2.

МОНИТОРИНГ

НА ЈАВНИТЕ НАБАВКИ НА ЛОКАЛНО НИВО

USAID FROM THE AMERICAN PEOPLE

FOUNDATION OPEN SOCIETY MACEDONIA ФОНДАЦИЈА ОТВОРЕНО ОПШТЕСТВО МАКЕДОНИЈА

Center for Civil Communications Центар за граѓански комуникации

ИЗВЕШТАЈ БР. 2

МОНИТОРИНГ НА ЈАВНИТЕ НАБАВКИ НА ЛОКАЛНО НИВО

јуни 2013 година

ИЗДАВАЧ:
Центар за граѓански комуникации

ЛЕКТУРА:
Татјана Б. Ефтимоска

ЛИКОВНО-ГРАФИЧКО ОБЛИКУВАЊЕ:
Бригада дизајн

ПЕЧАТИ:
Пропоинт

ТИРАЖ:
200 примероци

Бесплатен/некомерцијален тираж

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

352.073.53:005.584.1(497.7)"2012/13"(047)

МОНИТОРИНГ на јавните набавки на локално ниво : извештај бр. 2. - Скопје : Центар за граѓански комуникации, 2013. - 46, 46 стр. ; 17х20 см

Насл. стр. на припечатениот текст: Monitoring public procurement at local level : report No. 2. - Обата текста меѓусебно печатени во спротивни насоки. - Текст на мак. и англ. јазик

ISBN 978-608-4709-11-4

а) Локална самоуправа - Јавни набавки - Мониторинг - Македонија - 2012-2013 - Извештаи
COBISS.MK-ID 94473994

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**

Основните принципи во јавните набавки загубени во формалноста **9**

Непознавање и недоречености во Законот за јавните набавки **12**

Нетранспарентноста на институциите – проблем што трае **17**

Тежок влез на пазарот на јавните набавки за малите и за новите фирми **21**

Е-аукции само во половина од тендерите **24**

Поништена и никогаш не набавена **28**

Неприсуство на јавните отворања – нов тренд во јавните набавки **30**

Општините трошеле од 2 до 400 евра по жител за јавни набавки **32**

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 октомври 2012 година до 31 март 2013 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 чиишто 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

Одредени пропусти, забелешки или нелогичности во спроведувањето на јавните набавки се регистрирани во доминантен дел од мониторираните постапки на локално ниво. Во добар дел од мониторираните постапки има и по неколку забелешки, а не е мал бројот и на оние постапки каде регистрираните пропусти доведуваат до апсурдни ситуации. Сево ова ја отвора дилемата дали јавните набавки се спроведуваат само за да се запази формата без да се води сметка за остварување на основните принципи на јавните набавки: конкуренција меѓу фирмите, нивни еднаков третман недискриминација, транспарентност и интегритет и реално и ефикасно искористување на средствата во јавните набавки. Поради сево ова уште еднаш се наметнува потребата од воведување на контролни механизми кои би ги спречиле злоупотребите и прекршувањата во сите фази од јавните набавки.

Во одредени случаи, мониторингот на јавните набавки на локално ниво, покажува прекршувања на Законот за јавните набавки за кои постои дилема дали се свесни или, пак, сосема случајни, поради недоволно познавање на Законот. Од друга страна, пак, и самиот Закон има одредени недоречености кои им создаваат забуна на оние што го применуваат, поради што се јавуваат и различни толкувања во практиката. Како и да е, да постои одредена контрола и фирмите повеќе да се охрабруваат да поднесуваат жалби – ваквите појави можеби ќе се сведат на многу ретки и во навистина исклучителни ситуации.

Било да станува збор за неспроведување на одредба од Законот за јавните набавки која се однесува на одредена транспарентност и отчетност на институциите или, пак, за недоставување на побарани информации согласно со Законот за слободен пристап до информации од јавен карактер, бројни се случаите на нетранспарентност на институциите за трошењето на јавните пари.

Во повеќе од половина од мониторираните постапки за јавни набавки на локално ниво се бара од фирмите да исполнуваат одредени поспецифични услови за да можат воопшто да учествуваат на тендерите. Со тие услови, пред сè, се ограничува учеството на

малите и на новоосnованите фирми на пазарот на јавни набавки. Во најголем број од овие случаи е тешко да се увиди целисходноста на поставувањето на вакви услови, односно не може да се најде логичка или економска поврзаност меѓу поставениот услов и предметот на набавката. Оттука е потребна натамошна едукација на луѓето што ги спроведуваат набавките и воведување на механизам за контрола на набавките и укажување на договорните органи кога поставуваат несоодветни или нереални услови и барања од фирмите.

Иако законски задолжително, е-аукција се одржала само во 53% од мониторираните постапки за јавни набавки. Доминантна причина за неодржување на е-аукцијата е тоа што имало само еден или ниту еден понудувач. Ова било причина за неодржување на е-аукција во 84% од случаите. Дополнителен проблем се причините што доведуваат до таквата мала конкуренција. Процентот на мониторирани постапки во кои не се одржала е-аукција (47%) е намален во однос на претходното полугодие (54%). Понекогаш, во текот на е-аукцијата доаѓа до толкаво намалување на цените што се отвора дилемата дали ќе страда квалитетот или, пак, набавката нема да се реализира онака како што е предвидена.

Поништувањето на постапките за јавни набавки на локално ниво се задржува на 15%, исто како и во претходното полугодие. Една третина од поништените постапки од мониторираниот примерок на локално ниво се поништени поради тоа што не била поднесена ниту една понуда. Анализата на поништените постапки, сепак, открива еден чест феномен во оваа смисла – постапката за набавка на одредена стока, услуга или работа да е поништена и истата да не се повтори, ниту пак потребните производи да се набават преку склучување директна спогодба.

Низ мониторингот на јавните набавки на локално ниво се забележува значително намалување на присуството на претставници на понудувачите на јавните отворања на понудите. Во последниот мониториран примерок, на јавно отворање на понудите не дошле повеќе од половина од понудувачите.

Огромни се разликите од општина до општина, не само на вкупниот износ на пари што се трошат преку јавните набавки, туку и според потрошените пари за јавни набавки по жител. Општината со најголеми јавни набавки потрошила 443 пати повеќе пари за оваа намена од општина со најмали набавки. Износот на јавни набавки по жител се движи од 2 до 412 евра, со просечен износ од 73 евра.

ОСНОВНИТЕ ПРИНЦИПИ ВО ЈАВНИТЕ НАБАВКИ
ЗАГУБЕНИ ВО ФОРМАЛНОСТА

Одредени пропусти, забелешки или нелогичности во спроведувањето на јавните набавки се регистрирани во доминантен дел од мониторираните постапки на локално ниво. Во добар дел од мониторираните постапки има и по неколку забелешки, а не е мал бројот и на оние постапки каде регистрираните пропусти доведуваат до апсурдни ситуации. Сево ова ја отвора дилемата дали јавните набавки се спроведуваат само за да се запази формата без да се води сметка за остварување на основните принципи на јавните набавки: конкуренција меѓу фирмите, нивни еднаков третман недискриминација, транспарентност и интегритет и реално и ефикасно искористување на средствата во јавните набавки. Следните примери илустрираат само дел од слабостите евидентирани низ мониторингот на јавните набавки. Овие и другите регистрирани пропусти само уште еднаш ја наметнуваат потребата од воведување на контролни механизми кои би ги спречиле злоупотребите и прекршувањата во сите фази од јавните набавки.

ЕДНА НАБАВКА – МНОГУ ДИЛЕМИ

Во една набавка на материјали за новогодишно украсување, вредна 4.267 евра, спроведена според постапката со прибирање понуди од фирмите се бара да ги исполнат следниве услови за да можат воопшто да учествуваат на тендерот: позитивно работење во последните две години од работењето; образовни и професионални квалификации на вработените задолжени за извршување на конкретниот договор за јавна набавка (со приложување м1/м2 обрасци); изјава за навремена испорака на стоките и работите и доказ за сопственост на специјално возило (корпа) или доказ за достапност на истото. Имајќи предвид дека набавката се случува во декември и општината имала ограничен временски рок да ја спроведе, може да се претпостави дека со поставувањето на овие услови општината сакала да биде сигурна дека новогодишното украсување ќе се направи навреме. Но, ако ова може да се претпостави за условот – да се достави изјава за навремена испорака на стоките и за поседување или достапност на возилото за таа намена, никако не може да се најде оправданост за барањето за позитивно работење во последните две години и за образовни и професионални квалификации за вработените во фирмата што ќе ги поставува украсите. На крајот, на огласот се јавила само една фирма со која е склучен договорот, а поради немањето услови не се одржала ни електронска аукција. На овој начин, целата процедура е забрзана и договорот е склучен на 18 декември, токму навреме за да може да се украси градот. Ова отвора и низа други прашања и дилеми. Од каде знаела фирмата-понудувач дека ќе победи на тендерот па да ги има на залиха материјалите за украсување и веднаш да може да ги постави по потпишување на договорот? Што ќе се случело ако имало повеќе понудувачи и ако требало да се одржи е-аукција, што ќе барало повеќе време и од што ќе постоело ризик набавката да треба да се реализира по Нова година? Што ќе се случело ако некој од понудувачите поднел жалба што ќе ја пролонгирало целата постапка и нема да можело украсувањето да се случи дури ни во јануари?

