



**USAID**  
FROM THE AMERICAN PEOPLE



FOUNDATION ФОНДАЦИЈА  
OPEN ОТВОРЕНО  
SOCIETY ОПШТЕСТВО  
MACEDONIA МАКЕДОНИЈА

 Center for Civil Communications  
Центар за граѓански комуникации

**ИЗВЕШТАЈ**  
**ОД МОНИТОРИНГОТ НА ЈАВНИТЕ НАБАВКИ ВО**  
**РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА**

**4/2012**

**ИЗВЕШТАЈ БР. 16**

**Скопје, мај 2013 година**

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

## СОДРЖИНА

КЛУЧНИ НАОДИ И ПРЕПОРАКИ .....	4
ЦЕЛИ И МЕТОДОЛОГИЈА .....	7
ДЕТАЛЕН ИЗВЕШТАЈ ОД МОНИТОРИНГОТ НА ЈАВНИТЕ НАБАВКИ .....	8
ЛИСТА НА 10 НАЈГОЛЕМИ ДОГОВОРИ ЗА ЈАВНИ НАБАВКИ ВО 2012 ГОДИНА.....	32
АНАЛИЗА НА ПОСТАПКИТЕ ПРЕД ДРЖАВНАТА КОМИСИЈА ЗА ЖАЛБИ ПО ЈАВНИТЕ НАБАВКИ ЗА ПЕРИОДОТ ЈАНУАРИ-ДЕКЕМВРИ 2012 ГОДИНА .....	36

## **КРАТЕНКИ**

БЈН – Биро за јавни набавки

ДЗР – Државен завод за ревизија

ДКЖЈН – Државна комисија за жалби по јавните набавки

ДО – договорни органи

ЕЛЕМ – Електрани на Македонија

ЕО – економски оператори

ЕСЈН – Електронски систем за јавни набавки

ЕУ – Европска Унија

ЗЈН – Закон за јавните набавки

РМ – Република Македонија

СОЗР – Служба за општи и заеднички работи на Владата на РМ

ЦГК – Центар за граѓански комуникации

## КЛУЧНИ НАОДИ И ПРЕПОРАКИ

- **Законски задолжителната е-аукција не се закажала во 40% од мониторираниот примерок, додека кај секоја четврта спроведена е-аукција не се намалила почетната цена. Со тоа, ефектот на заштеда на буџетски средства не бил остварен кај поголемиот број набавки. Овој проблем е директна последица на ограничувањето на конкуренцијата на тендерите поради поставување услови за финансиско-економска и техничко-професионална способност на економските оператори кои се несразмерни и кои оневозможуваат поголем број фирми да се јават на тендерите.**

*Препорака:* Во услови кога е-аукцијата е воведена како задолжителна за сите видови тендери, со што Македонија стана единствена земја во Европа со таков концепт во јавните набавки, се наметнува потребата од вложување дополнителен напор во насока на стимулирање на конкуренцијата. Во спротивно, постои ризик на макрониво заштедите направени во дел од тендерите каде што е одржана е-аукција да се изгубат низ високите цени во случаи кога таа се очекувала, а не се одржала. За таа цел се препорачува поставување соодветни и пропорционални критериуми за квалификација на фирмите за учество на тендерите, кои со тоа ќе ја стимулираат конкуренцијата.

- **Иако просечниот број на поднесени понуди по тендер изнесува 3,47 и е повисок во однос на претходните квартали, сепак на 45% тендери од мониторираниот примерок немало задоволителна конкуренција. Наспроти тоа, неколку тендери во кои имало поголем број на понудувачи се поништени.**

*Препорака:* Покрај ангажираноста на Бирото за јавни набавки, во надминување на овој проблем неопходно е да се вклучат и бизнис-секторот и неговите асоцијации, кои треба да се обидат отворено да ги лоцираат причините и да предложат ефикасни мерки за нивно отстранување.

- **Уделот на поништени тендери во последните три месеци од 2012 година е многу висок и изнесува 23,38% на ниво на цела држава. Гледано на годишно ниво, процентот на поништувања во 2012 година е највисок во последните четири години и изнесува 24,16%. Главна причина за ова е малиот број добиени понуди на тендерите.**

*Препорака:* Да се воведат санкции за договорните органи со поголем удел на поништувања на тендерите. Потоа, да се измени член 169 од Законот за јавните набавки, со тоа што кај случаите во кои договорниот орган може да ја поништи постапката за доделување договор за јавна набавка: 'непредвидени промени во буџетот' и 'промени во потребите на договорниот орган' ќе се предвиди и дека истата таа набавка која се поништува врз основа на овие два случаи не смее да се повтори во текот на истата буџетска година.

- **Во четвртиот квартал од 2012 година склучени се вкупно 408 договори преку постапка со преговарање без претходно објавување оглас, во вредност од околу 22 милиони евра. На годишно ниво преку оваа постапка се потрошени околу 65 милиони евра. Може да се согледа дека сè почесто користена основа и воедно главна причина за зголемување на бројот на овие договори е неможноста да се закаже е-аукција, од причина што не постои доволна конкуренција.**

*Препорака:* Слаба конкуренција, неодржување е-аукции, зголемување на бројот на поништени постапки и постапки со преговарање без објавување оглас се само последици, додека причините за нивна појава се наоѓаат во самите тендерски документации, особено во поставените критериуми за учество и техничките спецификации. Сепак, БЈН мора што побрзо да направи длабинска анализа за да ги потврди овие констатации, а потоа и да се преземат соодветни мерки за елиминирање или за намалување на негативностите.

- **Во втората половина од 2012 година, со изрекување негативни референци, на 14 фирми им се забранило учество на тендери во одреден период. На 12 забраната им е изречена на една година, а на две фирми во рок од две, односно пет години.**

*Препорака:* БЈН треба да направи анализа дали правилата за изрекување негативни референци доследно се почитуваат, дали кај досега изречените референци има злоупотреба или неправилно постапување на договорните органи.

- **Иако критериумот 'економски најповолна понуда' се поставува поретко, договорните органи честопати прават грешки или свесни манипулации кога избираат елементи што ќе ги бодуваат кај овој критериум. Се избираат нерелевантни елементи или елементи со кои се овозможува манипулација од страна на понудувачите или со кои се остава простор за субјективизам при бодувањето.**

*Препорака:* Договорните органи да ги следат позитивните искуства на оние договорни органи кои избираат соодветни елементи кај економски најповолна понуда, особено начинот на кој ќе го бодуваат квалитетот.

- **На врвот на десетте најголеми договори за јавни набавки во 2012 година е договорот на државната компанија за производство на електрична енергија ЕЛЕМ, во вредност од 53,3 милиони евра, за услугата ископ на јаглен и меѓуслојна јаловина во јагленово наоѓалиште „Брод – Гнеотино“, РЕК Битола.**
- **Во 2012 година продолжува трендот на намалување на жалбите на фирмите доставени до Државната комисија за жалби по јавните набавки. Притоа, според направената анализа на решенија на Комисијата во текот на 2012 година, речиси секоја трета жалба на фирмите е уважена, што е најголем удел на уважени жалби во изминатите четири години.**

## ЦЕЛИ И МЕТОДОЛОГИЈА

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

Анализата на процесот на јавни набавки во РМ се прави врз основа на мониторинг на случајно избрани постапки за јавни набавки (по 40 на секое тримесечје). Мониторингот започнува од објавите на повиците во „Службен весник“ и на Електронскиот систем за јавни набавки (ЕСЈН), преку присуство на јавните отворања, до собирање податоци за текот на постапката преку длабински интервјуа и структурирани прашалници кои им се доставуваат на економските оператори, како и од податоците собрани од договорните органи преку ЕСЈН и преку барања за слободен пристап до информациите од јавен карактер.

Анализата во овој извештај е направена врз основа на мониторинг на избран примерок од 40 постапки на договорни органи на централно ниво, чиешто јавно отворање на понудите се одвиваше во периодот од октомври-декември 2012 година. Дополнително, во овој извештај е направено сумирање на наодите за целата 2012 година, даден е приказ на десетте најголеми договори за јавни набавки во 2012 година, а поместена е и анализата на постапките пред Државната комисија за жалби по јавните набавки за периодот јануари-декември 2012 година.



