

# МОНИТОРИНГ НА ПРОЦЕСОТ НА ЈАВНИ НАБАВКИ ВО РМ



## КВАРТАЛЕН ИЗВЕШТАЈ ЗА РЕЗУЛТАТИТЕ ОД МОНИТОРИНГОТ НА ПРОЦЕСОТ НА ЈАВНИТЕ НАБАВКИ ВО РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА

2011



# МОНИТОРИНГ НА ПРОЦЕСОТ НА ЈАВНИ НАБАВКИ ВО РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА

Единаесетти квартален извештај

2011

## Мониторинг на процесот на јавни набавки во РМ Единаесетти квартален извештај

Издава:

Фондација отворено општество – Македонија

За издавачот:

Владимир Милчин, извршен директор

Автори:

Вања Михајлова, Сабина Факиќ, Герман Филков,  
Дамјан Шишковски и Елена Ристевска

Уредници:

Фани Каранфилова Пановска, Кире Миловски

Лектура:

М-р 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)"2012"

МОНИТОРИНГ на процесот на јавни набавки во Република Македонија : единаесетти квартален извештај / [автори Сабина Факиќ ... и др.]. - Скопје : Фондација отворено општество - Македонија, 2012. - 34, 34 стр. : табели ; 14x21 см

Насл. стр. на припечатениот текст: Monitoring the implementation of public procurements in the Republic of Macedonia : eleventh quarterly report. - Обата текста меѓусебно печатени во спротивни насоки. - Текст на мак. и англ. јазик. - Автори: Сабина Факиќ, Герман Филков, Вања Михајлова, Мирослав Трајановски, Дамјан Шишковски и Елена Ристевска

ISBN 978-608-218-127-1

1. Факиќ, Сабина [автор]

а) Јавни набавки - Мониторинг - Македонија - 2012

COBISS.MK-ID 90449418



**КВАРТАЛЕН ИЗВЕШТАЈ  
ЗА РЕЗУЛТАТИТЕ  
ОД МОНИТОРИНГОТ НА ПРОЦЕСОТ  
НА ЈАВНИТЕ НАБАВКИ  
ВО РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА**





## СОДРЖИНА

- 7 Клучни наоди
- 10 Цели и методологија
- 11 Детален извештај од кварталниот мониторинг на јавните набавки

## КРАТЕНКИ

БЈН	Биро за јавни набавки
ДЗР	Државен завод за ревизија
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
РМ	Република Македонија
ЦГК	Центар за граѓански комуникации



## КЛУЧНИ НАОДИ

**Изборот на најповолни понуди во тендерите е доведен во прашање поради несоодветна примена на критериумите и елементите за евалуација на добиените понуди.** Во постапките за јавни набавки е евидентиран значаен проблем околу начинот на кој се користат критериумите за избор на најповолна понуда.

**Проблемот со малата конкуренција на тендерите се продлабочува. 35% од мониторираните постапки за јавни набавки се со една или со ниту една понуда од фирмите. Доколку кон оваа се додадат и тендерите во кои имало само 2 понуди, малата конкуренција е евидентирана во дури 52,5% од вкупно мониторираните постапки.** Интересот на фирмите да учествуваат во постапките во овој квартал е намален во однос на претходниот и упатува на тенденција на продлабочување на проблемот со малата конкуренција.

**Големиот број на поништувања на тендерите остануваат болна точка на системот на јавни набавки. Во третиот квартал од 2011 година се донесени одлуки за поништување на 444 тендери, што значи на 26,57% од вкупно спроведените постапки за јавни набавки во тој период.** Анализите покажуваат дека најчесто користена законска можност за поништување на постапките, и тоа во дури 51,03% од случаите, е дека не е поднесена ниту една понуда или ниту една прифатлива понуда.

**Вредноста на договорите склучени со преговарање без објавување оглас во третиот квартал до 2011 година изнесува 7,5 милиони евра, што е за 8,5% помалку од истиот период претходната година.** Сепак, и со ова благо намалување во третиот квартал, вредноста на директно склучените договори во деветте месеци од 2011 година остануваат на рекордно високо ниво во изминатите три години.

**Е-аукција во третиот квартал е користена во 46,26% од постапките, што е под законски предвидениот цензус од 70% од бројот на објавени огласи за јавни набавки.**

Законскиот цензус за е-аукцијата, како инструмент за намалување на цените за купување на одредени производи и услуги или пак за изведување работи, и во третиот квартал од годината остана недостиген за реализација од страна на договорните органи.

**Проблематичните тендерски спецификации со кои се фаворизира одреден понудувач се евидентирани и во овој мониториран примерок.** Загрижувачки е што токму еден од најголемите тендери од мониторираниот примерок, за набавка на возила во вредност од 19 милиони денари, односно околу 310.000 евра, заврши пред Државната комисија за жалби по јавните набавки токму поради спорната тендерска спецификација.

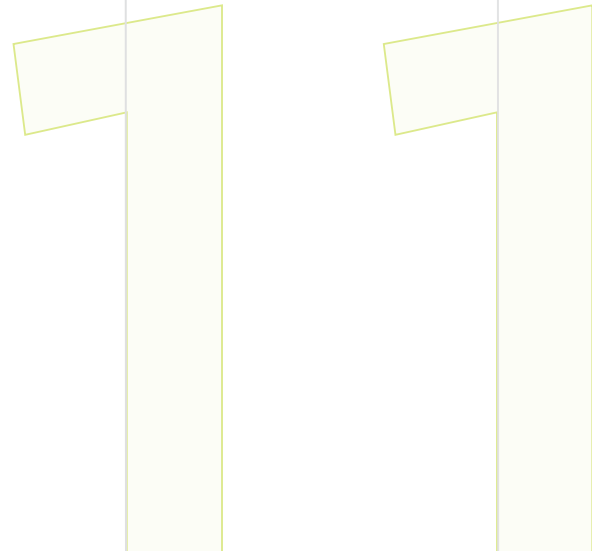
**Селективна примена на законската обврска за склучување на договорите во рамките на проценетата вредност, односно на ниво на првично обезбедените сред-**

**ства во согласност со одлуката за јавна набавка.** Од една страна, не ретко договорните органи ги поништуваат тендерите или, пак, ги отфрлаат понудите на фирмите кога нивниот износ е над проценетата вредност во одлуките за јавна набавка, а од друга страна, дел од институциите склучуваат договори чија вредност е значително над проценетата.

