јавни набавки. Оваа постапка е пример за парадоксалноста на Законот. Од една страна, не е спорен тендерот на којшто има една понуда но претходно е добиена согласност од Советот, а од друга страна, спорен е тендерот што е спроведен без претходно истражување на пазарот или без побарана согласност од Советот иако на него се добиени повеќе понуди, бидејќи е тој незаконски и постои основа за кривична одговорност.

Гледано сумарно, конкуренцијата на тендерите во мониторираниот примерок не само што не беше подобрена туку е и благо влошена во однос на првото полугодие од 2014 година. Ако во првото полугодие од 2014 година процентот на тендери со задоволителна конкуренција (три и повеќе учесници) изнесувал 56, во второто анализирано полугодие овој процент изнесува 48.

Конкуренција на полугодишно ниво

Период	Ниту еден учесник	1 учесник	2 учесници	3 и повеќе учесници
јануари-јуни 2014	5%	28%	11%	56%
јули-декември 2014	2%	30%	20%	48%

Пресметките се направени врз основа на мониториран примерок

Како што може да се види од претходниот табеларен приказ, во второто полугодие од минатата година уделот на тендерите со само една понуда изнесува дури 30%. Како последица на малата конкуренција, но и на исклучувањето на фирмите кои доставиле понуди, иако била планирана, е-аукцијата не се одржала во 35% од мониторираните тендери. Ризикот од големиот удел на

постапки каде што не се одржала е-аукција е во непишаното правило – во очекување на планираните е-аукции, при отворањето на понудите фирмите да нудат повисоки цени , кои подоцна во текот на аукцијата би ги намалиле. Оттука е реален ризикот тендерите склучени со единствениот понудувач и без е-аукција да бидат склучени по цени кои се повисоки од реалните.

ПРЕПОРАКА:

НАДЛЕЖНИТЕ ОРГАНИ ДА ИЗРАБОТАТ ДЕТАЛНА АНАЛИЗА ЗА ОЦЕНКА НА ЕФЕКТИТЕ И ЦЕЛИСХОДНОСТА ОД ВОВЕДУВАЊЕТО НА СОВЕТОТ ЗА ЈАВНИ НАБАВКИ КАКО ДОПОЛНИТЕЛЕН АДМИНИСТРАТИВЕН И ФИНАНСИСКИ ТОВАР ВО СИСТЕМОТ ЗА ЈАВНИ НАБАВКИ. ВО МЕЃУВРЕМЕ Е ПОТРЕБНО СПРОВЕДУВАЊЕТО НА ЗАДОЛЖИТЕЛНАТА АНАЛИЗА НА ПАЗАРОТ ПРЕДВИДЕНА ВО ЧЛЕН 36-А, СТАВ (3) ДА СЕ РЕГУЛИРА ПОДЕТАЛНО СО ПОДЗАКОНСКИ АКТ. НА ОВОЈ НАЧИН ЌЕ СЕ НАДМИНЕ АКТУЕЛНИОТ ПРОБЛЕМ НА ПРИМЕНА НА РАЗНИ НАЧИНИ НА ИСТРАЖУВАЊЕ НА ПАЗАРОТ, ЗА КОИ Е ДИСКУТАБИЛНО КОЛКУ СЕ ЕФИКАСНИ.

- ДО СОВЕТОТ ЗА ЈАВНИ НАБАВКИ ВО ВТОРОТО ПОЛУГОДИЕ ОД 2014 ГОДИНА СЕ ДОСТАВЕНИ ДУРИ 5.725 БАРАЊА ЗА ДОБИВАЊЕ СОГЛАСНОСТ ЗА СПРОВЕДУВАЊЕ НА ТЕНДЕРИТЕ. ПРОЦЕНТУАЛНИОТ СООДНОС НА ДАДЕНА И НЕДАДЕНА СОГЛАСНОСТ Е 40:60. ПОБАРАНИТЕ СОГЛАСНОСТИ ГИ ЧИНЕЛЕ ДРЖАВНИТЕ ИНСТИТУЦИИ ОКОЛУ 600.000 ЕВРА.

Користејќи го Законот за слободен пристап до информации од јавен карактер, за потребите на ова истражување од Советот за јавни набавки беше побаран бројот на добиени барања за согласност за анализираниот период во овој извештај, односно за второто полугодие од 2014 година. Исто така побаран е и податок за бројот на постапки на кои се однесуваат овие барања (бидејќи постои законска можност за една иста постапка да се доставаат повеќе барања), како и висината на трошоците што им се фактурирани на договорните органи во врска со побараните согласности.

Во второто полугодие од 2014 година, до Советот за јавни набавки се доставени 5.725 барања од договорните органи за добивање согласност по разни основи предвидени со Законот за јавни набавки. За ангажирање на стручните лица во процесот на донесување на одлуките за побараните согласности, Советот им фактурирал на договорните органи вкупно 35.715.500 денари, односно 580.740 евра. Трошоците што им се фактурираат на институциите зависи од бројот на ангажирани стручни лица, од основата за барање согласност, како и од проценетата вредност на тендерот.

Во однос на прашањето за бројот на постапки на кои се однесувале барањата, Советот одговори дека електронскиот систем за евиденција на барањата за добивање на согласност со којшто оперира не располага со побараните податоци.

Ваквиот податок, сепак, се чини неопходен за подетална анализа на бројот на постапки за кои се бара согласност, просечен број на согласности по тендер, вид постапки за кои најчесто се бара (и се добива или не се добива) согласност, како и оценка на ризиците од концентрација на барањата на согласности.

Колку за споредба, во периодот (јули-декември 2014) кога до Советот се доставени 5.725 барања за согласност, на ЕСЈН се објавени вкупно 7.074 тендери. Останува непознато за колку од објавените тендери се доставени барања за согласност.

Директниот мониторинг спроведен низ следење примерок на тендери во истиот период покажува дека договорните органи почесто го истражувале пазарот отколку што барале согласност од Советот. Оттука, огромниот број на доставени барања до Советот за јавни набавки значат доставување на повеќе барања за една иста постапка. Во практиката, договорните органи го истакнуваат ова како еден од клучните проблеми со кои се соочуваат. Притоа објаснуваат дека со секое ново барање согласност им се нотираат нови забелешки на доставената техничка спецификација или на критериумите за утврдување способност, со оглед на фактот дека за секое ново барање за ист тендер се ангажираат нови стручни лица.

