



USAID
FROM THE AMERICAN PEOPLE



FOUNDATION ФОНДАЦИЈА
OPEN ОТВОРЕНО
SOCIETY ОПШТЕСТВО
MACEDONIA МАКЕДОНИЈА

 Center for Civil Communications
Центар за граѓански комуникации

МОНИТОРИНГ НА ЈАВНИТЕ НАБАВКИ НА ЛОКАЛНО НИВО

ИЗВЕШТАЈ БР. 1

10 јануари 2013 година

Издавач:

Центар за граѓански комуникации

Лектура:

Татјана Б. Ефтимоска

Ликовно-графичко обликување:

Бригада дизајн

Печати:

Пропоинт

Тираж:

250 примероци

Бесплатен/некомерцијален тираж

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

СОДРЖИНА

Вовед: цели и методологија	5
Резиме	7
Високо поставените критериуми за учество: желба за добивање квалитет или одреден понудувач	9
Неодржување на е-аукцијата: намерно или случајно кршење на законот	12
Доброволни или законски побарани – транспарентноста и отчетноста сè уште се проблем	14
Поништувања на постапките: оправдано решение или лесна можност	17
Цената или квалитетот: важно е добро да се објасни што и колку ќе се бодува	19
Локалните фирми за локалните набавки	22

ВОВЕД: ЦЕЛИ И МЕТОДОЛОГИЈА

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

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

Овој конкретен извештај е изработен врз основа на мониторингот на спроведувањето на избран примерок од 40 постапки за јавни набавки спроведени од локални институции од цела Македонија, во периодот од 1 април до 30 септември 2012 година.

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

Мониторингот се одвива преку прибирање примарни и секундарни податоци по пат на присуство на монитори на ЦГК при јавните отворања на понудите, разговори со понудувачите, пребарување и истражување на податоците што се достапни на ЕСЈН, пребарување на информации за примените жалби и решенијата по нив од страна на Државната комисија за жалби по јавни набавки на интернет-страницата на оваа институција и испраќање барања за пристап до информации од јавен карактер за оние

податоци што не се достапни на поинаков начин. Прашалниците и сите други формулари што се користат при мониторингот се структурирани на таков начин за да овозможат најефективно следење на спроведувањето на набавките од аспект на почитување на законската регулатива и на основните принципи во јавните набавки.

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

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

РЕЗИМЕ

Поставувањето критериуми што фирмите треба да ги исполнат за да можат да учествуваат на тендерите, а коишто се несоодветни било за предметот на набавка, било за проценетата вредност на набавката, било за условите на пазарот, е сериозен проблем што е присутен и кај тендерите на локално ниво. Вакви несоодветни услови се бараат кај речиси една третина од мониторираните постапки на локално ниво. Исходот: во 60% од овие постапки имало или останал само еден понудувач, 30% се поништени, а е-аукција немало во 90% од нив. Поставувањето несоодветни критериуми е проблем со повеќеслојни негативни последици по јавните набавки, кој надлежните институции мора одделно да го анализираат и да преземат соодветни мерки за негово решавање.

Законски задолжителната обврска за одржување е-аукција за сите јавни набавки без оглед на нивната вредност сè потешко се остварува во тендерите на локално ниво. Со тоа не се остварува ниту идејата – преку задолжително одржување е-аукција – од една страна, да се намалуваат цените што институциите ги плаќаат за производите, услугите и работите што ги купуваат преку јавните набавки, а од друга страна, да се стеснуваат можностите за фаворизирање на одредени понудувачи. Во избраниот примерок од мониторингот на јавните набавки на локално ниво, е-аукција се одржала само кај 46% од набавките. Во останатите 54% од набавките, е-аукциите не се одржувале од различни причини, меѓу кои несомнено најдоминантна е онаа дека имало само еден понудувач или дека имало повеќе понудувачи но до фазата на одржување на е-аукцијата останал само еден – со што немало услови за одржување на е-аукција. Фактот што ни половина од тендерите не завршуваат со е-аукција иако законски се обврзани на тоа, без оглед на причините, говори дека треба да се преиспита оправданоста и целисходноста на ваквата обврска.

Транспарентноста и отчетноста на договорните органи за прашањата и работите поврзани со трошењето на јавните пари, односно во процесот на спроведување на јавните набавки, сè уште се нешто врз чие подобрување треба уште многу да се работи. Ова се однесува не само на оние случаи кога изборот дали ќе биде транспарентна и отчетна е оставен на самата институција, туку и во случаите кога транспарентноста и отчетноста се точно наведени законски обврски. Тендерската документација не е објавена на ЕСЈН во 45% од мониторираните постапки, а неколку локални институции, сите од Скопје, одбија да достават податоци за набавките кога им без испратени барања за пристап до информации од јавен карактер. За некои постапки известувањето за склучен договор не е објавено на ЕСЈН и четири месеци по одлуката за избор на најповолен понудувач (законски е определено еден месец!), а во некои случаи – исходот на набавката не е познат и неколку месеци по нејзиното спроведување.

