

ИЗВЕШТАЈ БР. 3

МОНИТОРИНГ НА ЈАВНИТЕ НАБАВКИ НА ЛОКАЛНО НИВО

февруари 2014 година

ИЗДАВАЧ:

Центар за граѓански комуникации

ЛЕКТУРА:

Татјана Б. Ефтимоска

ЛИКОВНО-ГРАФИЧКО ОБЛИКУВАЊЕ:

Бригада дизајн

ПЕЧАТИ:

Пропоинт

ТИРАЖ:

200 примероци

Бесплатен/некомерцијален тираж

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

352.073.53:005.584.1(497.7)*20113*(047)

МОНИТОРИНГ на јавните набавки на
локално ниво : извештај бр. 3. -
Скопје : Центар за граѓански комуникации,
2014. - 32, 32 стр. : 17x20
см

Насл. стр. на припечатениот текст:
Monitoring public procurement at
local government level : report No. 3. - Обата
текста меѓусебно
печатени во спротивни насоки. - Текст на
мак. и англ. јазик

ISBN 978-608-4709-15-2

а) Локална самоуправа - Јавни набавки
- Мониторинг - Македонија -
2013 - Извештаи
COBISS.MK-ID 96045322

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

СОДРЖИНА

Вовед: цели и методологија	5
Резиме	7
Ах, таа електронска аукција	9
Транспарентноста за склучените договори – ем минимална, ем доцни	12
Рокот за донесување на одлуката за избор или за поништување – про форма	15
Условите за учество на тендерите – вечен проблем	17
Рокот за плаќање поважен од цената и од квалитетот на тоа што се набавува	23
Поништувањето е околу просекот, но доцни	26
Малите фирми за проблемите во набавките на локално ниво	29

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 подобрат 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 септември 2013 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 чиишто 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 пристап до информации од јавен карактер за оние податоци што не се достапни на поинаков начин. Прашалниците и сите други формулари што се користат при мониторингот се структурирани на начин да овозможат најефективно следење на спроведувањето на набавките од аспект на почитување на законската регулатива и на основните принципи во јавните набавки.

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

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



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

РЕЗИМЕ

Електронската аукција на која понудувачите треба да ги намалуваат првично понудените цени, иако е законски задолжителна, не се одржала во 53% од мониторираните тендери. Главна причина за неодржување на е-аукцијата е недоволната конкуренција, односно тоа што на тендерот имало или останала само една понуда. Неодржувањето е стар проблем и процентот на тендери во кои не се спроведува е-аукција просечно се движи над 50%. Иако последните новини во Законот за јавните набавки предвидуваат одредени измени во овој дел од јавните набавки, останува да се анализира како ќе се спроведува тоа и какви ефекти ќе предизвика во практиката.

Една од најчесто непочитуваните одредби од Законот за јавните набавки е онаа дека одлуката за избор на најповолната понуда или за поништување на постапката договорните органи треба да ја донесат во рок што не е подолг од рокот што го имале фирмите за поднесување на понудите. На пример, ако тендерот е распишан на 1 март и крајниот рок за поднесување на понудите е на 11 март, значи дека фирмите имаат десет дена за подготовка на понудите. Тоа значи дека и договорниот орган ќе има рок

од десет дена да донесе одлука за избор на најповолна понуда или да го поништи тендерот.

Во 41% од мониторираните тендери, објавувањето доцни или никогаш не е објавено известувањето за склучен договор (за отворените постапки, односно за поголемите тендери) или евиденцијата за постапките (за постапките со прибирање понуди, односно за помалите тендери) – и двете законски обврски за државните институции. Покрај ова, во 60% од тендерите не е објавена тендерската документација – што не беше законска обврска во периодот на мониторинг, но претставуваше опција за државните институции во насока, меѓу другото, на поголема транспарентност.

Во дури 53% од мониторираните постапки за јавни набавки, набавувачот, односно државната институција поставила услови за фирмите за учество на тендерите што можат да се сметаат за несоодветни или непропорционални со предметот или вредноста на набавката. Нов тренд во последно време е да се бара од фирмите, покрај другото, да имаат остварено и позитивен финансиски резултат, односно добивка во последните неколку години за да можат воопшто да учествуваат на тендерите.

Не ретко во мониторираните постапки за јавни набавки на локално ниво се случува рокот на плаќање да биде еден од елементите што одлучува која фирма да го добие тендерот. Интересно е што во таквите ситуации, речиси без исклучок, на крајот излегува дека рокот на плаќање е поважен и од цената и од квалитетот на она што се набавува.

Од сите мониторирани тендери, поништени се 17,5%, со што процентот на поништување се движи околу просекот за јавните набавки спроведени од државните институции на локално ниво. Просечниот број понудувачи на поништените тендери изнесува 2,6. Заедничко за речиси сите тендери кои завршиле со поништување е тоа што одлуката за поништување се носи со големо задоцнување кое во еден тендер изнесува дури пет ипол месеци по рокот за прибирање понуди.

Задоцнетото плаќање, кратките рокови за доставување понуди, ограничувачките услови и административни товари за учество на тендерите, недоволната и ненавремена комуникација со договорните органи и давањето приоритет на цената наспроти квалитетот во јавните набавки се дел од проблемите со кои се соочуваат малите и микропретпријатијата при учество на тендерите на локално ниво. Претставниците на овие фирми предлагаат продолжување на роковите, навремено плаќање за извршените набавки, поделба на тендерите на делови, но и зголемување на професионализмот на договорните органи при составување на тендерските документации и техничките спецификации.

АХ, ТАА ЕЛЕКТРОНСКА АУКЦИЈА

Електронската аукција на која понудувачите треба да ги намалуваат првично понудените цени, иако е законски задолжителна, не се одржала во 53% од мониторираните тендери. Главна причина за неодржување на е-аукцијата е недоволната конкуренција, односно тоа што на тендерот имало или останала само една понуда. Неодржувањето е стар проблем и процентот на тендери во кои не се спроведува е-аукција просечно се движи над 50%. Иако последните новини во Законот за јавните набавки предвидуваат одредени измени во овој дел од јавните набавки, останува да се анализира како ќе се спроведува тоа и какви ефекти ќе предизвика во практиката.

Македонскиот закон за јавните набавки е можеби единствениот во светот кој ги обврзува оние што спроведуваат јавни набавки да мораат секоја одделна набавка, на крајот, откако ќе ги приберат понудите и ќе решат која понуда е целосна, да ја завршат со електронска аукција. Електронската аукција или е-аукција е замислена како натпревар помеѓу понудувачите во намалување на почетните цени кои ги доставиле заедно со понудите. Оној понудувач кој ќе ја намали цената до најниско ниво, односно ќе понуди најниска цена – на крајот го добива тендерот (ако е најниската цена критериум за доделување на тендерот) или добива најмногу бодови за цената (ако критериум е економски најповолната понуда, каде што освен цената, се бодуваат и други елементи). Во практиката ова не оди толку лесно, односно како што е замислено.