Во оваа насока оди и податокот дека процентуалниот соодност на дадена и недадена согласност од страна на Советот за јавни набавки изнесува 40:60. Ова значи дека за сите тие 60% одбиени барања, договорните органи морале повторно да се обратат до Советот сè додека не ја добијат потребната согласност како предуслов за спроведување на тендерот. Оттука се наметнува потреба од детална анализа на состојбите за да се излезе со конкретни решенија кои ќе го намалат административното и финансиското оптоварување на институциите при спроведување на тендерите.

ПРЕПОРАКА:

КОГА ДОГОВОРНИОТ ОРГАН ЌЕ ДОСТАВИ ДО СОВЕТОТ ЗА ЈАВНИ НАБАВКИ ДОКАЗ ДЕКА ПОСТАПИЛ ПО ПРЕПОРАКИТЕ ВО СЛУЧАИТЕ КОГА НЕ МУ Е ДАДЕНА СОГЛАСНОСТ, ТОГАШ СОВЕТОТ ПО АВТОМАТИЗАМ ДА МУ ДАДЕ СОГЛАСНОСТ ЗА СООДВЕТНАТА НАБАВКА, БЕЗ ДОПОЛНИТЕЛНО АНГАЖИРАЊЕ СТРУЧНИ ЛИЦА (ЧЛЕН 14 ОД ЗЈН). НА ОВОЈ НАЧИН ЌЕ СЕ ИЗБЕГНЕ ОЧИГЛЕДНИОТ ПРОБЛЕМ ЗА ЕДЕН ИСТ ТЕНДЕР ДА СЕ ДОСТАВУВААТ ПО НЕКОЛКУ БАРАЊА ЗА СОГЛАСНОСТ.

ПОТОА, ПОТРЕБНО Е ВО ЧЛЕНОТ 36-А, СТАВ (1) ОД ЗЈН ЗБОРОТ „ПРОИЗВОДИТЕЛИ“ ДА СЕ ЗАМЕНИ СО „ЕКОНОМСКИ ОПЕРАТОРИ“. ВО ЧЛЕНОТ 36-А, СТАВ (1), АЛИНЕЈА (1) СВРЗНИКОТ „И“ ОД ОДРЕДБАТА „ТРИ ПРОИЗВОДИТЕЛИ НА ПАЗАРОТ ВО РМ И ТРИ ПРОИЗВОДИТЕЛИ НА ПАЗАРИТЕ ВО СТРАНСТВО“ ДА СЕ ЗАМЕНИ СО „ИЛИ“. СО ОВИЕ ИЗМЕНИ ЌЕ СЕ НАМАЛИ ОБЕМНОСТА НА ИСТРАЖУВАЊАТА НА ПАЗАРОТ КОИ ЧЕСТОПАТИ, ПОРАДИ НЕМОЖНОСТ ДА СЕ СПРОВЕДАТ, РЕЗУЛТИРААТ СО ОБВРСКА ДА СЕ БАРА СОГЛАСНОСТ ОД СОВЕТОТ ЗА ЈАВНИ НАБАВКИ.

- **ВО СИТЕ ТЕНДЕРИ КОИ СЕ ДЕЛ ОД МОНИТОРИРАНИОТ ПРИМЕРОК Е КОРИСТЕН КРИТЕРИУМОТ ЗА ИЗБОР 'НАЈНИСКА ЦЕНА' – ОД НАБАВКИТЕ ЗА ПРЕХРАНБЕНИ ПРОИЗВОДИ, ПРЕКУ ЛЕКОВИ И ОПРЕМА ЗА ЗДРАВСТВОТО, ДО ИКТ ОПРЕМА И ГРАДЕЖНИ РАБОТИ. НИСКИТЕ ЦЕНИ, КОИ ПРЕКУ Е-АУКЦИЈА ВО НЕКОИ ТЕНДЕРИ ДОСТИГНУВААТ ДУРИ И АПСУРДНО НИСКО НИВО, ГО ДОВЕДУВААТ ВО ПРАШАЊЕ КВАЛИТЕТОТ НА НАБАВКИТЕ.**

Постапувајќи во согласност со членот 160 од Законот за јавни набавки, сите договорни органи во мониторираниот примерок во постапките го користеле критериумот за избор 'најниска цена'. Ваквиот пристап подразбира квалитетот на набавките да се дефинира преку техничките спецификации. Ова е нереално да се очекува од договорните органи ако се има предвид дека, од една страна, за такво нешто е потребно големо знаење и стручност за различни видови набавки, а од друга страна, постои реален притисок врз договорните органи техничките спецификации да не бидат премногу детални, со што би ја ограничувале конкуренцијата.

Квалитетот на набавките е доведен во прашање дополнително преку е-аукциите. Во текот на мониторингот се евидентирани неколку постапки во кои цените низ електронското негативно наддавање се неколкукратно намалени од првично понудените и се драстично пониски од проценетата вредност на набавките.

Како особено индикативни се издвојуваат неколку примери. Првиот се однесува за набавка на правни услуги од страна на државно јавно претпријатие кое бара застапување во 100 активни судски спорови во земјата во период од 12 месеци. Набавката е со проценета вредност од 847.400 денари без пресметан ДДВ. На тендерот се добиени три понуди со вредност од: 420.000, 718.135 и 840.000 денари. Во текот на е-аукцијата која започнува со најниско понудената цена, во случајов 420.000 денари, со негативното наддавање цената е намалена на неверојатни 29.000 денари, и тоа токму од адвокатската канцеларија која на отворањето ја понудила највисоката цена. На овој начин се доаѓа до цена која е за 30 пати пониска од проценетата вредност на набавката и речиси 15 пати пониска од цената со која е започната е-аукцијата. Во согласност со добиената документација, произлегува дека јавното претпријатие побарало од адвокатската канцеларија образложение за невообичаено ниската цена. Одговорот бил дека цената е симболична и е резултат на желбата на адвокатскиот тим да го има ова јавно претпријатие на својата референтна листа, но дека гарантираат оти цената нема да влијае врз квалитетот на услугата. Договорот е склучен во вредност од 29.000 денари без ДДВ и доколку се направи едноставна математика, произлегува дека адвокатската канцеларија ќе наплатува по 290 денари по еден судски спор, и тоа вклучувајќи ги во пресметката само активните 100 спорови наведени во тендерската документација што, секако, не ја исклучува можноста договорниот орган да биде вклучен во нови судски спорови. Со оглед на тоа што договорниот орган во оваа набавка првично барал банкарска гаранција за квалитетно извршување на договорот, а потоа ја сменил тендерската документација и се откажал од оваа гаранција, прашање е каква сигурност има јавното претпријатие дека договорот ќе биде извршен квалитетно, освен ветувањето на добавувачот на услугата.