И кај мониторираните постапки на локално ниво не изостануваат поништувањата на постапките, иако процентот на поништување кај мониторираниот примерок (15%) е значително понизок од оној кај мониторираните постапки на институциите на национално ниво. Сепак, анализата на поништувањата упатува на заклучоци дека не секогаш станува збор за крајна и единствено применлива солуција, туку дека на поништувањата сè уште се гледа како на лесна можност кон која може да се прибегне секогаш кога нема да се оствари некоја математика. Останува апелот до надлежните институции за ограничување на законските можности за поништување на постапките и за воведување санкции против оние институции кои го злоупотребиле поништувањето за остварување на некоја друга цел.

Кога станува збор за критериумот за оценка на понудите 'најниска цена' или 'економски најповолна понуда', нема некое посебно правило кое го применуваат институциите на локално ниво, иако 'најниската цена' доминира пред 'економски најповолната понуда'. Сепак, не може да се забележи некоја одредена стандардна шема која ја применуваат институциите при поставувањето на критериумите и изборот кој од овие два критериуми за каква набавка да се применува. Кога во критериумот 'економски најповолна понуда' како поделемет се применува 'квалитетот', и натаму не се објаснува начинот на негово бодување. Покрај 'најниската цена' и 'квалитетот', други поделемети кои најчесто се користат во набавките на локално ниво се 'рок на извршување', 'услови на плаќање' и 'гаранција'. Договорните органи треба да им пристапуваат на критериумите за бодување единствено како на начин кој ќе им овозможи да ја добијат најдобрата вредност за набавката, а не како на уште еден начин за фаворизирање на одредени понудувачи.

Фирмите што учествуваат на тендерите организирани од локалните институции ги лоцираат најчестите проблеми со кои се соочуваат при јавните набавки во преобемната документација што се бара од нив за учество на тендерите, во техничките спецификации и тендерските документации, во критериумите и начинот на евалуирање на понудите, во кратките рокови и во задолжителната е-аукција. Најчест проблем во фазата на спроведување на договорите за јавни набавки, пак, е доцнењето со плаќањето од страна на државните органи за спроведените договори за јавни набавки. Фирмите, за сиве овие проблеми, зборуваат сосем малку во јавноста.

ВИСОКО ПОСТАВЕНИТЕ КРИТЕРИУМИ ЗА УЧЕСТВО: ЖЕЛБА ЗА ДОБИВАЊЕ КВАЛИТЕТ ИЛИ ОДРЕДЕН ПОНУДУВАЧ

Поставувањето критериуми што фирмите треба да ги исполнат за да можат да учествуваат на тендерите коишто се несоодветни било за предметот на набавката, било за проценетата вредност на набавката, било за условите на пазарот, е сериозен проблем што е присутен и кај тендерите на локално ниво. Вакви несоодветни услови се бараат кај речиси една третина од мониторираните постапки на локално ниво. Исходот: во 60% од овие постапки имало или останал само еден понудувач, 30% се поништени, а е-аукција немало во 90% од нив. Поставувањето несоодветни критериуми е проблем со повеќеслојни негативни последици по јавните набавки кој надлежните институции мора одделно да го анализираат и да преземат соодветни мерки за негово решавање.

Услов за учество на тендер и 115 пати повисок обрт од вредноста на набавката

Во една набавка на услуги за измена и дополнување на Генералниот и на деталните урбанистички планови во една општина, во делот за економската и финансиска состојба на понудувачите, од нив се бара да имаат годишен обрт повеќе од 6 милиони евра! Инаку, проценетата вредност на набавката е 52 илјади евра, што значи дека од понудувачите се бара да имаат 115 пати поголем обрт од вредноста на набавката. На тендерот се пријавиле три понудувачи, но ниеден не ги исполнувал условите и набавката е поништена. За несоодветноста на поставениот услов за огромен годишен обрт, несразмерен со вредноста на набавката, говори и податокот дека во новите измени на регулативите за јавните набавки, Европската комисија ќе препорача вградување законска обврска односот меѓу бараниот обрт од фирмите и вредноста на набавката да може да изнесува максимум 3 пати. Случаите кога од фирмите се бара годишен обрт несразмерен со вредноста на набавката, во мониторингот на локално ниво, не се ретка појава. Во друга набавка на работи за реконструкција на покрив на една локална институција, од понудувачите се бара 10 пати поголем годишен обрт од вредноста на набавката, или 20 милиони денари обрт за набавка чија проценета вредност е 2 милиони денари. И овде се јавиле повеќе понудувачи, но набавката на крајот е поништена.

Друг, многу чест услов којшто се поставува во набавките на локално ниво каде што се забележени вакви несоодветни услови е барањето од понудувачите да имаат претходно спроведени исти такви набавки. Притоа, се поставуваат неколку видови вакви услови. Некаде од фирмите се бара точен број вакви, претходно спроведени набавки (пример 3 или 5), некаде се бара ваквите претходни набавки да се спроведени

во точно одреден број години (најчесто во последните три), а некаде се бара ваквите набавки да се спроведени само за државни институции. Интересно е што во некои вакви случаи, не помогнало ни укажувањето на фирмите дека не е можно да се оствари овој услов затоа што наведениот претходен период во целата земја не се спровеле толку набавки колку што договорниот орган бара од фирмите да имаат спроведено за да можат да учествуваат на тендерот.

Што е многу, многу е!

