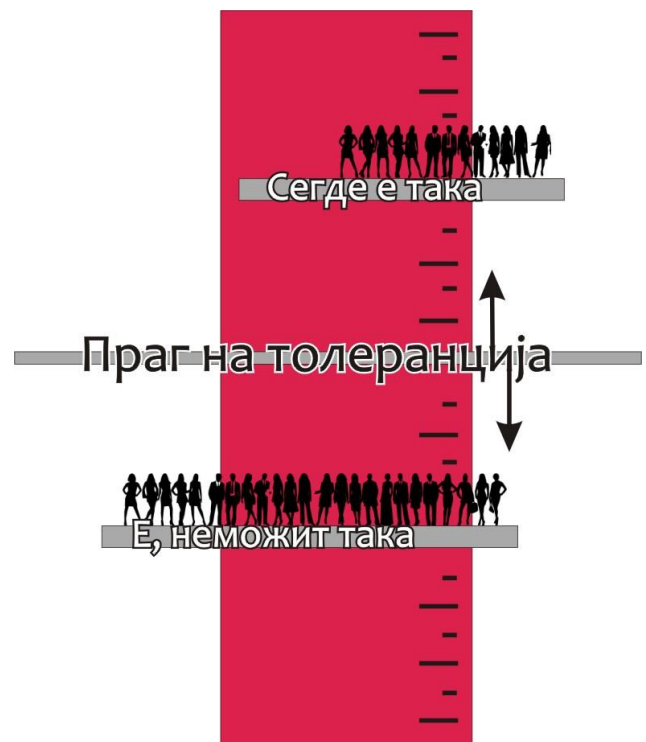


Извештај за резултатите од мониторингот на процесот на јавни набавки во Струга

јануари - септември 2012
година



Вовед

Со напредување на процесот на децентрализација, обврските и одговорностите на локалната самоуправа се зголемуваат, а паралелно со тоа, се зголемуваат и средствата со кои таа располага.

Снабдувањето со потребните стоки, услуги и работи, со кои треба да се подобрат условите за живеење на граѓаните во заедницата, со кои треба да се намируваат тековните трошоци на општинската администрација и со кои се остваруваат капиталните вложувања во заедницата, локалната самоуправа го остварува преку процесот на јавни набавки или познати како тендери.

Во нашата средина постои многу мала заинтересираност на граѓаните за тоа како функционираат локалните самоуправи, а со тоа, и мала заинтересираност за процесот на јавни набавки.

Основната причина за постоењето на процесот на јавни набавки е да обезбеди оправданост, законитост и транспарентност во трошењето на граѓанските пари дадени на управување на локалните избраници, со намера тие повторно да се инвестираат во заедницата во која живеат. Оттаму се јавува и потребата граѓаните повеќе да се интересираат за тоа на кој начин се трошат нивните средства кои се пренесуваат на институциите преку платените даноци и придонеси.

Процесот на јавни набавки, освен за граѓаните и за институциите, еднакво е важен и за фирмите бидејќи преку него се обезбедува конкурентност и се исклучува намерното или ненамерното субјективно влијание на институцијата при изборот на фирмата изведувач на тендерот.

Македонскиот Електронски систем за јавни набавки (ЕСЈН) е сè уште во развој и има бројни слабости, дел од законски аспект, дел од аспект на раководењето со набавките од страна на локалните јавни институции, но важно е да се напомене дека неговото користење значително ја зголемува транспарентноста и ги намалува можните манипулации со јавните пари.

Намерата на ова истражување е да ги воочи начините на кои општина Струга и другите јавни институции во општината ги трошат јавните пари, дали реално ги планираат средствата и времето при изведувањето на тендерите и дали се почитуваат законските прописи.

Праг на толеранција

Максимално дозволено отстапување од нормалното што може да си го дозволи еден процес или систем, точка по која може да претрпи непоправливи штети (дефиниција).

Кој е нашиот праг на толеранција? Дали тој дозволува индивидуален и колективен развој? Дали сме над точката на толеранција каде процесите што му штетат на индивидуалниот и на колективниот развој не ги детектираме како такви и ги прифаќаме како нешто нормално?

Здружението за развој и активизам „Аква“ од Струга го изработи овој Извештај како дел од проектот „Мониторинг на трошењето на јавните пари на локално ниво и мониторинг на процесот на децентрализација – Поддршка на центри на заедницата“ кој се спроведува во соработка со Фондацијата Отворено општество – Македонија.

Издавач:
Здружение за развој и активизам „Аква“ – Струга
Светланка Славковска, Димитри Голабоски
Струга, јануари 2013 година
e-mail: zdruzenieakva@yahoo.com

Содржина

1. Клучни наоди и препораки	5
2. Поимот јавни набавки	7
3. Методологија	8
4. Резултати од истражувањето	9
5. Анализа на јавните набавки по институции	20
6. Конкуренцијата во јавните набавки.....	24
7. Транспарентност и отчетност на институциите	25
8. Резултати од анкетираниите фирми	26
9. Примери на тендери кои го привлекоа вниманието.....	28

1. Клучни наоди и препораки

- Институциите во Струга не се доволно транспарентни кога станува збор за јавните набавки. Тие не ги користат механизмите за јавно информирање за да споделат со граѓаните како ги трошат јавните пари.
- Пожелно би било институциите да ги објавуваат на нивните веб-страници плановите за јавни набавки и да ги составуваат според нивните можности, а не според нивните желби. Во тој случај, и фирмите би можеле да се подготват доколку има објава за јавна набавка. Исто така, би требало на огласна табла или на официјалната веб-страница да ги објавуваат огласите и фирмите со кои се склучени договорите.
- Кај институциите во Струга забележително е тоа што на тендерите учествуваат најмногу по една, до две фирми. Поради малата конкуренција на тендерите, потешко е и изборот на соодветна понуда, што предизвикува и висок процент на поништувања.
- Ова укажува на фактот дека треба да се поттикнат механизмите за зголемување на конкуренцијата во јавните набавки. Поради детектираниот проблем со наплатата на побарувањата што фирмите ги имаат кон институциите, произлегува дека и редовната наплата би ги стимулирала фирмите повеќе да конкурираат на огласите. Исто така, пожелно е да се изврши и обука на фирмите за користење на Електронскиот систем и за приспособување кон промените во Законот за јавни набавки.
- Од анализираниите институции, најголем набавувач е општина Струга, а најмали набавувачи се основните училишта во руралните средини. Тие воопшто не се активни во системот за јавни набавки.
- Иако во училиштата, јавните набавки се малку, треба да се спроведе обука и кај нив за да се приспособат што побрзо кон новите законски обврски.
- Најголемата и најсложена јавна набавка на локално ниво во 2012 година ја извршува институција со мало искуство од објавени 2 тендера во годината. Набавката се однесува на обезбедување ученички превоз за средно училиште. Системот за јавни набавки ја евидентира оваа набавка како една, но во суштина, се работи за 35 делови со вкупна вредност од 33 милиони денари.
- Сложеноста на оваа јавна набавка е наметната од условите на пазарот, односно, од големиот број превозни линии, од досегашниот слаб квалитет на услугата и од големиот број понудувачи.

Сè додека училиштето, заедно со општина Струга, не ја разгледа можноста да формира служба за јавен училиштен превоз, оваа тендерска постапка ќе остане најсложена и најголема и ќе остава можност за манипулација со цените на превозот, со бројот на извршените превози и со бројот на превезени ученици.

- Најголем недостаток во тендерската документација е воочен во делот техничка спецификација за бараниот производ, кој остава простор за различно толкување при подготовката на понудите од страна на фирмите.
- Службениците задолжени за подготовка на тендерската документација треба да овозможат техничката спецификација на производот да е доволно јасна и да не предизвикува конфузија кај фирмите. Доколку се направи пропуст при подготовката на документацијата, комисијата за јавни набавки треба да го детектира и да го коригира тоа пред да се изврши избор на фирма.
- Фирмите во Струга немаат доверба во органите и затоа не одлучуваат да поднесат жалби кога се сомневаат во недоследности во постапката. Кај нив постои страв од понатамошна елиминација во постапките доколку поднесат жалба.
- Подобрувањето на системот за јавни набавки зависи и од фирмите. Тие треба да ја користат законската можност за жалба и со тоа, можат да придонесат за ефикасност и за ефективност во постапките за јавни набавки, за зголемување на конкуренцијата, а со тоа, и за подобрување на целиот систем за јавни набавки.
- Институциите во Струга немаат релевантен план за јавни набавки, и тој не е достапен за јавноста. Тие се раководат според тековните потреби и историски трошоци, а не според предвидените програми за работа.
- Општината има законска обврска да го донесе и да го усвои годишниот план за јавни набавки за тековната година најдоцна до 31 јануари, непосредно по усвојувањето на буџетот на општината. Планот за јавни набавки би требало да биде објавен на веб-страницата на општината.

2. Поимот јавни набавки

Поимот јавни набавки подразбира интеракција меѓу јавниот и приватниот сектор каде државните и локалните институции се јавуваат како набавувачи на стоки, на услуги и на работи, користејќи ги парите што им ги даваат граѓаните и фирмите преку даноците. Оттука, од службениците се бара да се однесуваат одговорно и совесно со тие пари за да обезбедат најдобра вредност за потрошените пари.