Во друг тендер, за набавка на систем од интерактивни табли, самите учесници во постапката реагирале дека договорот е склучен по нереално ниска цена доставувајќи жалба до ДКЖЈН. Во текот на постапката договорниот орган добил 7 понуди, сите со цени кои се движат неколку илјади денари под или над проценетата вредност на набавката од 3.000.000 денари. Сепак, во текот на е-аукцијата доаѓа до намалување на цената од 70% и како најповолна се избира понудата со цена од 848.250 денари. Учесник во постапката доставува жалба тврдејќи дека поради исклучително ниската цена на е-аукцијата, се сомнева дека понудената опрема од 17 интерактивни табли од избраниот понудувач не ги задоволува бараните карактеристики, имајќи ги предвид пазарните цени на тој вид опрема на светскиот и на македонскиот пазар. Договорниот орган во одговорот на жалбата вели дека понудената цена не е значително пониска од реалната пазарна цена и не предизвикува сомнеж дека договорот ќе биде извршен. Дополнително, набавувачот нагласува дека од добавувачот е побарана банкарска гаранција за квалитетно извршување на договорот. ДКЖЈН ја отфрли жалбата и договорот со проценета вредност од 3 милиони денари без ДДВ е склучен во вредност од околу 850 илјади денари.

Значајно намалување на цените од околу 70% во однос на најниската, првично понудена цена, како и од проценетата вредност на тендерот е евидентирано и во набавка на услуга за модернизација, проширување и адаптирање на системот за интероперабилност. И во оваа постапка двајца од тројцата понудувачи доставија жалби до ДКЖЈН, меѓу другото тврдејќи дека најниската понудена цена не е ниту приближна до реалните пазарни цени и дека не е јасно што ќе испорача добавувачот со најниска цена. Жалбите се отфрлени и договорот е склучен со економскиот оператор којшто понудил најниска цена. Имајќи ги предвид овие примери, може да се констатира дека големото намалување на цените низ е-аукциите е оправдано и е во интерес на рационалното трошење на јавните пари само во оние постапки каде што квалитетот на предметот на набавка е стандардизиран и јасно утврден. Во спротивно, со ставањето на тежиштето врз цената на сметка на квалитетот се загрозува еден од основните принципи на јавните набавки, а тоа е добивањето на најдобрата вредност за потрошените пари. Набавките со лош квалитет долгорочно можат да генерираат многу поголем трошок отколку заштеда.

ПРЕПОРАКА:

ДА СЕ НАПУШТИ КОНЦЕПТОТ НА ЕВАЛУИРАЊЕ НА ПОНУДИТЕ ИСКЛУЧИВО ВРЗ ОСНОВА НА ЦЕНАТА. ВАКВОТО ПОСТАПУВАЊЕ Е СПРОТИВНО И НА НОВИТЕ ДИРЕКТИВИ ЗА ЈАВНИ НАБАВКИ НА ЕУ, СПОРЕД КОИ ДОГОВОРНИТЕ ОРГАНИ ВО ДОДЕЛУВАЊЕТО НА ДОГОВОРИТЕ ТРЕБА ДА ГО КОРИСТАТ КРИТЕРИУМОТ 'ЕКОНОМСКИ НАЈПОВОЛНА ПОНУДА'. ИАКО НОВИТЕ ДИРЕКТИВИ СТАПУВААТ НА СИЛА ВО АПРИЛ 2016 ГОДИНА, ВО МАКЕДОНИЈА ЗАСЕГА НЕМА НАЈАВИ ЗА НАПУШТАЊЕ НА КОНЦЕПТОТ НА ПРИМЕНА НА 'НАЈ-

НИСКАТА ЦЕНА‘ КАКО ЕДИНСТВЕН КРИТЕРИУМ ЗА ИЗБОР. ВОЕДНО, ЗА ДА СЕ ЗАШТИТАТ ДОГОВОРНИТЕ ОРГАНИ ОД НЕКВАЛИТЕТНО ИЗВРШУВАЊЕ НА ДОГОВОРИТЕ СКЛУЧЕНИ ПО ИСКЛУЧИТЕЛНО ПОНИСКИ ЦЕНИ ВО ОДНОС НА ПАЗАРНИТЕ, ПОТРЕБНО Е ДА СЕ ВОВЕДЕ ИНСТРУМЕНТ ШТО ЌЕ ГО ГАРАНТИРА КВАЛИТЕТОТ, ВО СЛУЧАИ КОГА НЕ СЕ КОРИСТИ БАНКАРСКАТА ГАРАНЦИЈА. ТОА БИ МОЖЕЛО ДА БИДЕ ИЗЈАВА ЗА КВАЛИТЕТНО ИЗВРШУВАЊЕ НА ДОГОВОРОТ, СО СЛИЧЕН КАРАКТЕР И ТЕЖИНА КАКО ИЗЈАВАТА ЗА СЕРИОЗНОСТ НА ПОНУДАТА.

- ЗАДОЛЖИТЕЛНОТО БАРАЊЕ СОГЛАСНОСТ ОД СОВЕТОТ ЗА ЈАВНИ НАБАВКИ ЗА ПРИМЕНА НА ПОСТАПКАТА СО ПРЕГОВАРАЊЕ БЕЗ ПРЕТХОДНО ОБЈАВУВАЊЕ ОГЛАС ГИ НАМАЛИ ОВИЕ НЕТРАНСПАРЕНТНИ ДОГОВОРИ. ВО ВТОРОТО ШЕСТМЕСЕЧЈЕ ОД 2014 ГОДИНА ПРЕКУ ОВАА ПОСТАПКА СЕ СКЛУЧЕНИ ДОГОВОРИ ВО ВРЕДНОСТ ОД 22 МИЛИОНИ ЕВРА, СО ШТО НА ГОДИШНО НИВО НИВНИОТ ИЗНОС ДОСТИГНА 56 МИЛИОНИ ЕВРА.

