25 ИЗВЕШТАЈ

ЈАНУАРИ-ЈУНИ 2015

ОД МОНИТОРИНГОТ НА ЈАВНИТЕ НАБАВКИ ВО РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА

USAID FROM THE AMERICAN PEOPLE

FOUNDATION OPEN SOCIETY MACEDONIA ФОНДАЦИЈА ОТВОРЕНО ОПШТЕСТВО МАКЕДОНИЈА

10 ГОДИНИ Center for Civil Communications Центар за граѓански комуникации

25

ИЗВЕШТАЈ ОД МОНИТОРИНГОТ НА ЈАВНИТЕ НАБАВКИ ВО РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА

ЈАНУАРИ-ЈУНИ 2015

СКОПЈЕ, ОКТОМВРИ 2015

Мониторинг на процесот на јавни набавки во РМ
25 извештај, јануари - јуни 2015

Издава:
Центар за граѓански комуникации

Лектура:
Татјана Б. Ефтимоска

Ликовно – графичко обликување:
Бригада дизајн

Печати:
Пропоинт

Тираж:
250 примероци

Бесплатен/некомерцијален тираж

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

35.073.53:005.584.1(497.7)”2015”(047)

МОНИТОРИНГ на процесот на јавни набавки во Република Македонија : дваесет и петти извештај : јануари-јуни, 2015. - Скопје : Центар за граѓански комуникации, 2015. - 25, 27 стр. : граф. прикази ; 20х23 см

Насл. стр. на припечатениот текст: Monitoring of public procurements in the Republic of Macedonia : report no. 25, January-June, 2015. - Обата текста меѓусебно печатени во спротивни насоки. - Текст на мак. и англ. јазик. - Содржи и: Monitoring of public procurements in Republic of Macedonia : report no. 25, January-June, 2015

ISBN 978-608-4709-30-5

а) Јавни набавки - Мониторинг - Македонија - 2015 - Извештаи
COBISS.MK-ID 99912202

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:

5 КЛУЧНИ НАОДИ И ПРЕПОРАКИ

8 ЦЕЛИ И МЕТОДОЛОГИЈА

9 ДЕТАЛЕН ИЗВЕШТАЈ ОД МОНИТОРИНГОТ НА ЈАВНИТЕ НАБАВКИ

21 АНАЛИЗА НА ПОСТАПКИТЕ ПРЕД ДРЖАВНАТА КОМИСИЈА ЗА ЖАЛБИ ПО ЈАВНИТЕ НАБАВКИ ЗА ПЕРИОДОТ ЈАНУАРИ-ЈУНИ 2015 ГОДИНА

КРАТЕНКИ:

БЈН	Биро за јавни набавки
ДКЖЈН	Државна комисија за жалби по јавните набавки
ДО	договорни органи
ЕО	економски оператори
ЕСЈН	Електронски систем за јавни набавки
ЕУ	Европска унија
ЗЈН	Закон за јавните набавки
ЦГК	Центар за граѓански комуникации

КЛУЧНИ НАОДИ И ПРЕПОРАКИ

- НИСКОТО НИВО НА КОНКУРЕНЦИЈА, СО ШТО СЕ ДОВЕДУВА ВО ПРАШАЊЕ ЕФЕКТИВНОСТА ВО ТРОШЕЊЕТО НА ЈАВНИТЕ ПАРИ, ОСТАНУВА ОБЕЛЕЖЈЕ НА ТЕНДЕРИТЕ И ВО ПРВАТА ПОЛОВИНА ОД 2015 ГОДИНА. СОВЕТОТ ЗА ЈАВНИ НАБАВКИ, ОСНОВАН ЗА ДА ЈА ЗГОЛЕМИ КОНКУРЕНЦИЈАТА, ДОСЕГА НЕ ДАДЕ РЕЗУЛТАТИ.

ПРЕПОРАКА: НАДЛЕЖНИТЕ ОРГАНИ ДА ИЗРАБОТАТ ДЕТАЛНА АНАЛИЗА ЗА ОЦЕНКА НА ЕФЕКТИТЕ И ЦЕЛИСХОДНОСТА ОД ВОВЕДУВАЊЕТО НА СОВЕТОТ ЗА ЈАВНИ НАБАВКИ КАКО ДОПОЛНИТЕЛЕН АДМИНИСТРАТИВЕН И ФИНАНСИСКИ ТОВАР ВО СИСТЕМОТ ЗА ЈАВНИ НАБАВКИ.

- ДО СОВЕТОТ ЗА ЈАВНИ НАБАВКИ ВО ПРВОТО ПОЛУГОДИЕ ОД ГОДИНАВА СЕ ДОСТАВЕНИ 10362 БАРАЊА ЗА СОГЛАСНОСТ, ШТО ГИ ЧИНЕЛО ИНСТИТУЦИИТЕ ДУРИ 74,3 МИЛИОНИ ДЕНАРИ, ОДНОСНО 1,2 МИЛИОНИ ЕВРА.

ПРЕПОРАКА: ВО НАСОКА НА ИСТРАЖУВАЊЕ НА ПАЗАРОТ, ЗА ДА СЕ СТИМУЛИРА КОНКУРЕНЦИЈАТА, ОСТАНУВА ПОТРЕБАТА ОД НЕКОЛКУ ПОЗНАЧАЈНИ ИЗМЕНИ ВО ЗАКОНОТ ЗА ЈАВНИТЕ НАБАВКИ.

- ВОВЕДЕНАТА КОНТРОЛА ГИ ДИСЦИПЛИНИРАШЕ ИНСТИТУЦИИТЕ И ГИ ПРИНУДИ ДА ГО НАМАЛАТ КОРИСТЕЊЕТО НА НЕТРАНСПАРЕНТНАТА ПОСТАПКА СО ПРЕГОВАРАЊЕ БЕЗ ПРЕТХОДНО ОБЈАВУВАЊЕ ОГЛАС. ВО ПРВОТО ПОЛУГОДИЕ ОД 2015 ГОДИНА ВРЕДНОСТА НА ОВИЕ ДОГОВОРИ ИЗНЕСУВА ОКОЛУ 11,5 МИЛИОНИ ЕВРА И Е ЗА 61,4% ПОМАЛА ОД ИСТИОТ ПЕРИОД ЛАНИ.

ПРЕПОРАКА: **ДА СЕ ЗАДРЖИ ТРЕНДОТ НА НАМАЛУВАЊЕ НА ПРИМЕНАТА НА ПОСТАПКАТА СО ПРЕГОВАРАЊЕ БЕЗ ПРЕТХОДНО ОБЈАВУВАЊЕ ОГЛАС.**

- ВО ПРВОТО ПОЛУГОДИЕ ОД 2015 ГОДИНА, ПОНИШТЕНИ СЕ 18,5% ОД ОГЛАСЕНИТЕ ТЕНДЕРИ. СО ОВА Е ЗАБЕЛЕЖАН БЛАГ ПАД НА БРОЈОТ НА ПОНИШТУВАЊА НА ТЕНДЕРИТЕ ВО ОДНОС НА ПРЕТХОДНИТЕ ПЕРИОДИ.

ПРЕПОРАКА: **ПОТРЕБНО Е НАТАМОШНО НАМАЛУВАЊЕ НА УДЕЛОТ НА ПОНИШТЕНИ ТЕНДЕРИ, БИДЕЈЌИ И СТАПКАТА ОД 18,5% Е НЕРАЗУМНО ВИСОКА.**

- СЕ НАМАЛУВА КОРИСТЕЊЕТО НА БАНКАРСКИТЕ ГАРАНЦИИ ЗА ПОНУДА, НО И НА ПРИМЕНАТА НА ГАРАНЦИИТЕ ШТО ИМ СЕ БАРААТ НА ФИРМИТЕ ЗА КВАЛИТЕТНО ИЗВРШУВАЊЕ НА ДОГОВОРИТЕ.