Јавна набавка е обезбедување производи, стоки, услуги и работи од страна на државните институции, најчесто преку фирми од приватниот сектор. Најчесто, овој поим се поистоветува со поимот тендер.

Системот за јавни набавки треба да обезбеди: конкуренција, отчетност, транспарентност, фер натпревар, економичност и ефикасност.

Јавните набавки се одвиваат во неколку **фази**.

- Се врши подготовка на годишен план за јавните набавки, врз чија основа може да се пристапи кон реализација на поединечни набавки, следејќи ги подолу наведените чекори.
- Се носи **одлука** за набавка од страна на јавната институција. Во оваа фаза се одлучува што и кога ќе се набави, во која количина и каква постапка ќе се примени.
- Се подготвува **тендерска документација**. Во овој документ се опишани критериумите кои фирмите мора да ги исполнуваат ако сакаат да конкурираат за таа набавка. Освен опис на квалификациите на фирмите, во овој дел се врши и подетален опис, односно, технички спецификации на производот кој треба да се набави.
- Се објавува **оглас** за избор на најповолна понуда. Овој оглас се објавува на Електронскиот систем за јавни набавки. Во огласот јасно се наведени датумот, времето и местото на отворање на понудите и другите важни информации за набавката. **Отворањето на понудите е јавно.**
- Комисијата ги разгледува детално понудите и донесува **одлука за најповолен понудувач** според бодирањето на фирмите. Доколку има повеќе од еден поволен понудувач, фирмите одат на **електронска аукција** каде фирмата, која ќе даде најниска цена, е избрана.
- Се **склучува договор** со фирмата која дала најповолна понуда.
- Фирмата ги **извршува** обврските според договорот.

Според видот на постапката набавките се делат на:

- **Мали набавки**, со барање за прибирање понуди до 5.000€, за кои согласно законските измени од 1 јули 2012 година, има јавно огласување без јавно отворање на понудите. До пред шест месеци, за овие набавки институцијата сама бараше најмалку 3 понуди од фирми и откако ќе ги разгледаше добиените понуди, одлучуваше која е најповолна.
- **Барање за прибирање понуди** од 5.000€ до 20.000€ за стоки и за услуги и до 50.000€ за работи. За оваа постапка се објавува оглас во Електронскиот систем и се врши јавно отворање на понудите.
За овие два типа постапки се објавува евиденција во Електронскиот систем, двапати во годината (јануари – јуни и јули – декември), за тоа кој ги добил тендерите и за која вредност.
- **Отворени постапки** се постапките со кои се предвидува набавка на стоки и на услуги поголема од 20.000€, а за работи, над 50.000€. За секоја отворена постапка се објавува посебно со која фирма е склучен договор и за која вредност.
- **Постапка со преговарање или директна спогодба** се спроведува во случаите кога за една набавка претходно не е поднесена ниту една понуда во отворена постапка или во случаи кога со закон е пропишано спроведување ваква постапка. Во ваков случај, договорите се склучуваат „очи во очи“, и самиот тек на постапката не е познат за јавноста.

3. Методологија

Предмет на анализа на ова истражување е односот кон јавните набавки на јавните институции во Струга, со детална анализа на спроведувањето на јавните набавки од страна на: општина Струга, ЈП Комунално, Струга, ЈОУДГ „8 Март“, Струга (градинка), СОУ „д-р Ибрахим Темо“, Струга, ООУ „Браќа Миладиновци“ и ООУ „Гоце Делчев“, Струга.

Мониторингот на тендерските постапки во Струга е во согласност со следниве цели на истражувањето:

- согледување на состојбата со спроведувањето на тендерските постапки во Струга;
- анализа на сознанијата од мониторингот;
- препораки за подобрување на спроведувањето на јавните набавки во Струга;
- информирање на јавноста за добиените резултати.

Примерокот за анализа ги опфаќа сите остварени набавки на шест јавни институции во Струга за периодот јануари – септември 2012 година.

Во примерокот за анализа се вклучени 38 јавно објавени огласи на 6 институции и тоа:

1. Општина Струга	21 постапки
2. ЈП Комунално	9 постапки
3. ЈОУДГ „8 Март“	2 постапки
4. СОУ „д-р Ибрахим Темо“	2 постапки
5. ООУ „Браќа Миладиновци“	2 постапки
6. ООУ „Гоце Делчев“	2 постапки

Освен овие набавки, во анализата влегуваат и податоците од тендерите до 5.000 евра за кои не се објавуваше оглас до јуни 2012 година, но потоа, институциите добија законска обврска да објавуваат огласи и за овие набавки. Исто така, во анализата влегува и една набавка на општина Струга за која не е објавен оглас, односно, постапка со која е склучен договор преку директна спогодба со преговарање.

За да се добие целосна слика и да се добијат што пообјективни сознанија, беа остварени контакти со фирмите што учествуваа на тендерите објавени од општина Струга, од ЈП Комунално и од градинката „8 Март“, Струга.

За остварување на оваа анализа беа обезбедени податоци преку:

- барања за добивање информации од јавен карактер упатени до институциите;
- присуство на јавните отворања на понудите;
- контакти со лицата задолжени за спроведување јавни набавки во институциите;
- анкетирање на фирмите учеснички во тендерските постапки;
- Електронскиот систем за јавни набавки, www.e-nabavki.gov.mk, каде институциите се задолжени да објавуваат податоци и извештаи за сите спроведени тендери.

4. Резултати од истражувањето

4.1. План за јавни набавки

Согласно законот, сите државни и јавни институции во Р. Македонија, според донесениот буџет за наредната година, треба да донесат план за спроведување на јавните набавки. Овие планови претставуваат основа за ефективност и за ефикасност во работењето на овие институции. Плановите за јавни набавки ја претставуваат врската помеѓу она што се планира и она што треба да се спроведе во одреден временски период, со буџет кој е на располагање во тој период. Плановите се корисни и за навремено објавување на огласите, за навремено извршување на обврските кон фирмите и за соодветна распределба на трошоците во тековната година.

Врз основа на Законот за слободен пристап до информации од јавен карактер, беа поднесени барања за добивање на плановите за јавни набавки на следниве институции: општина Струга, ЈП Комунално, Струга и градинката ЈОУДГ „8 Март“, Струга. Во фотокопирана форма беа добиени плановите на ЈП Комунално, Струга и на градинката ЈОУДГ „8 Март“, Струга. За оваа потреба беше комуницирано на повеќе начини со општина Струга – освен што беше поднесено и барање за добивање информации од јавен карактер. Меѓутоа, и покрај сите обиди, планот не беше доставен. Недоставувањето беше оправдано со објаснувањето дека планот за јавни набавки подлежи на чести промени.

Врз основа на добиеното објаснување за константната промена на планот, од анализата на спроведените тендери, како и од анализата направена за степенот на спроведување на усвоените развојни програми на општина Струга за тековната година, се дојде до заклучок дека, што се однесува до спроведување на планот за јавни набавки, општина Струга ги извршува набавките врз историски трошоци, односно, извршувањето на тендерите се прави онака како што се правело и во минатите години. Од ова, може да се заклучи дека планот за јавни набавки не е неопходна алатка во работењето на општинската администрација.

Креирањето на планот за јавни набавки дополнително се усложнува имајќи го предвид усвоениот буџет на општина Струга кој не се базира врз реални приходи и расходи, при што разликата меѓу проектираниот буџет и завршната сметка по неговата реализација изнесува над 100.000.000 денари.

Според планот за јавни набавки на ЈП Комунално, Струга, предвидено е сите набавки да се остварат во периодот од јануари до септември. Предвидени се 8 големи набавки, од кои само една е остварена, а од 16 предвидени мали набавки, повторно остварена е само една. Покрај предвидените, претпријатието има и уште 4 остварени набавки кои не биле предвидени во планот. Процентот на остварување на планот на комуналното претпријатие е 8%, а дури 70% од спроведените постапки не се дел од планот.

Од претходното произлегува дека планот за јавни набавки на ова јавно претпријатие е нереален до ниво на „список на желби“ и не е поврзан со буџетот за таа година. Кога ќе се земе предвид дека 70% од спроведените постапки не се дел од јавниот план, тој се сведува само на проформа и се користи само за да се прикажат нереални, повисоки стандарди на работење во претпријатието.

Градинката најбрзо одговори на барањето за доставување информации од јавен карактер и достави уредно пополнет годишен план за јавни набавки. Според годишниот план за јавни набавки на градинката „8 Март“ од Струга, предвидена е една набавка со отворен повик, а остварени се две набавки. Управата на градинката не ја предвидела втората набавка во годишниот план бидејќи од претходното искуство, општината распишуваше тендер за таквиот тип набавка.