Дополнителен проблем тоа што станува збор набавка која спаѓа во редот на оние малите (до 5.000 евра) за кои законот пропишува дека освен образец за регистрирана дејност не смеат да се бараат никакви други услови што треба да ги исполнуваат фирмите за учество во постапките за јавни набавки.

РОК НА ИЗВЕДБА 2 ДЕНА И РОК НА ИСПЛАТА – 3 ГОДИНИ!

Во набавка за изградба на тротоари, критериум за доделување на договорот бил економски најповолна понуда со следниве елементи: цена 60 бодови, рок на исплата 20 бодови и рок на изведба 20 бодови. На огласот за прибирање понуди се јавиле три фирми. Се одржала и е-аукција на ниту една од фирмите не ја намалила својата почетна цена. На крајот, за најповолна е избрана понудата со максимални бодови. Апсурдот е во тоа што таа фирма понудила рок на изведба на работите од само 2 дена и рок за исплата од фантастични 3 години! Во вакви ситуации, кои не се ретки, се поставуваат неколку прашања. Дали навистина фирмата ќе ја заврши

градежната работа само за два дена? Од другите фирми-понудувачи, една исто така понудила рок на изведба од два дена, додека третата понудила рок од три дена. Ако избраната фирма не ја заврши работата за два дена, тогаш се доведуваат во прашање изборот и бодовите (максимални 20) што ги добила за овој елемент. Која е економската логика фирмата да го финансира, односно практично да го кредитира бескаматно договорниот орган цели 3 години? Другите два понудувачи понудиле рок на исплата од 100, односно 550 денови. Како и дали воопшто договорните органи ги земаат предвид при планирањето на буџетите вакви обврски за многу однапред набавени работи? Во случајов, договорниот орган треба да го предвиди плаќањето за изградбата на овие тротоари дури во буџетот за 2016 година! И, дали може да се случи плаќањето да биде извршено порано од три години? Ако тоа се случи, тогаш повторно ќе се доведат во прашање бодовите доделени на овој понудувач за елементот рок на исплата, а со тоа и целиот избор на најповолна понуда.

ОДЛУКА ЗА ПОНИШТУВАЊЕ – ТРИ МЕСЕЦИ ПО ОДРЖАНАТА Е-АУКЦИЈА

Низа апсурдности се забележани и во набавката на една општина за превоз на ученици во средните училишта. Прво, иако станува збор за превоз на учениците во учебната 2012/2013 година, што би значело превоз на учениците од септември 2012 натаму, огласот е објавен дури на 25 декември 2012 година. Второ, е-аукцијата за набавката се одржува дури кон средината на март 2013 година, односно 30 дена по отворањето на понудите. Трето, одлуката за избор, во овој случај за поништување на постапката е донесена дури три месеци по одржувањето на е-аукцијата, односно во јуни 2013 година! Се отвораат низа дилеми во врска со ваквиот тек и самиот исход на оваа постапка за јавна набавка. Зошто на договорниот орган му требало толку време меѓу одделните фази, особено зошто му требале речиси три месеци по одржувањето на е-аукцијата за да донесе одлука за поништување на постапката? Имајќи ја предвид причината за поништување – дека понудените цени и услови биле понеповолни од реалните на пазарот – се јавува дилемата: која и како ги утврдува реалните цени и услови на пазарот. Натаму, каква е овде улогата на проценетата вредност. Би било логички да се претпостави дека токму проценетата вредност е таа што договорниот орган ја утврдува прецизно, а имајќи ги предвид претходните набавки на истиот предмет, состојбите и движењата на пазарот. Оттука, би било најважно дали понудените цени се во рамките на проценетата вредност и евентуалното поништување да се случи ако има отстапување во оваа смисла.

Инаку, што се однесува до ова набавка, таа и претходно била објавена и поништена и во меѓувреме е склучена директна спогодба со еден превозник.

НЕПОЗНАВАЊЕ И НЕДОРЕЧЕНОСТИ ВО ЗАКОНОТ ЗА ЈАВНИ НАБАВКИ

Во одредени случаи, мониторингот на јавните набавки на локално ниво, покажува прекршувања на Законот за јавните набавки за кои постои дилема дали се свесни или, пак, сосема случајни, поради недоволно познавање на Законот. Од друга страна, пак, и самиот Закон има одредени недоречености кои им создаваат забуна на оние што го применуваат, поради што се јавуваат и различни толкувања во практиката. Како и да е, да постои одредена контрола и фирмите повеќе да се охрабруваат да поднесуваат жалби – ваквите појави можеби ќе се сведат на многу ретки и во навистина исклучителни ситуации.

За подобро да се разберат ваквите прекршувања, ќе наведеме неколку примери.

Во една постапка за јавна набавка на студија за централно греење, иако постапката не е завршена, објавен е нов оглас за истата набавка. Како дошло до ова? Имено, договорниот орган, 22 дена по прибирањето на понудите од првиот оглас решил да ја поништи постапката, но не донел одлука за поништување (или најмалку таа не е никаде објавена), туку наместо тоа, на ЕСЈН во делот „е-Набавки“, пододдел „Најнови одлуки“ само објавил дека е донесена одлука за поништување на постапката. Потоа, односно по 10 дена, објавува нов

оглас за истата набавка, иако до ден денешен на ЕСЈН првата набавка сè уште стои само како објавен и беа каков и да е исход.

Во друга набавка за изградба на објект, договорниот орган исто така донел одлука за поништување на постапката, но овој пат, освен во „Најнови одлуки“ (дел наменет пред сè за објавување на најнови одлуки од е-аукција), одлуката е објавена и во делот за „Поништување на постапки“. Договорниот орган навел дека причина за поништување на постапката е тоа што „бројот на кандидати е понизок од минималниот број предвиден за постапките за доделување на договор за јавна набавка согласно со ЗЈН“. И токму овде е проблемот во недоследната примена на Законот бидејќи оваа основа за поништување на постапките не е предвидена во случај на отворена постапка, каква што била конкретната постапка и за која нема законски предвиден минимален број на кандидати. Оваа можност за поништување се однесува на првите фази од ограничената постапка и од конкурентниот дијалог, како и на постапката за преговарање со претходно објавување на оглас и на рамковната спогодба.

Во трет случај, за набавка на прехранбени производи, пијалаци, средства за хигиена, канцелариски материјали и ситен инвентар, постапката е поништена поради тоа што „се поднесени прифатливи понуди кои не можат да се споредат поради различниот пристап во техничките или финансиските понуди“. Станува збор за делива набавка од четири дела на која се јавиле четири понудувачи и тоа: двајца со понуди само за по еден дел, еден понудувач со понуда за два дела и еден понудувач со понуда за три дела од набавката. Од увидот во поднесените понуди не може да се сфати дека тие не се споредливи од која и да е причина, со што се доведува до прашање вистинскиот избор на законска основа за поништување на постапката од страна на договорниот орган.

Исто така, имајќи предвид дека договорниот орган по поништувањето на оваа постапка веднаш распишал нова, со идентична тендерска документација и техничка спецификација, се поставува прашањето што презел во меѓувреме за да се осигура дека оваа следна набавка ќе му успее, односно дека овој пат фирмите ќе понудат споредливи понуди. Ова уште повеќе ако се има предвид дека станува збор за многу мала општина, со ограничен број на понудувачи и со голема веројатност истите фирми да се јават и на оваа повторена постапка.

Во вакви ситуации се препорачува на договорните органи за оние набавка за кои сметаат дека им се поважни, да одржуваат консултативни состаноци со бизнис заедницата на кои ќе ги појаснат своите потреби и ќе одговорат на евентуалните прашања – сè во насока на успешно спроведување на постапките и намалување на поништувањата и на евентуалните недоразбирања.