Во второто полугодие од 2014 година преку постапката со преговарање без претходно објавување оглас се склучени 328 договори со вкупна вредност од околу 1,4 милијарди денари, односно околу 22,4 милиони евра. Со ова, вредноста на договорите со директно преговарање се речиси преполовени во однос на истиот период 2013 година. Причините за намалувањето на примената на оваа постапка може да се лоцираат во законски воведената обврска од втората половина на 2014 година договорните органи да бараат согласност за примена на постапката со преговарање без претходно објавување оглас во следните случаи:

- користење на постапката по две неуспешно спроведени постапки со објавување оглас;
- користење на постапката од причини од крајна итност;
- користење на постапка за дополнителни услуги (анекс-договор за набавка на услуги) и
- користење на постапката за дополнителни работи (анекс-договор за градежни работи).

По воведувањето на ваквата обврска, сега, како главни причини за склучување на овие договори се: крајната итност и случаите кога од технички или уметнички причини и заштита на ексклузивни права (патенти и сл.) договорот може да се склучи само со одредена фирма.

Гледано на годишно ниво, преку оваа постапка се склучени 826 договори во вкупен износ од околу 3,5 милијарди денари, односно 56,3 милиони евра. На овој начин, за првпат по неколку години е сопрен трендот на постојан раст на овој вид нетранспарентни договори и тие бележат намалување од 30% во однос на 2013 година.

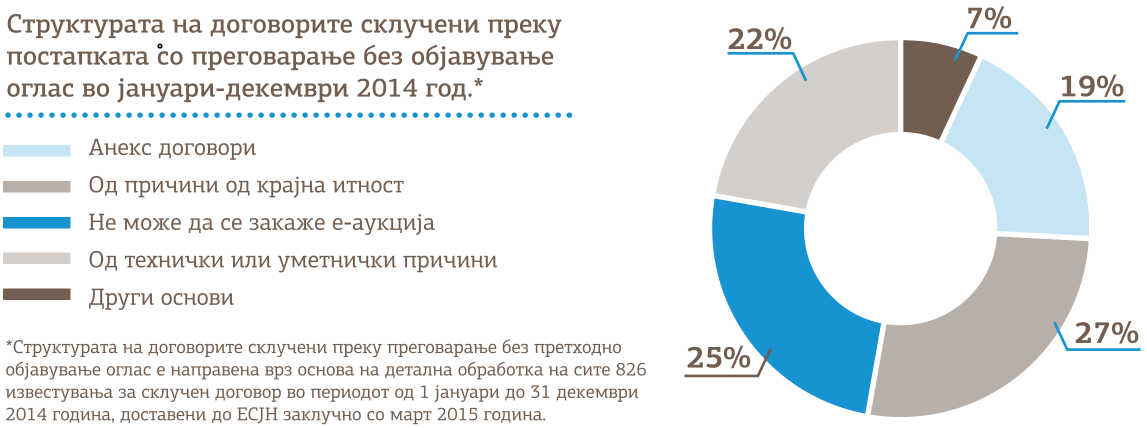
Преглед на вредноста на договорите според постапката со преговарање без објавување оглас

Година	Број на склучени договори	Вредност на договорите во милиони евра	Промена
2011	904	41,4	+18,96%
2012	1.162	71,7	+73,19%
2013	1.368	80,6	+12,41%
2014	**826**	**56,3**	**-30,14%**

Пресметките се направени заклучно со март 2015 година

На годишно ниво, пак, како што може да се види од следниот графички приказ, причина број еден за овој вид договори останува крајната итност, но на второ место се тендерите кои се склучиле бидејќи не можело да се спроведе електронска аукција (законска основа која е укината од јануари 2014 година, но се користела и во текот на првите месеци од 2014 година за огласите објавени во 2013 година). По оваа основа е склучен и најголемиот договор со преговарање без претходно објавување оглас за 2014 година. Станува збор за тендерот за проектирање и изградба на шестоседна жичарница на ски-центарот Попова Шапка во вредност од 581 милион денари, односно околу 9,5 милиони евра, којшто е склучен со повикување на претходно неуспешен тендер за истата набавка во 2013 година.

Структурата на договорите склучени преку постапката со преговарање без објавување оглас во јануари-декември 2014 год.*



*Структурата на договорите склучени преку преговарање без претходно објавување оглас е направена врз основа на детална обработка на сите 826 известувања за склучен договор во периодот од 1 јануари до 31 декември 2014 година, доставени до ЕСЈН заклучно со март 2015 година.

ПРЕПОРАКА:

ДА СЕ ЗАДРЖИ ТРЕНДОТ НА НАМАЛУВАЊЕ НА ПРИМЕНАТА НА ПОСТАПКА СО ПРЕГОВАРАЊЕ БЕЗ ПРЕТХОДНО ОБЈАВУВАЊЕ ОГЛАС.

- СЕКОЈ ЧЕТВРТИ ТЕНДЕР БИЛ ПОНИШТЕН ВО ВТОРОТО ПОЛУГОДИЕ ОД 2014 ГОДИНА НАЈЧЕСТО БИДЕЈЌИ НЕМАЛО НИТУ ЕДНА ПОНУДА ИЛИ НИТУ ЕДНА ОД ДОСТАВЕНИТЕ ПОНУДИ НЕ БИЛА ПРИФАТЛИВА ИЛИ СООДВЕТНА. ГЛЕДАНО НА ГОДИШНО НИВО, ПОНИШТЕНИ СЕ 23% ОД СИТЕ ТЕНДЕРИ ОБЈАВЕНИ ВО 2014 ГОДИНА.

Поништувањето на тендерите останува еден од најсериозните проблеми во јавните набавки и во 2014 година. Од вкупно објавени 15. 738 постапки за јавни набавки во текот на годината, целосно или делумно се поништени 3659. Уделот на поништените тендери во вкупно објавените и натаму е повисок токму кај поголеми тендери што се спроведуваат во отворена постапка (за набавки над 20.000 евра за стоки и услуги и над 50.000 евра за градежни работи). Произлегува дека секој трет поголем тендер е поништен, но до општата стапка на поништување од 23% на годишно ниво се доаѓа поради помалиот удел на поништени постапки во помалите тендери. Стапката на поништување на тендерите во 2014 година, како што може да се види од следниот табеларен приказ, е за 0,6 процентни поени повисока во однос на минатата година.