Имено, е-аукција не се одржала во дури 53% од мониторираните набавки. Главна причина за неодржување на електронската аукција е што на тендерот имало или останала само една понуда. Во

помал број случаи, е-аукцијата не се одржала поради поништување на постапката пред да се закаже аукцијата. Неодржувањето на електронската аукција во тендерите во кои има само една понуда е всушност последица на малата конкуренција во јавните набавки.

Неодржувањето на електронската аукција значи и губење на можноста да се намалат првичните цени што ги понудиле фирмите. Имено, секоја фирма, во првичната цена што ја нуди на тендерот, става повисока од реалната сума сметајќи дена ако има е-аукција, ќе мора да се намалува цената. Оваа калкулација се остварува во случаите кога е-аукцијата навистина се случува. Но секаде онаму каде што нема е-аукција, а тоа е во половина од тендерите, не доаѓа до намалување на првичната цена и договорите често се склучуваат по цени повисоки од пазарните. Со ова не се остварува ниту основната идеја поради која беше воведена задолжителната е-аукција – заштеди во јавните набавки преку намалување на цените.

Од друга страна, пак, задолжителното одржување на електронска аукција за секоја набавка го наметнува и прашањето за зголемените трошоци за договорните органи за спроведување на јавните набавки. Имено, имајќи предвид дека е-аукција треба да се спроведе за секоја набавка поголема од 500 евра, често се случува потрошените време и други ресурси кај договорните

органи за една набавка да бидат поголеми од вредноста на соодветната набавка.

Прашани неодамна за проблемите со кои се соочуваат при учеството во јавните набавки, стотина мали и микропретпријатија од земјава, меѓу другите, го истакнаа и проблемот со задолжителноста на е-аукциите и за малите набавки со вредност од 500 до 5 000 евра. Според овие фирми, ставањето акцент врз цената и настојувањето таа да биде што пониска ги доведува до ситуација да нудат толку ниски цени со кои се загрозува исплатливоста воопшто да водат бизнис. Освен тоа, фирмите се жалат дека со тоа се занемарува квалитетот на производите, онаму каде што тој треба да е клучен, како што е храната во градинките и во болниците, училишни столчиња, маси и друга опрема и сл.

Неодржувањето на е-аукцијата е стар проблем во јавните набавки којшто се појави уште пред неколку години кога беше воведена законската обврската за задолжително одржување на е-аукција за секоја јавна набавка поголема од 500 евра. Иако во некои периоди на мониторинг има извесно подобрување, сепак процентот на неодржување на е-аукцијата кај институциите на локално ниво просечно секогаш се движи повеќе од 50%.

Табела 1. Процент на (не)одржување на електронска аукција во мониторираните тендери на локално ниво

	април 2012 – септември 2012	октомври 2012 – март 2013	април 2013 – септември 2013
Одржана е-аукција	46%	53%	47%
Неодржана е-аукција	54%	47%	53%

Иако, според последниот пакет новини во Законот за јавните набавки, во случаите кога на тендерот има само еден или останал само еден понудувач, се предвидува тој задолжително да се покани да ја намали цената, што де факто би значело и дека се одржала електронска аукција, останува допрва да се анализира ефектот на ваквата мерка во практиката. Овде ќе игра голема улога и проценетата вредност на набавките, која исто така мора да се објавува од 1 јануари 2014 година за секој тендер. Сепак, во случаите кога еден понудувач е единствен на тендерот, а неговата првична цена е во рамките на проценетата вредност – малку е веројатно да се очекува дека ќе ја намали цената. Се чини дека за посуштинско решавање на проблемот со неодржувањето на е-аукциите сепак ќе треба да се делува врз зголемување на конкуренцијата, односно врз намалување на пречките за што поголем број фирми да учествуваат во јавните набавки.

ТРАНСПАРЕНТНОСТА ЗА СКЛУЧЕНИТЕ ДОГОВОРИ – ЕМ МИНИМАЛНА, ЕМ ДОЦНИ

Во 41% од мониторираните тендери доцни објавувањето или никогаш не е објавено известувањето за склучен договор (за отворените постапки, односно за поголемите тендери) или евиденцијата за постапките (за постапките со прибирање понуди, односно за помалите тендери) – и двете законски обврски за државните институции. Покрај ова, во 60% од тендерите не е објавена тендерската документација – што не беше законска обврска во периодот на мониторинг, но претставуваше опција за државните институции во насока, меѓу другото, на поголема транспарентност.

Укога станува збор за транспарентноста и отчетноста на државните институции за трошењето на јавните пари, Законот за јавните набавки предвидува неколку обврски за државните институции, но и овде дел од институциите не ги исполнуваат или доцнат со исполнувањето на тие обврски. Притоа, станува збор за минимум информации што треба да ги објават државните институции за склучените договори за јавни набавки. Имено, секоја институција е обврзана, најдоцна во рок од 30 дена по склучувањето на договорот за јавна набавка, до Електронскиот систем за јавни набавки (ЕСЈН) да достави известување за склучениот договор со податоци за вредноста на договорот, името на фирмата со која е склучен договорот, бројот на понудувачите во постапката, најниската и највисоката понуда, датумот на склучување на договорот и сл. Истата обврска важи и при поништување на постапката, односно договорниот орган треба, најдоцна во рок од 30 дена, да достави известување за поништувањето со наведување на причините за поништување, датумот на одлуката за поништување и сл. За помалите тендери, односно оние

што се спроведуваат со постапката на прибирање понуди, односно од 500 до 20 000 евра за стоки и услуги и 50 000 евра за работи, државните институции треба двапати годишно да достават до ЕСЈН евиденција на постапките во која се наведени името на фирмата што ја добила набавката, износот, датумот на склучување на договорот и сл. За набавките од јануари до јуни, евиденцијата се доставува најдоцна до 31 јули, а за набавките од јули до декември, најдоцна до 31 јануари следната година.

И овде, во практиката, договорните органи не секогаш и не сите ги почитуваат овие законски обврски кои се фундаментални за обезбедувањето каква-таква транспарентност во трошењето на парите на граѓаните. Во дури 41% од мониторираните постапки за јавни набавки, државните институции што ги спроведувале постапките задоцниле со доставување на известувањата или воопшто не доставиле такво известување до ЕСЈН. Има и случај набавката да е спроведена во мај 2013 година, а известување за склучен договор да не е доставен ни девет месеци по склучувањето на договорот.