Следен пример е за набавка на огревно дрво и пелети во една општина. Станува збор за отворена постапка во која има два дела, едниот за огревно дрво и другиот за пелети. Бидејќи за делот за пелети немало ниедна понуда, тој дел е поништен, а избор е направен само на понудувач за делот за огревни дрва. Иако во овој дел набавката не е делива и се бара вкупна количина на дрва, сепак, по извршениот избор на најповолната понуда, со избраниот понудувач се склучени седум одделни договори за јавни набавки, по еден за делот од дрвата кој е наменет за секоја од седумте институции

за кои се врши набавката. Во вакви случаи, кога се врши набавка за повеќе институции како што во случајов една општина набавила дрва за себе и за потребата на други шест училишта, ако набавката не е делива и се бара само една збирна количина на дрва, вообичаено е да се склучи договор меѓу набавувачот, во случајов општината и понудувачот, а потоа општината да си склучи одделни договори со секоја од институциите за кои набавува за регулирање на односите. Во случајов се чини е неправилно општината да склучи седум идентични договори со истиот понудувач, но на различни суми и количини, иако набавката не била делива.

Кога станува збор за недоречености во законот, во практиката е нотирана и следнава ситуација. Во набавка за изработка на стратегија за локален економски развој, понуди доставиле два понудувачи. По извршеното рангирање и по спроведената е-аукција, за најповолен бил избран понудувачот кој понудил пониска цена која била единствен критериум за избор. Сепак, по ова, согласно законот, договорот е склучен со другата, односно со второ рангираната фирма, бидејќи прво рангираната не ја доставила целосно документацијата за докажување на личната способност. Недореченоста овде се однесува на тоа што за ваквото однесување на економските оператори не е предвидено изрекување на негативна референца, односно забрана за учество во јавните набавки, иако ова дејство е слично на оние за кои е предвидено изрекување негативна референца (повлекување на понудата пред истекот на важноста, неприфаќање на исправка на аритметички грешки, непотпишување на договорот за јавна набавка и необезбедување на гаранција за квалитетно извршување ако е предвидена во тендерската документација). Нормално, ова се однесува само на постапките со барање за прибирање на понуди, каде фирмите својата лична способност ја потврдуваат со поднесување на изјава, а дури потоа, само прво рангираниот треба да ги достави потребните документи.

Овде логички се поставува прашањето: зошто е спорно ако фирмата одбие да го потпише договорот (фаза што следни веднаш по доставувањето на документите), а не е спорно ако фирмата воопшто не ги достави документите, кога на крајот и двете дејства предизвикуваат исти последици? Инаку, истакнувањето на оваа законска недореченост не значи и настојување за проширување на ситуациите во кои може на фирмите да им се забрани учество во јавните набавки, туку само обид да се истакне еден отворен простор во законот кој фирмите можат да го искористат за да избегнат негативна референца која инаку би им се изрекла ако не сакаат да го потпишат договорот или ако, претходно, сакаат да ја повлечат понудата.

Еден закон – различна примена

Следењето на примената на Законот за јавните набавки преку мониторингот на јавните набавки открива и одредени недоречености во законот кои во практиката создаваат конфузија и претставуваат основа за различна примена.

Една од тие недоречености е во случаите кога на тендерите се јавува само еден понудувач, чија понуда е прифатлива, но нема можност за одржување на е-аукција, а договорниот орган сепак сака понудувачот да ја намали цената во понудата. Оваа ситуација, како таква, не е меѓу оние за кои Законот дозволува да се поништи постапката, за потоа да се премине на постапка со преговарање без објавување оглас во која може да се преговара околу намалување на цената. Од друга страна, законот предвидува во ситуацијата кога има еден понудувач и не може да се закаже електронска аукција да може да се спроведе постапка со преговарање без објавување оглас. Значи, од една страна нема основа за поништување на постапката, а од друга страна има основа за преговарање. Поради ваквата недореченост, во практиката се среќаваат две решенија. Едни договорни органи, најпрво ја поништуваат постапката поради некоја друга основа, а потоа, повикувајќи се на членот кој дозволува преговарање ако не можело да се закаже е-аукција, преминуваат во постапка со преговарање. Друг договорни органи, пак, не ја поништуваат првобитната постапка, туку донесуваат решение за избор на најповолна понуда и за преговарање со истиот понудувач заради намалување на цената.

И двете примени на Законот имаат свои проблеми. Во првиот случај – се поништува постапката според една основа, а се преминува во преговарање според друга основа. Во вториот случај, пак, проблемот е што не се поништува една започната постапка, а се почнува сосема нова постапка, односно двете постапки добиваат третман како две фази во една иста постапка, нешто што Законот не го предвидува.

Друг проблем е што ваквата ситуација – поради немање доволна конкуренција да се јавува само еден понудувач, продуцира и серија други негативни последици. Расте бројот на поништени постапки, се намалува процентот на постапки во кои не се одржува е-аукција и расте склучувањето на договорите по пат на преговарање.

Оттука, повеќе од потребно е да се допрецизира Законот за јавните набавки во оваа ситуација за да не се остава на договорните органи секој да го применува онака како што го разбира.

НЕТРАНСПАРЕТНОСТА НА ИНСТИТУТИЦИТЕ
ПРОБЛЕМ ШТО ТРАЕ

Било да станува збор за неспроведување на одредба од Законот за јавните набавки која се однесува на одредена транспарентност и отчетност на институциите или, пак, за недоставување на побарани информации согласно со Законот за слободен пристап до информации од јавен карактер, бројни се случаите на нетранспарентност на институциите за трошењето на јавните пари.

Транспарентноста и отчетноста на институциите, кога станува збор за јавните набавки, главно се наметнати со одредени законски одредби во самиот Закон за јавните набавки. Сепак, во добар дел од случаите, одлуката за одредена транспарентност е оставено да ја донесат самите институции врз доброволна основа, зависно од нивната желба да ги применуваат принципите на доброто владеење. Во овие, но и во други ситуации, кога институциите не објавуваат информации, тие се бараат врз основа на Законот за слободен пристап до информации од јавен карактер, без никаква гаранција дека истите и ќе се добијат.

Примери за непочитување на законите и на добрите практики во оваа смисла има многу. Во ова анализирано шестмесечие (октомври 2012 – март 2013), намален е процентот на институции на локално ниво кои ги објавиле тендерските документации за јавните набавки на ЕСЈН правејќи ги така целосно и бесплатно достапни на сите заинтересирани субјекти. Станува збор за практика која не е законска обврска, туку можност. Така, тендерската документација на ЕСЈН е објавена во 47% од мониторираниот примерок, додека во останатите,

повеќе од половина случаи (53%), документацијата не е достапна на ЕСЈН. Тоа значи дека во овие случаи, документацијата се добива или во хартиена форма или во електронска форма, но на барање на заинтересираните фирми и други субјекти, за што во немал број случаи треба да се плати одредена сума. Кога станува збор за плаќањето, иако во Законот децидно се вели дека за документацијата може да се наплати само за трошоците за умножување и доставување на истата. Онаму каде што наплаќала, просечната цена за подигање на тендерската документација изнесувала 1140 денари, што секако дека е далеку над сумата на трошоците за умножување и доставување. Во претходното шестмесечие, процентот на мониторирани тендери во кои тендерската документација била објавена на ЕСЈН изнесуваше 55% што во однос на процентот за сегашниот период (47%) значи влошување за 8 проценти поени. Исто така е зголемен и просечниот износ што се бара за добивање на тендерската документација од 820 денари во претходното полугодие на 1140 во сегашното.

Кога станува збор за другите аспекти на транспарентноста, особено треба да се истакне непочитувањето на Законот за слободен пристап до информации од јавен карактер од страна на институциите од кои беа побарани информации во врска со јавните набавки, а кои се потребни за да се изврши целосен и квалитетен мониторинг на трошењето на јавните пари. Ова беше случај во 10% од мониторираните постапки каде институциите го игнорираа барањето за информации. Треба да се напомне дека во ниту еден од овие случаи, институциите, односно лицата задолжени за доставување на информациите не одбија да ги достават информациите, туку со изнаоѓање на различни изговори го одолговлекуваа доставувањето и на крајот не ги доставија бараните информации. Иако целта на овој мониторинг не е да се истакнуваат имиња на институции и фирми, туку преку следење на случаен избор на конкретни набавки да се укаже на слабостите во спроведувањето на јавните набавки и во примената на Законот за јавните набавки, сепак во овој случај се наметнува како потребно да се истакнат оние институции кои не ги доставија бараните информации. Станува збор за следниве институции: Општина Врапчиште, ЈПКД Комуналец – Струмица, ЈОУДГ детска радост – Струмица и ЈОУДГ Детска радост – Гостивар.

