Проектот е финансиран од
Европската Унија

Документ за јавни политики:

Честото поништување на тендерите како еден од најголемите проблеми во јавните набавки

Издавач: Центар за граѓански комуникации

Лектура: Татјана Б. Ефтимоска

Ликовно-графичко обликување: Центар за граѓански комуникации

Печати: Диги Принт

Тираж: 50 примероци

Бесплатен/некомерцијален тираж

Оваа публикација е изработена со финансиска поддршка од Европската Унија во рамките на проектот „Балкан Тендер Воч“. Содржината на оваа публикација е единствена одговорност на Центарот на граѓански комуникации и на ниту еден начин не може да се смета дека ги изразува гледиштата на Европската Унија.

ВОВЕД

Честото поништување на тендерите е еден од најголемите и најдолготрајните проблеми во системот на јавни набавки во земјава. Фактот дека се поништува секој четврти тендер ја става земјата на светскиот врв по уште еден, неславен, феномен во јавните набавки.

Проблемот со масовното поништување на тендерите не стивна со ниту една од неколкуте преземени мерки, и во минатото и сега – со новиот Закон за јавните набавки[1], каде што се намалија законските основи за поништување на еден тендер. Ова покажува дека институциите многу лесно и секојдневно посегнуваат по поништување на тендерите кога нешто нема да излезе како што тие сакаат, бидејќи од анализите не може да се сфати дека при поништувањето биле водени од идејата да го бранат јавниот интерес во постапките за јавни набавки.

Поништувањето на тендерите ги одложува набавките на потребните стоки, работи и услуги; создава дополнителни трошоци за повторување на постапката; ја зголемува економската и правната неизвесност кај фирмите и ја поткопува довербата во јавните набавки поради верувањето дека тендерот се поништува бидејќи не може да се намести.

Тригодишниот просек (2016-2018) на поништени тендери како удел во вкупните огласи за јавни набавки изнесува 25% (поништување на цела постапка и на делови, заедно), додека процентот на поништување откако почна да се применува новиот закон во април 2019 година заклучно со октомври истата година изнесува 31%, што е своевиден рекорд. За првите десет месеци од 2019 година, процентот на поништување на тендерите е 27%.

Според Законот за јавните набавки, еден тендер може да биде поништен поради седум причини, но трите главни причини поради кои се поништуваат постапките за јавни набавки е

[1] Закон за јавните набавки, Службен весник на Република Македонија, бр. 24 од 1 февруари 2019 година (http://www.bjn.gov.mk/wp-content/uploads/2019/05/ZJN_Sluzben-vesnik_24-2018-od-01.02.2019.pdf)

поради немање ниту една понуда; поради тоа што ниту една од доставените понуди не била прифатлива од договорниот орган и сите тие понуди биле елиминирани; и трето поради тоа што понудените цени биле високи и ја преминувале проценетата вредност на набавката.

Проблемот со високиот процент на поништени тендери постои уште од самиот почеток откако се води попрецизна статистика за јавните набавки, односно со воспоставувањето на Електронскиот систем за јавни набавки (ЕСЈН).

Освен две спорадични спомнувања на поништувањето како проблем во годишните извештаи на Бирото за јавни набавки[2], нема ниту една анализа на овој проблем од некој државен орган. Проблемот редовно се апострофира и анализира во извештаите од мониторингот на јавните набавки на Центарот за граѓански комуникации[3], а се спомнува и во неколку оценски извештаи на СИГМА и во годишните извештаи за земјата од Европската комисија.

Стар проблем, без позначајни решенија

Проблемот со поништувањето на тендерите кај нас датира уште од воведувањето на помодерниот систем на јавни набавки во 2008 година и креирањето на Електронскиот систем за јавни набавки, како единствен компјутеризиран систем за спроведување на тендерите. Притоа, треба да се има предвид дека се води посебна евиденција на поништувањата на целата постапка и на поништувањата само на делови на постапка, иако кога ќе се случи едно поништување потоа најчесто се спроведува целосно нова постапка за набавка на предметот за којшто претходно постапката била поништена.

Како и да е, анализата на низата податоци за поништувањата на тендерите од 2009 година наваму покажува неколку фази. Иако и стартно процентот на поништувања е висок, сепак првиот позначаен скок е направен во 2010 година, кога процентите на поништени постапки, и само на цели постапки и вкупно (целосно и делумно поништени) за прв пат се искачуваат над 20%. Потоа следуваат неколку години во кои процентот се одржува на слично, високо, ниво. Пад е забележан во 2015 година, откога процентот на поништени тендери постојано расте.

Притоа, може да се забележи речиси идентично движење на вкупниот процент на поништените тендери (на цели постапки и на делови на постапки) со процентот на поништени цели постапки, што значи дека ова поништување има доминантно влијание.

---

[2] До годишните извештаи на БЈН може да се пристапи преку следниот линк: http://www.bjn.gov.mk/category/godishni-izveshtai/

[3] До последните два извештаја од мониторингот на јавните набавки бр.30 и бр. 31 може да се пристапи преку следниве линкови: https://tinyurl.com/yx3xqkoc и http://www.ccc.org.mk/images/stories/31mk.pdf.