Институциите се однесуваат многу интересно и кон уште една можност за поголема транспарентност, но и при обезбедувањето што е можно поголема конкуренција во јавните набавки, нешто што е еден од најголемите проблеми во спроведувањето на тендерите. Имено, пред да стане обврска од 1 јануари 2014 година, државните институции досега имаа можност да ја објават тендерската документација за набавката на ЕСЈН и да овозможат нејзино бесплатно читање и симнување од страна на фирмите. Сепак, во дури 60% од мониторираните постапки за јавни набавки, државните институции не ја објавиле тендерската документација на ЕСЈН, односно избрале да не ја искористат оваа

законска можност за да бидат потранспарентни и да привлечат повеќе фирми да им се пријават на тендерот, што би можело да доведе и до пониски цени а повисок квалитет. Во 25% од мониторираните тендери, државните институции дури избрале да им наплатат на фирмите во просек по 850 денари ако сакаат да ја добијат тендерската документација. Она што е интересно е дека процентот на државни институции кои решиле тендерската документација да не ја направат достапна на секој заинтересиран економски оператор, но и граѓанин, постојано расте.

Табела 2. Процент на достапност на тендерската документација во мониторираните тендери на локално ниво

	април 2012 – септември 2012	октомври 2012 – март 2013	април 2013 – септември 2013
Објавена на ЕСЈН	55%	47%	40%
Необјавена на ЕСЈН	45%	53%	60%

Овој проблем не би требало да се јавува во идниот период, бидејќи со последниот пакет на законски измени објавувањето на тендерската документација на ЕСЈН е задолжително и повеќе не претставува само опција за договорните органи, која досега, мнозинството од нив, избираа да не ја искористат.

Во однос на транспарентноста и отчетноста, би било добра практика кога државните институции би ги доставувале информациите за склучените договори за јавни набавки и на своите веб-страници, каде што граѓаните полесно можат да се снајдат и подобро да ги разберат објавените информации за отчетноста на институциите. Освен тоа, во многу земји од Европската Унија, заедно со известувањето за склучен договор, државната институција ја објавува и фактурата за тој договор за да може да се следи трошењето од почеток до крај – од планот за набавката, преку постапката, сè до склучувањето на договорот и неговата реализација. Односно, граѓаните да можат да проверат дали е платено за тоа што се барало и за што е склучен договорот и дали е тоа во истиот износ.

РОКОТ ЗА ДОНЕСУВАЊЕТО ОДЛУКА ЗА ИЗБОР ИЛИ ЗА ПОНИШТУВАЊЕ – ПРО ФОРМА

Една од најчесто непочитуваните одредби од Законот за јавните набавки е онаа дека одлуката за избор на најповолната понуда или за поништување на постапката договорните органи треба да ја донесат во рок што не е подолг од рокот за поднесување на понудите. На пример, ако тендерот е распишан на 1 март и ако крајниот рок за поднесување на понудите е на 11 март, значи дека фирмите имаат десет дена за подготовка на понудите. Тоа значи дека и договорниот орган ќе има рок од десет дена да донесе одлука за избор на најповолна понуда или да го поништи тендерот.



ва е многу важна одредба од законот, бидејќи ги става во еднаква положба фирмите и државните институции изедначувајќи го времето што го имаат едните да ја подготват понудата со времето што го имаат другите да донесат одлука која од пристигнатите понуди е најповолна. Исто така е значајно што ова е една од поновите обврски во законот, односно е донесена со измените во 2010 година.

Во практиката, пак, ова е една од најчесто прекршуваниите одредби од законот. Во дури 50% од мониторирааниот примерок рокот за донесувањето одлука за избор или за поништување на постапката бил надминат, односно бил подолг од времето што го имале фирмите за подготовка на понудата. Притоа, надминувањето на рокот се движело од 3 до 155 дена (или речиси пет месеци). Просечно, рокот бил надминуван за 24 дена или речиси за двапати. Ова значи дека во практиката договорните органи за двапати подолг период донесуваат одлука за избор од периодот што им го определуваат на фирмите за подготовка на понудите.

Иако е тешко да се навлезе во причините за надминување на рокот за избор или за поништување (барем тоа не може да се утврди преку мониторингот на спроведување на постапките), сепак, една од можните причини е тоа што договорните органи често ги определуваат минималните законски рокови за фирмите за поднесување на понуди. Имено, за секоја од постапките за

јавни набавки, законот го определува само минималниот рок за поднесување на понудите, оставајќи можност за секој договорен орган самостојно да го определи рокот, во зависност од сложеноста на постапката. Во практиката, договорните органи најчесто ги определуваат тие минимални рокови дадени во законот кои, освен за фирмите, важат и за самиот договорен орган како рок до којшто мора да ја донесе одлуката. Освен тоа што подоцна договорните органи во половина од тендерите го надминуваат овој рок, проблемот е што се ставаат во нерамноправна положба со фирмите. Имено, ако една фирма не го почитува рокот и понудата ја достави макар една минута по рокот, нејзината понуда не се зема предвид и фирмата не може воопшто да учествува на тендерот. Од друга страна, ако договорниот орган не го почитува тој рок, односно одлуката за избор или за поништување на постапката не ја донесе во законскиот рок – највулгарно кажано – никому ништо не се случува. За прекршување на оваа одредба нема санкции и на фирмите им останува само да чекаат кога договорниот орган ќе ја донесе одлуката, без каква и да е можност за извесност и за планирање на своите деловни активности врзани со набавката на која учествуваат.

На овој начин се поткопува една од основните идеи за определување на минималните рокови за поднесување понуда и за определување рок и за договорните органи за донесување на одлуката или за поништување – да се забрза спроведувањето на јавните набавки, да им се овозможи одредена извесност на фирмите учеснички во тендерите и да се стесни просторот за манипулација. При донесувањето на оваа измена во законот, предлагачот објасни дека „поради непостоењето на законски пропишан рок во кој комисијата за јавни набавки требаше да ја изврши евалуацијата на понудите, односно пријавите за учество, а одговорното лице да донесе соодветна одлука во постапката, постои опасност постапките за доделување

на договори за јавна набавка неоправдано од субјективни причини да бидат непотребно одолговлекувани, што во секој случај е на штета на економскиот оператор кој поднел понуда, но и на самиот договорен орган. Од овие причини, со предложените измени и дополнувања на Законот за јавните набавки, се воведува рок во кој договорниот орган е должен да ја донесе одлуката за избор или поништување на постапката.“

Анализата на мониторираните постапки во кои не е почитуван рокот за донесување на одлуката или за поништување на постапката покажува дека во 70% од постапките со надминат рок за одлука или за поништување не се спровело е-аукција, која природно бара подолго време и чие закажување и одржување одзема дополнителни денови од деновите предвидени за донесување на одлуката за избор или за поништување. Оттука, остануваат неразбирливи причините за недонесување на одлуката во законскиот рок, особено за постапките во кои имало само една понуда и немало електронска аукција.