ПРЕПОРАКА: **ДА СЕ УКИНЕ ГАРАНЦИЈАТА НА ПОНУДАТА (ВО ВИД НА БАНКАРСКА ГАРАНЦИЈА ИЛИ ДЕПОНИРАНИ СРЕДСТВА) ОД ЧЛЕН 47 ОД ЗЈН И ДА СЕ ЗАМЕНИ СО Т.Н. „ИЗЈАВА ЗА СЕРИОЗНОСТ НА ПОНУДАТА". ГАРАНЦИЈАТА ЗА КВАЛИТЕТНО ИЗВРШУВАЊЕ НА ДОГОВОРОТ (ВО ВИД НА БАНКАРСКА ГАРАНЦИЈА) ОД ЧЛЕН 48 ОД ЗЈН ДА СЕ БАРА ЗАДОЛЖИТЕЛНО ЗА СИТЕ ЈАВНИ НАБАВКИ ВО ВРЕДНОСТ ПОГОЛЕМА ОД 500.000 ЕВРА ВО ДЕНАРСКА ПРОТИВВРЕДНОСТ ИЛИ, ПАК, НИЗ КОНСУЛТАЦИИ СО БИЗНИС-СЕКТОРОТ ДА СЕ ДЕФИНИРА СООДВЕТЕН ФИНАНСИСКИ ПРАГ.**

- ВО ПРВОТО ПОЛУГОДИЕ ОД 2015 ГОДИНА, НА 25 ФИРМИ ИМ СЕ ИЗРЕЧЕНИ НЕГАТИВНИ РЕФЕРЕНЦИ. ОТТУКА, ЗАКЛУЧНО СО ЈУНИ ГОДИНАВА, ЗАБРАНА ЗА УЧЕСТВО НА ТЕНДЕРИ ИМААТ 38 ФИРМИ. НАЈГОЛЕМ ДЕЛ ОД НИВ НЕМААТ ПРАВО ДА УЧЕСТВУВААТ НА ТЕНДЕРИ ДО 2016 ГОДИНА.

ПРЕПОРАКА: **ПОТРЕБНИ СЕ НИЗА ИЗМЕНИ НА ЗАКОНОТ ЗА ЈАВНИТЕ НАБАВКИ ВО НАСОКА НА ПОДОБРУВАЊЕ НА НАЧИНОТ НА САНКЦИОНИРАЊЕ НА ФИРМИТЕ ВО ПОСТАПКИТЕ ЗА ЈАВНИ НАБАВКИ.**

- ВО ПРВОТО ПОЛУГОДИЕ ОД ГОДИНАВА ФИРМИТЕ ДОСТАВИЛЕ НАЈМАЛ БРОЈ ЖАЛБИ ВО ИЗМИНАТИТЕ НЕКОЛКУ ГОДИНИ. ВКУПНО, ДО ДРЖАВНАТА КОМИСИЈА ЗА ЖАЛБИ ПО ЈАВНИТЕ НАБАВКИ (ДКЖЈН) СЕ ДОСТАВЕНИ 252 ЖАЛБИ, ШТО Е ЗА ДУРИ 23,6% ПОМАЛКУ ОД ИСТИОТ ПЕРИОД ЛАНИ. ПОВЕЌЕ ОД ПОЛОВИНА ОД ЖАЛБИТЕ СЕ ДОСТАВЕНИ ОД ФИРМИ КОИ ГИ ОСПОРУВААТ ДОНЕСЕНИТЕ ОДЛУКИ ЗА ИЗБОР НА НАЈПОВОЛНА ПОНУДА ВО ТЕНДЕРИТЕ.

ПРЕПОРАКА: **КОНСТАТИРАНИТЕ НАОДИ ОД АНАЛИЗА НЕМИНОВНО ЈА НАМЕТНУВААТ ПОТРЕБАТА, ОСВЕН ОД ИЗМЕНИ НА ЗАКОНОТ ВО НАСОКА НА ПОДОБРУВАЊЕ НА ПРАВАТА ЗАШТИТА, ДА СЕ РАБОТИ И ВРЗ ПОГОЛЕМА ЕДУКАЦИЈА НА УЧЕСНИЦИТЕ ВО ЈАВНИТЕ НАБАВКИ СО ЦЕЛ ПОДОБРО ДА СЕ ЗАПОЗНААТ СО СВОИТЕ ПРАВА ВО ПРАВНАТА ЗАШТИТА.**

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.

Мониторингот на јавни набавки од ноември 2008 година до јуни 2014 година се спроведуваше врз основа на примерок на постапки за јавни набавки на квартално ниво, а од втората половина на 2014 година се прави на шестмесечен период врз основа на следење на примерок од 60 случајно избрани постапки за јавни набавки. Мониторингот започнува од објавите на повиците во „Службен весник“ и на Електронскиот систем за јавни набавки (ЕСЈН), преку присуство на мониторите 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. Дел од параметрите во мониторингот (број, удел и структура на поништени постапки, вредност на склучени договори за јавни набавки преку одредени видови на постапки и сл.) се следат преку обработка на сите податоци доставени до ЕСЈН.

Анализата во овој извештај е направена врз основа на мониторинг на избран примерок од 60 постапки на договорни органи на централно ниво, чиешто јавно отворање на понудите се одвиваше во периодот јануари-јуни 2015 година. Дополнително, во овој извештај е поместена и анализа на постапките пред Државната комисија за жалби по јавните набавки за периодот јануари-јуни 2015 година.

ДЕТАЛЕН ИЗВЕШТАЈ ОД КВАРТАЛНИОТ МОНИТОРИНГ НА ЈАВНИТЕ НАБАВКИ

- НИСКОТО НИВО НА КОНКУРЕНЦИЈА, СО ШТО СЕ ДОВЕДУВА ВО ПРАШАЊЕ ЕФЕКТИВНОСТА ВО ТРОШЕЊЕТО НА ЈАВНИ ПАРИ, ОСТАНУВА ОБЕЛЕЖЈЕ НА ТЕНДЕРИТЕ И ВО ПРВАТА ПОЛОВИНА ОД 2015 ГОДИНА. СОВЕТОТ ЗА ЈАВНИ НАБАВКИ, ОСНОВАН ДА ЈА ЗГОЛЕМИ КОНКУРЕНЦИЈАТА, ДОСЕГА НЕ ДАДЕ РЕЗУЛТАТИ.

Во дури 26% од тендерите кои беа предмет на мониторинг имало само по една доставена понуда, додека во 19% се доставени по две понуди. Задоволително ниво на конкуренцијата, со доставени понуди од три или повеќе фирми, беше евидентирано во половина од тендерите кои беа предмет на мониторинг (51%).

Ваквата состојба укажува на влошување на конкуренцијата во тендерите споредено со истиот период лани. Загрижувачки е што доставувањето само по една понуда е евидентирано и во тендери каде што сосема очекувано би требало да има висока конкуренција, како што се услуги за печатење, набавка на производи и пијалоци за бифе, набавка на леб и слатки, одржување хигиена во објектите, набавка на возила, набавка на градежни машини-булдожери и сл.