Поништување на постапките по години

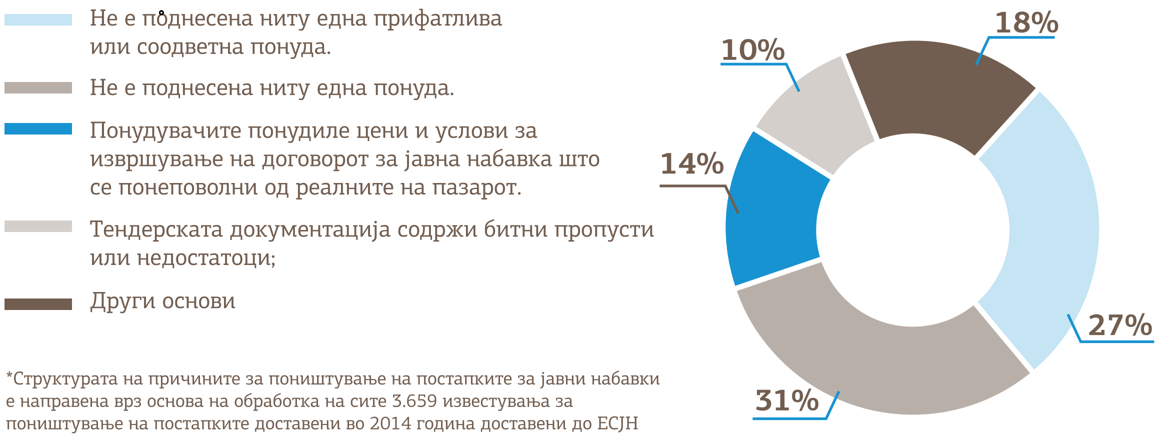
Година	Број на објавени огласи	Број на одлуки за поништување на постапките	Удел на поништени постапки
2011	7.801	1.431	18,3%
2012	11.726	2.818	24,0%
2013	18.654	4.236	22,7%
2014	**15.738**	**3.659**	**23,3%**

Пресметките се направени заклучно со март 2015 година

Доколку се анализираат причините за поништувањата, произлегува дека во 2014 година тендерите најчесто се поништувале поради тоа што не била доставена ниту една понуда.

Втора причина за поништувањето е дека не е доставена ниту една прифатлива или соодветна понуда. Со една од серијата измени на Законот за јавни набавки, од ноември 2014 година, институциите се должни да се изјаснат прецизно дали понудите биле неприфатливи или несоодветни. Неприфатлива е онаа понуда што не ги исполнува условите наведени од техничката спецификација или, пак, самите фирми што се јавуваат како понудувачи не ги исполнуваат условите за утврдување на нивната способност. Несоодветна, пак, е онаа понуда за која понудувачот бара повеќе пари од проценетата вредноста на тендерот или од финансиските можности на договорниот орган. Расчленувањето на овие две причини во две посебни основи за поништување ќе овозможи попрецизно да се детектираат проблемите, дали се тие последица на тендерските документации или, пак, на несоодветно планирање на вредностите на набавките или на нереалните понуди.

Структура на причините за поништувањето на постапките во 2014 година*



*Структурата на причините за поништување на постапките за јавни набавки е направена врз основа на обработка на сите 3.659 известувања за поништување на постапките доставени во 2014 година доставени до ЕСЈН заклучно со март 2015 година.

И во мониторираниот примерок, неприфатливоста и несоодветноста на понудите беше една од најчестите причини за поништување на тендерите. Евидентирани се неколку случаи во кои тендерите се поништени поради тоа што и по спроведената електронска аукција, најниските цени сепак биле повисоки од проценетата вредност на набавката, а договорниот орган немал дополнителни буџетски средства за да ја надомести разликата.

ПРЕПОРАКА:

ПОЧЕСТОТО ПОНИШТУВАЊЕ ТОКМУ НА ТЕНДЕРИТЕ СО ВИСОКА ВРЕДНОСТ ЈА НАМЕТНУВА ПОТРЕБАТА ОД СЛЕДЕЊЕ НА ОВОЈ ПРОБЛЕМ ОД СТРАНА НА НАДЛЕЖНИТЕ ИНСТИТУЦИИ НА НИВО НА ДОГОВОРНИ ОРГАНИ, СО ЦЕЛ ДА СЕ ОВОЗМОЖИ ПОДЕТАЛЕН ПРИКАЗ НА СОСТОЈБИТЕ И ПРЕЗЕМАЊЕ МЕРКИ ЗА САНКЦИОНИРАЊЕ НА ЕВЕНТУАЛНИТЕ ЗЛОУПОТРЕБИ. ИСТО ТАКА, ДОГОВОРНИТЕ ОРГАНИ ТРЕБА ДА ВЛОЖАТ ДОПОЛНИТЕЛНИ НАПОРИ ВО ФАЗАТА НА ПЛАНИРАЊЕ НА ЈАВНИТЕ НАБАВКИ, ОСОБЕНО ВО НАСОКА НА ПОРЕАЛНО УТВРДУВАЊЕ НА ПРОЦЕНЕТАТА ВРЕДНОСТ НА НАБАВКИТЕ. ВО СЛУЧАИТЕ НА МАЛО ОТСТАПУВАЊЕ МЕЃУ ПРОЦЕНЕТАТА ВРЕДНОСТ НА НАБАВКИТЕ И НАЈНИСКАТА ПОНУДЕНА ЦЕНА, ТРЕБА ДА СЕ РАЗГЛЕДА МОЖНОСТА ДА СЕ ВОВЕДЕ ЕДЕН ОПШТ ПРАГ НА ОТСТАПУВАЊЕ ВО ЧИИ РАМКИ ПОНУДИТЕ ЗАДОЛЖИТЕЛНО БИ СЕ ПРИФАЌАЛЕ И ТЕНДЕРИТЕ БИ БИЛЕ УСПЕШНИ. НА ОВОЈ НАЧИН ЌЕ СЕ ЗАШТЕДАТ ПАРИ, КАДАР И ВРЕМЕ ОД ПОВТОРНО СПРОВЕДУВАЊЕ НА ПОНИШТЕНИТЕ ПОСТАПКИ.

- СЕ НАМАЛУВА КОРИСТЕЊЕТО НА БАНКАРСКИТЕ ГАРАНЦИИ ЗА ПОНУДА, НАСПРОТИ ЗГОЛЕМУВАЊЕТО НА ПРИМЕНАТА НА ГАРАНЦИИТЕ ШТО ИМ СЕ БАРААТ НА ФИРМИТЕ ЗА КВАЛИТЕТНО ИЗВРШУВАЊЕ НА ДОГОВОРИТЕ.