Имајќи ја предвид практиката односно непочитувањето на рокот, од една страна, и причините поради кои е воведен овој рок, од друга страна, овој проблем мора сериозно да се разгледа и да се преземат напори и мерки за негово намалување. Дополнителен предизвик во таа насока ќе бидат и обврските од најновите законски измени кои предвидуваат, во одредени случаи, договорните органи да бараат и да чекаат согласност за да ја спроведат набавката од новоформирираниот Совет за јавни набавки, што, секако, ќе додаде уште денови во периодот за донесување на одлуката. Оттука, препорака до договорните органи е да определуваат поразумни рокови за фирмите за поднесување понуди и не секогаш да се држат до минималните рокови утврдени со законот, бидејќи потоа ќе биде потешко, особено за нив, да ги испочитуваат истите тие рокови.

УСЛОВИТЕ ЗА УЧЕСТВО НА ТЕНДЕРИТЕ – ВЕЧЕН ПРОБЛЕМ

Во дури 53% од мониторираните постапки за јавни набавки, набавувачот, односно државната институција, поставил услови за фирмите за учество на тендерите што можат да се сметаат за несоодветни или непропорционални со предметот или вредноста на набавката. Нов тренд во последно време е да се бара од фирмите, покрај другото, да имаат остварено и позитивен финансиски резултат, односно добивка во последните неколку години, за да можат воопшто да учествуваат на тендерите.

У во ова полугодие од мониторингот на спроведувањето на јавните набавки на локално ниво, во дури половина од тендерите се поставени некакви други услови, покрај законски предвидените, што треба да ги исполнат фирмите за да можат воопшто да учествуваат на тендерите, односно да поднесат понуда.

Така, во една набавка за реконструкција и одржување на улици, се бараат следниве дополнителни услови:

- Позитивно финансиско работење за последните 3 години;
- Минимум 300.000.000 денари обрт на средства за последните 3 години;
- Минимум 3 склучени договори во последните 5 години за извршени работи од ваков вид со поединечна вредност на договорите не помала од 100.000.000 денари;
- Минимум 30 вработени;
- Минимум: 10 камиони кипери, 2 булдожери, 2 скипа, 2 натоварувачи, 2 грејдери, 1 валјак;

- ИСО 9001:2008;
- ИСО 14001:2004.

Притоа интересно е што вредноста на договорот за оваа набавка е 18.000.000 денари. Така, вредноста на годишниот обрт што се бара да го имаат фирмите за да можат да учествуваат на овој тендер е за речиси 17 пати поголема од вредноста на набавката. Освен тоа, и вредноста на секој поединечен договор што се бара фирмата да го има претходно реализирано (и тоа минимум три вакви договори), за да може да учествува на оваа набавка, е за 5,5 пати поголема од вредноста на набавката. Услов за учество на тендерот било фирмата да има претходно склучени три договори од минимум 100.000.000 денари, за набавка во вредност од 18.000.000 денари.

Во една друга набавка на храна за градинка, од понудувачите се бара, меѓу другите, да ги исполнат и следниве услови:

- минимум 5 реализирани договори со договорни органи за испорака на истиот предмет на набавка во последните 3 години;
- минимум 7 потврди издадени од набавувачи за кои е извршена испорака од ист или сличен вид во последните 3 години за соодветна, навремена и квалитетна испорака од страна на понудувачот;
- поседување или располагање со соодветен магацински простор;

- најмалку 15 лица вработени во редовен работен однос, со непрекинат работен стаж од минимум шест месеци;
- најмалку две возила за транспорт на стоката, а за млечните производи, месото и јајцата, возилата задолжително да поседуваат уреди за одржување ладен температурен режим.

Вакви примери има навистина многу. Во друга набавка во која вредноста на склучениот договор е 6.500.000 денари, покрај тоа да имаат најмалку 40 вработени, од фирмите се бараат и следниве финансиски услови:

- Најмалку 1.000.000 денари основни средства во последните 2 години поединечно;
- Најмалку 300.000.000 денари приходи во последните две години збирно;
- Најмалку 10.000.000 денари добивка во последните две години збирно;
- Најмалку еден договор за извршени испораки како предметот на набавката во вредност од 6.000.000 денари во последната година.

Само годишниот обрт што се бара од фирмите е 46 пати поголем од вредноста на набавката.

И во една друга набавка на патничко возило се поставени следниве услови што треба да ги исполнат понудувачите:

- **минимум 30.000.000 денари промет во последните 3 години за секоја година поединечно од промет со моторни возила;**
- **најмалку 3 испораки на стоки од ист вид во последните 3 години и 3 потврди за навремено и квалитетно извршување;**
- **имплементиран стандард ИСО 9001:2008.**

И сиве овие услови за набавка на патничко возило! Притоа, ако веќе се бара примена на стандарди, тогаш многу положително е да се бара и возилото да исполнува одредени стандарди за животна средина. На тендерот се јавил само еден понудувач од сите можни дистрибутери на возила во Македонија и тој и ја добил набавката. Причината за нејавувањето на други понудувачи не може да се открие, бидејќи државната институција која го спроведе овој тендер одби да ја достави тендерската документација побарана преку Законот за слободен пристап до информации од јавен карактер, за што е поведена и постапка пред Комисијата за заштита на ова право. Од тендерската документација, која не беше достапна на ЕСЈН, можат да се видат поконкретните услови поставени за учество на фирмите на овој тендер, како и техничките спецификации за возилото.

Интересно е што и во една друга мониторирана набавка на патничко возило, во сосема друга општина и на сосема друг крај од земјата, повторно се јавил само еден понудувач. Таму, пак, освен цената, елемент за бодување што носел 15 бода е рокот на доставување на возилото. Сепак, во тендерската документација, набавувачот поставил услов рокот да биде минимум 8 дена и напишал дека пократки рокови од 8 дена нема да се прифаќаат и тие понуди ќе бидат отфрлени. Се чини дека вака поставените елемент и услов на тендерот

нема да му се од голема корист на набавувачот, бидејќи тој едноставно можел да го предвиди рокот за кој сакал да му се испорача возилото во самата тендерска документација, без да троши бодови на овој елемент.

И во двете набавки зачудува фактот што се јавил само по еден понудувач, имајќи предвид дека на пазарот со нови возила владее навистина голема конкуренција и трговците постојано се жалат дека се во криза и дека нема кој да купи ново возило откако се олесни увозот на стари возила.

Во една друга набавка на бехатон-елементи, покрај минимум годишен обрт од 200.000.000 денари за последните три години, определена техничка опременост, стандарди и др., како услов е поставен понудувачот да поседува и А-тест. Ниту еден од двата понудувачи немал А-тест и постапката е поништена. На повторениот тендер, по еден месец, повторно се јавил еден од понудувачите, овој пат со потврда дека поседува А-тест и го добил тендерот. Инаку, истиот договорен орган ја спровел истата набавка и лани, со поставување на истите услови за учество, освен А-тест, кој годинава е додаден како дополнителен услов за фирмите за учество на тендерот.