Во една набавка на работи за изградба и реконструкција на паркинг-простор спроведена од една општина, од понудувачите се бара да ги исполнуваат следниве услови: во последните 3 години да имаат обрт од повеќе од половина милион евра, и тоа остварен само од работи поврзани со предметот на набавка; да поседуваат технички персонал од 90 вработени лица; во последните 3 години да имаат најмалку 3 договори за извршување на истите работи и најмалку 3 потврди за квалитетно извршување на работите; да поседуваат сопствена производствена линија за производство на плочките што треба да ги поставуваат; да поседуваат концесија за експлоатација на минералната сировина за производство на плочките; да поседуваат точно наведен возен парк; да поседуваат сертификат за стандардот за квалитет ИСО 9001:2008. Исходот може да се претпостави: Условите ги исполнил само еден понудувач со кој е и склучен договорот и немало е-аукција и намалување на првично понудената цена.

Следен проблем за условите што се бараат од понудувачите е поседувањето сертификати за квалитет, како што е стандардот ИСО 9001:2008, и тоа и за набавки за коишто не е потребно детални испитување на пазарот за да се сфати дека фирмите од коишто се очекуваат понуди не го поседуваат. Така, на пример, ваков стандард се бара за набавка на колонијални стоки, што ги поседува секој, дури и маалските минимаркети, но ретко кој од нив поседува стандард за квалитет ИСО 9001:2008, а две локални институции како услов побарале токму ваков стандард. И во двата случаи исходот бил ист – имало само по еден понудувач со којшто е склучен договорот без можност за намалување на цените при е-аукција, бидејќи немало услови за нејзино одржување. Овде се поставува прашањето: дали станува збор за толкаво непознавање на пазарот и на неговите состојби или, пак, за свесно поставување ваков услов за да може да конкурира само однапред очекуван понудувач, за којшто се знае дека поседува ваков стандард? Слични вакви примери има многу.

Намерно или случајно поставени, несоодветните услови носат бројни проблеми

Поставувањето несоодветни услови што фирмите треба да ги исполнат за да можат да учествуваат на јавните набавки е многу сериозен проблем кој има серија негативни

последници. Прво, и да бидат поставени од најчесни намери, ваквите услови ја ограничуваат конкуренцијата, бидејќи сосем малку фирми можат да ги задоволат и да учествуваат на тендерите. Второ, каков што е случајот со набавките од мониторираниот примерок, кога постојат вакви услови, исходот на набавката е нејзино поништување бидејќи ниеден понудувач не ги исполнил условите или, пак, потпишување договор со единствениот понудувач којшто ги исполнил условите. Трето, во вакви случаи не се одржува е-аукцијата, чијашто намена е намалување на цената на набавката и ограничување на просторот за „местење“ на набавките. Четврто, кога има само еден понудувач или останал само еден што ги задоволува условите, цената на набавката останува токму онаа почетната којашто ја понудил понудувачот, без можност за нејзино намалување, освен ако набавката не се поништи и договорниот орган потоа не се впушти во секогаш сомнителното преговарање за намалување на цената со тој единствен понудувач и потпишување директен договор или „договор во четири очи“. Петто, поставувањето нереални и несоодветни услови за фирмите за учество на набавката ја изместуваат суштината на набавките – наместо натпревар за избор на најдобра понуда, се претвораат во натпревар за избор на најдобра фирма. Шесто, ваквите поставувања високи услови ги дискриминираат помалите и новоформираните фирми, а целосно ги фаворизираат поголемите фирми и оние со поголемо искуство, претворајќи го пазарот на јавни набавки во затворен пазар. Седмо, поставувањето услови за учество на тендерите во кои точно се наведуваат бројки што фирмите треба да ги исполнат без да постои каква било логика за тие бројки, секогаш фрла сомнеж дека набавката е „наместена“ за неа да ја добие одредена фирма (на пример, зошто за набавка од 2 милиони се бара 20 милиони обрт, а не, на пример, 10 милиони; зошто се бараат 90 работници, а не 100; зошто се бараат 4, а не 3 камиони итн.). Осмо, широко оставената можност секоја институција што набавува слободно да креира услови за учество на фирмите во набавките какви што ќе посака и ќе мисли дека се соодветни, секогаш остава простор за манипулација и за фаворизирање на одредени понудувачи.

Поради сево ова, надлежните институции кои не можат да имаат увид во условите што се бараат за секоја одделна набавка за да интервенираат од случај до случај, мора детално да го анализираат проблемот како генерален и да преземат мерки за негово решавање, било преку доставување пишани насоки и укажувања за начинот на определување на критериумите, било преку вградување системски механизми во законот за регулирање на овој дел од работите поврзани со јавните набавки.