Банкарска гаранција на понудата била побарана во 22% од мониторираните тендери, додека, пак, гаранцијата за квалитетно извршување на договорот е побарана во 53% од мониторираните тендери. И покрај законската можност од фирмите да се бара доставување на изјава за сериозност, како гаранција дека нема да се откажат од својата понуда, во петтина од тендерите институциите продолжуваат да бараат банкарска гаранција на понудата. Ваквото постапување недвосмислено говори дека договорните органи не се водат од идејата да ја стимулираат конкуренцијата меѓу фирмите, туку едноставно, тенденциозно или по инерција, користат стари механизми кои им создаваат трошоци на фирмите.

Досега во препораките од мониторингот се сугерираше поголема примена на банкарската гаранција за квалитетно извршување на договорите, нешто што договорните органи сè почесто го применуваат за да се заштитат од неквалитетно извршување на договорите во услови на нудење невообичаено ниски цени од фирмите. Сепак, со цел да се стимулира поголема конкуренција на тендерите и да се обезбеди рамноправен третман на сите понудувачи во однос на изрекувањето на негативната референца, се наметнува потреба од замена на банкарската гаранција со изјава за квалитетно извршување на договорите. На овој начин ќе се надмине проблемот што се јавува во оние тендери каде што не е побарана банкарска гаранција за квалитетно извршување на договорот и каде што на добавувачот кој не го почитува договорот не може да му се изрече негативна референца. Кога веќе постои овој механизам за санкционирање на фирмите, тогаш со него мора да се обезбеди еднаков третман на сите економски оператори.

ПРЕПОРАКА:

ГАРАНЦИЈАТА НА ПОНУДАТА (ВО ВИД НА БАНКАРСКА ГАРАНЦИЈА ИЛИ ДЕПОНИРАНИ СРЕДСТВА) ОД ЧЛЕН 47 ОД ЗЈН ДА СЕ УКИНЕ И ЦЕЛОСНО ДА СЕ ЗАМЕНИ СО „ИЗЈАВА ЗА СЕРИОЗНОСТ НА ПОНУДАТА". ГАРАНЦИЈАТА ЗА КВАЛИТЕТНО ИЗВРШУВАЊЕ НА ДОГОВОРОТ (ВО ВИД НА БАНКАРСКА ГАРАНЦИЈА) ОД ЧЛЕН 48 ОД ЗЈН ДА СЕ БАРА ЗАДОЛЖИТЕЛНО ЗА СИТЕ ЈАВНИ НАБАВКИ ВО ВРЕДНОСТ ПОГОЛЕМА ОД 500.000 ЕВРА ВО ДЕНАРСКА ПРОТИВВРЕДНОСТ.

- ВО ВТОРОТО ПОЛУГОДИЕ ОД 2014 ГОДИНА ИЗРЕЧЕНИ СЕ 19 НЕГАТИВНИ РЕФЕРЕНЦИ, СО КОИ 18 ФИРМИ ЗА ПРВПАТ СЕ НАЈДОА НА Т.Н. ЦРНА ЛИСТА. ВКУПНО 72 ФИРМИ ИМААТ ЗАБРАНА ЗА УЧЕСТВО НА ТЕНДЕРИ. И ВО ОВОЈ МОНИТОРИРАН ПЕРИОД Е КОНСТАТИРАН СЕЛЕКТИВЕН ОДНОС НА ДОГОВОРНИТЕ ОРГАНИ КОН ПРИМЕНА НА ОВАА МЕРКА.

Најчеста причина за изрекување на негативната референца во второто шестмесечје од 2014 година е одбивањето на фирмите да го потпишат договорот за јавна набавка (42%). На второ место е наплатената гаранција за квалитетно извршување на договорот (32%). Помалку застапени, но сепак присутни основи за изрекување забрана за учество на тендерите се необезбедена гаранција за квалитетно извршување на договорот (16%) и повлечени понуди (10%).

Селективен пристап на договорните органи кон изрекувањето на негативните референци е евидентиран во мониторирана постапка за набавка на услуга од мобилен оператор. Еден од двата понудувачи во оваа постапка ја повлекол својата понуда и доставил жалба до Државната комисија за жалби по јавни набавки, незадоволен од тендерската документација што е користена во постапката. Повлекувајќи ја понудата, мобилниот оператор ја прекршил дадената изјава за сериозност на понудата. Иако тендерот е поништен со одлука на ДКЖЈН, загрижува што никој во текот на постапката и жалбениот процес не го споменува изрекувањето негативна референца – ниту договорниот орган, ниту вториот понудувач, ниту ДКЖЈН. Ваквото постапување е спротивно на член 47, став (5) од ЗЈН, каде што се вели дека „доколку дојде до наплата на гаранцијата на понудата, задржување на депонираните средства или прекршување на изјавата за сериозност на понудата, договорниот орган во ЕСЈН објавува негативна референца што резултира со исклучување на предметниот понудувач од сите идни постапки за доделување договори за јавни набавки во период од една година од денот на објавувањето во случај на прва негативна референца, за што го известува понудувачот..." Селективната примена на законските одредби за изрекување негативни референци не само што ја доведува во прашање оправданоста од воведување на овој механизам за казнување на фирмите туку и ја зголемува недовербата на фирмите во системот на јавни набавки.

ПРЕПОРАКА:

НЕГАТИВНА РЕФЕРЕНЦА ОД ЧЛЕН 47 СТАВ (5) ДА НЕ СЕ ИЗРЕКУВА АКО ПОНУДУВАЧОТ ЈА ПОВЛЕЧЕ СВОЈАТА ПОНУДА ПРЕД ИСТЕКОТ НА ПЕРИОДОТ НА НЕЈЗИНАТА ВАЖНОСТ И АКО ПОНУДУВАЧОТ НЕ ГО ПОТПИШЕ ДОГОВОРОТ ЗА ЈАВНА НАБАВКА, ВО СОГЛАСНОСТ СО УСЛОВИТЕ ОД ТЕНДЕРСКАТА ДОКУМЕНТАЦИЈА И ДОСТАВЕНАТА ПОНУДА. ИЗРЕЧЕНАТА НЕГАТИВНА РЕФЕРЕНЦА ОД ЧЛЕН 47 СТАВ (6) ДА РЕЗУЛТИРА СО ИСКЛУЧУВАЊЕ НА ПРЕДМЕТНИОТ ПОНУДУВАЧ ОД ИДНИТЕ ПОСТАПКИ ЗА ДОДЕЛУВАЊЕ ДОГОВОР ЗА ЈАВНИ НАБАВКИ САМО КАЈ ДОГОВОРНИОТ ОРГАН ШТО ЈА ИЗРЕКОЛ НЕГАТИВНАТА РЕФЕРЕНЦА. ИСТО ТАКА СЕ ПРЕПОРАЧУВА ИТНО УСОГЛАСУВАЊЕ НА ПРИМЕНАТА НА НЕГАТИВНИТЕ РЕФЕРЕНЦИ ВО МАКЕДОНИЈА СО ОПШТОПРИФАТЕНИТЕ ПРАВИЛА ВО ЕУ.