**Непочитување на законските рокови за донесување одлука и за известување за склучен договор, со што учесниците се држат во неизвесност, а пошироката јавност е лишена од можноста да добие навремена информација.** 17,5% од мониторираните институции и натаму не го почитуваат законски определениот рок за донесување одлука за избор на најповолна понуда. Додека, пак, 22,5% од нив ги доставиле известувањата за склучените договори со задоцнување или сè уште не ги доставиле.

**Барањето банкарска гаранција за докажување на сериозноста на понудата е евидентирано во 50% од мониторираните постапки. Притоа, речиси на исто ниво е**

**и барањето гаранции за квалитетно извршување на договорите.** Ваквиот пристап на институциите е крајно неповолен и доведува, од една страна, кон дестимулирање на конкуренцијата на тендерите, а од друга страна, не обезбедува механизми за доследно спроведување на склучените договори.



## 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 јавни 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.

Анализата на процесот на јавни набавки во РМ се прави врз основа на мониторинг на случајно избрани постапки за јавни набавки (по 40 на секое тримесечје). Мониторингот започнува од објавите на повиците во „Службен весник“, преку присуство 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 барања за пристап до информации од јавен карактер.

Анализата во овој извештај е направена врз основа на мониторинг на избран примерок од 40 постапки на договорни органи на централно ниво, чиешто јавно отворање на понудите се одвиваше во периодот од јули до септември 2011 година. Воедно, за потребите на анализата се користат и податоците од Електронскиот систем за јавни набавки.

Овој Извештај за резултатите од мониторингот на процесот на јавни набавки е изработен во соработка и со финансиска поддршка на Фондација отворено општество - Македонија.

## ДЕТАЛЕН ИЗВЕШТАЈ ОД КВАРТАЛНИОТ МОНИТОРИНГ НА ЈАВНИТЕ НАБАВКИ

- **Изборот на најповолни понуди во тендерите е доведен во прашање поради несоодветна примена на критериумите и елементите за евалуација на добиените понуди.**

Во постапките за јавни набавки, евидентиран е проблем околу начинот на кој се користат критериумите за избор на најповолна понуда. Притоа, критериумот „најниска цена“ не секогаш е проследен со соодветни и прецизни тендерски спецификации кои би го гарантирале квалитетот на купените производи или услуги, додека пак критериумот „економски најповолна понуда“ е проследен со несоодветен избор на елементи за негово дефинирање.

Во постапките за јавни набавки доминира критериумот за избор на најповолна понуда „најниска цена“, но значајно е да се нагласи дека тоа, секако, само по себе не значи економично и рационално трошење на јавните пари. Ова особено доаѓа до израз кога се анализираат тендерските

документации и техничките спецификации, каде што акцентот главно се става врз способноста на фирмите за учество на тендерите, а не и врз прецизно дефинирање на карактеристиките и квалитетот на производите и услугите што се набавуваат. Оттука, епилогот е дека се избира производ или услуга кои се најевтини од понудените, но тоа секако не значи дека за потрошените пари е добиена и најдобрата вредност. Наместо врз прецизни тендерски спецификации за дефинирање на производите или услугите што се предмет на набавка, институциите се фокусираат врз дефинирање на критериумите за утврдување на способноста на фирмите за учество на тендерите, отворајќи им ја на тој начин вратата само на големите компании или, пак, на оние со кои претходно соработувале. Така, на пример, во тендерските документации и спецификации речиси и да не може да се забележи интересот на институциите за квалитетот на тоа што се купува, ниту пак за идните трошоци што се креираат со реализираната набавка. Со ваквиот пристап,

на тендерите институциите избираат меѓу фирмите кои можат да испорачаат квалитетен производ или услуга, но изостанува гаранција дека во конкретниот тендер тоа ќе биде обезбедено. Оттука, не ретко се случува фирмите што доставиле најниска цена за бараните производи или услуги всушност и да не бидат вклучени во евалуацијата, бидејќи не ги исполниле критериумите за способност за учеството на тендерите. Воедно, дополнителен проблем е и селективната примена на членот 163 од Законот за јавни набавки, кој му овозможува на договорниот орган да побара објаснување за невообичаено ниската цена од страна на понудувачите. Евидентирани се случаи во кои, од една страна, институциите исклучуваат фирми од евалуацијата иако тие доставуваат економски издржано објаснување за својата ниска цена, а од друга страна, постојат случаи во кои институциите воопшто и не бараат такво објаснување од фирмите. Оваа селективна примена на законските одредби, секако, креира сомнеж кај фирмите-понудувачи за мотивите на ваквиот однос на институциите.

Сериозни проблеми се евидентирани и во случаите кога институциите како критериум за избор на најповолна понуда користат „економски најповолна понуда“, при што во евалуацијата се вклучуваат повеќе елементи (цена, квалитет и сл.). Институциите не прават разлика помеѓу критериумите за утврдување на способноста на учесниците во постапките за јавни набавки и критериумите за избор, односно за евалуација на понудите. Анализата на елементите што ги вклучуваат институциите во критериумот „економски најповолна понуда“ потврдува дека и натаму постојат случаи на бодување на професионалната способност на фирмите, што е неприфатливо. Понатаму, во проценката на квалитетот доминираат елементи со коишто наместо квалитетот на производот или услугата што се купува, повторно се докажува способноста на фирмите. Така, на пример, во тендер за набавка за храна за пациенти, за докажување на квалитетот на производите, покрај потврдите за навремена, ефикасна и квалитетна испорака на стоки, што е соодветно, како поделелементи се користат техничката опременост, магацинскиот простор, опремата

и просторот за подготвување храна, како и листата на главни испораки, односно референтната листа. Ваквиот пристап е проблематичен затоа што поткритериумите (техничка опременост и референтната листа) всушност не го гарантираат квалитетот на храната за пациентите, туку потврдуваат дека фирмата е способна да ја реализира таа набавка, и тие треба и можат да бидат критериуми за докажување на способност. Но, за да бидат сигурни во квалитетот на храната, институциите мора да користат други елементи за нејзино докажување.