НЕОДРЖУВАЊЕ НА Е-АУКЦИЈАТА: НАМЕРНО ИЛИ СЛУЧАЈНО КРШЕЊЕ НА ЗАКОНОТ

Законски задолжителната обврска за одржување е-аукција за сите јавни набавки без оглед на нивната вредност сè потешко се остварува во тендерите на локално ниво. Со тоа не се остварува ниту идејата – преку задолжително одржување на е-аукција – од една страна, да се намалуваат цените што институциите ги плаќаат за производите, услугите и работите што ги купуваат преку јавните набавки, а од друга страна, да се стеснуваат можностите за фаворизирање на одредени понудувачи. Во избраниот примерок од мониторингот на јавните набавки на локално ниво, е-аукција се одржала само кај 46% од набавките. Во останатите 54% од набавките, е-аукциите не се одржувале од различни причини, меѓу кои далеку најдоминантна е онаа дека имало само еден понудувач или дека имало повеќе понудувачи, но до фазата на одржување на е-аукцијата останал само еден – со што нема услови за одржување е-аукција. Фактот што ни половина од тендерите не завршуваат со е-аукција иако се законски обврзани на тоа, без оглед на причините, говори дека треба да се преиспита оправданоста и целисходноста на ваквата обврска.

Директна зависност меѓу условите за учество и шансите за одржување е-аукција

Кога станува збор за (не)одржувањето на е-аукцијата, постои едно напишано правило: во сите тендери каде што уште од огласот се гледа дека се поставени несоодветни услови за учество на фирмите, може да се претпостави дека е-аукција нема да се одржи и таа претпоставка, речиси без исклучок, секогаш се остварува. Можните исходи во ваквите ситуации се два. Првиот, на тендерот да се пријави само еден понудувач што ги исполнува условите и со кој или се склучува договорот (ако понудата е во рамките на проценетата вредност или не е значително повисока од неа), или набавката се поништува (ако понудената вредност е значително повисока од проценетата), а потоа се пристапува кон преговарање за намалување на цената, по што се случува директна спогодба. Вториот, на тендерот да се пријават неколку понудувачи, но додека дојде до фазата на одржување е-аукција, да остане само една фирма која ги исполнува условите и со која, повторно, или се склучува договорот, или се оди на поништување, па на преговарање за цената.

Што се однесува на тендерите од мониторираниот примерок каде што не се одржала е-аукција, во 14% немало ниеден понудувач, во 5% е-аукцијата не е одржана поради претходно поништување на постапката, во 43% од тендерите имало само еден понудувач, во 38% од постапките имало два и повеќе понудувачи, но на крајот останал само еден или ниеден.

Наспроти нив, кај мониторираните тендери каде што се одржала е-аукцијата, во 33% имало двајца понудувачи, а во останатите 66% имало повеќе понудувачи или во просек, по 4.

Нема е-аукција, нема пониска цена

На огласот за набавка на услуга за измени и дополнувања на генералниот и на деталните урбанистички планови на една општина, понуди доставиле три понудувачи. Иако понудите биле оценети како целосни и задоволителни, сепак ниедна од фирмите не го исполнувала условот – во последните 3 години да имаат обрт од 6 милиони евра, за набавка со проценета вредност од 52 илјади евра. Обртот на фирмите изнесувал 103, 174 и 303 илјади евра. Поради тоа сите три биле исклучени, набавката се поништила и немало е-аукција. По два месеци, истата набавка се повторува, со истиот услов – обрт од 6 милиони евра. Овој пат е добиена една понуда, од сосема друга фирма која го исполнува условот и со која е склучен договорот. Вредноста на склучениот договор е 32% повисока од проценетата вредност на набавката. Иако не секогаш гарантира намалување на цената, е-аукцијата сепак е обид или шанса за институциите што ги спроведуваат набавките да постигнат пониски цени отколку цените што ги постигнуваат кога нема е-аукција, а со тоа кога нема ни намалување на првобитно понудената цена. Во вакви случаи, речиси без исклучок, цената по која е склучен договорот секогаш е значително повисока од проценетата цена за набавката од страна на институцијата.

Задолжителноста на е-аукцијата за сите тендери им создава проблеми и на фирмите и на институциите што ги спроведуваат набавките. Искуството од земјите на Европската Унија говори дека таму се оди кон задолжително спроведување т.н. електронски набавки, односно набавки кои целосно се спроведуваат по електронски пат, без примена на хартија и физички контакти меѓу понудувачите и огласувачите. Ова ќе стане и задолжителна обврска за сите договорни органи со новите измени во пакетот регулативи за јавните набавки на ниво на Европската Унија, најавен за крајот на оваа година. Од друга страна, можноста за една набавка да заврши со е-аукција е оставена на избор на институцијата што ја спроведува набавката. Како и да е, фактот што ни половина од тендерите не завршуваат со е-аукција иако законски се обврзани на тоа, без оглед на причините, говори дека и кај нас би требало да се преиспита оправданоста и целисходноста на ваквата обврска. Во меѓувреме, договорните органи треба да настојуваат да направат сè што е во нивна надлежност за да создадат услови за одржување е-аукција, поставувајќи соодветни услови за учество на фирмите на набавките.

