

10.

МОНИТОРИНГ

НА ЈАВНИТЕ НАБАВКИ
НА ЛОКАЛНО НИВО





ИЗВЕШТАЈ БР. 10
МОНИТОРИНГ НА
ЈАВНИТЕ НАБАВКИ
НА ЛОКАЛНО НИВО

Јуни 2017

ИЗДАВАЧ:

Центар за граѓански комуникации

ЛЕКТУРА:

Татјана Б. Ефтимоска

ЛИКОВНО-ГРАФИЧКО ОБЛИКУВАЊЕ:

Бригада дизајн

ПЕЧАТИ:

Пропоинт

ТИРАЖ:

200 примероци

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

35.073.53:005.584.1(497.7)"2016"(047)

МОНИТОРИНГ на јавните набавки на
локално ниво : [извештај бр.] 10. - Скопје :
Центар за граѓански комуникации, 2017. -
26, 26 стр. : граф. прикази ; 17x20 см

Насл. стр. на припечатениот текст:
Monitoring public procurement at the local
government level, report no. 10, June 2017.
- Обата текста меѓусебно печатени во
спротивни насоки.
- Текст на мак. и англ. јазик

ISBN 978-608-4709-61-9

а) Локална самоуправа - Јавни набавки
- Мониторинг - Македонија - 2016 -
Извештаи

COBISS.MK-ID 103905290

Бесплатен/некомерцијален тираж

Содржината на оваа публикација е единствена одговорност на Центарот за граѓански комуникации и на ниту еден начин не може да се смета дека ги одразува гледиштата на Цивика мобилитас, на Швајцарската агенција за развој и соработка (SDC) или на организациите што ја спроведуваат.



МАКЕДОНСКИ
ЦЕНТАР ЗА
МЕЃУНАРОДНА
СОРАБОТКА



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Swiss Agency for Development
and Cooperation SDC

Цивика мобилитас е проект на Швајцарска агенција за развој и соработка (SDC) кој го спроведуваат NIRAS од Данска, Македонскиот центар на меѓународна соработка (МЦМС) и Шведскиот институт за јавна администрација (SIPU).

СОДРЖИНА

ВОВЕД: ЦЕЛИ И МЕТОДОЛОГИЈА	7
РЕЗИМЕ	9
СЕ НАМАЛУВА КОНКУРЕНЦИЈАТА НА ЛОКАЛНИТЕ ТЕНДЕРИ	10
РОКОВИТЕ ЗА ДОСТАВУВАЊЕ ПОНУДИ – СКРАТЕНИ, ТРАЕЊЕТО НА ТЕНДЕРИТЕ – ПРОДОЛЖЕНО	15
ПОНИШТУВАЊАТА ОСТАНУВААТ НАД ПРОСЕКОТ – ГЛАВНИ ПРОБЛЕМИ СЕ ВИСОКИТЕ ЦЕНИ И НЕМАЊЕТО ПОНУДУВАЧИ	18
ПРОБЛЕМИТЕ НА е-ДЕЛОТ ОД НАБАВКИТЕ	22
ЗА ЕДНИ ВАКА – ЗА ДРУГИ ТАКА	25

ВОВЕД: ЦЕЛИ И МЕТОДОЛОГИЈА

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

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

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

Овој конкретен извештај е изработен врз основа на мониторингот на избран примерок од 40 постапки за јавни набавки спроведени од локални институции од цела Македонија, во периодот од 1 април до 30 октомври 2016 година.

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

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

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

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



Центарот за граѓански комуникации (ЦГК) е основан во април 2005 година како невладино, непрофитно и непартиско здружение на граѓани. Мисија на ЦГК е да ја развива и да ја подобрува комуникацијата помеѓу сите општествени фактори во Македонија и нивната информираност за процесите од пошироко значење. ЦГК ги мониторира, ги анализира и ги јакне општествените процеси во земјата и во регионот во делот на антикорупцијата и доброто владеење, медиумите и економскиот развој. Во своето досегашно дејствување, ЦГК ја фокусира својата работа врз две групи од меѓусебно поврзани активности: (1) мониторинг на државните институции и врз основа на тоа, препорачување мерки и политики за унапредување на работењето и за намалување на просторот за корупција и (2) унапредување на способноста на новинарите и на посебната улога на медиумите и на невладините организации во борбата против корупцијата. Во оваа насока, ЦГК досега има изработено и предложено неколку стотини конкретни препораки за преземање мерки за унапредување на регулативата и практиката во насока на потранспарентно, поотчетно и поодговорно работење на централната и на локалната власт, има обучено повеќе од петстотини новинари од националните и од локалните медиуми и претставници на граѓански организации и има објавено четириесетина истражувања и прирачници.

РЕЗИМЕ

У натаму се намалува и онака ниската конкуренција на локалните тендери. На мониторираните тендери имало просечно по 2,4 понудувачи, а на 35% од тендерите имало една или ниту една понуда. За споредба, во претходниот период, просечниот број понудувачи изнесувал 2,8, а на 29% од тендерите имало по еден или ниту еден понудувач.