Освен кај производите, несоодветна примена на елементите за евалуација на понудите постои и кај услугите. Во еден од мониторираните тендери за набавка на консултантски услуги за имплементација на стратегија и насоки за јавна внатрешна финансиска контрола, каде што квалитетот се бодуваше со 60 од можни 100 поени, евалуацијата се правеше според работниот стаж и степенот на образование на понудениот кадар. Ова повторно говори за мешање на критериумите за оценување на способноста на фирмите и за оценка на

квалитетот на нивните услуги што ќе бидат обезбедени. Притоа, за да се дефинира квалитетот на консултантите, неопходно било да се оценува понудена методологија која би им била побарана, како и да се побараат докази за квалитетно извршување на претходни слични услуги.

Постојат дури и институции кои во своите тендерски документации и отворено посочуваат дека Комисијата за јавни набавки, при евалуација на квалитетот, ќе ги земе предвид сите доставени елементи од точките кои се однесуваат за докажување на техничката и професионалната способност.

Неопходно е да се нотира и уште еден особено значаен проблем во примената на критериумот „економски најповолна понуда“. И покрај сите укажувања, во значаен дел од тендерите елементот „квалитет“ не е ниту детално разработен на прецизни поделемени. Едноставно, во тендерските документации институциите наведуваат само со колку бодови ќе се вреднува квалитетот на понудените производи, односно услуги, но не и начинот на којшто

ќе биде евалуиран квалитетот. На овој начин постои сериозен ризик за субјективно делење на бодовите и за креирање недоверба меѓу фирмите за правилен избор на најповолната понуда.

Имајќи ги предвид сите овие нотирани проблеми во однос на критериумите за избор на најповолна понуда, едноставно може да се констатира дека и по четири години од примената на сегашниот Закон за јавните набавки, институциите покажуваат негово непочитување во овој сегмент. Притоа, имајќи го предвид фактот дека во изминатиот период се спроведени многу обуки за соодветна примена на ЗЈН, прашањето е дали овие пропусти се првпат од незнаење или намерно.

**Препорака:** Бирото за јавни набавки и натаму мора сериозно да работи врз подигнување на знаењето на договорните органи околу соодветната примена на критериумите за избор на најповолна понуда. Доколку, пак, се процени дека проблемот не е во едукацијата, тогаш е неопходно да се преземат мерки за доследна

примена на ЗЈН во однос на критериумите за избор на најповолна понуда, за да се обезбеди рационално и економично трошење на јавните пари.

- **Проблемот со малата конкуренција на тендерите се продлабочува. 35% од мониторираните постапки за јавни набавки се со една или со ниту една понуда од фирмите. Доколку кон ова се додадат и тендерите во кои имало само две понуди, малата конкуренција е евидентирана во дури 52,5% од вкупно мониторираните постапки.**

Проблемот на сè помалиот број на фирми кои учествуваат во постапките за јавни набавки, а со тоа и намалената конкуренција, е индикатор за сериозни слабости во овој процес и за отсуство на практична примена на предвидените принципи на јавните набавки. Отсуството на силна конкуренција ја доведува под прашање основната цел на јавните набавки да се добие најдобрата вредност за потрошените пари. Во дури 52,5% од тендерите во мониторираниот примерок, понуди доставиле максимум



по две фирми, за разлика од претходниот квартал (април-јуни 2011 год.), кога тој удел изнесуваше 42,5%.

Како што може да се види од следниот приказ, ниту една понуда не е доставена во 7,5% од мониторираните постапки, еден учесник е евидентиран во 27,5% од постапките, а 2 понудувачи имало во 17,5% од постапките. Над 3 фирми учесници се јавиле во 47,5% од мониторираните постапки. Притоа просечниот број на понудувачи во овие 47,5% од постапките изнесува 4,6 фирми по тендер, со што е обезбедена висока и посакувана конкуренција.

### **Приказ на конкуренцијата на тендерите кај мониторираните постапки (јули-септември 2011)**

Иако како причини за малиот број фирми кои учествуваат во постапките може да се согледаат и недовербата дека институциите објективно ќе ја оценат нивната понуда, сомневањата за нееднаков третман, за дискриминација и фаворизирање на одредени понудувачи, сепак една од

видливите пречки остануваат и исклучително високите критериуми за оценување на способноста на фирмите за учество на тендерите. Проблемот со високо поставување на критериумите за оценување на способноста на фирмите за учество на тендерите е евидентиран кај најголем дел од тендерите во кои се јавиле мал број понудувачи.

Како еден од поеклатантните примери може да се издвои мониторираната постапка за набавка на хемикалии за технолошки процес во пречистителна станица, каде што од фирмите за учество на тендерот се бараше да имаат минимален годишен обрт од 100 милиони денари, односно 1,6 милиони евра во последните три години за секоја година посебно, потоа остварена добивка за последните три години од минимум 50 милиони денари, односно 813 000 евра, минимален број на 30 постојано вработени лица, минимален број на 5 договори во предметната област на стоки од слична природа и најмалку 5-годишно искуство во предметната набавка и сл. Разбирливо, на овој тендер се јавила само една компанија, која и го добила договорот. Притоа, значајно

е да се нагласи дека ваквиот пристап во дефинирање на способноста на фирмите за учество на тендерите и вака грубото лимитирање на конкуренцијата е крајно тенденциозно. Особено е симптоматично барањето фирмата во изминатите три години да има остварена олку голема добивка, што апсолутно не е параметар што треба да го интересира купувачот, бидејќи од фирмите набавува производ, а не купува удел во компанијата. Притоа, треба да се нагласи дека вредноста на склучениот договор изнесува само 5 милиони денари, односно 81.300 евра, што е една десетина од побараниот профит кој фирмите требало да го остварат во претходните три години. Дополнителен проблем е што со ваквото инсистирање на минатото искуство на фирмите, пазарот буквално се затвора за новоформираните фирми. Притоа, значајно е да се нагласи дека овој тендер е спроведуван 4 пати, со тоа што првиот оглас за него беше објавен на 10.05.2010 година. Потрагата по соодветен понудувач траеше дури пет месеци.