Конкуренција на тендерите на полугодишно ниво*

Период	Ниту еден учесник	1 учесник	2 учесници	3 и повеќе учесници
јануари-јуни 2014	5%	28%	11%	56%
јануари-јуни 2015	4%	26%	19%	51%

*Пресметките се направени врз основа на мониториран примерок во периодот јануари-јуни 2015

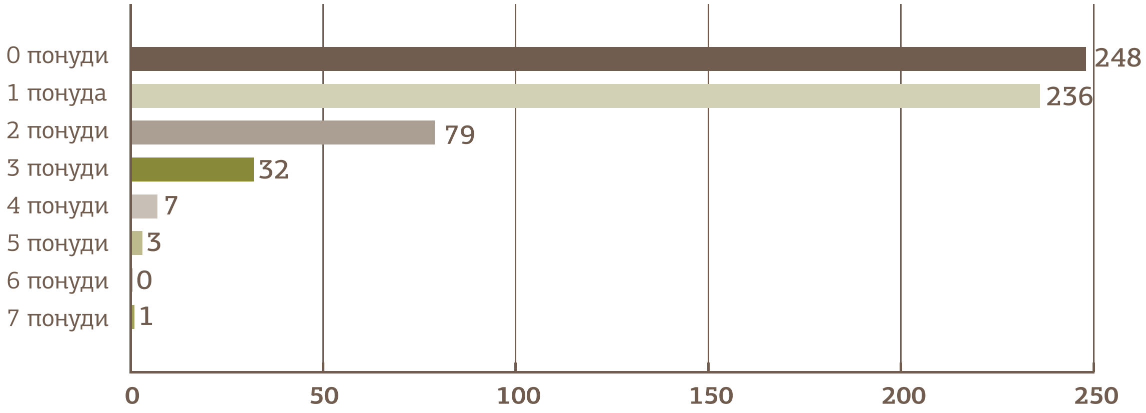
Во доминантен дел од тендерите каде што е добиена една понуда, Советот за јавни набавки дал согласност за техничката спецификација или за користените критериуми за утврдување на способноста на понудувачите со оценка дека конкуренцијата не е ограничена. Ова, секако, го доведува во прашање ефектот од постоењето на Советот за јавни набавки, којшто беше основан за да ја стимулира конкуренцијата преку ограничување на можноста институциите да користат фаворизирачки тендерски документации. Ваквата состојба укажува дека долгогодишниот проблем со малата конкуренција не е последица само на тендерските документации, било од аспект на техничките спецификации, било гледано преку критериумите за утврдување на способноста на фирмите. Проблемите се чинат многу покомплексни и очигледно не се решаваат само со административни мерки.

Проблемот со малата конкуренција е делумно прикриен и со деливоста на тендерите кои зачестија последната година во сите области, делумно како добра практика, а делумно како последица на воведената законска обврска, каков што се случајот со здравството. Имено, во согласност со Законот за јавните набавки (член 15 став 7), за секој лек, медицинско помагало или потрошен медицински материјал, потребно е да се оформи посебен дел од тендерот.

Во мониторираниот примерок за периодот јануари-јуни 2015 година беше вклучен и досега најголемиот тендер спроведен во областа на здравството. Станува збор за тендер за набавка на лекови за потребите на јавните здравствени установи во Република Македонија, составен од 606 делови и со проценета вредност од над 3 милијарди денари, односно 51 милион евра без ДДВ. На овој тендер понуди доставија 18 фирми. На прв поглед произлегува дека е постигнато посакуваното ниво на конкуренција. Но, 18 понуди не се доставени за сите 606 делови, односно за сите лекови. Имено, деталната анализа на податоците добиени од отворањето на понудите на кое се присуствуваше во рамките на мониторингот, покажа дека за 248 лекови од вкупно 606 не е доставена ниту една понуда, а за 236 лекови е доставена 1 понуда. Оттука, во овој тендер, конкуренција од 2 или повеќе понудувачи имало само за 123 дела од тендерот, што значи на само 20% од набавката. Значајно е да се напомене дека натпревар за намалување на цените односно е-аукции имало само за 123 лека, односно за само една петтина од побараните лекови. Од друга страна, за оние лекови каде што е доставена една понуда, речиси без исклучок фирмите останувале на своите првично понудени цени како конечни.

Оваа анализа на најголемиот тендер спроведен во 2015 година е направена врз основа на директниот мониторинг на постапката и на делумни податоци достапни на Електронскиот систем за јавни набавки (ЕСЈН) во делот на е-аукцијата. Имено, Министерството за здравство не го испочитува Законот за слободен пристап до информации од јавен карактер и не ги достави сите побарани документи во врска со овој тендер.

Приказ на конкуренцијата на тендерот за набавка на лекови –
(Постапка за јавна набавка на Министерство за здравство бр.20/2015)



*Податоците се обезбедени од отворањето на понудите одржано на 28.04.2015

Транспарентноста на овој тендер, којшто е најголем во првата половина од 2015 година, е доведена во прашање и од аспект на почитувањето на Законот за јавните набавки. Имено, за оваа постапка и по 4 месеци од спроведувањето не се доставени известувања за склучените договори до ЕСЈН, ниту, пак, има известување за тоа што се случило со оние делови од тендерот за кои не е доставена ниту една понуда бидејќи за нив, по логиката на нештата, мора да се достават известувања за поништување во ЕСЈН.

Како што можеше да се види и од примерот со тендерот на Министерството за здравство, малата конкуренција во тендерите негативно се рефлектира и врз одржувањето на планираните е-аукции. Во мониторираниот примерок планираната електронска аукција (е-аукција) не беше одржана во 43% од тендерите. Дури и во постапки каде што се јавуваа по двајца или по тројца понудувачи, не ретко дел од нив беа исклучувани од евалуацијата поради некомплетна документација или неусогласеност на понудите производи/услуги со побараното.

Неодржување на планираните е-аукции упатува на зголемен ризик од набавки по цени кои се нереално високи. Имено, постои непишано правило фирмите првично да доставуваат повисоки цени од реалните, со намера да ги намалат во текот на предвидените е-аукции.

ПРЕПОРАКА:

НАДЛЕЖНИТЕ ОРГАНИ ДА ИЗРАБОТАТ ДЕТАЛНА АНАЛИЗА ЗА ОЦЕНКА НА ЕФЕКТИТЕ И ЦЕЛИСХОДНОСТА ОД ВОВЕДУВАЊЕТО НА СОВЕТОТ ЗА ЈАВНИ НАБАВКИ КАКО ДОПОЛНИТЕЛЕН АДМИНИСТРАТИВЕН И ФИНАНСИСКИ ТОВАР ВО СИСТЕМОТ ЗА ЈАВНИ НАБАВКИ. ОЧИГЛЕДНО ДЕКА Е ПОТРЕБЕН ПОСИСТЕМСКИ ПРИСТАП ВО РЕШАВАЊЕТО НА ПРОБЛЕМОТ СО МАЛАТА КОНКУРЕНЦИЈА, СО ФОКУС ВРЗ НАМАЛУВАЊЕ НА РИЗИЦИТЕ ОД КОРУПЦИЈА КАКО ПРЕДУСЛОВ ЗА ВРАЌАЊЕ НА ЗАГУБЕНАТА ДОВЕРБА НА БИЗНИС-СЕКТОРОТ ВО ФЕР ИЗБОР НА НАЈДОБРАТА ПОНУДА ВО ТЕКОТ НА ТЕНДЕРИТЕ.

- ДО СОВЕТОТ ЗА ЈАВНИ НАБАВКИ ВО ПРВОТО ПОЛУГОДИЕ ОД ГОДИНАВА СЕ ДОСТАВЕНИ 10362 БАРАЊА ЗА СОГЛАСНОСТ, ШТО ГИ ЧИНЕЛО ИНСТИТУЦИИТЕ ДУРИ 74,3 МИЛИОНИ ДЕНАРИ, ОДНОСНО 1,2 МИЛИОНИ ЕВРА.

