МОНИТОРИНГ НА ПРОЦЕСОТ НА ЈАВНИ НАБАВКИ ВО РМ

КВАРТАЛЕН ИЗВЕШТАЈ

2010

ЗА РЕЗУЛТАТИТЕ ОД МОНИТОРИНГОТ НА ПРОЦЕСОТ НА ЈАВНИТЕ НАБАВКИ ВО РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА

FOUNDATION OPEN SOCIETY INSTITUTE MACEDONIA
ФОНДАЦИЈА ИНСТИТУТ ОТВОРЕНО ОПШТЕСТВО МАКЕДОНИЈА

Center for Civil Communications
Центар за граѓански комуникации

FOUNDATION OPEN SOCIETY INSTITUTE MACEDONIA
ФОНДАЦИЈА ИНСТИТУТ ОТВОРЕНО ОПШТЕСТВО МАКЕДОНИЈА

Center for Civil Communications
Центар за граѓански комуникации

МОНИТОРИНГ НА ПРОЦЕСОТ НА ЈАВНИ НАБАВКИ ВО РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА

Седми квартален извештај

2010

Мониторинг на процесот на јавни набавки во РМ
Седми квартален извештај

Издава:
Фондација Институт отворено општество – Македонија

За издавачот:
Владимир Милчин, извршен директор

Автори:
Сабина Факиќ, Герман Филков, Вања Михајлова, Мирослав Трајановски, Дамјан Шишковски и Елена Ристевска
Центар за граѓански комуникации, Скопје

Уредници:
Фани Каранфилова Пановска, Кире Миловски и Ана Медарска

Лектура:
М-р Татјана Б. Ефтимоска

Ликовно-графичко обликување:
Бригада дизајн

Печати:
Пропоинт

Тираж:
250 примероци

FOUNDATION OPEN SOCIETY INSTITUTE MACEDONIA
ФОНДАЦИЈА ИНСТИТУТ ОТВОРЕНО ОПШТЕСТВО МАКЕДОНИЈА

Center for Civil Communications
Центар за граѓански комуникации

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

35.073.53:005.584.1(497.7)"2010"

МОНИТОРИНГ на процесот на јавни набавки во Република Македонија : седми квартален извештај / [автори Сабина Факиќ ... и др.; уредници Фани Каранфилова Пановска, Кире Миловски]. - Скопје : Фондација Институт отворено општество - Македонија, 2010. - 40, 40 стр. : граф. прикази ; 18х24 см.

Насл. стр. на припечатениот текст: Monitoring the implementation of public procurements in the Republic of Macedonia: seventh quarterly report. - Обата текста меѓусебно печатени во спротивни насоки. - Текст на мак. и англ. јазик

ISBN 978-608-218-084-7

1. Факиќ, Сабина [автор]
а). Јавни набавки-Мониторинг-Македонија

COBISS.MK-ID 86519306

7.

КВАРТАЛЕН ИЗВЕШТАЈ
ЗА РЕЗУЛТАТИТЕ
ОД МОНИТОРИНГОТ НА ПРОЦЕСОТ
НА ЈАВНИТЕ НАБАВКИ
ВО РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА

СОДРЖИНА

7 Клучни наоди

9 Цели и методологија

11 Детален извештај од кварталниот мониторинг на јавните набавки

КРАТЕНКИ

БЈН	Биро за јавни набавки
ДЗР	Државен завод за ревизија
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
РМ	Република Македонија
ЦГК	Центар за граѓански комуникации

КЛУЧНИ НАОДИ

Економските оператори не можат да го остварат правото на увид во документацијата од постапките за јавни набавки во кои учествувале. Со оневозможувањето на увид во документацијата за спроведените постапки за јавни набавки, само се зголемува впечатокот на компаниите дека постапката не обезбедила фер натпревар и дека нивниот сомнеж за нерегуларности е оправдан.

Трендот на намалувања на конкуренцијата во постапките за јавни набавки продолжува. Во дури 47,5% од мониторираните тендери во периодот јули-септември 2010 година, понуди доставиле само 1 или 2 компании. Ова укажува дека во јавните набавки постојат проблеми кои оневозможуваат ефикасен натпревар помеѓу добавувачите.

Поништени се 22,5% од мониторираните постапки. Од 2008 до 2010 година за 2 ипол пати е зголемен уделот на поништени тендери во вкупно спроведените. Во дел од постапките, одлуките за поништување се донесувани од два до пет месеци по отворањето на понудите, што остава сомнеж за одредени калкулации или можни влијанија врз одлуките.

Дел од договорните органи не го почитуваат новововедениот законски рок за донесување одлука за избор на најповолна понуда. Брзината на спроведување на тендерите и натаму произволно ја диктираат самите договорни органи.

Договорните органи нема да успеат да го исполнат законски предвидениот минимум за годинава – за 30% од набавките да спроведат електронска аукција, како ефикасен механизам за заштеда на јавните пари. Заклучно со септември годинава, договорните органи успеале со електронска аукција да завршат само 11,6 % од објавените огласи за јавни набавки.

Трендот на пораст на договорите склучени без објавување оглас продолжува. Во периодот јули-септември годинава, преку овој нетранспарентен начин на склучување договори се потрошија 574 милиони денари (9,3 милиони евра), што е за 14% повеќе од истиот период минатата година.

Голем дел од договорните органи повеќе ги ценат подолгите рокови за плаќање на набавките, отколку квалитетот на купените производи и услуги. Продолжува зачестеното користење на елементот, рок на плаќање', што ги принудува фирмите да нудат рокови на наплата на фактурите од договорите за јавни набавки и до 300 дена.

Техничките спецификации се користат за фаворизирање на одреден понудувач. Спротивно на членот 36 од Законот за јавни набавки, и во овој период економските оператори упатуваа на технички спецификации кои, според нив, биле приспособувани на одредени понудувачи, со што се нарушува принципот на еднаков третман и недискриминација на понудувачите.

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 јавни 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", 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 барања за пристап до информации 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 и на локално ниво, чиешто јавно отворање на понудите се одвиваше во периодот од јули до септември 2010 година. Во текот на овој квартал, се следеа и постапките за јавни набавки кои ги спроведуваат договорните органи на локално ниво, односно општините или органите под нивна надлежност. Станува збор за навистина огромна бројка набавувачи, која неколкукратно ја надминува бројката на договорни органи на централно ниво, иако повеќето од нив во однос на средствата со кои располагаат за јавни набавки и според бројот на спроведени постапки, може да се категоризираат како мали набавувачи. Во

согласност со утврдената методологија, во третиот квартал од годинава беа мониторирани 25 постапки од договорни органи на централно ниво и 15 постапки кои се спроведени на локално ниво, од општините Струмица, Штип, Кочани, Виница, Кавадарци, Свети Николе, Пробиштип, Радовиш и јавните претпријатија основани од нив.

Во секој квартален период, заедно со извештајот и наодите од мониторингот на постапките за јавни набавки, аналитички се обработуваат и други прашања поврзани со јавните набавки. Така, во овој квартален извештај се поместени и компаративни анализи на законските решенија во сферата на јавните набавки во земјите од опкружувањето, во однос на обезбедувањето на правото на увид на економските оператори во тендерските документации, како и на предвидените санкции за договорните органи поради непочитување на законските одредби.

