



## Системот на јавните набавки во Република Македонија

Септември 2016. година

## **1. ОБЕМ И СТРУКТУРА НА СРЕДСТВАТА**

### **- Потекло и извор на средствата што се користат во јавните набавки**

Доминантен дел од јавните набавки во Република Македонија се финансираат од буџетите на јавните и на државните институции. Помал дел се финансира од донации. Ако средствата се обезбедени од меѓународни организации (донатори и заемодавци) или од трети земји, Законот за јавните набавки не се применува доколку од страна на донаторот се пропишани посебни услови за доделување на договорите за јавна набавка.

Во земјата не постојат податоци за точниот износ на потеклото и изворот на средствата што се користат во јавните набавки, во смисла на тоа колку од парите се од буџетски средства, а колку од донации.

### **- Вредност на јавните набавки**

Вкупната вредност на склучените договори за јавни набавки во РМ во 2015 година изнесува 46.451.630.320 денари (со вклучен ДДВ) или приближно 755 милиони евра, што е за 23% помалку во споредба со 2014 година. Иако официјално не се наведуваат причините за ова драстично намалување на обемот на јавните набавки, неофицијално тоа се објаснува со намалената јавна потрошувачка во 2015 околу изградбата на проектот „Скопје 2014“ од кој најголем дел од работите веќе се завршени во претходните години.

Што се однесува до претходните години, вкупната вредност на склучените договори за јавни набавки во РМ во 2014 година изнесуваше 60.392.065.642 денари или приближно околу 980 милиони евра, што е пораст од 15% во однос на 2013 година кога вредноста на склучените договори изнесуваше 52.491.650.489 денари или околу 850 милиони евра. Во 2013 година, вредноста на јавните набавки се намали во однос на 2012 година за 6,9%. Во 2012 година вредноста на склучените договори за јавни набавки изнесуваше 56.363.279.435 денари, односно околу 916 милиони евра. Вкупната вредност на јавните набавки во 2012 година е намалена за 4,8% во однос на претходната 2011 година, кога вкупната вредност на склучените договори за јавни набавки изнесуваше 59.182.907.793 денари, односно околу 962 милиони евра.

### **- Видови на спроведени постапки за јавни набавки**

Од следниот табеларен приказ можат да се видат видовите на спроведените постапки за јавни набавки според бројот и вредноста на договорите:

Вид на постапка за доделување на договор за јавна набавка	Број на склучени договори					Вредност на склучените договори (во евра)				
	2011	2012	2013	2014	2015	2011	2012	2013	2014	2015
Постапка со барање за прибирање на понуди (набавки до 5,000 евра)	11.124	10.049	7.364	7.321	8.327	35.346.038	33.220.009	20.053.843	19.508.334	19.509.073
Постапка со барање за прибирање на понуди	3.626	3.966	3.268	5.284	7.364	38.305.164	43.294.446	38.417.728	44.119.501	57.139.510
Отворена постапка	6.777	7.258	7.109	7.115	9.090	609.205.008	618.710.549	580.349.135	773.210.366	575.837.175
Ограничена постапка	22	19	7	3	2	79.638.341	43.392.423	19.660.203	13.430.195	39.822.937
Конкурентен дијалог	0	1	0	0	0	0	151.382	0	0	0
Квалификациски систем	0	0	22	48	19	0	0	30.689.576	51.002.639	10.105.425
Постапка со преговарање со претходно објавување на оглас	105	99	58	68	5	136.238.171	94.997.626	57.805.343	16.437.547	10.418.413
Постапка со преговарање без претходно објавување на оглас	904	1.162	1.452	826	969	41.428.198	71.716.558	96.525.603	56.365.485	29.306.467
Доделување на договор за јавна набавка за категорија услуги 17-27 (вкупно)	1.304	1.178	1.365	1.273	1.616	22.162.784	10.993.094	10.021.342	7.910.739	13.172.061
Вкупно	23.862	23.732	20.645	21.938	27.392	962.323.704	916.476.088	853.522.772	981.984.807	755.311.062

*Извор:* Годишен извештај за активностите на Бирото за јавни набавки во функционирањето на системот на јавните набавки за 2011, 2012, 2013, 2014 и 2015 година, Биро за јавни набавки

#### - Просечен број на понудувачи

Просечниот број на понудувачи во постапките за јавни набавки во 2015 година изнесувал 2,9, што е незначителен пораст во однос на 2014 година кога изнесуваше 2,8.

Вид на постапка	Просечен број на понуди по договор				
	2011	2012	2013	2014	2015
Постапка со барање за прибирање на понуди (до 5000 евра)	2	2	/	2,6	2,55
Постапка со барање за прибирање на понуди	4	3	/	2,85	3,10
Отворена постапка	4	4	/	3,17	3,39
Ограничена постапка	5	2	/	2,33	5,5
Постапка со преговарање со претходно објавување на оглас	3	4	/	2,94	2,6
Постапка со преговарање без претходно објавување на оглас	1	1	/	1,82	1,92
Доделување на договор за јавна набавка за категорија на услуги 17-27	1,5	1	/	2,45	1,85
Квалификациски систем	/	/	/	3,5	3,7
Просек од сите постапки	5	4	2,5 <sup>1</sup>	2,79	2,91

*Извори:* Извештај за активностите на Бирото за јавни набавки во функционирањето на системот на јавните набавки во 2011, 2012, 2014 и 2015 година, БЈН

Според пресметките од мониторингот на јавните набавки во 2015 година спроведен од Центарот за граѓански комуникации, задоволително ниво на конкуренција (три и повеќе понудувачи) е евидентирано само во половина од мониторираните тендери (51%). Во останатите постапки, кај 26% била доставена по 1 понуда, додека, пак, кај 20% се евидентирани по 2 понуди.

#### **- Просечна вредност на набавените стоки, услуги и работи**

Просечната вредност на договорите за јавни набавки во РМ во 2015 година изнесува 27.574 евра, што е пад од 38% во однос на претходната, 2014 година, кога просечната вредност на склучените договори изнесуваше 44.762 евра.

<sup>1</sup> Бирото за јавни набавки во својот годишен извештај за 2013 година отстапи од вообичаената практика да ги објави податоците за просечниот број на понудувачи во постапките за јавни набавки. Сепак, според истражувањата од независниот мониторинг на јавните набавки, спроведуван од Центарот за граѓански комуникации, просечниот број на понудувачи во 2014 година на мониторираните 240 тендери изнесуваше 2,5.

Ова е прво намалување на просечната вредност на договорите за јавни набавки, по континуираниот тригодишен пораст. До овој пад доаѓа поради истовременото намалување на вкупната вредност на јавните набавки во 2015 година, од една страна и зголемување на бројот на склучени договори, од друга страна.

Претходно, во 2014 година просечната вредност на договорите за јавни набавки порасна за 8% во однос на 2013 година кога просечната вредност на склучените договори изнесуваше 41.343 евра, што е пак, зголемување за 7% во однос на 2012 година, кога просечната вредност на склучените договори изнесувала 38.618 евра. Просечната вредност на договорите за јавни набавки во 2011 година изнесувала 40.329 евра.

Најголема просечна вредност во 2015 година имаат договорите за набавка на работи (138.340 евра), а најмала вредност имаат договорите за набавка на стоки (19.765 евра).

Вид на договор за јавна набавка	Број на склучени договори					Вредност на склучените договори (во евра)					Просечна вредност (во евра)				
	2011	2012	2013	2014	2015	2011	2012	2013	2014	2015	2011	2012	2013	2014	2015
Стоки	12.886	12.940	11.285	12.370	15.818	358.821.576	370.924.355	333.447.271	452.444.135	312.638.212	27.846	28.665	29.548	36.576	19.765
Услуги	8.745	8.633	7.890	8.173	9.788	299.708.905	273.162.103	195.620.152	237.439.388	195.597.765	34.272	31.642	24.793	29.052	19.983
Работи	2.231	2.159	1.470	1.395	1.786	303.793.222	272.389.630	324.455.349	292.01.284	247.075.084	136.169	126.165	220.718	209.392	138.340
Вкупно	23.862	23.732	20.645	21.938	27.392	962.323.704	916.476.088	853.522.772	981.984.807	755.311.062	40.329	38.618	41.343	44.762	27.574

Извор: Извештај за активностите на Бирото за јавни набавки во функционирањето на системот на јавните набавки во 2011, 2012, 2013, 2014 и 2015 година, БЈН

**- Број на поведени казнени процедури, прекршочни постапки и постапки за заштита на правата на понудувачите**

Сè до 2014 година, Законот за јавни набавки не предвидуваше никакви прекршочни или казнени процедури. Првите прекршочни одредби се воведоа во декември 2014 година, а поврзани за работењето на Државната комисија за жалби по јавни набавки. Нема податоци дали досега се поведени постапки врз основа на овие прекршочни одредби.

Што се однесува до казнените одредби, тие се воведени во 2014 година, а главно се однесуваат на непостапување по нововведените обврски во Законот за јавните набавки околу задолжителното барање за добивање согласност за набавките од Советот за јавни набавки. Нема информации дека досега е поведена некоја казнена процедура врз основа на овие казнените одредби до Законот за јавните набавки.

Заштитата на правата на понудувачите се остварува преку жалбени постапки до Државната комисија за жалби по јавни набавки (ДКЖЈН). Според податоците од ДКЖЈН, во текот на 2015 година до Комисијата пристигнати се вкупно 626 предмети со ист број на жалби. Од нив, 610 се решени, додека 16 се нерешени предмети поради некомплетна документација. Во 2014 година имало 591 предмет, од кои 575 се решени, додека 16 се нерешени предмети поради некомплетна документација.

Со споредба на бројот на примени и оформени предмети во 2011 година, во 2012 година, во 2013 година и во 2014 година бројот на примени и оформени предмети во 2015 година, се утврдува зголемување на бројот на жалбените предмети пред ДКЖЈН. Ваквото зголемување на целокупниот број на предмети во 2014 година се должи на отпочнувањето со работа на Советот за јавни набавки од 01.05.2014 година. Договорните органи пред објавување на огласот за доделување на договор за јавна набавка се должни да направат анализа (истражување на пазарот) и доколку не се исполнети определените законски услови се должни да бараат согласност од Советот за јавни набавки. Во случаите кога Советот за јавни набавки нема да даде согласност, договорните органи имаат право да изјават жалба до Државната комисија за жалби по јавни набавки, и тоа без надоместок.

	<b>Вкупно примени предмети</b>	<b>Решени предмети</b>	<b>Нерешени предмети</b>
<b>2011 година</b>	690	666	24
<b>%</b>	100%	96,5%	3,5%
<b>2012 година</b>	585	561	24

%	100%	96%	4%
<b>2013 година</b>	533	505	28
%	100%	94,8%	5,2%
<b>2014 година</b>	591	575	16
%	100%	97,3%	2,7%
<b>2015 година</b>	626	610	16
%	100%	97,4%	2,6%

Извор: Годишен извештај на Државната комисија за жалби по јавни набавки за 2011, 2012, 2013, 2014 и 2015 година, Државна комисија за жалби по јавни набавки.

Во 2013 година до Комисијата се изјавени вкупно 605 жалби, од кои 24 предмети се пренесени од 2012 година, за кои се формирани вкупно 533 жалбени предмети. Во 2012 година пак, се изјавени вкупно 633 жалби и 585 жалбени предмети. Бројот на поднесени жалби постојано се намалува од 2010 година наваму. Во 2011 година, бројот на жалби изнесувал 768, што е намалување за 17,6%. Намалувањето на бројот на изјавени жалби во 2012 и 2013 година од ДКЖЈН го објаснуваат со зголемувањето на познавањата на економските оператори на ЗЈН овозможено преку спроведените работилници за економски оператори. Како втора причина се наведува објавувањето на донесените одлуки на ДКЖЈН на нејзината веб страна, со што сите заинтересирани страни (економски оператори и договорни органи) имаат увид во одлуките и ставовите и однапред можат да видат дали и како е веќе одлучено во одредени случаи. Од Комисијата сметаат и дека нивната конзистентност при одлучувањето е уште една од причините што ги одвраќа жалителите во изјавувањето на жалбите.

Сепак, истражувањата на ЦГК спроведени преку анкетање на економските оператори за проблемите во јавните набавки, укажуваат дека една од причините за намалување на жалбите е и традиционалната недоверба во системот.

Во последното истражување што ЦГК го спроведе на почетокот од 2016 година помеѓу 254 фирми за нивното искуство во јавните набавки, како две главни причини посочени за необжалување на тендерите беа: високиот надомест за вложена жалба (32%) и недоверба кон Државната комисија за жалби по јавни набавки (29%). Слични резултати покажа и истото истражување спроведено во 2014 година.



Структура на жалби според одлука	Број на жалби					Удел во %				
	2015	2014	2013	2012	2011	2015	2014	2013	2012	2011
Одбиени жалби	269	327	263	237	327	44,10	51,25	45,90	37,44	42,58
Уважени жалби	238	190	178	212	212	39,02	29,78	31,06	33,49	27,60
Отфрлени жалби	61	71	83	119	131	10,00	11,13	14,49	18,80	17,06
Уважени жалби од договорен орган	25	26	20	34	48	4,10	4,08	3,49	5,37	6,25
Повлечени жалби	17	24	29	31	50	2,78	3,76	5,06	4,90	6,51
Вкупно решени жалби	610	638	573	633	768	100	100	100	100	100

*Извор:* Годишни извештаи за работата на Државната комисија за 2011, 2012, 2013, 2014 и 2015 година, Државна комисија за жалби по јавни набавки

**- Удел на годишната вредност на јавните набавки во БДП на земјата и во државниот буџет**

Вредноста на јавните набавки во државата во 2015 година изнесува 8% од бруто домашниот производ (БДП) на РМ, односно 25% од Буџетот на РМ. Вредноста на јавните набавки во 2015 година е намалена за 23% во однос на 2014 година.

Во 2014 година, вредноста на јавните набавки достигна 12% од БДП, односно 34% од Буџетот на РМ. Во 2013 година, пак, јавните набавки учествуваа со 11% во БДП, а во 2012 година со 12% од БДП на земјата, односно 35% од буџетот на земјата. Во 2011 година, вредноста на јавните набавки изнесуваше 13% од БДП, односно 37% од буџетот.

**- Годишна вредност на јавните набавки во зависност од видот на договорните органи (централни владини институции, локална власт, државни јавни претпријатија, итн.)**

Категорија на договорен орган	Број на договори					Вредност на склучените договори (во евра)				
	2011	2012	2013	2014	2015	2011	2012	2013	2014	2015
Државни органи	1.312	1.218	1.030	900	2.458	174.676.398	232.290.408	193.503.916	185.646.084	245.987.814
Правни лица основани за задоволување на потребите од јавен интерес	4.507	4.961	5.458	5.186	10.016	234.423.379	231.429.103	258.968.978	196.951.384	182.494.200
Јавни претпријатија, акционерски друштва и друштва со ограничена одговорност од опфатени дејности	1.048	1.194	1.173	1.034	2.260	304.125.655	221.782.284	188.983.087	363.521.442	113.892.778
Органи на единиците на локалната самоуправа и на Градот Скопје	965	1.226	1.121	1.061	3.614	154.241.726	141.199.264	101.730.637	104.901.090	119.610.217
Здруженија основани од еден или повеќе договорни органи	32	58	6	12	35	3.041.768	1.985.938	50.548	150.841	74.236
Други договорни органи	44	60	54	75	86	16.016.741	9.587.888	49.514.039	64.672.525	14.522.037
Вкупно	7.908	8.717	8.842	8.228	18.469	886.525.667	838.274.886	792.751.206	916.129.572	676.581.283

*Извор:* Годишен извештај за активностите на Бирото за јавни набавки во функционирањето на системот на јавните набавки за 2011, 2012, 2013, 2014 и 2015 година, Биро за јавни набавки

## 2. АНАЛИЗА НА ПРАВНАТА РАМКА

### А. Преглед на законодавството:

Јавните набавки во РМ се регулирани со следниве прописи:

- Закон за јавните набавки;
- Упатство за изготвување на стручно мислење;
- Упатство за подготовка на документација за поднесување на Барање за добивање согласност со правен основ „Користење постапка со преговарање без објавување на оглас од причини крајна итност (член 99 став 3 и член 198 став 3)“
- Правилник за формата и содржината на стандардните тендерски документации и стандардните технички спецификации и начинот на нивно користење од страна на договорните органи;
- Тарифник за висината на надоместокот за учество во обуката на стручни лица;
- Упатство за начинот на вклучување и работа на стручните лица;
- Упатство за начинот на водење на Регистарот на стручни лица;
- Тарифник за висината на надоместокот за поднесено барање за добивање согласност и за дадено стручно мислење;
- Правилник за начинот на користење на електронскиот систем за јавни набавки;
- Правилник за формата и содржината на образецот на извештајот од спроведената постапка;
- Правилник за изменување на правилникот за формата и содржината на образецот на извештајот од спроведената постапка;
- Правилник за формата и содржината на образецот на огласот за воспоставување квалификациски систем;
- Правилник за формата и содржината на известувањето на кандидатите односно понудувачите за одлуките во врска со извршената претквалификација;
- Тарифник за висината на надоместоците за користење на Електронскиот систем за јавни набавки;
- Кодекс на однесување при спроведување на јавните набавки;
- Упатство за примена на мерките за енергетска ефикасност и заштеда на енергија при спроведување на јавните набавки;
- Правилник за формата и содржината на известувањето за неодлучување по поднесена жалба;
- Правилник за програмата за едукација;
- Општ поимник за јавни набавки;
- Правилник за постапката на отворањето на понудите и образецот за водење на записник за отворањето на понудите;
- Уредба за услугите кои се предмет на договорите за јавни набавки на услуги;

- Уредба за видовите на активности на градење кои се предмет на договорите за јавни набавки на работи;
- Правилник за начинот на проценување на вредноста на договорите за јавни набавки;
- Правилник за формата и содржината на годишниот план за јавни набавки;
- Индикативен список на договорни органи;
- Правилник за содржината на тендерската документација;
- Методологија за изразување на критериумите во бодови;
- Правилник за формата и содржината на огласите и известувањата за доделувањето на договорите за јавни набавки;
- Правилник за формата и содржината на огласот, известувањето за поништување на постапката и образецот евиденцијата на постапките со барање за прибирање на понуди.