Во друга набавка на рекламен простор во дневни весници за објавување огласи, спроведена од една општина, од понудувачите се бара годишен промет од најмалку 5.000.000 денари во последните три години и тираж од најмалку 10 000 примероци за весниците на македонски јазик и најмалку 5 000 за весниците на албански јазик. За делот на албански јазик набавката е поништена, додека за делот за огласи во весници на македонски јазик е избрана најповолната понуда, но не се знае дали е склучен и договор и на која сума,

бидејќи на ЕСЈН никогаш не е објавено известувањето за склучен договор.

Има и случаи на тендери во кои во првата тендерска документација не се поставени некои посебни услови, освен оние законски задолжителните. Но, потоа е извршена измена на тендерската документација и се додадени неколку услови. Во еден од таквите тендери, на пример, се додадени условите за доставување потврда за долгогодишна соработка од минимум 5 години со реномиран производител на опрема и активна соработка со фирми од областа на предметот на набавка, директно искуство во решавање проблеми во таа област, референтна листа и минимум на технички персонал. Понуда доставила една фирма, која и го доби тендерот.

Наспроти тоа, во друг тендер, во почетната тендерска документација се поставени неколку услови, но потоа, со измена на тендерската документација, условите се избришани. Меѓу нив и следниве два: потврда за соработка со минимум 3 фирми од предметот на набавка и минимум тројца вработени. На овој тендер се јавиле 3 понудувачи.

При поставувањето на условите има и збунувачки работи. На пример, договорните органи често бараат од понудувачите да достават опис за техничката опременост, како услов за доказ на техничката или на професионалната способност. Притоа, единствен критериум за доделување на договорот е најниската цена. Прашањето што се поставува овде е што ќе се случи ако еден понудувач, според доставениот опис, е технички многу поопремен од другиот. Кога е критериум најниската цена, значи дека договорот ќе го добие тој понудувач што ќе понуди најниска цена за својата понуда. Оттука, се чини дека е бескорисно да се поставуваат вакви општи и генерални услови како опис на техничката опременост – кога тие

не се бодуваат, од нив не зависи исходот на тендерот и практично немаат некое суштинско значење.

Во друга набавка на услуги за печатење и укоричување, покрај остварена добивка од работењето во последните три години, најмалку 3 квалитетно извршени договори во последните три години и минимум 10 вработени, од понудувачите се бара да поседуваат и опрема за печатарска дејност.

Едно општинско јавно комунално претпријатие, во набавката на услуги за одржување на службените возила, како услов поставил понудувачот да има најмалку еден овластен сервис на оддалеченост не поголема од 2,5 км воздушна линија од базата на договорниот орган. Се разбира, на тендерот е поднесена само една понуда и со тој понудувач е склучен договорот. Мониторингот на јавните набавки покажува дека во речиси сите вакви тендери во кои се наведува одредено растојание во кое понудувачот треба да има магацин, сервис, седиште, база или слично завршуваат само со еден понудувач. Исклучок се оние тендери во кои е поставен ваков услов, но некој од другите понудувачи што не го исполнуваат се жали до Државната комисија за жалби при јавни набавки (ДКЖЈН). Во сите такви случаи, ДКЖЈН ја поништува постапката оценувајќи дека вакиот услов ја ограничува конкуренцијата. Сепак, во практиката, сè уште има примери на поставување вакви услови.

Интересни за анализа од овој аспект беа и две мониторирани набавки за прехранбени производи и средства за хигиена во две градинки, и двете од Скопје, но од различни општини. Имено, и кај двете набавки фокусот е ставен врз поставување високи критериуми за учество на понудувачите, а не врз она што би било логично да биде од примарно значење кај ваков вид набавка – квалитет

на купените производи имајќи предвид дека станува збор за храна и хигиена за деца. Така, во првиот случај, меѓу другите, од понудувачот се бара да ги исполни следниве услови: најмалку 1.000.000 денари основни средства во последните две години, најмалку 300.000.000 денари приходи во последните две години, збирно, најмалку 10.000.000 денари добивка во последните две години, збирно, најмалку 40 вработени и претходно да имал најмалку еден ист таков договор во вредност од најмалку 6.000.000 денари. Во другиот тендер се бараат следниве услови за учество: добивка во последните 3 години, минимален приход од по 2.000.000 денари годишно за последните три години, остварен само од предметот на набавка, 5 исти такви реализирани договори и 7 потврди за квалитетно извршување на договорите во последните 3 години, магацински простор и најмалку две возила со ладилници и имплементираат HACCP систем.

И во двата случаи, се чини дека целиот напор е насочен кон избор на понудувачот, а не на понудата – како што предвидува законот и што е суштината на јавните набавки – да се избере најповолната понуда. Имено, за разлика од многу прецизните услови за фирмите за учество на тендерот, особено во едната набавка, и тоа таа со повисоки услови за учество, отсуствува каква и да е прецизност кога се специфицираат карактеристиките на производите што треба да се набават за исхрана и хигиена на децата во градинките. Така, во техничките спецификации е наведено само, на пример, дека се бара: црн леб, крофни, банички, бели печива, шпагети, свежо кравјо млеко, кисела павлака, кравјо бело сирење, путер, јогурт, маргарин и сл. Притоа, за ниеден од овие производи не се наведени барем минимум карактеристики што треба да ги поседуваат, а за кои е вообичаено да се води сметка кога станува збор за исхрана на деца, како на пример: процент на масленост на млекото, јогуртот, путерот и павлаката, состав на лебот, крофните и баничките,

процент на шеќери во слатките производи и сл. Другата градинка била малку поспецифична во техничките карактеристики на производите, иако повеќе во делот на пакувањето и амбалажата отколку во составот и квалитетот. На пример: леб тип 500, сечен на парчиња, пакуван во соодветна амбалажа, 600 г.; кроасан 70 г. пакуван во соодветна амбалажа; путер прва класа 250 г. и сл. За некои производи, сепак, има и подетални описи, како на пример, млеко, кравјо свежо, пастеризирано, хомогенизирано, со масленост 3,2%, пакување од 1/1 литар во брик-амбалажа.

Овие два примери зборуваат за тоа дека сега, во услови кога со најновите законски измени најниската цена станува единствен критериум за склучување на договорот, особено внимание треба да се посвети на внимателно специфицирање на производот, се разбира, онаму каде што квалитетот е особено важен. Наспроти измените кај нас, во најновите Директиви на ЕУ усвоени во јануари годинава, токму во секторите каде што квалитетот е многу важен, како образованието, здравството, социјалната заштита, животната средина и културата – како единствен критериум за избор се воведува квалитетот. За овие сектори, наместо најниската цена, задолжително ќе се применува економски најповолната понуда – критериум кој кај нас отсега ќе се користи само во многу исклучителни ситуации. Оттука, уште позначајно за набавка, на пример, на храна за деца, храна за болници, потрошен материјал во здравството и сл. ќе биде да се специфицира бараниот квалитет на производите за да може, колку-толку, да се обезбеди најдобра вредност за потрошените пари. Во оваа насока, треба да се напушти и практиката да се избира најдобриот понудувач наместо најдобрата понуда.