Овој Извештај за резултатите од мониторингот на процесот на јавни набавки е изработен во соработка и со финансиска поддршка на Фондацијата „Институт отворено општество -Македонија“.

ДЕТАЛЕН ИЗВЕШТАЈ ОД КВАРТАЛНИОТ МОНИТОРИНГ НА ЈАВНИТЕ НАБАВКИ

- Економските оператори не можат да го остварат правото на увид во документацијата од постапките за јавни набавки во кои учествувале. Оваа погрешна примена на Законот за јавни набавки го зголемува сомнежот на компаниите за нерегуларности.

Документацијата од постапките за јавни набавки станува строго чувана тајна дури и за економските оператори кои учествувале во тие постапки. На барањата за увид во документацијата на тендерите, економските оператори зачестено добиваат одговор од договорните органи дека во согласност со Законот за јавни набавки, немаат обврска да им дадат увид. Проблеми се јавуваат и кај второстепената Комисија за жалби по јавни набавки, каде што според изјавите од компаниите, тие се ретко повикувани на увид во документацијата од тендерите.

Загрижувачки е дека договорните органи го правдаат оневозможувањето на правото на увид во документацијата од предметите за јавни набавки и со добиено мислење од Бирото за јавни набавки дека законот не ги обврзувал на тоа.

Ваквиот однос на договорните органи и на двете институции надлежни да ја обезбедат и да ја штитат регуларноста на јавните набавки е проблематичен затоа што компаниите најчесто бараат увид во документацијата за спроведена јавна набавка кога се сомневаат дека постапката не е спроведена во согласност со Законот за јавни набавки. Оттука, со оневозможување на увид во документацијата за спроведените постапки за јавни набавки, само се зголемува впечатокот на компаниите дека постапката не обезбедила фер натпревар и дека нивниот сомнеж за нерегуларности е оправдан.

Зошто договорните органи, поддржани со мислење

од Бирото за јавни набавки, велат дека немаат законска обврска на фирмите да им обезбедат увид во документацијата од постапките?

Точно е дека во Законот за јавни набавки не е децидно наведено правото на економските оператори да добијат увид во документацијата од јавните набавки пред предметот да дојде во жалбена постапка. Но, во духот на правниот систем на Европската Унија, по чии директиви е правен и македонскиот закон за јавни набавки, ако не се јасни одредбите како треба да се постапи, тогаш се проценува тргнувајќи од тоа кои се целите и начелата што треба да се промовираат и да се постигнат во областа на која се однесува законот. А, едно од основните начела во областа на јавните набавки е начелото на транспарентност (член 2 од Законот за јавните набавки). Ова значи дека економските оператори имаат право на увид во документацијата. Законите треба да се спроведуваат во согласност со духот кој провејува во нив. Треба да се тргне од тоа дали доколку се примени начелото на транспарентност ќе се предизвика некаква штета. Во конкретниот случај се поставува прашањето која би била можната штета за останатите учесници во постапката (понудувачите или самиот орган) и за општеството во целина? Штета нема, туку напротив, од примената на ова начело сите засегнати страни може да извлечат корист. Од една страна, интересот на економските оператори е што ќе имаат основа за аргументирана и издржана жалба, и на тој начин нема да дозволат незаконски избор на понудувач или поништување на постапка. Но, од друга страна, увидот може да ги разувери од вложувањето жалба и да утврдат дека евалуацијата и бодувањето се правилно извршени. Токму поради оваа последна причина, од интерес и за договорниот орган е да овозможи увид. На тој начин, самиот договорен орган ќе се осигури дека целата постапка за набавка нема да се одолговлечи со непотребно поднесување жалба и ќе добие еден вид „надворешна верификација“ дека правилно постапил. Конечно, општествениот интерес ќе биде задоволен затоа што се овозможило транспарентност во целата постапка и правилно одлучување при трошењето на буџетските средства.

Договорните органи имаат обврска да не ги откриваат само податоците кои компаниите ги означиле како доверливи (деловни тајни или права од интелектуална сопственост) и тие, според член 25 од Законот, треба да бидат третирани како такви и соодветно заштитени. Никој, освен комисијата за јавни набавки која ги евалуира понудите и, евентуално, Државната комисија за жалби и други органи кои имаат законска надлежност за ревизија и контрола врз работењето на договорниот орган, не може да имаат пристап до податоците означени како деловна тајна. Но, тоа не значи дека целата содржина на понудата и придружната документација, особено финансискиот дел од понудите, е од доверлив карактер.

Исто така, неколку членови од законот со кои се регулираат конкретни видови постапки предвидуваат зачувување на доверливоста на понудата и нејзино неоткривање кон останатите понудувачи за сето времетраење на постапката. Поточно, сè додека траат преговорите (постапка со преговарање и конкурентен дијалог) и сè до моментот на донесување на одлуката. Оттука, по аналогија, може да се донесе заклучок дека не се бара обезбедување тајност и доверливост на понудите по донесувањето на одлуката. Ова значи дека договорните органи немаат право да го оневозможат увидот во документите кои се составен дел од понудите на конкурентите и во согласност со Законот, можат и треба на компаниите да им овозможат увид.

Проблематично е тоа што низ мониторингот на јавните набавки доаѓаме до сознанија дека правото на увид на компаниите не е секогаш овозможено и во жалбената постапка, иако во овој дел нема ниту што да се толкува. Имено, членот 223 од Законот за јавни набавки, и дава право на увид во списите од предметот на секоја странка, односно фирма во жалбената постапка. Со законот се бара целокупната документација од обжалената постапка, вклучително и понудите, да ѝ се достави на Државната комисија за жалби за да го оформи и да работи на предметот. Значи, во оваа фаза, во списите на предметот влегуваат сите документи од досието на постапката, но и целокупната понатамошна преписка (жалба, одговор на жалбата...). На понудувачот кој се

жалел мора да му се овозможи увид во документите од избраната понуда, како и во останатите понуди, но и во извештајот од постапката. Оттука, навистина е нејасно зошто Државната комисија за жалби по јавните набавки во некои случаи не излегла во пресрет на барањата на фирмите.

Притоа, во интерес на градењето ефикасен систем за јавни набавки, неопходно е да се има предвид дека за компаниите е од клучно значење договорните органи да им овозможат увид во документацијата пред предметот да влезе во жалбена постапка. Ова е основниот предуслов незадоволните компании да можат до второстепената комисија да доставaт аргументирана и образложена жалба. Имено, мониторингот на јавни набавки веќе потврди дека компаниите добиваат штури известувања за донесената одлука во тендерите. Ако кон тоа се додаде и практиката да не им се овозможува ниту увид во документацијата од предметот, тогаш прашање е како незадоволните компании ќе составуваат квалитетна и аргументирана жалба и ќе докажат дека можеби постапката не била законски спроведена, дека конкурентска фирма била фаворизирана, дека понудените услови на конкурентите се понеповолни од нивните и сл.

Понатамошното толерирање на овие два проблеми (оневозможувањето увид во документацијата од страна на договорните органи и штурите известувања за епилогот на тендерите) целосно ја доведува во прашање транспарентноста на јавните набавки и оттука ја поткопува довербата на компаниите во нивната регуларност.