4.2. Тендерска документација и технички спецификации

Пред да се објави огласот за набавка на стоки, на услуги и на работи, во јавната институција се составува документ наречен тендерска документација во кој се содржат сите битни податоци во врска со набавката. Во еден дел од тендерската документација, наречен техничка спецификација, се содржат сите карактеристики за производот кој треба да се набави. Од правилно составената тендерска документација зависи кој сè може да конкурира на тендерот. Митовите што постојат во нашето општество дека тендерите се „наместени“, всушност, потекнуваат токму од тендерската документација. Во неа може да бидат содржани одредени карактеристики на производот со цел на тој тендер да може да конкурира преферирана фирма или да бидат барани одредени услови што фирмите треба да ги исполнат, повторно, со цел преферираната фирма, која ги исполнува таквите услови, да биде поконкурентна.

Во минатото, овој документ се држеше надвор од јавноста, но сега постои можност секоја институција да ја објавува тендерската документација на Електронскиот систем за јавни набавки. Меѓутоа, и тоа зависи од институцијата – дали ќе ја направи тендерската документација јавна за сите или само за фирмите кои сакаат да учествуваат на тендерот.

Преку јавно објавување на тендерската документација, институцијата покажува колку е транспарентна кон јавноста и обезбедува можност за конкурентност меѓу фирмите, што е едно од основните начела на системот за јавни набавки. Во некои од мониторираните постапки во општина Струга се забележува дека составената тендерска документација остава простор за различно толкување кое понатаму влијае врз доставувањето на понудите.

Во шесте мониторирани институции, состојбата со јавното објавување на тендерската документација е следнава.

Институција	Број на огласи	Објавена тендерска документација	Процент на транспарентност
Општина Струга	21	19	91%
ЈП Комунално, Струга	9	6	66%
ЈОУГД „8 Март“, Струга	2	2	100%
СОУ „д-р Ибрахим Темо“, Струга	2	0	0%
ООУ „Браќа Миладиновци“, Струга	2	0	0%
ООУ „Гоце Делчев“, Струга	2	0	0%
Вкупно	38	27	71%

Јавното објавување на тендерската документација во повеќето институции во Струга е над просекот во споредба со другите општини. Ова се однесува на институциите кои имаат повеќегодишно искуство со тендери, како што е општина Струга.

Отстапки од ваквиот пример има кај училиштата кои воопшто не објавиле ниту една тендерска документација во Системот. Објавувањето на тендерската документација од страна на училиштата добива сè поголема важност имајќи ги предвид бројот на фирми кои учествувале на тендерот и вредноста на тендерот, кој е на прво место од сите склучени договори во Струга во 2012 година, а се однесува на превоз на ученици.

4.3. Спроведување на постапките

4.3.1. Структура на јавните набавки во Струга според бројот на објави

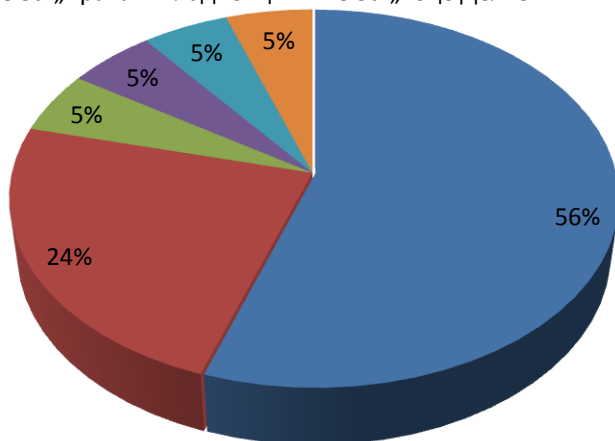
Во Струга, најголем набавувач е општина Струга. Во периодот од јануари, па заклучно до септември годинава, општината објавила вкупно 21 оглас. По неа најмногу набавува ЈП Комунално, Струга кое учествува со 9 набавки, а останатите институции, кои објавиле оглас во овој период, се градинката „8 Март“, средното училиште „д-р Ибрахим Темо“ и основните училишта „Браќа Миладиновци“ и „Гоце Делчев“ коишто учествуваат со по 2 огласа во овој период.

Во продолжение следуваат табеларен и графички приказ на огласите објавени од овие институции.

Објавени огласи, 2012 година	Стоки	Услуги	Работи	Вкупно
Општина Струга	8	6	7	21
ЈП Комунално, Струга	8	1	/	9
ЈОУДГ „8 Март“, Струга	2	/	/	2
СОУ „д-р Ибрахим Темо“, Струга	1	1	/	2
ООУ „Браќа Миладиновци“, Струга	1	1	/	2
ООУ „Гоце Делчев“, Струга	1	1	/	2
Вкупно	21	10	7	38

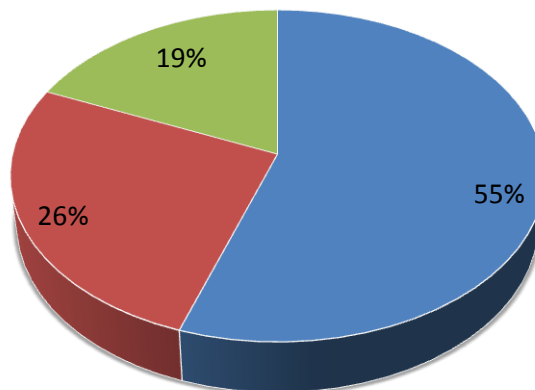
Вкупно објавени огласи во Струга по институции

■ општина Струга ■ ЈП Комунално
 ■ ЈОУДГ „8 Март“ ■ СОУ „д-р Ибрахим Темо“
 ■ ООУ „Браќа Миладиовци“ ■ ООУ „Гоце Делчев“



Вкупно објавени огласи во Струга според видот на набавка

■ Стоки ■ Услуги ■ Работи

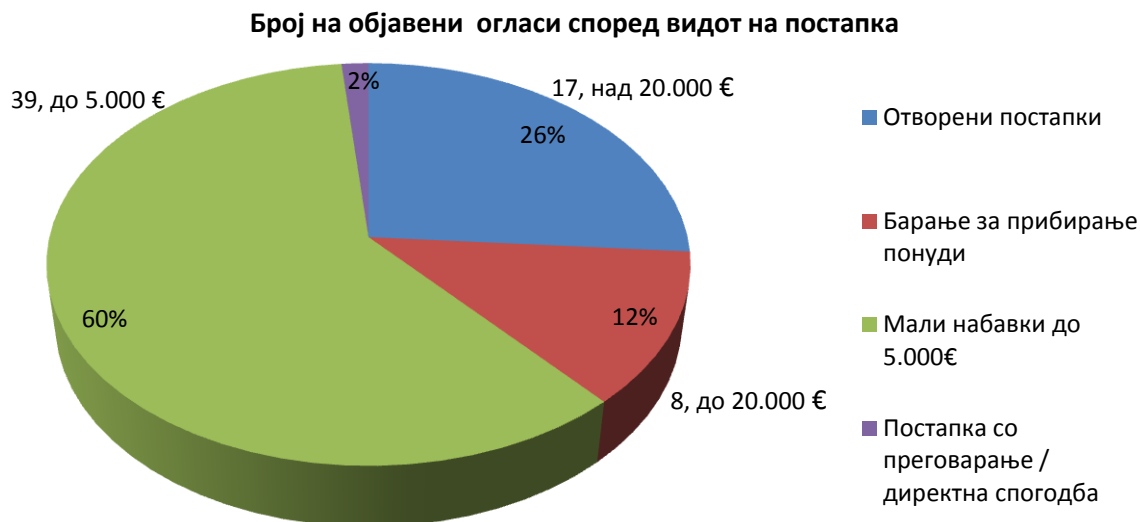


Општина Струга учествува со 56% од сите објавени огласи во Струга. Со учество од 24% наредно е ЈП Комунално, Струга. Ова укажува на тоа дека во овие 2 институции постои најголема ангажираност на администрацијата во делот јавни набавки. Иако вредноста на склучените договори на училиштето „д-р Ибрахим Темо“ е поголема отколку оние на ЈП Комунално, станува збор за помал број набавки, па поради тоа, гимназијата учествува со 5%, како и останатите институции кои објавиле по 2 огласа во мониторираниот период. Кај овие институции се забележува најголем процент на набавка на стоки (55%). Во мониторираниот период, огласи за набавки на работи има единствено општина Струга, со што зафаќа 19% од вкупниот број огласи, додека огласите за услуги учествуваат со 26% .

Во следниот дел од анализата на јавните набавки според видот на постапка се вклучени и малите набавки за кои објавувањето на склучените договори во Електронскиот систем за јавни набавки се врши 2 пати годишно. Од досегашното мониторирање на извршувањето на малите набавки се забележува ненавремено поднесување на евиденцијата за мали набавки кај повеќе институции.