Како пример за исклучително високото поставување на критериумите за оценување на способноста на фирмите за учество на тендерите, секако, е и мониторираната постапка за набавка на алуминиумски сензорски врати. Во оваа постапка, за да учествуваат на тендерот, од фирмите се бараше да имаат минимум 25 вработени и во 2010 година да имале вкупен обрт од минимум 60 милиони денари или 1 милион евра и тоа од областа на предметот на набавка. Притоа е значајно да се нагласи дека вредноста на склучениот договор за набавка изнесуваше вкупно 3.764.410 денари, односно 61.210 евра, што е за 16 пати помалку од побараниот обрт.

Потоа, во мониторирана постапка за набавка на прехранбени производи за топли оброци (месо и месни производи, млеко и млечни производи, овошје и зеленчук, леб, десерти, пијалаци и останати производи), каде што исто така се јавува една фирма-понудувач, од потенцијалните учесници на тендерот се бараше обрт од минимум 45 милиони денари, односно 730.000 евра. Ова е навистина високо поставување на минимумот, ако

се знае дека вредноста на вкупниот договор беше 1,36 милиони денари, односно 22.100 евра. Оттука, склучениот договор е за 33 пати помал од годишниот обрт побаран од фирмите-учеснички.

За отсуството на некакви стандарди и правила за тоа колкав треба да биде финансискиот обрт што се бара од фирмите за учество на поодделните тендери, најдобро говори следниот пример. Имено, за набавка на продукција на телевизиски едукативни филмови, услов за квалификација на фирмите понудувачи беше годишен обрт од 3 милиони денари, односно околу 49.000 евра, што е значително под вредноста на склучениот договор со избраниот понудувач од 5,2 милиони денари, односно од 84.500 евра.

Понатаму, кај дел од институциите, продолжува практиката да даваат симптоматично прецизни описи на структурата на вработени, што треба да ја имаат фирмите што сакаат да учествуваат на тендерот. Така, на пример, во тендерската документација за постапка за ентериерно

уредување на министерство каде што се јави само една фирма, како минимум критериуми за утврдување на техничката и професионална способност, беа поставени исклучително високи и прецизни услови. Фирмите, за да учествуваат, мораа да имаат изведувано работи од иста или слична природа со предметната набавка во последните пет години, да имаат високо стручен кадар со најмалку три години искуство (архитекти минимум 1; градежни инженери минимум 1 и електро инженери минимум 1), како и да ја имаат следната структура на високо квалификувани работници (бравари – минимум 3; гипсари – минимум 10; молери – минимум 10; керамичари – минимум 10; столари – минимум 2 и електричари – минимум 5). Притоа, задачата на целиот овој побаран кадар е молерисување на дел од објект на министерство, поставување травертин плочки, поставување тапети, декоративни лајсни, 14 огледала во тоалетите и слично. Произлегува дека за делумно ентериерно уредување на еден објект од фирмите се барало да имаат на располагање 43 вработени, што е крајно неекономично, и разбирливо, резултирало со отсуство на конкуренција на тендерот.

Не е јасно зошто пред да се постават вакви високи услови за финансиска способноста на фирмите не се истражи домашниот пазар во смисла на дефинирање на структурата на играчите на пазарот и, пред сè, нивната финансиска способност, за да можат да се постават соодветни, а не дискриминаторски критериуми за квалификација на фирмите на тендерите. Притоа, во поставувањето на критериумите за оценување на способноста, потребно е институциите да бидат водени од идејата да ја поттикнат, а не да ја намалат конкуренцијата на фирмите на тендерите.

Гледано од аспект на конкуренцијата, секако значен е да се нагласи и малиот интерес на странските компании за учество на тендерите во Македонија. Дотолку повеќе што за тендерите во вредност над 500.000 евра без ДДВ за набавка на стоки и услуги и над 2.000.000 евра без ДДВ за изведување работи, огласите се објавуваат и во „Службено гласило на Европската Унија“ или во друга соодветна публикација. За малото присуство на вака отворениот македонски пазар говори податокот од

Електронскиот систем за јавни набавки, каде што од 1.194 договори склучени во периодот јули-септември 2011 година, само 8 се со странски компании. Ова е навистина мал удел, од само 0,67%. Гледано од вредносен аспект, со странски фирми се склучени договори во вкупен износ од 269.468.344 милиони денари, односно од 4,4 милиони евра. Во истиот период претходната година, односно во периодот јули-септември 2010 година, склучени биле 10 договори за јавни набавки со странски фирми, во вкупна вредност од 561.696.987 денари, односно 9,1 милион евра. Притоа, со цел да се обезбеди компаративност на податоците, во пресметките за 2010 година не се вклучени договорите што со преговарање, а без објавување оглас, се склучувани со странски физички лица за набавка и изработка на масовни сцени за потребите на музејскиот комплекс – Македонска борба, Музеј на ВМРО и Музеј на жртви од комунизмот. Оттука, со право, може да се констатира опаѓање на учеството на странски фирми во сферата на јавните набавки, што секако е неповолна појава, која ќе треба да се следи и на годишно ниво.