Расте бројот на барања за согласност што институциите ги доставуваат до Советот за јавни набавки. Во првото полугодие од годинава се доставени 10362 барања за согласност, што е речиси двојно повеќе од претходното полугодие, кога впрочем и стапи на сила оваа законска обврска. Во согласност со сознанијата од мониторингот на јавни набавки, најголем дел од барањата за согласност се доставуваат за одобрување на технички спецификации со кои се опишуваат производите што се предмет на набавката.

Во однос на донесените одлуки на Советот, соодносот на позитивно одлучените и дадените негативни мислења изнесува 48,8%:51,2%. Конкретно, за 5054 барања Советот одлучил позитивно, а за 5308 барања не е дадена согласност. Советот за јавни набавки не ја достави побараната информација за бројот на постапките за јавни набавки на кои се однесувале овие барања на согласност со образложение дека не располагаат со таков податок. Оваа информација е релевантна бидејќи за еден ист тендер можат да се доставаат по неколку барања за согласност.

Гледано од финансиски аспект, побараните согласности ги чинеле институциите 74,3 милиони денари, односно 1,2 милиони евра, што е исклучително висока сума за финансирање на законски воведена обврска.

Доставени барања за согласност до Советот за јавни набавки

Период	Број на побарани согласности	Вредност на трошоците платени на Советот за јавни набавки (во евра)
јануари-јуни 2014	5.725	580.740
јануари-јуни 2015	10.362	1.207.626
Промена	+81%	+108%

Според наодите од мониторингот, речиси без исключок, тендерите за набавка на производи започнуваат со барање согласност од Советот за јавни набавки за одобрување на техничките спецификации. Институциите кои ги спроведуваат тендерите безуспешно се обидуваат да контактираат со странските фирми и од нив да добијат потврда дека се производители на конкретно опишаните предмети на набавка. Оваа потреба се наметнува оттаму што Законот за јавни набавки бара од институциите низ истражувањето на пазарот да докажат дека предметот на набавката го произведуваат повеќе од 3, 4 или 5 фирми (во зависност од големината на тендерот) не само од Македонија, туку и од странство. Како по традиција, странските фирми не одговараат на ваквите барања доставени од договорните органи од Македонија. Овој игнорантски однос најверојатно е резултат и на фактот дека ваква практика не постои никаде во светот и фирмите немаат искуство во издавање на ваков вид на потврди.

Парадоксалноста да се бараат потврди од странски фирми дека се производители на одреден производ се чини најдобро се отсликува во мониторираната набавка на овошје и зеленчук. Државната институција која сакала да купи овошје и зеленчук во вредност од 3,5 милиони денари без ДДВ успева да докаже дека на пазарот има македонски производи, но не и странски, и оттука е принудена да бара согласност од Советот. Притоа, во техничката спецификација нема никаков опис на овошјето и зеленчукот, туку е даден само табеларен приказ на видот и количините на одделните видови. Затоа останува нејасно што е тоа што го одобрувал Советот кога во спецификацијата нема никаков опис на овошјето и зеленчукот освен видот. И зарем е потребно за ваков вид на набавка да се бара потврда од странски производители или е доволно тие само да се наведат како потенцијални? Дека проблемот со малата конкуренција не е во ваквиот вид на набавки, говори и податокот дека на тендерот се доставени 4 понуди и планираната е-аукција се одржала со намалување на цената за 17%.

Понатаму, во мониторирана набавка на свежи јајца во вредност од 1 милион денари обидот на министерството набавувач да добие потврда од три фирми од соседна Србија дека се производители на свежи јајца завршила неуспешно. Министерството морало да бара согласност за описот на побараните јајца (класа А, со тежина од 63 до 73 грама) од страна на Советот за јавни набавки. Во оваа набавка понуда доставиле две фирми од Македонија кои и претходно во истражувањето на пазарот одговориле потврдно дека се производители на свежи јајца.

Во набавка на хартија за фотокопирање, хефталки, спојувалки за хартија, картонски папки, коректори, маркери, линијари, спирали за вкоричување и сл., не успевајќи да докаже дека најмалку 4 фирми од странство се производители на ваков вид ситен канцелариски материјал, институцијата морала да бара согласност од Советот за јавни набавки. Овде се наметнува прашањето дали странски фирми воопшто и можат да се сметаат за потенцијален добавувач на овој тендер којшто е вреден само 400.000 денари и се однесува на ситен канцелариски материјал. Притоа, трговијата со канцелариски материјал е една од најконкурентните во земјава и речиси без исклучок, на овие тендери се јавуваат голем број на трговци. Па така, и во оваа мониторирана набавка понуди доставиле дури 7 понудувачи од земјата, што е вистинска реткост во тендерите.

Согласност од Советот за јавни набавки мора да се бара дури и за набавка на нафтени деривати, иако на сите им е јасно дека во земјата има само еден регистриран производител. Во практиката ова значи дека без оглед на начинот на којшто една институција ќе ја состави тендерската документација, за овој вид набавка согласност мора да се бара од Советот за јавни набавки.

Произлегува дека во сите овие претходно наведени случаи, побараната согласност е само формалност низ која се непотребно потрошени и време и пари поради објективното стравување на лицата задолжени за набавката дека доколку не го сторат тоа, можат да добијат казна затвор до 1 година, во согласност со членот 232-г став 1 од Законот за јавни набавки.[1]

ПРЕПОРАКА:

ВО НАСОКА НА ИСТРАЖУВАЊЕ НА ПАЗАРОТ ЗА ДА СЕ СТИМУЛИРА КОНКУРЕНЦИЈАТА ОСТАНУВА ПОТРЕБАТА ОД НЕКОЛКУ ПОЗНАЧАЈНИ ИЗМЕНИ НА ЗАКОНОТ ЗА ЈАВНИ НАБАВКИ. СЕКАДЕ ВО ЧЛЕНОТ 36-А, СТАВ (1) ОД ЗЈН, ЗБОРОТ „ПРОИЗВОДИТЕЛИ“ ДА СЕ ЗАМЕНИ СО „ЕКОНОМСКИ ОПЕРАТОРИ“. ВО ЧЛЕНОТ 36-А, СТАВ (1), АЛИНЕЈА (1) СВРЗНИКОТ „И“ ОД ОДРЕДБАТА „ТРИ ПРОИЗВОДИТЕЛИ НА ПАЗАРОТ ВО РМ И ТРИ ПРОИЗВОДИТЕЛИ НА ПАЗАРИТЕ ВО СТРАНСТВО“ ДА СЕ ЗАМЕНИ СО „ИЛИ“. СО ОВИЕ ИЗМЕНИ ЌЕ СЕ СОЗДАДАТ ПРЕДУСЛОВИ ЗА РЕАЛНО СПРОВЕДУВАЊЕ НА ИСТРАЖУВАЊЕ НА ПАЗАРОТ А НЕ САМО ФОРМАЛНО, КОЕ ПО ПРАВИЛО ЗАВРШУВА НЕУСПЕШНО И ПО НЕГО СЕ ДОСТАВУВА БАРАЊЕ ЗА СОГЛАСНОСТ ДО СОВЕТОТ ЗА ЈАВНИ НАБАВКИ. ПОНАТАМУ, ЗА ДА СЕ НАМАЛИ АДМИНИСТРАТИВНОТО И ФИНАНСИСКОТО ОПТОВАРУВАЊЕ, ПОТРЕБНА Е ИЗМЕНА НА ЗЈН ВО НАСОКА НА ВОВЕДУВАЊЕ НА РЕШЕНИЕ СО КОЕ КОГА ДОГОВОРНИОТ ОРГАН ЌЕ ДОСТАВИ ДО СОВЕТОТ ЗА ЈАВНИ НАБАВКИ ДОКАЗ ДЕКА ПОСТАПИЛ ПО ПРЕПОРАКИТЕ ВО СЛУЧАИТЕ КОГА НЕ МУ Е ДАДЕНА СОГЛАСНОСТ, ТОГАШ СОВЕТОТ ПО АВТОМАТИЗАМ ДА МУ ДАДЕ СОГЛАСНОСТ ЗА СООДВЕТНАТА НАБАВКА, БЕЗ ДОПОЛНИТЕЛНО АНГАЖИРАЊЕ НА СТРУЧНИ ЛИЦА (ЧЛЕН 14 ОД ЗЈН).