Поставувањето високи, непропорционални, несоодветни и нереални, па дури некогаш и смешни услови што фирмите мораат да ги исполнуваат за да можат да учествуваат на

тендерите е проблем стар колку што се стари и јавните набавки. Таквите услови, покрај желбата на набавувачите да се обезбедат добро, односно тендерот да го доделат на фирма која без проблем ќе го реализира, со себе секогаш го носат и сомнежот дека се намерно приспособени за тендерот да го добие одреден, фаворизиран понудувач. И да не станува збор за ова второто, високите критериуми значат ограничување на конкуренцијата и затворање на

пазарот на јавни набавки за помалите и за новоосновените фирми. Во дури 43% од мониторираните набавки е поднесена само една понуда, додека просечниот број на понудувачи во мониторираните тендери изнесуваат 2,4. Ова значи зголемување на процентот на тендери од мониторираните примероци со само една понуда, додека просечниот број на понудувачи се задржува во истите рамки како и во претходните периоди.

Табела 3. Приказ на конкуренцијата во мониторираните тендери на локално ниво

	април 2012 – септември 2012	октомври 2012 – март 2013	април 2013 – септември 2013
Една понуда	29%	37%	43%
Просечен број понуди	2,4	2,2	2,4

Инаку, трендот на неприсуство на понудувачите на јавните отворања продолжува и во овој мониториран период. Просечно, дури 50% од понудувачите не присуствувале на јавното отворање и на дури 50% од мониторираните тендери немало ниту еден претставник на понудувачите при отворањето на понудите.

Последните измени во Законот за јавните набавки содржат одредби во насока на минимизирање на можноста за поставување високи услови за фирмите за учество на тендерите, почнувајќи од мај 2014 година. Измените, генерално, значат дека договорните органи ќе мора да имаат докази дека на пазарот има најмалку

три, четири или пет фирми (во зависност од вредноста на набавката) што ги исполнуваат поставените услови и барањата од техничката спецификација. Ако немаат такви докази, тогаш ќе мораат да бараат одобрение за спроведување на набавката од новоформирираниот Совет за јавни набавки. Сепак, останува да се види како овие одредби навистина ќе се спроведуваат во практиката. Дотогаш, препораката, особено за договорните органи кои сè уште поставуваат високи услови, е да почнат да се приспособуваат на измените така што ќе водат сметка за обезбедувањето конкуренција на тендерите што ќе ги спроведат до стапувањето во сила на законските измени – во мај оваа година.

РОКОТ НА ПЛАЌАЊЕ ПОВАЖЕН ОД ЦЕНАТА И ОД КВАЛИТЕТОТ НА ТОА ШТО СЕ НАБАВУВА

Не ретко во мониторираните постапки за јавни набавки на локално ниво се случува рокот на плаќање да биде еден од елементите што одлучува која фирма да го добие тендерот. Интересно е што во таквите ситуации, речиси без исклучок, на крајот излегува дека рокот на плаќање е поважен и од цената и од квалитетот на она што се набавува.

Во многу мониторирани тендери во кои критериум за доделување на договорот не е најниската цена, туку економски најповолната понуда, како еден од елементите за бодување на понудите е предвиден рокот на плаќање. Во целиот мониториран примерок, најниската цена била критериум за доделување на договорот во 65% од тендерите, додека во останатите 35% критериум била економски најповолната понуда. Во дури 79% од тендерите со критериум економски најповолна понуда, еден од елементите за бодување бил рокот на плаќање. Бодовите што се доделувале за рокот за плаќање се движат од 10 до 50 бодови или, просечно, 22 бода. И, во најголемиот број случаи, кога рокот на плаќање е еден од елементите, победува понудата

со најдолг рок на плаќање, со што произлегува дека на договорниот орган токму овој елемент му бил најважен во изборот, пред квалитетот или цената на она што го добива преку набавката.

Во една мониторирана набавка на сезонско цвеќе за потребите на општинско комунално претпријатие, договорниот орган ги определил следниве елементи за доделување на договорот: 50 бодови за 'рок на плаќање во денови' и 50 бодови за 'цена'. Притоа, во спецификацијата, освен видовите на сезонското цвеќе што сака да ги набави, нема никаква посепцифична карактеристика на производите, како големина, висина, дијаметар и сл. На тендерот пристигнале две понуди. По електронската аукција, нивните финални цени изнесувале 200 денари на едната и 705 денари на другата. Очекувано, победува понудувачот кој понудил подолг рок на плаќање, но и 3,5 пати повисока цена. Тој освојува 14,18 бода за 'цена' и 50 за 'рок за плаќање' (вкупно 64,18), а конкурентот освојува 50 бода за 'цена' и 10,70 бода за 'рок на плаќање' (вкупно 60,70). Овде е јасно дека на договорниот орган воопшто не му бил битен квалитетот, оти не го определил во техничката спецификација, ниту пак цената, оти ја избрал онаа понуда што е неколкукратно повисока. Фокусот во изборот е ставен на одложено то плаќање, иако станува збор за мала набавка, со незначителна вкупна вредност.

Слична е ситуацијата и во друга мониторирана набавка на лаптоп-компјутери за потребите на една општина. Договорниот орган ги поставил следниве елементи за доделување на договорот: 'цена' 50 бодови, 'рок на доставување' 25 бодови и 'рок на плаќање' 25 бодови. На тендерот се доставени две понуди и овде повторно, како по непишано правило, победува поскапата понуда, бидејќи пресудни за добивањето на тендерот биле

другите два критериуми. Фирмата што победила на тендерот понудила рок на плаќање од 720 дена (или 2 години) и рок на доставување на лаптопите од 1 час од доставеното барање од општината. Оваа фирма има седиште во истата општина во која се спровела набавката, додека другата фирма која го загубила натпреварот е со седиште во Скопје и имајќи ја предвид оддалеченоста на таа општина од Скопје, нема шанси да стигне во општината за еден час. Како и да е, фантастичната брзина во доставување на лаптопите и речиси незамисливиот рок на плаќање од две години биле пресудни за избор на поповолната понуда пред цената на производите. Цената очигледно не била важна.