ДОБРОВОЛНИ ИЛИ ЗАКОНСКИ ПОБАРАНИ – ТРАНСПАРЕНТНОСТА И ОТЧЕТНОСТА СÈ УШТЕ СЕ ПРОБЛЕМ

Транспарентноста и отчетноста на договорните органи на локално ниво се доведени во прашање не само тогаш кога треба да бидат резултат на доброто владеење во институциите, туку и во случаите кога се точно наведени како законски обврски. Оттука, транспарентноста и отчетноста на договорните органи за прашањата и работите поврзани со трошењето на јавните пари, односно во процесот на спроведување на јавните набавки, сè уште се нешто врз чие подобрување треба уште многу да се работи. Тендерската документација не е објавена на ЕСЈН во 45% од мониторираните постапки, а неколку локални институции, сите од Скопје, одбија да достават податоци за набавките кога им без испратени барања за пристап до информации од јавен карактер. За некои постапки известувањето за склучен договор не е објавено на ЕСЈН дури четири месеци по одлуката за избор на најповолен понудувач (законски е определено еден месец!), а во некои случаи – исходот на набавката не е познат и неколку месеци по нејзиното спроведување.

Доброволното објавување на тендерската документација на ЕСЈН оди тешко

Иако законски не се обврзани, а станува збор за добра и многу корисна практика, во 55% од мониторираните постапки институциите на локално ниво ја објавиле тендерската документација на Електронскиот систем за јавни набавки, од каде што сите заинтересирани понудувачи можат лесно да ја симнат и да ја разгледаат пред да решат дали да учествуваат на тендерот. Во останатите 45% од мониторираните постапки, тендерските документи за објавените огласи за јавни набавки не се достапни слободно во електронска форма на ЕСЈН, туку заинтересираните понудувачи можат директно да ги добијат од институциите на повик или преку лична посета (ако документацијата е само во хартиена форма). Во првиот случај, кога тендерската документација е достапна на ЕСЈН, за нејзиното симнување не се плаќа ништо, додека во случај кога таа е достапна само кај договорниот орган, за неа најчесто се плаќа одредена сума, која во практиката речиси секогаш е многу повисока од законско одреденото ограничување за надоместокот за добивање тендерската документација – трошоците за умножување и достава. Во постапките во коишто се наплаќала, тендерската документација во просек чинела по 820 денари.

Објавувањето на тендерските документи на ЕСЈН од страна на државните институции е лесно, едноставно, не чини пари, а носи многубројни користи. Прво, секоја заинтересирана фирма може веднаш да види што се бара и под кои услови. Второ, за фирмите не претставува трошок ниту во пари, ниту во време (потребно за да

одат и да ја подигнат документацијата директно од институцијата). Трето, им остава повеќе време на фирмите да се подготват за понудите. Четврто, на сите заинтересирани граѓани и организации (како што е и нашата) им овозможува полесен, побрз и поцелосен увид во начинот на трошењето на јавните пари. Четврто, на сите останати фирми и бизнисмени (постојни и идни) им овозможува да прават истражување на пазарот пред да решат да се вклучат на пазарот на јавните набавки.

Оттука, необјавувањето на тендерските документи на ЕСЈН останува да биде една од најнеразбирливите појави во процесот на спроведување на јавните набавки. Иако за ова не постои законска обврска, сепак, фактот што тоа веќе го прават повеќе од половина од институциите и што на ЕСЈН има посебно место за објавување на тендерските документи доволно зборува дека станува збор за практика која треба да се спроведува.

Заглавени тендери

Неколку постапки за јавни набавки од мониторирањето примерок на локално ниво едноставно останаа „заглавени“ за време на спроведување на мониторингот. Станува збор за неколку случаи во кои четири и повеќе месеци од отворањето на понудите, сè уште нема склучен договор, или донесена одлука, или испратено известување за склучен договор. Ваков е случајот во 8% од мониторираните постапки, каде што ова доцнење по разни основи во просек изнесува повеќе од четири месеци. Инаку, Законот за јавните набавки одредува точно утврдени рокови за сите овие фази од постапката и оттука зачудува ваквото однесување на институциите.

Интересно е што кај сите институции со вакви случаи, огромното доцнење се однесува само за набавките што се предмет на мониторинг, додека сите други нивни набавки, пред и по набавката што била мониторирана, се спровеле нормално и редовно и за сите нив има исход и известување. Уште неколку други информации поврзани со овие набавки: кај една од нив јавното отворање (на кое редовно присуствува монитор на ЦГК) се одложуваше дури четири пати, кај друга не му беше дозволено присуство на мониторот на ЦГК на јавното отворање иако е тоа децидно наведено законско право, а две не ја доставија тендерската документација официјално побарана преку користење на правото за пристап до информации од јавен карактер.

Една институција на локално ниво чијшто тендер беше дел од мониторираниот примерок оневозможи какво и да е следење на таа нејзина набавка, иако за тоа троши пари од граѓаните. Најпрво, институцијата не го пушти мониторот на ЦГК да присуствува на јавното отворање на понудите – нешто што за институцијата е законска обврска. Потоа, истата институција, за истата набавка, одби да ги достави побараните информации од јавен карактер преку Законот за слободен пристап до информации од јавен карактер. Натаму, иако огласот за набавката беше објавен во август, исходот за оваа набавка останува целосно непознат и пет месеци по нејзиното спроведување. Ниту постои известување дека е склучен договор за јавната набавка, ниту е набавката поништена, ниту имало закажана е-аукција.