Системот на јавните набавки во Република Македонија е воспоставен во 1998 година кога е донесен првиот Закон за јавните набавки.

Областа на јавните набавки во Република Македонија е регулирана со единствен Закон за јавните набавки кој ги детерминира правилата, правата и обврските во областа на јавните набавки. Првичниот закон кој беше донесен во ноември 2007 година, а почна да се применува од 1 јануари 2008 година беше изработен според директивите на ЕК. Оттогаш наваму законот претрпе многу значајни измени и дополнувања. Последните посериозни измени и дополнувања на Законот за јавни набавки во Р. Македонија беа направени кон крајот на 2013 година, а стапуваа на сила последователно – веднаш, од 1 јануари 2014 и од 1 мај 2014 година (пречистен текст на Законот за јавни набавки се наоѓа на интернет страницата на Бирото за јавни набавки ([www.bjn.gov.mk](http://www.bjn.gov.mk)) во делот “Прописи“).

Законот за јавни набавки, како и неговите измени и дополнувања ги носи Собранието на РМ, на предлог на Владата на РМ. Подзаконските акти во областа на јавните набавки ги носат Владата на РМ, Министерството за финансии на РМ и Бирото за јавни набавки на РМ, како орган на државната управа во состав на Министерството за финансии.

ЗЈН не ја опфаќа реализацијата на договорите за јавни набавки, односно законските одредби за јавни набавки го регулираат процесот до склучување на договорот за јавна набавка. На договорот за јавни набавки се гледа како на секој друг облигациски договор и оттука и за него важат одредбите од Законот за облигациски односи. Сепак, експертите сметаат дека фазата на реализација на договорите за јавни набавки треба да биде опфатена во ЗЈН со цел да се опфати целокупниот процес на јавни набавки.

Свесни за овој недостаток во ЗЈН, Бирото за јавни набавки на единствениот електронски систем вовеле можност договорните органи да доставуваат известување за реализираните договори во кои главно наведуваат период на реализација, проценета

вредност, вредност на договорот и вредност на реализираната набавка. Иако оваа можност е воведена во мај 2013 година, со оглед на тоа што е опционална, заклучно со август 2016 година доставени се само 64 известувања за реализирани договори. Од нив, по 22 известувања се за реализирани договори од 2016 и 2015 година, 16 известувања за 2014 година и 4 известувања за реализирани договори за 2013 година. Само за споредба, во истиот овој период се склучени повеќе од 70.000 договори, што значи процентот на договори за кои е доставено вакво известување е околу 0,1%.

Во системот на јавни набавки во Македонија не постои институција која врши надзор и контрола (ex-ante) врз спроведувањето на јавните набавки.

Од 1 мај 2014 година договорните органи имаат обврска да ја објават тендерската документација на Електронскиот систем за јавни набавки, бесплатно, заедно со објавувањето на огласот за јавната набавка.

Меѓу позначајните новини во Законот кои стапија на сила во средината на 2014 година, се вовеле обврска за договорните органи да мора да направат анализа на пазарот и да ја утврдат конкуренцијата и бројот на можните понудувачи, пред да спроведат постапка за јавна набавка. Притоа, доколку договорните органи не успеат да докажат дека со барањата од техничките спецификации за набавка на стоки и со поставените критериуми за способност за набавка на стоки, услуги и работи ќе обезбедат доволен број на понудувачи (зависно од вредноста на набавката) ќе бидат должни да побараат согласност за спроведување на тендерот од новоформираното тело од страна на Владата, Советот за јавни набавки кој работи во рамките на Бирото за јавни набавки.

Од 1 јануари 2016 година, Советот за јавни набавки стана самостоен државен орган со својство на правно лице. Со тоа, во системот на јавни набавки се додаде целосно нова институција, покрај веќе постојните – Бирото за јавни набавки и Комисијата за жалби по јавни набавки.

Според податоците обезбедени врз основа на барање за пристап до информации од јавен карактер, во текот на 2015 година до Советот за јавни набавки се доставени вкупно 19.475 барања за согласност што договорните органи ги чинело вкупно 135,4 милиони денари или 2,2 милиони евра.

Со измените на Законот за јавни набавки од 2014 година се внесени и првите казни одредби. Се предвидуваат казни затвор од 1 до 5 години за лице кое ќе состави тендерска документација со цел да ја ограничи конкуренцијата во постапките за јавни набавки и за себе или друг да оствари материјална корист. Но, ЗЈН сè уште не предвидува можност за економските оператори да достават жалба по тендерската документација веднаш по нејзиното објавување. Можноста за изјавување жалба по тендерска документација е дозволена дури по крајниот рок за доставување на понудите, односно по отворањето на понудите. На овој правен недостаток укажуваат бизнис заедниците барајќи право на жалба по тендерска документација веднаш по објавување на документацијата.

Што се однесува до т.н. нова генерација стандарди кои се наклонети кон екологијата, кои промовираат иновации или кои се општествено одговорни, тие не се предвидени во ЗЈН. Единствено, во овој контекст, во согласност со Законот за енергетика (Службен весник на РМ, бр.16 од 10.02.2011 година), Агенцијата за енергетика на РМ донесе Упатство за примена на мерките за енергетска ефикасност и заштеда на енергија при определување на карактеристиките на стоките и услугите што се предмет на јавните набавки и примена на критериумите што се однесуваат на енергетската ефикасност и заштеда на енергија при избор на најповолен понудувач.

## **Б. Договорни органи:**

Системот на јавни набавки во РМ е децентрализиран, што значи дека секоја државна институција си набавува самата за себе.

Договорни органи/други договорни субјекти:

Државните и јавните институции и претпријатија кои подлежат под Законот за јавни набавки се дефинирани како договорни органи. Во оваа категорија спаѓаат:

- а) државните органи, органите на единиците на локалната самоуправа и на Градот Скопје;
- б) правните лица основани за специфична намена за задоволување на потребите од јавен интерес што не се од индустриски или комерцијален карактер и кои, во најголем дел, се финансирани од страна на државните органи, органите на единиците на локалната самоуправа и на Градот Скопје или се подложни на контрола на работењето од страна на државните органи, органите на единиците на локалната самоуправа и на Градот Скопје, или во кои повеќето од половината членови на Управниот или Надзорниот одбор се именувани од страна на државните органи, органите на единиците на локалната самоуправа и на градот Скопје;
- в) здруженија основани од еден или повеќе договорни органи од државните органи, органите на единиците на локалната самоуправа и на градот Скопје;
- г) јавните претпријатија, акционерските друштва и друштвата со ограничена одговорност во кои државните органи, органите на единиците на локалната самоуправа и на Градот Скопје имаат доминантно директно или индиректно влијание преку сопственост над нив, односно ако поседуваат поголем дел од капиталот на друштвото, имаат мнозинство на гласови на акционерите или именуваат повеќе од половина од членовите од Управниот или Надзорниот одбор на претпријатието или друштвото, а кои вршат една или повеќе дејности за кои се доделуваат секторски договори, како што се природните монополи, во случаите кога доделуваат договори за јавни набавки или склучуваат рамковни спогодби со цел вршење на соодветните дејности и
- д) секое правно лице, освен оние од точките а), б), в) и г) кое врши една или повеќе дејности од областа на природните монополи, врз основа на посебно или ексклузивно право, во случаите кога доделува договори за јавни набавки или склучува рамковни спогодби со цел вршење на соодветните дејности.

Инаку, Владата на Република Македонија утврдува индикативен список на договорни органи како подзаконски акт.

Покрај погоре дефинираните договорни органи, Законот за јавни набавки мораат да го применуваат и други правни лица, доколку набавката е директно финансирана или субвенционирана со повеќе од 50% од страна на договорен орган.

## Ц. Исклучоци во законодавството:

Законот за јавните набавки не се применува при доделување на договори за јавна набавка за:

- купување или изнајмување на земјиште, згради или друг недвижен имот и права кои произлегуваат од истите, освен при доделувањето на договори за јавна набавка на финансиски услуги поврзани со договорите за купување или изнајмување;
- купување, развој, продукција или копродукција на програмски материјали од страна на радио и телевизиски куќи или од независни продукциски куќи наменети за јавно прикажување во кино или за радио или телевизиско емитување на програма, како и за закуп на простор на медиуми и електронски портали;
- услуги за арбитража и посредување;
- финансиски услуги во врска со издавање, тргување или пренос на хартии од вредност или други финансиски инструменти, а особено трансакциите на договорните органи за стекнување на парични средства или капитал и услугите на Народната банка на РМ;
- нотарски услуги;
- услуги на извршители;
- договори за вработување и
- услуги за развој и истражување, освен во случај кога резултатите се користат исклучиво за вршењето на функциите и надлежностите на договорните органи, под услов услугата во целост да ја плати договорниот орган.

Законот за јавни набавки, исто така, не се применува за:

- договорите за јавна набавка за кои се обезбедени средства од меѓународни организации (донатори и заемодавци) или од трети земји, доколку од нивна страна се пропишани посебни услови за доделување на договорите за јавна набавка;
- договори за јавна набавка на стоки или работи кои се доделуваат врз основа на меѓународен договор склучен меѓу Република Македонија и една или повеќе држави и кои се наменети за заедничко спроведување или користење на градба од страна на земјите потписнички или услуги наменети за заедничко спроведување или искористување на проекти од страна на земјите



потписнички, под услов во меѓународниот договор да е предвидена соодветна постапка за доделување на договорите за јавна набавка;

- при доделување на договори за јавни набавки на услуги на друг договорен орган или правни лица формирани од еден или повеќе договорни органи, ако истите имаат ексклузивно право да ги обезбедуваат тие услуги, како и
- при доделување договор за јавна набавка од страна на договорен орган на правно лице кое е основано да врши дејност од делокругот на надлежност на тој договорен орган.

Природните монополи, согласно Законот за јавните набавки се дејности, т.н. опфатени дејности за кои се доделуваат секторски договори. Ако се доделува секторски договор за вршење на повеќе опфатени дејности, договорниот орган ги применува правилата што се однесуваат на основната опфатена дејност за која е наменет договорот.

Дејности за кои се доделуваат секторски договори, ЗЈН ги определува:

водоснабдување, енергетика, транспорт, поштенски услуги и други опфатени дејности (истражување на земјиште заради вадење нафта, гас или јаглен или изградба и стопанисување со аеродроми или пристаништа или други терминални објекти на носачи и тоа по воздушен или внатрешен воден пат).

За секторските договори се предвидени три редовни постапки и тоа отворена, ограничена и постапка на преговарање со објавување на оглас.

Исклучок во делот на секторските договори се договорите за набавка на вода, ако ги доделува договорен орган кој се занимава со водоснабдување и договори за набавка на електрична енергија или горива за производство на електрична енергија, ако ги врши договорен орган кој се занимава со поставување и стопанисување на фиксни мрежи наменети за обезбедување јавни услуги во поглед на производство, пренос или дистрибуција, односно снабдување со гас, топлинска или електрична енергија на таквите мрежи. За сите овие договори не се применува ЗЈН:

Законот за јавни набавки не се применува и за:

- договори за јавна набавка кои се доделуваат за потребите на Армијата на Република Македонија упатени во вежбовни активности и обука и во хуманитарни или мировни операции и операции за колективна одбрана надвор од територијата на Републиката, согласно со ратификуван меѓународен договор;
- кога договорот е класифициран со степен „државна тајна“ од страна на надлежен орган;
- кога за извршување на договорот се потребни посебни безбедносни мерки и постапки согласно со важечките прописи, како и
- за регулирање на постапките направени од страна на Министерството за одбрана, разузнавачките агенции и државните тајни.

Со последните измени од јуни 2016 година, од примената за Законот за јавните набавки се исклучени адвокатските услуги и договорите што ги склучува договорниот орган согласно со членот 29 од Законот за меѓуопштинска соработка.

#### **Д. Постапки за јавни набавки:**

##### **Фаза 1: Предтендерска постапка**

###### **1. Проценка на потребите за јавни набавки и планирање:**

Согласно ЗЈН, секој договорен орган е должен да направи проценка на вкупните потреби за набавки во тековната година донесувајќи Годишен план за јавни набавки до крајот на јануари во тековната година, изработен врз основа на претходно утврдените извори за финансирање. Формата, содржината и начинот на изготвување на годишниот план за јавни набавки се пропишани со подзаконски акт – Правилник за формата и содржината на годишниот план за јавни набавки.

Според законските измени од ноември 2013 година, а кои стапија на сила во мај 2014 година, договорните органи мора да направат анализа на пазарот и да ја утврдат конкуренцијата и бројот на можните понудувачи, пред да спроведат постапка за јавна набавка. Притоа, доколку договорните органи не можат да докажат дека на домашниот и на пазарите во странство постојат одреден број производители (за барањата од техничката спецификација за набавка на стоки) и одреден број на економски оператори на пазарот во РМ (за критериумите за утврдување способност) должни се да побараат согласност за спроведување на тендерот од новоформираното тело - Советот за јавни набавки, што е формиран во рамките на Бирото за јавни набавки, а со предлозите за измени на законот е предвидено да стане самостоен државен орган. Советот се состои од седум члена. Членовите на Советот ги именува Владата по пат на јавен конкурс за период од четири години со право на повторен избор. Од своите редови тие избираат претседател. Ова тело за својата работа одговара пред Владата и за својата работа и поднесува Годишен извештај.

Ако Советот одлучи да не даде согласност, договорниот орган не смее да го објави огласот за јавна набавка, односно не смее да ја спроведе постапката со преговарање без претходно објавување на оглас за набавка на дополнителни работи во спротивно ќе се смета дека не е спроведена постапка за доделување договор за јавна набавка согласно со овој закон. Доколку пак, Советот не одговори на барањето на договорниот орган во рок од 10 работни дена, односно дополнителниот рок од 5 дена, ќе се смета дека Советот му дал согласност на договорниот орган за објавување на оглас.

Барањето на согласност треба да содржи:

- правен основ за видот на согласност што се бара;
- опис на предметот на набавка и проценета вредност;

- образложение за причините за користење на предметните критериуми, барања или услови;
- записник за спроведениот технички дијалог во случаите каде што неговото спроведување е задолжително согласно со ЗЈН; извештај за потребата од обезбедување на согласност и други податоци што договорниот орган ги смета за корисни.

Договорниот орган има право на жалба до Државната комисија за жалби по јавни набавки против решението на Советот, без надоместок, во рок од 5 дена од денот на добивање на решението во постапка на правна заштита согласно ЗЈН.

При одлучување за давање согласност, Советот вклучува најмалку три стручни лица од Регистарот на стручни лица од соодветната област, по електронски избор. Стручното лице е должно да го разгледа материјалот и да достави свое мислење во рок од три работни дена од денот на добивање на материјалот, освен кога рокот може да се продолжи за дополнителни три работни дена.

При набавката на лекови, медицински помагала и/или потрошен медицински материјал, договорниот орган не смее да оформи дел со повеќе ставки, освен во случај кога ставките во рамки на делот се од ист вид и по претходна согласност од Советот. Кај набавката на лекови, договорниот орган задолжително треба да ги дефинира техничките спецификации со користење на генеричките имиња на лековите.

## 2. Обврска за усвојување на Годишен план за јавни набавки

Планот за јавните набавки ги содржи вкупните потреби за набавки во тековната година по видови на стоки, услуги и работи, очекуваниот почеток на постапката, проценетата вредност на договорот или рамковната спогодба и видот на постапката за доделување на договорот или рамковната спогодба.

Вкупните потреби на договорните органи ги вклучуваат и потребите што се реализираат како групна набавка или преку централно тело за набавки.

Начинот на проценување на вредностите на набавките е определен со подзаконски акт - Правилник за начинот на проценување на вредноста на договорите за јавни набавки. Согласно Правилникот, договорниот орган ја проценува вредноста на договорот за јавната набавка со пресметување на вкупниот износ што треба да се плати за реализирање на соодветниот договор, без вклучен ДДВ, земајќи ја предвид секоја опција и секое евентуално продолжување или зголемување на вредноста на договорот, доколку тие можат да се предвидат во моментот на вршење на проценката. Ако договорниот орган предвидува можност за доделување на одредени награди за економските оператори, нив ги вклучува во проценетата вредност на договорот за јавната набавка. Ако договорниот орган набавува стоки, услуги или работи со доделување на повеќе договори во вид на посебни делови од една постапка за

доделување на договори за јавна набавка, проценетата вредност се определува како збир на сите делови од постапката за доделување на договорот за јавна набавка.