Имаше и случаи кога бараните информации беа доставени со огромно задоцнување и со неколкукратно надминување на законски предвидениот рок за доставување на информациите, а дури по долго инсистирање и комуницирање со институциите – иматели на тие информации. Така, на пример, една институција ја достави тендерската документација во рок од 108 дена, наместо 30 дена колку што предвидува законот.

Во други 15% од мониторираните постапки, договорните органи по разни основи не ги испочитувале одредбите од Законот за јавните набавки кои се однесуваат на одредени рокови до кога мора да се објават на ЕСЈН одредени податоци за спроведените постапки.

Во неколку случаи институциите не објавиле или објавиле со задоцнување (од два до пет месеци) евиденција со податоци за склучените договори со постапка со барање за прибирање понуди, а што е единствен начин да се дознае кога, со кого, за што и на која вредност е склучен договор за јавна набавка со вредност до 20.000 евра за стоки и услуги, односно до 50.000 евра за работи. Овие евиденции се објавуваат двапати годишно и тоа до крајот на јануари за склучените договори во последните шест

месеци од претходната година и до крајот на јули за склучените договори во првите шест месеци од годината. Постои општина чија што набавка се следеше како дел од мониторираниот примерок која цели две години воопшто не објавила ваква евиденција на ЕСЈН!

Во други случаи, станува збор за големи задоцнувања при објавувањето на ЕСЈН на известувањата за склучен договор за јавна набавка (доцнење и по пет месеци, додека законскиот рок е еден месец).

Транспарентноста и отчетноста на државните институции особено во делот на трошењето на јавните пари е еден од предусловите и главните принципи на доброто владеење. Оттука и потребата од натамошно залагање за подобрување на ова поле. Притоа, не станува збор за т.н. активна транспарентност, односно доброволно објавување на ваквите информации од страна на институциите, туку исто така и за т.н. законска транспарентност и отчетност, односно кога институциите се обврзани со закон да ги објавуваат таквите информации. Транспарентноста и отчетноста треба да бидат задолжителни теми при сите обуки за јавни набавки на претставниците на договорните органи. Натаму, за оние информации за чие објавување не постои децидна законска обврска, туку е оставено на слободна проценка и волја на институциите, да се размисли за нивно претворање во законска обврска. На крајот, да се размисли и за воведување на казнени одредби за прекршување на одредбите поврзани со транспарентност и отчетност при трошењето на парите преку јавните набавки како многу важни принципи во доброто управување со јавните пари.

Објавувањето на тендерските документации на ЕСЈН им користи на сите

Иако во рамките на поширокиот проект за мониторинг на јавните набавки досега се многупати истакнати, се чини дека е потребно уште еднаш да се потенцираат предностите и оттука и потребата од објавување на тендерските документации на ЕСЈН:

- **Сите заинтересирани фирми можат веднаш и бесплатно да видат што и под кои услови е предмет на набавка и да одлучат дали ќе поднесат понуда;**

- **На фирмите им се остава повеќе време за подготовка на понудата бидејќи не трошат време за да ја бараат или да одат и да ја подигаат тендерската документација од институцијата која ја објавува;**
- **За фирмите нема никаков дополнителен трошок за добивање на документацијата бидејќи истата бесплатно можат да ја симнат од ЕСЈН, нормално со претходна годишна регистрација за што се плаќа фиксен годишен надомест;**
- **Имајќи увид во тоа што, во колкав обем и под кои услови се набавува, сите други заинтересирани фирми можат да направат истражување на пазарот на јавни набавки пред да донесат одлука да се вклучат во него;**
- **Со објавување на тендерските документации на ЕСЈН, договорните органи имаат можност да ги скратат роковите за прибирање понуди во отворена и во ограничена постапка што може да е значајно за нив во услови на набавка на стандардизирани производи кога не е потребно долго време за подготовка на понудите;**
- **Со правење на тендерската документација достапна до поширок круг на фирми, расте и веројатноста за добивање на повеќе понуди, а таквата зголемена конкуренција нуди и можност за добивање на поквалитетни понуди и за постигнување на пониски цени во јавните набавки;**
- **Објавувањето на тендерските на ЕСЈН зборуваат за транспарентноста на институциите и овозможуваат и на други заинтересирани субјекти – поединци и организации (невладини, научни и сл.) да го следат трошењето на јавните пари преку набавките.**

ТЕЖОК ВЛЕЗ НА ПАЗАРОТ НА ЈАВНИТЕ НАБАВКИ
ЗА МАЛИТЕ И ЗА НОВИТЕ ФИРМИ

Во повеќе од половина од мониторираните постапки за јавни набавки на локално ниво се бара од фирмите да исполнуваат одредени поспецифични услови за да можат воопшто да учествуваат на тендерите. Со тие услови, пред сè, се ограничува учеството на малите и на новоосновааните фирми на пазарот на јавни набавки. Во најголем број од овие случаи е тешко да се увиди целисходноста на поставувањето на вакви услови, односно не може да се најде логичка или економска поврзаност меѓу поставениот услов и предметот на набавката. Оттука е потребна натамошна едукација на луѓето што ги спроведуваат набавките и воведување на механизам за контрола на набавките и укажување на договорните органи кога поставуваат несоодветни или нереални услови и барања од фирмите.

Дури во 40% од мониторираните отворени постапки и постапки за прибирање понуди, државните институции поставиле услов – фирмата понудувач да мора да има претходно искуство од две до три години. На овој начин, пазарот на јавни набавки останува недостапен за новоосновааните фирми кои работат помалку од две, односно од три години. Анализата на јавните набавки во кои од фирмите се бара исполнување на ваков услов за да можат да учествуваат на тендерите не остава простор за убедување во целисходноста на поставувањето на овој услов. На пример, меѓу другите, ваков услов е поставен во тендери за набавка на огревно дрво, материјали за браварски работи, материјали за новогодишно украсување и услуги за фотокопирање. Ниту една од наведените стоки и услуги не се од таков карактер за фирмата која

ќе се избере како снабдувач на истите да мора да има претходно две или три годишно искуство. А барем во сите овие наведени примери (бидејќи има уште многу) станува збор за такви дејности во кои генерално се смета дека е лесно да се основа нова фирма и да се влезе на пазарот.

Ако на ова се придодаде и еден од честите услови (поставен во 21% од тендерите) – фирмите да имаат одреден износ на годишен промет, најчесто многупати поголем од вредноста на набавката, пазарот за јавни набавки, покрај за новоформирани, останува затворен и за помалите фирми. Овде е важно да се истакне дека условот – фирмата да остварила одреден износ на вкупен приход, најчесто се надополнува и со уште еден услов – тој приход да бил остварен последователно во одреден број минати години (најчесто три). Ова дури и за тендери од помала вредност, со навидум вообичаен предмет на набавка и од области за кои е познато дека на пазарот има поголема конкуренција.

Освен овие најчести услови, државните институции неретко поставуваат и низа други услови од сличен карактер кои го ограничуваат учеството на тендерите главно на помалите, поновите и финансиски понемоќните фирми. Со тоа се доведува во прашање и остварувањето на улогата што државата ја има во стимулирање на малите и микропретпријатијата, а кои се доминантни во економијата и со кои е поврзан и локалниот економски развој во земјата. Меѓу тие други услови се: барањето од фирмите да докажат дека оствариле позитивен финансиски резултат, последователно во неколку години наназад; барање за поседување одредена (најчесто точно специфицирана) опрема; барањето за одреден број на вработени, често со точно наведување на потребната стручност и квалификации и сл.

Во голем број од случаите, ваквите услови се поставуваат по автоматизам, не водејќи никаква сметка дали тие се реални и соодветни за набавката, било од аспект на видот на набавка, на предметот на набавката или на износот на набавката.

Поради сево ова се наметнува потребата од воведување на инструменти или механизми за контрола на договорните органи од аспект на поставување на услови за набавките и за укажување во насока на корекција кога ќе се забележат вакви услови. Во оваа насока треба да биде и натамошната едукација на претставниците на договорните органи кои ги спроведуваат јавните набавки. На овој начин ќе се избегне поставувањето на нереални и несоодветни услови што ја ограничуваат конкуренцијата поради незнаење, желба за преголема заштита или автоматизам.

Еден куп услови дури и за дрва за Бадник

Тешко е да се најде економска логика во условите поставени од една општина за набавка на дрва за Бадникови огнови. Од фирмите-понудувачи се бара да работат најмалку 2 години, да поседуваат и располагаат со најмалку 3 камиони за транспорт, да достават минимум 3 потврди или договори за претходни испораки, да достават детална листа на главни испораки поврзани со предметот на набавка и да достават изјава за лицата што планираат да ги ангажираат за извршување на договорот и згора на сѐ и банкарска гаранција за извршување на договорот од 5% од вредноста на понудата. Ако вакви услови се поставуваат за набавка на дрва за Бадник, тогаш какви ли услови би можело да се очекуваат за набавка на посложени предмети на набавка. А оглас за набавка на дрва за огрев за потребите на една општина за Бадниковите огнови се чини дека е токму набавка на која помалите или новооснованите фирми од оваа дејност би требало да ја гледаат својата шанса.