По првиот позначаен скок на поништувањата во 2010 година, за прв пат и една институција се осврнува на овој проблем. Во Годишниот извештај за 2010 година, Бирото за јавни набавки пишува дека „може да се забележи дека најмногу поништувања има во месец октомври и ноември, што најверојатно се должи на фактот што на овој период претходеше Ребаланс на Буџетот од 2010 година.“

По ова, само уште и во извештајот за следната, 2011 година, покрај редовната статистика, БЈН се осврнува кратко на проблемот со поништувањата: „Со цел да се намали бројот на поништувања на постапките, Бирото презеде низа на мерки кои се опфатени со последните измени и дополнувања на Законот за јавните набавки, што Собранието на Република Македонија ги усвои во месец декември 2011 година. Ефектите од овие мерки ќе може да се анализираат во извештајот за наредната 2012 година.“

Сепак, во извештајот за наредната 2012 година нема анализа на овој проблем, иако поништувањата имаат дури и скок во однос на претходната година.

Сепак, на проблемот се осврнува СИГМА во нејзината оценка на системот на јавните набавки во 2011 година[4]. „Ваквиот растечки број на поништени постапки е загрижувачки. Еден од факторите кои доведоа до ваква ситуација е веројатно формалистичкиот пристап споменат

---

[4] Оценка на СИГМА на системот на јавните набавки, концесии и јавни-приватни партнерства во Македонија во 2011 (Peer Review), достапен на следниот линк: http://www.bjn.gov.mk/razni-analizi/makedonski-ocenka-na-sigma-na-sistemo/

погоре; многу понуди се отфрлените поради мали неправилности или отстапувања кои лесно би се поправиле ако комисијата за евалуација побарала да се дополнат или коригираат одредени документи. Друг фактор може да бидат престрогите критериуми за утврдување способност.“

Во истиот документ, СИГМА остава простор дел од поништувањата во 2010 година може да произлегле поради ребалансот на Буџетот и реалокација на средствата, но исто така го отвора и проблемот со поништувања поради местење на тендерите: „Друга причина која беше посочена од некои економски оператори што беа интервјуирани беше изборот на „погрешниот“ економски оператор. При тоа, „погрешен“ значи избор на друг економски оператор, наместо оној кој требало да го добие договорот.“

Натаму, како можни други причини СИГМА ја наведува и праксата на некои договорни органи да објават тендер без намера да ја спроведат постапката, туку само заради прибирање информации од пазарот. Оттука, СИГМА повикува на анализа на проблемот со поништувањата и изработка за акциски план за нивно намалување, особено поради фактот што законски, по поништена постапка, договорниот орган може да примени постапка со преговарање без објавување оглас, односно склучување на директен договор.

Одредени трендови во поништувањата на тендерите можат да се забележат и при анализата на најчестите причини поради кои се поништувани тендерите низ годините, каде што секако влијание има и како во тој момент во законот биле групирани основите за поништување.

Со ова се квантифицира и уште еден голем проблем во јавните набавки во земјава, односно ниската конкуренција на тендерите. Тоа може да се види од процентот на поништени тендери поради немање ниту една понуда, што е главна причина за поништувањето во последните шест години по ред.

Доминантна причина за поништување на тендерите по години

Година	Причина за поништување на постапките	Удел во вкупно поништените
2009	Не е поднесена ниту една прифатлива понуда	26,5%
2010	Не е поднесена ниту една прифатлива понуда	25,5%
2011	Не е поднесена ниту една прифатлива понуда	27,8%
2012	Не е поднесена ниту една прифатлива или соодветна понуда	31,1%
2013	Не е поднесена ниту една прифатлива или соодветна понуда	32,4%
2014	Не е поднесена ниту една понуда	31,2%
2015	Не е поднесена ниту една понуда	33,6%
2016	Не е поднесена ниту една понуда	35,6%
2017	Не е поднесена ниту една понуда	35,2%
2018	Не е поднесена ниту една понуда	33,0%

Во обид да се влијае врз институциите за намалување на поништувањето на тендерите, се објавува и годишен список на договорни органи со највисоки проценти на поништени тендери. Оваа практика започната во 2009 година беше напуштена во 2011, 2012 и 2013 година, за повторно да продолжи од 2015 година наваму.

Институции со највисок процент на поништување на набавките по години

Година	Институција	Процент на поништувања
2009	ЕЛЕМ	25,5%
2010	Министерство за одбрана	65,2%
2011	Не е објавен податок во Годишниот извештај на БЈН	/
2012	Не е објавен податок во Годишниот извештај на БЈН	/
2013	Не е објавен податок во Годишниот извештај на БЈН	/
2014	Министерство за одбрана	36,6%
2015	Министерство за внатрешни работи	33,7%
2016	Град Скопје	45,1%
2017	Министерство за здравство	73,1%
2018	Министерство за внатрешни работи	48,1%

Периодот откако почна да се применува новиот Закон за јавните набавки до денес, мора да се анализира одделно од најмалку две причини.