## ДЕТАЛЕН ИЗВЕШТАЈ ОД КВАРТАЛНИОТ МОНИТОРИНГ НА ЈАВНИТЕ НАБАВКИ

- **Законски задолжителната е-аукција не се закажала во 40% од мониторираниот примерок, додека кај секоја четврта спроведена е-аукција не се намалила почетната цена. Со тоа, ефектот на заштеда на буџетски средства не бил остварен кај поголемиот број набавки. Овој проблем е директна последица на ограничувањето на конкуренцијата на тендерите поради поставување услови за финансиско-економска и техничко-професионална способност на економските оператори кои се несразмерни и кои оневозможуваат поголем број фирми да се јават на тендерите.**

Бројот на постапки во кои не се одржала законски задолжителната е-аукција и понатаму е многу висок. Во 40%, иако била планирана, воопшто не била закажана е-аукција поради недоволен број прифатливи понуди. Само во еден случај не било ни предвидено одржување е-аукција, бидејќи се работело за склучување рамковни договори во кои негативното наддавање е предвидено во подоцнежните фази од набавката. На одржаните е-аукции понудувачите не биле секогаш расположени да ги намалуваат своите првични цени. Поточно, во 26% од закажаните е-аукции немало намалување на цените, односно речиси секоја четврта закажана е-аукција исто како да не била ни закажана.

Официјално, најчестата основа зошто не се закажуваат е-аукциите е непостоењето доволно понудувачи (ниту еден или само еден) или доколку сите понуди се оценети како неприфатливи. Причините зошто една понуда е неприфатлива се сведуваат на тоа што понудувачите не ги исполнувале условите за учество (не ги задоволиле критериумите за лична, професионална, економско-финансиска, техничко-професионална способност) или понудата отстапува од она што се бара со техничката спецификација. И двете причини се многу често резултат на свесно фаворизирање на одредени фирми. Се поставуваат услови или се изработуваат спецификации што најголем број фирми не можат да ги исполнат, освен онаа што е фаворизирана. Притоа, поради тоа што има само еден понудувач или само една прифатлива понуда,

не се закажува е-аукција и се склучува договор со единствениот понудувач, чија цена многу често е иста со планираните средства за таа набавка. Ваквиот пристап произведува два негативни ефекти – склучување договор со фаворизираната фирма и неостварување буџетски заштеди.

Гледано од аспект на мониторираниот примерок, клучниот проблем за неодржување е-аукција се високо поставените критериуми за оценување на економско-финансиската и техничко-професионалната способност на економските оператори. Станува збор за критериуми чии поставувања се опционални, независно од видот на постапката, односно вредноста на набавката. Значи, слободен избор на договорниот орган е дали ќе ги постави како услов во една конкретна набавка. Во принцип, тие треба да се бараат за набавки со поголеми по износ и со подолги периоди на реализација, бидејќи таквите набавки може да ги извршат фирми кои зад себе имаат позначајни финансиски средства, човечки ресурси и претходно искуство. Но кај набавките од помала вредност и еднократна реализација, поточно кај постапките со барање за прибирање понуди, ваквите услови треба да се бараат во исклучителни ситуации. Кај овие набавки е помал ризикот да не се реализира договорот и со тоа договорниот орган да претрпи штета. Но, во тендерите од мониторираниот примерок се забележува дека и за многу мали набавки се поставуваат услови кои се несразмерни и кои оневозможуваат повеќе фирми да се јават на тендерите. На тој начин се врши дискриминација кон најголем број фирми, односно се фаворизираат само одреден мал број фирми.

Во мониторираниот примерок особено беа проблематични критериумите за утврдувањето техничка и професионална способност (години на искуство, број на референци и вработен стручен кадар) кои беа непропорционални и ја ограничуваа конкуренцијата. Во прилог на ова тврдење одат неколку примери. Во постапката за набавка на осмислување и реализација на кампања за промоција и јакнење на претприемачки дух во земјоделството поставен е критериум „претходно искуство во дизајн и изработка на промотивни материјали за државни органи“. Барањето претходно искуство не е спорно, бидејќи набавувачот сака да се осигура дека ќе избере фирма која веќе работела на оваа проблематика. Дискутабилно, ограничувачки и дискриминаторски е барањето таквото искуство да биде поврзано исклучиво со

државни органи, што значи оние што изработувале промотивни материјали исклучиво за субјекти од приватниот, невладиниот сектор или за странски донатори се исклучени од можноста да достават понуда. На овој тендер понуди доставиле 2 фирми, од која само едната понуда е оценета како прифатлива и со неа е склучен договорот без да се одржи планираната е-аукција.

Во друг случај, не е јасно зошто се бара понудувачот да има Б лиценца за градба и лиценца за вршење јавен превоз во внатрешен патен сообраќај кај предмет на набавка „ангажирање механизација за зимско одржување“. Како резултат на овој и неколку други услови, на тендерот, иако се јавиле 7 понудувачи за 5 дела, само за еден дел е извршен избор, додека за престанатите 4 дела извршено е поништување на постапката затоа што понудите не биле прифатливи.

Кај набавка на печатење материјали за безбедност во сообраќајот на патиштата се поставени преголем број критериуми за утврдување техничко-професионална способност. Со оглед на предметот на набавката, се чини дека е во ред што се барале листи на претходни испораки, опис на техничка опременост и мостри, но изјавата за ангажираниот технички персонал и барањето да постојат 2 возила на располагање се чинат ирелевантни, ограничувачки и непотребен административен товар за подготовка на понудата.

Кај набавката на храна, нега и здравствена заштита на службени кучиња навидум нема строги критериуми за техничка и професионална способност. Меѓутоа, барањето фирмите да имаат минимум 2 претходни испораки од предметот на набавката во последните 3 години е услов кој оневозможува поголема конкуренција, ако се земе предвид дека во Република Македонија само уште тројца набавувачи вршат набавки на овој предмет, и тоа максимум еднаш во годината. Не треба да изненадува што се јавил само еден понудувач, кој вообичаено ги добива сите тендери со овој предмет на набавка.

Кај набавката на осигурување моторни возила од автоодговорност и автостакла, издавање зелен картон и потполно „каска“ се барала изјава за ангажиран стручен кадар (минимум 10 лица) и изјава за техничка опременост и оспособеност. Овие барања се по малку чудни, имајќи го предвид карактерот

на набавката (осигурителна услуга), а уште повеќе што осигурувањето е регулирана дејност, каде што Агенцијата за супервизија на осигурување издава дозволи само на друштва кои исполнуваат низа услови. Оттаму, се поставува прашањето зошто набавувачот поставува такви услови за фирми кои веќе ги задоволиле условите од регулаторот и добиле дозвола за работа и зошто и каква техничка опременост и оспособеност е потребна за реализација на договорот.

Се чини дека во поставувањето строги и непропорционални техничко-професионални критериуми најдалеку е отидено кај набавката на сценска, светлосна и тонска опрема за потребите на театрите во Република Македонија. Од фирмите е побарано да имаат минимум 3 договори за извршена испорака во последните 3 години на опрема од видот на набавката, при што вредноста на секој од нив да не биде пониска од 18 милиони денари. Добиена е една неприфатлива понуда од странска фирма во износ од 270.000 евра, по што постапката е поништена.

Кај набавката на услуга за интернет-пристап и колокација на сервер за 2013 година, се чини дека поставениот услов фирмите да имаат минимум 5 години искуство за да може да учествуваат е дискриминаторски. Тоа значи дека сите фирми кои работат помалку од 5 години, иако можеби имале искуство во реализација на договори од ваков тип, се оневозможени да учествуваат. Посоодветно ќе било условот да бил „одреден број на претходно реализирани договори“, за да се осигура дека ќе се јават понудувачи со искуство.

Во мониторираниот пример евидентиран е и проблемот на барање документи за докажување на способноста, но не и прецизно поставување минимални услови што треба да бидат задоволени. На пример, се бараат листи на претходни испораки и опис на техничката опременост, без притоа да се наведе минималниот критериум што треба да се исполни. Ова наметнува низа прашања. Зошто воопшто се барал документот кога не било наведено кој услов треба да биде исполнет? Дали тоа значи дека ништо нема да се оценува. Ако, пак, се оценува, тогаш очигледно е оставено на договорниот орган субјективно да оцени дали одредена фирма е способна од технички и професионален аспект.

На неколку тендери се побарани мостри во рамките на критериумите за утврдувањето на техничко-професионалната способност, но во најголем број случаи воопшто не е наведено зошто се бараат, односно за што ќе послужат мострите. Исклучок претставува набавката на серуми за имунологија, каде што е јасно наведено дека преку мострата ќе се оценуваат трите стручни елементи кои се предмет на бодување.

Она што вреди да се истакне како позитивна работа е тоа што имаше неколку тендери во рамките на мониторираниот примерок во кои се барала само изјава или изјави за исполнување на поголем дел од критериумите за техничко-професионална способност. Таквите изјави ги составува самиот економски оператор. На тој начин се намалува административниот товар и времето потребно за фирмите да ги приберат и да ги комплетираат разните докази (потврди).