**Препорака:** БЈН да издаде толкување и препорака до договорните органи за соодветната примена на критериумите за оценување на економска и финансиска состојба, како и на техничката и професионална способност на понудувачите. Неопходно е да се сопре со сегашната тенденција на злоупотреба на критериумите за квалификација на фирмите за учество на тендерите како средство за дискриминација на понудувачите и за намалување на конкуренцијата. Воедно, потребно е да се направи посеопфатна анализа на учеството на странски фирми во сферата на јавните набавки и низ компаративна анализа со земјите во регионот да се утврдат објективните и субјективните фактори за сегашната состојба. Односно, дали е тоа резултат на недовербата во македонскиот систем за јавни набавки или, пак, последица на генерална незаинтересираност на странските фирми за склучување на вакви договори. Сè помалиот интерес на економските оператори да учествуваат во постапките за јавни набавки, а со тоа и намалувањето на конкуренцијата, треба да биде во фокусот на интерес особено на Стопанските комори и

на бизнис-заедницата, кои треба да ги лоцират причините и да предложат конкретни мерки до надлежните органи, особено за отстранување на субјективните причини кај договорните органи кои ги одвраќаат фирмите од учество во овој процес.

- **Големiot број на поништувања на тендерите оста-нуваат болна точка на системот на јавни набавки. Во третиот квартал од 2011 година, донесени се одлуки за поништување на 444 тендери, што значи на 26,57% од вкупно спроведените постапки за јавни набавки во тој период.**

Сите одлуки за поништувања на постапките во мониторирањето примерок се донесени од страна на самите договорни органи. Дел од поништувањата следеа како резултат на тоа што не беше доставена ниту една понуда, а дел поради неприфатливост на понудите, било поради тоа што фирмите не ги исполниле условите за докажување на способноста за учество, било поради

висината на понудите кои ги надминувале планираните суми за набавка.

Во третиот квартал од 2011 година, според податоците од Електронскиот систем за јавни набавки, поништени се 26,57% од огласените постапки за јавни набавки, што е зголемување за 2,35 процентни поени во однос на истиот период во 2010 година и дури 6,14 процентни поени повеќе од истиот период во 2009 година.

Притоа, значајно е да се нагласи дека од 444-те одлуки донесени за поништување на постапките во третиот квартал од 2011 година, со 358 одлуки тендерите биле целосно поништени, а со 86 одлуки било спроведено делумно поништување на тендерите.

### Приказ на поништувањата на постапките во третиот квартал од годината

Период	Број на објавени огласи	Број на одлуки за поништување на постапките	Удел на поништени постапки
јули-септември 2009	1,566	320	20.43%
јули-септември 2010	1,561	378	24.22%
јули-септември 2011	1,671	444	26.57%

Со оглед на сериозноста на проблемот со поништувањата, во рамките на овој мониторинг е направена и подетална статистичка анализа на причините за поништување на тендерите во третиот квартал од 2011 година.

Произлегува дека најчесто користена законска одредба

за поништување на постапките, и тоа во дури 52,03% од случаите, е дека не е поднесена ниту една понуда или ниту една прифатлива понуда. Ова значи дека на тендерите или не се јавила ниту една фирма, или оние што доставиле понуда не ги исполнувале условите за квалификација, односно не докажале дека ги исполнуваат критериумите за способност, економско-финансиска или техничко-професионална. Вака високиот удел на поништувања поради тоа што не е поднесена ниту една понуда, или ниту една прифатлива понуда, само практично го потврдува проблемот со несоодветно високото поставување на критериумите за оценување на способноста на фирмите и може да се смета за тенденциозно. Имено, во согласност со членот 99 став 1 од ЗЈН, институциите имаат можност да склучат договор со преговарање без објавување оглас доколку во текот на отворената постапка не е поднесена ниту една понуда. Ова, разбирливо, може да се толкува и како еден од скриените мотиви на некои институции да поставуваат критериуми за квалификација на фирмите несоодветни на состојбата на пазарот, сè со цел да ги демотивираат за

учество на тендерите и да создадат законски предуслови за склучување договор низ нетранспарентната постапка, преговарање без објавување оглас.

Причина за поништување	Број на одлуки	Удел во %
Не е поднесена ниту една понуда или ниту една прифатлива понуда	231	52.03
Оцени дека тендерската документација содржи битни пропусти или недостатоци	47	10.59
Поради непредвидени и објективни околности се промениле потребите на договорниот орган	45	10.14
Понудувачите понудиле цени и услови за извршување на договорот за јавна набавка кои се понеповолни од реалните на пазарот	35	7.88

Договорниот орган не може да изврши избор на најповолна понуда поради битни повреди на законот во согласност со членот 210 од овој закон	18	4.05
Поднесени се прифатливи понуди кои не можат да се споредат поради различниот пристап во техничките или финансиските понуди	17	3.83
Настанале непредвидени промени во буџетот на договорниот орган	17	3.83
Постапката ја поништува Државната комисија за жалби	16	3.60
Избраниот најповолен понудувач се откажува да го потпише договорот	9	2.03

Бројот на кандидати е понизок од минималниот број предвиден за постапките за доделување договор за јавна набавка во согласност со овој закон	9	2.02
Вкупно	444	100

Втора најчесто користена причина за поништување на постапките за јавни набавки, со удел од 10,59%, е оценката дека тендерската документација содржи битни пропусти. Нејасно е како овие грешки се утврдуваат откако ќе се добијат понудите од фирмите, а не претходно во текот на постапката, кога фирмите имаат можност да постават прашање или да побараат појаснување на тендерската документација, па дури и да ја обжалат пред второстепената државна комисија. Ова секако потврдува дека е неопходно да се преземат мерки во насока на лимитирање на можноста за поништување на постапките поради пропусти во тендерската документација, со оглед на можноста на договорните органи да ја менуваат и да



ја коригираат до 6 дена пред истекот на крајниот рок за поднесување на понудите или на пријавите за учество. Висок удел во поништувањата од 10,14% имаат и одлуките донесени поради настанати промени на потребите на договорните органи. Нејасно е како настануваат промени токму по отворањето на понудите на фирмите, дотолку повеќе што оваа причина не ги вклучува евентуалните буџетски промени, туку едноставно промена на потребите. Договорните органи кои годишните планови за јавни набавки ги усвојуваат до 31 јануари за тековната година имаат можност за континуирана промена на плановите, па оттука е крајно несериозно и тенденциозно промените на потребите да се случуваат по објавување на огласите. Освен на квартално ниво, тренд на зголемување на поништувањата е евидентиран и на ниво на првите девет месеци од годината. Притоа, во периодот јануари-септември 2011 год., поништени се 23,01% од објавените огласи, наспроти 20,47% во 2010 год., или 16,76% во истиот период во 2009 год.