Прво, поради тоа што со овој закон се направи обид да се скратат законските основи поради кои еден договорен орган може да го поништи тендерот. Второ, поради тоа што податоците веќе не се споредливи со претходните години бидејќи со новиот закон се споија во една законска основа за поништување двете основи кои претходно беа најчести. Станува збор за поништување поради тоа што „не е поднесена ниту една понуда“ и поништувањето поради тоа што „не е поднесена ниту една прифатлива понуда“. Овие две основи сега се под една и оттука не се знае колку од тендерите се поништени поради тоа што ниту една фирма не поднела понуда на тендерот, а колку се поради тоа што фирмите поднеле понуди но договорниот орган сите ги исклучил од конкуренција.

Овие две основи многу се разликуваат една од друга, иако ефектот на двете е истиот – на крајот не останува ниту една понуда на тендерот и тој мора да се поништи. Сепак, треба да се има предвид дека поништувањето поради тоа што нема ниту една прифатлива понуда може во себе да крие и коруптивни мотиви. Затоа е важно да се знае колку од тендерите се поништени поради оваа основа. Исто така е многу важен и процентот на тендери на коишто немало ниту една понуда кој, пак, често се зема како еден од основните показатели за успешноста на еден систем на јавни набавки.

Основи за поништување на постапката според актуелниот Закон за јавните набавки

Член 114

(1) Договорниот орган може да ја поништи постапката за јавна набавка, за што носи одлука за поништување на постапката ако:

- бројот на кандидати е понизок од минималниот број предвиден за постапките за јавна набавка согласно со овој закон,

- не е поднесена ниту една понуда или ниту една прифатлива понуда,

- настанале непредвидени промени во буџетот на договорниот орган,

- понудувачите понудиле цени и услови за извршување на договорот за јавна набавка кои се понеповолни од реалните на пазарот,

- оцени дека тендерската документација содржи битни пропусти или недостатоци,

- добие инструкции од Бирото да ја поништи постапката во управна контрола или поради технички проблем на ЕСЈН кој не може да се надмине на поинаков начин, или

- поради непредвидени и објективни околности се промениле потребите на договорниот орган.

(2) Во случај на поништување на постапката за јавна набавка врз основа на ставот (1) алинеја 7 на овој член, договорниот орган не смее да спроведе нова постапка за истиот предмет на набавка во период од една година од денот на донесувањето на одлуката за поништување на постапката.

(3) Договорниот орган ги известува сите учесници во постапката за јавна набавка преку ЕСЈН, најдоцна во рок од три дена од денот на поништувањето, во врска со престанокот на обврските на учесниците што произлегуваат од поднесувањето на понудите и за причините за поништување на постапката.

(4) Договорниот орган објавува известување за поништување на дел или на целата постапка за јавна набавка на ЕСЈН во рок од десет дена од денот на поништувањето на постапката.

Заклучок и препораки

Имајќи го предвид постојано високиот процент на поништени постапки за јавни набавки во Северна Македонија, може да се заклучи дека договорните органи често и лесно посегнуваат по оваа законска можност, не секогаш водени од идејата за заштита на јавниот интерес.

Иако е законски дозволено, има бројни примери во праксата на спроведување на јавните набавки во земјава, многу од нив посочени и во извештаите од редовниот мониторинг на јавни набавки на Центарот за граѓански комуникации, од кои се гледа дека постапките се поништени без целосно валидни и објективни причини за тоа.

Поништувањето на тендерите, освен кога нема пристигнато ниту една понуда (за што има примери и дека не секогаш е поради немање интерес на фирмите), треба да биде ретко, како

исклучок, и да се должи на промена на околностите во кои е објавена постапката за јавна набавка или од други, непредвидливи причини.

Поништувањето има големи негативни последици. Прво, значи губење време и пари и кај договорните органи и кај фирмите. Второ, значи неизвесност кај фирмите и неможност за деловно планирање. Трето, за договорните органи значи одложување на набавката и секако, неисполнување на плановите. Четврто, значи можност да се примени нетранспарентната постапка за набавка – преговарање без објавување оглас. Крајно, значи губење на доверба кај фирмите и намалување на и онака ниската конкуренција во јавните набавки.

Оттука, се препорачува искористување на масовните бази на податоци со коишто единствено располага Електронскиот систем за јавни набавки за да се изработи детална и длабинска анализа на поништувањата на тендерите, со откривање на шеми на однесување на договорните органи и креирање препораки за надминување на проблемот.

Можеби е потребно натамошно намалување на законските основи за поништување или, пак, санкционирање на оние договорни органи со високи проценти на поништени тендери.

Секако, потребни се и дополнителни обуки и укажувања на договорните органи за да избегнуваат поништувањата.

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

352.073.53(497.7)(047.31)

ЧЕСТОТО поништување на тендерите како еден од најголемите проблеми во јавните набавки : документ за јавни политики. - Скопје : Центар за граѓански комуникации, 2019. - [9] стр. : илустр. ; 27 см

Фусноти кон текстот

ISBN 978-608-4709-79-4

а) Јавни набавки - Поништување на постапка - Македонија - Истражувања

COBISS.MK-ID 111