Иако тендерите траат сè подолго, фирмите имаат сè пократки рокови за изработка и за доставување на своите понуди. Договорните органи најчесто ги определуваат минималните законски рокови за доставување на понудите. Но, за разлика од овие календарски рокови, вистинските рокови што ги имаат фирмите за да ги изработат и да ги достават своите понуди се многу пократки. Постојат случаи во кои фирмите имаат само еден ден за изработка и за доставување на понудата.

Процентот на поништени постапки за јавни набавки во мониторираниот примерок се задржува на истото, високо, ниво од 18%. Како доминантни причини за поништување на постапките се јавуваат високите цени и немањето понудувачи на тендерите.

Иако задолжителни за сите набавки, е-аукциите се одржале само во 55% од мониторираните тендери. Наспроти тоа, процентот на т.н. е-постапки или тендери кои се спроведуваат целосно по електронски пат изнесува 58%. Просечното намалување на цените за време на е-аукциите изнесувало само 10%.

Бројни се примерите во кои договорните органи постапуваат различно во исти ситуации – кога понудувачите не доставиле целосни понуди. Некои договорни органи бараат дополнување, но други веднаш ги исклучуваат тие понудувачи.

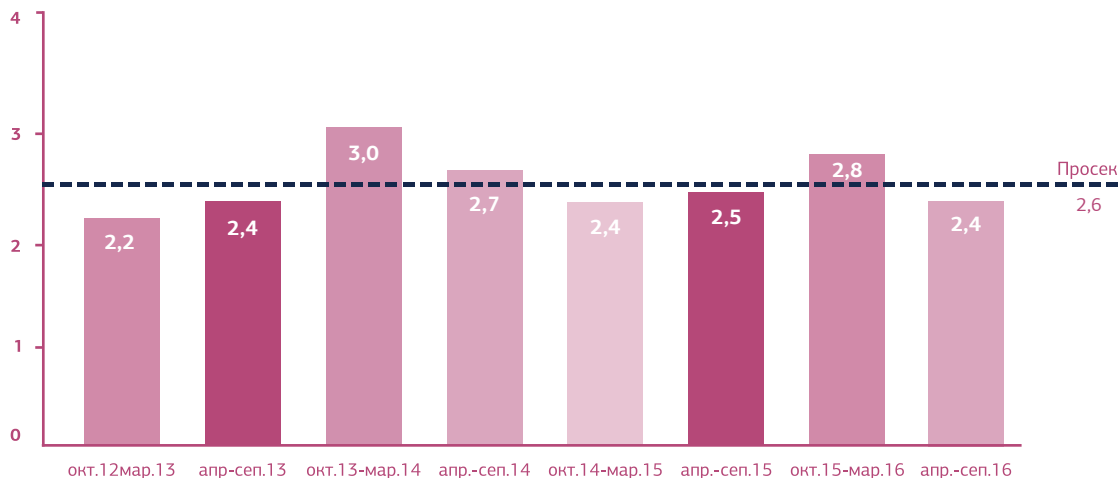
СЕ НАМАЛУВА КОНКУРЕНЦИЈАТА НА ЛОКАЛНИТЕ ТЕНДЕРИ

И натаму се намалува и онака ниската конкуренција на локалните тендери. На мониторираните тендери имало просечно по 2,4 понудувачи, а на 35% од тендерите имало една или ниту една понуда.

За споредба, во претходниот период, просечниот број понудувачи изнесувал 2,8, а на 29% од тендерите имало по еден или ниту еден понудувач.

То благиот пораст во претходниот период, кога конкуренцијата за првпат по подолго време ја надмина просечната граница од 2,6 понудувачи и изнесуваше 2,8 понудувачи по тендер, во овој мониториран период повторно има влошување на овој, еден од најзначајните индикатори за ефикасноста на системот на јавни набавки.

Слика 1. Конкуренција во мониторираните тендери на локално ниво: Просечен број на понудувачи на тендерите



На ниска конкуренција на тендерите укажуваат и другите мерки за централна тенденција освен аритметичката средина (2,4), односно медијаната и модата.

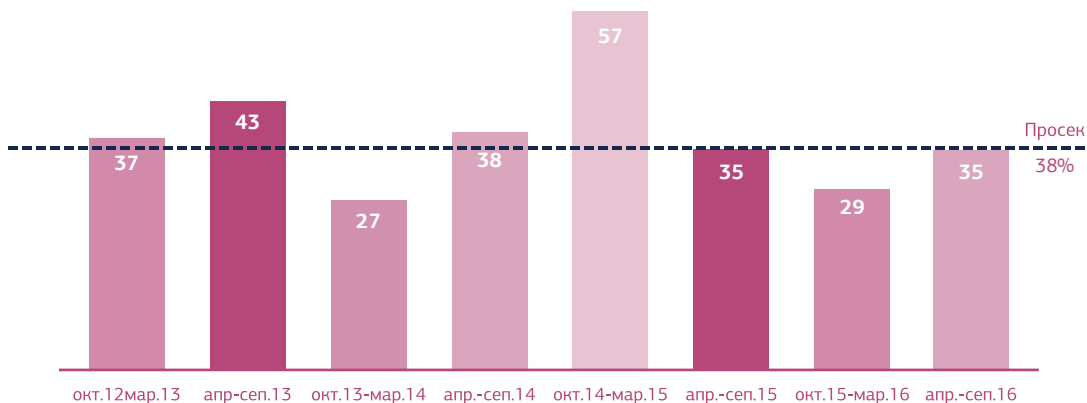
Распоред на бројот на понудувачи според растечки ред:
0 0 1 1 1 1 1 1 1 1 1 1 1 1 2 2 2 2 2 2 2 2 2 2 3 3 3 3 3 3
3 4 4 5 5 5 6 6

Медијана: 2 понудувачи (средина на низата: 2).