**Приказ на поништувањата на постапките за 9 месеци од годината**

Период	Број на објавени огласи	Број на одлуки за поништување на постапките	Удел на поништени постапки
јануари-септември 2009	5,106	856	16.76%
јануари-септември 2010	5,295	1,084	20.47%
јануари-септември 2011	5,684	1,308	23.01%

Произлегува дека бројот на поништените постапки секоја година расте во просек по 3 до 4 процентни поени и достигнува сè поалармантно ниво.

**Препорака:** Бирото за јавни набавки треба да преземе конкретни мерки за операционализација на препораката дадена во годишниот извештај за 2010 година: „Намалување на поништувањата на постапките и подетално објаснување на причините за поништување (битни пропусти во тендерската документација), за да можат да се преземат директни и конкретни мерки за надминување на негативниот тренд.“

- **Вредноста на договорите склучени со преговарање без објавување оглас во третиот квартал од 2011 година изнесува 7,5 милиони евра, што е за 8,5% помалку од истиот период претходната година. Сепак, и со ова благо намалување во третиот квартал од годината, вредноста на директно склучените договори во деветте месеци од 2011 година е на рекордно високо ниво во изминатите три години.**

Во третиот квартал од 2011 година, сопрен е трендот на вртоглав пораст на договорите склучени низ не-

транспарентната постапка – преговарање без објавување оглас. Според податоците од Електронскиот систем за јавни набавки, во периодот јули-септември 2011 година, склучени се 152 договори во вкупна вредност од 461 милион денари, односно од 7,5 милиони евра. Ова претставува намалување од 8,5% во однос на вредноста на договорите склучени во истиот период во 2010 година, кога тие изнесуваа 9,4 милиони евра. Сепак намалената вредност на директно склучените договори во третиот квартал од годината не влијаеше значително врз ублажување на разликите гледано на годишно ниво во периодите јануари-септември.

**Вредност на договори склучени преку постапка за преговарање без објавување оглас**

Период	Број на е-аукции
јануари-септември 2009	15.8
јануари-септември 2010	19.6
јануари-септември 2011	29.2

Но, дополнителен проблем кој мора да се нотира кога станува збор за договорите склучени со преговарање, а без објавување на оглас, кои поради својата нетранспарентност треба да се користат само во исклучителни ситуации, е нивната ненавремена евиденција. Имено, податоците во Електронскиот систем за јавни набавки покажуваат всушност дека институциите не ја почитуваат законската обврска за известување за склучените договори во рок од 30 дена. Оттука, се јавуваат огромни разлики во вредноста на овие договори, во зависност од периодот на пребарувањето. Произлегува дека со право може да се очекува дека вредноста на директните договори склучени без оглас во првите 9 месеци од 2011 година реално е уште поголема од сега евидентираните 29,2 милиони евра.

**Препорака:** Со оглед на неколкугодишниот тренд на постојан пораст на вредноста на јавните пари што се трошат преку склучување договори со преговарање без објавување оглас, неопходно е воведување механизам за нивно следење. На тој начин ќе се влијае врз намалување

на можноста за склучување на овие договори и ќе се дефинираат евентуалните слабости во сегашното законско решение, кое го овозможува овој неповолен тренд.

- > **Е-аукција во третиот квартал е користена во 46,26% од постапките, што е под законски предвидениот цензус од 70% од бројот на објавени огласи за јавни набавки.**

Законскиот цензус за е-аукцијата, како инструмент за намалување на цените за купување на одредени производи и услуги или, пак, за изведување работи, и во третиот квартал од годината остана недостижен за реализација од страна на договорните органи. Притоа, според податоците од Електронскиот систем за јавни набавки, е-аукција, односно негативното наддавање во цената, е применето во 46,62% од вкупно објавените огласи во периодот јули-септември 2011 година. Овој учинок покажува благо зголемување на примената на е-аукцијата во однос на претходните квартали. Во периодот јануари-март 2011 година, нивниот удел беше

36,6%, а во април-јуни 2011 година изнесуваше 43,68%. Гледано на ниво на деветте месеци од 2011 година, е-аукција е применета во 41,89% од постапките. Ако се земе предвид дека има договорни органи кои доследно ја почитуваат обврската и речиси сите нивни постапки завршуваат со е-аукции, со што се над законскиот процент, тогаш јасно е дека има голем број договорни органи кои се дури и под овој просек од 46,26%.

#### Приказ на е-аукциите

Период	Број на е-аукции	Удел на е-аукциите	Законски цензус
јануари-септември 2011	2,381	41.89%	70.00%
јануари-септември 2010	615	11.65%	30.00%

Тргувајќи од логиката дека е крајно неприфатливо државните институции да не ги почитуваат законите, важно е да се нагласи дека законскиот цензус за е-аукциите не го почитувале ниту министерствата, ниту општините. Така, министерствата ја примениле е-аукцијата во 44,44% наместо во 70% од тендерите, додека пак општините во 40,31% од спроведените постапки за јавни набавки.

Вака значително отстапување на примената на е-аукција во однос на законската обврска секако е загрижувачко ако се има предвид дека во 2012 година договорните органи ќе имаат обврска за нејзината примена во 100% од постапките.

Со оглед на овие отстапувања, се поставува прашањето зошто надлежните институции инсистираа на подигнување на законскиот цензус кога на терен изостанува имплементацијата.

**Препорака:** Со цел да се обезбеди доследно почитување на законот, Бирото за јавни набавки треба да преземе технички мерки против недоследната примена на електронскиот систем во постапките за јавни набавки. Воедно, потребна е и поголема ангажираност на Владата за почитување на оваа законска обврска. Договорните органи мора многу почесто да ги користат е-набавките и, пред сè, е-аукциите, затоа што тие од една страна, овозможуваат поголема ефикасност во постапките и заштеда на буџетски средства, а од друга страна, нивното користење претставува законска обврска.