Договорниот орган пред донесување на одлуката за јавна набавка, ја прилагодува проценетата вредност на конкретниот договор за јавна набавка утврдена во годишниот план за јавни набавки, доколку настанат промени во вредноста.

Ако со доделувањето на договор за јавна набавка договорниот орган набавува стоки кои вклучуваат и нивно ставање во функција, во проценетата вредност на договорот се вклучува и проценетата вредност на активностите за нивно поставување или вградување.

Ако во моментот на проценување на вредноста на договорот за јавната набавка на стоки, договорниот орган нема утврдено дали стоките ќе ги набавува преку купување веднаш, купување со одложено плаќање или изнајмување со или без опција за купување на стоката, за проценета вредност на договорот се смета највисоката вредност што соодветствува на секоја опција на набавка на стоките.

Проценетата вредност на договорот на јавната набавка на стоки преку купување со одложено плаќање или изнајмување со или без опција за купување на стоката, зависи од времетраењето на соодветниот договор, и тоа: во случај на договор со фиксен рок со времетраење до 12 месеци, проценетата вредност се пресметува земајќи ги предвид сите исплати што треба да се извршат за времетраењето на договорот; во случај на договор со фиксен рок со времетраење подолго од 12 месеци, проценетата вредност на договорот се пресметува земајќи ги предвид сите исплати што треба да се извршат за времетраењето на договорот, вклучувајќи ја проценетата резидуална вредност на стоките; и во случај на договор чиешто времетраење не може да се одреди во моментот на вршење на проценката, проценетата вредност се пресметува со множење на месечната вредност што треба да се плати, со бројот 48.

Ако договорниот орган, пак, доделува договор за јавна набавка на стоки кој треба да се продолжи во определен временски период, проценувањето на вредноста на овој договор се врши врз основа на: вкупната реализирана вредност на сите последователно слични договори за набавка на ист вид доделени во претходните 12 месеци, прилагодени, доколку е возможно, со промените во количините или вредности кои би можеле да се случат во текот на 12 месеци по склучување на договорот, или пак, кога вкупната вредност на сите последователно слични договори за набавки кои се очекува да бидат доделени во следните 12 месеци, започнувајќи од моментот на првата испорака или во текот на финансиската година доколку таа е подолга од 12 месеци.

Согласно Правилникот, доколку договорниот орган доделува договор за јавна набавка на услуги чијашто вкупна проценета вредност не може да се предвиди, но може да се процени просечниот месечен надомест, тогаш начинот на проценување на вредноста зависи од времетраењето на договорот, и тоа: во случај на договор со фиксен рок, доколку времетраењето на договорот не надминува 48 месеци, проценетата вредност се пресметува земајќи го предвид целокупното времетраење на договорот, или пак, во

случај на договор без фиксен рок или доколку времетраењето на договорот надминува 48 месеци, проценетата вредност се пресметува со множење на месечната проценета вредност со бројот 48.

Во случај кога договорниот орган доделува договор за јавна набавка на услуги кој треба да се продолжи во определен временски период, проценувањето на вредноста на овој договор се врши врз основа на: вкупната реализирана вредност на сите последователно слични договори за јавни набавки на услуги од ист вид доделени во претходните 12 месеци, прилагодени, доколку е возможно, со промените во количини или вредности кои би можеле да се случат во текот на 12 месеци по склучување на договорот, или пак, кога вкупната вредност на сите последователно слични договори за јавни набавки кои се очекува да бидат доделени во следните 12 месеци, започнувајќи од моментот на извршување на првата услуга или во текот на финансиската година доколку таа е подолга од 12 месеци.

Ако договорниот орган пак, доделува договор за јавна набавка на осигурителни услуги, проценетата вредност на овие договори за услуги се пресметуваат врз основа на осигурителните премии што треба да се платат, како и сите други форми на надоместоци што се однесуваат на соодветните услуги. Договорниот орган кој доделува договор за јавна набавка на банкарски или други финансиски услуги, проценетата вредност на овие договори за услуги ја пресметува врз основа на давачки, провизии, камати и сите други форми на надоместоци што се однесуваат на соодветните услуги.

Ако договорниот орган доделува договор за јавна набавка на услуга за изработка на проект или план од областа на просторното или урбанистичкото планирање, архитектурата или градежништвото, проценетата вредност на овие договори за услуги се пресметуваат врз основа на давачки или провизии што се плаќаат, како и сите други форми на надоместоци што се однесуваат на соодветните услуги.

Вкупната вредност на договорот за јавна набавка на работи се одредува така што се земаат трошоците за изведување на активностите на градење и вкупната проценета вредност на сите стоки и услуги кои се неопходни за извршување на договорот и кои му се ставени на располагање на носителот на набавката од страна на договорниот орган.

Ако договорниот орган спроведува пак, конкурс за избор на идејно решение, проценетата вредност на договорот се определува на два начина. Првиот, ако конкурсот за избор на идејно решение се организира како посебна постапка, проценетата вредност ја вклучува вкупната вредност на сите награди или плаќања што треба да се доделат на учесниците на конкурсот, како и проценетата вредност на договорот за услуги што треба последователно да се додели, доколку договорниот орган предвидел доделување на таков договор во огласот за конкурсот за избор на идејно решение. Вториот начин за определување на проценетата вредност при

спроведување на конкурс за избор на идејно решение е ако конкурсот се спроведува како дел од постапка за доделување на договор за јавна набавка на услуги, за проценета вредност се смета проценетата вредност на соодветниот договор за јавна набавка на услуга, како и секоја можна награда или плаќање на учесниците на конкурсот.

Ако договорниот орган склучува рамковна спогодба, проценетата вредност се пресметува како збир на максималната проценета вредност, без вклучен ДДВ, на сите договори за јавни набавки што се планира да се доделат врз основа на таа рамковна спогодба за нејзиното вкупно времетраење.

ЗЈН не пропишува процедура за начинот на донесување на планот за јавни набавки, ниту упатува на подзаконски акт за оваа намена. Единствено, ЗЈН пропишува дека лицето за јавни набавки, кое задолжително треба да го има секој договорен орган, меѓу другото ја координира и подготовката на планот за јавни набавки.

Сепак, во практиката, процедурата е следнава: организационите единици во секој договорен орган ги доставуваат своите годишни потреби за набавки кои се групираат во еден единствен план кој се усогласува со финансиските можности. На крајот, планот го донесува раководното лице на институцијата (министер, директор, градоначалник, итн.).

Договорните органи се обврзани да го донесат Годишниот план за јавни набавки до крајот на јануари во тековната година.

Не постои формално пропишана процедура за измена и дополнување на планот за јавни набавки, но согласно ЗЈН договорниот орган, по потреба, во текот на годината може да го измени или дополни Годишниот план за јавни набавки согласно планираните и обезбедените средства за јавни набавки.

Договорните органи немаат законска обврска за јавно објавување на планот за јавни набавки. Сепак, многу мал дел од институциите, ги објавуваат плановите на своите интернет страници. Плановите, како јавни документи, можат да се добијат и преку Законот за слободен пристап до информации од јавен карактер. Невладините организации во земјата досега не успеаја да извршат притисок врз државните институции да ги објавуваат јавно плановите за јавни набавки.

Проценетата вредност на набавките е една од информациите кои договорните органи нерадо ја објавуваа јавно. Иако до сега дел од договорните органи не ја впишуваа проценетата вредност во плановите за јавни набавки, ниту пак, ја наведуваа во огласите за јавни набавки, со измените на ЗЈН од 2014 година, во огласот за доделување на договор за јавна набавка задолжително треба да се објави проценетата вредност на набавката без вклучен ДДВ.

Договорните органи немаат обврска да го достават, ниту да го испратат на одобрување Годишниот план до некој друг државен или јавен орган. Ваква обврска постоеше во минатото, кога плановите за јавни набавки задолжително се доставуваа до Бирото за јавни набавки, како надлежен орган.

Ниту едно јавно тело во земјата нема обврска да ја анализира спроведливоста на плановите за јавни набавки. Како и да е, секој договорен орган може, во рамките на своето работење, да врши анализа на спроведувањето на планот за јавни набавки, иако, според мониторингот на јавните набавки од страна на невладиниот сектор, само многу мал дел од институциите навистина го анализираат спроведување на плановите за јавни набавки. Во реалноста, плановите повеќе имаат функција на список на желби, отколку вистински инструменти за менаџирање на годишните набавки.

Државниот завод за ревизија дава препораки за унапредување на начинот на планирање на јавните набавки во однос на реализацијата на Годишниот план, како и примената на Општиот поимник за јавните набавки и слично, но само доколку конкретниот државен орган е во планот за ревизија на Државниот завод за ревизија во одредена година.

Од сите нерегуларности откриени од страна на Државниот завод за ревизија во 2015 година кај сите институции кај кои е извршена ревизија на јавните набавки, 6% од наодите се однесуваат на „слабости во фазата на планирањето на јавните набавки“.

Пред да го објави огласот за јавна набавка на стоки, од 1 мај 2014 година договорниот орган задолжително бара согласност од Советот за јавни набавки пред да го објави огласот и доставува соодветно образложение за потребата од набавка за која нема најмалку три, четири или пет производители од земјата и странство што можат да ги исполнат барањата од техничките спецификации за поединечна ставка или за целиот дел. Договорниот орган задолжително бара согласност од Советот пред да го објави огласот за јавна набавка доколку предвиди критериуми за утврдување способност, освен лична состојба и способност за вршење професионална дејност, кои може да ги исполнат: три или помалку од три економски оператори кај постапките со барање за прибирање понуди со проценета вредност до 5.000 евра во денарска противвредност без вклучен ДДВ; четири или помалку од четири економски оператори кај постапките со барање за прибирање понуди со проценета вредност над 5.000 евра во денарска противвредност без вклучен ДДВ или пет или помалку од пет економски оператори кај отворената постапката, ограничената постапка, постапката со преговарање со претходно објавување оглас и кај конкурентниот дијалог.

По донесување на одлуката за јавна набавка, а пред објавување на огласот, лицата што ги дефинираат техничките спецификации и критериумите за утврдување способност се должни да изготват соодветно образложение за оправданоста за нивно користење и да дадат извештај до одговорното лице со предлог во смисла за потребата од обезбедување согласност од Советот. Врз основа на прифатениот извештај од

одговорното лице кој содржи предлог за потреба од обезбедување на согласност се доставува барање за согласност до Советот.

## **Фаза 2: Спроведување на тендер**

### Постапки за јавни набавки

Постојат седум видови на постапки за јавни набавки. Со која постапка ќе се купува одредена стока, услуга или ќе се избира изведувач на градежни работи зависи од проценетата вредност на набавката и од специфичноста на предметот на набавката.

Законот за јавни набавки ги предвидува следните постапки за доделување договор за јавни набавки:

- Барање за прибирање на понуди;
- Отворена постапка;
- Ограничена постапка;
- Постапка со преговарање со претходно објавување оглас;
- Постапка со преговарање без претходно објавување оглас;
- Конкурентен дијалог и
- Конкурс за избор на идејно решение.

Договорните органи се законски обврзани да спроведат постапка за јавна набавка за секоја набавка чиј износ е поголем од 500 евра без ДДВ.

За сите набавки со проценета вредност од 500 евра до 20 000 евра за стоки и услуги и до 50 000 евра за работи, задолжително се објавува оглас на ЕСЈН. За набавките над оваа вредност, огласот се објавува на ЕСЈН и во Службен весник на РМ, а набавките над 500 000 евра за стоки и услуги и над 2 000 000 евра за работи, огласот се објавува и во Службеното гласило на ЕУ или во соодветна меѓународна деловна публикација или технички и професионален весник.

Доколку проценетата вредност на договорот за јавна набавка без вклучен ДДВ е над 50.000 евра за стоки и услуги, односно над 200.000 евра за работи, огласот задолжително треба да се објави во Службеното гласило на – ТЕД (Tender Electronic Daily).

Од 1 јануари 2012 година, договорните органи се должни да користат електронска аукција (намалување на цените на понудите) како последна фаза од секоја јавна набавка спроведена преку постапка со барање за прибирање на понуди, отворена



постапка, ограничена постапка и постапка со преговарање со претходно објавување на оглас. Во 2011 година, договорните органи имаа обврска да спроведуваат електронска аукција во 70% од објавените огласи.

### **Постапка со барање за прибирање на понуди**

За набавките со проценета вредност од 500 до 20 000 евра за стоки и услуги, и до 50 000 евра за работи, договорниот орган ја применува постапката за прибирање понуди со објавување на оглас на ЕСЈН. За оваа постапка, генерално, се користи поедноставена тендерска документација и пократки рокови, отколку другите постапки за набавките од поголема вредност.

Сепак, постојат одредени разлики во начинот на спроведување на постапките од 500 до 5 000 евра (т.н. мали набавки) и оние од 5 000 евра до 20 000/50 000 евра. Имено, за набавките до 5 000 евра нема јавно отворање на понудите, додека за оние до 20 000, односно до 50 000 евра се спроведува јавно отворање на пристигнатите понуди. За набавките до 5 000 евра, договорниот орган ја утврдува единствено способноста на фирмите за вршење професионална дејност, додека кај набавките до 20 000, односно до 50 000 евра се утврдува и личната состојба, економската и финансиската состојба, како и техничката и професионалната способност на понудувачите. Разлики постојат и кај роковите за поднесување на понуди. Кога проценетата вредност на договорот за јавна набавка е до 5.000 евра, крајниот рок за поднесување на понудите не смее да е покус од пет дена од денот на објавувањето на огласот во ЕСЈН. Кога проценетата вредност на договорот за јавна набавка на стоки и услуги е од 5 000 до 20.000 евра, а на работи до 50.000 евра, крајниот рок за поднесување на понуди не смее да биде пократок од 10 дена од денот на објавувањето на огласот во ЕСЈН.

Во постапката со барање за прибирање на понуди, законот за јавни набавки на Република Македонија не дозволува економскиот оператор да може да поднесе алтернативна понуда.

Договорниот орган во постапка со барање за прибирање на понуди каде што проценетата вредност на договорот за јавна набавка е до 5 000 евра во денарска противвредност, без вклучен ДДВ, не смее да бара гаранција на понудата во форма на банкарска гаранција или депонирани средства. Во оваа постапка, економските оператори својата лична состојба ја докажуваат со поднесување на Изјави.

За сите набавки спроведени преку оваа постапка, договорниот орган е должен да доставува шестмесечни евиденции до ЕСЈН и тоа до 31 јули за набавките во првото полугодие и до 31 јануари следната година за набавките во второто полугодие од претходната година. Евиденцијата содржи податоци за бројот на огласот за набавката, број на добиени понуди, вредноста и датата на договорот, фирмата со која е склучен договорот и број на фактура.

## **Отворена постапка**

Оваа постапка се спроведува во една фаза и се применува за набавки со проценета вредност поголема од 20.000 евра за стоки и услуги, односно од 50.000 евра за изведување работи. Рокот за поднесување на понуди не смее да биде покус од 20 дена од денот на објавување на огласот на ЕСЈН. Доколку проценетата вредност на набавката е над 130 000 евра за стоки и услуги, односно над 4 000 000 евра за работи, тогаш рокот не смее да биде покус од 45 дена. Ако договорниот орган ја објави целокупната тендерска документација со користење на електронски средства, со директен пристап без ограничување за сите економски оператори, роковите можат да се намалат за пет дена.

## **Ограничена постапка**

Оваа постапка се спроведува во две фази. Првата фаза е фаза на претквалификација на фирмите кога се врши избор на кандидатите врз основа на прецизни критериуми со дефиниран минимум на учесници (не помал од 5). Втората фаза е евалуација на понудите и избор на најповолна понуда. Крајниот рок за поднесување на пријавите за учество не смее да биде покус од 30 дена од денот на објавувањето во ЕСЈН за набавки чија вредност е над 130 000 евра за стоки и услуги, односно 4 000 000 евра за работи. За набавки под овие вредности, рокот не смее да биде помал од 15 дена.

Секој заинтересиран економски оператор може да поднесе пријава за учество во првата фаза од ограничената постапка. Договорниот орган во огласот за доделување на договор за јавна набавка ги наведува и критериумите за утврдување на способност и правилата што ќе се применуваат, минималниот број на кандидати што има намера да ги избере и, доколку е потребно, максималниот број на кандидати.

Доколку бројот на кандидати кои ги исполнуваат критериумите за утврдување на способност е помал од минималниот број наведен во огласот за доделување на договорот за јавна набавка, договорниот орган ја поништува ограничената постапка или ја спроведува ограничената постапка само со оние кандидати кои ги исполниле критериумите за утврдување на способност, доколку нивниот број е доволен за да обезбеди вистинска конкуренција.

По завршување на првата фаза, Комисијата изготвува извештај за оценување на способноста на кандидатите и листа на квалификувани кандидати. Врз основа на извештајот на комисијата договорниот орган донесува одлука за избраните кандидати до кои ќе достави писмена покана за поднесување на понуди. Договорниот орган е должен да ја испрати поканата за поднесување на понуди во втората фаза од ограничената постапка до сите избрани кандидати истовремено. Договорниот орган не смее во втората фаза од ограничената постапка да покани економски оператор кој не

поднел пријава за учество во првата фаза или не ги исполнил критериумите за утврдување на способност.