Другата мерка, модата, односно бројот на понудувачи што се јавува најчесто, изнесува 1, бидејќи дури во 11 тендери имало по еден понудувач. Мода: 1 понудувач (број на понудувачи што се јавува најчесто).

Покрај просечниот број на понудувачи, во овој мониториран период се влошува и уште еден од најголемите проблеми во јавните набавки, односно процентот на тендери на коишто нема ниту една или има само една понуда. По намалувањето на овој процент, што укажува на подобрување на состојбата, во примерокот од овој извештаен период, повторно има пораст на процентот на вакви тендери на 35% (Слика 2).

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



Во мониторираниот примерок има бројни примери кои укажуваат на причините за ниската конкуренција, последиците од неа, како и на одредени апсурдни случаи. На многу тендери имало по еден понудувач, иако претходно е спроведено успешно истражување на пазарот за потврда на конкуренцијата или за тоа е добиена согласност од Советот за јавни набавки.

Во една набавка на услуга и резервни делови за одржување на семафори, договорниот орган спровел, според него, успешно истражување на пазарот во кое добил потврди од потребниот број фирми (во случајов шест) дека можат да ја спроведат набавката. Но, на огласот за јавната набавка не е поднесена ниту една понуда и тендерот е поништен. Она што може да е причината

за ваквиот исход на овој тендер се критериумите што се бараат да ги исполнуваат фирмите за да можат да учествуваат на тендерот:

- Реализирани минимум 3 (три) изведени услуги во последните 3 години, во областа на предметот на оваа јавна набавка.
- Да ја има на располагање потребната техничка опрема за изведување на конкретните услуги. (Понудувачот да има на располагање минимум 1 возило за превоз на лица и минимум 1 специјално возило со корпа со висина од минимум 10 метра). Понудувачот мора да има на располагање минимум 1 (еден) инструмент за мерење на заземјувањето и еден инструмент за тестирање на

електричната инсталација - отпор на изолација на проводник, струја на куса врска и струјна клешта со приложен сертификат. Понудувачот мора да има на располагање минимум еден бензински или дизел агрегат за наизменична струја 50 керци , 220 волти и минимум два киловати).

- Да има на располагање сертификат за калибрација на отпор на заземјување не постар од една година, издаден од Бирото за метрологија.
- Да има Полиса за осигурување за направена штета врз трети лица , во висина од најмалку 600.000,00 денари. (Одговорност за вршење на дејност) и Изјава за одговорност.
- Да има на располагање технички персонал и технички органи потребни за изведување на конкретните работи.
- Изработена методологија по која ќе се врши тековното одржување усогласена со европските стандарди.
- Известување за елементите на договорот коишто економскиот оператор има намера да ги отстапи на подизведувач
- Изјава дека ја презема сета одговорност за последици по сообраќајот (материјални и нематеријални), кои би се случиле поради неисправна работа на семафорите или ненавремено отстранување дефекти а поради вина на понудувачот.

Овој случај уште еднаш потврдува дека истражување-то на пазарот, во фазата и на начинот на којшто се предвидени, не гарантираат никаква конкуренција на тендерите, ниту пак нешто ги спречува договорните ор-

гани од поставување критериуми со коишто можат да ја ограничат конкуренцијата.

Во друга набавка на натриум хипохлорит, локалното јавно претпријатие што го набавувал ова соединение спровел неуспешно истражување на пазарот, по што барал и добил од втор обид согласност за набавката од Советот за јавни набавки.

На крајот, на огласот повторно имало доставено само една понуда, и тоа од истиот понудувач којшто со години го добивал тендерот за набавка на оваа стока.

Во набавка на заштитна опрема за пожарникари, комисијата за јавната набавка исклучила двајца од вкупно тројца понудувачи. Едниот – уште во фазата пред евалуација поради „формални недостатоци“, односно бидејќи не доставил мостра од заштитниот костим, а другиот – по фазата на евалуација – бидејќи понудените производи не одговарале на карактеристиките од техничката спецификација. На крајот, кога веќе ќе остане само една понуда, лесно е таа да биде најповолна и тој понудувач да победи на тендерот, што и се случило во оваа набавка.

Она што може да се забележи за овој тендер е што, ако веќе е утврдено дека одредена понуда има формален недостаток, самиот назив на недостатокот „формален“ упатува на тоа дека може да се побара од понудувачот да го отстрани таквиот формален (а не суштински) недостаток, односно да му се даде рок да го достави она што му недостига од понудата за таа да стане целосна, односно да влезе во фазата на евалуација, кога, пак, не се дозволени никакви промени во понудата освен појаснување и исправка на аритметички грешки. Сигурно дека кога се избира од две понуди, и можноста за добивање на повисок квалитет и пониска цена е поголема, отколку изборот само од една понуда, којшто и не е избор, туку еден вид на свршен чин.