Гледано од аспект на критериумите за оценување на економско-финанската способност на понудувачите на тендерите, на секоја четврта постапка во мониторираниот примерок се барало фирмите да имаат одреден минимален годишен приход како услов за учество во постапката. Се забележува подобрување во однос на минималниот износ на годишен приход што се поставува од договорните органи, во смисла дека тој најчесто е пропорционален на вредноста на набавката. Имено, доколку се исклучи набавката во која минималниот годишен приход на фирмата бил 58 пати повисок од вредноста по која е склучен договорот, во останатите 9 набавки, според расположливите податоци за проценетата вредност на набавката односно вредноста на склучениот договор, соодносот бил 1,35:1. Инаку, несразмерниот побаран годишен приход се однесува на набавка на нафта за греење, што како услов не е проблем да биде исполнет од неколку големи компании во овој сектор, но се поставува прашањето дали за таква набавка од релативно мала вредност (27.000 евра) не требало условите да бидат полесни, со цел да учествуваат и помалите дистрибутери на нафтени деривати.

Бараниот износ на годишен приход не треба да соодветствува само на вредноста на набавката, туку треба да се земат предвид и други околности, како што е фреквентноста на набавката и бројот на субјекти на пазарот кои

може да се јават како понудувачи. Набавката на поштенски вреќи е несекојдневна и веројатно многу мал број фирми го нудат предметот на набавка, па сепак тоа не го спречило набавувачот да постави висок износ на годишен обрт за фирмите кои сакаат да учествуваат – 165.000 евра во секоја од последните 3 години. Дополнително, и самата техничка спецификација не оставала можност за отстапување, бидејќи премногу детално се опишани вреќите и пакетите што се набавуваат, дури и нивната боја, што е ирелевантно за квалитетот на вреќата. Резултатот е една поднесена понуда, која е оценета како неприфатлива и тендерот е поништен.

Во 25% од мониторираните тендери во кои се поставени економско-финансиски критериуми се барало од фирмите да достават извештај од биланс на состојбата и биланс на успехот, без притоа да се наведе колку треба да изнесува минималниот годишен приход што фирмата треба да го остварува за да се смета за способна за извршување на договорот.

Понекогаш и самите договорни органи не се свесни што конкретно бараат со поставувањето на одреден критериум, за што говори и следната набавка. Начинот на кој е формулиран овој услов кај мониторирана набавка на серуми за имунологија внесува целосна забуна. Во огласот и во тендерската документација, во делот „потребни документи за докажување на економско-финансиска способност“, е наведено дека се бара „минимален просечен обрт од 10.000.000 денари за последната година за економските оператори кои работеле помалку од 3 години“, а нешто понатаму, во делот „минимум критериуми за утврдување на економско-финансиска способност“, е наведено „да има позитивен финансиски резултат во последните 3 години“ и „економскиот оператор да ја врши дејноста во период не помал од 3 години или да има минимален просечен обрт за годините што работел во висина од 10.000.000 денари“. Непотребно се комбинираат условите како што се минимален просечен обрт и позитивен финансиски извештај и различно се третираат оние што работат во дејноста помалку од 3 години од останатите.

Кај една набавка на информатичка опрема, пак, постои неконзистентност во формулирањето на критериумот во огласот и тендерската документација. Во огласот се бара извештај за биланс на состојбата и биланс на успехот, без

притоа да се постави минимален критериум што треба да се исполни, додека во тендерската документација е наведено дека се бара позитивно финансиско работење.

**Препорака:** Во услови кога е-аукцијата е воведена како задолжителна за сите видови тендери, со што Македонија стана единствена земја во Европа со таков концепт во јавните набавки, се наметнува потреба од вложување дополнителен напор во насока на стимулирање на конкуренцијата. Во спротивно, постои ризик на макрониво заштедите направени во дел од тендерите каде што е одржана е-аукција да се изгубат низ високите цени во случаите кога таа се очекувала, а не се одржала. Имено, постои непишано правило дека цените во првичните понуди на фирмите се повисоки, во очекување тие да се намалат на предвидената е-аукција.

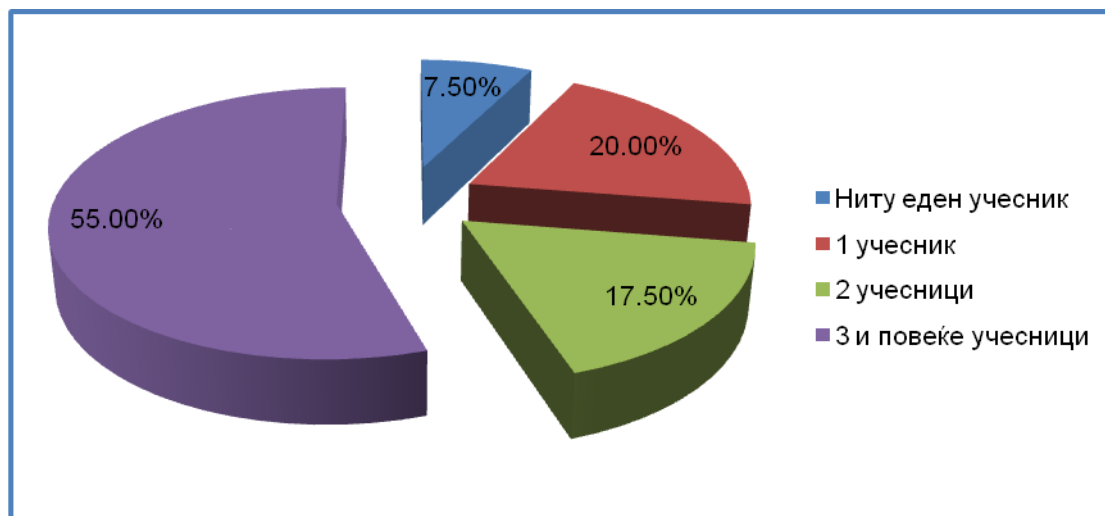
За таа цел, се препорачува во постапките со барање за прибирање понуди, како и во отворените постапки помали по вредност, договорните органи да поставуваат економско-финансиски и техничко-професионални критериуми само по исклучок. Во поголемите тендери, пак, поставените критериуми да не се препишуваат од тендер во тендер, туку договорниот орган индивидуално да пристапува и да прави објективна проценка, што ќе резултира со критериуми кои се релевантни за набавката и кои нема да ја ограничат конкуренцијата.

- **Иако просечниот број на поднесени понуди по тендер изнесува 3,47 и е повисок во однос на претходните квартали, сепак на 45% тендери од мониторираниот примерок немало задоволителна конкуренција. Наспроти тоа, неколку тендери во кои имало поголем број понудувачи се поништени.**

Навидум, конкуренцијата во мониторираниот примерок од овој квартал е на задоволително ниво и е зголемена во однос на претходните квартали бидејќи просечниот број на понудувачите по постапка е 3,47. Сепак, ако подлабоко се анализираат тендерите од мониторираниот примерок може да се согледа дека

уделот на тендери на кои немало ниту една понуда е 7,5%, додека бројот на тендери во кои имало една или две понуди е 37,5%. Тендерите на кои немало ниту една понуда или имало максимум две понуди не може да се оквалификуваат како конкурентни. Оттаму, може да се констатира дека во 45% тендери од мониторираниот примерок немало значајна конкуренција.

**Приказ на конкуренцијата на тендерите кај мониторираните постапки  
(октомври-декември 2012 год.)**



Забележливо е дека просекот го креваат, односно дека конкуренција постои кај набавките на ИКТ-опрема, на коишто редовно (и во претходните и во овој квартал) се јавуваат по 7-8 фирми, а честопати и повеќе. Конкуренција постои и кај набавките на градежни работи и осигурителни услуги. Кај останатите предмети на набавки, особено кај набавка на одредени специфични машини и опрема од јавните претпријатија или акционерските друштва во државна сопственост, нема конкуренција. Се разбира, нема конкуренција и кај набавките во кои се поставени бројни и строги критериуми за утврдување економско-финансиска и техничко-професионална способност на фирмите, што е веќе образложено претходно во анализата. Оттука, се наметнува потребата од нагласување на уште еден тренд кој не оди во прилог на стимулирање на конкуренцијата, а тоа е сè почестото барање од фирмите да поседуваат сертификат за имплементација на одреден стандард, пред сè на стандардот ИСО 9001:2008 за систем за управување со квалитет, но и на стандардот ИСО



14001 за управување со животна средина, кои во најголем број случаи воопшто не се значајни за успешна реализација на договорот за јавна набавка.

Само по себе, барањето фирмите да исполнуваат одредени стандарди како што се ИСО 9001:2008 – стандард за систем за управување со квалитет и ИСО 14001 – стандард за управување со животна средина, е во согласност со ЗЈН. Уште повеќе, стандардот за квалитет на управувањето е добродојден и може да придонесе за поквалитетна и поуспешна реализација на набавката, особено доколку од суштествено значење се начинот на комуникација и соработка, организацијата на работењето, известувањето, пристапот при решавањето на проблемите и слично. Она што е спорно се тендерите и предметите на набавки за кои се побарани овие стандарди. Најчесто се бараат за предмети на набавка каде што фактот дали фирмата е сертифицирана во согласност со одреден стандард е ирелевантен и не придонесува кон подобрување на квалитетот при реализација на набавката. Напротив, таквиот услов придонесува да се намали конкуренцијата, бидејќи го поседуваат мал број фирми од конкретниот сектор, а воедно и договорните органи немаат ниту познавање ниту стручност за оценка на веродостојноста на доставените сертификати. На тој начин, фирмата за која е наменета набавката полесно го добива договорот. Оттаму, се поставува прашањето која била проценката и пресудната причина на договорните органи да го побараат овој стандард во тендерите од мониторираниот примерок, што ќе биде илустрирано низ неколку примери.