Истражувањето за начинот на кои е регулирано правото на увид во списите од тендерите во законодавствата на соседните земји и земјите од опкружувањето покажува дека ова право некаде е децидно наведено, а некаде се избрани решенија слични на македонското, кои индиректно сугерираат дека компаниите имаат право на увид.

Србија

Според Законот за јавните набавки на Србија, секое лице кое учествувало во постапката за јавни набавки има право да изврши увид во податоците за спрове-

дената постапка за јавни набавки по донесувањето на соодветните одлуки на договорниот орган, за што може во рок од 2 дена од денот на добивањето на одлуката да поднесе писмено барање до договорниот орган, кој е должен да му го овозможи таквиот увид во рок од два дена од приемот на таквото барање. Непочитувањето на ваквото право повлекува санкции за договорните органи.

Црна Гора

Според Законот за јавните набавки на Црна Гора, понудувачот кој учествувал во постапка за јавни набавки, има право да изврши увид и да добие податоци за спроведената постапка за јавни набавки, по добивањето на објаснувањето за доделување договор.

Хрватска

Во Законот за јавни набавки на Хрватска не е содржана изречна одредба за правото на увид. Ова право индиректно произлегува од одредбите со кои се пропишува дека договорниот орган не смее да даде на увид и да проследува само информации кои од страна на економскиот оператор му се дадени како тајни, а таквите податоци особено вклучуваат технички или деловни тајни.

Словенија

Како и во законот на Хрватска, така и во Законот за јавните набавки на Словенија индиректно се упатува на тоа кои податоци се достапни за јавноста, а со тоа и кои податоци можат да бидат предмет на увид. Имено, со законот е пропишана обврска договорните органи за време на постапката за јавни набавки, да ги обезбедат сите податоци окарактеризирани од економските оператори како деловна тајна или како доверливи информации. Без да се повредат претходно наведените одредби, цените на понудите, критериумите во случај на економски најповолна понуда, како и податоците кои се однесуваат на евалуацијата се отворени за јавноста, што индиректно упатува на тоа дека учесниците во постапката за јавна набавка можат да имаат право на увид во овие податоци.

Албанија

Според Законот за јавните набавки на Албанија, секоја релевантна информација која ја поседува договорниот орган, на барање на секое заинтересирано лице, по завршувањето на тендерската постапка, е достапна. Барањето за добивање информација може да биде поднесено во секое време и договорниот орган е должен во рок од 5 дена од добивањето на таквото барање, секоја информација да ја направи достапна, односно да ја стави на увид. По исклучок од претходно наведените одредби, достапноста на информациите и правото на увид не се однесува на оние информации чие откривање би било спротивно на законот, би довело до повреда на одреден закон, би било спротивно на јавниот интерес или би било спротивно на начелото на еднаков третман на економските оператори.

Романија

Списите на предметот за јавни набавки, според Законот за јавните набавки на Романија, имаат карактер на јавен документ. Достапноста до информациите кои ги содржат списите на предметот се остварува на начин и во постапка пропишана со регулативата за слободен пристап до информациите од јавен карактер. Пристапот може да биде ограничен само доколку одредени информации се класифицирани како тајни или како податоци кои претставуваат интелектуална сопственост. Неоправданото ограничување на пристапот до информациите повлекува санкции за договорните органи.

Препорака: Да се прекине со практиката на оневозможување на увидот во списите од постапките за јавни набавки, со што се доведува во прашање еден од основните начела на Законот за јавни набавки – транспарентноста. Бирото за јавни набавки да изготви мислење кое ќе го достави до сите договорни органи и во кое ќе им укаже на нивната обврска да им овозможуваат увид на компаниите во документацијата. ДКЖЈН доследно да го почитува членот 223 од Законот за јавни набавки, кој децидно го гарантира правото

на увид во документацијата во жалбена постапка. Долгорочно, со цел да се избегнат нејасностите во остварувањето на правото на увид, во Законот за јавните набавки да се вгради попрецизна одредба во однос на ова прашање, со што ќе се надминат различните толкувања во практиката. Воедно ќе треба да се пропише и санкција за договорните органи кои нема да го почитуваат правото на увид на учесниците во постапката за јавни набавки.

> Трендот на намалување на конкуренцијата во постапките за јавни набавки продолжува. Ова укажува дека во јавните набавки постојат проблеми кои оневозможуваат ефикасен натпревар помеѓу добавувачите.

Конкуренцијата во постапките за јавни набавки е значајна бидејќи треба да резултира со пониска цена и подобар квалитет и да создаде натпревар помеѓу добавувачите, со цел да се добие најдобра вредност за потрошените пари. Поголемиот број учесници во постапките е значаен и од аспект на намалување на ризиците од манипулација во изборот на најповолна понуда.

Но, и покрај сите овие предности, конкуренција на компаниите на тендерите во Македонија, и на национално, и на локално ниво, и натаму бележи опаѓање. Во дури 47,5% од мониторираните постапки во периодот јули-септември 2010 година, понуди за продажба на стоки и услуги или за изведување работи за државните органи доставиле само 1 или 2 компании. Ова укажува дека трендот на опаѓање на конкуренцијата продолжува, бидејќи во претходниот квартал (април-јуни 2010 година) 1 или 2 понуди имаше во 40% од мониторираните постапки. Притоа, значајно е да се нагласи дека проблемот на мало учество на компаниите на тендерите е присутен и на национално, и на локално ниво.

Со оглед на тоа што малиот број на понуди не е последица на немање информации за набавките, бидејќи огласите за склучување договор за јавна набавка се објавуваат и во „Службен весник" и на Електронскиот

систем за јавни набавки, произлегува дека факторите за малата конкуренција треба да се бараат во некои други сегменти.

Еден од можеби најлесно воочливите фактори е високото поставување на критериумите што фирмите треба да ги исполнат за да учествуваат на тендерите (економската и финансиската состојба, техничката или професионална состојба, како и исполнување стандарди за системи за квалитет). Можеби најеклатантен пример е тендерот за опремување со мебел на три објекти, бизнис вреден 814.000 евра, на кои учествуваа само 2 компании, од кои една со целосна и една со делумна понуда за одредени делови од огласот. Ако овој податок се стави во контекст на тврдењата на Стопанската комора на РМ дека индустријата за производство на мебел во земјата брои 500 фирми, клучното прашање е зошто на огласот на државна институција се пријавила само една фирма со целосна понуда за набавка на мебел и опрема. Проблемот е можеби во тоа што од фирмите се бараше да имаат најмалку 15 вработени стручни лица од областа на набавката: 1 архитект, 3 дипломирани инженери за проектирање и технологија на мебел и ентериер, 2 шумски инженери, 1 електроинженер и 9 стручни работници од областа на дрвната индустрија и внатрешен дизајн. Потоа, се бара фирмата да поседува најмалку 3 машини за обработка на дрво и изработка на мебел и соодветни просторни услови. За да ја докажат техничката или професионалната способност, фирмите мора да имаат: промет од најмалку 21 милиони денари во последните три години; копии од најмалку три договори во вредност не помала од 3 милиони денари во последните 3 години; три потврди (препораки) за квалитетно извршени испораки на ентериери (мебел и опрема) во последните 10 години; референтна листа на изведени работи во последните 10 години, со вредности, датуми и примачи; потоа фотографии од извршени работи; листа на списоци за докажување на квалификуваноста на кадарот; список на одговорните лица; список на лицата задолжени за контрола на квалитетот итн. Во однос на стандардите за квалитет, фирмата мора да поседува ИСО 9001 стандард за материјалите и опремата, како и ИСО 14001 за животна

средина. Економскиот оператор ќе мора да доставува и атести за квалитет на материјалите и опремата, како и да ангажира соодветен технички орган за дополнителна контрола и за утврдување на квалитетот на вградените материјали и изведените работи.