Транспарентноста и отчетноста на договорните органи на локално ниво, кога станува збор за начинот на трошењето јавни пари, е проблем кој бара значително подобрување. Да биде проблемот уште понагласен, институциите не ги почитуваат овие принципи не само кога станува збор за нивната добра волја, туку и во случаите кога обврските за транспарентност и отчетност при трошењето на јавните пари произлегуваат од законот. Како и да е, за да се зајакне почитувањето, треба да се размисли за дополнително вметнување законски обврски за институциите за транспарентност и отчетност при трошењето на јавните пари, бидејќи тие едно без друго едноставно не можат да постојат. Не може, од една страна, да се трошат туѓи пари, а од друга, да не им се каже на оние чишто пари се трошат – како се потрошени. Токму поради тоа што станува збор и за високо етички принцип – голем дел од обврските за транспарентност и отчетност се оставени како доброволна одлука на институциите, но и како моќен инструмент во нивните раце – за оние што сакаат – да го искористат за да покажат дека работат според тие принципи. Сепак, ваквото доброволно применување се чини дека е недоволно и дека треба да се размисли за неговото претворање во законска обврска. Освен ова, треба да се размисли и за воведување санкции за непочитувањето на овие принципи, кои се сметаат за врвни кога станува збор за добро управување со јавните пари.

ПОНИШТУВАЊА НА ПОСТАПКИТЕ: ОПРАВДАНО РЕШЕНИЕ ИЛИ ЛЕСНА МОЖНОСТ

И кај мониторираните постапки на локално ниво не изостануваат поништувањата на постапките, иако процентот на поништување кај мониторираниот примерок (15%) е значително понизок од оној кај мониторираните постапки на институциите на национално ниво. Сепак, анализата на поништувањата упатува на заклучоци дека не секогаш станува збор за крајна и единствено применлива солуција, туку дека на поништувањата сè уште се гледа како на лесна можност кон која може да се прибегне секогаш кога нема да се оствари некоја математика. Останува апелот до надлежните институции за ограничување на законските можности за поништување на постапките и за воведување санкции против оние институции кои го злоупотребиле поништувањето за остварување некоја друга цел.

Иако помал, поништувањата претставуваат проблем и кај набавките на локално ниво

Поништувањето на постапките за јавни набавки, што е еден од најсериозните проблеми во јавните набавки во земјава, традиционално е помалку застапено кај институциите на локално ниво, споредено со оние на национално ниво. Така, и во овој мониториран примерок на набавки спроведени од институции на локално ниво, поништени се 15% од мониторираните набавки, што е понизок процент во однос на поништувањата на национално ниво (кој изнесува околу 25%).

Како и да е, третина од поништените постапки се поништени бидејќи ниеден од понудувачите не ги задоволил условите поставени за учество на набавката. Анализата на сите овие случаи покажува дека условите што фирмите не можеле да ги исполнат биле навистина високо поставени и несоодветни на набавките. Меѓу условите што фирмите-понудувачи не можеле да ги исполнат биле и остварувањето годишен обрт од 2 милиони евра, обрт од 6 милиони евра и три договори со ист предмет на набавка иако за тој предмет на набавка, во последните три години на цела територија на Македонија, имало само една претходна набавка. Инаку, на набавките поништени поради неисполнување на условите на фирмите просечно имало по 3,5 понудувачи.

Една набавка е поништена поради тоа што, иако имало 4 понудувачи и сите се квалификувале да учествуваат на е-аукција која се спровела, најниската понудена цена сепак била повисока од онаа проценета од институцијата. Потоа истата набавка е повторно спроведена и избран е еден од понудувачите кој учествувал и на претходната постапка, по слична цена како онаа што ја понудил и првиот пат.

Едно од поништувањата на постапките е особено интересно. Станува збор за набавка на патничко моторно возило. Локалната институција што ја врши набавката објавува оглас на 12 јуни за набавка на „патничко моторно возило“. Рокот за доставување на понудите е 26 јуни. Десет дена по објавување на огласот, или на само четири дена пред истекот на рокот, набавката се поништува поради битни пропусти или недостатоци во тендерската документација. Сепак, четири дена подоцна, се објавува нов оглас во кој се бара „користено патничко моторно возило“. На повторениот оглас се јавува еден понудувач со кој и се склучува договорот. Прашањето овде е зошто на институцијата ѝ биле потребни цели десет дена за да го утврди битниот пропуст во тендерската документација или, пак, нешто се случило во тие десет дена за да се поништи огласот и набавката да се преиначи од набавка на „моторно возило“ во набавка на „користено моторно возило“. И, што се случува со понудувачите кои во тие десет дена ги подготвувале своите понуди за ново возило, без потоа да имаат можност да ги достават понудите и за новата набавка бидејќи е направена драстична промена – од ново во користено возило.

Кај друга набавка, поништувањето се случило иако имало еден понудувач, чијашто цена била повисока од проценетата. Во овој случај, не мал број институции се одлучуваат да ја поништат набавката и потоа да се впуштат во директни преговори со тој единствен понудувач за намалување на понудената цена. Потоа се склучува договор во постапка со преговарање без објавување оглас или т.н. договор во четири очи. Иако станува збор за искористување на законските можности, сепак со тоа институциите се впуштаат во неколку ризични ситуации. Прво, се одложува времетраењето на постапката. Второ, се влегува во директен однос и преговори со понудувачот што секогаш остава сомнеж за злоупотреба. Трето, се ризикува набавката да не се спроведе ако понудувачот не сака да ја намали цената. Најпосле, на овој начин се зголемуваат и онака големите проблеми со поништувањата на постапките и со порастот на вредноста на склучените договори во четири очи.