Во постапката за набавка на осмислување и реализација на кампања за промоција и јакнење на претприемачки дух во земјоделството побарано е фирмите да поседуваат ИСО 9001:2008. Само две фирми доставиле понуди, што можеби се должи на фактот дека голем број од маркетинг-агенциите не се сертифицирани во согласност со овој стандард.

Поседување на ИСО-сертификат 9001:2008 се барал како од производителите на стоките што ќе се вградуваат, така и од изведувачот на градежно-занаетските работи што се набавувале во мониториран тендер. Порелевантни стандарди кај овој тип на набавка се оние кои се однесуваат на самиот производ што се користи и вградува, отколку стандардот за управување со

квалитет во рамките на производствената фирма и фирмата која ги изведува овие ситни градежни зафати.

Кај набавката на тонери за државен универзитет се барало од фирмата со која ќе биде склучен договорот да е сертифицирана во согласност со ИСО-стандардот 9001:2008. Се работи за набавка на предмети каде што обврската на фирмата се состои од испорака на производи од своите простории или магацини до просториите на набавувачот, па затоа е ирелевантно како се управува со деловните процеси во рамките на фирмата, бидејќи тие имаат мало или воопшто немаат влијание врз реализацијата на договорот.

Уште поизразени примери каде што сертифицираноста на фирмата во согласност со одредени стандарди е небитна во однос на она што се набавува се следните набавки;

Кај набавката на поштенски вреќи, покрај стандардот ИСО 9001:2008, се барал и стандардот ИСО 14001 за управување со животна средина. Дали фирмата што ќе ја реализира набавката поседува сертификат, со ништо нема да придонесе за подобар квалитет на вреќите или за заштита на животната средина при реализација на набавката. Фактот што е добиена само една понуда, која била оценета како неприфатлива, зборува дека се поставени строги услови кои резултирале со поништување на постапката.

Кај набавката на сценска, светлосна и тонска опрема за потребите на театрите во Република Македонија, исто така е побаран стандард за управување со животна средина, што, повторно, од аспект на предметот на набавката – опрема во затворен простор – е ирелевантно и целосно ја ограничува конкуренцијата. И овде резултатот е една поднесена понуда од странски понудувач, која е оценета како неприфатлива и тендерот е поништен. Оттука се наметнува потребата пред да решат да бараат поседување и примена на одреден стандард од фирмите како услов за учество во постапката, договорните органи да проценат колку бараниот стандард ќе придонесе за квалитетна и успешна реализација на договорот и пред сè, колкав број фирми на конкретниот пазар имаат имплементирано таков стандард.

Мониторираниот примерок укажува и на проблемот дека постоењето конкуренција не гарантира дека ќе дојде до избор на најповолна понуда и склучување договор. Имено, три постапки од мониторираниот примерок се поништени, иако имало три или повеќе поднесени понуди! Веќе неколкупати во извештаите е нотирана оваа појава, која укажува на:

- непрофесионалност на договорните органи кои не успеале да изработат тендерска документација што ќе биде доволно разбирлива за понудувачите во смисла на поднесувањето понуда која одговара на условите и на спецификите или, пак, ги менуваат потребите по спроведување на постапката и
- калкулантски однос на договорните органи кои ги оквалификуваат сите понуди како неприфатливи со цел да избегнат избор на најповолна понуда која можеби не била поднесена од фаворизираната фирма.

Гледано на годишно ниво, малата конкуренција е присутна во 51% од мониторираните постапки. Ова, секако, зборува за еден константен проблем кој, со мали осцилации, се повторувал во сите квартали од 2012 година.

**Препорака:** Покрај ангажираноста на Бирото за јавни набавки, во надминување на овој проблем неопходно е да се вклучат и бизнис-секторот и нивните асоцијации, кои треба да се обидат отворено да ги лоцираат причините и да предложат ефикасни мерки за нивно отстранување. Бизнис-асоцијациите треба да отворат расправа и анализа за причините за сè помалиот интерес на фирмите да учествуваат во јавните набавки и заедно со надлежните државни органи, да преземат конкретни мерки за отстранување на овие причини.

- **Уделот на поништени тендери во последните три месеци од 2012 година е многу висок и изнесува 25% од мониторираниот примерок, односно 23,38% на ниво на целата држава. Гледано на годишно ниво, според податоците доставени до Електронскиот систем за јавни набавки, процентот на поништувања во 2012 година е највисок во последните четири години и изнесува 24,16%.**

Анализата укажува дека поголемите тендери што се спроведуваат преку т.н. отворени постапки почесто се поништуваат отколку помалите тендери што се реализираат преку постапката со прибирање понуди. Овој неповолен тренд е евидентиран и на квартално, и на годишно ниво. Гледано низ мониторираниот примерок, неповолно е што и на тендери на кои имало конкуренција (три или повеќе понуди) се носеле одлуки за целосно или делумно поништување на постапката. Треба да се истакне дека една од најконкурентните постапки во овој квартал, за набавка на опрема за систем сала - компјутерска опрема, опрема за сали и решение за логирање, на која се доставени 7 понуди, била поништена поради непредвидени промени во буџетот. Ова говори за несериозен пристап од страна на договорните органи или можеби за неостварување на одредени калкулации, односно неможност за доделување на договорот на фаворизираната фирма.

На ниво на сите набавки спроведени во државата во овој квартал, бројот на поништени постапки изнесува 1.047. Дел од овие поништувања се однесуваат на огласи кои се објавени во претходните квартали, но дел се однесуваат на огласи кои се објавени и во овој квартал. Како една груба споредба, бројот на објавени огласи во овој квартал е 4.570, што значи дека уделот на поништените постапки, доколку сите тие би се однесувале на огласите во овој квартал, е 23,38%; односно, поништена е речиси секоја четврта постапка. Гледано во однос на истиот период во претходните години, нивото на поништувањата во последното тромесечје од 2012 година е повисоко од претходната година, но сепак помало од рекордно високото ниво евидентирано во истиот период 2010 година.

#### Тренд на поништувањата на постапките по квартали

Период	Број на објавени огласи	Број на одлуки за поништување на постапките	Удел на поништени постапки
октомври-декември 2009	1.737	320	18,42%
октомври-декември 2010	1.773	476	26,85%
октомври-декември 2011	2.081	464	22,30%
октомври-декември 2012	4.478	1.047	23,38%

Направената длабинска анализа на причините за 1047-те поништувања на тендерите на ниво на цела држава укажува дека доминантно причините за тоа се: не е поднесена ниту една понуда (30%) и не е поднесена ниту една прифатлива или соодветна понуда (29%). Ова, секако, нè враќа кон проблемот на малата конкуренција и високите критериуми за оценување на способноста на фирмите, поради што доставените понуди се оценуваат како неприфатливи.

### Причини за поништувањето на постапките во четвртиот квартал од 2012 година



Од графичкиот приказ може да се согледа дека законските основи за поништување на тендерот кои всушност означуваат дека нема конкуренција се доминантни, што само ја потврдува погоре дадената констатација околу слабата конкуренција. Зголеменото поништување врз основа на „понудувачите понудиле цени и услови за извршување на договорот за јавна набавка кои се понеповолни од реалните на пазарот“ ја потврдува констатацијата дека договорните органи не сакаат да ја изберат единствената прифатлива и соодветна понуда иако ги имаат обезбедено средствата, туку се решаваат да ја поништат постапката и да спроведат постапка со преговарање без објавување оглас или, пак, се решаваат повторно да го објават огласот.

Но, не е мал бројот на тендери (8,9%) кои се поништени поради тоа што самиот договорен орган оценил дека тендерската документација содржи битни пропусти и недостатоци, што говори за непрофесионален и несериозен однос на договорните органи.

Значајно е да се нотира дека 5% од тендерите во четвртиот квартал на ниво на државата се поништени со повикување на законската одредба дека бројот на кандидати (фирми) кои доставиле понуда е понизок од минималниот број предвиден за постапките за доделување договор за јавна набавка во согласност со законот. проблемот се јавува оттаму што минимален број на кандидати се бара само во ограничените постапки и во постапката - конкурентен дијалог. Во ниту еден од овие тендери поништени по оваа основа не се користени овие постапки, што значи дека договорните органи постапиле незаконски во 52 тендери кои во последното тромесечје од 2012 година се поништени под образложение за недоволна конкуренција. Имено, во отворените постапки и во барањата за прибирање понуди дури и еден понудувач е доволен за да се склучи договор. Во четвртиот квартал се донесени одлуки за поништување на три тендери спроведени преку ограничени постапки, но кај сите нив причината била тоа што понудувачите понудиле цени и услови за извршување на договорот за јавна набавка кои се понеповолни од реалните на пазарот. Постапка водена преку конкурентен дијалог воопшто не се ни спровела во 2012 година.