Е-АУКЦИИ
САМО ВО ПОЛОВИНА ОД ТЕНДЕРИТЕ

Иако законски задолжително, е-аукција се одржала само во 53% од мониторираните постапки за јавни набавки. Доминантна причина за неодржување на е-аукцијата е тоа што имало само еден или ниту еден понудувач. Ова било причина за неодржување на е-аукција во 84% од случаите. Дополнителен проблем се причините што доведуваат до таквата мала конкуренција. Процентот на мониторирани постапки во кои не се одржала е-аукција (47%) е намален во однос на претходното полугодие (54%). Понекогаш, во текот на е-аукцијата доаѓа до толкаво намалување на цените што се отвора дилемата дали ќе страда квалитетот или, пак, набавката нема да се реализира онака како што е предвидена.

Неодржување на законски предвидената е-аукција како крајна фаза од постапките за јавни набавки (отворена, ограничена, прибирање понуди и преговарање со објавување на оглас) останува да претставува проблем при спроведувањето на јавните набавки на локално ниво. Иако процентот на неодржани е-аукции е намален во однос на претходното полугодие, сепак останува многу висок. Е-аукција не се одржала, иако била предвидена, во 47% од мониторираните постапки на локално ниво. Овој процент на неодржани е-аукции во минатото полугодие изнесуваше 54%.

Главна причина за неодржување на е-аукцијата е малата конкуренција, односно ситуациите кога на огласите за јавни набавки понуда поднесол само еден (79%) или ниту еден понудувач (5%), или имало повеќе понуди, но до фазата на одржување на е-аукција останала само една за која комисијата за јавни набавки сметала дека е прифатлива (16%).

Се смета дека неодржувањето на е-аукцијата од горенаведените причини е само последица на недоволната конкуренција во јавните набавки. Имено, просечниот број на понудувачи во мониторираните постапки на локално ниво изнесувал 2, што е на самата минимална граница за обезбедување на некаква конкуренција. Високо поставените критериуми за учество на фирмите на јавните набавки се главна причина за малиот број на фирми што се јавуваат на тендерите.

Има многу примери за такви, високи или нереални, критериуми што се поставуваат за фирмите за учество на тендерите. Исто така и за елементите за избор за понудата, во случајот кога критериум е економски најповолна понуда, каде покрај цената се бодуваат и други елементи. Така, во набавка за изградба на тротоари во една општина, зачудува зошто се доделуваат 20 бодови за рокот на изведба на тротоарите – кога тој што набавува може да го стави рокот во кој сака да му биде изведена работата како услов во самата тендерска документација. На тој начин ќе се избегнат ситуации понудувачите да нудат сомнителни рокови, како во случајот со тротоарите, од само два дена.

Има и ситуации кога договорните органи бараат од понудувачите да достават референтни листи на испораки што ги имале претходно од истиот предмет на набавка. Имајќи предвид дека таквите листи не се бодуваат (критериум е најниската цена), останува нејасно што ќе прави со тие листи договорниот орган. Што ако еден понудувач достави листа со една испорака, а друг понудувач со десет испораки?

Како што многупати досега низ мониторингот на јавните набавки е укажувано – и овој пат има бројни примери кога договорните органи бараат од понудувачите да имаат остварено одреден годишен приход во последните три години, како услов за учество на тендерот. Во една набавка на фасадерски и молеро-фарбарски работи од понудувачите се бара да имале годишен приход од најмалку 1.000.000 денари (16.260 евра) за секоја од последните три години. Имајќи предвид дека станува збор за набавка вредна само 167.560 денари (2.725 евра), произлегува дека бараниот годишен промет како услов за учество на огласот е 6 пати поголем од вредноста на набавката. Во друга набавка на возило за отпад бараниот годишен промет е 4,5 пати поголем од вредноста на набавката, исто како и во случајот за набавка на горива за огрев. Сепак, треба да се напомне дека кога станува збор за условот за понудувачите да мораат да имаат одреден износ на годишен промет, во постапките за јавни набавки на локално ниво, се забележува одредено подобрување во однос на претходното полугодие кога имаше дури и случај во кој бараната сума на годишен промет беше за 115 пати поголема од вредноста на набавката.

Во јавна набавка за превоз на ученици каде критериум за избор бил економски најповолна понуда, 90 бода се доделува на елементот најниска цена и 10 бода на елементот квалитет. Договорниот орган го дал следново објаснување за начинот на кој ќе го евалуира квалитетот: „Економскиот оператор треба да достави спецификација со листа на возила: посебен автобус за превоз на ученици (минибус) или комби-возило за превоз на ученици, кои ги исполнуваат стандардите за превоз на ученици“. Иако е многупати нотиран, проблемот со ваквите случаи се уште постои во јавните набавки. Прво, наведените услови што треба да ги исполнува економскиот оператор никако не смеат да бидат дел од елементот квалитет како во примерот, туку станува

збор за критериуми за утврдување на техничка или професионалност способност (техничка опременост и оспособеност), односно за услов за воопшто економскиот оператор да може да се пријави на огласот и да учествува на јавната набавка. Второ, договорниот орган никако не објаснил според која формула ќе го врши бодувањето на квалитетот на понудите. Од фирмите се бара да достават спецификација со листа на возила за ученици. Што ако некој достави листа со 100 такви возила, а друг понудувач со 50 возила, а за извршување на самата набавка се потребни само 20? Дали тоа со 100 возила ќе добие повеќе бодови или двајцата ќе добијат исто бодови? И што ќе се случи ако некој не понуди листа со возила, но според понудената цена сепак треба да биде избран за најповолна понуда? Ова е можно, бидејќи во конкретната набавка, за листата со возила се добива само максимум до 10 бода, но во тендерската документација нема поставено услов дека оваа листа мора да се приложи, односно понудувачот да мора да има такви возила. Оттука, останува дилемата зошто и толку години по донесувањето и по примената на Законот за јавните набавки сè уште се случуваат вакви работи. Од друга страна, многу е важно во една пазарна економија или барем економија што се стреми да стане пазарна – фирмите-учесници на тендерите однапред да ги знаат правилата, кои пак, треба да се јасни и недвосмислени за да може да се обезбеди фер натпревар.

Сепак, интересно е што има и случаи кога има само еден понудувач и на огласи за набавки без услови и за производи од дејности во кои има многу добавувачи. Таков е примерот за набавка на прехранбени производи, пијалаци и средства за одржување на хигиена за потребите на една помала општина. Критериум за доделување на договорот е најниска цена, а освен да се регистрирани за дејноста и да поднесат изјава за сериозност, нема никакви други услови за понудувачите. Во набавката се бараат производи како кафе, чај, сок, бонбони, пластични чаши, средства за миење садови, сунѓерчиња, сапун и сл. Вкупната вредност на набавката е околу 1.300 евра. Она што е интересно е што дури и за ваква набавка е поднесена само една понуда, иако откако почнаа да се огласуваат и т.н. мали набавки до 5.000 евра се сметаше дека особено кај нив ќе се зголеми конкуренцијата. Треба да се напомне дека низ мониторингот на јавните набавки се доаѓа до сознание дека вaквите примери во практиката воопшто не се ретки. На малата конкуренција особено кај малите набавки укажуваат и самите претставници на договорните органи. Искуството од долгогодишниот мониторинг на јавните набавки укажува на тоа дека поради тоа што долго време овие мали набавки се спроведуваа преку барања за прибирање на понуди кои се доставуваа до три фирми – избрани од страна на договорниот орган. Во таква ситуација, другите фирми кои не се наоѓаа меѓу оние на кои им се бараше да достават понуда, со текот на годините се откажаа од јавните набавки. Затоа, сега се потребни вонредни напори за нивно повторно привлекување и уште повеќе за враќање и градење на довербата кај нив во јавните набавки.

Сличен е примерот во друга набавка исто така на прехранбени производи за потребите на една детска градинка. И таму договорниот орган не поставил никакви посебни услови за учество на фирмите на тендерот. Оттука зачудува фактот што на огласот се јавила само една фирма која и ја добила набавката. Инаку, станува збор за договор вреден околу 135.000 евра. Претставник на единствениот понудувач немало ниту на јавното отворање на понудите.

Страда ли квалитетот со е-аукциите?