Кога станува збор за критериумите за избор, интересна е и набавката на нафта за греење во едно општинско училиште, спроведена од страна на општината во чиешто рамки работи училиштето. Во овој случај, договорниот орган решил изборот на најповолната понуда да го направи врз основа на следниве елементи: 'цена' 40 бодови, 'рок на плаќање' 40 бодови и 'квалитет' 20 бодови. Посебно е интересно што како елемент за бодување се определува квалитетот на нафтата, кога се знае дека договорниот орган, во случајов конкретната општина, нема начин да го провери и да го оцени квалитетот, туку за таа намена бара од понудувачите, во делот на услови за учество на тендерот, да достават извештај од испитување на квалитетот од акредитирана лабораторија. Очекувано, сите три понудувачи доставуваат ваков извештај и за 'квалитет' добиваат по 20 бодови, со што станува беспредметно поставувањето на ваквиот елемент за избор на најповолната понуда. На крајот, за разлика од другите слични мониторирани тендери, сепак победува понудата со најниска цена.

Она што е интересно да се констатира е дека во последните законски измени, почнувајќи од 1 мај оваа година, како единствен критериум за доделување на договорите за јавни набавки се воведува најниската цена. Со тоа, освен во многу ограничени случаи, се укинува вториот критериум кој досега не ретко се употребуваше – економски најповолна понуда. На овој начин, на договорните органи им се одзема правото, покрај цената, да користат и други елементи за избор на најповолна понуда – како што се квалитетот, техничките и функционалните карактеристики на производите, постпродажните услуги и др. Поради ова, договорните органи во иднина ќе мора многу попрецизно да ги изработуваат техничките спецификации за набавките и, онаму каде што тоа ќе биде неопходно, да предвидат дел од овие елементи, за да се овозможи, колку-толку, набавка на производи со одреден квалитет. Спротивно на оваа измена кај нас, во најновите Директиви за јавни набавки на ЕУ усвоени во јануари оваа година, за набавките каде што квалитетот е поважен, како единствен критериум се определува токму економски најповолната понуда. Станува збор за набавките над одредена вредност во здравството, образованието, културата, животната средина, социјалната заштита и сл. Исто така, со измените на директивите, посебно внимание при набавките, односно при изборот на најповолната понуда, им се дава на вкупните трошоци за одредениот производ што се набавува во текот на целиот негов животен циклус, а не само во моментот на набавката. Пример за ова е набавката на опрема во здравството, каде што освен цената на апаратите, ќе се земаат предвид и вкупните трошоци за работењето на тие апарати и на реагенсите и потрошните материјали во текот на целиот, предвиден, животен циклус на апаратот. Или при набавка на печатачи, освен цената на печатачот, ќе се земаат предвид и сите трошоци за

нивното работење во текот на траењето на производот, односно потрошувачката и цената на тонерите, хартијата и сл.

Она што кај нас останува допрва да се види и да се анализира е како договорните органи ќе се навикнат и ќе ја спроведуваат законската измена со која од мај 2014 година само цената ќе биде можен критериум за избор на понудите. Ова особено ако се има предвид фактот што, според мониторингот на јавните набавки, не мал број на договорни органи, како редовна практика го користат другиот критериум за избор – економски најповолна понуда – кој сега нема да биде можно да се употребува за најголем број од набавките, а неговата употреба, во одредени случаи оставаше голем простор за манипулација при изборот на победникот на тендерите. Токму за овие договорни органи се препорачува да го искористат преодниот период до 1 мај за да се приспособат на промените и да почнат уште веднаш да ја користат најниската цена како критериум за избор на понудите, се разбира, водејќи сметка попрецизно да ги дефинираат техничките спецификации за она што сакаат да го купат преку тендерите.

ПОНИШТУВАЊЕТО Е ОКОЛУ ПРОСЕКОТ, НО ДОЦНИ

Од сите мониторирани тендери, поништени се 17,5%, со што процентот на поништување се движи околу просекот за јавните набавки спроведени од државните институции на локално ниво. Просечниот број понудувачи на поништените тендери изнесува 2,6. Заедничко за речиси сите тендери кои завршиле со поништување е тоа што одлуката за поништувањето се носи со големо задоцнување, кое за еден тендер изнесува дури пет месеци и 15 дена по рокот за прибирање понуди.

Тоништувањето на тендерите е еден од долготрајните проблеми во јавните набавки. Сепак, уште од стапувањето на сила на Законот за јавни набавки по усогласувањето со Директивите на ЕУ во 2008 година, од кога и трае мониторингот на јавните набавки спроведуван од Центарот за граѓански комуникации, процентот на поништување на тендерите кај институциите на локално ниво е значително понизок од процентот на поништување на тендерите кај институциите на национално ниво.

Во периодот април-септември 2013 година, на којшто се однесува овој извештај, поништени се 17,5% од мониторираните тендери на локално ниво. 14% од поништените тендери се поништени со решение на Државната комисија за жалби при јавни набавки, додека останатите тендери ги поништил договорниот орган што ги спроведувал.

Споредено со претходните мониторирани периоди, овој процент на поништување е малку поголем, но сепак е во рамките на оние стандардни околу 15% поништувања кај институциите на локално ниво.

Табела 4. Приказ на процентот на поништување на мониторираните тендери на локално ниво

	април 2012 – септември 2012	октомври 2012 – март 2013	април 2013 – септември 2013
Процент на поништени тендери	15%	15%	17,5%
Просечен број понудувачи на поништените тендери	3,5	1,2	2,6

Кога станува збор за причините за поништување на постапките, најчести причини, по 29% од поништените постапки за секоја од нив, биле следниве две:

- поради битни повреди на Законот за јавните набавки и
- поради тоа што на тендерот биле понудени цени и услови непоповолни од пазарните.

Особено интересен е случајот со една од мониторираните набавки во која договорниот орган барал да купи смарт-картички за паркинг. Најпрво, комисијата за јавни набавки при договорниот орган, јавно општинско претпријатие, не му овозможи на мониторингот од ЦГК да присуствува на јавното отворање на понудите, иако е тоа законски дозволено според членот 136 од Законот за јавните набавки, но како и за многу други прекршувања на овој закон, и за ова не е предвидена санкција за договорните органи. Освен тоа, договорниот орган не ги достави ни документите за мониторираната набавка, побарани во согласност со Законот за слободен пристап до информациите од јавен карактер. Откако ЦГК вложи жалба до Комисијата за заштита на правото за слободен пристап до информациите од јавен карактер и за тоа го извести договорниот орган, тој ги достави сите барани документи пред комисијата воопшто да донесе соодветна одлука, по што и жалбената постапка беше стопирана.