Несомнено е дека сиве овие барања за договорниот орган се своевидна гаранција за квалитетно извршување на работите, но воедно водат и кон сведување на конкуренцијата на минимум. Ставањето акцент врз минатото искуство на фирмите, инсистирањето на голем број вработени и минимум опрема логично го стеснува кругот на потенцијални понудувачи на големите компании со долгогодишно искуство и ги обесхрабрува поголемиот број економски оператори да се пријават на тендерот. Оттука, наместо со објавата на огласот да се иницира, всушност се губи интензитетот на конкуренцијата, а воедно и можноста за поголема ефикасност и економичност на набавката.

Секако, ова не значи дека се сугерира спуштање на критериумите на штета на квалитетно извршување на договорите за јавни набавки, но мора да се внимава тие да не бидат инструмент за дискриминација. Впрочем, и членот 144 од ЗЈН е дециден дека договорниот орган не смее да бара исполнување на одредени минимални услови во врска со економската и финансиската состојба и со техничката или професионална способност на економските оператори, кои се непропорционални на предметот на договорот за јавни набавки.

Има и други примери за превисоко поставени стандарди, кои честопати можат да се протолкуваат и како тенденциозни. Така, на пример, во постапка за набавка на физичко обезбедување на објект на државна институција, се дефинира висока бројка на вработени во агенцијата (минимум 200 и минимум 200 легитимации), референтна листа за минимум 7 корисници на услуги, но и барање сертификат за заштита на животната средина, иако за овој вид набавка е дискутабилна потребата од таков документ. Симптоматично е што во оваа постапка за јавна набавка, иако критериумот за избор на најповолна понуда е ‚најниска цена', бизнисот го добива агенцијата за обезбедување со поскапа понуда, откако поевтината е дисквалификувана токму

поради немање сертификат за заштита на животната средина.

Дека критериумите за докажување на техничката и професионална способност на економските оператори, како и стандардите за систем за квалитет честопати се користат како ефикасен механизам за фаворизирање на одредени понудувачи, потврдуваат и жалбите што фирмите ги доставуваат до Државната комисија за жалби по јавните набавки. Во мониторираниот период, една осигурителна компанија пред ДКЖЈН излезе со директно обвинување дека договорен орган ја загрозил конкуренцијата и еднаквиот третман на фирмите со барање од нив да имаат минимум 2 договори за осигурување на моторни возила, со поединечна вредност на еден договор од минимум 15 милиони денари, критериум којшто, според нив, можела да го исполни само компанија со која претходно работел договорниот орган, кој поседува голем возен парк. Тендерот на крајот е поништен, но не поради жалбата на осигурителната компанија која беше отфрлена од ДКЖЈН, туку според одлука од самиот договорен орган дека тендерската документација содржела битни пропусти.

Инаку, листата на постапки во мониторираниот период во кои се јавиле само една или две компании, а во кои критериумите за учество што треба да ги исполнат фирмите се исклучително високи, е долга. Регистриран е и случај во кој од фирма за набавка на постелнини и обувки се бара годишен обрт од 50 милиони денари во последните 3 години поединечно, а во постапка за изградба на инфраструктурен објект се евидентирани детални описи за профилот на вработени, вредност на поединечни договори и видови опрема што компанијата треба да ги поседува. Не треба да чуди што и кај овие две постапки за јавни набавки се пријавил само по еден понудувач. Оттука, се чинат оправдани коментарите на економските оператори дека дел од огласите за доделување договор за јавна набавка наместо да ја иницираат, ја гушат конкуренцијата.

Сепак, проблемите кои доведуваат до намалување на конкуренцијата во постапките за јавни набавки не треба да се поврзуваат исклучиво со високо поставените критериуми кои фирмите треба да ги исполнат за да учествуваат на тендерите. Сериозен

проблем се и различните толкувања на Законот за јавни набавки, зголемената недоверба на економските оператори во системот, како и законски обезбедената можност договорните органи да го одложат плаќањето за купените стоки или за добиените услуги од компаниите, кои беа подетално елаборирани во претходниот квартален извештај.

Препорака: Бирото за јавни набавки треба да спроведе посеопфатна анализа на конкуренцијата во постапките за јавни набавки и да дејствува во насока на ограничување на можностите договорните органи да ги користат критериумите за квалификување на учесниците како механизам за дискриминација и за фаворизирање на одредени понудувачи.

- Поништени се 22,5% од мониторираните постапки. Во дел од постапките, одлуките за поништување се донесувани од два до пет месеци по отворањето на понудите, што остава сомнеж за одредени калкулации или можни влијанија врз одлуките.

Бројот на поништени постапки во мониторираниот примерок останува на високи 22,5%. Според податоците од Електронскиот систем за јавни набавки, во периодот јули-септември 2010 година, донесени се 378 одлуки за поништување на постапките за јавни набавки, што е значителен пораст во однос на истиот период минатата година, кога беа донесени 320 одлуки. Ваквите неповолни, но според претходните укажувања во мониторингот, очекувани движења, ги потврдуваат и сумарните податоци за поништени постапки во 9-те месеци од годинава. Процентот на поништени постапки во однос на бројот на вкупно огласени постапки веќе надмина 20% и според официјалните податоци од електронскиот систем за јавни набавки.
Произлегува дека во Македонија, од 2008 до 2010 година, речиси за два ипол пати е зголемен уделот на поништени постапки во вкупниот број отпочнати постапки, што секако фрла темна слика врз сферата

на јавните набавки и го засилува сомнежот за оправданоста од поништувањата на постапките. Со оглед на тоа што договорните органи сега многу поажурно доставуваат информации до Електронскиот систем за јавни набавки, факт е дека процентот на поништени постапки сега е многу пообјективен отколку во 2008, кога можеби бил нереален. Но, секако овие разлики во информациите не можат да го оспорат растечкиот тренд на поништувањата.

Тренд на поништување на постапките за јавни набавки

Период	Број на објавени огласи	Број на одлуки за поништување на постапките	Процент на поништени постапки
јан.-сеп. 2008	4.982	392	7,87 %
јан.-сеп. 2009	5.106	856	16,76 %
јан.-сеп. 2010	5.295	1.084	20,47%

Извор: Електронски систем за јавни набавки

Во мониторираниот примерок, сите постапки беа поништени по одлука на самите договорни органи. За поништувањето на постапките од страна на договорните органи се наведувани следните причини:

- поради непредвидливи и објективни околности се промениле потребите на договорниот орган;
- бројот на кандидати е помал од минимално потребниот број (била поднесена само една понуда, а станува збор за отворена постапка каде што законот не одредува минимум потребни понудувачи);
- не била поднесена ниту една прифатлива понуда;
- тендерската документација содржи битни пропусти и недостатоци,
- понудувачите понудиле услови кои биле понеповолни од оние на пазарот.