#### Тренд на поништувањата на постапките по години

Период	Број на објавени огласи	Број на одлуки за поништување на постапките	Удел на поништени постапки
јануари-декември 2009 год.	6.869	1.372	19,97%
јануари-декември 2010 год.	7.091	1.554	21,92%
јануари-декември 2011 год.	7.800	1.656	21,23%
јануари-декември 2012 год.	11.726	2.833	24,16%

Како што може да се види од претходниот табеларен приказ, трендот на зголемување на поништувањата е значителен особено ако се гледа на годишно

ниво. И покрај сите укажувања на потребата од намалување на поништувањата, тој удел во 2012 година од 24,16% е највисок во последните 4 години.

**Препорака:** Нагорниот тренд на поништување на постапките за јавни набавки ја наметнува потребата од ограничување и попрецизно дефинирање на можностите за поништување предвидени во Законот за јавните набавки. ЦГК останува на предлогот да се воведат санкции за договорните органи со поголем удел на поништувања на тендери. Потоа, да се направат измени на член 169 од ЗЈН, со тоа што кај случаите во кои договорниот орган може да ја поништи постапката за доделување договор за јавна набавка: 'непредвидени промени во буџетот' и 'промени во потребите на договорниот орган' да се предвиди и дека истата таа набавка која се поништува врз основа на овие два случаи не смее да се повтори во текот на истата буџетска година. Воедно, со оглед на констатираните проблеми со проценката на вредноста на набавките, неопходно е договорните органи да го истражуваат пазарот и пореално да ја проценуваат вредноста на набавките.

- **Во четвртиот квартал од 2012 година склучени се вкупно 408 договори преку постапки со преговарање без претходно објавување оглас во вредност од над 1,3 милијарди денари, односно околу 22 милиони евра. На годишно ниво, преку оваа постапка се потрошени околу 65 милиони евра.**

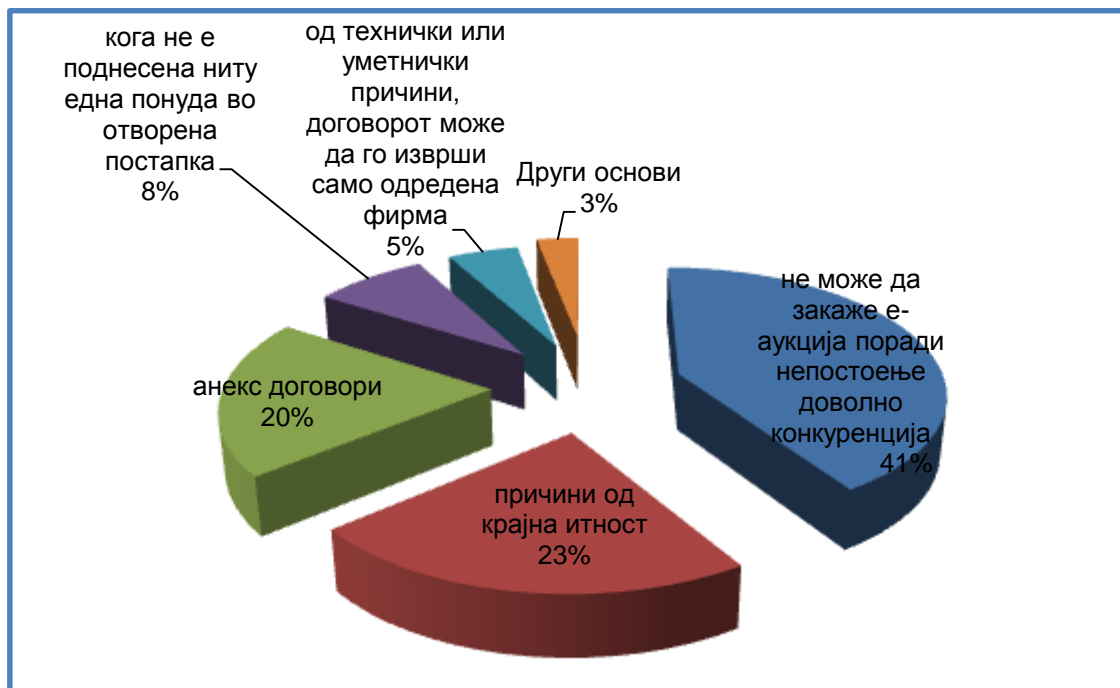
Во четвртото тримесечје од 2012 година во пораст се и бројот на склучени договори преку преговарање без претходно објавување оглас (непосредна спогодба), како и вредноста на тие договори. Ако во претходните квартали се склучувале по околу 250 договори со преговарање без оглас, во четвртиот квартал нивниот број достигна 408. Особено е голем и скокот на вредноста на овие договори (22 милиони евра), и тоа за 116% во однос на истиот период минатата година.

**Вредност на договорите склучени преку постапка со преговарање без објавување оглас**

Период	Вредност на договорите во милиони евра	Промена
октомври-декември 2009 год.	5,0	/
октомври-декември 2010 год.	6,9	+38,0%
октомври-декември 2011 год.	10,1	+46,4%
октомври-декември 2012 год.	21,9	+116,8%

Овој драстичен скок ја наметна потребата од подетална анализа на причините за ваквото зголемување на бројот на склучени договори преку оваа нетранспарентна постапка, која, како што пропишува и самиот ЗЈН, треба да се спроведува по исклучок. ЗЈН предвидува неколку основи кога може да се спроведе ваква постапка и речиси сите тие основи биле применети, некои повеќе, други помалку. Во продолжение следува графички приказ на застапеноста на секоја од законските основи за примена на оваа постапка во споменатиот квартал.

**Приказ на структурата на договорите склучени преку постапката со преговарање без објавување оглас во октомври-декември 2012 год.**





Може да се согледа дека сè почесто користена основа и воедно главна причина за зголемување на бројот на овие договори е неможноста да се закаже е-аукција, од причина што не постои доволна конкуренција. Со повикување на оваа причина, во периодот октомври-декември 2012 година се склучиле 81 договор во вкупна вредност од околу 9 милиони евра. Честопати, нешто од незнаење, нешто од страв, договорните органи, наместо да склучат договор со фирмата која единствена поднела понуда оцената како прифатлива и соодветна, се решаваат да ја поништат постапката и да започнат постапка со преговарање, со цел да се обезбеди макар и минимално намалување на првичната понуда.

Како и да е, очигледна е поврзаноста на последните неколку наоди (принцип на врзани садови). Немањето доволна конкуренција оневозможува да се закаже е-аукција, што, пак, е причина за поништување на постапката и започнување со нова постапка со преговарање без објавување оглас. Би можело да се каже дека оваа варијанта веќе станува типична кај јавните набавки во РМ. Корените на оваа појава, која секако не може да биде прифатлива, треба да се бараат уште во претходните фази, односно во самата тендерска документација. Од тоа како се поставени правилата на игра во тендерската документација (условите за учество, роковите, техничката спецификација), понатаму ќе зависи каква завршница ќе има јавната набавка. Доколку тие правила се постават да одговараат само на одреден/и играч/и, тогаш во натамошните фази на постапката договорниот орган, применувајќи ги можностите кои ги дава ЗЈН, ќе дојде до „посакуваниот“ исход, односно ќе го склучи договорот со фаворизираната фирма.

Значајно е да се нагласи дека најголемиот број непосредни договори, и тоа 94, во вкупен износ од над 5 милиони евра, се склучиле со повикување на причини од крајна итност предизвикани од настани кои договорниот орган не можел да ги предвиди.

Гледано на годишно ниво, вредноста на договорите склучени преку постапки со преговарање без објавување оглас во 2012 година достигнале рекордно високо ниво.

**Вредност на договорите склучени преку постапка со преговарање без објавување оглас на годишно ниво**

Период	Вредност на договорите во милиони евра	Промена
јануари-декември 2009 год.	23,1	/
јануари-декември 2010 год.	26,4	+14,3%
јануари-декември 2011 год.	39,4	+49,2%
јануари-декември 2012 год.	64,7	+64,2%

Како што може да се види од претходниот табеларен приказ, вредносното ниво на непосредни спогодби во 2012 година од околу 65 милиони евра е за цели 25 милиони евра повеќе од 2011 година и е за речиси 3 пати поголемо од нивото во 2009 година.