Друг договорен орган, за набавка со проценета вредност од 6,8 милиони денари, бара од заинтересираните фирми да мораат да имаат годишен обрт од најмалку 30 милиони денари во секоја од последните три години, како и позитивен финансиски резултат. Бараниот обрт е 4,4 пати повисок од проценетата вредност. Барањето позитивен финансиски резултат, како што е многупати елаборирано во извештаите од мониторингот на јавните набавки, не е никаков репер за работењето на една фирма, бидејќи многу добри фирми економизираат со финансискиот резултат и може да остваруваат негативен финансиски резултат, а сепак да работат успешно. Оттука, ваквите барања за висината на обртот и за оставена добивка секако можат да се вбројат во дискриминаторски барања кои ја ограничуваат конкуренцијата.

Во елементите од набавките кои ја ограничуваат конкуренцијата секако дека спаѓаат и барањата за банкарски гаранции, особено ако се бараат за понудата и ако нивната висина е непропорционална во големината на тендерот и со видот на предметот на набавката. Примерите од мониторингот покажуваат дека, по правило, на ваквите тендери има само по еден понудувач којшто, по правило, е поголема фирма со поголем финансиски капацитет. Со ваквите барања се поставува наопаку основниот постулат во јавните набавки во земјава, односно произлегува дека во набавките се бара 'најповолниот понудувач', наместо, како што е предвидено во законот и каква што е сета законска процедура – да се избере 'најповолната понуда.'

Проблемот со конкуренцијата на тендерите е долготраен и со години не се нудат ефикасни решенија за негово надминување. Од друга страна, станува збор за еден од клучните, ако не и клучен проблем во набавките којшто е многуслоен, резултат на многу фактори, а самиот на-

таму влијае негативно врз многу аспекти од набавките. Оттука, надлежните институции треба итно да се зафатат со подетална анализа и со нудење решенија за подобрување на конкуренцијата во јавните набавки, што во крајна линија ќе значи исплатливост на набавките, односно купување на најдоброто за парите со коишто се располага.

РОКОВИТЕ ЗА ДОСТАВУВАЊЕ ПОНУДИ – СКРАТЕНИ, ТРАЕЊЕТО НА ТЕНДЕРИТЕ – ПРОДОЛЖЕНО

Иако тендерите траат сè подолго, фирмите имаат сè пократки рокови за изработка и за доставување на своите понуди. Договорните органи најчесто ги определуваат минималните законски рокови за доставување на понудите. Но, за разлика од овие календарски рокови, вистинските рокови што ги имаат фирмите за да ги изработат и да ги достават своите понуди се многу пократки. Постојат случаи во кои фирмите имаат само еден ден за изработка и за доставување на понудата..

Етанува збор за проблем којшто се провлекува со години во јавните набавки што ги спроведуваат институциите на локално ниво. Имено, иако договорните органи мораат да ги определуваат барем минималните законски рокови за фирмите да ги обезбедат потребните документи, да ги изработат своите понуди и достават до договорните органи, сепак, во практиката, овие рокови се значително пократки. Во овие календарски денови не се бројат – денот кога се објавува огласот за тендерот, деновите на викендите, празниците, а се чини дека многу не може да се направи и на последниот ден, бидејќи крајните рокови најчесто се определуваат во претпладневните часови. Она што останува кога ќе се одземат овие денови се навистина многу малку денови за изработка на целосна, точна и квалитетна понуда.

Овој проблем е особено изразен кај помалите тендери, односно оние од 500 до 20000 евра за кои се спроведува постапката барање за прибирање понуди. Кај овие

тендери има два минимални законски рокови, и тоа од пет дена за т.н. мали набавки со вредност од 500 до 5000 евра и рок од најмалку десет дена за набавките од 5000 до 20000 евра. Едно поради ваквите кратки законски рокови и друго поради тоа што договорните органи најчесто ги определуваат токму овие минимални рокови, во практиката фирмите имаат едвај по неколку дена за изработка и доставување на понудите. Така, во мониторираниот примерок, состојба со овој проблем, изразена во бројки, е следнава.

Табела 1: Рокови за доставување понуди (во денови)

Вид на постапка	Минимален законски рок	Просечен рок определен во тендерите	Реален број на денови
Мали набавки (до 5000 евра)	5	7	3
Понуди (од 5000 до 20000 евра)	10	11	5

Некои еклатантни примери се кога фирмите имаат само еден за доставување на понудите. Таква е набавката во која една општина бара услуга за стручна ревизија на проекти. Тендерот е спроведен во еден од периодите кои се сметаат за 'најмртви' од аспект на бизнисот. Огласот е објавен на 29 јули 2016 година. Се чини не случајно станува збор за петок. Овој прв ден, како и следните два дена од викендот се пропаднати денови. Следниот прв работен ден е 1 август, понеделник. Следниот ден е повторно неработен, еден од најголе-

мите празници во земјава 2 Август, а рокот за доставување понуди е на 3 август, и тоа до 10 часот наутро. Ова значи дека сите заинтересирани фирми имале само еден ден и тоа, ни повеќе ни помалку, туку 1 август за да ги подготват своите документи, да ја изработат понудата и да ја достават до договорниот орган. Имајќи ја предвид ваквата состојба, може да се сфати дека договорниот орган немал баш намера да прибере добри, квалитетни и бројни понуди за оваа своја набавка. Не треба да се погодува дека на огласот се јавил еден понудувач којшто победил и ја добил работата. Иако во случајов станува збор за законска постапка, се-