### **Конкурентен дијалог**

Конкурентниот дијалог се користи во исклучителни ситуации доколку предметниот договор за јавна набавка е особено сложен и спроведувањето на отворена или ограничена постапка нема да овозможи доделување на договорот за јавна набавка, како и поради неможноста да ги дефинира техничките спецификации и техничките средства кои можат да ги задоволат неговите потреби или ја утврди правната или финансиската рамка за извршување на договорот.

Крајниот рок за поднесување на пријавите за учество не смее да биде покус од 15 дена од денот на објавувањето во ЕСЈН за набавките со вредност под 130 000 евра за стоки и услуги, односно 4 000 000 евра за работи. За набавките над овие вредности рокот не смее да биде покус за 30 дена. Минималниот број на кандидати наведен во огласот за доделување на договорот за јавна набавка не смее да биде помал од три.

Постапката опфаќа три фази:

- претквалификација на кандидатите;
- дијалог со избраните кандидати и
- поднесување понуди.

Во првата фаза, пријава за учество во конкурентен дијалог може да поднесе секоја заинтересирана компанија и нивниот број мора да биде поголем од три.

Во втората фаза, влегуваат само оние компании кои ги исполниле критериумите за способност утврдени од договорниот орган. Во оваа фаза, со избраните компании се води дијалогот со цел да се утврди најсоодветно решение за набавката врз основа на кое, потоа, ќе се доставуваат финалните понуди.

Во третата фаза, договорниот орган веќе го идентификувал најдоброто решение врз основа на кое сите избрани кандидати се повикуваат да достават понуда, по што следи евалуација и избор на најповолната понуда.

### **Постапка со преговарање со претходно објавување на оглас**

Оваа постапка се спроведува ако се исполнат или настапат следниве предуслови: ако не е пристигната ниту една прифатлива понуда или ниту една соодветна понуда во отворена постапка, ограничена постапка или во конкурентен дијалог; кога природата на работите, стоките или услугите или ризиците кои произлегуваат од тоа не дозволуваат претходно одредување на вредноста на договорот; за услуги, ако природата на услугата е таква што техничките спецификации не можат да се утврдат

доволно прецизно за да овозможат склучување на договор преку другите постапки; како и за работи кои се изведуваат исклучиво за потребите на истражување, тестирање или развој.

Во случаите кога не е пристигната ниту една прифатлива понуда или ниту една соодветна понуда во отворена постапка, ограничена постапка или во конкурентен дијалог, договорниот орган не е должен да објави оглас доколку во постапката со преговарање ги повика сите економски оператори кои претходно ја докажале својата способност и доставиле понуди согласно со барањата на соодветната постапка. Во таков случај договорниот орган не може да повика понудувачи или кандидати кои не учествувале во претходната постапка.

Од договорниот орган се бара да ја оправда примената на оваа постапка. Согласно ЗЈН, комисијата за јавни набавки на договорниот орган е обврзана во извештајот од спроведената постапка да даде детално образложение за причините за спроведување на постапката, како и за начинот на спроведување на постапката.

Крајниот рок за поднесување на пријавите за учество не смее да биде покус од 30 дена од денот на објавувањето во ЕСЈН ако вредноста на набавката е над 130 000 евра за стоки и услуги и над 4 000 000 евра за работи. За набавки со помала вредност, рокот може да се намали на 12 дена.

Минималниот број на кандидати наведен во огласот за доделување на договорот за јавна набавка не смее да е помал од три.

Договорниот орган пристапува кон преговори со секој избран кандидат посебно.

### **Постапка со преговарање без претходно објавување на оглас**

За да се примени оваа постапка, потребно е да се исполнат одредени предуслови. Таа се спроведува кога: не е поднесена ниту една понуда во барање за прибирање понуди и отворена постапка или не е поднесена ниту една пријава за учество во првата фаза на ограничена постапка; од технички или уметнички причини, односно од причини врзани за заштита на ексклузивните права (патенти и слично), договорот може да го изврши само одреден економски оператор; од причини од крајна итност предизвикани од настани кои договорниот орган не можел да ги предвиди и да му се припишат како пропуст; во отворена, ограничена постапка, постапка со преговарање со објавување на оглас и постапка со барање за прибирање понуди договорниот орган не може да закаже електронска аукција од причина што не постои доволно конкуренција; стоките се произведени исклучиво за истражување, експериментирање, проучување или развој; договорниот орган мора да набави дополнителни испораки од првобитниот носител на набавка заради делумна замена на вообичаените стоки или инсталации или проширување на постојните стоки или инсталации при што должината на дополнителните набавки не смее да надмине три години од склучувањето на основниот

договор, а нивната вредност не смее да надмине 30% од вредноста на основниот договор; договорниот орган набавува по посебно поволни услови од понудувач кој ги затвора своите деловни активности (ликвидација или стечај); предметниот договор следува по спроведување на конкурс за избор на идејно решение и се доделува на најдобро рангираниот учесник или на еден од најдобро рангираните учесници; се набавуваат дополнителни работи или услуги кои не се вклучени во основниот договор, а кои поради непредвидени околности се нужни, под услов договорот да му се додели на изведувачот на работите или давателот на услугите од основниот договор кога таквите дополнителни работи или услуги не можат да бидат технички или економски одделени од основниот договор со тоа што вкупната вредност на дополнителните работи или услуги не смее да надмине 30% од вредноста на основниот договор.

Од договорниот орган се бара да ја оправда примената на оваа постапка. Согласно ЗЈН, комисијата за јавни набавки на договорниот орган е обврзана во извештајот од спроведената постапка да даде детално образложение за причините за спроведување на постапката, како и за начинот на спроведување на постапката.

Обврската за договорните органи да бараат согласност од Советот за јавни набавки важи и за спроведување на оваа постапка. Имено, пред да ја спроведе оваа постапка, договорниот орган мора да побара согласност со Советот во случаи кои основа за примена на постапката е: две неуспешно спроведени постапки; причини од крајна итност; и за дополнителни услуги и работи.

### **Конкурс за избор на идејно решение**

Договорниот орган спроведува конкурс за избор на идејно решение како посебна постапка со доделување награди, или како дел од постапката за доделување на договор за јавна набавка на услуги.

Оваа постапка е специфична по тоа што наместо комисија за јавни набавки, изборот на физичкото лице или компанијата со која ќе се склучи договорот за набавка на проект или идејно решение го врши жири-комисија од најмалку три члена. Инаку, и во оваа постапка се објавува оглас, се изработува документација во која прецизно се наведува што е предмет на набавката и кои се минималните услови за докажување на способноста на понудувачите и на крајот се врши евалуација на пристигнатите решенија.

Крајниот рок за поднесување на плановите или проектите не смее да е покус од 35 дена од датумот на испраќање на огласот за објавување во „Службен весник на Република Македонија“ и на ЕСЈН.

### **Финансиски прагови наспроти процедурите:**

<b>Вид на постапка</b>	<b>Финансиски праг (во евра, без ДДВ)</b>
------------------------	---

Постапка со барање за прибирање на понуди	Од 500 до 20.000 за стоки и услуги/50.000 за работи
Отворена постапка	Над 20.000 за стоки и услуги/50.000 за работи
Ограничена постапка	Над 20.000 за стоки и услуги/50.000 за работи
Постапка со преговарање со претходно објавување на оглас	Над 20.000 за стоки и услуги/50.000 за работи
Постапка со преговарање без претходно објавување на оглас	Над 500
Конкурентен дијалог	Над 20.000 за стоки и услуги/50.000 за работи
Конкурс за избор на идејно решение	Над 500

#### 4. Посебни механизми кај јавните набавки

ЗЈН дава можност Владата да определи централно тело за набавки, но досега во земјата не е формирано вакво тело.

Сепак, одредени институции ја користат законската можност за спроведување на т.н. групни набавки кои се спроведуваат координирано преку еден договорен орган во име на група на договорните органи, по претходно склучен договор за извршување на групната набавка.

Групни набавки во земјата спроведуваат: Службата за општи и заеднички работи на Владата на РМ за потребите на министерствата, Јавна установа од областа на здравството за потребите на јавните здравствени установи универзитетски клиници, завод и ургентен центар Скопје, како и на општинско ниво за набавки на стоки и услуги за потребите на општините и училиштата.

Законот за јавни набавки дава можност договорните органи да спроведуваат набавки преку користење на електронски средства (е-набавки) преку Електронски систем за јавни набавки (ЕСЈН). Електронскиот систем за јавни набавки е единствен компјутеризиран систем за спроведување на јавните набавки, достапен преку интернет на адресата: <https://e-nabavki.gov.mk>. Договорните органи преку овој систем ги пополнуваат и ги објавуваат огласите за јавните набавки и огласите за барање за прибирање на понуди и нивните измени, тендерската документација, известувањата за

склучените договори, за поништувања на постапката, како и полугодишната евиденција за набавките преку барање за прибирање понуди. Начинот на користење на ЕСЈН го пропишува министерот за финансии, за чиешто користење договорните органи и економските оператори плаќаат надоместоци според Тарифник.

Електронска набавка може да се примени во отворената постапка, ограничената и во постапката со барање за прибирање на понуди. До 2015 година, ЗЈН не ги обврзуваше договорните органи колкав дел од набавките треба да спроведат со целосно користење на електронски средства преку ЕСЈН. Со измени во ЗЈН се вовеле обврска за задолжителен процент од вкупниот број на постапки за кои мора да се спроведат т.н. е-набавки. Од 1 јануари 2016 година таа обврска важи за најмалку 30% од објавените огласи, од 1 јануари 2017 година за најмалку 50% од објавените и од 1 јануари 2018 година за 100% од објавените огласи треба да се користат електронски средства.

Од 1 јануари 2012 година, сите постапки за јавни набавки мораат да завршат со електронска аукција како последна фаза од набавката. Ваквата обврска се воведуваше постепено. Во 2010 година е-аукција мораше да се спроведе во најмалку 30% од вредноста на набавките, а во 2011 година во 70% од објавените огласи. Од 1 јануари 2012 година, со е-аукција мораат да завршат 100% од набавките во отворена постапка, ограничена постапка, постапка со барање за прибирање на понуда и постапка со преговарање со претходно објавување на оглас.

Е-аукцијата се спроведува откако договорните органи веќе ќе ги приберат понудите од компаниите, ќе се спроведе јавно отворање на понудите, ќе се направи евалуација на способноста на компаниите и на нивните понуди.

Е-аукцијата се спроведува во неколку кругови, во кои економските оператори (фирмите) се скриен идентитет се натпреваруваат кој ќе понуди пониска цена, односно ги ревидираат дадените цени, така што рангирањето се врши автоматски со помош на електронски средства. Е-аукцијата се спроведува преку ЕСЈН.

Кога е поднесена само една понуда или има само една прифатлива понуда, договорниот орган задолжително треба да го покани единствениот понудувач да поднесе конечна цена преку ЕСЈН. Во овој случај, поканата до единствениот понудувач содржи:

- идентификување на делот на понудата кој ќе биде предмет на поднесување конечна цена;
- информации кои ќе му бидат достапни пред поднесувањето на конечната цена и
- времето на поднесување на конечната цена кое не може да биде порано од 48 часа од испраќањето на поканата.

Единствениот понудувач ја поднесува конечната цена во утврденото време само еднаш, а доколку не поднесе конечна цена, за конечна ќе се смета првично понудената цена.

Електронската аукција не е задолжителна за доделување на договори за јавни набавки на консултантски услуги, за интелектуални услуги за осмислување, дизајнирање и изработка на идејни и други креативни решенија, за услуги за изработка на студии или елаборати или за услуги и стоки од занаетчии со вкупна проценета вредност до 20 000 евра во денарска противвредност на годишна основа.

ЗЈН предвидува склучување на рамковна спогодба како посебен начин за доделување на договор за јавна набавка. Со рамковната спогодба, на договорните органи им се овозможува да ја набават онаа количина која му е потребна, во некое идно време и во рамките на дозволените финансиски средства.

Рамковна спогодба може да склучи само при спроведување на отворена или ограничена постапка. Забрането е склучување на рамковна спогодба со цел да се попречи, ограничи или наруши конкуренцијата.

Рамковната спогодба може да се склучи на период не подолг од две години, соодветно на природата на предметот на набавката. Ако спогодбата се склучи со повеќе економски оператори, нивниот број не смее да биде помал од седум. Ако е помал, тогаш задолжително се бара согласност од Советот за јавни набавки.

Системот за динамично купување не е предвиден со ЗЈН и не се применува во Македонија.

## 5. Учество на јавните набавки:

Право на учество во постапка за доделување на јавна набавка има секој економски оператор, самостојно или како член на група на економски оператори. Под економски оператор ЗЈН го подразбира секое физичко или правно лице или група на такви лица кои на пазарот нуди стоки, услуги или работи.

Од учество во јавните набавки се исклучени економските оператори на кои им е изречена негативна референца (забрана за учество). Понудувачи во јавна набавка не смеат да бидат лицата кои учествуваат во изработка на тендерска документација или во евалуација на понудите. Во рамките на иста постапка, еден понудувач може да учествува само со една понуда. Доколку е подизведувач, понудувачот може да учествува и со повеќе понуди.

За учество во јавните набавки, економските оператори мора да се регистрираат на ЕСЈН преку кој се спроведуваат сите јавни набавки во земјата. Годишниот надомест за



користење на ЕСЈН зависно до големината на фирмите изнесува од 32,5 до 130 евра за домашни фирми и 200 евра за странски фирми.

За учеството на јавните набавки, економскиот оператор, покрај својата понуда за предметот на набавка, зависно од условите во тендерот, ја докажува и својата способност преку критериумите за лична состојба, способност за вршење на професионална дејност, економска и финансиска состојба, техничката и професионалната способност, како и поседувањето на стандардите за квалитет и за управување со животна средина.

Договорниот орган може да бара од економскиот оператор да достави и гаранција на понудата во вид на банкарска гаранција или депонирани средства, а ако не е предвидена ваква гаранција тогаш задолжително како услов за учество на тендерот се бара изјава за сериозност на понудата. Банкарската гаранција на понудата не смее да биде повисока од 3% од вредноста на понудата без ДДВ. Гаранцијата на понудата се доставува во оригинална, печатена, форма.

Освен ова, договорниот орган може да бара од понудувачот чија понуда е избрана за најповолна да обезбеди и гаранција за квалитетно извршување на договорот во вид на банкарска гаранција која може да изнесува од 5% до 15% од вредноста на договорот за јавна набавка.

Доколку понудувачот ја прекрши изјавата за сериозност на понудата или дојде до наплата на гаранцијата на понудата или гаранцијата за квалитетно извршување на договорот, договорниот орган му изрекува т.н. негативна референца. Негативната референца резултира со исклучување на понудувачот од сите идни постапки за доделување договори за јавни набавки во период од една година од денот на објавување. Периодот на исклучување од учество во јавните набавки се зголемува за дополнителна една година при секоја наредна негативна референца, но не повеќе од пет години. Изречените негативни референци се објавуваат на ЕСЈН.

Во текот на постапката, Комисијата пред да пристапи кон евалуација на понудите, задолжително проверува дали е објавена негативна референца на понудувачите до истекот на крајниот рок за поднесување на понудите, што соодветно го документира како дел од досието на постапката. Комисијата ја проверува и валидноста и комплетноста на документацијата за утврдување на способност само на понудувачите за кои не е објавена негативна референца и тоа во рок од 5 работни дена од крајниот рок за поднесување на понудите.

ЗЈН не предвидува дискриминација или позитивна дискриминација на понудувачите, освен во случаите на секторските договори за кои е предвидено дека ако две или повеќе понуди се разликуваат за помалку од 3 поени со примена на критериумите за доделување на договорот за јавна набавка, договорниот орган како најповолна може да ја избере онаа понуда каде што над 50% од стоките што се нудат се со потекло од Република Македонија, државите членки на ЕУ и од држави со кои РМ има склучено

меѓународен договор кој обезбедува еднаков третман на економските оператори од РМ на пазарот на таа држава.

Договорниот орган не смее да бара од економските оператори да исполнат одредени критериуми за утврдување на нивната способност, а кои не се директно поврзани со предметот на договорот за јавна набавка.

ЗЈН предвидува дека секое барање, информација, известување и други документи предвидени со Законот се испраќаат во писмена форма. Документите да се испраќаат по пошта, по факс или со електронски средства. Договорниот орган во тендерската документација го утврдува начинот на комуникација кој ќе го користи при спроведување на постапката. Документот кој бил испратен по факс, доставувачот е должен да го достави по пошта или со користење на електронско средство во рок од два дена од денот на испраќање на документот по факс.

Средствата што се применуваат за електронска комуникација, како и нивните технички карактеристики, не смеат да бидат дискриминирачки и мораат да бидат достапни до секој економски оператор и да бидат компатибилни со информатичките и комуникациските технологии што се во општа употреба. Ако документите се доставуваат со користење на електронски средства, се применуваат прописите со кои се уредува електронскиот потпис.