Иако сите овие причини за поништување на постапките се законски основани, со исклучок на една, каде што договорниот орган се повикува на непостоечки законски минимум на учесници во отворена постапка,

сепак информациите до кои се доаѓа од мониторингот ги зголемуваат сомнежите за оправданоста на мотивите за поништување на постапките.

Така, на пример, на тенденциозност во поништувањето постапка за јавна набавка во која учествуваа вкупно 4 компании укажува економскиот оператор кој доставил финансиски најповолна понуда и според критериумот за избор –‚најниска цена‛, требало да го добие тендерот. Но, наместо да склучи договор за набавката, по 2 месеци од отворањето на понудите му стигнува известување дека тендерот се поништува поради тоа што од непредвидливи и објективни околности се промениле потребите на договорниот орган.

Нејасни се причините и за поништувањето на една постапка за јавна набавка дури пет месеци по отворањето на понудите, дотолку повеќе што критериум за оценка на понудите била најниската цена. Симтоматичен е и случајот на поништување на одлука за избор на најповолна понуда еден ипол месец по нејзиното донесување.

Сомнеж во оправданоста на поништувањето на постапката изразуваат и учесниците на друг тендер, каде што договорниот орган исклучил дел од фирмите-понудувачи поради нецелосна документација, а друг дел од понудите ги оценил како понеповолни од оние на пазарот.

Пример што е вреден за анализа од аспект на поништувањата е и оној за набавка на училишни спортски реквизити. Првиот тендер, поништен во април со образложение дека не е поднесена ниту една прифатлива понуда, се повтори во август годинава. Во повторената постапка битно се намалија барањата за исполнување на економската и на финансиската состојба, како и за техничките и професионални способности на економските оператори. Така, наместо доказ дека фирмата има пристап до кредити од релевантни банки од миниум 250.000 евра, во повторениот оглас се бара сума од 100.000 евра, а условот за искуство во опремување на 10 спортски сали е намален на 5. Во повторениот оглас победи фирма која не се ни пријави на првиот оглас, веројатно затоа што не ги

исполнувала минималните услови за докажување на економската и на финансиската состојба и техничките и професионални способности.

Дилемата овде е дали заштедените 18.000 евра со повторувањето на огласот се доволен мотив за претходно поништување на постапката, особено ако се има предвид дека намалувањето на вредноста на договорот е постигнато со зголемување на ризикот економскиот оператор да се соочи со проблеми во финансирањето на проектот. Имено, целиот проект е вреден околу 370.000 евра, а економскиот оператор има гаранција за пристап до кредит од само 100.000 евра.

И на крајот, значајно е да се нотира дека поништувањето на отворена постапка поради тоа што учествувала само една фирма не е во согласност со Законот за јавни набавки. Според членот 137 од законот, Комисијата за јавни набавки требало да пристапи кон отворање на понудите иако е пристигната само една понуда. Имено, во отворените постапки не се бара минимален број на понудувачи како кај ограничената постапка, конкурентниот дијалог и постапката со преговарање со претходно објавување оглас.

Препорака: Бидејќи големиот број поништени постапки создава сериозно сомневање за злоупотреба на законските можности поради нереализирани очекувања за избор на фаворизирана понуда, ваквите појави треба да бидат сигнал за надлежните институции, особено за Бирото за јавни набавки, да иницираат измени на Законот за јавни набавки во насока на ограничување и строго дефинирање на можностите за поништување на постапките, вклучувајќи и санкционирање во случаите на злоупотреба, со што би се операционализирале и пропишаните законски принципи на ефикасност и рационалност кај јавните набавки.

- Дел од договорните органи не го почитуваат нововведениот законски рок за донесување одлука за избор на најповолна понуда. Брзината на спроведување на тендерите и натаму произволно ја диктираат самите договорни органи.

Законското решение кое стапи на сила на крајот од јули 2010 година го ограничува крајниот рок за донесување одлука за избор на најповолна понуда, кој не смее да биде подолг од периодот од објавата на огласот до отворањето на понудите. Ова е, секако, за поздравување и нешто на што се укажуваше и што се предлагаше во скоро сите претходни извештаи од мониторингот на јавните набавки.

Комодитетот со кој договорните органи се однесуваат кон законските решенија најдобро го отсликува евидентираниот случај од мониторираниот примерок во кој, наместо во законскиот рок од 26 дена, одлуката е донесена 96 дена по отворањето на понудите на економските оператори. Во истата постапка за јавна набавка, одлуката за избор на најповолна понуда, според изјавите на вработените, чекаше на одобрување од министерот дополнителни педесетина дена. Се чини дека овој случај мошне јасно ја илустрира состојбата на одолговлекување на тендерите. Имајќи ги предвид сите фази, овој конкретен тендер е далеку од склучување договор и 6 месеци по објавата на огласот.

Истиот случај доби продолжение и кај второстепената Државна комисија за жалби по јавните набавки, каде што постапката е во тек. Еден од учесниците во постапката за јавна набавка ја обжали одлуката за исклучување од евалуацијата токму поради застареност на дел од документацијата на денот на донесување на одлуката. Економскиот оператор бара тендерот да се поништи бидејќи неговото исклучување е последица на застарување на дел од документите за докажување на личната состојба, како што е потврда за платени даноци, придонеси и други јавни давачки од надлежен орган од земјата, поради пропуст на самиот договорен орган и негово одолговлекување на постапката. Воедно, овој случај недвосмислено покажува дека договорните органи мошне прецизно го читаат Законот за јавни набавки во однос на обврските на компаниите, но не и кога станува збор за нивните обврски пред законот, што секако испраќа крајно негативна порака до бизнис-заедницата и ја поткопува довербата на економските оператори.

Ваквата практика, покрај неспроведувањето на законот, битно влијае врз ефикасноста на јавните набавки и ја зголемува неизвесноста на бизнис-плановите на понудувачите.

Непочитувањето на прецизните законски решенија од страна на договорните органи само ја зацврстува потребата од постоење на прекршочни одредби за санкционирање на непочитувањето на Законот за јавни набавки. Имено, во Македонија најголемиот дел од санкциите за повредите на постапките за јавни набавки се со кривично-правна содржина и се предвидени во Кривичниот законик. Со Законот за јавни набавки не се предвидени санкции за повреди кои не се кривично дело, туку се однесуваат на непочитување на одредени законски обврски на договорните органи.

Во прилог на потребата од воведување прекршочни санкции во Законот за јавни набавки одат и искуствата на сите земји од нашето опкружување, каде што, без исклучок, за непочитувањето на законските решенија се предвидени парични санкции. Притоа, мора да се има предвид дека законите на другите земји исто така се усогласени со решенијата и со препораките од директивите на Европската Унија.

Хрватска

Со парична казна од 50 000 до 1 000 000 куни (6772 до 35 450 евра) ќе се казни за прекршок поради повреда на ЗЈН правно лице, ЕЛС и регионална самоуправа, а со парична казна од 10 000 до 100 000 куни (1354 до 13 545 евра) одговорното лице во правно лице или одговорното лице во државен орган, ЕЛС и регионална самоуправа.