Број на јавни набавки во Струга според видот на постапка, во периодот јануари – септември 2012 година	Отворени постапки	Барање за прибирање понуди	Мали набавки до 5.000€	Постапка со преговарање/ директна спогодба	Вкупно
Општина Струга	8	8	26	1	43
ЈП Комунално, Струга	4	/	5	/	9
ЈОУДГ 8 „Март“, Струга	2	/	4	/	6
СОУ „д-р Ибрахим Темо“, Струга	2	/	1	/	3
ООУ „Браќа Миладиновци“, Струга	1	/	1	/	2
ООУ „Гоце Делчев“, Струга	/	/	2	/	2
Вкупно	17	8	39	1	65

Овие институции остваруваат најголем дел од набавките преку мали набавки кои учествуваат со 60%. Со 26% во вкупните набавки учествуваат отворените постапки, а набавките со барање за прибирање понуди до 20.000 евра учествуваат со 12%. Во мониторираниот период се јавува и една постапка со преговарање без претходно објавување оглас.



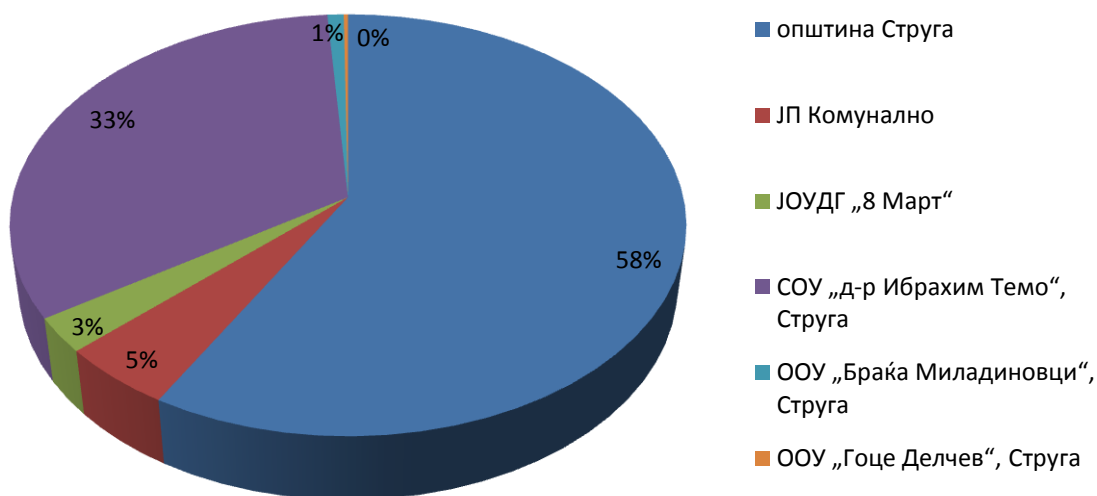
4.3.2. Структура на јавните набавки во Струга според нивната вредност

За поголема веродостојност на податоците, наредниот дел од анализата најмногу се задржува на прикажување на вредноста на склучените договори од завршените постапки за јавни набавки, односно, колку парични средства овие јавни институции насочуваат кон фирмите.

Во овој приказ не се вброени малите набавки на институциите остварени во 2012 година за кои немаат доставено евиденција во Електронскиот систем. Доколку би биле објавени, се очекува незначително намалување на процентот на учество на отворените постапки.

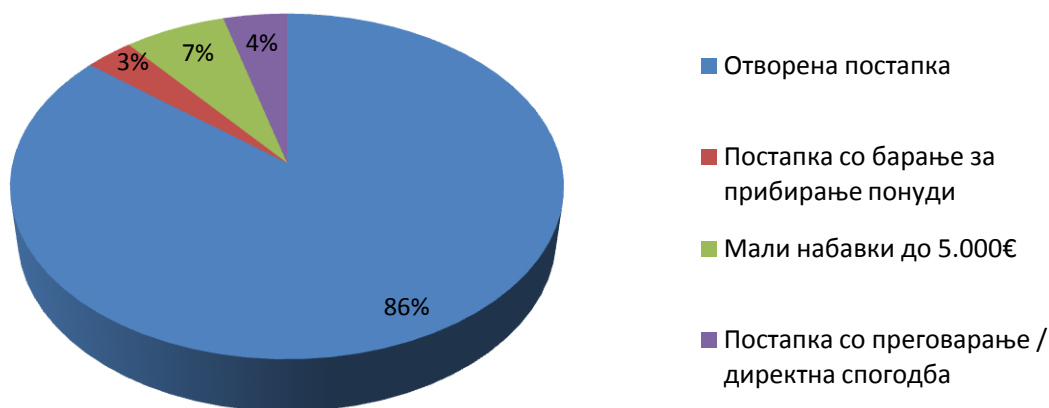
Вредност на договори според видот на постапка	Отворена постапка	Постапка со барање за прибирање понуди	Мали набавки до 5.000€	Постапка со преговарање / директна спогодба	Вкупно
Општина Струга	53.400.812	3.806.297	6.639.137	5.000.000	68.846.246
ЈП Комунално, Струга	5.469.160	0	259.400	0	5.728.560
ЈОУДГ „8 Март“, Струга	2.650.150	0	505.293	0	3.155.443
СОУ „д-р Ибрахим Темо“, Струга	38.900.367	0	75.000	0	38.975.367
ООУ „Браќа Миладиновци“, Струга	802.125	0	237.062	0	1.039.187
ООУ „Гоце Делчев“, Струга	0	0	274.110	0	274.110
Вкупно	101.222.614	3.806.297	7.990.002	5.000.000	118.018.913

Структура на јавни набавки според вредноста на склучениот договор

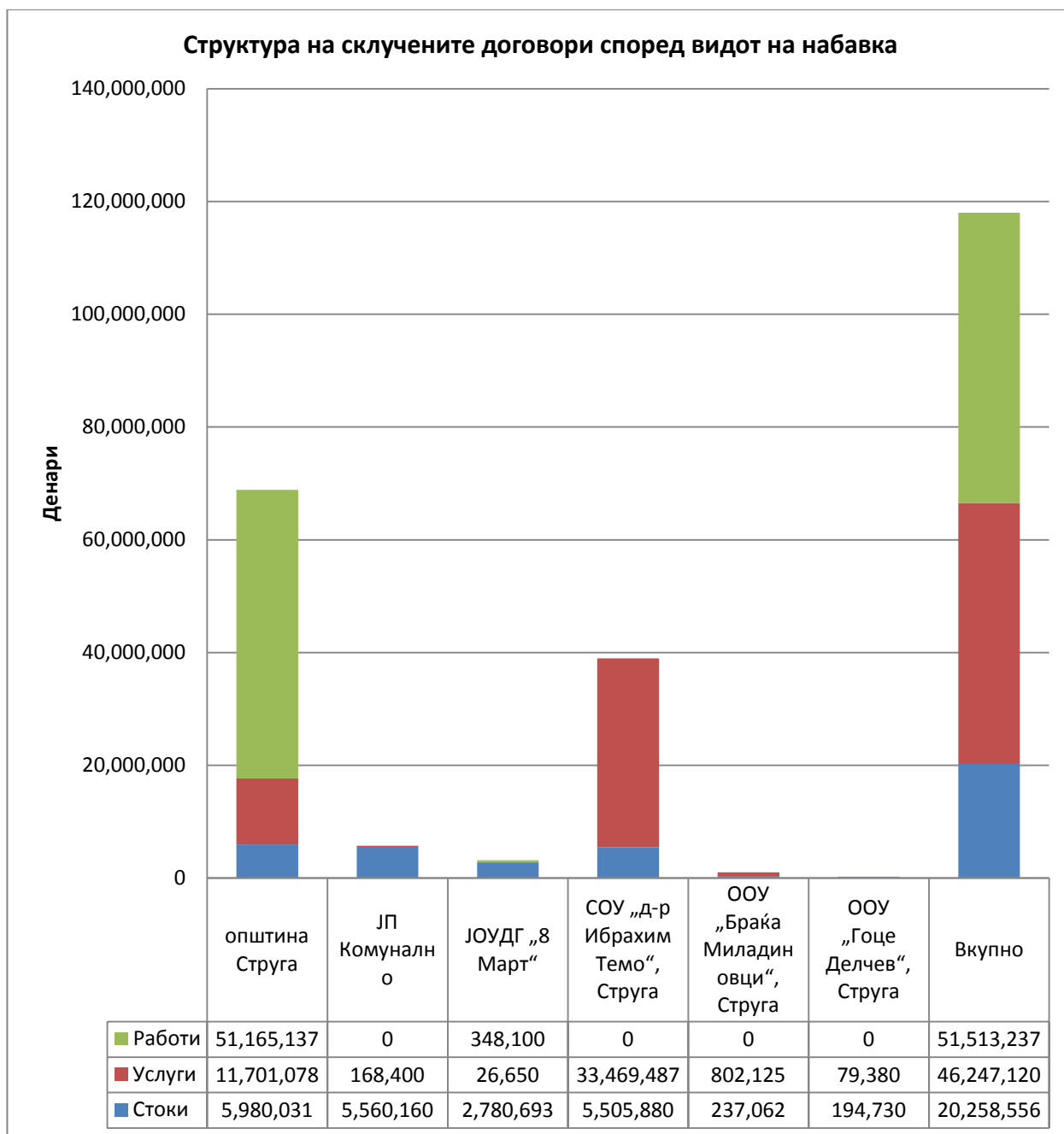


Во согласност со своите најголеми надлежности, општина Струга е најголем набавувач, не само според бројот на набавки туку и според вредноста на договорите за тие набавки склучени со фирмите. Со 68.846.245 денари, општина Струга учествува со 58% од вредноста на сите склучени договори во Струга објавени во Електронскиот систем. Иако учествува со само 2 огласа и со една мала набавка, следен најголем набавувач според потрошените пари е гимназијата „д-р Ибрахим Темо“, со 33% учество – со вредност од 38.975.367 денари. На трето место според учество во вредноста е ЈП Комунално со 5% и со склучени договори во вредност од 5.728.560 денари

Структура на вредност на договорите според видот на постапка



Најголем дел од средствата, кои се трошат преку јавни набавки, се средства за тендери остварени преку отворена постапка. Тие учествуваат со дури 86% во вкупната вредност на склучените договори. Во останатите 14% се забележува дека малите набавки во вредност до 5.000 евра учествуваат со 7%, постапките со барање за прибирање понуди со 3%, а набавката на општина Струга остварена преку преговарање, односно, директна спогодба учествува со 4%.