Ако понудите се испраќаат по пошта или лично, истите се доставуваат во затворен коверт на кој во горниот лев агол треба да стои ознаката „не отворај“, повикување на бројот на огласот, име на договорниот орган и адреса. Понудата се доставува во еден оригинален примерок кој треба да биде заверен и потпишан (секоја страница) од страна на одговорното лице на понудувачот или од него овластено лице. Со тендерската документација договорниот орган може да предвиди доставување и на одреден број на копии на понудата. Договорниот орган може да бара пријавите за учество или понудите да бидат доставени со користење на електронски средства само кога информациите во врска со електронски пренос на податоците, вклучувајќи ја и енкрипцијата, се достапни на секој заинтересиран економски оператор и електронските средства за прием на податоците соодветно обезбедуваат интегритет и доверливост на добиените документи.

Економските оператори можат во хартиена форма да поднесат сертификати, изјави и друга документација за утврдување на способност пред крајниот рок за поднесување на пријавите за учество или понудите, доколку истите не се достапни во електронска форма.

Комисијата задолжително треба да бара од понудувачите да ги појаснат или дополнат документите за утврдување способност, доколку е потребно. Исто така, Комисијата не смее да создава предност во корист на одреден економски оператор со користење на бараните појаснувања или дополнувања. Комисијата не смее да бара, да нуди или да им допушта на понудувачите никакви промени во техничката и финансиската понуда,

освен појаснувања на понудата по претходно писмено барање на Комисијата и исправка на аритметички грешки.

Комисијата го утврдува рокот за доставување на дополнителното појаснување и дополнување кој не смее да е покус од пет работни дена, односно три работни дена кај постапката со барање за прибирање на понуди од денот на приемот на барањето од страна на понудувачот.

Согласно ЗЈН, договорниот орган е должен да одговори на сите дополнителни прашања кои економските оператори можат да ги постават во врска со тендерската документација, под услов прашањата да бидат поднесени најмалку шест дена пред крајниот рок за поднесување на понуди или пријави за учество, односно три дена кај постапката со барање за прибирање на понуди. Договорниот орган во најкус можен рок, во писмена форма, одговара на прашањата, а одговорот без надоместок, го доставува до сите економски оператори кои подигнале тендерска документација, при што не смее да го наведе името на економскиот оператор кој побарал појаснување или, ако тендерската документација е објавена со користење на електронски средства заради директен и целосен пристап, одговорот го објавува на ист начин како што ја објавил тендерската документација.

Кај отворената и ограничената постапка за доделување договор за јавна набавка на стоки и услуги со проценета вредност над 130.000 евра, договорниот орган е должен, пред објавување на огласот за јавна набавка, да спроведе технички дијалог со економските оператори. Преку техничкиот дијалог тој ги прави достапни на јавноста преку ЕСЈН техничките спецификации што планира да ги користи во постапката, најмалку пет работни дена од денот на нивното објавување, за да овозможи секој заинтересиран економски оператор да даде свои предлози и коментари. По завршување на дијалогот, се разгледуваат добиените предлози и ако се прифатливи се имплементираат во техничките спецификации. Технички дијалог може да се спроведе и за набавки со помала вредност. Учесството на еден економски оператор во техничкиот дијалог не се смета како учество во изработка на тендерската документација.

## 6. Правни лекови во тендерските постапки

Правна заштита против одлуките, дејствијата и пропуштањата за преземање дејствија од страна на договорниот орган во постапката за доделување на договор за јавна набавка може да бара секој економски оператор кој има правен интерес за добивање на договорот за јавна набавка и кој претрпел или би можел да претрпи штета од евентуално прекршување на одредбите од ЗЈН.

Правна заштита може да бара и државниот правобранител на Република Македонија, кога ги штити интересите на државата или јавниот интерес.

Жалбата се изјавува до Државната комисија за јавни набавки, а истовремено се поднесува и до договорниот орган.

Жалбата се изјавува во рок од осум дена односно три дена кај постапката со барање за прибирање на понуди од денот на:

- приемот на записникот од спроведениот технички дијалог, во однос на дејствијата или пропуштањето за преземање дејствија поврзани со спроведување на техничкиот дијалог
- објавувањето на огласот за доделување на договор за јавна набавка во однос на податоците, дејствијата или пропуштањата за преземање дејствија од огласот;
- отворањето на понудите во однос на дејствијата или пропуштањата за преземање дејствија поврзани со тендерската документација, односно постапката за отворањето на понудите;
- истекот на рокот за донесување одлука за избор или за поништување на постапката во однос на пропуштањето за донесување на одлука за избор или за поништување на постапката во соодветниот рок;
- приемот на одлуката со која се одлучува за поединечно право од постапката за доделување на договор за јавна набавка, во однос на утврдувањето на способноста на пријавите за учество или евалуацијата на понудите и одлуката или
- од денот на добиени сознанија за незаконско водење на постапка за доделување на договор за јавна набавка, најдоцна во рок од една година од денот на завршувањето на спроведената постапка.

При воспоставување на квалификациски систем, жалбата во однос на дејствијата или пропуштањата за преземање дејствија поврзани со тендерската документација се изјавува во рок од осум дена од денот на приемот на одлуката за прием или одбивање на прием на понудувач во квалификациски систем.

Економскиот оператор кој пропуштил да изјави жалба во однос на горенаведените одредби, нема право на жалба во подоцнежната фаза на постапката. Жалба се изјавува и во рок од три дена од приемот на известувањето за склучен договор врз основа на рамковна спогодба.

Кога постапката завршува со електронска аукција пак, рокот за изјавување на жалбата во однос на утврдувањето на способноста на понудувачите и целосната евалуација на првичните понуди се смета од денот на прием на одлуката со која се одлучува за поединечно право од постапката за доделување на договор за јавна набавка по завршување на електронската аукција.

Надлежен орган за решавање по жалбите во постапките за јавни набавки е Државната комисија за жалби по јавни набавки. ДКЗЈН е исто така надлежна да решава и по жалби во постапките за концесии и јавно приватно партнерство.

Државната комисија има статус на државен орган кој е самостоен во својата работа и има својство на правно лице кое се финансира од Буџетот на РМ. Претседателот и четирите членови на комисијата ги именува по пат на јавен конкурс Собранието на РМ за период од пет години со право на повторен избор. Тие од своите редови избираат заменик-претседател по принципот на ротација на секои шест месеци.

Државната комисија решава за трошоците на постапката на правна заштита, одредува кој ги сноси трошоците, нивниот износ, на кого и во кој рок мора да се платат. Странката која ја покренала постапката, а на чија штета постапката е завршена, е должна на спротивната страна да и ги надомести оправданите трошоци на постапката. Во случај на повлекување или отфрлање на жалбата, подносителот на жалбата е должен на договорниот орган да му ги надомести оправданите трошоци на постапката. Во случај на делумно усвојување на жалбата Државната комисија може да одлучи секоја страна да ги намира своите трошоци, трошоците за постапката на правна заштита да ги подели на еднакви делови или пропорционално со усвојување на жалбата. Во случај на целосно усвојување на жалбата договорниот орган е должен на подносителот на жалбата да му ги надомести оправданите трошоци на постапката.

Во постапката пред Државната комисија, подносителот на жалбата, покрај административната такса, плаќа и надоместок за водење на постапката во зависност од висината на понудата, и тоа:

- надомест од 100 евра за понуда до 20.000 евра;
- надомест од 200 евра за понуда од 20.000 до 100.000 евра;
- надомест од 300 евра за понуда од 100.000 до 200.000 евра;
- надомест од 400 евра за понуда над 200.000 евра.

Во случај на непостоење на понуда, висината на надоместокот за водење на постапката се пресметува врз основа на проценетата вредност на договорот за јавна набавка, при што Државната комисија го известува подносителот на жалбата за висината на надоместокот и рокот во кој треба да достави доказ за негова уплата.

Надоместокот за водење на постапката е приход на Буџетот на Република Македонија.

Поднесената жалба го одложува потпишувањето на договорот за јавна набавка и неговото извршување до конечната на одлуката на Државната комисија. Договорот за јавна набавка потпишан спротивно на овие законски прописи е ништовен. Комисијата

може да одобри продолжување на постапката за доделување на договорот за јавна набавка на барање на договорниот орган.

Државната комисија одлучува во рок од 15 дена од комплетирањето на документацијата по предметот. Доколку Комисијата не одлучи во овој рок, подносителот на жалбата може да го извести Државниот управен инспекторат во рок од пет работни дена. Инспекторот од Државниот управен инспекторат е должен во рок од 10 дена од денот на приемот на известувањето да изврши надзор во Државната комисија дали е спроведена постапката согласно со закон и во рок од три работни дена од денот на извршениот надзор да го информира подносителот на жалбата. Инспекторот од Државниот управен инспекторат по извршениот надзор носи решение со кое ги задолжува претседателот и членовите на Државната комисија во рок од 10 дена да одлучат по поднесеното барање, односно да одлучат по жалбата и да го известат инспекторот за донесениот акт. Доколку претседателот и членовите на Комисијата не одлучат во рокот од 10 дена, инспекторот ќе поднесе барање за поведување прекршочна постапка и ќе определи дополнителен рок од пет работни дена да се одлучи по поднесената жалба. Инспекторот во рок од три работни дена ќе го информира подносителот на жалбата за преземените мерки. Доколку претседателот и членовите на Државната комисија не одлучат и во дополнителниот рок, инспекторот во рок од три работни дена ќе поднесе пријава до надлежниот јавен обвинител против претседателот и членовите на Комисијата и во тој рок ќе го информира подносителот на жалбата за преземените мерки. Доколку инспекторот не постапи по известувањето, подносителот на барањето во рок од пет работни дена има право да поднесе приговор до директорот на Државниот управен инспекторат. Доколку директорот на Државниот управен инспекторат не постапи по овие одредби, подносителот на жалбата може да поднесе пријава до надлежниот јавен обвинител во рок од осум работни дена. Доколку претседателот и членовите на Државната комисија не постапат и покрај пријавата до надлежниот јавен обвинител, подносителот на жалбата може да поведе управен спор пред судот надлежен за водење на управни спорови. Постапката пред судот надлежен за водење на управни спорови е итна.

Во постапката за правна заштита Државната комисија може:

- да ја прекине постапката заради повлекување на жалбата;
- да ја отфрли жалбата заради ненадлежност, недозволеност, неуреденост, ненавременост, поради тоа што е изјавена од неовластени лица и во случај кога подносителот на жалбата не приложил доказ за уплата на надомест за водење на постапката;
- да ја одбие жалбата поради неоснованост;
- да ја укине одлуката, или да ги поништи дејствијата во делот во кој се незаконски;

- да му наложи на договорниот орган да донесе одлука за избор или за поништување на постапката во рок кој не е подолг од рокот за поднесување на понудите;
- да ја поништи одлуката во случај кога во постапката за доделување на договор за јавна набавка е причинета таква неправилност која е причина за поништување според одредбите на ЗЈН и законите со кои се уредува управната постапка, и кога договорниот орган, најдоцна во рок од пет дена од приемот на жалбата, до Државната комисија не ги достави жалбата со сите прилози, одговорот на жалбата со образложение, целокупната документација за постапката и други докази.

Решението на Државната комисија е конечно.

Против решенијата на Државната комисија може да се покрене управен спор пред Управниот суд кој по предметите за јавни набавки решава по итна постапка. По жалбите против одлуките на Управниот суд донесени во прв степен одлучува Вишиот управен суд.

7. Постапки наспроти карактеристиките и критериумите:

Табела 2 (дел 1): Постапки наспроти карактеристики и критериуми

ПОСТАПКИ / КАРАКТЕРИСТИКИ И КРИТЕРИУМИ	Претходно одобрение/ мислење од друг орган	Задолжително објавување на оглас (вид на оглас)	Задолжително објавување на тендерска документација	Краен рок за доставување на понудите или пријавите	Рок за постапка (од иницирање на договор до потпишување)
ОТВОРЕНА ПОСТАПКА	Да, од Советот за јавни набавки, во situации дефинирани во законот	Да, задолжително на ЕСЈН и во Службен весник на РМ, а за набавките над 500 000 евра за стоки и услуги и 2 000 000 евра за работи и во Службено гласило на ЕУ или во друга соодветна публикација. За набавките над 50.000 евра за стоки и услуги, односно 200.000 евра за работи, огласот задолжително се објавува и на ТЕД (Tender Electronic Daily).	Да, задолжително е објавување на тендерската документација заедно со огласот на ЕСЈН, бесплатно	Минимум 20 дена за набавки до 130.000 евра за стоки и услуги/4.000.000 за работи и минимум 45 дена за набавки над овие вредности.	Нема. Постои само рок за избор на најповолна понуда кој не смее да биде подолг од рокот за поднесување на понудите.
ОГРАНИЧЕНА ПОСТАПКА	Да, од Советот за јавни набавки, во situации дефинирани во законот	Да, задолжително на ЕСЈН и во Службен весник на РМ, а за набавките над 500 000 евра за стоки и услуги и 2 000 000 евра за работи и во Службено гласило на ЕУ или во друга соодветна публикација. За набавките над 50.000 евра за стоки и услуги, односно 200.000 евра за работи, огласот задолжително се објавува и на ТЕД (Tender Electronic Daily).	Да, задолжително е објавување на тендерската документација заедно со огласот на ЕСЈН, бесплатно	Минимум 15 дена за набавки до 130.000 евра за стоки и услуги/4.000.000 за работи и минимум 30 дена за набавки над овие вредности. Во втора фаза овие рокови се 22, односно 40 дена соодветно.	Нема.



КВАЛИФИКАЦИСКИ СИСТЕМ НА ПОНУДУВАЧИ	Не	Да, на ЕСЈН	Да, задолжително е објавување на тендерската документација заедно со огласот на ЕСЈН, бесплатно	Нема	Нема.
ПРЕГОВАРАЊЕ СО ОБЈАВУВАЊЕ ОГЛАС	Да, од Советот за јавни набавки, во ситуации дефинирани во законот	Да, само за дел од случаите и тоа задолжително на ЕСЈН и во Службен весник на РМ, а за набавките над 500 000 евра за стоки и услуги и 2 000 000 евра за работи и во Службено гласило на ЕУ или во друга соодветна публикација. За набавките над 50.000 евра за стоки и услуги, односно 200.000 евра за работи, огласот задолжително се објавува и на ТЕД (Tender Electronic Daily).	Да, задолжително е објавување на тендерската документација заедно со огласот на ЕСЈН, бесплатно	Минимум 12 дена за набавки до 130.000 евра за стоки и услуги/4.000.000 за работи и минимум 30 дена за набавки над овие вредности.	Нема.
ПРЕГОВАРАЊЕ БЕЗ ОБЈАВУВАЊЕ ОГЛАС	Да, од Советот за јавни набавки	Не	Н/А	Н/А	Нема
КОНКУРЕНТЕН ДИЈАЛОГ	Да, од Советот за јавни набавки, во ситуации дефинирани во законот	Да, задолжително на ЕСЈН и во Службен весник на РМ, а за набавките над 500 000 евра за стоки и услуги и 2 000 000 евра за работи и во Службено гласило на ЕУ или во друга соодветна публикација.	Да, задолжително е објавување на тендерската документација заедно со огласот на ЕСЈН, бесплатно	Минимум 15 дена за набавки до 130.000 евра за стоки и услуги/4.000.000 за работи и минимум 30 дена за набавки над овие вредности.	Нема

КОНКУРС ЗА ИЗБОР НА ИДЕЈНО РЕШЕНИЕ	Не	Да, задолжително на ЕСЈН и во Службен весник на РМ. За набавките над 50.000 евра, огласот задолжително се објавува и на ТЕД (Tender Electronic Daily).	Да, задолжително е објавување на тендерската документација заедно со огласот на ЕСЈН, бесплатно	Минимум 35 дена.	Нема
МАЛИ НАБАВКИ	Да, од Советот за јавни набавки, во ситуации дефинирани во законот	Да, задолжително на ЕСЈН	Да, задолжително е објавување на тендерската документација заедно со огласот на ЕСЈН, бесплатно	Минимум 5 дена за набавки до 5 000 евра и минимум 10 дена за набавки од 5 000 евра до 20 000 евра за стоки и услуги / 50 000 евра за работи.	Нема

Табела 2 (дел 2):

ПОСТАПКИ / КАРАКТЕРИСТИКИ И КРИТЕРИУМИ	Минимален број на понудувачи	Минимален број на понуди	Јавно отворање на понуди	Контролни механизми	Бесплатна тендерска документација
ОТВОРЕНА ПОСТАПКА	1	1	Да	Нема	Да, преку регистрација на ЕСЈН
ОГРАНИЧЕНА ПОСТАПКА	5 во прва фаза, а по исклучок 2 во втора фаза	5/2	Да, во втората фаза од постапката	Нема	Да, преку регистрација на ЕСЈН
КВАЛИФИКАЦИСКИ СИСТЕМ	Нема	Нема	Да, само ако е ограничена	Нема	Да, преку регистрација на

					ЕСЈН
ПРЕГОВАРАЊЕ СО ОБЈАВУВАЊЕ ОГЛАС	3, по исклучок 2	3/2	Не	Нема	Да, преку регистрација на ЕСЈН
ПРЕГОВАРАЊЕ БЕЗ ОБЈАВУВАЊЕ ОГЛАС	1	1	Н/А	Нема	Н/А
КОНКУРЕНТЕН ДИЈАЛОГ	3, по исклучок 2	3/2	Да	Нема	Да, преку регистрација на ЕСЈН
КОНКУРС ЗА ИЗБОР НА ИДЕЈНО РЕШЕНИЕ	2	2	Не	Нема	Да, преку регистрација на ЕСЈН
МАЛИ НАБАВКИ	1	1	Нема за набавките до 5 000 евра; има за набавките од 5 000 евра до 20 000 евра за стоки и услуги/50 000 за работи.	Нема	Да, преку регистрација на ЕСЈН

## 8. Избор на најповолна понуда

### Критериуми

Критериум за доделување на договор за јавна набавка е најниска цената. По исклучок, критериум може да биде и економски најповолна понуда за консултантски и други услуги од интелектуален карактер и онаму каде што не е можно прецизирање на квалитетот. Ако се примени критериумот – економски најповолна цена, задолжително се бара претходна согласност од Советот за јавни набавки. Критериумот задолжително се објавува во огласот за јавната набавка и не смее да се менува во текот на постапката. Единствено за постапката со конкурентен дијалог и во случај на алтернативни понуди, критериумот за доделување на договорот мора да биде економски најповолна понуда.