АНАЛИЗА НА ПОСТАПКИТЕ ПРЕД ДРЖАВНАТА КОМИСИЈА ЗА ЖАЛБИ ПО ЈАВНИТЕ НАБАВКИ ЗА ПЕРИОДОТ

ЈАНУАРИ-ДЕКЕМВРИ 2014 ГОДИНА

- ДОГОВОРНИТЕ ОРГАНИ СЕ ВКЛУЧИЈА ВО ЖАЛБЕНИОТ ПРОЦЕС ВО ЈАВНИТЕ НАБАВКИ. ОД 612 ЖАЛБИ ДОСТАВЕНИ ДО ДРЖАВНА КОМИСИЈА ЗА ЖАЛБИ ПО ЈАВНИ НАБАВКИ (ДКЖЈН) ВО 2014 ГОДИНА, 109 СЕ ОД ИНСТИТУЦИИ КОИ ГИ СПРОВЕДУВААТ ТЕНДЕРИТЕ ИЗЈАВЕНИ ПРОТИВ РЕШЕНИЈА НА СОВЕТОТ ЗА ЈАВНИ НАБАВКИ. СО САМО 503 ЖАЛБИ ОД ФИРМИТЕ ВО 2014 ГОДИНА ПРОДОЛЖИ НЕКОЛКУГОДИШНИОТ ТРЕНД НА НАМАЛУВАЊЕ НА БРОЈОТ НА ЖАЛБИТЕ ШТО ФИРМИТЕ ГИ ДОСТАВУВААТ ДО ДРЖАВНАТА КОМИСИЈА.

Во текот на второто полугодие од 2014 година фирмите доставија помалку жалби (203) отколку во првото полугодие (300), со што вкупниот број на жалби изјавени од фирми продолжи да паѓа. Вкупниот број на жалби од фирмите во 2014 година изнесува 503 и е намален за 13,4% во однос на 2013 година.

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

Година	Број на тендери	% на промена	Број на жалби доставени до ДКЖЈН	% на промена
2011	7.801	+10,0%	856	+0,1%
2012	11.726	+50,3%	633	-26,1%
2013	18.654	+59,1%	581	-8,2%
2014	**15.738**	**-15,6%**	**503**	**-13,4%**

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

Падот на бројот на жалби е поголем од евидентираните намалувања во 2012 година, но сепак се случува во година во која дојде до намалување и на бројот на постапките за јавни набавки. Оттука, за да се добие појасна слика за неповолното опаѓање на жалбите што фирмите ги изјавуваат во тендерите, надобро говори податокот дека во 2014 година уделот на жалбите во однос на вкупниот број на тендери изнесува само 3,2% наспроти 2011 година, кога уделот изнесувал 10,1%.

Според направената анализа на податоците достапни на веб-страницата на комисијата, ДКЖЈН во текот на 2014 година донела 554 решенија во однос на изјавени жалби од фирмите. Во донесените решенија секако се вклучени и жалбите пренесени од 2013 година, а за кои се одлучувало во 2014 година.

За првпат најбројни се решенијата со кои Државната комисија ги уважува жалбите доставени од фирмите. Како што може да се види од структурата на донесените одлуки од страна на ДКЖЈН во 2014 година уделот на уважени жалби е 42,4%, одбиени се 32,3% од жалбите, а 15,4% од нив се отфрлени како недозволени или ненавремени.

Структура на донесените одлуки на ДКЖЈН во 2014 година

Структура на жалбите според одлуката	Број на жалби	Учество во %
Уважени жалби	235	42,4%
Одбиени жалби	179	32,3%
Отфрлени жалби	85	15,4%
Повлечена жалба (прекината постапка)	30	5,4%
Уважени жалби од договорен орган (запрена постапка)	25	4,5%
Вкупно	**554**	**100%**

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

Во однос на претходните години, може да се констатира дека од година на година значително расте уделот на жалбите што се уважуваат. Растот на уважени жалби во 2014 година во однос на претходната година изнесува 10,8 процентни поени, а во однос на 2011 година дури 17 процентни поени. За сметка на уважените жалби, разбирливо е сѐ помал бројот на одбиени жалби. Оваа промена на структурата на решенијата по жалби, поволна за фирмите, може да се доведе и во директна врска со постојаниот пад на бројот на жалби. Произлегува дека фирмите се одлучуваат на жалба во случаи кога ќе се соочат со позначајни прекршувања на Законот за јавни

набавки. Воедно, анализата на жалбениот процес покажува дека еден мал дел од фирмите што се одлучуваат да ги штитат своите права преку жалби до Државна комисија тоа го прават многу често. Оттука, не е за занемарување дека овие фирми низ те го стекнаа потребното знаење за изјавување жалби против постапките и одлуките на договорните органи донесени во јавните набавки.

Споредбени податоци за структурата на донесените одлуки во жалбена постапка

Вид на одлуки	2011	2012	2013	2014
Уважени жалби	25,4%	33,5%	31,6%	42,4%
Одбиени жалби	42,0%	37,4%	41,7%	32,3%
Отфрлени жалби	17,6%	18,8%	17,8%	15,4%
Прекин/запирање на жалбената постапка	15,0%	10,3%	8,9%	9,9%
Вкупно	100%	100%	100%	100%

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

Како што може да се види од претходниот табеларен приказ во целиот анализиран период 2011-2014 година, останува високиот удел на жалби што се отфрлени. Нивниот удел се движи од 17,6% во 2011 година до 15,4% во 2014 година. Овде станува збор за жалби што биле доставени пред законски дадениот рок и се оценети како недозволени или, пак, се доставени по истекот на рокот и се оценети како ненавремени. Особено проблематичен и нејасен е рокот за доставување жалби по тендерската документација кој тече од денот на отворањето на понудите. Со ова законско решение, Македонија отстапува од општото правило кое предвидува роковите за жалба во однос на тендерската документација да течат по самото објавување на тендерската документација. И покрај честите измени на Законот за јавни набавки, ова нелогично решение останува на сила збунувајќи ги и обесхрабрувајќи ги фирмите да доставуваат жалби во случаи кога оценуваат дека тендерската документација не е во согласност со Законот. Овој рок за жалби е збунувачки затоа што во услови кога тендерската документација се објавува во исто време со огласот на ЕСЈН, нејасно е зошто рокот на жалба во однос на огласот тече од неговото објавување, но не и за тендерската документација. Додека, пак, обесхрабрувањето произлегува оттаму што доставувањето на жалбата во фаза на веќе поднесени и отворени понуди ја зголемува негатив-