4.3.3. Поништување на постапките

Во тендерските постапки објавени во Струга во првите девет месеци од 2012 година се забележува висок процент на нивно поништување. Причините за тоа треба да се разгледаат од повеќе аспекти. Кај некои постапки се забележува повеќекратно поништување поради неможност да се најде најсоодветна понуда. Најчести причини за поништување на постапките се неподнесувањето соодветна или прифатлива понуда, како и неподнесувањето на ниту една понуда. Во некои постапки, причина е самата специфичност на набавката, како и малата конкуренција на фирми кои конкурирале за набавките. Кај ваквите постапки битно е навременото објавување оглас.

Најголем процент на поништувања на постапки е евидентиран во ЈП Комунално, Струга каде се забележува дека повеќе од половина од објавените огласи се поништени (55%).

Во градинката „8 Март“ е поништен еден од двата објавени огласа, што претставува 50% поништување на постапките. Кај општина Струга овој процент изнесува 43%, процент кој не е за занемарување бидејќи и во овој случај, степенот на поништувања се доближува до половина, односно, од 21 оглас објавени во периодот јануари – септември, поништени се 9 постапки.

Од сите 38 постапки на шесте институции објавени во периодот од јануари до септември 2012 година, поништени се 15, односно, процентот на поништувања за Струга изнесува 39%.

Договорен орган	Број на поништени постапки	Процент на поништувања
Општина Струга	9	43%
ЈП Комунално, Струга	5	55%
ЈОУДГ „8 Март“, Струга	1	50%
СОУ „д-р Ибрахим Темо“, Струга	0	0
ООУ „Браќа Миладиновци“, Струга	0	0
ООУ „Гоце Делчев“, Струга	0	0
Вкупно	15	39%

Во следната табела се наведени причините за поништувања на постапките, претставени во апсолутни бројки и процентуално. Како што беше наведено претходно, недоставувањето ниту една понуда или поднесувањето неприфатлива понуда се најчестите причини за поништувањата.

Причина за поништување	Број на поништувања	Учество
Не е поднесена ниту една прифатлива понуда.	8	53 %
Не е поднесена ниту една понуда.	3	20%
Битни пропусти во тендерската документација.	1	7%
Поради непредвидени и објективни околности, се промениле потребите на договорниот орган.	1	7%
Настанале непредвидени промени во буџетот на договорниот орган.	1	7%
Поради битни повреди на член 210 од Законот за јавни набавки.	1	7%
Решение за поништување на постапката од страна на Државната комисија за жалби по јавни набавки.	0	0%
Бројот на кандидатите е понизок од минималниот број согласно Законот.	0	0%
Понудувачите понудиле цени и услови понеповолни од оние на пазарот.	0	0%

4.3.4. Најголеми набавки во Струга

Во наредниот дел од анализата, а со цел да се добие претстава каде и колку јавните институции инвестираат во подобрување на условите и на стандардите на живеење во заедницата, претставена е табела со остварените набавки во Струга според критериумот најголема вредност на набавка.

Предмет на набавка	Вредност	Институција
Превоз на ученици	33.394.487	СОУ „д-р Ибрахим Темо“
Асфалтирање улици	29.996.479	Општина Струга
Крпење ударни дупки	9.000.000	Општина Струга
Просторни и урбанистички планови	7.000.000	Општина Струга
Масло за греење	5.505.880	СОУ „д-р Ибрахим Темо“
Одржување депонија за отпад	5.000.000	Општина Струга
Тампонирање улици	4.954.333	Општина Струга
Погонски горива	4.060.750	ЈП Комунално
Прехранбени производи и средства за хигиена	2.650.150	градинка „8 Март“
Горива и масла	2.450.000	Општина Струга
Моторни масла и мазива	1.408.410	ЈП Комунално
Информатичка и видеоопрема	964.839	Општина Струга
Услуги за надзор	847.467	Општина Струга
Превоз на ученици	802.125	ООУ „Браќа Миладиновци“
Обезбедување објекти	744.000	Општина Струга
Автобуски постојки	700.000	Општина Струга
Канцелариски материјали	550.000	Општина Струга
Поправка на клупи	300.000	Општина Струга
Демонтажа на столбови	164.000	Општина Струга
Здравствени прегледи	97.000	ЈП Комунално
Летна ХТЗ опрема	91.000	ЈП Комунално
Вкупно	110.680.920	

Учество на поединечни набавки во вкупната вредност на склучените договори во Струга



На овој графикон се претставени најголемите набавки и нивниот удел во вкупната вредност на склучени договори. Од ова забележуваме дека најголемата набавка според вредност, која учествува со 30% во вкупните склучени договори, е набавката за ученички превоз на гимназијата „д-р Ибрахим Темо“, а наредна, со 27%, е набавката на општина Струга за асфалтирање улици. Овие две набавки учествуваат со повеќе од половина од вредноста на сите склучени договори и потрошени пари во Струга за првите 9 месеци од 2012 година. Потоа, со 8% учествува набавката на општина Струга за крпење ударни дупки, со 6% учествува изработката на просторни и урбанистички планови на општина Струга, со по 5% учествуваат набавките за масло за греење на средното училиште, набавката на општина Струга за тампонирање улици и набавката за одржување депонија за отпад. Со 4% учествува набавката на ЈП Комунално за погонски горива, со по 2% учествуваат набавките на градинката „8 Март“ за прехранбени производи и за средства за хигиена и набавката на горива и на масла за потребите на возилата на општина Струга.

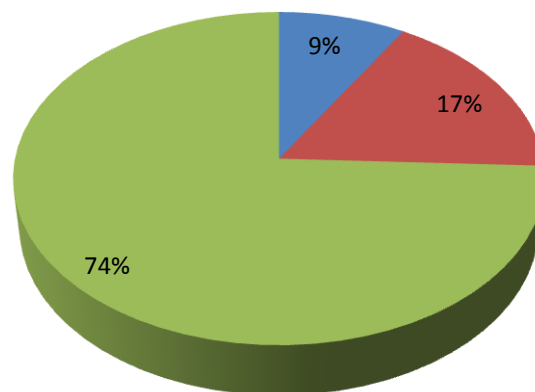
5. Анализа на јавните набавки по институции

5.1. Општина Струга, структура на јавните набавки според нивната вредност

Како најголем набавувач на локално ниво се јавува општината која учествува со над 55% од вкупно остварените набавки во Струга во мониторираниот 9-месечен период. Во овој период, општина Струга склучила договори за јавни набавки во вредност од 68.846.245 денари. Во овој период, општината склучила договори за изведување работи во вредност од 51.165.137 денари, што претставува 74% од вкупните средства за кои е склучен договор. Следни, според вредноста на договорите, се набавките на услуги, со вредност од 11.701.077 денари, а набавките на стоки достигнуваат до 5.980.031 денари.

Вредност на постапките во Општина Струга според видот на склучени договори

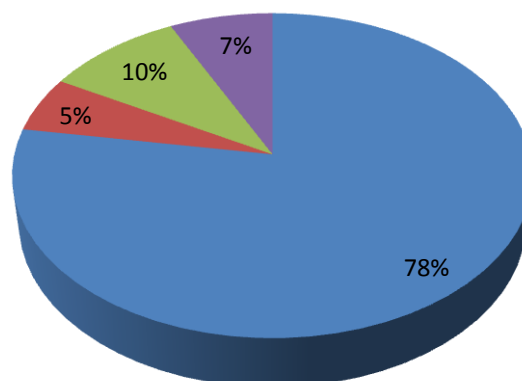
Вид на договор	Склучени договори (во денари)
Стоки	5.980.031
Услуги	11.701.077
Работи	51.165.137
Вкупно	68.846.245



Најголем дел од средствата се предвидени за големи набавки во вид на отворени постапки, 53.400.812 денари, каде доминираат договорите за изведување градежни работи. Карактеристично во овој период е тоа што општината има склучено договор за вршење работи за одржување депонија за отпад, во вредност од 5 милиони денари преку постапка со преговарање без објавување оглас. Оваа постапка е позната како директна спогодба или „договор во четири очи“.