- ВОВЕДЕНАТА КОНТРОЛА ГИ ДИСЦИПЛИНИРАШЕ ИНСТИТУЦИИТЕ И ГИ ПРИНУДИ ДА ГО НАМАЛАТ КОРИСТЕЊЕТО НА НЕТРАНСПАРЕНТНАТА ПОСТАПКА СО ПРЕГОВАРАЊЕ БЕЗ ПРЕТХОДНО ОБЈАВУВАЊЕ ОГЛАС. ВО ПРВОТО ПОЛУГОДИЕ ОД 2015 ГОДИНА ВРЕДНОСТА НА ОВИЕ ДОГОВОРИ Е ЗА 61,4% ПОМАЛА ОД ИСТИОТ ПЕРИОД ЛАНИ.

[1] Член 232-г: (1) Тој што свесно презел дејствија спротивно на овој закон или свесно пропуштил да преземе дејствија кои бил должен да ги преземе согласно овој закон поради што е објавена постапка за доделување договор за јавна набавка на стоки без согласност на Советот во случаите кога техничките спецификации можат да ги исполнат помалку од минималниот број на производители од член 36-а ставот (1) на овој закон и со тоа за себе или за друг ќе оствари поголема имотна корист, или ќе предизвика поголема штета, ќе се казни со казна затвор до една година.

Врз основа на постапката со преговарање без претходно објавување оглас, во првите шест месеци годинава, се склучени 474 договори во вкупна вредност од 704.811.581 денар, односно 11.460.350 евра. Овој тренд на намалување е резултат на законски воведената обврска од втората половина на 2014 година договорните органи да бараат согласност за примена на постапката со преговарање без претходно објавување оглас. Очигледно дека воведената контрола ги дисциплинираше институциите и ги принуди да го намалат користењето на оваа нетранспарентна постапка.

Преглед на вредноста на договорите според постапката со преговарање без објавување оглас

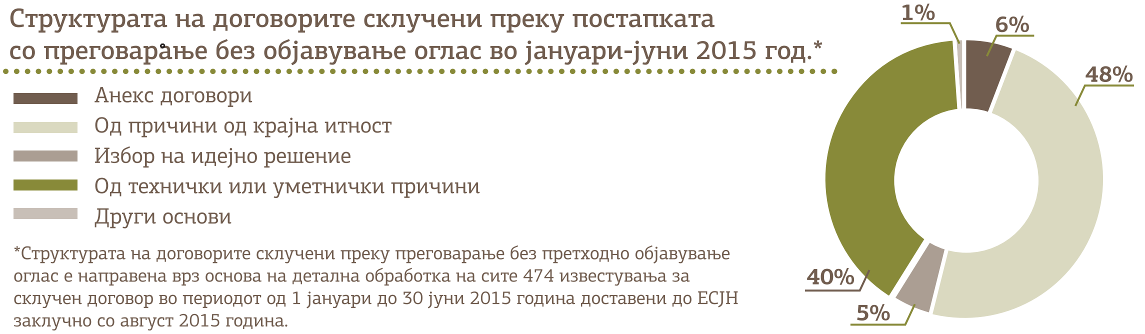
Период	Вредност на договорите во милиони евра	Промена
јануари – јуни 2012 год.	17,7	-18,4%
јануари – јуни 2013 год.	22,6	+27,7%
јануари – јуни 2014 год.	29,8	+31,9%
јануари – јуни 2015 год.	**11,5**	**-61,4%**

Пресметките се направени заклучно со 31.08.2015 година

Гледано од аспект на причините за склучување на овие договори, и во овој период доминира образложението за итност од набавката и немањето време за спроведување постапка за јавна набавка. Врз оваа основа се склучени дури 306 договори во вкупна вредност од 341 милион денари, односно речиси половина од сите пари потрошени преку оваа постапка.

Следен значен вредносен удел од 40% имаат договорите склучени во случаи кога од технички или од уметнички причини, односно од причини врзани за заштита на ексклузивни права (патенти и сл.), договорот може да го изврши само одреден економски оператор. Врз оваа основа се склучени 126 договори, во вкупна вредност од околу 279 милиони денари.

Структурата на договорите склучени преку постапката со преговарање без објавување оглас во јануари-јуни 2015 год.*



*Структурата на договорите склучени преку преговарање без претходно објавување оглас е направена врз основа на детална обработка на сите 474 известувања за склучен договор во периодот од 1 јануари до 30 јуни 2015 година доставени до ЕСЈН заклучно со август 2015 година.

Како што може да се види од графичкиот приказ, останатите основи за примена на постапката со преговарање без претходно објавување оглас се анекс-договорите кои изнесуваат 41 милион денари, односно 6% од вкупната вредност на овие договори, како и кога договорот следува по спроведувањето конкурс за избор на идејно решение и се доделува на најдобро рангираниот учесник во вкупен износ од 35 милиони денари.

ПРЕПОРАКА: ДА СЕ ЗАДРЖИ ТРЕНДОТ НА НАМАЛУВАЊЕ НА ПРИМЕНАТА НА ПОСТАПКАТА СО ПРЕГОВАРАЊЕ БЕЗ ПРЕТХОДНО ОБЈАВУВАЊЕ ОГЛАС.

- ВО ПРВОТО ПОЛУГОДИЕ ОД 2015 ГОДИНА ПОНИШТЕНИ СЕ 18,5% ОД ОГЛАСЕНИТЕ ТЕНДЕРИ. ДОМИНАНТНА ПРИЧИНА ЗА ПОНИШТУВАЊЕ НА ТЕНДЕРИТЕ Е ДЕКА НЕ Е ПОДНЕСЕНА НИТУ ЕДНА ПОНУДА.

Благ пад на бројот на поништувања на тендерите во однос на претходните периоди. Од објавените 8.657 огласи за јавни набавки во првата половина од годинава, поништени се 1.602. Уделот на поништените тендери изнесува 18,5%, што е за 4,3 процентни поени помалку од првото полугодие минатата година. И натаму останува неповолниот тренд на почесто поништување на тендерите со поголема вредност отколку оние со помала вредност.