Исходот на набавката беше следниот. На тендерот беа доставени две понуди, по што се одржала електронска аукција на која е избран најповолниот понудувач. Во меѓувреме, по сите случувања околу (не)доставување на документите и отпочнувањето на постапката пред Комисијата за заштита на правото за слободен пристап до информациите од јавен карактер, договорниот орган немаше донесено одлука за избор дури ни месец и половина по јавното отворање, иако рокот за тоа беше 20 дена, колку што траеше периодот од објавување на огласот до крајниот рок за прибирање на понудите. На крајот, 55 дена по јавното отворање се донесе одлука за поништување на постапката, образложена на цели две страни. Во одлуката се наведува дека одговорното лице одлучило да не го прифати извештајот на комисијата за јавни набавки, бидејќи смета дека изборот на најволна

понуѓа е направен спротивно за Законот за јавните набавки, односно дека на тендерот се поставени такви услови за учество на фирмите што се во спротивност со законот.

Кога станува збор за поништувањата кај мониторираните постапки, треба да се напомене дека во ниту еден случај немаше забележано поништување на постапка за јавна набавка во случај кога се јавил еден понудувач, за потоа со истиот да се спроведе постапка за преговарање за да се намали цената. Вакви ситуации имаше почесто во претходниот период. Во оваа насока, со последните позначајни измени на Законот за јавните набавки, се вовеле можноста, кога има еден понудувач, тој да се покани да поднесе нова, намалена цена. Со ова, прво, ќе се избегне потребата тој тендер да се поништи, второ, ќе се намали бројот на тендери во кои не се спроведува електронска аукција, бидејќи со ова ќе се смета дека таа сепак се одржала, и трето, ќе се намали бројот на склучени договори со преговарање.

Иако се очекува дека со оваа законска измена ќе се намали бројот на поништени постапки, на постапки во кои не се спроведува законски задолжителната е-аукција и на постапки со преговарање, сепак и во иднина останува препораката до надлежните институции да се анализираат поништувањата на постапките и, евентуално, да се ограничат можностите кога една постапка може да биде поништена. Мониторингот на јавните набавки покажува дека поништувањето на постапките е сè уште многу лесно и дека постои простор договорните органи да ја злоупотребуваат оваа законска можност.

МАЛИТЕ ФИРМИ ЗА ПРОБЛЕМИТЕ ВО НАБАВКИТЕ НА ЛОКАЛНО НИВО

Задоцнетото плаќање, кратките рокови за доставување понуди, ограничувачките услови и административни товари за учество на тендерите, недоволната и ненавремена комуникација со договорните органи и давањето приоритет на цената наспроти квалитетот во јавните набавки се дел од проблемите со кои се соочуваат малите и микропретпријатијата при учество на тендерите на локално ниво. Претставниците на овие фирми предлагаат продолжување на роковите, навремено плаќање за извршените набавки, поделба на тендерите на делови, но и зголемување на професионализмот на договорните органи при составување на тендерските документации и на техничките спецификации.

Стотина претставници на мали и на микропретпријатија од дваесетина општини од источниот и од вардарскиот регион кои претежно учествуваат на јавни набавки на општинско ниво, при крајот на 2013 година, беа прашани за проблемите со кои се соочуваат при учеството на тендерите на локално ниво, како и за нивните предлози за унапредување на состојбата со јавните набавки во земјата. Во продолжение следат нивните мислења, групирани во проблеми и предлози, пренесени изворно, како што ги артикулирале претставниците на малите и на микропретпријатијата.

Најчести проблеми со кои се соочуваат малите и микропретпријатијата при учеството на тендерите на локално ниво:

- **Задоцнето плаќање од договорните органи и непочитување на роковите за плаќање наведени во договорите за јавни набавки;**
- **Кратки рокови за поднесување на понудите (особено кај малите набавки, каде што роковите се најчесто пет дена и каде што, исто така често, огласите се објавуваат во петок, со што рокот се сведува на два цели работни дена);**

- **Тендерската документација често содржи дискриминаторски услови за учество на малите и на микропретпријатијата во тендерите;**
- **Обемна документација за учество во тендерите;**
- **Тендерската документација често не е достапна заедно со огласот за набавката, со што се губат време и пари за нејзино добивање;**
- **Висок износ на трошоците за поднесување жалба до Комисијата за жалби при јавни набавки;**
- **Недоволна независност на комисиите за јавни набавки (кои ги сочинуваат само вработени во државната институција што го спроведува тендерот);**
- **Најниската цена како критериум за доделување на договорот не е поволна за микропретпријатијата, бидејќи не го зема предвид квалитетот на производите;**
- **Ретка е поделбата на тендерите на делови (лотови) за да можат микропретпријатијата да поднесуваат понуди за помали делови;**
- **Наспроти постоењето на црна листа за претпријатијата, не постојат санкции за договорните органи кои прават грешки при спроведување на јавните набавки;**
- **Задоцнета и тешка комуникација со претставниците на договорните органи.**

Предлози од претставниците на малите и на микро-претпријатијата за подобрување на спроведувањето на јавните набавки на локално ниво:

- **Навремено плаќање од договорните органи за склучените и реализирани договори за јавни набавки;**
- **Зголемување на професионализмот на договорните органи при изработка на тендерските документации и техничките спецификации со почесто користење на надворешни стручњаци од бизнис-секторот;**
- **Да се зголеми сегашниот минимален рок од пет дена за поднесување понуда кај малите набавки (и да изнесува пет работни, наместо пет календарски дена);**
- **Да се укине задолжителноста за спроведување на електронска аукција кај малите набавки до 5 000 евра;**
- **Планираните количини на набавка и проценетата вредност да се објавуваат задолжително при објавување на огласот за јавна набавка;**
- **Да се воведат казни за договорните органи кои не го почитуваат Законот за јавните набавки;**
- **Тендерската документација да се објавува бесплатно и заедно со огласот за јавната набавка;**
- **Да се унапреди комуникацијата меѓу договорните органи и економските**

оператори со воведување рокови и отворена телефонска линија кај секој договорен орган за тендерите кои се во тек;

- Намалување на надоместокот што треба да го платат економските оператори за поднесување жалба пред Комисијата за жалби при јавни набавки;
- Воведување на 'економски најповолната понуда' како единствен критериум за доделување на договорот за малите набавки;
- Воведување на општо и заедничко правило кај сите договорни органи за постапување во случај на две или повеќе идентични понуди;
- Бесплатни обуки за микропретпријатија за учество во јавните набавки.

Имајќи предвид дека овие предлози од малите и од микропретпријатијата беа давани пред усвојувањето на последниот пакет измени во Законот за јавните набавки, треба да се напомене дека дел од нив веќе се прифатени, како што се задолжителното објавување на тендерската документација и на проценетата вредност на набавката заедно со огласот за јавната набавка. Од друга страна, за дел од предлозите се усвоени сосема спротивни измени во Законот за јавните набавки, како што е воведувањето на најниската цена како единствен критериум за доделување на договорите за јавни набавки, нешто што особено не им одговара на малите и на микропретпријатијата. Другите предлози од фирмите, пак, остануваат допрва да бидат разгледани од надлежните институции и, евентуално, да бидат прифатени во следниот период.