Вредност на постапките во Општина Струга според видот на постапка

Вид на постапка	Склучени договори (во денари)
Отворена постапка	53.400.812
Барање за прибирање понуди	3.806.297
Мали набавки до 5.000€	6.639.137
Постапка со преговарање	5.000.000
Вкупно	68.846.245

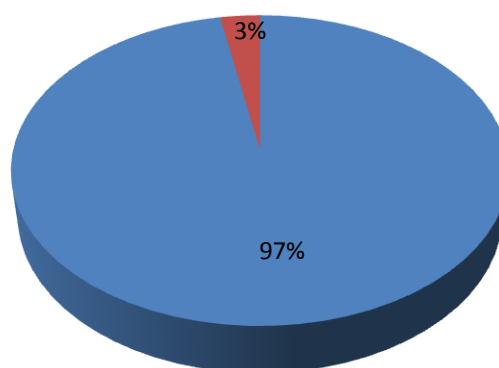


5.2. ЈП Комунално, Струга, структура на јавните набавки според нивната вредност

По општината, институцијата со најголем број набавки е ЈП Комунално, Струга. Во овој дел е апстрахиран фактот за високиот износ на набавки во денари бидејќи во тој случај, повеќе набавува гимназијата „д-р Ибрахим Темо“, но таму станува збор за една голема набавка за ученички превоз. Во мониторираните девет месеци, ЈП Комунално склучило договори во вкупна вредност од 5.728.560 денари. Кај ЈП Комунално, исто така, е евидентен и високиот процент на поништувања на постапките, односно, од 9 огласи, има 5 поништувања, со што се намалува и вредноста на склучените договори која е предвидена да се оствари од страна на јавното претпријатие.

Вредност на постапките во ЈП Комунално според видот на договор

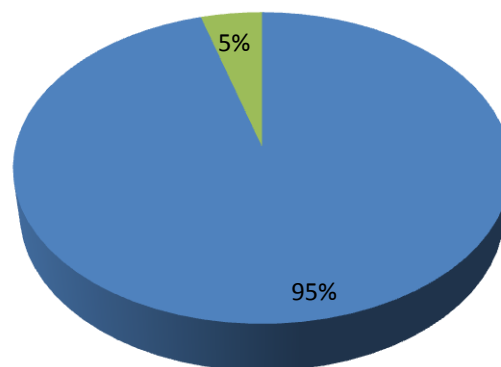
Вид на договор	Склучени договори (во денари)
Стоки	5.560.160
Услуги	168.400
Работи	/
Вкупно	5.728.560



Кај ЈП Комунално доминира набавката на стоки со 97%, а набавката на услуги учествува со 3%. Во овој мониториран период, јавното претпријатие не остварило ниту една набавка на работи. Најголем дел од средствата, кои се предвидени да се платат кон фирмите од страна на ЈП Комунално, се извршуваат преку отворена постапка. Најголема набавка која се остварува преку отворена постапка е набавката за горива и мазива. На вредноста на склучените договори по отворена постапка отпаѓаат 95% од вкупната вредност на набавките, додека со 5% учествуваат малите набавки до 5.000€.

Вредност на постапките во ЈП Комунално според видот на постапка

Вид на постапка	Склучени договори (во денари)
Отворена постапка	5.469.160
Барање за прибирање понуди	/
Мали набавки до 5.000€	259.400
Вкупно	5.728.560

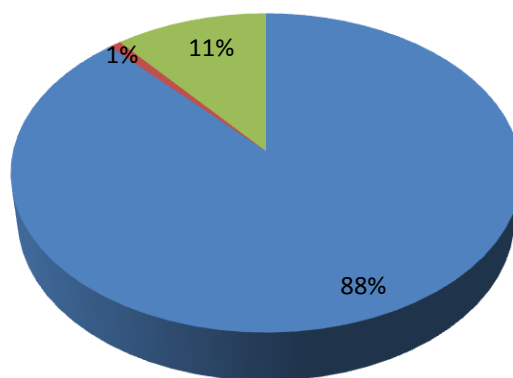


5.3. ЈОУДГ „8 Март“ Струга , структура на јавните набавки според нивната вредност

Градинката „8 Март“ од Струга спроведе две набавки во мониторираниот период. Станува збор за големи набавки на прехранбени производи и за набавка на масло за греење. Постапката за набавка на масло за греење е поништена. Во мониторираниот период, склучен е договор со фирма во вредност од 2.650.150 ден., а се работи за тендер кој се објавува како отворена постапка за набавка на стоки и се однесува на набавка на прехранбени производи и на средства за хигиена.

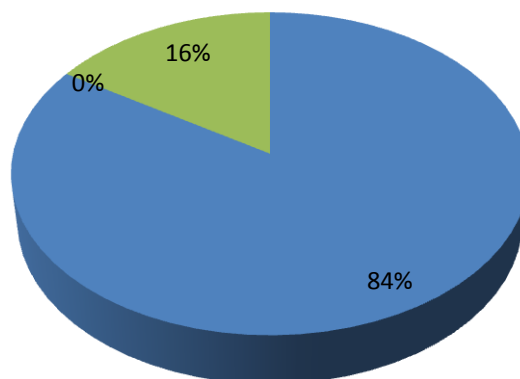
Вредност на постапките на градинка „8 Март“ според видот на договор

Вид на договор	Склучени договори (во денари)
Стоки	2.780.693
Услуги	26.650
Работи	348.100
Вкупно	3.155.443



Вредност на постапките на градинка „8 Март“ според видот на постапка

Вид на постапка	Склучени договори (во денари)
Отворена постапка	2.650.150
Барање за прибирање понуди	/
Мали набавки до 5.000€	505.293
Вкупно	3.155.443

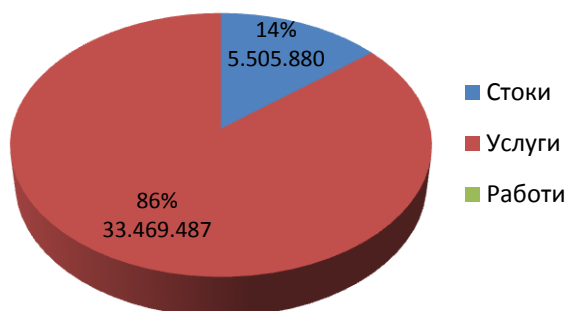


5.4. СОУ „д-р Ибрахим Темо“, Струга, структура на јавните набавки според нивната вредност

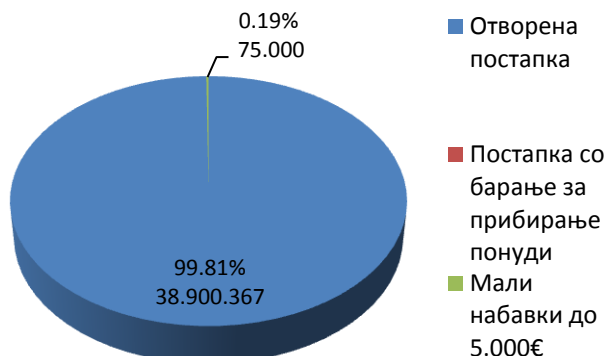
Во случајот на гимназијата „д-р Ибрахим Темо“ станува збор за два огласа спроведени со отворени постапки, а нивната вредност изнесува 38.900.367 денари, како и една мала набавка од 75.000 денари. Најголемо учество според вредноста има набавката на услуги поради високата вредност на набавката на ученички превоз.

Тоа придонесува набавката на услуги да учествува со 86%, а набавката на стоки, која се однесува на набавка на масло за греење, да претставува 14% од вкупната вредност на склучените договори.

Вредност на набавките според видот на договор



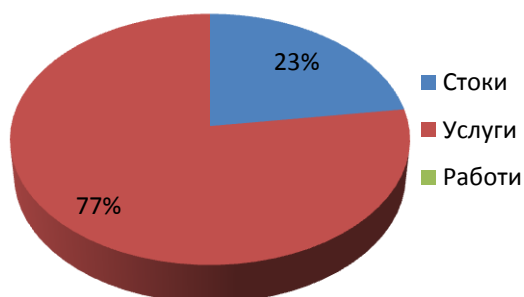
Вредност на набавките според видот на постапка



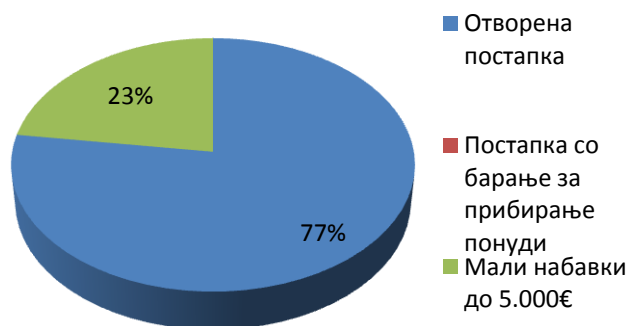
За набавките на училиштето „д-р Ибрахим Темо“, анализата најмногу се фокусира на набавката на ученички превоз. За оваа постапка е карактеристично тоа што според вредноста, таа е најголема во целата општина, мора да се изведе во одреден временски период пред почетокот на училишната година и е многу комплексна затоа што е поделена на 35 делови, со што се усложнува и самиот процес на набавка на услугата.