- **Проблематичните тендерски спецификации со кои се фаворизира одреден понудувач се евидентирани и во овој мониториран примерок.**

Загрижувачки е што токму еден од најголемите тендери од мониторираниот примерок, за набавка на возила во вредност од 19 милиони денари, односно околу 310.000 евра, заврши пред Државната комисија за жалби по јавни набавки токму поради спорна тендерска

спецификација. Имено, на овој тендер се јавија само два дистрибутери на возила, од кои едниот инсистирал на измена на фаворизирачката тендерска спецификација уште по објавувањето на огласот и преземањето на тендерската документација. Иако ДКЖН ја отфрли жалбата, значајно е да се напомене дека обвинувањата беа сериозни. Имено, се тврдеше дека договорниот орган што ги купуваше возилата ја приспособил тендерската спецификација на еден понудувач кој на крајот и бил избран и дека тендерската документација не била во согласност со законот и довела, или можела да доведе, до дискриминација на економските оператори или ограничување на пазарната конкуренција во согласност со членот 210 од Законот за јавни набавки.

Во прилагодувањето на тендерската спецификација на одреден фаворизиран понудувач секако треба да се бараат и дел од причините за малиот број на фирми кои доставиле свои понуди во значаен дел од мониторираните постапки.

Со оглед на овие проблеми, се чини дека е неопходно преку коморските здруженија да се работи на подигнување на свеста на фирмите да го штитат своето право на учество на тендерите и, преку навремени жалби до Државната комисија за жалби по јавни набавки, како и со реакции до Бирото за јавни набавки, да настојуваат да го стеснат маневарскиот простор на институциите за злоупотреби на тендерските спецификации во насока на фаворизирање на одредени фирми-понудувачи.

**Препорака:** Потребна е поголема едукација на кадрите од државните институции задолжени за изработка на тендерските документи, како и едукација и охрабрување на економските оператори да доставуваат жалби до ДКЖН секогаш кога ќе констатираат дека техничките спецификации упатуваат на конкретен производ или понудувач.

- **Само во 39,41% од тендерите документација била достапна во електронска форма на ЕСЈН. Иако е ова речиси двојно повеќе од истиот период од**

**претходната година, сепак таквиот процент говори за недоволно користење на можностите што ги нуди електронскиот систем во насока на олеснување на влезот на фирмите во постапките за јавни набавки.**

Постојаните укажувања дека тендерската документација треба да им се доставува бесплатно на фирмите полека добиваат свој учинок. Во мониторираните постапки за јавни набавки расте бројот на тендери во кои фирмите-учеснички потребната документација ја добиваат бесплатно. Сепак, иако расте бројот на институции кои ја сфатија потребата од намалување на трошоците на фирмите за учество на тендерите, незадоволително е нивото на користење на Електронскиот систем за јавни набавки за таа цел. Имено, во третиот квартал од 2011 година, од 1,695 објавени огласи за тендер, само во 668 тендерската документација била достапна за електронско подигнување во системот. Ова говори за удел од 39,41% што е значителен, но сепак недоволен скок во однос на истиот период во 2010 година, кога

тендерски документации биле електронски објавени во само 23,83% од постапките. Дел од институциите, иако тендерската документација ја делат бесплатно, и натаму бараат од фирмите да ги подигнуваат од нив во хартиена форма. Ваквиот однос е неразбирлив ако се има предвид продорот што електронскиот систем го има во сферата на јавните набавки.

**Препорака:** Со оглед на можностите што ги нуди Електронскиот систем за јавни набавки, треба да биде интенција сите институции по електронски пат да обезбедуваат бесплатна тендерска документација за заинтересираните фирми за учество во постапките за јавни набавки.

- **Селективна примена на законската обврска за склучување на договорите во рамките на проценетата вредност, односно на ниво на првично обезбедените средства во согласност со одлуката за јавна набавка.**

Договорните органи субјективно ги толкуваат членовите 26 и 28 од Законот за јавните набавки во однос на проценетата вредност на набавките. Имено, од една страна, не ретко договорните органи ги поништуваат тендерите или, пак, ги отфрлаат понудите на фирмите кога нивниот износ е над проценетата вредност во одлуките за јавна набавка, а од друга страна, дел од институциите склучуваат договори чија вредност е значително над проценетата. Оттука, значајно е да се напомене дека во мониторирааниот примерок се најде тригодишна набавка на услуги за чистење во вредност од 1 милион евра, која двапати беше обжалувана пред Државната комисија за жалби по јавни набавки, бидејќи една од фирмите-понудувачи, иако прворангирана, не беше избрана за најповолен понудувач бидејќи износот на понудата беше над проценетата вредност. И сето ова, секако, немаше да биде спорно доколку, од друга страна, во неколку од мониторираните постапки, договорните органи не склучеа договори чија вредност беше повисока од проценетата и до 25%.

Толкувањето на договорните органи е дека прифаќањето или неприфаќањето на понуди од фирми чија вредност е над проценетата вредност е предмет на проценка во зависност од тоа дали имаат извори на средства од кои може да ја покријат финансиската разлика на планираната и добиената цена на набавка. Сепак, ваквото толкување упатува на голема еластичност на членот 28 од Законот за јавни набавки.

Во една од мониторираните постапки, евидентиран е и случај проценетата вредност да е идентична до последен денар со износот што беше понуден на јавното отворање и за кој и е склучен договорот во висина од 5.792.304 денари, што секако е навистина збунувачка коинциденција, која треба да се нотира.

**Препорака:** Имајќи ги предвид новите измени во ЗЈН кои стапуваат на сила од 2012 година, а кои се однесуваат токму на овие случаи, потребно е официјално мислење за тоа во кои случаи точно договорните органи можат да се повикаат на овие одредби и можат да склучат договор

со најповолната прифатлива понуда, иако цената на таа понуда е повисока од планираната.