**Препорака:** Слаба конкуренција, неодржување е-аукции, зголемување на бројот на поништени постапки и постапки со преговарање без објавување оглас се само последици, додека причините за нивна појава се наоѓаат во самите тендерски документации, особено во поставените критериуми за учество и техничките спецификации. Сепак, БЈН мора што побрзо да направи длабинска анализа за да ги потврди овие констатации, а потоа и да преземе соодветни мерки за елиминирање или за намалување на негативностите.

- **Иако критериумот 'економски најповолна понуда' се поставува поретко, договорните органи честопати прават грешки или свесни манипулации кога избираат елементи што ќе ги бодуваат кај овој критериум. Се избираат нерелевантни елементи или елементи со кои се овозможува манипулација од страна на понудувачите или со кои се остава простор за субјективизам при бодувањето.**

И понатаму важи констатацијата дека договорните органи најчесто ја поставуваат најниската цена како критериум за избор на најповолна понуда. Соодносот 'најниска цена' – 'економски најповолна понуда' повторно е 3:1. Кога за критериум бил избран 'економски најповолна понуда', се поставувале

различни елементи за бодување, при што кај дел од нив може да се констатира погрешен пристап и отворена можност за манипулации во понудите и при нивната евалуација. Низ неколку примери од мониторираните постапки може да се согледаат овие негативни моменти.

Кај набавката на градежно-занаетчиски работи соодносот на бодовите за елементите 'цена' и 'квалитет' бил 90:10, при што квалитетот се бодувал по формула, бидејќи под 'квалитет' всушност се подразбирал гаранцискиот период. Позитивна работа е тоа што била предвидена формула за бодување на квалитетот и на тој начин субјективизмот е елиминиран. Меѓутоа, негативните страни се побројни. Прво, прашање е дали поставениот сооднос на бодовите ќе овозможи некој што ќе понуди подобар квалитет (подолг гаранциски рок) да биде избран за најповолен, бидејќи цената доминира во вкупниот број бодови. Тоа значи дека оној што ќе понуди најниска цена може да биде сигурен дека ќе биде избран за најповолен, независно од освоените бодови за квалитет. Второ, дали гаранцискиот рок е најсоодветен начин на бодување на квалитет кај овој предмет на набавка, бидејќи кај градежно-занаетчиските работи доминира изведбата (работната рака), а не производите кои се користат и вградуваат и за кои треба да се бара гаранциски рок.

Кај набавката на серуми за имунологија елементот 'цена' носел 85 бода, додека преостанатите 3 стручни елементи вкупно 15 бодови (по 5 бода секој од нив), кои се доделувале врз основа на доставена мостра. И овде позитивна работа е тоа што е предвиден начин на кој ќе се бодува квалитетот и што мострите не се побарани про форма, како што е случај со голем број тендери, туку се користат за анализа и за бодување на квалитетот. Но, се чини дека и во овој случај вкупниот број бодови доделени за овие елементи е мал за да овозможи оној што понудил серуми со подобар квалитет да биде избран за најповолен, бидејќи цената носи преголем број бодови.

Кај деливата набавка на прехранбени производи, поставениот елемент 'квалитет' носел 20 бода и се засновал на: (1) доставени сертификати, потврди и други документи кои се однесуваат на контрола на квалитетот, (2) потврди за навремена, ефикасна и квалитетна испорака издадени од други договорни органи и (3) листа на испораки во последните 3 години. Ова е погрешен

пристап бидејќи не е точно наведено колку бодови ќе носи одреден број (квантитет) на доставени потврди, односно на комисијата ѝ е оставен субјективно да цени и да доделува бодови.

Кај набавка на авиобилети, елементот 'начин и рок на плаќање' носел 50 бодови, при што еден од понудувачите понудил рок на плаќање од 367 дена! Рокот на плаќање како елемент за бодување бил предвиден и во три други постапки, при што во две од нив носел 20 бодови, додека во третата 30 бодови. Кај една од нив не е примената стандардната и објективна формула, туку се бодувало по формула креирана од самиот договорен орган. Оваа формула не е најобјективна затоа што овозможува повеќе понудувачи да добијат ист број бодови, иако понудениот рок на плаќање (може да) им се разликува и по 80 дена. Многупати досега во извештаите беше нотирано и апелирано да се избегнува рокот на плаќање како елемент кој ќе се бодува, бидејќи понудувачите нудат нереални рокови кои најчесто во практиката не се почитуваат, па на крајот излегува дека набавката ѝ била доделена на фирма која практично не доставила најповолна понуда.

Кај набавка на интероперабилност дадени се детални и релевантни под-елементи и бодови на елементот 'квалитет' кој носел 30 бодови, што е добар пример како треба да се бодува квалитетот.

**Препорака:** Договорните органи да ги следат позитивните искуства на оние договорни органи кои избираат соодветни елементи кај економски најповолна понуда, особено начинот на кој ќе го бодуваат квалитетот. ДКЖЈН во своите решенија постојано нагласува дека укинувањето на одлуките на договорните органи го врши од причина што договорниот орган не одредил начин на кој ќе го евалуира квалитетот и ќе ги доделува бодовите, па оттаму договорните органи треба да бидат уште повнимателни. БЈН треба да излезе со прирачник за добри практики во кој ќе биде разработена светската практика и позитивните примери од нашиот систем за јавни набавки во однос на соодветните елементи за бодување и начинот на евалуација на квалитетот.

- **Продолжува практиката на често барање банкарска гаранција на понудата, која се наведува во барањата на секој трет тендер од мониторираниот примерок.**

Воведувањето на изјавата за сериозност на понудата не го намали барањето на банкарска гаранција на понуда, бидејќи таа се наведува во 35% од мониторираниот примерок, и тоа во најголем број случаи се барани максималните 3% од вредноста на понудата (просечниот процент е 2,79%). Останува нејасна намерата на договорните органи преку финансискиот товар наметнат со барање банкарска гаранција на понудата да го отежнуваат учеството на фирмите на тендерите наместо да ја користат изјавата на сериозност. Притоа значајно е да се нагласи дека изјавата на сериозност е толку силен инструмент што неговото активирање значи доделување негативна референца за фирмата која ќе се откаже од доставената понуда.

Нема промена и во однос на честото барање гаранција за квалитетно извршување на договорот. Напротив, се забележува и блага тенденција на зголемување, бидејќи оваа гаранција била барана во 60% од мониторираниот примерок. Притоа, просечно бараниот процент изнесувал 8,58% од вредноста на склучениот договор. Во услови кога огромен број фирми работат на граница на ликвидност и кога државните органи доцнат со плаќањето за реализираниот договор, обезбедувањето банкарски гаранции за фирмите претставува дополнителен трошок. Честопати тие го калкулираат овој трошок во понудената цена, што во крајна линија ја поскапува набавката.

**Препорака:** Неспорно е дека изјавата за сериозност на понудата е добар заштитен механизам и соодветна замена за банкарската гаранција на понудата бидејќи го намалува административниот и финансискиот товар на понудувачот. Оттука, неопходно е институциите да го заменат барањето банкарска гаранција на понудата со изјава за сериозност на понудата.

- **Се зголемува процентот на тендерски документации кои се електронски објавени, но половина од оние што може да се подигнуваат исклучиво во хартиена форма се наплаќаат.**

Бројот на тендерски документации што се објавени во електронска форма на ЕСЈН е зголемен. Учеството на тендерски документации што се објавени на ЕСЈН изнесува 60% во мониторираниот примерок. За првпат може да се констатира дека е поголем бројот на договорни органи кои тендерските документации ги објавуваат во електронска форма од оние што ги даваат на хартија.

Меѓутоа, бројот на тендерски документации за чиешто подигнување се наплаќа надомест и понатаму е висок. Процентот во однос на мониторираниот примерок изнесува 22,5%. Сепак, имајќи предвид дека надоместок може да се наплаќа само доколку документацијата е објавена на хартија, тогаш реалниот процент е далеку повисок и изнесува 56,25% од тендерските документации кои исклучиво се подигнувале во хартиена форма. Просечниот износ кој се наплаќал за подигнување на тендерската документација е 756 денари, при што во ниту една постапка не бил наплатен надоместок повисок од 1.500 денари.

**Препорака:** Договорните органи треба без исклучок да ги објавуваат целосните тендерски документации уште со објавата на огласот, без притоа да ги изложуваат фирмите на дополнителни финансиски и административни трошоци. При наредните измени на ЗЈН да се воведат обврска за електронско објавување на тендерската документација. На овој начин ќе се обезбеди и финансиска компензација за обврската на фирмите да плаќаат за регистрација на ЕСЈН.