5.5. ООУ „Браќа Миладиновци“, Струга, структура на јавните набавки според нивната вредност

Вредност на набавките според видот на договор



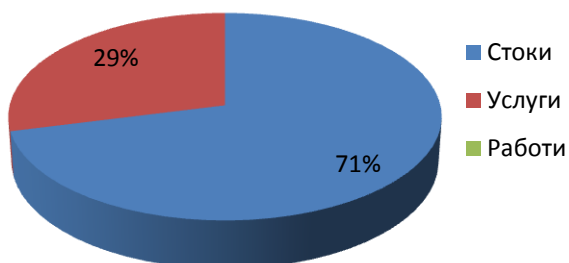
Вредност на набавките според видот на постапка



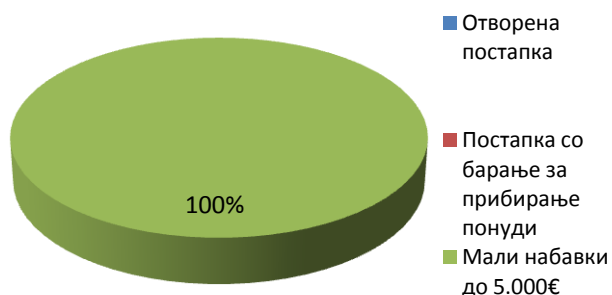
Основното училиште „Браќа Миладиновци“ троши најголем дел од средствата за јавни набавки за ученички превоз. Со тоа, оваа набавка учествува со 77% како услуга која се спроведува преку отворена постапка. Другата набавка, која учествува со 23% од вредноста, е набавката на огревно дрво, тоа е набавка на стоки која се извршува како мала набавка.

5.6. ООУ „Гоце Делчев“, Струга, структура на јавните набавки според нивната вредност

Вредност на набавките според видот на договор



Вредност на набавките според видот на постапка

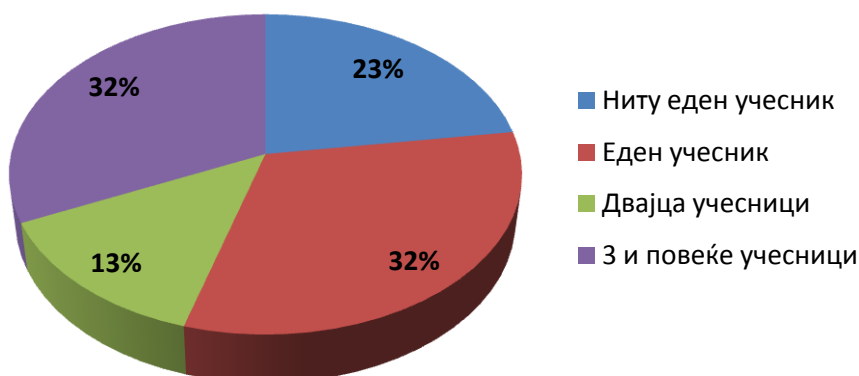


Ова основно училиште од примерокот учествува со две мали набавки за кои објавило оглас. Како и претходното училиште, станува збор за набавка на огревно дрво и за набавка на ученички превоз. За разлика од ООУ „Браќа Миладиновци“ и од СОУ „д-р Ибрахим Темо“, во ова училиште се забележува поголема застапеност на вредноста на набавката на огревно дрво во однос на набавката на ученички превоз која учествува со 29%.

6. Конкуренцијата во јавните набавки

Во тендерските постапки во општина Струга и во другите институции во Струга се забележува мало учество на фирмите. Во голем дел од случаите има поништувања кои настануваат поради тоа што не е поднесена ниту една понуда. На следниот графикон е прикажана состојбата со конкуренцијата во тендерските постапки за набљудуваниот примерок.

Број на учесници во тендерските постапки



Во мониторираните институции се забележува дека во 23% од објавените тендери не е поднесена ниту една понуда, во 32% е поднесена само една понуда, во 13% случаи понуда доставиле 2 учесника, а повеќе од 3 учесници имало во 32% од случаите.

Поголема конкуренција се забележува во огласите за информатичка и за канцелариска опрема (над 5 понудувачи). Во огласите за изведување работи за општината постои најмала конкуренција со 1 понудувач (во 90% од случаите) до најмногу 2 понудувачи. Во половина од случаите каде што не е поднесена ниту една понуда се јавува набавка на мазива и на масла за греење.

Поради тоа што во овој период не се регистрирани многу набавки со голема конкуренција, просечниот број на поднесени понуди во Струга изнесува 2,01%, што е пониско и од просекот во Р. Македонија кој изнесува 3,18%.

7. Транспарентност и отчетност на институциите

Во Струга постои ниско ниво на транспарентност на институциите во однос на јавното објавување информации поврзани со тендерските постапки. Тие не се објавуваат на веб-страниците на институциите и нема други форми на известување на граѓаните за потрошените јавни пари.

Дури и во Електронскиот систем за јавни набавки, каде институциите се законски обврзани да ги доставуваат информациите за донесените одлуки за склучени договори и евиденцијата за малите набавки, тие не се доставуваат навремено.

- Што се однесува до отчетноста на општина Струга како јавна институција, таа може да биде отчетна каде што сака и кога сака. Но ова тврдење може да се толкува како необјективно мислење, па нека проценат граѓаните дали ова значи дека општината е отчетна.

Во овој мониториран период беше контактирано на 3 начини со општина Струга. Прво, преку барање пристап до информации од јавен карактер, потоа, лично со службениците и преку официјално присуство на јавните отворања на постапките. Во поглед на барањето пристап до информации од јавен карактер, од општината беше побарано да ги достави планот за јавни набавки и осум извештаи од спроведени јавни набавки. Во законски предвидениот временски рок и во ист ден беа добиени 8-те извештаи за спроведени јавни набавки. Барањето за планот за јавни набавки, иако беше поднесено во исто време со она за извештаите, беше одбиено.

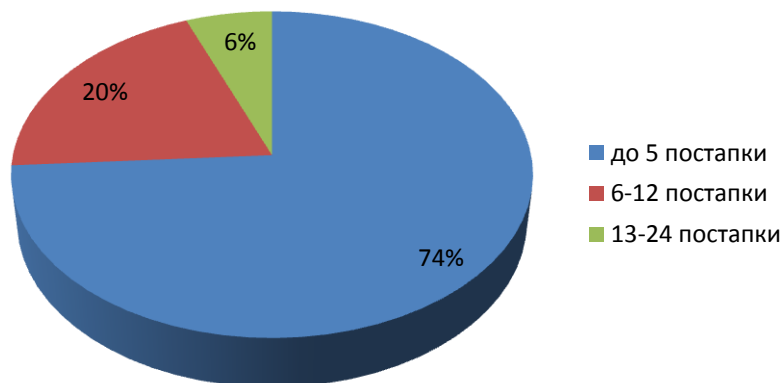
Освен недоставувањето на планот за јавни набавки, општината покажа отчетност во останатите нивоа на комуникација, вклучувајќи ги и дополнително бараните податоците, кои беа уредно доставени.

- Комуникацијата се одвиваше најотежнато со ЈП Комунално. Одговорот на барањето пристап до информации од јавен карактер беше добиен со големо задоцнување од четири месеци. Како причина за тоа беше наведена неможноста на ЈП Комунално да го испрати одговорот по пошта поради нерегулирани финансиски обврски кон Македонски пошти. Одговорот беше добиен преку директна средба со одговорниот службеник, која се одржа по неколкуте уредно закажани, но неостварени средби. По разгледување на добиените податоци, се утврди дека дел од потребните податоци недостасуваат. Од ова може да се заклучи дека јавувањата и посетите не доведоа до навремено и комплетно добивање на сите информации од јавен карактер побарани од ова претпријатие.
- Комуникацијата со градинката ЈОУДГ „8 Март“ се одвиваше нормално, со соодветен однос помеѓу државен службеник и граѓанин (лицето задолжено за мониторинг). Со оглед на тоа што оваа институција годинава ги презеде обврските за спроведување тендерски постапки за поголемите набавки, кои претходно во нејзино име ги извршуваше општина Струга, може да се каже дека обврските ги извршува совесно и отчетно.

8. Резултати од анкетираниите фирми учеснички во јавните набавки

Во овој дел од анализата беа анкетирани фирми учеснички на тендерите што беа мониторирани, како и останати фирми кои имале искуство со тендерски постапки во Струга. Генерално, од фирмите учеснички не беа добиени конкретни сознанија за некакви нарушувања на законските процедури, дури и за оние постапки кои според проценка на мониторингот, можеби содржеле нерегуларности. Во однос на анкетањето учесници во тендерските постапки без соопштување на конкретните набавки, фирмите беа пообјективни и ги соопштија најголемите проблеми со кои се соочуваат при учеството во јавните набавки.

- Колку често фирмите учествуваат во постапките за јавни набавки во последните две години?