пак, практиката на овој договорен орган е далеку од добра и професионална. Статистиката од мониторираниот примерок зборува дека во просек фирмите имале само 3, односно 5 дена да ги подготват и да ги достават своите понуди до договорните органи. Притоа станува збор за тендери и до 20000 евра, многу од нив со сериозни и долги списоци на производи што сакаат да ги набават. Треба да се знае дека за секој од тие производи и услуги треба да се достави поединечна цена, за чие формирање на фирмите им треба време за проценка на тен-

дерот, на конкуренцијата, на временскиот аспект и сл

За разлика од роковите за доставување понуди, траењето на тендерите станува сè подолго. Не сметајќи ги деновите или, подобро речено, месеците што на договорните органи им се потребни за истражување-то на пазарот и за обезбедување на потребната согласност од Советот за јавни набавки, долго трае и самиот период од објавување на тендерот за набавките сè до склучување на договорот за набавката. Во мониторираните примерок малите набавки просечно траеле по 23 дена, оние со вредност до 20000 евра просечно траеле по 34 дена, а отворените постапки по 58 дена. Ако на ова се додадат месеците потребни за истражување на пазарот и обезбедување согласност од СЈН, произлегува дека од донесување на одлука за набавка до склучување на договорот поминуваат неколку месеци. И во сиот овој период се чини дека, сепак, најкраток е токму рокот од којшто најмногу зависи суштината на набавките – добивање на целосни, точни и квалитетни понуди од кои треба да се избере најповолната. И во сиот овој период се чини дека, сепак, најкраток е токму рокот од којшто најмногу зависи суштината на набавките – добивање на целосни, точни и квалитетни понуди од кои треба да се избере најповолната.

Имајќи го сево ова предвид, им се препорачува на договорните органи да бидат особено внимателни при определување на роковите за доставување понуди за фирмите. Освен што треба да внимаваат за деновите на викендите и за неработните денови, при определувањето на роковите тие треба да бидат водени од сложеноста на предметот на набавката, условите што ги поставиле и техничката спецификација, како и да го проценат потенцијалот на евентуалните понудувачи. Со секое определување на роковите подолго од закон-

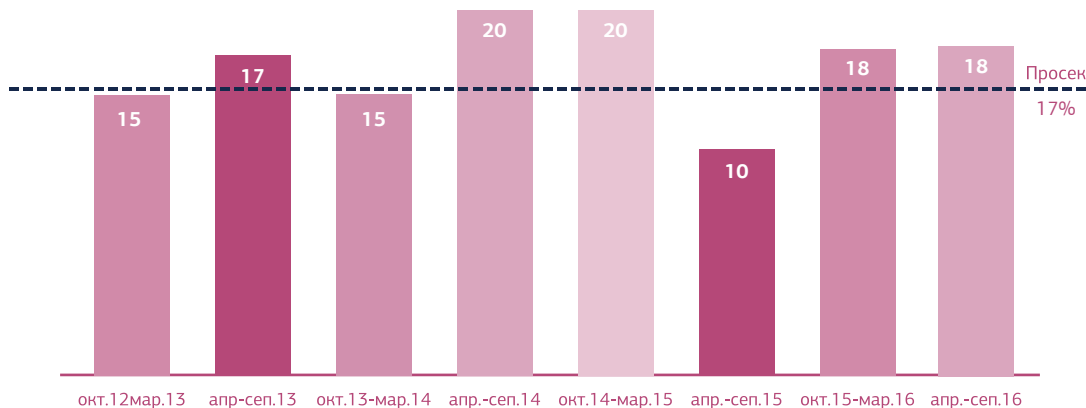
ски минималните пет и десет денови се зголемуваат шансите за добивање на повеќе и поквалитетни понуди, а со тоа и на избор на поповолна понуда. Оттука, треба да се размисли и за законско менување на роковите, и тоа на минимални седум денови за малите и 12 денови на набавките од 5000 до 20000 евра, ако веќе се покажува дека во практиката постои извесно изигрување на сегашните рокови од страна на договорните органи.

ПОНИШТУВАЊАТА ОСТАНУВААТ НАД ПРОСЕКОТ – ГЛАВНИ ПРОБЛЕМИ СЕ ВИСОКИТЕ ЦЕНИ И НЕМАЊЕТО ПОНУДУВАЧИ

Процентот на поништени постапки за јавни набавки во мониторираниот примерок се задржува на истото, високо, ниво од 18%. Како доминантни причини за поништување на постапките се јавуваат високите цени и немањето понудувачи на тендерите.

2 ури 18% од мониторираните тендери во примерокот се поништени, со што учеството на поништени тендери се задржува на идентично ниво од претходниот период. Ова значи дека поништувањата повторно се на ниво над просечното од 17%.