- **Во втората половина од 2012 година, со изрекување негативни референци, на 14 фирми им се забранило учество на тендери во одреден период. На 12 забраната им е изречена на една година, а на две фирми во рок од две, односно пет години.**

Бројот на издадени негативни референци во првите 6 месеци од влегувањето во сила на овој инструмент (1.06-31.12.2012) изнесува 19. Притоа кон една фирма се изречени 5 референци, а кон друга 2 референци последователно, што значи дека вкупно 14 фирми биле санкционирани со забрана на учество на тендери во период од една година за оние кои добиле една негативна референца, односно две и пет години за оние што добиле повеќе негативни референци. Најчестата причина поради која била издадена негативна референца е „понудувачот не го потпиша договорот за јавна набавка“, но добар дел се изречени и врз основа на тоа дека „понудувачот не ја обезбеди гаранцијата за квалитетно извршување на договорот, која договорниот орган ја предвиде во тендерската документација“. На негативните страни на овој инструмент, ЦГК укажуваше и при самото воведување на негативните референци.

Дали не е преширок просторот за договорните органи при примена на овие законски основи, особено во фазата на извршување на договорот, да извршат злоупотреба со цел да се одмаздат или да елиминираат фирми, и на тој начин да го олеснат пристапот до договорите на фаворизираните фирми? Дали е зголемен ризикот од корупција со можноста договорните органи да не изречат негативна референца за одредена фирма на која треба да ѝ изречат според одредбите од законот?

БЈН треба детално да анализира зошто фирмите не ги склучуваат договорите. Уште повеќе, треба да се анализира зошто не може да се обезбеди и да се достави гаранција за квалитетно извршување на договорот. Дали е тоа уште еден начин на кој фирмата укажува дека не сака да го склучи договорот? Или, пак, се работи за објективни околности, кои не може да ѝ се припишат како вина на фирмата. Можеби фирмата, по добивањето на известувањето дека е избрана за најповолна, се обидела да извади гаранција, но не можела да ја добие од причина што банката не сакала да ја издаде или ја издава по неповолни услови. Во таков случај, дури и кај договорниот орган да постои толеранција, сепак на крајот ќе мора да постапи во согласност со законот и да ја изрече негативната референца.

**Препорака:** Со оглед на тоа што поминаа шест месеци од воведувањето на негативните референци, БЈН треба да направи анализа дали правилата за изрекување негативни референци доследно се почитуваат и дали кај досега изречените референци има злоупотреба или неправилно постапување на договорните органи.



## ЛИСТА НА 10 НАЈГОЛЕМИ ДОГОВОРИ ЗА ЈАВНИ НАБАВКИ ВО 2012 ГОДИНА

Најголемиот договор за јавна набавка во 2012 година го склучила Државната компанија за производство на електрична енергија ЕЛЕМ, и тоа во вредност од 53,3 милиони евра. Предмет на оваа набавка е услуга за ископ на јаглен и меѓуслојна јаловина во јагленовото наоѓалиште „Брод – Гнеотино“, РЕК Битола, со дисконтинуирана технологија и во ориентациска количина од 11.000.000 м<sup>3</sup>. Во постапка со преговарање со претходно објавување оглас, ЕЛЕМ добил четири понуди од економските оператори, а договорот го склучил со Друштвото за градежништво и услуги „Пелистер“ – Битола ДОО. Договорот е склучен во мај 2012 година, во времетраење од 24 месеци.

### 10 најголеми договори за јавни набавки во 2012 година

Договорен орган	Предмет на набавка	Носител на набавката	Вредност на склучениот договор	
			во денари	во евра
<b>ЕЛЕМ</b>	Ископ на јаглен	Пелистер Битола	3.280.400.000	53.339.837
<b>СОЗР</b>	Градежни работи	Гранит	1.214.198.092	19.743.058
<b>ЕЛЕМ</b>	Ископ на јаловина	Транс Мет	1.180.000.000	19.186.992
<b>Мин. за здравство</b>	Инсулин, глукагон, игли и ленти за мерење шеќер и инсулински пумпи	Реплек	901.058.835	14.651.363
<b>СОЗР</b>	Градежни работи	Бетон Скопје	834.555.000	13.570.000
<b>Град Скопје</b>	Катна гаража	Бетон Скопје	781.112.251	12.701.012
<b>ЕЛЕМ</b>	Нафтени деривати	Лукоил	767.357.304	12.477.354
<b>СОЗР</b>	Хигиена, одржување, ПП заштита и дактилографски услуги	Секјуриком	625.102.450	10.164.267
<b>АЕК</b>	Мерна опрема, асистенција и одржување	ТЦИ Инт. Фремонт, САД	593.091.047	9.643.756
<b>СОЗР</b>	Градежни работи	Бетон Скопје	572.017.215	9.301.093

Вториот по големина склучен договор за јавни набавки во 2012 година во износ од околу 20 милиони евра е на Службата за општи и заеднички работи на Владата на Република Македонија за изведување градежни и градежно-

занаетчиски работи за изградба на административен објект: Државни институции - Јавна администрација и Факултет за драмска уметност. Локацијата предвидена за изградба на објектот се наоѓа во централното градско подрачје, на локалитетот Мал Ринг, во општина Центар. Објектот припаѓа на градба од прва категорија. Површината за градење изнесува 2.126 метри квадратни, а вкупно изградената површина на објектот изнесува 19.134 метри квадратни. Максималната дозволена висина до завршен венец на објектот изнесува 25 метри должни. Во ограничена постапка Владата склучила 20-месечен договор со Градежната компанија „Гранит“ АД Скопје, која е еден од двата понудувачи на тендерот.

Со склучениот договор од 19,2 милиони евра во јануари минатата година, Државните електрани на Македонија се позиционираат на третото место на листата на 10 најголеми договори за јавни набавка за 2012 година. Во постапка со преговарање со претходно објавување оглас за ископ на јаловина и јаглен од свлечиштето на Микролокација - 3 во рудникот Суводол – РЕК Битола, со дотур на јаглен до ТЕ Битола, со дисконтинуирана технологија според дополнителниот рударски проект. ЕЛЕМ на овој тендер добил 6 понуди, а договорот го склучил со Транс Мет ДОО од Скопје, со времетраење од 36 месеци. Оправданоста за изборот на постапката со преговарање со претходно објавување оглас ЕЛЕМ ја објаснува со законската основа дека доколку во претходниот тендер не е пристигната ниту една прифатлива понуда, постапката мора да се поништи.

За набавка на инсулин, глукагон, инсулински игли и ленти за мерење шеќер и инсулински пумпи со потрошен материјал за периодот август 2012 – август 2014 година за потребите на населението на Македонија, Министерството за здравство, преку отворена постапка во септември минатата година, склучило двегодишен договор со „Реплек“ АД, вреден над 14,6 милиони евра, во конкуренција на уште седум понудувачи.

На петтото место според висината на договорот се наоѓа Службата за општи и заеднички работи на Владата на Република Македонија, преку склучувањето на договорот од над 13,5 милиони евра со градежната компанија „Бетон“ АД од Скопје, за изведување градежни и градежно-занаетчиски работи за изградба на

објект Државни институции - Јавна администрација, на улица „Македонија“ бб во Скопје, согласно со Предмер и Проект кои се составен дел на тендерската документација. Преку отворена постапка, Службата за општи и заеднички работи на Владата добила три понуди.

За изградба на катна гаража на улица „Даме Груев“, кон крајот на ноември минатата година, Градот Скопје склучил договор со АД „Бетон“ вреден 12,7 милиони евра, во конкуренција на уште два понудувачи кои учествувале во ограничената постапка.

АД Електрани на Македонија, за набавка на светли деривати („еуро дизел“ и „еуро супер“ 95 БС) преку отворена постапка добило 4 понуди, а едногодишниот договор го склучило со компанијата за трговија на нафтени деривати и услуги, „Лукоил Македонија“ ДООЕЛ Скопје, вреден 12,5 милиони евра.

На осмото место на листата е договорот вреден 10 милиони евра, склучен на 31 август, лани меѓу Службата за општи и заеднички работи на Владата и „Секјуриком Мултисервис Интернационал“ ДОО од Скопје за одржување хигиена на работни простории и дворни површини, за тековно одржување на објектите, за обезбедување и ПП заштита на објектите, за дактилографски услуги и оперирање со ТТ центри во органите на Државната управа. Фирмата со која е склучен договорот во период од 3 години (од 01.09.2012 год. до 01.09.2015 година) била единствен понудувач на тендерот спроведен преку отворена постапка.

Агенцијата за електронски комуникации, пак, преку отворена постапка минатата година набавила софистицирана мерна електронска опрема (интегриран систем за мониторинг на радиофреквенции) и оперативна поддршка, асистенција и одржување. Од трите добиени понуди, Агенцијата го потпишала договорот со времетраење од 52 месеци со ТЦИ „Интернационал“ од САД, во вредност од 9,6 милиони евра.

На последното место на листата на 10 најголеми договори склучени во 2012 година е договорот меѓу Службата за општи и заеднички работи на Владата и градежната компанија „Бетон“ за изведување градежни и градежно-занаетчиски

работи за изградба на подземно паркиралиште на локалитетот Мал ринг во Скопје, со бруто развиената површина за градба од 21.770 метри квадратни. Преку ограничена постапка за овој тендер биле добиени 2 понуди.