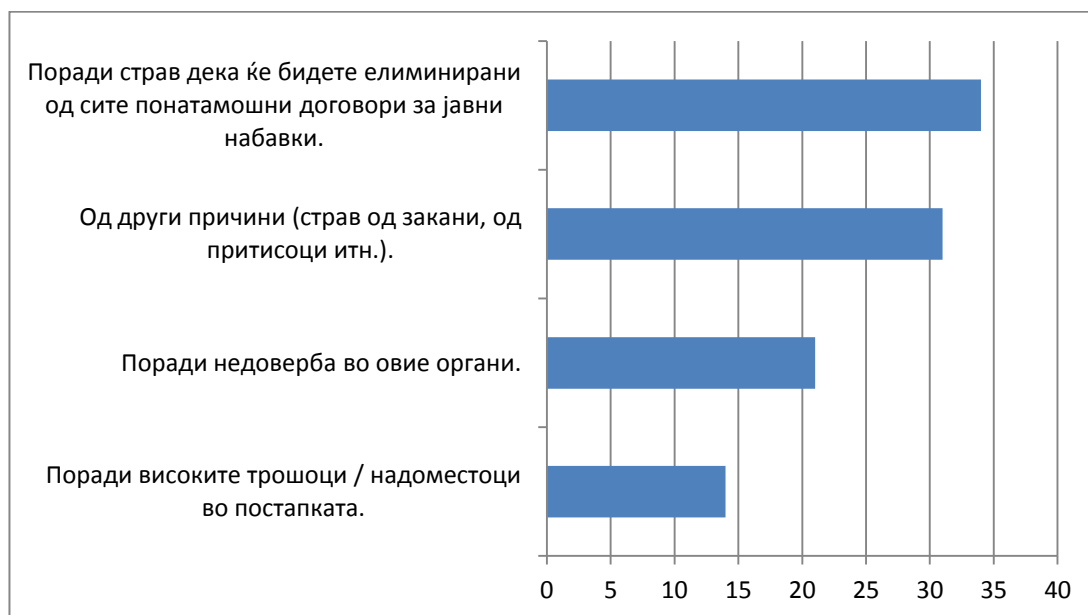
- Кои се главните проблеми со кои се соочувате во постапките за јавни набавки?



Од разговорите со анкетираниите фирми се забележува дека нивниот најголем проблем во јавните набавки е исплатата. Дури 60% од анкетираниите фирми велат дека проблемот што ги одвлекува од понатамошно конкурирање на јавните набавки е големото доцнење со исплатата. 27% од нив, пак, велат дека се соочиле со нејасно изработена тендерска документација која им претставува тешкотија при конкурирањето. За нереални и тешко остварливи критериуми за техничка способност посведочија 20% од испитаните фирми. За 13% од испитаните фирми проблем е неправилното бодирање на понудите во корист на одредена фирма, како и изработената тендерска документација и техничките спецификации кои фаворизираат одредена фирма.

Од анкетираниите учеснички на јавните набавки во конкретните мониторираните постапки не беа добиени податоци за можни законски нарушувања на тие постапки. За сите мониторираните постапки не е поднесена ниту една жалба, па се пристапи на анализа преку анкета за неподнесувањето жалби.

- Доколку ретко или воопшто не ги обжалувате одлуките на комисиите за јавни набавки пред Државната комисија за жалби, која е причината за тоа?



Фирмите ги избегнуваат жалбите најмногу (34%) поради стравот од понатамошна елиминација во постапките. Во 31% од случаите кај фирмите постојат страв од закани и од притисоци и други причини, па поради тоа, не ги обжалуваат одлуките. Недовербата во органите учествува со 21% од причините за неподнесување жалби, а 14% не се жалат поради високиот надоместок за поведување жалба.

9. Примери на тендери кои го привлекоа вниманието

Пример 1. Несоодветна тендерска документација и технички спецификации

Се објавува оглас за обезбедување неколку објекти во сопственост на општината. Тендерот го добива фирмата која поднела најниска цена во конкуренција од двајца понудувачи. Навидум, изгледа дека сè е во ред со постапката сè додека не се земат предвид барањата наведени во тендерската документација кои треба да се исполнат.

Во документот е објавено дека се бара обезбедување на 5 објекти и на сите училишта (2 средни, 11 основни и 1 градинка). Според тендерската документација, за да се изврши ова, потребни се 15 лица обезбедувачи, од кои 4 задолжени за секојдневно 24-часовно физичко обезбедување на општината.

Тендерот го добива фирма, која дава понуда од 52.000 денари месечно, а втората фирма дава понуда од 140.000 денари месечно. Прашањето што се поставува овде е како една фирма може да исплати 15 лица со 52.000 денари месечно.

Според барањата, логична изгледа понудата на втората фирма која поднела понуда според техничката спецификација наведена во тендерот во која се бараат 15 лица за 24-часовно физичко обезбедување на општината и за патролно обезбедување на останатите објекти. За ист ваков оглас минатата година, тендерот го добива истата фирма со истата цена.

Во оваа постапка се забележува дека составената тендерска документација остава простор за различно толкување, кое понатаму влијае врз составувањето на понудите и кое на крај, доведува до добивање понуди кои се крајно спротивни според нивната цена. И покрај пропустите во претходните фази од постапката, грешката би требало да биде детектирана од страна на комисијата која ги разгледува понудите. Комисијата требало да утврди зошто се јавуваат големи разлики во понудите и во согласност со законските можности, соодветно да реагира. Во случајов, може да се претпостави дека комисијата се водела од минатогодишниот буџет предвиден за оваа намена, па оттука, ги толкувала понудите и не обрнала внимание на пропустите во тендерската документација.

Пример 2. Манипулативна тендерска документација

Во еден од огласите, во тендерската документација се бара понуда изразена како збир на потребни производи, по едно парче од сите производи / стоки. Во овој случај, при јавното електронско наддавање, понудена е екстремно ниска цена која е за 400% пониска од цената со која почнало наддавањето. Бидејќи во тендерската документација не е наведено колкава количина од секоја стока би се набавила, можно е фирмата, која конкурира, да калкулира и да манипулира со цените на оние стоки, кои јавната институција ги набавува почесто и ги троши во поголема количина, со тоа што за нив ќе даде реална цена, а за стоките, коишто не ги троши толку често, да даде цена еднаква или поголема за 1 денар, со што се добива економски најповолна и најниска понуда.

Фирмата, која контактираше со нас и која не го доби тендерот, се откажа од жалба по овој предмет поради високите трошоци и поради недовербата во институциите.

Ист ваков случај се појавува и кај друга локална јавна институција при набавка на канцелариски материјали, каде не се наведува збирот од количината / парчиња од одреден производ (на пр.: 20 пенкала + 10 моливи), туку се бара збир од едно парче од производите (на пр.: 1 пенкало + 1 молив).

Грешката може да се лоцира во несоодветната подготовка на техничката спецификација која е дел од тендерската документација. Кај овие институции, формулирањето на количините по производ не би требало да им претставува тешкотија имајќи предвид дека вакви производи во слични количини ги набавуваат секоја година и тоа, во последниве 10 години.

Пример 3: Нереално понудени цени од страна на фирмите

За време на јавното отворање на еден од тендерите во кои се работеше за набавка поделена во повеќе делови, беше забележано значително отстапување од реалните цени. Ако за превоз на една од дестинациите до Струга и назад, граѓаните плаќаат 70, односно 80 денари, за превоз на еден ученик училиштето му плаќа на превозникот 100, односно, 114 денари. Останува нејасно според кој критериум се избира најповолниот понудувач.

Дали при изборот на понудата се зема квалитетот на услугата, односно, капацитетот на превозните средства во сооднос со бројот на ученици, како и бројот на превозни линии во денот, кои превозникот би ги остварувал за да ги превезе учениците од местото на живеење до училиштето и назад? Се поставува прашањето што добиваат учениците за платените 100 до 150 денари, односно, повеќе од другите граѓани, кои плаќаат 70 до 120 денари.

Пример 4. Грешка во внесувањето во Електронскиот систем

Во една од набавките во која се јавува поделба на набавката на повеќе делови, по завршувањето на постапката, институцијата одделно склучува договори со понудувачите според секој дел од набавката. Во овој случај, во Електронскиот систем, во збирната пресметка за сите договори од таа набавка, стои значително повисока сума. Причината за оваа грешка беше воочена во внесувањето исти договори повеќепати, кои повеќекратно ја зголемуваат сумата.

Пример 5. Економски најповолна понуда

Кај една постапка за набавка на канцелариски материјали, како критериум за бодирање и за избор на најповолна понуда, освен 'најниската цена', се зема предвид и 'рокот на плаќање'. Дотука, тендерската документација е јасна, но проблемот настанува во другиот дел од тендерската документација, каде освен форматот за доставување цени по производ, никаде не е дадена можност за внесување на рокот на плаќање, кој исто така, се бодира. Ваквиот пропуст при подготвувањето на тендерската документација влијае врз формата во која ќе се поднесе понудата, која на крај, влијае и врз евалуацијата за избор на најповолна понуда.