Една појава која не ретко се случува во е-аукциите заслужува посебно внимание. Имено, како што е познато, секоја јавна набавка треба да заврши со е-аукција како последна фаза од постапката. За време на е-аукцијата понудувачите се натпреваруваат со намалување на своите првобитно понудени цени. Во трката за освојување на набавката, понудувачите често толку многу ги намалуваат цените, што се доаѓа до апсурдни ситуации.

Во една набавка на услуга за изработка на стратегија за локален економски развој за една општина, во текот на е-аукцијата дошло до намалување на почетната цена за 3,8 пати! Имено, цената што првобитно била понудена за услугата од 676.500 денари, со е-аукцијата била намалена дури на 177.000 денари. Мора да се признае дека вакво намалување на првобитната цена за скоро 4 пати нема ниту во најуспешното ценкање на пазар.

Ваквите ситуации раѓаат сомнеж за тоа колку квалитетно ќе се спроведе набавката. Како е можно некој најпрво да понуди да изврши една услуга за скоро 700.000 денари, а потоа истата да може да ја изврши за околу 200.000 денари? Кој од овие два износи е реален? Или спротивно, што ќе се случи ако немало е-аукција и победи првичната понуда? Значи ли тоа дека договорниот орган ќе плати за услугата скоро 4 пати поскапо од реалното чинење, односно дека фирмата ќе заработи 4 пати повеќе?

ПОНИШТЕНА И НИКОГАШ
НЕ НАБАВЕНА

Поништувањето на постапките за јавни набавки на локално ниво се задржува на 15%, исто како и во претходното полугодие. Една третина од поништените постапки од мониторираниот примерок на локално ниво се поништени поради тоа што не била поднесена ниту една понуда. Анализата на поништените постапки, сепак, открива еден чест феномен во оваа смисла – постапката за набавка на одредена стока, услуга или работа да е поништена и истата да не се повтори, ниту пак потребните производи да се набават преку склучување директна спогодба.

Мониторингот на јавните набавки покажува дека поништувањето на постапките за јавни набавки на локално ниво отсекогаш било пониско во споредба со поништувањето на централно ниво. И во полугодието на кое се однесува овој извештај (октомври 2012 – март 2013 година), уделот на поништени постапки во мониторираниот примерок изнесува 15%, исто како и во претходното полугодие (април – септември 2012 година). За споредба, уделот на поништените постапки на централно ниво изнесува 25%.

Не редок случај на кој се наидува низ мониторингот на јавните набавки, а кога станува збор за поништените постапки е договорниот орган да не ја повтори поништената постапка или да ја повтори и повторно да ја поништи, а потоа никогаш да не го набави тој предмет на набавка. Во тие ситуации се поставува прашање што се случило со потребата на договорниот орган од тој предмет на набавка. Ако навистина му требал тој производ, услуга или работа, зошто не ја набавил? Како се задоволиле потребите од ненабавените производи, услуги и работи, особено во ситуации кога се сфаќа дека станува збор за навистина

витални производи директно поврзани со основното функционирање на институцијата?

Најеклатантен во оваа смисла е примерот за набавка на течен хлор од страна на едно јавно локално комунално претпријатие. Иако станува збор за витален производ за извршување на основната функција на претпријатието, барем од ЕСЈН не може да се види дека претпријатието на каков и да е начин набавило хлор, откако претходно двапати во текот на 2012 година ја поништувало постапката за јавна набавка поради тоа што не било доставена ниту една понуда. Останува нејасно како ја задоволило претпријатието потребата од течен хлор, бидејќи нема информации дека е извршена и набавка преку склучување на директна спогодба со некој добавувач. Ист е случајот и во неколку други поништени постапки за јавни набавки каде предметот на набавка не е набавен по првичниот, а често и по два неуспешни обида.

Слични примери има за поништување на постапка за набавка на пелети за огрев за потребите на едно училиште, како и за набавка на превоз на ученици. И во двата случаја постапките се поништени и потоа никогаш не се повторени, ниту пак набавката на пелетите или на превозот на учениците е извршена преку постапка со преговарање без претходно објавување на оглас. Оттука, и во двата случаја останува нејасно како во соодветното училиште се загревале просториите и уште понејасно како биле превезувани децата.

Поништувањата на постапките остануваат едно од главните прашања во јавните набавки кое бара дополнителна анализа и изнаоѓање начини за нивно намалување, правилна примена и воопшто за унапредување во оваа сфера. Сеопфатна анализа би ги открила причините за сè уште високиот процент на поништувања – дали станува збор за оправдани решенија, дали и во кои случаи има злоупотреба на овој инструмент и што треба да се преземе за подобрување на состојбата. Остануваат како препораки во оваа смисла – намалување на законските можности за поништување на постапките и воведување на санкции за оние кои го злоупотребуваат поништувањето.

НЕПРИСУСТВО НА ЈАВНИТЕ ОТВОРАЊА – НОВ ТРЕНД ВО ЈАВНИТЕ НАБАВКИ

Низ мониторингот на јавните набавки на локално ниво се забележува значително намалување на присуството на претставници на понудувачите на јавните отворања на понудите. Во последниот мониториран примерок, на јавно отворање на понудите не дошле повеќе од половина од понудувачите.

Имено, во дури 58% од отворањата на понудите на мониторираните набавки недостигало претставник(ци) на фирмите-понудувачи. Притоа, ниту еден претставник на понудувачите немало на 21% од мониторираните постапки во имало јавно отворање. Во исто толкав процент јавни отворања на понудите имало само еден претставник, иако имало по повеќе понуди, додека на 15% од отворањата недостигало по некој претставник на понудувачите. Колку понудувачи, толку и присутни претставници н јавните отворања на понудите имало на 42% од јавните отворања на понудите.

Станува збор за појава која за прв пат помасовно се забележува во последните месеци од мониторингот на јавните набавки. Останува дополнително да се утврдат можните причини за неприсуството на фирмите-понудувачи на јавното отворање на понудите, во текот на следните испитувања на мислењето на фирмите за одредени прашања поврзани со јавните набавки. Секако е интересен фактот што ваквата појава особено е присутна на оние јавни отворања каде што има само по една понуда и каде што таа фирма која е единствен понудувач, најчесто, и го добива тендерот.

Дvajца различни понудувачи – еден ист претставник

Во една набавка на гуми за возила спроведена како постапка со барање за прибирање понуди од страна на едно општинско јавно претпријатие, на огласот биле доставени две понуди, од два различни понудувачи. Сепак, на јавното отворање на понудите, се појавил само еден претставник кој со себе имал одделни полномошна од двете фирми. На барање на комисијата за јавни набавки да ја објасни ситуацијата, претставникот образложил дека ги застапува и двете фирми, по што комисијата го спровела јавното отворање. Треба да се напомне дека не станувало збор за претставник на сметководствено биро, кои често ги застапуваат фирмите во јавните набавки и во која ситуација можело истото биро да се јави како застапник на две и повеќе фирми на иста набавка.

Инаку, постапката за јавна набавка е поништена поради понудени цени и услови понеповолни од реалните на пазарот. Имено, на е-аукцијата, ниту еден од двајцата понудувачи со ист застапник, не ја намалил првично понудената цена. Постапката е веднаш повторена со објавување на нов оглас, но повеќе од три месеци нема никаков исход. Сепак, треба да се истакне дека договорниот орган, во огласот за повторената постапка ја навел и проценетата вредност на набавката. Ова се смета за добра практика, имајќи предвид дека првата постапка е поништена токму поради тоа што ниту по е-аукцијата понудувачите не ги намалиле своите цени кои на крајот биле оценети како понеповолни од пазарните.

ОПШТИНИТЕ ТРОШЕЛЕ ОД 2 ДО 400 ЕВРА ПО ЖИТЕЛ ЗА ЈАВНИ НАБАВКИ

Огромни се разликите од општина до општина, не само на вкупниот износ на пари што се трошат преку јавните набавки, туку и според потрошените пари за јавни набавки по жител. Општината со најголеми јавни набавки потрошила 443 пати повеќе пари за оваа намена од општина со најмали набавки. Износот на јавни набавки по жител се движи од 2 до 412 евра, со просечен износ од 73 евра.

Од обемот и од начинот на спроведување на јавните набавки на локално ниво директно зависат степенот и квалитетот на задоволување на потребите на граѓаните во локалните заедници. Преку јавните набавки се купуваат сите стоки, услуги и работи потребни не само за нормално функционирање на институциите, туку и за изградба и поправка на улиците, за осветлување, за поставување водовод, клупи, корпи за отпад, за превоз и храна за учениците, огрев за училиштата и градинките, чистење на улиците од снег, итн.

Имајќи го ова предвид и во обид јавните набавки да се приближат до граѓаните, во овој извештај за прв пат е

направен детален приказ на трошењата за јавни набавки во сите општини во Македонија.