Само една од мониторираните постапки била поништена затоа што на неа не се јавил ниту еден понудувач и во овој случај, институцијата веднаш пристапила кон преговори со еден понудувач, со кого склучила договор во постапка со преговарање без објавување оглас. Притоа е интересно што станува збор за набавка на огревни дрва, предмет на набавка кој е чест и за кој на пазарот има голем број понудувачи.

Иако се законски дозволени, и тоа во многу ситуации, поништувањата на постапките за јавни набавки не престануваат да бидат сериозен проблем. Нивниот број постојано расте, а со тоа и сомнежите за стопроцентната оправданост на тие поништувања. Оттука, останува апелот до надлежните институции посериозно да се зафатат со негово решавање било преку подрастично редуцирање на законските можности за поништување на постапките, било преку воведување санкции против оние институции кои го злоупотребиле поништувањето и го примениле и кога не морале, односно го испровоцирале со други, претходни постапки само за да го применат.

ЦЕНАТА ИЛИ КВАЛИТЕТОТ: ВАЖНО Е ДОБРО ДА СЕ ОБЈАСНИ ШТО И КОЛКУ ЌЕ СЕ БОДУВА

Кога станува збор за критериумот за оценка на понудите – 'најниска цена' или 'економски најповолна понуда', нема некое посебно правило кое го применуваат институциите на локално ниво, иако 'најниската цена' доминира пред 'економски најповолната понуда'. Сепак, не може да се забележи некоја одредена стандардна шема која ја применуваат институциите при поставувањето на критериумите и изборот кој од овие два критериума за каква набавка да се применува. Кога во критериумот 'економски најповолна понуда' како поделемет се применува 'квалитетот', и натаму не се објаснува начинот на неговото бодување. Покрај 'најниската цена' и 'квалитетот', други поделемети кои најчесто се користат во набавките на локално ниво се 'рок на извршување', 'услови на плаќање' и 'гаранција'. Договорните органи треба да им пристапуваат на критериумите за бодување единствено како на начин кој ќе им овозможи да ја добијат најдобрата вредност за набавката, а не како на уште еден начин за фаворизирање одредени понудувачи.

Економски најповолна понуда – начин да се избере квалитет, но и можност за манипулација

Во 72,5% од мониторираните постапки за јавни набавки на локално ниво како критериум е одредена 'најниската цена', додека во останатите 27,5% како критериум е предвидена 'економски најповолната понуда'.

Кога институциите како критериум за оценка на понудите ќе ја постават 'економски најповолната понуда', треба да се обрне посебно внимание. Иако овој критериум нуди одлични можности кога институцијата сака да добие најдобра вредност за потрошените пари во јавните набавки, сепак, од друга страна – онака како што се применува кај нас – често остава простор за манипулирање при изборот на најповолната понуда. Примери има многу. Во една од мониторираните набавки, покрај цената, 30 бодови се доделуваат за квалитетот, при што е посочено дека ќе се ценат „успешните проекти“ без објаснување што значи точно „успешен проект“.

Сепак, иако ретко, има и примери каде што поделеметот 'квалитет' е детално објаснет. Така, при набавка на услуга за изработка и инсталација на софтверски пакет за патен сообраќај на една општина, за квалитет се предвидени дури 60 бодови, кои потоа се разработени прво на два дела, од кои едниот носи 20, а другиот 40 бодови, а потоа секој од нив е разработен уште на пет поткритериуми. На овој начин, бодувањето ќе може да се изврши прецизно и без оставање простор за манипулација.

За фирмите, пак, предноста е што уште при подготовка на понудата, критериумите за бодување ќе им бидат целосно јасни.

Треба да се напомене дека кога се применува критериумот 'економски најповолна понуда', како многу чести поделементи се поставуваат 'рок на извршување или испорака' и 'услови на плаќање'. И за двата поделемента е дискутабилно дали треба да се бодуваат или треба да се определат во условите на тендерот.

Во неколку набавки се повторува ситуацијата каде што критериум е 'најниска цена', но се бара листа на извршени услуги во последните три години, водниот случај, и референтна листа, во другиот случај. Во овие случаи не е јасно како ќе се ценат доставените листи од понудувачите. Што ако некој понудувач достави листа со една извршена работа, а друг со четири извршени работи? Имајќи предвид дека не станува збор за критериум кој се бодува, дали понудувачот со четири извршени работи ќе биде во повластена состојба и како тоа ќе се рефлектира практично врз исходот од набавката?