Елементи на критериумот економски најповолна понуда можат да бидат: цената, карактеристиките на квалитетот, техничките и функционалните карактеристики, еколошките карактеристики, оперативните трошоци, економичноста, постпродажните услуги и техничката поддршка, времето на испорака или извршување или други важни елементи за евалуација на понудите.

Елементите на критериумот економски најповолна понуда, како и максималниот број на бодови за секој елемент одделно мора јасно да се дефинирани во огласот за доделување на договорот за јавна набавка и конкретно да се поврзани со предметот на договорот за јавна набавка.

Договорниот орган е должен во тендерската документација да даде објаснување како ќе ги вреднува и применува елементите на критериумот економски најповолна понуда. Методологијата за изразување на критериумите за доделување на договорот за јавна набавка во бодови ја пропишува министерот за финансии.

Во однос на склучувањето на договори за јавни набавки врз основа на критериумот најниска цена, доколку одредена понуда содржи невообичаено ниска цена која е значително пониска од реалната пазарна цена, што предизвикува сомнеж дека договорот ќе биде извршен, договорниот орган од понудувачот бара во писмена форма и пред одбивање на понудата, детали околу понудата за кои смета дека се важни и ги проверува доказите што биле доставени за оправдување на цената на понудата.

Процедура на селекција:

Комисијата за јавни набавки пред да пристапи кон евалуација на понудите, ја проверува комплетноста и валидноста на документацијата за утврдување на способноста на понудувачот. При проверката на комплетноста и валидноста и при евалуација на понудата, комисијата може да побара понудувачите да ги појаснат или

дополнат документите, доколку не станува збор за значителни отстапувања од бараната документација. Бараното објаснување понудувачот го доставува во писмена форма во рокот кој го определил договорниот орган. Никакви промени во понудата, освен исправката на аритметички грешки, не смеат да се бараат, нудат или да се допуштат од страна на комисијата или од понудувачот.

Евалуацијата на понудите се врши исклучиво во согласност со критериумите наведени во тендерската документација и објавени во огласот за доделување на договорот за јавна набавка.

Комисијата по извршената евалуација пристапува кон рангирање на понудите и изготвува предлог за избор на најповолна понуда.

Членовите на комисијата кои не се согласуваат со предлогот за избор на најповолна понуда ги изнесуваат своите ставови во писмена форма подготвени како забелешка приложена кон извештајот од спроведената постапка.

Извештајот содржи име и адреса на договорниот орган, предмет и проценета вредност на договорот за јавна набавка или рамковната спогодба; име на избраните кандидати или понудувачи и образложение за нивниот избор; име на кандидатите или понудувачите чишто пријави за учество или понуди се отфрлени и причините што довеле до нивно отфрлање; причини за одбивање на понудите со невообичаено ниска цена и име на понудувачот или понудувачите чија понуда е избрана за најповолна и начинот и причините за извршениот избор.

Одговорното лице е должно да го прифати Извештајот на Комисијата за јавни набавки во кој е содржан предлогот за избор на најповолна понуда, освен ако утврди дека предлогот е изготвен спротивно на одредбите на овој закон. Одлука за избор на најповолна понуда ја донесува одговорното лице кај договорниот орган. Формата и содржината на образецот на извештајот од спроведената постапка го пропишува министерот за финансии. Економските оператори што учествувале во постапката имаат право на увид во извештајот од спроведената постапка.

Фаза 3: По доделување на договор:

Поништување на постапка за јавна набавка, според ЗЈН, е можна само до потпишувањето на договорот за јавна набавка. Откако договорот ќе биде потпишан, правата и обврските на договорните страни во договорите за јавни набавки се регулирани со Законот за облигационите односи.

Инаку, одлука за поништување на една постапка за јавна набавка може да донесе договорниот орган, самостојно или по решение на ДКЖН.

Договорниот орган може да донесе одлука за поништување на постапка за јавна набавка ако:

- бројот на кандидати е понизок од минималниот предвиден за постапката;
- не е поднесена ниту една понуда или ниту една прифатлива понуда;
- не е поднесена ниту една соодветна понуда;
- поднесени се прифатливи понуди кои не можат да се споредат поради различниот пристап во техничките или финансиските понуди;
- настанале непредвидливи промени во буџетот на договорниот орган;
- понудените цени се понеповолни од реалните на пазарот;
- до отворањето на понудите се оцени дека тендерската документација содржи битни пропусти или недостатоци;
- дојде до промена на потребите на договорниот орган поради непредвидени и објективни околности;
- поради битни повреди на ЗЈН.

ДКЖЈН ја поништува постапката за јавна набавка постапувајќи по жалбените наводи, но и по службена должност во поглед на битните повреди на законот.

Раздвоено е поништувањето на постапките во случаите кога нема прифатливи и соодветни понуди. Поништување поради несоодветни понуди може да има само ако може да се утврди соодветноста на понудите. Кај деливите постапки пак, тоа значи дека постапката не може да се поништи по тој основ, доколку не е поделена вкупната проценета вредност.

Законот за јавните набавки не ја регулира фазата по доделување на договорите за јавни набавки. Единствено предвидува дека ревизијата на користењето и трошењето на средствата за јавни набавки од страна на договорните органи ја врши Државниот завод за ревизија.

Сепак, Уредбата за начелата за внатрешна организација на органите на државната управа, донесена врз основа на Законот за Влада, предвидува дека Одделението за буџетска контрола што треба да биде формирано во сите државни органи да ја следи реализацијата на договорите за јавните набавки и да спроведува ex-ante и ex-post финансиска контрола - вршење документирана контрола на комплексноста и исправноста на целокупната документација (фактури, порачки, испратници, работни налози, приемници и др. и нивна усогласеност со договорот за јавни набавки).

Право на поднесување жалба на донесена одлука за избор на најповолна понуда има секој економски оператор кој има правен интерес за добивање на договорот за јавна набавка и кој претрпел или би можел да претрпи штета од евентуално прекршување на одредбите од ЗЈН.

Роковите, постапката и трошоците за правната заштита по донесувањето на одлука за избор на најповолна понуда се исти како и во текот на тендерската процедура (детално опишани во делот фаза 2: Спроведување на тендерот).

Со новите измени на ЗЈН, за прв пат се воведуваат казни одредби за прекршоци по законот за договорните органи. Во земјата нема тело за ревизија/контрола на јавните набавки.

Тој што свесно ќе го оформи предметот на набавка кој е составен од повеќе ставки во рамки на еден дел на начин со кој ќе ја ограничи конкуренцијата на само еден економски оператор и со тоа за себе или за друг ќе оствари поголема имотна корист, или ќе предизвика поголема штета, ќе се казни со казна затвор до една година. Ако сторителот со извршување на делото за себе или за друг остварил значителна имотна корист, или предизвикал значителна штета, ќе се казни со казна затвор од една до три години. Доколку пак, сторителот со извршување на делото за себе или за друг остварил имотна корист од поголеми размери, или предизвикал штета од поголеми размери, ќе се казни со казна затвор од три до пет години. Согласно најновите измени на ЗЈН, тој што делото ќе го стори од небрежност ќе се казни со затвор во траење од шест месеци до три години.

Оној пак, кој свесно ќе оформи дел од предметот на набавка на лекови, медицински помагала и/или потрошен медицински материјал со повеќе ставки без согласност на Советот и со тоа за себе или за друг ќе оствари поголема имотна корист, или ќе предизвика поголема штета, ќе се казни со казна затвор до една година. Ако сторителот со извршување на делото остварил за себе или за друг значителна имотна корист, или предизвикал значителна штета, ќе се казни со казна затвор од една до три години. Ако пак, сторителот со извршување на делото остварил за себе или за друг имотна корист од поголеми размери, или предизвикал штета од поголеми размери, ќе се казни со казна затвор од три до пет години. Тој што делото ќе го стори од небрежност ќе се казни со затвор од шест месеци до три години.

Тој што свесно ќе ги дефинира техничките спецификации на набавката на лекови со користење трговска марка или со име на производителот / носителот на одобрението за ставање во промет и со тоа за себе или за друг ќе оствари поголема имотна корист, или ќе предизвика поголема штета, ќе се казни со казна затвор до една година. Согласно Законот, ако сторителот со извршување на делото остварил за себе или за друг значителна имотна корист, или предизвикал значителна штета, ќе се казни со казна затвор од една до три години. Ако сторителот пак, со извршување на делото за себе или за друг остварил имотна корист од поголеми размери, или предизвикал штета од поголеми размери, ќе се казни со казна затвор од три до пет години. Тој пак, што

делото ќе го стори од небрежност ќе се казни со затвор од шест месеци до три години. Законот предвидува и дека тој што свесно презел дејствија спротивно на овој закон или свесно пропуштил да преземе дејствија кои бил должен да ги преземе согласно овој закон поради што е објавена постапка за доделување договор за јавна набавка без согласност на Советот во случаите кога нема најмалку пет производители /економски оператори што можат да ги исполнат барањата од техничките спецификации за поединечна ставка или за целиот дел и со тоа за себе или за друг ќе оствари поголема имотна корист, или ќе предизвика поголема штета, ќе се казни со казна затвор до една година. Ако сторителот со извршување на делото за себе или за друг остварил значителна имотна корист, или предизвикал значителна штета, ќе се казни со казна затвор од една до три години. Ако сторителот со извршување на делото за себе или за друг имотна корист од поголеми размери, или предизвикал штета од поголеми размери, ќе се казни со казна затвор од три до пет години.

Тој пак, што свесно презел дејствија спротивно на овој закон или свесно пропуштил да преземе дејствија кои бил должен да ги преземе согласно овој закон поради што е објавена постапка за доделување договор за јавна набавка без согласност од Советот во случаите каде се предвидени критериуми за утврдување способност кои може да ги исполнат помалку од минималниот број на економски оператори и со тоа за себе или за друг ќе оствари поголема имотна корист, или ќе предизвика поголема штета, ќе се казни со казна затвор до една година. Ако сторителот со извршување на делото остварил за себе или за друг значителна имотна корист, или предизвикал значителна штета, ќе се казни со казна затвор од една до три години. Доколку пак, сторителот со извршување на делото остварил за себе или за друг имотна корист од поголеми размери, или предизвикал штета од поголеми размери, ќе се казни со казна затвор од три до пет години. Тој што делото ќе го стори од небрежност ќе се казни со затвор од шест месеци до три години.

Тој што свесно презел дејствија спротивно на овој закон или свесно пропуштил да преземе дејствија кои бил должен да ги преземе согласно овој закон поради што е објавена постапка за доделување договор за јавна набавка без согласност од Советот во случаите кога се користи критериумот економски најповолна понуда и со тоа за себе или за друг ќе оствари поголема имотна корист, или ќе предизвика поголема штета, ќе се казни со казна затвор до една година. Ако сторителот со извршување на делото остварил за себе или за друг значителна имотна корист, или предизвикал значителна штета, ќе се казни со казна затвор од една до три години. Доколку сторителот со извршување на делото остварил за себе или за друг имотна корист од поголеми размери, или предизвикал штета од поголеми размери, ќе се казни со казна затвор од три до пет години. Тој што делото ќе го стори од небрежност ќе се казни со затвор од шест месеци до три години.

Според последните законски измени и дополнувања, тој што нема да постапи по решението со кое Државната комисија одлучува по жалба ќе се казни со казна затвор од една до пет години.



Доколку договорниот орган побарал согласност од Советот согласно со условите од овој закон, а Советот не одговорил на барањето во роковите утврдени со овој закон при што се смета дека дал согласност, а подоцна се утврди дека не се исполнети условите за нејзино давање поради што е предизвикана штета, членовите на Советот ќе се казнат со казна затвор од една до пет години.

Стручното лице кое ќе учествува, директно или индиректно, или ќе влијае врз договорниот орган во постапката за доделување договор за јавна набавка за која дало свое мислење при одлучувањето на Советот, ќе се казни со казна затвор од една до пет години.

Тој што свесно нема да ги стави сите позиции во тендерската документација кои се предвидени во предметот на ревидираниот проект за изведување на работите и со тоа за себе или за друг ќе оствари поголема имотна корист, или ќе предизвика поголема штета, ќе се казни со казна затвор до една година.

Ако сторителот со извршување на делото остварил за себе или за друг значителна имотна корист, или предизвикал значителна штета, ќе се казни со казна затвор од една до три години. Ако сторителот со извршување на делото остварил за себе или за друг имотна корист од поголеми размери, или предизвикал штета од поголеми размери, ќе се казни со казна затвор од три до пет години. Тој што делото ќе го стори од небрежност ќе се казни со затвор од шест месеци до три години.

Тој што свесно ќе додели договор за јавна набавка на дополнителни работи во постапка со преговарање без претходно објавување на оглас без согласност од Советот и со тоа за себе или за друг ќе оствари поголема имотна корист, или ќе предизвика поголема штета, ќе се казни со казна затвор до една година. Ако сторителот со извршување на делото остварил за себе или за друг значителна имотна корист, или предизвикал значителна штета, ќе се казни со казна затвор од една до три години. Ако сторителот со извршување на делото остварил за себе или за друг имотна корист од поголеми размери, или предизвикал штета од поголеми размери, ќе се казни со казна затвор од три до пет години. Тој што делото ќе го стори од небрежност ќе се казни со затвор од шест месеци до три години.

Согласно новите измени и дополнувања на ЗЈН, тој што нема да ја заврши повторната евалуација по решение на Државната комисија со кое постапката се враќа во повторна евалуација во рок од пет работни дена со намера да истече периодот на важноста на понудите за да не може да се изврши избор на најповолна понуда и со тоа за себе или за друг ќе оствари поголема имотна корист, или ќе предизвика поголема штета, ќе се казни со казна затвор до една година. Ако сторителот со извршување на делото од остварил за себе или за друг значителна имотна корист, или предизвикал значителна штета, ќе се казни со казна затвор од една до три години. Ако сторителот со извршување на делото остварил за себе или за друг имотна корист од поголеми размери, или предизвикал штета од поголеми размери, ќе се казни со казна затвор од

три до пет години. Тој што делото ќе го стори од небрежност ќе се казни со затвор од шест месеци до три години.

Согласно ЗЈН, тој што свесно нема да го објави огласот за јавна набавка, бил должен тоа да го стори согласно со одредбите од овој закон и со тоа за себе или за друг ќе оствари поголема имотна корист, или ќе предизвика поголема штета, ќе се казни со казна затвор до една година. Ако сторителот со извршување на делото остварил за себе или за друг значителна имотна корист, или предизвикал значителна штета, ќе се казни со казна затвор од една до три години. Ако сторителот со извршување на делото пак, остварил за себе или за друг имотна корист од поголеми размери, или предизвикал штета од поголеми размери, ќе се казни со казна затвор од три до пет години. Тој што делото ќе го стори од небрежност ќе се казни со затвор од шест месеци до три години.

Што се однесува до кривичните дела, во Кривичниот законик се предвидени две инкриминации во однос на јавните набавки:

- Злоупотреба на постапката за јавен повик, доделување на договор за јавна набавка или јавно-приватно партнерство, за што е предвидена парична казна или казна затвор до три години. Доколку сторителот остварил значителна имотна корист за себе или за друг или предизвикал значителна штета, казната затвор е најмалку четири години.
- Злоупотреба на службената положба и овластување при вршење на јавни набавки на штета на средствата од Буџетот на РМ, од јавните фондови или од други средства на државата, за која е предвидена казна затвор од најмалку пет години.

Согласно Кривичниот законик, кога ќе се оцени дека правно лице ја злоупотребило својата дејност и постои опасност во иднина да го повтори делото, може да се изрече и споредна казна – забрана за учество во постапки за јавен повик, доделување на договори за јавна набавка и договори за јавно-приватно партнерство.

Во РМ нема посебни прописи со кои се регулира плаќањето во јавните набавки.

ЗЈН единствено пропишува дека договорниот орган може да го одложи плаќањето за една или повеќе години доколку дојде до ребаланс на буџетот на РМ. Но за да склучи анекс на договорот за продолжување на рокот на плаќање потребно е да се добие претходна согласност од другата договорна страна, како и одлука за давање согласност од Владата на РМ.

Не се регулирани ни задоцнетите плаќања по договори за јавни набавки.