За таа цел е направена пресметка на вкупните пари што општините ги трошат преку јавните набавки за купување производи, услуги и работи за 2012 година.

Притоа, за да се овозможи посоодветна споредба, направена е и пресметка на соодносот меѓу вкупните јавни набавки на општините и бројот на жители во нив.

Рангирањата на општините според вкупната вредност на јавните набавки и според вредноста на јавните набавки по жител, откриваат неколку интересни состојби:

- Постојат огромни разлики меѓу општините **и според вкупниот износ на пари потрошени преку јавните набавки и според износот на јавните набавки по жител – јавните набавки на општината која е прва на ранг-листата се за 443 пати поголеми од општината која е последна на листата;**
- **Многу е поголем бројот на општини чии што износи за јавни набавки (и вкупно и по жител) се под просекот, отколку на општините што се над просекот;**
- **Просечниот износ на јавни набавки по општина во 2012 година изнесува 107 милиони денари или 1,74 милиони евра – само 24 општини се наоѓаат над просекот, а останатите 56 под просекот според вкупно потрошените пари за јавни набавки;**
- **Просечниот износ на јавни набавки по жител изнесува 73 евра и овде разликите меѓу општините се големи – износот на јавни набавки по жител во 26 општини е над просекот, а во 54 под просекот;**
- **На врвот и на дното се две скопски општини – највисоко, според двата критериума, котира скопската општина Центар, а најниско општината Шуто Оризари;**
- **Не може да се издвои некаква регионална поделеност на општините ниту според вкупниот износ на јавните набавки, ниту според јавните набавки по жител;**
- **Кај рангирањето според вкупниот износ на јавни набавки, очекувано, погоре на листата се поголемите градови и општини, додека во втората половина се оние помалите;**
- **Кај набавките по жител, погоре на листата доминираат помалите општини;**
- **Меѓу првите 10 општини со најголем износ на јавни набавки се наоѓаат дури 5 скопски општини.**

Следи детален приказ на податоците за јавните набавки на општините во 2012 година и тоа според вкупните износи на јавни набавки и според износот на јавни набавки по жител.

Вредност на склучените договори за јавни набавки во 2012 година по општини (пресметано според податоците достапни на ЕСЈН)[1]

Р.бр.	Општина	Вкупна вредност на склучените договори за јавни набавки во 2012 година		
		во денари	во евра	евра по жител
1	Центар	1.151.949.589	18.730.888	412
2	Карпош	950.066.070	15.448.229	259
3	Битола	327.337.371	5.322.559	56
4	Тетово	308.655.397	5.018.787	58
5	Струмица	301.981.489	4.910.268	90
6	Аеродром	297.721.149	4.840.994	67
7	Прилеп	269.482.025	4.381.822	57
8	Кисела Вода	262.657.806	4.270.859	75
9	Гази Баба	255.814.190	4.159.580	57
10	Гевгелија	237.217.356	3.857.193	168
11	Куманово	229.767.649	3.736.059	35
12	Бутел	226.642.976	3.685.252	102
13	Охрид	225.036.525	3.659.130	66
14	Кавадарци	215.858.168	3.509.889	91
15	Илинден	183.699.238	2.986.979	188
16	Гостивар	166.190.333	2.702.282	33
17	Македонска Каменица	158.517.760	2.577.525	318
18	Ѓорче Петров	146.848.699	2.387.784	57

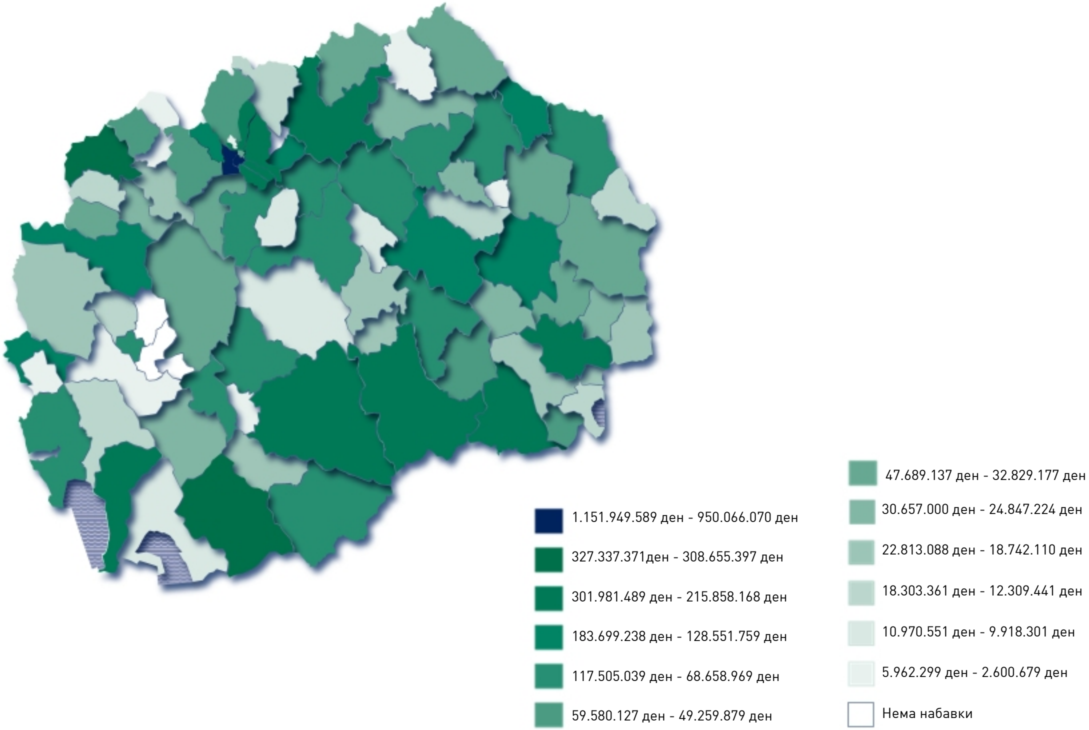
[1] Во рангирањето не се вклучени општините за кои нема или нема целосни податоци: Арачиново, Вранештица, Осломеј и Пласница, како и за градот Скопје како специфична единица на локалната самоуправа.

Р.бр.	Општина	Вкупна вредност на склучените договори за јавни набавки во 2012 година		
		во денари	во евра	евра по жител
19	Штип	138.633.751	2.254.207	47
20	Дебар	134.573.411	2.188.186	112
21	Радовиш	128.551.759	2.090.273	74
22	Струга	117.505.039	1.910.651	30
23	Свети Николе	111.384.438	1.811.129	98
24	Кочани	111.052.433	1.805.731	47
	ПРОСЕК	**107.316.708**	**1.744.986**	
25	Петровец	96.479.831	1.568.778	190
26	Долнени	94.967.410	1.544.186	114
27	Кичево	91.914.446	1.494.544	26
28	Крушево	83.486.773	1.357.509	140
29	Велес	81.500.521	1.325.212	24
30	Делчево	76.028.231	1.236.231	71
31	Новаци	75.339.401	1.225.031	345
32	Пробиштип	73.113.495	1.188.837	73
33	Неготино	70.463.712	1.145.751	60
34	Студеничани	68.658.969	1.116.406	65
35	Чучер Сандево	59.580.127	968.783	114
36	Демир Капија	53.809.319	874.948	193
37	Сарај	50.457.635	820.449	23
38	Богданци	49.681.318	807.826	93

Р.бр.	Општина	Вкупна вредност на склучените договори за јавни набавки во 2012 година		
		во денари	во евра	евра по жител
39	Теарце	49.259.879	800.974	36
40	Берово	47.689.137	775.433	56
41	Македонски Брод	46.792.566	760.855	107
42	Чаир	42.210.964	686.357	11
43	Врапчиште	40.667.944	661.267	26
44	Виница	39.321.857	639.380	32
45	Старо Нагоричане	38.317.998	623.056	129
46	Крива Паланка	37.598.520	611.358	29
47	Сопиште	36.024.692	585.767	104
48	Василево	32.829.177	533.808	44
49	Чешиново-Облешево	30.657.000	498.488	67
50	Демир Хисар	30.447.691	495.084	52
51	Босилово	28.210.218	458.703	32
52	Брвеница	27.167.043	441.741	28
53	Кратово	25.982.729	422.483	40
54	Конче	24.847.224	404.020	114
55	Маврово и Ростуша	22.813.088	370.945	43
56	Градско	22.043.069	358.424	95
57	Росоман	21.801.690	354.499	86
58	Ново Село	20.900.102	339.839	29
59	Желино	20.502.304	333.371	14