- **Непочитување на законските рокови за донесување одлука и за известување за склучен договор, со што учесниците се држат во неизвесност, а пошироката јавност е лишена од можноста да добие навремена информација.**

17,5% од мониторираните институции не го почитуваа законски определениот рок за донесување одлука за избор на најповолна понуда. Пробивањата на рокот се движат од неколку дена до 1 месец.

Овој однос на институциите секако го потврдува правилото дека отсуството на санкции ги става во лагодна позиција на игнорирање на законските обврски. Пораката што на овој начин се испраќа до економските оператори-учесници на тендерите е крајно неповолна и говори за селективност во почитување на Законот за јавните набавки. Притоа, од фирмите се бара дисциплина



и доследно почитување на законот, а самите институции манифестираат слобода истиот тој закон да го игнорираат.

Анализата на почитувањето, пак, на законскиот рок за доставување на известување за склучен договор, што е од особено значење за обезбедување на транспарентност на трошењето на јавни пари, покажува дека значаен дел од институциите сè уште не се придржуваат кон оваа обврска. Овој проблем, што веќе беше нагласен кај договорите кои се склучуваат со преговарање а без објавување оглас, е евидентиран и кај договорите склучени низ отворени постапки. 22,5% од договорните органи од мониторирааниот примерок ги доставиле известувањата за склучените договори со задоцнување или сè уште не ги доставиле. Притоа, 10% од нив ги доставиле известувањата до ЕСЈН со задоцнување од 18 до 70 дена, а 12,5 % до затворањето на оваа анализа сè уште немаа доставено известувања, иако одлуките за избор на најповолна понуда им се донесени во текот на октомври и ноември, а на нив економските оператори не изјавиле жалба.

Ваквиот однос на институциите, секако, е неприфатлив бидејќи ја загрозува транспарентноста на процесот на јавни набавки и оневозможува навремен увид во склучените договори. Притоа, мора да се има предвид дека со Законот за јавните набавки и онака е даден неразбирливо долг рок за исполнување на обврската од дури 30 дена и оттука секое доцнење или неисполнување на обврската може да се толкува како обид за прикривање релевантни податоци за трошење на јавните пари.

**Препорака:** Да се обезбедат механизми за доследна примена на законската обврска за навремено донесување на одлуките за избор на најповолна понуда, како и за известување за склучен договор во рок од 30 дена. Односот на дел од институциите ја доведува во прашање транспарентноста на процесот на трошење на јавните пари.

- **Барањето банкарска гаранција за докажување на сериозноста на понудата е евидентирано во 50% од мониторираните постапки. Притоа, речиси на**

**исто ниво е и барањето гаранции за квалитетно извршување на договорите. Ваквиот пристап на институции е крајно неповолен и доведува, од една страна, кон дестимулирање на конкуренцијата на тендерите, а од друга страна, не обезбедува механизми за доследно спроведување на склучените договори.**

Институциите не се откажуваат од примената на законското право од фирмите да бараат банкарска гаранција за учество на тендерите, односно за докажување на сериозноста на нивните понуди. Оттука произлегува дека значаен дел од нив сè уште не сметаат дека треба да ги намалат трошоците и административните бариери за учество на фирмите на тендерите.

Притоа, институциите и натаму доминантно бараат гаранцијата да изнесува 3% од вредноста на понудата. Наспроти големата примена на банкарските гаранции за доставување на понуди, сè уште е значаен бројот на институции кои од фирмите не бараат банкарски гаранции

за квалитетно извршување на договорите. Конкретно во мониторираниот примерок, банкарска гаранција од фирмите со коишто е склучен договор е побарана во само 57,5%.

Апсурдите одат дотаму што одредени договорни органи бараат гаранција за сериозност на понудите, но не и гаранција за квалитетно извршување на договорот. Потребата од ревидирање на ваквиот однос на институциите ја наметнува фактот дека банкарската гаранција за сериозност на понудите само го зголемува трошокот на фирмите за учество на тендерите, додека пак гаранцијата за квалитетно извршување на договорите е значаен инструмент во рацете на институциите да го добијат она што е предвидено од фирмите со кои го склучиле договорот.

**Препорака:** Банкарската гаранција да не се поставува како формален услов за учество во секоја постапка за јавна набавка, а во случаите кога се бара гаранција, да се настојува таа да се утврди во помала вредност

од законски утврдениот максимум до 3%. Додека, пак, во однос на гаранциите за квалитетно извршување на договорите, институциите во иднина треба да ги користат без исклучок.

До фирмите-учесници на тендерите и натаму не стигнуваат детални образложенија за донесените одлуки. Со ова непочитување на Законот за јавни набавки, договорните органи им нанесуваат штета и на фирмите, и на системот за јавни набавки.

Изостанува доследната примена на членот 168 од ЗЈН за детално известување на фирмите за донесената одлука во тендерските постапки, за причините за отфрлање на одредена понуда или, пак, за нејзино неприфаќање како најповолна. Овие известувања се особено значајни во случаи кога за евалуација на понудите се користи критериумот „економски најповолна понуда“.

Ваквите известувања се од суштествено значење за градење на еден функционален систем за јавни набавки.

Само доколку договорните органи навреме и детално ги известуваат фирмите за епилогот од тендерите, ќе им докажат на бизнис-заедницата дека јавните набавки во земјата се фер и отворени, на тој начин ќе ги стимулираат за континуирано учество на тендерите и ќе ја промовираат конкуренцијата. Од друга страна, деталните известувања се важни за понудувачите, бидејќи кај нив тие создаваат сигурност во процесот, им помагаат да дојдат до сознанија каде треба да ја подобрат својата конкурентност и, секако, во случаи кога ќе оценат дека евалуацијата е спорна, да дојдат до потребните сознанија за аргументирана жалба до ДКЖН.

**Препорака:** Договорните органи треба доследно да го почитуваат членот 168 од ЗЈН, придонесувајќи на тој начин кон подобрување на системот на јавни набавки.