## Е. Транспарентност на системот за јавни набавки

Јавните набавки во РМ се спроведуваат преку Електронскиот систем за јавни набавки (ЕСЈН), како единствен компјутеризиран систем, каде договорните органи ги објавуваат документите од постапките за јавни набавки (дел задолжително, а дел опционално). Имајќи предвид дека ЕСЈН е отворен портал, освен во функција на спроведување на јавните набавки во земјата, тој служи и во насока на обезбедување на транспарентност во јавните набавки, како еден од главните принципи во набавките наведени и во самиот ЗЈН.

Така, на ЕСЈН, задолжително се објавуваат следниве документи и релевантни информации:

- огласите за јавни набавки;
- тендерски документации;
- известувањата за склучен договор или за поништување на постапката (во рок од 30 дена од потпишување на договорот или донесување на одлуката);
- евиденциите за малите набавки (до 31 јули за набавките во првата половина од годината и до 31 јануари за набавките во втората половина од годината);
- известување за технички дијалог;
- најава за одржување на е-аукција;
- најнови одлуки од одржани е-аукции и
- изречените негативни референци за фирмите.

Опционално, можат да се објават и следниве документи:

- известување за реализиран договор.

Освен на ЕСЈН, постои законска обврска за јавно објавување на огласите за јавни набавки во Службен весник на РМ (за набавки над 20.000 евра за стоки и услуги, односно 50.000 евра за работи) и во Службено гласило на ЕУ (за набавки над 500.000 евра за стоки и услуги, односно 2.000.000 евра за работи). За огласите над 50.000 евра за стоки и услуги и над 200.000 евра за работи, предвидена е обврска за задолжително објавување и на Службеното гласило на Европската Унија – ТЕД (Tender Electronic Daily).

Известувањето за склучен договор содржи податоци за името на фирмата со која е склучен договорот, предметот на договорот, вредноста на договорот, проценетата вредност, датумот на склучување на договорот, периодот на реализација, бројот на понудувачи, како и најниската и највисоката добиена понуда.

Во евиденцијата за малите јавни набавки, меѓу другото, се објавува името на фирмата со која е склучен договорот, предметот на договорот, вредноста на договорот, бројот на договорот, датумот на склучување на договорот и бројот на добиени понуди.

Со оглед на отсуството на прекршочни санкции во ЗЈН, дел од договорните органи недоследно ги почитуваат предвидените рокови за јавно објавување на известувањата за склучен договор и на евиденциите за малите набавки.

ЗЈН не гарантира пристап до документацијата на понудувачите ниту на учесниците во постапките, ниту на други заинтересирани страни. Учесниците во постапките имаат право на увид во извештајот од спроведената постапка, кој содржи податоци за избраните и одбиените понудувачи и причините за тоа. Дел од договорните органи овој извештај не го третираат како информација од јавен карактер.

Инаку, документи за постапките на јавни набавки можат да се добијат и врз основа на Законот за слободен пристап до информации од јавен карактер.

Меѓу нив спаѓаат: тендерската документација (по завршување на набавката), одлука за избор или поништување, извештај од спроведена е-аукција, поединечна цена на предметот на набавката и сл. Но, обезбедувањето на документите во врска со јавните набавки, врз основа на Законот за пристап, зависи од индивидуалниот однос на договорните органи. Додека некои институции доставуваат дури и документи како договор за јавна набавка и поединечните понуди, други одбиваат да ги достават и тендерските документации. Обезбедувањето на информациите од јавен карактер е бесплатно, со право на имателот на информацијата да наплати за материјалните трошоци за дадената информација и тоа: 1 денар (0,016 евра) за умножување на еден лист, 2 денари (0,032 евра) за печатење во боја, 21 денар (0,34 евра) за електронски запис на едно ЦД и 5 денари (0,081 евра) за препис на една страница.

Само мал дел од институциите, доброволно, на своите интернет страници ги објавуваат огласите за јавни набавки.

Законот за спречување на корупцијата содржи одредби со кои се поттикнува соработката со надлежните органи за борба против корупцијата и им обезбедува заштита на лицата кои пријавиле корупција. Според законот не може да се преземе казниво гонење или да се повика на каква и да е одговорност лице што открило податоци што укажуваат на постоење корупција. На лицето што дало изјава или сведочело во постапка за дело на корупција му се обезбедува заштита и има право на

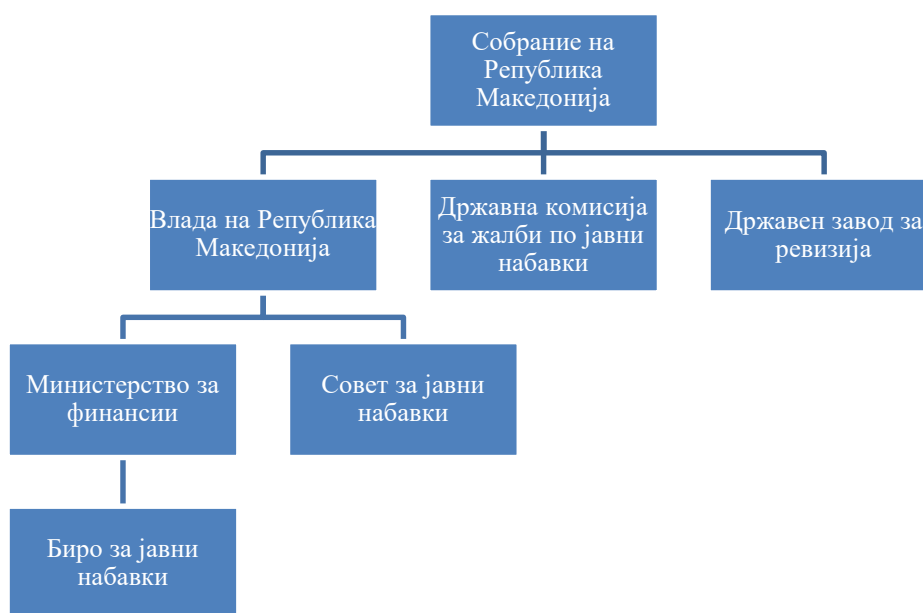
надомест на штета што може да ја претрпи тој/таа или член на неговото/нејзиното семејство.

Воедно и Етичкиот кодекс за државни службеници предвидува можност за пријавување на сознанија за корупција кај претпоставениот или надлежниот орган. Но, и покрај законската основа, пријавувањето на корупцијата вклучувајќи ја и таа во јавните набавки, не функционира во практиката.

### 3. АНАЛИЗА НА ИНСТИТУЦИОНАЛНАТА РАМКА

Работите во врска со системот за јавни набавки во Република Македонија ги врши **Бирото за јавни набавки**, како орган на државната управа во состав на Министерството за финансии. Надлежна институција во делот на правната заштита е Државната комисија за жалби по јавни набавки, како самостоен државен орган. Ревизијата на користењето и трошењето на средствата за јавни набавки од страна на договорните органи ја врши Државниот завод за ревизија, како независен државен орган.

Мапа на надлежни институции во јавните набавки



**Бирото за јавни набавки (БЈН)** ги има следниве надлежности:

- иницира предлози за донесување на законски и други акти од областа на јавните набавки до министерот за финансии,
- го следи и анализира спроведувањето на законот и другите прописи за јавни набавки, функционирањето на системот на јавните набавки и иницира промени за подобрување на системот на јавните набавки,
- дава мислења во врска со одредбите и примената на Законот за јавни набавки,
- обезбедува совети и дава помош на договорните органи и економските оператори,

- подготвува модели на тендерска документација и модели на формулари за постапките регулирани со Законот за јавни набавки,
- води единствена евиденција на договорите за јавни набавки и истата ја одржува и ажурира и ја прави достапна до јавноста преку ЕСЈН,
- го следи навременото доставување на податоци и оневозможува користење на ЕСЈН на корисниците кои не ги почитуваат своите обврски во однос на користењето на ЕСЈН,
- презаказува електронска аукција во случај на техничка грешка, пад на ЕСЈН и по одлука на Државната комисија за жалби по јавни набавки,
- ги анализира образложенијата за неспроведување на електронска аукција и доколку истите не се основани му укажува на договорниот орган за сторениот пропуст,
- предлага кодекс на однесување при спроведување на јавните набавки кој го донесува министерот за финансии,
- прибира, ги обработува и анализира податоците за јавни набавки и подготвува статистички извештаи,
- за констатираните неправилности од добиените известувања веднаш ги информира договорните органи, а по потреба и надлежните органи,
- утврдува минимални услови за професионалните квалификации за лицата кои вршат стручни работи за јавните набавки,
- организира и врши обука за едукација на службеници и на други стручни лица во врска со јавните набавки и издава потврди за положен испит за лице за јавни набавки,
- управува и оперира со својата веб страница и Електронскиот систем за јавни набавки,
- соработува со меѓународните институции и други странски субјекти за работите поврзани со развојот на системот на јавните набавки,
- остварува меѓународна соработка во врска со системот на јавните набавки и ја планира и ја координира странската техничка помош на полето на јавните набавки,
- поднесува годишен извештај до Владата за неговите активности во функционирањето на системот на јавните набавки,

- дава упатства и изготвува прирачници и коментари на правилата за јавни набавки и издава електронски билтен и
- врши други работи утврдени со Законот за јавни набавки.

БЈН се финансира од Буџетот на РМ и од сопствени приходи кои ги остварува од договорните органи и од фирмите. Договорните органи плаќаат за објавувањето на огласите за јавни набавки на ЕСЈН, а фирмите за годишна претплата за користење на ЕСЈН. Исто така, БЈН остварува приходи и од надоместокот за едукација на лицата за јавни набавки, кои согласно ЗЈН, мора да ги има секој договорен орган, како и за едукација на претставници на фирмите.

Со БЈН раководи директор кој го именува и разрешува Владата на предлог на министерот за финансии за период од четири години со право на реизбор.

БЈН има 25 вработени (иако според систематизацијата на работни места треба да има 55) и е организирано во три сектора, осум одделенија и две самостојни одделенија и тоа:

- Сектор за нормативна дејност, обуки и меѓународни односи во рамките на кој се формирани три одделенија:
  - Одделение за европски прашања и меѓународни односи
  - Одделение за нормативно-правни и општи работи и
  - Одделение за обуки.
- Сектор за следење на системот за јавните набавки и управување со ЕСЈН, во кој се формирани следните три одделенија:
  - Одделение за анализа, следење на системот за јавни набавки и унапредување на ЕСЈН
  - Одделение за управување и техничка поддршка на ЕСЈН и
  - Одделение за ИКТ инфраструктура и грижа за корисници.
- Сектор за работи поврзани со Советот за јавни набавки, со 2 одделенија:
  - Одделение за стручна поддршка на Советот за јавни набавки и
  - Одделение за организациски работи поврзани со Советот за јавни набавки.
- Во рамките на БЈН, формирани се и уште две самостојни одделенија и тоа:



- Одделение за управување со човечки ресурси и
- Одделение за финансиски прашања.

БЈН нема ингеренции за контрола на спроведувањето на постапките за јавни набавки од страна на договорните органи. Со оглед на непостоењето на санкции во ЗЈН за прекршување на одредбите и обврските од Законот, БЈН нема ингеренции ниту да дава препораки до договорните органи за отстранување на констатирани неправилности, ниту да поднесува барања за покренување на прекршочна постапка.

**Совет за јавни набавки** е новоформирано тело кое до 2015 година работеше во рамките на Бирото за јавни набавки, а од 1 јануари 2016 година е самостоен државен орган кој за својата работа одговара пред Владата на РМ. Советот решава по барањата за добивање согласност.

Советот се состои од седум члена кои одлучуваат по барањата за добивање согласност и решаваат за работи поврзани за нивната надлежност. Членовите од своите редови избираат претседател.

Членовите на Советот ги именува Владата по пат на јавен оглас кој се објавува во најмалку три дневни весници кои се издаваат на целата територија на Република Македонија, од кои еден од весниците што се издаваат е на јазикот што го зборуваат најмалку 20% од граѓаните кои зборуваат службен јазик различен од македонскиот јазик, за период од четири години со право на повторен избор.

За член на Советот може да биде именувано лице кое ги исполнува следниве услови:

- 1) е државјанин на Република Македонија;
- 2) во моментот на именувањето со правосилна судска пресуда не му е изречена казна или прекршочна санкција забрана за вршење на професија, дејност или должност;
- 3) има стекнати најмалку 240 кредити според ЕКТС, односно завршен VII/1 степен образование;
- 4) има работно искуство од најмалку пет години од кои најмалку три години од областа на јавните набавки;
- 5) поседува еден од следните меѓународно признати сертификати за познавање на англиски јазик не постар од пет години:
  - ТОЕФЕЛ (TOEFL) со најмалку 74 бода,
  - ИЕЛТС (IELTS) со најмалку 6 бода,
  - ИЛЕЦ (ILEC) (Cambridge English: Legal) со најмалку Б2 ниво,
  - ФЦЕ (FCE) (Cambridge English: First) – положен,
  - БУЛАТС (BULATS) со најмалку 60 бода или
  - АПТИС (APTIS) со најмалку Б2 ниво и
- 6) има положено психолошки тест и тест за интегритет.

Владата го разрешува членот на Советот пред истекот на мандатот, ако:

- тоа сам го побара,
- трајно ја загуби способноста за вршење на функцијата, што го утврдува Владата,

- е осуден со правосилна судска пресуда за кривично дело на безусловна казна затвор од најмалку шест месеца,
- ги исполни условите за старосна пензија,
- врши работи кои се неспоивни со функцијата член на Советот или
- настапи смрт на членот на Советот.

Владата започнува постапка за именување членови на Советот најмалку три месеци пред истекот на нивниот мандат. Постапката за именување треба да заврши најмалку 30 дена пред редовниот истек на мандатот на членовите.

Членовите на Советот не можат да бидат членови во органи и тела кои ги избира или именува Собранието на Република Македонија или Владата.

Начинот на работењето и одлучувањето на Советот се уредува со деловник кој го носи министерот за финансии.

**Државната комисија за жалби по јавни набавки (ДКЖЈН)** е надлежна за решавање по жалби во постапките за доделување на договори за јавни набавки, за концесии и за јавно-приватно партнерство.

ДКЖЈН се финансира од Буџетот на РМ.

Претседателот и членовите на ДКЖЈН ги именува по пат на јавен конкурс Собранието на РМ на предлог на Комисијата за прашања на изборите и именувањата на Собранието на РМ: Претседателот и членовите на комисијата се именуваат за период од пет години со право на повторен избор. Тие од својот состав избираат заменик-претседател по принципот на ротација на секои шест месеци.

Со независен статус ДКЖЈН работи од ноември 2008 година. Претходно, таа беше второстепена комисија на Владата.

ДКЖЈН одлучува за законитоста на дејствијата и пропуштањата за преземање дејствија, како и на одлуките како поединечни правни акти донесени во постапките за јавни набавки. Таа одлучува и за други барања кои во постапката на правна заштита се дозволени да ги поднесат странките во постапката.

Државната комисија како самостоен државен орган има надлежност согласно законот да постапува исклучиво по повод на изјавена жалба, односно не може да покрене постапка по службена должност.

ДКЖЈН ја сочинуваат пет члена и тоа: претседател и четири члена. Заменикот на претседателот на ДКЖЈН се избира од редот на членовите на комисијата. ДКЖЈН има и стручна служба. Според систематизацијата на комисијата предвидени се два сектора, пет одделенија во состав на секторите и три самостојни одделенија и тоа:

- Сектор за општи и заеднички работи, со две одделенија:

- Одделение за стручно-административни работи
  - Одделение за информатички систем
  - Сектор за решавање на жалби по јавни набавки, со три одделенија:
  - Одделение за решавање на жалби по јавни набавки од државни органи
  - Одделение за решавање на жалби по јавни набавки од органи на единиците на локалната самоуправа, Градот Скопје и јавните претпријатија
  - Одделение за решавање на жалби по концесии и јавно приватно партнерство
- Самостојни одделенија се:
- Одделение за управување со човечки ресурси
  - Одделение за финансиски прашања
  - Одделение за внатрешна ревизија.

Според извештајот за работењето на ДКЖЈН во 2015 година доставен до Собранието на РМ, во ДКЖЈН се вработени 16 административни службеници и 5 именувани членови на комисијата. ДКЖЈН, во годишниот извештај констатира дека моментално има уште 6 непополнети работни места, односно според систематизацијата од 2015 година, треба да има вкупно 22 луѓе. Сепак, според систематизацијата на ДКЖЈН од претходната, 2014 година, беа предвидени вкупно 49 работни места. Не е јасно зошто потребниот број на вработени е преполовен само за една година. Во извештајот за работењето за 2015 година, ДКЖЈН наведува дека е потребно јакнење на материјално-кадровските услови за поефикасна работа на комисијата.

Средствата за финансирање на Државната комисија се обезбедуваат од Буџетот на РМ. ДКЖЈН нема други приходи. За водење на жалбена постапка во постапките за јавните набавки се уплатуваат административни такси како и надомест за водење на жалбена постапка, и истите се дел од Буџетот на РМ.

Вкупниот износ кој жалителите го имаат уплатено за водење на жалбена постапка во текот на 2015 година изнесува 10.227.043 денари (166.293 евра), што е за 95% повеќе од износот уплатен за оваа намена во 2014 година, кој изнесува 5.234.164 денари. Имајќи предвид дека во 2015 година се примени и оформени само 6% повеќе жалби од 2014 година, а надоместокот што го плаќаат жалителите се зголемил за 95%, може да се изведе заклучок дека до ДКЖЈН се доставувале жалби за поголеми тендери за кои и износот на надоместокот е поголем.