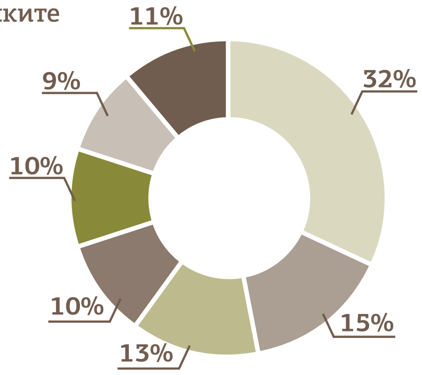
Поништување на постапките на полугодишно ниво

Период	Број на објавени огласи	Број на одлуки за поништување на постапките	Удел на поништени постапки
јануари-јуни 2012 год.	4.176	1.015	24,3%
јануари-јуни 2013 год.	9.046	1.951	21,6%
јануари-јуни 2014 год.	8.637	1.967	22,8%
јануари-јуни 2015 год.	**8.657**	**1.602**	**18,5%**

Гледано од аспект на причините за поништување на тендерите, доминантна е причината дека не е поднесена ниту една понуда и врз оваа основа се поништени една третина од тендерите. Потоа следува образложението дека не е поднесена ниту една прифатлива понуда, што значи дека понудата не била во согласност со побараното во тендерската документација, а тоа било случај во 15% од поништените тендери. Трета по застапеност причина за поништување на тендерите е дека понудените цени биле понеповолни од пазарните, што впрочем било основа за поништување на 13% од постапките за јавни набавки.

Структура на причините за поништувањето на постапките во првото полугодие во јануари-јуни 2015 година*

- Ниту една понуда.
- Ниту една прифатилива понуда.
- Понудените цени се понеповолни од пазарните
- Тендерската документација содржи пропусти
- Битни повреди на ЗЈН
- Ниту една соодветна понуда.
- Други основи



*Структурата на причините за поништување на постапките за јавни набавки е направена врз основа на обработка на сите 1.602 известувања за оништување на постапките во 2014 година доставени до ЕСЈН заклучно со септември 2015 година.

Од поништените постапки потребно е да се издвои мониторираниот тендер за набавка на услуга за објавување огласи, соопштенија, конкурси и други видови известувања на македонски и албански јазик, како и за подготовка, печатење и инсертирање прилог во дневен весник. Оваа јавна набавка била од три дела и оттука, Агенцијата за вработување на РМ од добиените 5 понуди, по спроведената е-аукција, донела одлука за трите дела да склучи договори со 3 различни фирми. Незадоволна од донесената одлука, една од фирмите понудувачи доставила жалба до Државната комисија за жалби по јавните набавки (ДКЖЈН). Не навлегувајќи во содржината на жалбените наводи, ниту на одговорите дадени по нив од страна на ДКЖЈН, она што е значајно е дека на крајот од решението, постапувајќи по службена должност, Комисијата оценува дека Агенцијата за вработување не постапила во согласност со членот 8 став 1 алинеја 2 од Законот за јавните набавки и го поништува овој тендер. Суштината е дека во согласност со посочениот член, Агенцијата за вработување не е должна за закуп на медиумски простор да спроведува постапка за јавна набавка. Станува збор за законска одредба која е усвоена со измени и дополнувања на Законот за јавните набавки во декември 2014 година. Примерот го издвојуваме ценејќи дека ваквата одлука на ДКЖЈН не е во духот на транспарентноста и отчетноста во трошењето на јавни пари. Останува нејасно зошто ДКЖЈН го поништува овој тендер и зошто се обесхрабруваат обидите за почитување на Законот за јавни набавки и тогаш кога тоа не е задолжително, но секако е во духот на добрата практика. Впрочем, последиците од ваквата порака испратена до институциите кои ги трошат јавните пари може да се види и во постапувањето на самата Агенција за вработување, која по ваквата одлука на ДКЖЈН, одби да ги достави побараните документи за јавната набавка. Документацијата за овој тендер е добиена дури по доставена жалба и донесено решение од страна на Комисијата за заштита на правото за слободен пристап до информациите од јавен карактер.

Во однос на поништувањата потребно е да се наведе и примерот со набавката на ЛЕД екран за надворешна употреба. На тендерот беа доставени четири понуди, но сепак договорниот орган донел одлука

за негово поништување со образложение дека добиените понуди не ги исполнуваат сите карактеристики од техничката спецификација. Во оваа набавка спорно е што според сознанијата од мониторингот, понудувачите не добиле конкретни образложенија за тоа во кој дел нивните понуди не се во согласност со техничката спецификација. Воедно се наметнува и прашањето како е можно сите четири понудувачи да достават ЛЕД екрани кои не се во согласност со техничката спецификација, која претходно била одобрена од Советот за јавни набавки со оценка да не ја ограничува конкуренцијата.

ПРЕПОРАКА:

ПОТРЕБНО Е НАТАМОШНО НАМАЛУВАЊЕ НА УДЕЛОТ НА ПОНИШТЕНИ ТЕНДЕРИ БИДЕЈЌИ И СТАПКАТА ОД 18,5% Е НЕРАЗУМНО ВИСОКА. ДОКОЛКУ ВО БЛИСКА ИДНИНА СТАПКАТА НЕ СЕ СПУШТИ ПОД 10 ПРОЦЕНТИ, ОСТАНУВА ПОТРЕБАТА ОД ВОВЕДУВАЊЕ САНКЦИИ ЗА ОНИЕ ДОГОВОРНИ ОРГАНИ КОИ ИМААТ ВИСОК УДЕЛ НА ПОНИШТЕНИ ТЕНДЕРИ.

- СЕ НАМАЛУВА КОРИСТЕЊЕТО НА БАНКАРСКИТЕ ГАРАНЦИИ ЗА ПОНУДА, НО И НА ПРИМЕНАТА НА ГАРАНЦИИТЕ ШТО ИМ СЕ БАРААТ НА ФИРМИТЕ ЗА КВАЛИТЕТНО ИЗВРШУВАЊЕ НА ДОГОВОРИТЕ.

Банкарска гаранција на понудата била побарана во 18% од мониторираните тендери, што претставува намалување од 4 процентни поени во однос на претходното полугодие. Ова е позитивен тренд, но сепак останува дилемата зошто и во овие 18% се креирале трошоци за фирмите во услови кога од нив можела да се бара изјава за сериозност како гаранција дека нема да се откажат од својата понуда. Ваквото постапување недвосмислено говори дека дел од договорните органи не се водат од идејата да ја стимулираат конкуренцијата меѓу фирмите, туку едноставно, тенденциозно или по инерција, користат стари механизми кои им создаваат трошоци на фирмите.

Спротивно, гаранцијата за квалитетно извршување на договорот е побарана во 42% од мониторираните тендери, што е намалување дури за 11% во однос на претходниот шестмесечен период. Намалувањето на примената на банкарската гаранција за квалитетно извршување на договорите секако не е поволно бидејќи говори за намалена грижа за доследно спроведување на договорите за јавни набавки. Воедно, на овој начин фирмите се ставаат во нерамноправна положба бидејќи оние што треба да дадат банкарска гаранција за квалитетно извршување на договорот не само што имаат дополнителни трошоци, туку и можност, доколку не го спроведуваат договорот доследно, да добијат и негативна референца, односно забрана за учество на тендерите од најмалку една година. Оттука се наметнува потреба од јасно дефинирање на условите за примена на банкарската гаранција за квалитетно извршување на договорот, како и од воведување изјава за квалитетно извршување на договорите. Во практиката ова би значело дека за секој договор за јавна набавка би морало да се даде изјава за квалитетно извршување на договорот или,

пак, банкарска гаранција која би била условена од големината на тендерите. На овој начин ќе се надмине проблемот што сега се јавува во оние тендери каде што не е побарана банкарска гаранција за квалитетно извршување на договорот и каде што на добавувачот којшто не го почитува договорот не може да му се изрече негативна референца. Кога веќе постои овој механизам за санкционирање на фирмите, како што е изрекувањето негативни референци, тогаш со него мора да се обезбеди еднаков третман на сите економски оператори.