Слика 3. Процент на поништување на мониторираните тендери на локално ниво



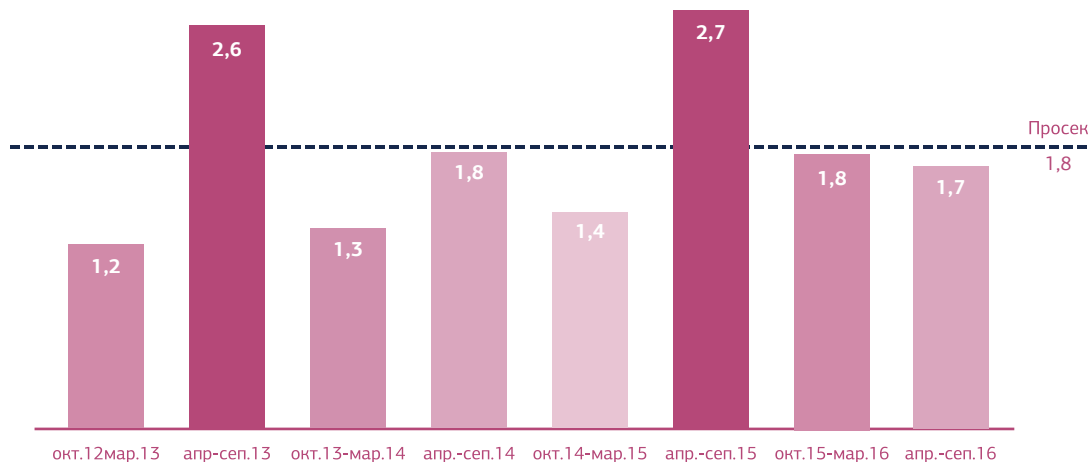
За разлика од претходното тримесечје кога главната причина за поништувањето на тендерите беа неприфатливите понуди, во овој примерок повторно се јавува проблемот со несоодветни или повисоки цени што се понудени на тендерите.

Сепак, проблемот со немањето ниту една понуда или ниту една прифатлива понуда (што значи дека имало понуди, но во текот на евалуацијата комисијата за јавната набавка ги оценила како неприфатливи и ги отфрлила) бил присутен во 43% од поништените постапки. Во исто толкав процент проблем била цената, односно

цената била понеповолна од пазарната или од таа што ја проценил договорниот орган. Во останатите 14% поништувањето се случило поради битни недостатоци во тендерската документација.

Она што е можеби поповолно во овој мониториран примерок во делот на поништувањата на постапките е намалувањето на просечниот број на понудувачи на поништени тендери на 1,7, што е малку под просекот (Слика 4).

Слика 4. Просечен број понуди на поништените тендери



Меѓу поништените постапки во примерокот од мониторингот е и онаа за набавка на книговодствени услуги за потребите на училиште. Договорниот орган решава да ја поништи набавката откако најповолниот понудувач којшто на електронската аукција поднесува најниска цена не им го доставува побараното образложение за невообичаено ниската цена. Имено, на тендерот со проценета вредност од 500.000 денара се добиени три понуди. На е-аукцијата учествуваат двајца понудувачи и последната понудена цена изнесува 80.000 денари. Оваа цена не е прифатлива за комисијата која ја оценува како невообичаено ниска и откако понудувачот не одговара на барањето за образложение на цената, таа ја поништува постапката. Она што е интересно во оваа постапка е што вториот најпово-

лен понудувач има понудено цена од 84.999 денари, што упатува на заклучокот дека можеби ваквите постигнати цени, сепак, им одговараат на понудувачите и не се невообичаено ниски. Но, комисијата едноставно ја поништува постапката, без притоа да се обиде да побара и од вториот по ред понудувач образложение за ниската понуда. Исто така, интересно е што во многу други вакви и дури и полоши ситуации, кога цената на аукцијата паѓа на уште пониски износи, комисиите не бараат образложение за таквите ниски цени. Во оваа насока, препорака е да се воспостави некакво попрецизно правило за тоа во кои случаи мора да се бара образложението за невообичаено ниските цени, за да не се остава толку широк простор за договорните органи дискрециски да одлучуваат.

Во друга постапка за набавка на материјали за водовдни и канализациски системи за потребите на едно локално комунално претпријатие, поништена е целата постапка која се состои од седум дела затоа што збирот на понудените најповолни цени за петте дела за кои имало понуди бил поголем од проценетата вредност за целата постапка, односно за сите седум дела. Главен проблем во оваа постапка се чини дека е тоа што договорниот орган не определил поединечни проценети вредности за секој дел од постапката за да знае за кој точно дел понудените цени биле повисоки од планираната вредност. Наместо тоа, решил да ја поништи целата постапка, со образложение дека не може да обезбеди средства. Постапката е повторена на крајот од декември, со рок на доставување на понуди во јануари и успешно е завршена. Она што го променил договорниот орган во повторената постапка е проценетата вредност за набавката која ја зголемил речиси тројно, и тоа од првобитните 1.200.000 денари на 3.000.000 денари. Исто така, променет е и видот на постапката од постапка со барање за прибирање понуди во отворена постапка бидејќи првобитниот износ од 1.200.000 денари бил токму на границата за постапка со понуди, а новиот износ наложува спроведување на отворена постапка. Ако се земе и периодот за истражување на пазарот и за обезбедување согласност од Советот за јавни набавки, за набавката на потребните материјали на овој договорен орган му била потребна точно една година. Овој пример уште еднаш, по кој знае кој пат, ја наложува потребата од определување на проценета вредност за секој дел од деливите набавки, од што ќе имаат корист и економските оператори и договорните органи.