Р.бр.	Општина	Вкупна вредност на склучените договори за јавни набавки во 2012 година		
		во денари	во евра	евра по жител
60	Могила	19.972.440	324.755	48
61	Валандово	18.742.110	304.750	26
62	Дебарца	18.303.361	297.616	54
63	Боговиње	18.240.074	296.587	10
64	Пехчево	17.362.912	282.324	51
65	Карбинци	15.726.304	255.712	64
66	Зајас	13.517.469	219.796	19
67	Дојран	12.570.588	204.340	60
68	Липково	12.309.441	200.154	7
69	Зелениково	10.970.551	178.383	44
70	Чашка	10.095.124	164.148	21
71	Лозово	9.936.314	161.566	57
72	Ресен	9.918.301	161.273	10
73	Јегуновце	5.962.299	96.950	9
74	Вевчани	3.677.030	59.789	25
75	Кривогаштани	3.675.959	59.772	10
76	Зрновци	3.538.644	57.539	18
77	Другово	3.335.390	54.234	17
78	Центар Жупа	3.170.938	51.560	8
79	Шуто Оризари	3.000.000	48.780	2
80	Ранковце	2.600.679	42.287	10

Вредност на склучените договори за јавни набавки во 2012 година по општини (пресметано според податоците достапни на ЕСЈН)



Вредност на склучените договори за јавни набавки во 2012 година по жител

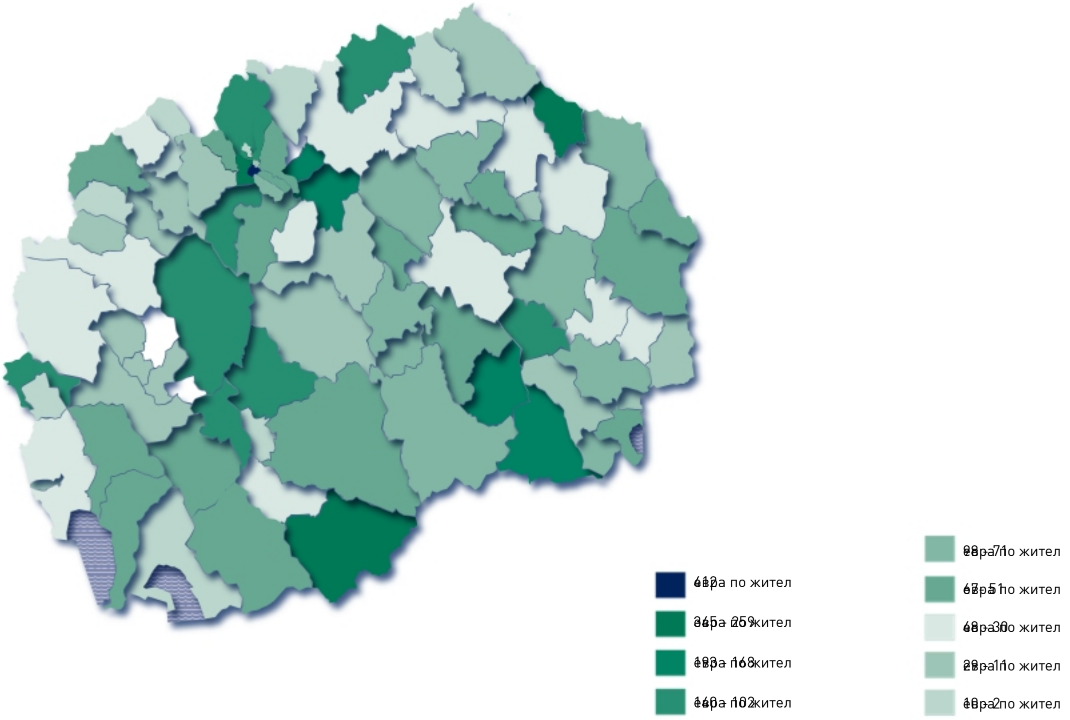
Ранг	Општина	Евра по жител
1	Центар	412
2	Новаци	345
3	Македонска Каменица	318
4	Карпош	259
5	Демир Капија	193
6	Петровец	190
7	Илинден	188
8	Гевгелија	168
9	Крушево	140
10	Старо Нагоричане	129
11	Долнени	114
12	Чучер Сандево	114
13	Конче	114
14	Дебар	112
15	Македонски Брод	107
16	Сопиште	104
17	Бутел	102
18	Свети Николе	98
19	Градско	95
20	Богданци	93

Ранг	Општина	Евра по жител
41	Берово	56
42	Дебарца	54
43	Демир Хисар	52
44	Пехчево	51
45	Могила	48
46	Штип	47
47	Кочани	47
48	Василево	44
49	Зелениково	44
50	Маврово и Ростуша	43
51	Кратово	40
52	Теарце	36
53	Куманово	35
54	Гостивар	33
55	Виница	32
56	Босилово	32
57	Струга	30
58	Крива Паланка	29
59	Ново Село	29
60	Брвеница	28

Ранг	Општина	Евра по жител
21	Кавадарци	91
22	Струмица	90
23	Росоман	86
24	Кисела Вода	75
25	Радовиш	74
26	Пробиштип	73
	ПРОСЕК	**73**
27	Делчево	71
28	Аеродром	67
29	Чешиново-Облешево	67
30	Охрид	66
31	Студеничани	65
32	Карбинци	64
33	Неготино	60
34	Дојран	60
35	Тетово	58
36	Прилеп	57
37	Гази Баба	57
38	Ѓорче Петров	57
39	Лозово	57
40	Битола	56

Ранг	Општина	Евра по жител
61	Кичево	26
62	Врапчиште	26
63	Валандово	26
64	Вевчани	25
65	Велес	24
66	Сарај	23
67	Чашка	21
68	Зајас	19
69	Зрновци	18
70	Другово	17
71	Желино	14
72	Чаир	11
73	Боговиње	10
74	Ресен	10
75	Кривогаштани	10
76	Ранковце	10
77	Јегуновце	9
78	Центар Жупа	8
79	Липково	7
80	Шуто Оризари	2

Вредност на склучените договори за јавни набавки во 2012 година по жител



Вкрстено рангирање на општините според двата критериума – вкупен износ на јавни набавки и јавни набавки по жител

Р.бр.	Општина
1	Центар
2	Карпош
3	Гевгелија
4	Македонска Каменица
5	Илинден
6	Струмица
7	Бутел
8	Петровец
9	Кисела Вода
10	Новаци
11	Дебар
12	Аеродром
13	Кавадарци
14	Крушево
15	Долнени
16	Тетово
17	Демир Капија
18	Свети Николе
19	Охрид

Р.бр.	Општина
41	Струга
42	Росоман
43	Берово
44	Кичево
45	Теарце
46	Демир Хисар
47	Велес
48	Василево
49	Карбинци
50	Виница
51	Дојран
52	Сарај
53	Дебарца
54	Кратово
55	Крива Паланка
56	Могила
57	Маврово и Ростуша
58	Врапчиште
59	Босилово

Р.бр.	Општина
20	Прилеп
21	Битола
22	Радовиш
23	Гази Баба
24	Чучер Сандево
25	Старо Нагоричане
26	Македонски Брод
27	Ѓорче Петров
28	Делчево
29	Богданци
30	Пробиштип
31	Сопиште
32	Куманово
33	Студеничани
34	Штип
35	Неготино
36	Конче
37	Гостивар
38	Кочани
39	Градско
40	Чешиново-Облешево

Р.бр.	Општина
60	Пехчево
61	Лозово
62	Брвеница
63	Чаир
64	Ново Село
65	Зелениково
66	Валандово
67	Желино
68	Зајас
69	Боговиње
70	Чашка
71	Вевчани
72	Зрновци
73	Ресен
74	Другово
75	Липково
76	Кривогаштани
77	Јегуновце
78	Ранковце
79	Центар Жупа
80	Шуто Оризари

Од горните пресметки и табели, меѓу другото, можат да се добијат и сознанија за степенот на економски развој на општините во земјава, бидејќи освен како основа за анализа на трошењата по општините, тие можат да послужат и како основа за анализа на полнењето на буџетските каси на општините.

Натаму, анализата на трошењата по општини може да послужи за носење на идните мерки и политики во насока по порамномерен развој на општините.

За граѓаните и за граѓанските организации, пак, овие податоци можат да претставуваат добра основа за барање од локалните власти да го зголемуваат износот на јавни набавки по жител. Внатре во структурата на јавните набавки, пак, тие треба да настојуваат нивната општина да троши повеќе пари за набавка на стоки, услуги и работи за подобрување на условите за живот и работа, односно за подигнување на животниот стандард на ниво на локална заедница.