ПРЕПОРАКА:

ДА СЕ УКИНЕ ГАРАНЦИЈАТА НА ПОНУДАТА ОД ЧЛЕН 47 ОД ЗЈН (ВО ВИД НА БАНКАРСКА ГАРАНЦИЈА ИЛИ ДЕПОНИРАНИ СРЕДСТВА) И ДА СЕ ЗАМЕНИ СО „ИЗЈАВА ЗА СЕРИОЗНОСТ НА ПОНУДАТА“. ГАРАНЦИЈАТА ЗА КВАЛИТЕТНО ИЗВРШУВАЊЕ НА ДОГОВОРОТ (ВО ВИД НА БАНКАРСКА ГАРАНЦИЈА) ОД ЧЛЕН 48 ОД ЗЈН ДА СЕ БАРА ЗАДОЛЖИТЕЛНО ЗА СИТЕ ЈАВНИ НАБАВКИ ВО ВРЕДНОСТ ПОГОЛЕМА ОД 500.000 ЕВРА ВО ДЕНАРСКА ПРОТИВВРЕДНОСТ ИЛИ, ПАК, НИЗ КОНСУЛТАЦИИ СО БИЗНИС-СЕКТОРОТ ДА СЕ ДЕФИНИРА СООДВЕТЕН ФИНАНСИСКИ ПРАГ.

- ВО ПРВОТО ПОЛУГОДИЕ ОД 2015 ГОДИНА НА 25 ФИРМИ ИМ СЕ ИЗРЕЧЕНИ НЕГАТИВНИ РЕФЕРЕНЦИ. ОТТУКА, ЗАКЛУЧНО СО ЈУНИ ГОДИНАВА, ЗАБРАНА ЗА УЧЕСТВО НА ТЕНДЕРИ ИМААТ 38 ФИРМИ. НАЈГОЛЕМ ДЕЛ ОД НИВ НЕМААТ ПРАВО ДА УЧЕСТВУВААТ НА ТЕНДЕРИ ДО 2016 ГОДИНА.

Најчеста причина за изрекување на 25-те негативни референци во првото полугодие годинава е неуспехот на фирмите да ја обезбедат банкарската гаранција за квалитетно извршување на договорот која била предвидена во тендерската документација (32%). На второ место е одбивањето на фирмите чии понуди се избрани за најповолни да го склучат договорот за јавна набавка (28%). На трето место е наплатата на гаранцијата за квалитетно извршување на договорот (24%). Помалку застапени, но сепак применети основи за изрекување на забрана за учество на тендерите се повлекувањето на понудите пред истекот на нивната важност (12%) и неприфаќањето исправка на аритметичка грешка од страна на комисијата (4%).

На крајот од првото полугодие од 2015 година, на т.н. црна листа, односно со забрана за учество на тендерите се вкупно 38 фирми. Притоа, најголем број од нив, односно 27, се со забрана која истекува во текот на 2016 година. На 8 фирми забраната за учество на тендери им истекува во втората половина од годинава. Додека, пак, по една фирма остануваат на црната листа до 2017, 2018, односно 2019 година.

ПРЕПОРАКА:

НЕГАТИВНАТА РЕФЕРЕНЦА ОД ЧЛЕН 47 СТАВ (5) ДА НЕ СЕ ИЗРЕКУВА АКО ПОНУДУВАЧОТ ЈА ПОВЛЕЧЕ СВОЈАТА ПОНУДА ПРЕД ИСТЕКОТ НА ПЕРИОДОТ НА НЕЈЗИНАТА ВАЖНОСТ И АКО ПОНУДУВАЧОТ НЕ ГО ПОТПИШЕ ДОГОВОРОТ ЗА ЈАВНА НАБАВКА ВО СОГЛАСНОСТ СО УСЛОВИТЕ ОД ТЕНДЕРСКАТА ДОКУМЕНТАЦИЈА И ДОСТАВЕНАТА ПОНУДА. ИЗРЕЧЕНАТА НЕГАТИВНА РЕФЕРЕНЦА ОД ЧЛЕН 47 СТАВ (6) ДА РЕЗУЛТИРА СО ИСКЛУЧУВАЊЕ НА ПРЕДМЕТНИОТ ПОНУДУВАЧ ОД ИДНИТЕ ПОСТАПКИ ЗА ДОДЕЛУВАЊЕ ДОГОВОР ЗА ЈАВНИ НАБАВКИ САМО КАЈ ДОГОВОРНИОТ ОРГАН ШТО ЈА ИЗРЕКОЛ НЕГАТИВНАТА РЕФЕРЕНЦА.

АНАЛИЗА НА ПОСТАПКИТЕ ПРЕД ДРЖАВНАТА КОМИСИЈА ЗА ЖАЛБИ ПО ЈАВНИТЕ НАБАВКИ ЗА ПЕРИОДОТ

ЈАНУАРИ-ЈУНИ 2015 ГОДИНА

- ВО ПРВОТО ПОЛУГОДИЕ ОД ГОДИНАВА, ФИРМИТЕ ДОСТАВИЛЕ НАЈМАЛ БРОЈ ЖАЛБИ ВО ИЗМИНАТИТЕ НЕКОЛКУ ГОДИНИ. ВКУПНО, ДО ДРЖАВНА КОМИСИЈА ЗА ЖАЛБИ ПО ЈАВНИТЕ НАБАВКИ (ДКЖЈН), СЕ ДОСТАВЕНИ 252 ЖАЛБИ, ШТО Е ЗА ДУРИ 23,6% ПОМАЛКУ ОД ИСТИОТ ПЕРИОД ЛАНИ. ПОВЕЌЕ ОД ПОЛОВИНА ОД ЖАЛБИТЕ СЕ ДОСТАВЕНИ ОД ФИРМИ КОИ ГИ ОСПОРУВААТ ДОНЕСЕНИТЕ ОДЛУКИ ЗА ИЗБОР НА НАЈПОВОЛНА ПОНУДА ВО ТЕНДЕРИТЕ.

Генералниот тренд на намалување на жалбите што фирмите учеснички на тендерите ги доставуваат до надлежната ДКЖЈН продолжи и во првото полугодие од 2015 година. Доставени се само 252 жалби во период во кои се огласени дури 8.657 тендери. Оттука произлегува дека уделот на жалбите во однос на вкупниот број на спроведени тендери во првото полугодие од 2015 година изнесува само 2,9%, наспроти истиот период 2012 година, кога биле обжалени 8,1% од тендерите. Или, додека бројот на тендери во анализираното полугодие останува ист во однос на истиот период лани, бројот на жалби се намалил за 23,6%.

Приказ на соодносот на објавени постапки за јавни набавки и бројот на доставени жалби до ДКЖЈН од страна на фирмите

Година	Број на тендери	% на промена	Број на жалби доставени до ДКЖЈН	% на промена	% на жалби во однос на тендери
јан-јуни 2012	4.178	+4,1	338	-32,7	8,1
јан-јуни 2012	9.049	+116,6	291	-13,9	3,2
јан-јуни 2012	8.670	-4,2	330	+13,4	3,8
јан-јуни 2012	**8.657**	**-0,1**	**252**	**-23,6**	**2,9**

Пресметките се направени преку обработка на податоците за примените жалби објавени на веб-сајтот на ДКЖЈН

Ниското ниво на користењето правна заштита, секако, е неповолно, бидејќи упатува на заклучокот дека фирмите се пасивни во одбрана на своите права во постапките за јавни набавки.