Србија

Со парична казна од 100 000 до 1 000 000 динари (931 до 9310 евра) ќе се казни за прекршок нарачателот (договорениот орган) поради повреда на одредбите од законот. Казна во истиот износ (од 100 000 до 1 000 000 денари, односно 931 до 9310 евра) ќе му се изрече и на понудувачот за сторени прекршоци конкретно наведени во ЗЈН. За истите прекршоци ќе се казни и

одговорното лице кај понудувачот со парична казна од 20 000 до 50 000 денари (186 до 465 евра).

Црна Гора

Со парична казна во висина од триесет до двесте минимални заработувачки во Републиката (4800 до 32 000 евра) ќе се казни за прекршок правно лице- нарачател за конкретно наброени повреди на ЗЈН. За ист прекршок ќе се казни и одговорното лице кај нарачателот во висина од пет до дваесет минимални заработувачки во Републиката (800 до 3 200 евра). Со парична казна од триесет до двесте минимални заработувачки во Републиката (4800 до 32 000 евра) ќе се казни и правно лице-понудувач, а одговорното лице кај понудувачот со парична казна од пет до дваесет минимални заработувачки во државата (800 до 3200 евра). Физичко лице како понудувач ќе се казни со парична казна од пет до дваесет минимални заработувачки во Републиката (800 до 3200 евра).

Албанија

Агенцијата за јавни набавки има надлежност да започне истражна постапка доколку смета дека има повреда на ЗЈН. Директорот на Агенцијата може да изрече парична казна поради повреда на ЗЈН и правилата за јавни набавки во износ од 50 000 до 100 000 леки (350 до 700 евра) и да иницира административна и дисциплинска постапка против службено лице во договорен орган.

Босна и Херцеговина

Канцеларијата за разгледување на жалбите има надлежност да отпочне прекршочна или кривична постапка до надлежниот суд за повреда на ЗЈН или да изрече парична казна до 4 000 КМ (2 045 евра) за службено лице во договорен орган.

Косово

Во ЗЈН е предвидена и кривична одговорност за лицата кои ги повредиле одредбите од законот. Органот за

контрола на јавните набавки (кој постои покрај Агенцијата за јавни набавки и има статус на независно тело) има надлежност да изрече парична казна во износ не помал од 5 000 евра за секој договорен орган кој нема да постапи во согласност со неговите одлуки. Државните службеници, вработените и одговорните лица во договорните органи ќе бидат отпуштени од работа и ќе им биде изречена парична казна во износ од најмалку 1000 евра. Покрај тоа, овие лица нема да можат да бидат повторно вработени како државни службеници, вработени или како одговорни лица во договорни органи за време од 3 години по престанокот на работниот однос.

Препорака: Воведување санкции за непочитување на крајните рокови за донесување одлука за избор на најповолна понуда. На потребата од вакви законски интервенции упатува не само однесувањето на договорните органи, туку и искуството на другите европски земји.

> Договорните органи нема да успеат да го исполнат законски предвидениот минимум и за 30% од вредноста на набавките да спроведат електронска аукција. Заклучно со септември, договорните органи успеале со електронска аукција да завршат само 11,61%[1] од објавените огласи за јавни набавки.

Третиот квартал од годинава, иако е најуспешен гледано од аспект на бројот на спроведени е-аукции и постапки целосно спроведени по електронски пат, сепак е далеку од исполнувањето на законски предвидениот минимум. Во периодот јули-септември 2010 година, спроведени се 264 е-аукции, односно во 17,4% од вкупно објавените огласи за овој период било предвидено спроведување на е-аукција како последна фаза во пос-

[1] Законската обврска од 30% е-аукции не се однесува на процент од вкупно објавените огласи, туку на процент во однос на планираните средства за јавни набавки, што во овој момент е тешко мерливо и единствено е изводливо со пресметка од страна на самиот орган.

тапката. Во истиот период спроведени се само 99 електронски постапки, што е удел од само 6,5% од вкупно објавените огласи за овој период.

Овие бројки упатуваат на тренд на минимално зголемување на електронските постапки и на значително зголемување во користењето на е-аукциите во споредба со претходните квартали. Се забележува и проширување на бројот на органите кои започнале да спроведуваат електронски постапки и е-аукции, односно ако во претходните квартали се работеше за 20-ина редовни корисници, сега оваа бројка на редовни корисници е неколкукратно зголемена.

Сепак, и покрај зголемувањето и на бројот на спроведени е-аукции, и на бројот на органи кои спроведуваат е-аукции, сè уште процентот и за овој квартал, и особено процентот за првите 9 месеци во 2010 година, не е на законски бараното ниво, а постојат и огромен број органи (пред сè, помалите набавувачи) кои сè уште не спровеле ниту една е-аукција.

Во периодот јануари–септември 2010 година, вкупно се спроведени 258 електронски постапки, што е удел од само 4,87% од вкупно објавените огласи во истиот период од годината.

Сумарно гледано, во првите девет месеци од годинава вкупно се спроведени 615 е-аукции, што е удел од 11,61% во однос на вкупно објавените огласи. Ваквиот удел е навистина далеку од законски предвидените 30% и ќе биде невозможно вака големата разлика да се надополни во последниот квартал од годината.

Доколку се знаат предностите од примена на е-аукциите и електронските постапки, како што е заштедата на јавните пари и намалувањето на ризиците од злоупотреби, останува нејасно зошто договорните органи постапуваат спротивно на општиот интерес.

Останува отворено прашањето зошто договорните органи во постапките во кои единствен критериум за избор е цената не се одлучуваат да изберат и да спроведат е-аукција како последна фаза во постапката, со што можноста за намалување на првичните цени на понудувачите, а со тоа и заштедата на буџетски средства, е огромна.

Имајќи предвид дека во идната 2011 година уделот на е-аукции треба да изнесува 70%, може да се заклучи дека договорните органи не успеваат да го следат законски предвиденото темпо и навреме да се подготват за новите предизвици (во 2011 година процентот на е-аукции ќе се пресметува според вкупниот број на огласи, а не според вредноста на набавките). Имено, еден договорен орган сега може да го оствари законскиот минимум за примена на е–аукција така што ќе го организира во бројно помалку но повредни набавки, што нема да биде можно следната година, кога уделот од 70% ќе се пресметува во однос на вкупниот број постапки за јавни набавки без оглед на нивната вредност.

Воедно, загрижува и малата примена на системот за спроведување на постапките за доделување договори за јавни набавки со користење електронски средства (користење електронска опрема за обработка и чување на податоци), којшто овозможува безбеден начин на комуникација и тргување помеѓу договорните органи и економските оператори. Притоа, значајно е да се напомне дека Електронскиот систем за јавни набавки овозможува заштеди на парите на даночните обврзници преку намалување на цените и елиминирање на сите можности за корупција во оваа област.

Препорака: Континуираното непочитување на законската обврска за користење на е-аукцијата треба сериозно да ги загрижи надлежните институции, особено Бирото за јавни набавки, и да поттикне иницирање на измени и дополнувања на Законот за јавни набавки заради предвидување санкции поради кршење на Законот.

Поради малата примена на системот за спроведување на електронски постапки, Бирото за јавни набавки треба да определи законски минимум и за нив. На овој начин, примената на ЕСЈН нема да зависи од волјата на договорните органи, која е очигледно мала, и покрај предностите на овој систем.