Во друг пример за набавка на моторни возила, договорниот орган поништил два од петте дела затоа што

понудувачите понудиле повисоки цени од оние што ги планирал договорниот орган. Иако станува збор за различна ситуација, и овде проблемот лежи во неодредување на процената вредност за секој дел одделно за економските оператори да знаат во кои граници можат да се движат со своите понуди. Вака, останува енигма како договорниот орган знаел дека станува збор за повисоки цени ако имало (барем јавно објавена) само вкупна проценета вредност за целата набавка. Во ваквите ситуации, економските оператори кои учествуваат на овие тендери кои се деливи, што значи дека секој може да поднесе понуда за кој дел сака, економските оператори кои учествуваат на овие тендери се ставаат во непоповолна ситуација од оние кои учествуваат на тендерите каде што се знае проценетата вредност на набавката.

Лесното и честото поништување на тендерите останува да биде еден од најголемите и најдолготрајни проблеми во спроведувањето на јавните набавки во земјава. Високите 18% значат дека се поништува речиси секој петти тендер што е неспоредливо со другите земји. Ова значи загубено време и пари и тешкотии во планирањето и во работењето и за договорните органи и за фирмите. Оттука, крајно време е овој проблем да се анализира одделно и детално за да може да се преземат и соодветни мерки за негово надминување.

ПРОБЛЕМИТЕ НА e-ДЕЛОТ ОД НАБАВКИТЕ

Иако задолжителни за сите набавки, е-аукциите се одржале само во 55% од монитрираните тендери. Напротив тоа, процентот на т.н. е-постапки или тендери кои се спроведуваат целосно по електронски пат изнесува 58%. Просечното намалување на цените за време на е-аукциите изнесувало само 10%.

Во сиот период откако станаа задолжителни за сите набавки, електронските аукции се спроведуваат само во околу 50% од тендерите. Така, во овој мониториран примерок, е-аукции имало на 55% од постапките, додека во останатите 45% е-аукција не се одржала поради тоа што на овие тендери немало понудувач или имало (или останал) само еден понудувач.

Во 88% од случаите каде што се одржала е-аукција имало намалување на цените, кое просечно на сите овие тендери изнесува 10%. Сепак, во овој мониториран примерок се забележува огромно намалување на цените за време на поднесувањето на конечна цена кое се одржува кога на тендерот има само еден понудувач или останал само еден понудувач. Како и да е, овие намалувања се големи само во однос на првобитно понудените цени од понудувачите, но не и во однос на проценетите вредности на тендерите. Всушност, општа практика е понудувачите, кога се сами или оста-

нуваат сами на тендерите – за време на поднесувањето на конечните цени – да ги намалат своите првобитни понуди на ниво да се вклопат во проценетата вредност, за да може тендерот да успее.

Секогаш во мониторираните примероци има апсурдни случаи кога станува збор за цените што се постигнуваат за време на е-аукциите или поднесувањето конечни цени

Така, на тендер за набавка на сточна храна на којшто има 10 делови, победува еден ист понудувач, иако на осум делови има по четири понудувачи, а само на два дела тој се јавува како единствен понудувач. Интересно е што ниту еден од другите понудувачи нема ниту едно намалување на цените за време на е-аукциите. Всушност, тендерот се одвива како на сите десет делови да има само по еден понудувач, кој на крајот ја добива целата набавка..

Во друга мала набавка на услуги за такси превоз со многу прецизна проценета вредност од 238.096 денари, договорниот орган бара понудувачите да достават понуди со единечни цени за старт и за изминат километар. На крајот, и покрај намалувањето за време на е-аукцијата, договорниот орган повторно го склучил договорот на целиот планиран износ, а не на некој низок износ, соодветно на намалената цена. На овој начин произлегува дека се става акцент врз планираната сума што ја има договорниот орган за овие услуги, наместо врз тоа колку од овие услуги навистина им требаат. Ако договорниот орган толку прецизно ја определил проценетата вредност, тоа значи дека имал и претстава колку и какви услуги му требаат. Соодветно на тоа, имајќи ги поединечните цени за тие услуги, можел да го склучи договорот на друг износ, добиен со пресметка на потребните услуги и поединечните цени за тие ус-

луги. Што значи тоа што договорот е сепак потпишан на целиот планиран износ без оглед на постигнатото намалување на понудените цени? Тоа значи дека или ќе се користат повеќе услуги од планираните, или дека ќе користат исто толку услуги колку што планирале но нема да се исцрпи сиот износ од договорот – нешто на што фирмите што учествуваат на тендерите постојано се жалат. Фирмите укажуваат дека е честа практиката меѓу договорните органи да не ги спроведуваат целосно договорите, односно да набавуваат значително помалку стоки и услуги од оние предвидени во договорите што им создава неизвесност и деловна несигурност. Дури има и барања од фирмите некако да се обврзат договорните органи да мораат да ги почитуваат договорите во оваа смисла, ако не во целиот износ, барем во некој одреден процент.