Предобро за да биде вистинско

Во една набавка на огревни дрва, како критериум за избор на најдобрата понуда е предвидена 'економски најповолна понуда', при што 80 бодови се доделуваат за цената и 20 бодови за рокот на плаќањето. Примени се две понуди и по нивната евалуација, исходот е следен: понудувачот А, кој нуди пониска цена, добива максимални 80 бодови за цената, додека понудувачот Б добива 63,43 бодови за понудената цена. Во делот на рокот на плаќањето, исходот е следен: понудувачот А, кој освои 80 бодови за цената, добива 3,38 бода за рокот на плаќање бидејќи понудил рок од една година. Понудувачот Б, пак, кој доби 63,43 бодови за цената, добива максимални 20 бодови за рокот за плаќање. Рокот кој го понудил изнесува, ни помалку ни повеќе, туку цели 6 години! На крајот понудувачот Б победува со 83,43 бодови, пред понудувачот А со 83,38 бодови, или 0,05 бодови помалку. Интересно е што ако понудувачот Б, наместо 6, понудел 5 години рок на плаќање – немало да ја добие набавката. Затоа, прашањето што се поставува овде е како знаел понудувачот Б да понуди рок токму од 6 години, што е условот за да добие 0,05 бодови повеќе и да победи на тендерот? Инаку, понудениот рок на плаќање од 6 години е досега највисокиот понуден рок за овој вид набавка во сите набавки што ЦГК ги следел од 2008 година наваму.

Кога станува збор за изборот на критериумот според кој ќе се изврши изборот на најповолната понуда – економските оператори треба да пристапуваат многу внимателно. Не случајно законот и европските директиви според кои е изработен предвидуваат два критериума, оставајќи на проценка на набавувачите кој критериум кога ќе го применат. Основната идеја е да се примени оној критериум кој при секоја поединечна јавна набавка ќе ѝ овозможи на институцијата што набавува да ја добие

најдобрата вредност за потрошените пари. Иако е тешко да се каже, сепак, се чини дека критериумот 'економски најповолна понуда', кога е искрено и правилно применет, овозможува, покрај цената, да се вреднуваат и некои други елементи кои на крајот ќе придонесат да се добие најдобрата вкупна вредност за набавката. Од друга страна, пак, за разлика од критериумот 'најниска цена', кај 'економски најповолната понуда' е поголем ризикот од злоупотреба и избор на фаворизирана понуда. Затоа институциите треба кон двата критериума да пристапуваат како кон механизам да ја изберат навистина најдобрата понуда, а не како кон шанса за искористување на оваа законска можност да фаворизираат понуда.

ЛОКАЛНИТЕ ФИРМИ ЗА ЛОКАЛНИТЕ НАБАВКИ

Фирмите што учествуваат на тендерите организирани од локалните институции ги лоцираат најчестите проблеми со кои се соочуваат при јавните набавки во преобемната документација што се бара од нив за учество на тендерите, во техничките спецификации и тендерските документации, во критериумите и начинот на евалуирање на понудите, во кратките рокови и во задолжителната е-аукција. Најчест проблем во фазата на спроведување на договорите за јавни набавки, пак, е доцнењето со плаќање од страна на државните органи за спроведените договори за јавни набавки. Фирмите, за сиве овие проблеми, зборуваат сосем малку во јавноста.

Најчести проблеми во јавните набавки според фирмите се оние лоцирани и при мониторингот

Во текот на август и септември, беше спроведена анкета меѓу 125 фирми од дваесетина различни општини коишто доминантно учествуваат на јавни набавки спроведени од институции на локално ниво. Меѓу другото, фирмите беа прашани за најчестите проблеми со кои се среќаваат при нивното учество во јавните набавки, при што им беше оставена можност за повеќекратен избор на проблеми.

Кои се најчестите проблеми со кои се среќавате во постапките за јавни набавки?

-Се бараат премногу документи за кои се потребни време и пари за да се извадат: 50%

-Нејасни и тешко разбирливи техничка спецификација и услови за учество: 35%

-Тендерската документација и техничката спецификација се дискриминаторски: 31%

-Несоодветно евалуирање (бодување) на понудите: 25%

-Несоодветни критериуми за доделување на договорот: 23%

-Прекраток е рокот за подготовка и поднесување на понудите: 22%

-Е-аукциите ги уриваат цените и принудуваат на работење со мал или никаков профит: 21%

Интересен да се спомене е и одговорот на прашањето за најчестите проблеми со кои се соочуваат фирмите, но при реализација на договорите за јавните набавки. За дури 70% од испитаните фирми најчест проблем при спроведување на договорите за јавните набавки е доцнењето на институциите со плаќање за спроведениот договор. Следен проблем со којшто се соочуваат 24% од испитаните фирми се дополнителните барања кои ги поставуваат договорните органи во однос на првично договорените во самите договори за јавни набавки.

Сепак, иако се соочуваат со проблеми во јавните набавки, фирмите сосем малку јавно зборуваат и полемизираат со договорните органи во насока на изнаоѓање решенија за овие проблеми. Не се памети јавна дебата на која фирмите, на нивна или на иницијатива на нивните здруженија, ги посочиле проблемите во јавните набавки. Од друга страна, секогаш кога се прашани, било во рамките на некоја анкета, било на друг начин на кој одговорите се анонимни, фирмите секогаш наведуваат серија проблеми со кои се соочуваат при јавните набавки. Имајќи предвид дека односот меѓу договорните органи и фирмите во јавните набавки треба да е однос на заемна доверба, разбирање, почитување и партнерство, бизнис-заедницата треба поотворено да разговара за нивните видувања и решенија за утврдените проблеми и недостатоци во процесот на јавните набавки, во насока на натамошно унапредување на овој процес.