- Голем дел од договорните органи повеќе ги ценат подолгите рокови за плаќање на набавките, отколку квалитетот на купените производи и услуги.

Договорните органи продолжуваат во изборот на најповолна понуда да користат елементи кои треба да се користат за докажување на техничката и професионалната способност на компаниите за учество на тендерите, а не за оценка на понудите. Станува збор за елементите како што се референтна листа, техничка способност на фирмата, обезбеден сервис, број на возилата и старост на возилата на економскиот оператор и сл.

Продолжува и зачестеното користење на елементот ‚рок на плаќањето', што ги принудува фирмите да нудат рокови на наплата на фактурите од договорите за јавни набавки и до 300 дена. Ваквиот начин секако ќе се одрази врз ликвидноста на фирмите, а на долг рок ќе ја доведе во прашање и нивната профитабилност доколку се најдат во ситуација поради одложените плаќања, тековното работење да го финансираат со кредити од комерцијални банки.

Загрижува и честата примена на елементите ‚рок на изведувањето' или ‚рок на испораката' коишто, поради слабата контрола врз извршувањето на договорите за јавни набавки, потоа можат и да не се почитуваат во реализацијата и со тоа да останат само како законски начин за фаворизирање на одредени понудувачи во фазата на евалуација.

Секако, факт што треба да се нотира е дека елементот ‚квалитет' се користел за оценка на поволноста на понудите во само 45% од постапките за јавни набавки, со што овој елемент падна во сенка на другите елементи, како ‚рок на плаќањето' и ‚рок на извршувањето' или на елементите кои и не треба воопшто да се користат за оценка на понудите, туку за способноста на компаниите за учество на тендерите. Воедно, она што е особено неповолно е дека најголем дел од договорните органи и натаму во тендерската документација немаат прецизно утврдени поткритериуми врз основа на кои ќе го ценат

елементот ‚квалитет', со што се остава простор за голема субјективност во евалуацијата на понудите.

‚Цената' која ја нудат компаниите во постапката за јавни набавки била единствен критериум во 45% од постапките.

Впечатокот од којшто не може да се избега кога се анализираат критериумите за избор на најповолна понуда е дека апсолутно не постои некаква општа логика или правила за нивно дефинирање, со што останува висок ризикот на којшто се укажува уште од почетокот од мониторингот – договорните органи да ги приспособуваат критериумите според предноста на компанијата што ја фаворизираат во постапката.

Препорака: Договорните органи да не користат во критериумот ‚економски најповолна понуда' манипулативни елементи кои одат во насока на фаворизирање на одделни понудувачи и дискриминација на другите. Кога се користи критериумот ‚квалитет', тогаш договорниот орган задолжително треба уште во самиот оглас да ги наведе поткритериумите или детално да го разработи начинот на кој ќе се врши неговото бодување. Во овој контекст, препорачуваме Бирото за јавни набавки да изработи препораки и насоки за договорните органи заради усогласено и прецизно дефинирање на критериумите и нивна доследна примена.

- Користење на техничките спецификации за фаворизирање на одреден понудувач.

И во овој мониториран период, спротивно на членот 36 од Законот за јавни набавки, економските оператори упатуваа на технички спецификации кои, според нив, биле приспособувани на одредени понудувачи, со што се нарушува принципот на еднаков третман и недискриминација на понудувачите. Така, при набавка на половно моторно возило за собирање на смет, тендерската спецификација содржеше детален опис на параметрите на возилото што упатува на конкретен добавувач, а во друг случај таа содржеше специфични технички карактеристики за водоводни и канализациски материјали, со цел

да се овозможи елиминација на дел од понудувачите.

Иако економските оператори често се жалат на дискриминаторска тендерска документација и спецификација, сепак практиката покажува дека тие ретко ги користат овие проблеми како основа за жалба до Државната комисија за жалби по јавните набавки. Со оглед на тоа што рокот од 8 дена за жалба по тендерската документација почнува да тече веднаш по отворањето на понудите, фирмите најчесто го пропуштаат овој рок, мал дел од незнаење, но поголем со надеж дека можеби ќе бидат избрани. По донесувањето на одлуката за тендерот, веќе е доцна да се доставуваат жалби по тендерската документација и во оваа фаза компаниите можат да се жалат само за евалуацијата, односно за резултатите од изборот.

Препорака: Потребно е охрабрување на економските оператори да доставуваат жалби до ДКЖЈН секогаш кога ќе констатираат дека техничките спецификации упатуваат на конкретен производ или понудувач. Сега ова не се практикува и вистинска реткост е компаниите да доставуваат жалби за спорни тендерски документации.

- Трендот на пораст на договорите склучени без објавување на оглас продолжува. Во периодот јули-септември годинава, преку овој нетранспарентен начин на склучување договори се потрошија 574 милиони денари (9,3 милиони евра), што е за 14% повеќе од истиот период минатата година.

Иако во трошењето на јавните пари договорните органи треба да го ограничат користењето на постапките за склучување договор со преговарање без претходно објавување оглас, сепак практиката и натаму покажува пораст на вредноста на ваквите договори.

Проблемот со овие постапки е во тоа што тие не обезбедуваат каква и да е транспарентност како гарант за рационално и ефикасно трошење на јавните пари, а содржат повеќе можности за манипулации. Договорните органи можат свесно да креираат состојби за да го оправдаат спроведувањето на јавната набавка без објавување оглас (крајна итност, дополнителните работи не можат да бидат технички или економски одде-

лени од основниот договор, потребно е да се извршат работи што се неопходни за довршување на основниот договор).

Во периодот јуни-септември биле склучени 161 ваков договор (кој популарно се нарекува „договор во четири очи“) во вкупна вредност од 574 033 568 денари, што во споредба на истиот период лани упатува на минимално намалување на бројот на договори, но значителен пораст на нивната вредност.

Договори склучени со преговарање без претходно објавување оглас (во денари)

	01.07.2009 - 30.09.2009	01.07.2010 - 30.09.2010	Промена
Број на договори	162	161	-0,62%
Вредност на договорите	503 416 759	574 033 568	+14,03%

Доколку споредбата на вредноста на склучените договори без објавување оглас се направи за периодот јануари-септември, исто така ќе се констатира дека се склучени помал број договори, но со многу поголема вкупна вредност од 1 196 милиони денари, што е за 23,07% повеќе од лани.

Договори склучени со преговарање без претходно објавување оглас (во денари)

	01.01.2009– 30.09.2009	01.01.2010- 30.09.2010	Промена
Број на договори	585	526	-10,09%
Вредност на договорите	972 024 188	1 196 242 833	23,07%

Од оваа споредбена анализа произлегува дека договорните органи, од година во година, склучуваат сè повредни договори за јавни набавки со непосредно преговарање, со што целосно се елиминира конку-

ренцијата и идејата на самиот Закон за јавни набавки преку конкуренција да се иницира натпревар меѓу компаниите за на државата да ѝ продадат што е можно поквалитетен производ или услуга по пониска цена.