ната импликација врз тендерската постапка, па оттука и стравот на фирмите дека жалбата ќе им се земе за зло и ќе биде повод за влошување на деловниот однос на фирмата со институцијата која го спроведува тендерот. Со овој пристап се чини дека и натаму се манифестира неподготвеност на надлежните институции, наместо да формираат Совет за јавни набавки, да ги охрабрат фирмите сами да се бранат од фаворизирачките тендерски документации кои се дискриминаторски и ја ограничуваат конкуренцијата.

Доколку се анализираат донесените решенија на Комисијата во случаите кога жалбата од фирмите е прифатена, може да се оцени дека во 2014 година доминираат одлуки со кои тендерите се целосно поништени (60%), наспроти решенијата за укинување на одлуките за избор и враќање на постапката во фаза на повторна евалуација на понудите (40%). Овој сооднос говори дека се во пораст суштинските повреди на Законот за јавни набавки, односно незаконските постапки преземени во текот на тендерот не можат да се надминат со промена на одредена одлука, туку целиот тендер мора да се поништи и да започне од почеток. Најчесто станува збор за случаи во кои институциите не ги почитувале одредбите од ЗЈН во изготвување на тендерската документација и не создале услови за законски и објективен избор на најповолната понуда. Растот на поништени тендери од страна на Државна комисија во изминатите 4 години е значаен и се движи од 32% во 2011 година на високи 60% во 2014 година.

Споредбен приказ на структурата на уважените жалби по години

Вид на одлуки на уважени жалби	Удел на уважени жалби			
	2011	2012	2013	2014
Укината одлука	68%	53%	45%	40%
Поништена постапка	32%	47%	55%	60%
Вкупно	**100%**	**100%**	**100%**	**100%**

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

Од аспект на жалбениот процес, отпочнувањето со работа на Советот за јавни набавки (1 мај 2014 година) беше проследен со жалби од договорните органи во однос на решенија на Советот. Притоа, во периодот од 7 месеци работа на Советот, до ДКЖЈН се доставени 109 жалби од државните институции на национално и на локално ниво. Анализата покажува дека најчесто жалбите

се поднесуваат на решенијата на Советот со кои не им е дадена согласност на договорните органи за примена на предложените технички спецификации за набавка на одредени производи, а по нив следуваат жалби во однос на решенија на Советот да не даде согласност за применетите критериуми за утврдување способност на понудувачите во набавките. Помал број жалби од договорните органи се однесуваат на решенија на Советот во однос на недадена согласност за примена на постапката со преговарање без објавување оглас, а најмалку во однос на решенија кои се однесуваат на недадена согласност за примена на критериумот 'економски најповолна понуда'.

Во текот на 2014 година, ДКЖЈН донеле решенија за 106 од доставените 109 жалби. Анализата на одлуките на ДКЖЈН во однос на жалбите доставени од страна на договорните органи кон решенијата на Советот за јавните набавки покажува дека од 106 доставени жалби одбиени се 83, а уважени се 23. Произлегува дека соодносот на одбиени и уважени жалби во однос на решенијата на Советот е 78% одбиени наспроти 22% уважени. Овој неповолен соодност, секако, е резултат на фактот што Советот во своите одлуки се повикува на мислење на стручните лица и оспорувањето на нивниот став би подразбирало огромна стручност во разни области на членовите на ДКЖЈН , за тие да можат да навлезат во материјална расправа на донесените решенија на Советот. Оттука, најчесто решенијата во кои ДКЖЈН ги прифаќа жалбите од договорните органи се однесуват на повреди на самата процедура пропишана со ЗЈН.

Имајќи ги предвид претходните наоди, а во насока на подобрување на правната заштита и овозможување на учесниците во јавните набавки поефикасна заштита на нивните права, се наметнуваат следните препораки:

- Потребна е промена на роковите за жалби предвидени со ЗЈН во насока на нивно продолжување (член 216 став 2 од ЗЈН). Сегашните рокови од осум, односно три дена во зависност од применетата постапка да се заменат со десет, односно пет дена.
- Рокот за жалба во однос на тендерската документација треба да тече од денот на објавување на тендерската документација. Потребно е да се напушти сегашното решение во членот 216, став 2, алинеја 3 од ЗЈН, што предвидува жалбите во однос на дејствијата поврзани со тендерската документација да се доставуваат по отворањето на понудите.
- Потребна е промена на начинот на пресметка на надоместокот за водењето жалбена постапка пред ДКЖЈН (член 229 од ЗЈН). Потребно е да се преиспита можноста за воведување нов, поправеден модел на пресметка на надоместокот кој би бил утврден како процент од вредност на набавката. На тој начин би се овозможила рамномерноста во висината на трошоците и би се надминала сегашната состојба во која жалбената постапка е најскапа за оние тендери кои се најдоминантни (постапките со барање за прибирање на понуди од 500 до 5.000 евра).
- Потребна е поголема едукација на учесниците во јавните набавки со цел подобро да се запознаат со своите права во правната заштита. Со оглед на постојаното намалување на бројот на жалби, а во исто време и високиот удел на недозволени и ненавреме-

ни жалби што ги доставуваат учесниците во тендерите, произлегува дека е неопходно и натаму да се работи врз едукацијата на фирмите во однос на нивното право на жалба. Постојаната едукација на учесниците во јавните набавки добива значење ако се има предвид дека законодавството во јавните набавки е исклучително сложено и, дополнително, предмет е на постојани измени (Законот за јавни набавки, донесен во ноември 2007 година, во изминатите години десетпати беше предмет на значајни измени и дополнувања).

- Потребно е да се работи и врз создавање клима за охрабрување на учесниците во јавните набавки да ги штитат своите права преку доставување жалби до ДКЖЈН, како предуслов за остварување на поширока општествена цел – рационално и ефикасно трошење на јавните пари во согласност со законската регулатива.