Гледано според структурата на донесените одлуки од страна на ДКЖЈН, во првото полугодие од 2015 година најголем е уделот на уважени жалби на фирмите, односно 43,2%. Притоа, од вкупно 109 уважени жалби, со 71 решение ДКЖЈН донела одлука за целосно поништување на тендерот, а со 38 решенија се укинати одлуките на договорните органи во однос на изборот на најповолна понуда и постапката е вратена во фаза на повторна евалуација на понудите. Ова говори дека доминирале решенија со кои е оценето дека договорните органи сториле такви неправилности и повреди на Законот за јавни набавки кои со никакво дополнително постапување од нивна страна не можат да се исправат и дека целиот тендер мора да се поништи.

Во првото полугодие од годинава ДКЖЈН оценила дека 87 жалби доставени од фирмите се неосновани и дека треба да ги одбие (34,5%). 36 жалби од фирмите (14,3%) се отфрлени поради тоа што не се поднесени во законски предвидените рокови или, пак, фирмите не го платиле надоместокот за водење на постапката. Во 10 случаи самите фирми ги повлекле жалбите, додека, пак, во однос на други 10 жалби доставени во истиот период самите договорни органи побарале запирање на постапката прифаќајќи ги жалбените наводи на фирмите.

Структура на донесените одлуки на ДКЖЈН во периодот јануари-јуни 2015 година

Структура на жалбите според одлуката	Број на жалби	Учество во %
Уважени жалби	109	43,2%
Одбиени жалби	87	34,5%
Отфрлени жалби	36	14,3%
Повлечена жалба (прекината постапка)	10	4,0%
Уважени жалби од договорен орган (запрена постапка)	10	4,0%
Вкупно	**252**	**100%**

Пресметките се направени преку обработка на податоците за донесените решенија на ДКЖЈН објавени на веб-сајтот на институцијата

Гледано во однос на претходните години, може да се констатира дека, од година на година, значително расте уделот на жалбите што се уважуваат. Растот на уважени жалби во првото полугодие од 2015 година во однос на истиот период во претходната година изнесува 3,5 процентни поени, а во однос на првото полугодие од 2012 година – дури 12,4 процентни поени. За смет-

ка на уважените жалби, разбирливо, сè помал е бројот на одбиени жалби. Оваа промена на структурата на решенијата по жалбите, поволна за фирмите, може да се доведе и во директна врска со постојаниот пад на бројот на жалбите. Произлегува дека фирмите се одлучуваат на жалба во случаи кога ќе се соочат со позначајни прекршувања на Законот за јавни набавки и кога постои поголема извесност за уважување на жалбата.

Споредбени податоци за структурата на донесените одлуки во жалбена постапка

Вид на одлуки	јан-јуни 2012	јан-јуни 2013	јан-јуни 2014	јан-јуни 2015
Уважени жалби	30,8%	29,5%	39,7%	43,2%
Одбиени жалби	37,0%	41,2%	33,6%	34,5%
Отфрлени жалби	19,5%	18,6%	15,8%	14,3%
Прекин/запирање на жалбената постапка	12,7%	10,7%	10,9%	8,0%
Вкупно	100%	100%	100%	100%

Пресметките се направени преку обработка на податоците за донесените решенија на ДКЖЈН објавени на веб-сајтот на институцијата

Како што може да се види од претходниот табеларен приказ, во текот на целиот анализиран период од 2012-2015 година, останува високиот удел на жалби што се отфрлени. Нивниот удел се движи од 19,5% во првото полугодие од 2012 година, до 14,3% во првите шест месеци од 2015 година. Овде станува збор за жалби што биле доставени пред законски дадениот рок и се оценети како недозволени или, пак, се доставени по истекот на рокот и се оценети како ненавремени. Особено проблематичен и нејасен е рокот за доставување жалби по тендерската документација којшто тече од денот на отворањето на понудите. Со ова законско решение Македонија отстапува од општото правило кое предвидува роковите за жалба во однос на тендерската документација да течат по самото објавување на тендерската документација. И покрај честите измени на Законот за јавни набавки, ова нелогично решение останува на сила збунувајќи ги и обесхрабрувајќи ги фирмите да доставуваат жалби во случаи кога оценуваат дека тендерската документација не е во согласност со Законот. Со овој пристап се чини дека и натаму се манифестира неподготвеност на надлежните институции да ги охрабрат фирмите сами да се бранат од фаворизирачките тендерски документации кои се дискриминаторски и ја ограничуваат конкуренцијата.

Доколку се анализираат донесените решенија на ДКЖЈН во случаите кога жалбата од фирмите е прифатена, може да се оцени дека во првото полугодие од 2015 година доминираат одлуки со кои тендерите се целосно поништени (65%), наспроти

решенијата за укинување на одлуките за избор и враќање на постапката во фаза на повторна евалуација на понудите (35%). Овој сооднос говори дека и натаму се во пораст суштинските повреди на Законот за јавни набавки, односно незаконските постапки преземени во текот на тендерот не можат да се надминат со промена на одредена одлука, туку целиот тендер мора да се поништи и да започне од почеток. Најчесто станува збор за случаи во кои институциите не ги почитувале одредбите од ЗЈН во изготвување на тендерската документација и не создале услови за законски и објективен избор на најповолната понуда.

Направената анализа на причините за доставените жалби укажува дека доминантен дел, односно над 60% од жалбите на фирмите се доставени против одлуката за избор на најповолна понуда. Притоа, во овие жалби, фирмите или не се согласувале со изборот на понуда од друга фирма, или, пак, се жалеле дека нивната понуда била отфрлена како неприфатлива. Генерално постојат две основи за отфрлање на една понуда како неприфатлива, првата во однос на самата фирма како понудувач, дека не ја докажала својата способност за учество на тендерот, и втората основа, со која се оспорува усогласеноста на доставената понуда со техничката спецификација од тендерот.

Анализата покажува дека фирмите не ретко се жалеле и на тендерската документација, како и против одлуката за поништување на тендерите.

Во однос на постапките за јавни набавки, покрај фирмите, жалби до ДКЖЈН доставуваат и самите договорни органи незадоволни од решенијата донесени од Советот за јавни набавки, којшто започна со работа на 1 мај 2014 година. Во првите шест месеци од годинава, до Државната комисија се доставени 62 жалби против решенија на Советот за јавни набавки. Овој податок говори дека и институциите во помал број се жалат до Комисијата во однос на лани. Имено, за споредба, во периодот од мај до декември 2014 година, до ДКЖЈН биле доставени 109 жалби против решенија на Советот.

Анализата на жалбите на договорните органи покажува дека околу 70% од нив се однесуваат против решението на Советот за јавни набавки по барање за добивање согласност за користење на барањата за поединечен дел во техничката спецификација. Ова е сосема логично ако се има предвид дека ова е и најчестата основа по којашто се бара согласност од Советот. Другите основи за жалбени наводи против решенија на Советот се однесуваат по барање за добивање согласност за користење на критериуми за утврдувањето способност; по барање за добивање согласност за користење постапка за преговарање без претходно објавување оглас и по барање за добивање согласност за користење на критериумот економски најповолна понуда.

Констатираните наоди од анализата неминовно ја наметнуваат потребата од измени на законот, освен во насока на подобрување на правната заштита, и во насока кон поголема едукација на учесниците во јавните набавки со цел подобро да се запознаат со своите права во правната заштита. Постојаната едукација на учесниците во јавните набавки добива на значење ако се има предвид дека законодавството во јавните набавки е исклучително сложено и дополнително на тоа, предмет е на постојани измени. Воедно, потребно е да се работи и врз создавање клима за охрабрување на учесниците во јавните набавки да ги штитат своите права преку доставување на жалби до ДКЖЈН како предуслов за остварувањето на поширока општествена цел – рационално и ефикасно трошење на јавните пари во согласност со законската регулатива.