## **АНАЛИЗА НА ПОСТАПКИТЕ ПРЕД ДРЖАВНАТА КОМИСИЈА ЗА ЖАЛБИ ПО ЈАВНИТЕ НАБАВКИ ЗА ПЕРИОДОТ ЈАНУАРИ-ДЕКЕМВРИ 2012 ГОДИНА**

- **Во 2012 година продолжува трендот на намалување на жалбите на фирмите доставени до Државната комисија за жалби по јавните набавки. Притоа, според направената анализа на решенија на Комисијата во текот на 2012 година, речиси секоја трета жалба на фирмите е уважена, што е најголем удел на уважени жалби во изминатите четири години.**

Во периодот јануари-декември 2012 година, пред Државната комисија за жалби по јавните набавки (ДКЖЈН) биле заведени 633 жалбени постапки. Наспроти постојаниот пораст на бројот на тендери што се спроведуваат во Република Македонија, продолжува да опаѓа бројот на жалби доставени од фирмите. Притоа, во 2009 година нивниот број изнесуваше 960 жалби, во 2010 година 855 жалби, а во 2011 година 768 жалби.

Иако дел од причините за намалување на бројот на жалбите секако треба да се бараат во сè поголемото искуство на институциите во спроведување на јавните набавки, сепак, судејќи според ставовите на бизнис-заедницата, причина за намалување на жалбите е и традиционалната недоверба во системот. Во истражувањето кое ЦГК го спроведе во 2012 година помеѓу 220 фирми за нивното искуство во јавните набавки, како две главни причини посочени за необжалување на тендерите беа: недоверба кон Државната комисија за жалби по јавните набавки (34,3%) и високиот надомест за вложена жалба (32,9%). Нешто помал беше бројот на оние фирми кои како причина за необжалување го посочиле стравот од елиминација во понатамошните договори (20,9%). Дел од фирмите (11,9%) посочиле и други причини за необжалување, како што се: немање потреба од жалба, пропуштање на рокот за жалба, немање никакви ефекти од водење жалбена постапка и законска неможност да се обжалат одредени дејствија (на пример, одговор на поставено прашање).

Гледано според структурата на донесени одлуки од страна на ДКЖЈН во 2012 година, најголем е уделот на одбиени жалби на фирмите (37,44%).

#### Структура на донесени одлуки на ДКЖЈН во 2012 година

Структура на жалби според одлука	Број на жалби	Во %
Повлечени жалби (прекината постапка)	31	4,90
Одбиени жалби	237	37,44
Отфрлени жалби	119	18,80
Уважени жалби	212	33,49
Уважени жалби од договорен орган (запрена постапка)	34	5,37
<b>Вкупно</b>	<b>633</b>	<b>100</b>

Уделот на уважените жалби во 2012 година (33,49%) е најголем во изминатите четири години. Имено, во 2011 година, ДКЖЈН уважила 27,60% од доставените жалби на фирмите учесници на тендери, во 2010 година тој удел изнесуваше 31,81%, додека во 2009 година процентот на уважени жалби изнесуваше 25,94%.

При уважувањето на жалбите, ДКЖЈН носи одлуки со кои:

- Се укинува одлуката и предметот се враќа на повторно постапување и
- Се поништува, како одлуката за избор на најповолна понуда, така и постапката.

Од вкупно 212 уважени жалби, во 112 случаи одлуките на договорните органи се укинати и предметите се вратени на повторно постапување, додека во 100 случаи постапките за јавни набавки што ги воделе договорните органи се поништени. Оттука, во уважените жалби доминираат оние со кои Државната комисија во постапките за јавни набавки ги укинува одлуките на договорните органи во однос на изборот на најповолна понуда, и тоа со 52,83%, наспроти 47,17% од усвоените жалби со кои дошло до целосно поништување на постапките.

ДКЖЈН најчесто носи укинувачки одлуки во случаи кога смета дека се сторени битни повреди на законот во постапките за доделување договор за јавна набавка кои се однесуваат на евалуацијата на понудите. Во одлуките со кои се уважува жалбата на економските оператори и се укинуваат одлуките и постапката се содржат насоки за договорните органи за отстранување на недостатоците при повторното постапување. Поточно, укинувачки одлуки се донесуваат кога со повторното постапување на договорниот орган можат да се отстранат недостатоците содржани во првичната одлука. Дел од одлуките на договорните органи се укинати и кога ДКЖЈН постапувала, во согласност со член 211 од ЗЈН, по службена должност. Имено, во согласност со членот 211, во постапката за правна заштита, ДКЖЈН постапува во границите на жалбените наводи, а по службена должност и во поглед на битните повреди пропишани во член 210 од овој закон, како што е на пример повреда на постапката при евалуацијата.

Поништувачките одлуки на ДКЖЈН се донесуваат во случаи кога се сторени битни повреди на постапката за јавна набавка, кога е погрешно и нецелосно утврдена фактичката состојба и кога е погрешно применето материјалното право.

Гледано во споредба со претходните години, може да се констатира дека во 2012 година уделот на поништени постапки е еден од повисоките во изминатите четири години и говори за зголемено присуство на значајни повреди на ЗЈН.

#### Споредбен приказ на структурата на уважените жалби по години

Вид на одлуки на уважени жалби	2009		2010		2011		2012	
	Број на одлуки	%	Број на одлуки	%	Број на одлуки	%	Број на одлуки	%
Укината одлука	150	60,2	153	56,2	130	61,3	112	52,8
Поништена постапка	99	39,8	119	43,8	82	38,7	100	47,2
<b>Вкупно</b>	<b>249</b>	<b>100</b>	<b>272</b>	<b>100</b>	<b>212</b>	<b>100</b>	<b>212</b>	<b>100</b>

Продолжува неколкугодишниот тренд на намалување на уделот на одбиени жалби од ДКЖЈН. Имено, во текот на 2012 година уделот на одбиените жалби од страна на ДКЖЈН изнесува 37,44%, во 2011 година одбиени се 42,58% од

доставените жалби, во 2010 година – 42,46%, а во 2009 година уделот на одбиени жалби изнесуваше 44,67%.

Од друга страна, повторно е во пораст уделот на отфрлени жалби и во 2012 година изнесува 18,80%, наспроти 17,60% во 2011 година. Овој тренд може да се оцени како неповолен ако се има предвид дека жалбите, најчесто, се отфрлаат како недозволени или неуредни. Вообичаено, жалбите се отфрлени од страна на ДКЖЈН како недозволени, од причина што тие се изјавени ненавремено. Ова говори дека некои фирми сè уште не ја познаваат законската регулатива и правилата во согласност со членот 216 од ЗЈН жалбите да се доставуваат во рок од 8 дена кај отворената постапка, односно 3 дена кај прибирањето понуди по објавување на огласот ако се незадоволни од неговата содржина; понатаму, нови рокови во исто времетраење течат по отворањето на понудите кога фирмите можат да се жалат за случувања во текот на отворање на понудите или, пак, за тендерската документација и на крајот, последниот рок за жалби почнува да тече по донесување на одлуката за избор на најповолна понуда или за поништување на тендерот.

Кога станува збор, пак, за отфрлање на жалбите како неуредни, тие се отфрлаат поради непочитување на обврската пропишана со член 212 став 2 од ЗЈН за плаќање надомест за водење на постапката, чија висина, во зависност од вредноста на договорот за јавна набавка, е пропишана со одредбите на член 229 од ЗЈН.

Во однос на одлуките со кои жалбената постапка е прекината/запрена, а чиј удел во 2012 година изнесува 10,27%, дел од одлуките (заклучоците) за прекин/запирање на постапката се донесени и од причини што договорниот орган утврдил дека жалбата е делумно или во целост основана, па во согласност со член 221 од ЗЈН, донел нова одлука или одлука со која постоечката одлука ја ставил вон сила, одлука со која ја поништил постапката, го исправил дејствието, го презел дејствието што го пропуштил или спровел нова постапка.

Кога се во прашање одлуките за продолжување на постапката, што значи склучување на договорот за јавна набавка и покрај тоа што е вложена жалба до



ДКЖЈН, во 2012 година се доставени 9 барања, од кои 7 одбиени, а 2 отфрлени.

Гледано според содржината на жалбите, фирмите често ги обжалуваат тендерите поради проблемите со кои се соочиле во однос на утврдувањето на способноста на фирмите, посочувајќи случаи во кои критериумите не биле соодветно примени и се злоупотребени за прогласување на некоја понуда за неприфатлива или, пак, за фаворизирање на некој понудувач кој не ги исполнува минималните услови за оценување на способноста предвидени во тендерската документација. Фирмите доставуваат жалби и за повреди на Законот кои се однесуваат на евалуација на понудите и на изборот на најповолна понуда, сметајќи дека се направени пропусти во доделувањето на бодовите и рангирањето на понудите.