Во друга набавка на преносни тоалетни кабинички имало две понуди, но едната е отфрлена бидејќи понудувачот не ја прикачил техничката спецификација. Победил другиот понудувач којшто својата почетна цена од 1.605.800 денари ја спуштил на 593.000 денари, бидејќи проценетата вредност на набавката била 593.220 денари. Во ваквите случаи кои не се ретки се поставува прашањето како им се исплатува на понудувачите нешто што првично процените дека ќе ги чини 26.000 евра да можат да го испорачаат за околу 9.600 евра. Или, пак, првично понудените цени се поставуваат толку високо и нереално за да се остави простор за нивно намалување во текот на е-аукцијата. Но, често, овие првично понудени цени остануваат како конечни, што секако значи голема добивка за фирмите, а загуба за договорните органи. Оттука, постојано се инсистира на тоа договорните органи многу сериозно да пристапуваат кон утврдувањето на проценетата вредност на набавките бидејќи таа во значајна мера го утврдува на-

тамошниот тек на набавката. Во оваа насока, проценетата вредност не треба да се утврдува само врз основа на претходните набавки, туку врз основа на проценка на реалните потреби и на состојбите на пазарот, што ја наметнува потребата истражувањето на пазарот да се помести во оваа фаза од процесот на набавка.

На крајот и за уште еден апсурд што се случува секогаш кога се набавуваат половни возила. Ваквите тендери секогаш завршуваат само со еден понудувач и понудената цена секогаш одговара на проценетата вредност. Сево ова упатува на сомнежот дека однапред се знае кое возило и од кого се сака да се набави, а тендерот се спроведува само формално за да се испочитува законот. За ваквите набавки треба да се размисли дали воопшто треба да се спроведува законот или да можат да се спроведат со утврдување на некакви правила и олеснувања. Инаку, и за оваа набавка, колку и да е формална, договорниот орган барал и од третпат добил согласност од Советот за јавни набавки. Едно од стручните лица кое работело на предметот на давање согласност за набавката, иако не директно, но сепак дури и укажало на еден од апсурдите на набавката. Ова стручно лице забележува дека тоа што договорниот орган во тендерската документација предвидел посета и преглед на возилата што ќе бидат понудени на тендерот е „ограничувачки критериум кој драстично ја смалува конкуренцијата“. Исто така, стручното лице укажува и на еден проблем што може да се јави во овој случај затоа што „може да случи комисијата на договорниот орган да треба да патува во друга држава, што секано би претставувало голем трошок“. Ваквите коментари го отвораат сомнежот и кај стручното лице дека договорниот орган веќе знае кое возило ќе го купи и оттука и е предвидено да го посети и да го прегледа пред да го набави.

ЗА ЕДНИ ВАКА-ЗА ДРУГИ ТАКА

Бројни се примерите во кои договорните органи постапуваат различно во исти ситуации – кога понудувачите не доставиле целосни понуди. Некои договорни органи бараат дополнување, но други веднаш ги исклучуваат тие понудувачи.

Еден ваков апсурден случај е кога прворангиран понудувач на тендер за санација на дупки ги доставил документите за проверка дека ги исполнува условите на барањата од тендерската документација. Комисијата за јавната набавка констатирала дека уверението за платени даноци му е постаро од шест месеци. Наместо да побара ново, што би било логично и добра практика, комисијата му издала на понудувачот негативна референца и за најповолна ја избрала второрангираната.

Исклучениот понудувач се жалел кај Државната комисија за жалби при јавни набавки, но жалбата му е одбиена како ненавремена. Имено, фирмата-жалител не го испочитувала рокот за жалбата којшто течел од моментот на доставување на пораката за одлуката на договорниот орган во електронското поштенско сандаче на понудувачот, бидејќи станувало збор за електронска постапка.

Овој случај укажува и на нецелосната подготвеност на фирмите за целосно електронски јавни набавки. Иако минатата година, период за којшто се однесува овој извештај, институциите требаше да спроведат најмалку 30% од своите набавки по електронски пат, барем во мониторираниот примерок овој процент изнесуваше 58%.

Во друг случај, при набавка на услуги за новогодишно украсување, еден од двајцата понудувачи не доставил доказ дека поседува лиценца за изведба на вакви работи. Комисијата за јавната набавка му побарала да ја достави лиценцата. Понудувачот ја доставил и дури и победил на тендерот. Овој случај е спротивен на претходниот кога најдобрата понуда е отфрлена поради застарена потврда за која можело да биде побарано да се обнови.

Следен случај е за набавка на работи за тампонирање на пат. Ниту еден од двата понудувачи не доставил документ за потврда дека ја поседува или ја изнајмил потребната механизација, а што се барало како услов на тендерот. Комисијата побарала од двата понудувачи да ја достават потврдата во рок од три дена. Потврда доставил само едниот понудувач и со него е склучен договорот.

Се чини дека во услови на ниска конкуренција на јавните набавки и загубена доверба на фирмите во искреноста на тендерите, ваквите примери дополнително влијаат врз зголемување на несигурноста на фирмите и нивно обесхрабрување да учествуваат на тендерите. Она што е потребно е да се прецизираат случаите кога и за што се бара од понудувачите да достават дополнително за да се избегне сегашното дискрециско право на комисијата – од некои и некогаш да бара дополнување, а од други да не бара, односно да ги исклучува од евалуација.