Мора да се нагласи дека примената на директните договори е спорна и во случаите кога основниот договор за јавни набавки се зголемува за 30% преку потпишување анекси на договорот, со што се доведува до прашање целисходноста на целата постапка за јавна набавка. Ова се случува од причина што не постојат гаранции дека анексот за зголемување на вредноста на основниот договор не бил однапред планиран. Ваквите сомнежи не можат да се елиминираат поради малиот обем на контроли на постапките за јавните набавки од страна на Државниот завод за ревизија, поради обемноста на договорните органи кои законски подлежат на контрола.

Препорака: Поради овој тренд на пораст на вредноста на непосредните спогодби, БЈН треба да воспостави механизам за нивно следење. Воедно, неопходно е да се изврши анализа на опфатноста, законската целесообразност, транспарентноста и конкурентноста и, ако се оцени дека тоа е опортуно, да предложи намалување на флексибилноста за користење на постапките со преговарање без објавување оглас.

- Договорните органи и натаму не ја почитуваат законската обврска детално да ги известуваат компаниите за изборот на најповолната понуда.

И во овој квартален период продолжува практиката на отсуство на детални образложенија на одлуките кои договорните органи ги донесуваат во тендерите (причините за избор на најповолната понуда, но и за отфрлање на понудата на некоја компанија, или причините за нејзино пониско рангирање). Со ваквото постапување директно се крши членот 168 од Законот

за јавни набавки, кој бара од договорните органи детално да ги образложат своите одлуки.

Компаниите добиле детално образложение за извршениот избор само во 3 од вкупно 40-те мониторирани постапки. Причините поради кои се инсистира на детално образложение на одлуките за избор на најповолна понуда се особено значајни. Имено, доколку компаниите што учествувале во постапките не добијат квалитетни известувања за одлуките, тие што се незадоволни нема да можат да доставаат до второстепената комисија квалитетна и основа на жалба.

Оттука, не случајно се укажува дека отсуството на детални образложенија за донесените одлуки за избор создава сомневање кај фирмите за субјективност при оценување на понудите и за нееднаков третман на понудувачите, но и упатува на отсуство на правни елементи за обжалување на одлуката од незадоволните во овој процес.

Препорака: Игнорантскиот однос на договорните органи кон оваа законска обврска, како и немоќта на надлежните институции да ги подобрат ваквите состојби, ја наметнува потребата од воведување санкции за повреда на оваа законска одредба.

> **Различно толкување и примена на Законот за јавни набавки во однос на документацијата што фирмите треба да ја достават за учество на тендерите.**

Дел од договорните органи не го почитуваат членот 140 став 3 од Законот за јавни набавки, според кој при проверката на комплетноста и валидноста на документацијата за утврдување на способноста на понудувачот и при евалуација на понудата, комисијата може да побара понудувачите да ги појаснат или да ги дополнат документите, доколку не станува збор за значителни отстапувања од бараната документација.

Информациите од теренот покажуваат дека дел од договорните органи, можеби од незнаење или свесно,

ги исклучуваат некомплетните понуди од евалуација, без претходно да побараат од компаниите-понудувачи дополнување на документацијата. Така, додека едни договорни органи им даваат определен рок на компаниите да достават одреден документ што им недостига, други договорни органи само констатираат дека одреден документ не е доставен и ја исклучуваат понудата од евалуацијата.

Најчесто станува збор за документи за докажување на личната состојба на компаниите (член 147 од ЗЈН), како што е: изјава на економскиот оператор дека во последните пет години не му била изречена правосилна пресуда за учество во злосторничка организација, корупција, измама или перење пари; потврда дека не е отворена постапка за стечај од надлежен орган; потврда дека не е отворена постапка за ликвидација од надлежен орган, потврда за платени даноци, придонеси и други јавни давачки од надлежен орган од земјата каде што економскиот оператор е регистриран и сл. Различниот пристап на договорните органи е евидентиран низ мониторингот и кога станува збор за документацијата која треба да се достави за докажување на економската и финансиската состојба на економските оператори (член 150 од ЗЈН), како што се: соодветни изводи од банки; извештај за билансот на состојбата заверен од надлежен орган, односно ревидиран биланс на состојбата итн.

Во некои постапки, договорниот орган им дава на фирмите време да го достават овластувањето, но во други случаи не. Проблемот во различната примена на ЗЈН, а пред сѐ на членот 140, со што фирмите понудувачи се ставаат во нерамноправна положба.

Препорака: Различниот однос на договорните органи кон побараната документација за учество на тендерите секако може да се толкува како сѐ уште недоволно познавање на Законот за јавни набавки. Ова е проблем што треба да се надмине со натамошни обуки и дистрибуција на едукативен материјал, со што ќе се стесни можноста договорните органи понекогаш и свесно да им го скратуваат ова право на компаниите.

> Прекинат е позитивниот тренд на намалување на барањата за плаќање надомест за подигнување на тендерската документација.

Плаќање на суми од 500, 1000, 1500, сѐ до 3 000 денари за подигнување тендерска документација е побарано во 55% од постапките, наспроти 45% во претходниот квартал. Притоа е евидентно дека тендерската документација особено практикуваат да ја наплатуваат договорните органи на локално ниво. Овој тренд недвосмислено покажува дека договорните органи и натаму не ја користат во доволна мерка законската можност да ја стават достапна тендерската документација во електронска форма.
Со оглед на проблемот на малата конкуренција во постапките за јавни набавки како еден од начините за поголемо мотивирање на фирмите, мора да се има предвид опцијата за што е можно поголем опфат на економски оператори преку бесплатно делење на тендерската документација.

Препорака: Бројот на објавени тендерски документации на ЕСЈН и на тендерски документации за чиешто подигнување не се наплаќа надомест треба да се зголемува. БЈН и натаму да ги контролира, да им укажува и да ги спречува оние договорни органи кои сакаат да наплатат високи суми за надомест за тендерската документација, што не кореспондира со реалните трошоци.

> Продолжува позитивниот тренд на намалување на барањата на банкарска гаранција.

Иако банкарските гаранции се своевиден начин за обезбедување на договорните органи од несериозни понуди, сепак со оглед на малата конкуренција на тендерите и влошената ликвидност на која укажуваат фирмите, трендот на намалување на барањата за банкарска гаранција се оценува како позитивен. Проблемот во користењето на банкарските гаранции за доставување понуди произлегува од фактот дека договорните органи најчесто бараат гаранции во износ од законскиот максимум од 3% од вредноста на понудата, што, секако,

е значаен трошок за фирмите кои сакаат да учествуваат на повеќе тендери.

Во овој квартален период, банкарска гаранција за доставување понуда беше побарана во 40% од тендерите, за разлика од вториот квартал, кога изнесуваше 42,5%, а во првиот квартал - 45%. Сепак, останува негативната практика во најголем дел од побараните гаранции да се инсистира на законскиот максимум од 3%.

И додека опаѓаат банкарските гаранции при доставување понуди, растат во случаите кога договорните органи ги бараат како гаранција за квалитетно извршување на договорите, што, секако, е корисно од аспект на ефикасноста во трошењето на јавните пари. Банкарската гаранција за квалитетно извршување на договорите е побарана во 52,5% од постапките, и тоа во рамките на законските 5% до 15% од вредноста на договорот.

Препорака: Банкарската гаранција да не се поставува како формален услов за учество во секоја постапка за јавна набавка, а во случаите кога се бара гаранција, да се настојува таа да се утврди во помала вредност од законски утврдениот максимум до 3%.