Одобрениот буџет на Државната комисија за 2015 година изнесува 15.372.000 денари (249.952 евра) што е еднаков на одобрениот буџет за 2014 година. ДКЖЈН оценува дека овој буџет не е доволен за функционирање на комисијата, ниту за материјално-кадровско доекипирање и стручно усовршување на вработените.

**Државниот завод за ревизија (ДЗР)** е државен орган на Република Македонија со својство на правно лице. ДЗР е независен во своето работење. Со ДЗР раководи главен државен ревизор кого заедно со заменикот ги избира и разрешува Собранието на Република Македонија. Мандатот на главниот државен ревизор и неговиот заменик е девет години без право на повторен избор.

ДЗР е организиран во 7 сектори (четири сектори директно вклучени во процесот на ревизија, еден сектор за унапредување на ревизијата и контрола на квалитет и за ревизија на информационите системи и два сектори за административна поддршка) и 2 одделенија (за човечки ресурси и за внатрешна ревизија). Државната ревизија ја извршуваат 94 вработени, овластени државни ревизори, државни ревизори и вработени за административна поддршка. Од нив 82 се ревизори, а од нив 70 се ревизори кои поседуваат уверение за овластен државен ревизор. Вкупниот буџет на Државниот завод за ревизија во 2015 година изнесуваше 99,98 мил. денари (1,62 мил. евра).

Во 2015 година извршени се 53 ревизии од кои 21 ревизија на регуларност, една тематска ревизија, 18 ревизии на успешност и 13 ревизии на успешност, кои се однесуваат на системот на финансиско управување и контрола и внатрешна ревизија. За илустрација, во 2014 година ДЗР извршил 103 ревизии од кои 17 ревизии на финансиски извештаи заедно со ревизии на усогласеност, 6 ревизии на успешност и 80 ревизии на успешност/ревизии на системот на финансиско управување и контрола и внатрешна ревизија.

Во однос на јавните набавки, ДЗР ги ревидира како дел од своите редовни ревизии, но и во рамките на т.н. наменски ревизии чиј предмет на ревизија се само јавните набавки. Ревизијата на ДЗР е ex-post.

ДЗР го испитува законското и наменско користење на средствата при спроведувањето на јавните набавки, како и давање оценка за користењето на средствата од аспект на постигнатата економичност, ефикасност и ефективност.

Во оваа смисла ДЗР испитува:

- Дали договорните органи набавките ги спроведуваат во согласност со годишниот план и дали го почитуваат законскиот рок за донесување на годишните планови за јавни набавки;
- Дали преземените финансиски обврски од спроведените јавни набавки се усогласени со обезбедените средства согласно буџетот и финансискиот план;

- Спроведувањето на самата постапка за јавна набавка во сите нејзини фази од одлука за набавката до изборот на најповолен понудувач;
- Дали склучениот договор кореспондира со тендерската документација и дали фактичката реализација е во согласност со склучениот договор (според количина и вредност на предметот на набавката).

Конечните ревизорски извештаи се доставуваат до законскиот застапник на субјектот на ревизија, до лицето кое било одговорно на субјектот на ревизија во периодот за кој е вршена ревизијата, до органите надлежни за надзор и контрола на работењето на субјектот кај кој е извршена ревизијата, како и до Собранието на РМ. Извештаите се објавуваат и на интернет (веб) страницата на ДЗР. Законскиот застапник на субјектот на ревизија е должен да го извести ДЗР и органот надлежен за надзор и контрола за преземените мерки во врска со наодите и препораките во ревизорските извештаи, во рок од 90 дена од приемот на конечниот извештај.

Доколку овластениот државен ревизор при ревизија оцени дека субјектот на ревизија сторил прекршок или кривично дело е должен веднаш да ги извести надлежните органи.

Одговорна за спроведување на Законот за заштита на конкуренцијата, донесен во јануари 2005 година е **Комисијата за заштита на конкуренцијата**. Основни надлежности на Комисијата за заштита на конкуренцијата се да ја контролира примената на одредбите и прописите донесени врз основа на Законот за заштита на конкуренцијата, да ги следи и анализира состојбите на пазарот до степен потребен за развој на слободна и ефикасна конкуренција, да води постапки и да донесува одлуки согласно одредбите од Законот.

Комисијата е самостоен државен орган со својство на правно лице, независна во своето работење и во донесувањето на одлуките во рамките на надлежностите определени со Законот. Комисијата е составена од Претседател и четири члена кои ги именува и разрешува Собранието на Република Македонија, за период од пет години со право на повторно именување. Претседателот и најмалку два члена се професионално ангажирани во работењето на Комисијата. Претседателот на Комисијата ја застапува, претставува и раководи со работата на Комисијата. Управните, стручните и другите административно-технички работи на Комисијата ги извршува стручна служба, која е организирана во четири сектори и две одделенија во секој сектор. Со стручната служба раководи генерален секретар, кој го именува и разрешува Комисијата.

Во сферата на јавните набавки, Комисијата досега има изречено глоби и поведено прекршочни постапки само во неколку случаи, главно за веледрогерии поради усогласено однесување (договарање на цени) при нудење на лекови на тендери.

Управниот суд е надлежен да одлучува по управни спорови во сферата на јавните набавки. Овој суд е формиран во декември 2007 година. Доколку се незадоволни од

одлуката на ДКЖЈН, фирмите, физичките лица, но и договорните органи можат до Управниот суд да достават тужба на решението на Комисијата за жалби по јавни набавки. Доколку се незадоволни и од одлуката на Управниот суд, тогаш можат да поднесат жалба до Вишиот управен суд кој е формиран во 2011 година.

Според податоците на Управниот суд, во текот на 2015 година до судот се поднесени 91 тужба против решенија донесени од Државната комисија. Ова претставува 15% од сите предмети по кои постапувала ДКЖЈН во 2015 година (610). Во 2015 година судот донел исто така 91 пресуда/решение.

Во 2014 година, против решенијата донесени од ДКЖЈН поднесени се вкупно 66 тужби пред Управниот суд, што е 11,5% од вкупните предмети по кои постапувала комисијата. Во истата година, Управниот суд донел 49 пресуди/решенија.

Преглед на одлуките на Управниот суд во 2015 година

Вид на одлука	Број на одлуки	Учество во %
Уважени тужби	24	26,37%
Одбиени тужби	61	67,03%
Отфрлени тужби	5	0,05%
Запрена постапка по тужба	1	0,01%
Судир на надлежност	/	0%
Вкупно	91	100%

Извор: Годишен извештај на ДКЖЈН за 2015 година, според податоци добиени од Управниот суд на РМ

Во 2013 година, судска заштита пред Управниот суд била побарана во 70 случаи, што претставува 13,9% од вкупниот број на решени предмети од ДКЖЈН. Во 2012 година пак, поднесени биле 64 тужби, што претставува 11,4% од вкупниот број на решени предмети од ДКЖЈН. Во 2011 година пак, пред Управниот суд е побарана заштита во 94 случаи.

## ПРОЦЕНКА НА РИЗИЦИТЕ ОД КОРУПЦИЈА

ЗЈН упатува на примена на одредбите од Законот за спречување на судирот на интереси во постапките за јавни набавки. Во Законот за спречување на судирот на интереси стои дека службено лице не смее да влијае за донесување на одлука по јавни набавки или на кој било начин да ја користи положбата за да влијае за донесување на одлуката со цел да постигне приватен интерес или корист за него или за неговите блиски лица.

Освен тоа, ЗЈН содржи и еден член во кој се обврзуваат одговорното лице на институцијата, претседателот и членовите на комисијата за јавна набавка, во постапките за јавни набавки, да потпишуваат изјави за непостоење на судир на интереси. Овие изјави се дел од досието за спроведената постапка за јавна набавка. Натаму ЗЈН предвидува дека во случај на судир на интереси кај претседателот и членовите на комисијата истите се повлекуваат од работата на комисијата и се заменуваат со други лица. Во случај на судир на интереси кај одговорното лице, истото со посебно решение овластува друго лице од редот на функционерите или вработените кај договорниот орган да ги донесе соодветните одлуки и да го потпише договорот.

Само еден член во однос на корупцијата во јавните набавки има и во Законот за спречување на корупцијата каде се наведува дека избран или именуван функционер, службено лице и одговорно лице во јавно претпријатие јавна установа или друго правно лице што располага со државен капитал не смее да врши никакво влијание врз органот или правното лице што одлучува за прибавените понуди по јавно објавениот конкурс, оглас или лицитација за јавни набавки или други јавни нарачки и работи. Оваа одредба се применува и кај давање одобренија, концесии, контингенти или дозволи за вршење на стопанска или друга профитна дејност.

Во март 2012 година, Министерството за финансии донесе Кодекс за однесување при спроведување на јавните набавки. Покрај другото, Кодексот утврдува дека лицето кое ги спроведува јавните набавки треба да ги спроведува во согласност со закон, без дискриминација, повластување и без никаков личен интерес. При спроведувањето на јавните набавки, лицето ги применува и почитува принципите на законитост, независност, транспарентност, отчетност, ефикасност, одговорност и професионален интегритет. Според кодексот, при спроведувањето на јавните набавки лицето не треба да:

- прима пари, без оглед на износот, други вредности или благородни метали, ниту да бара или да прифати подарок;
- да ја злоупотреби својата службена положба за да стекне материјална или друг вид на корист за членовите на семејството, блиски роднини, пријатели и други физички и правни лица со кои има приватен, деловен или политички интерес;

- користи официјални и службени информации добиени при извршување на службените задачи и должност кај договорниот орган за лична корист или за корист на друго лице со кое е поврзано и
- ја користи својата позиција за да влијае врз одлуките на органите за контрола или следење на системот на јавните набавки со цел да се стекне со лична корист или корист на лица со кои е поврзано, за да се здобие со одредени бенефиции или права и склучување на деловна работа, или на друг начин се здобие со корист за себе или за друго лице со кое е поврзано.

Ако на лицето му е понуден подарок или било која друга понуда, треба подарокот или другата понуда да ја одбие и веднаш да извести за истото.

Членот од ЗЈН кој се однесува на спречување на судирот на интереси е дел од тендерската документација само за отворените постапки за јавни набавки, додека кај тендерските документации за малите набавки не се предвидени вакви одредби.

Како и да е, за секоја јавна набавка над 5.000 евра, задолжителен услов за учество на една фирма, меѓу другото, е да поднесе изјава дека во последните пет години не му била изречена правосилна пресуда за учество во злосторничка организација, корупција, измама или перење пари.

Договорите за јавни набавки не содржат никакви одредби кои се однесуваат на спречување на судирот на интереси или корупцијата.

Ризиците од корупцијата во јавните набавки и мерките што треба да се преземат за транспарентност и одговорност во постапките за јавни набавки се само кратко набројани во Прирачникот за јавни набавки за договорните органи на БЈН.

Во Кривичниот законик се предвидени две инкриминации во однос на јавните набавки:

- Злоупотреба на постапката за јавен повик, доделување на договор за јавна набавка или јавно-приватно партнерство, за што е предвидена парична казна или казна затвор до три години. Доколку сторителот остварил значителна имотна корист за себе или за друг или предизвикал значителна штета, казната затвор е најмалку четири години.
- Злоупотреба на службената положба и овластување при вршење на јавни набавки на штета на средствата од Буџетот на РМ, од јавните фондови или од други средства на државата, за која е предвидена казна затвор од најмалку пет години.

Согласно Кривичниот законик, кога ќе се оцени дека правно лице ја злоупотребило својата дејност и постои опасност во иднина да го повтори делото, може да се изрече и



споредна казна – забрана за учество во постапки за јавен повик, доделување на договори за јавна набавка и договори за јавно-приватно партнерство.

Кон крајот на 2013 година, со измените на Законот за јавните набавки, за прв пат се воведоа казни одредби со казни затвор од шест месеци (од небрежност) до 5 години, главно за прекршувања на нововведените обврски за добивање согласност од новоформиранiot Совет за јавни набавки во насока на обезбедување конкурентност на тендерите.

Казни од шест месеци до пет години се предвидени и за:

- стручното лице кое ќе учествува, директно или индиректно, или ќе влијае врз договорниот орган во постапката за доделување на договор за јавна набавка за која дало свое мислење при одлучувањето на Советот.
- тој што нема да постапи по решението со кое Државната комисија одлучува по жалба ќе се казни со казна затвор од една до пет години.
- тој што свесно нема да ги стави сите позиции во тендерската документација кои се предвидени во предмерот на ревидираниот проект за изведување на работите и со тоа за себе или за друг ќе оствари имотна корист, или ќе предизвика штета.
- тој што нема да ја заврши повторната евалуација по решение на Државната комисија со кое постапката се враќа во повторна евалуација во рок од пет работни дена со намера да истече периодот на важноста на понудите за да не може да се изврши избор на најповолна понуда и со тоа за себе или за друг ќе оствари имотна корист, или ќе предизвика штета.
- Тој што свесно нема да го објави огласот за јавна набавка, а бил должен тоа да го стори согласно со одредбите од овој закон и со тоа за себе или за друг ќе оствари имотна корист, или ќе предизвика штета.
- Тој што свесно презел дејствија спротивно на овој закон или свесно пропуштил да преземе дејствија кои бил должен да ги преземе согласно овој закон поради што е објавена постапка за доделување договор за јавна набавка со рамковна спогодба без согласност на Советот во случаите кога нема најмалку седум производители, даватели на услуги или изведувачи на работи на пазарот во Република Македонија и на пазарите во странство што можат да ги исполнат барањата од техничките спецификации за поединечен дел спротивно на членот 36-б став (1) на овој закон и со тоа за себе или за друг ќе оствари имотна корист, или ќе предизвика штета, ќе се казни со казна затвор до една година.
- тој што свесно презел дејствија спротивно на овој закон или свесно пропуштил да преземе дејствија кои бил должен да ги преземе согласно овој закон поради што е објавена постапка за доделување договор за јавна набавка со рамковна спогодба без согласност од Советот во случаите каде се предвидени критериуми

за утврдување способност кои може да ги исполнат помалку од седум економски оператори од пазарот во Република Македонија и со тоа за себе или за друг ќе оствари имотна корист, или ќе предизвика штета.

- претседателот на комисијата за јавна набавка, неговиот заменик, членовите и нивните заменици кои ќе пропуштат да ги преземат дејствијата од членот 47 ставови (8) и (9) на законот поради што не е објавена негативна референца против економски оператор ќе се казнат со казна затвор од една до пет години.
- Тој што свесно презел дејствија спротивно на овој закон или свесно пропуштил да преземе дејствија кои бил должен да ги преземе согласно овој закон поради што е доделена рамковна спогодба без согласност од Советот со помалку од седум економски оператори во случаите на рамковна спогодба со повеќе економски оператори, спротивно на членот 118 став (2) од законот и со тоа за себе или за друг остварил имотна корист, или предизвикал штета, ќе се казни со казна затвор до една година.
- Претседателот на комисијата за јавна набавка, неговиот заменик, членовите и нивните заменици кои ќе пропуштат да утврдат издадена негативна референца против понудувач кој учествува во постапката.
- Одговорното лице кое ќе донесе конечна одлука за избор на понудувач против кој е издадена негативна референца спротивно на одредбите на овој закон ќе се казни со парична казна.
- Тој што нема да ги достави документите од членот 215 став (1) алинеи 1, 3 и 4 од законот до Државната комисија во рок од пет работни дена од приемот на жалбата и со тоа ќе постапи спротивно на членот 215 од законот.
- Доколку Државната комисија не одлучи во роковите утврдени во членот 224 од законот, претседателот на Државната комисија и нејзините членови ќе се казнат со казна затвор од една до пет години.

Во извештајот на ЕУ за РМ за 2015 година стои дека „се потребни повеќе напори за превенција на корупцијата за време на целиот циклус на набавки. Значајни напори се потребни за да се осигура ефикасен и ефективен режим на јавни набавки. Наводите за сериозни судири на интереси и злоупотреба на јавната положба не се истражени.“

Натаму, дека „содржината на пресретнатите комуникации имплицира вмешаност на владини и високи функционери во злоупотребата на власта и корупцијата во јавните набавки“... и дека „недоволната соработка помеѓу Советот за јавни набавки, Бирото за јавни набавки, Државната комисија за заштита на конкуренцијата и Државната комисија за спречување на корупцијата ги поткопува начинот на којшто се спроведуваат принципите на набавките и борбата против корупцијата.“

Во извештајот се забележува дека „сè уште не постои институција овластена да обезбеди ефикасна и навремена контрола и надзор врз јавните набавки, концесиите, јавно-приватното партнерство и извршувањето на јавните договори.“

Во делот на казните се наведува дека „сè уште не е предвиден режим на административно казнување за поблаги повреди на законот и извештаите на корупцијата во јавните набавки не се решени соодветно.“

На крајот, во извештајот се наведува дека „се доцни со важни мерки предвидени во државните програми за спречување на корупцијата и судирот на интереси 2011-2015 и нивните акциски планови, а особено оние кои се однесуваат на политичкиот сектор, судството и јавните набавки.“

Инаку, во досегашната Државна програма за превенција и репресија на корупцијата (2011-2015) на Државната комисија за спречување на корупцијата (ДКСК), системот на јавни набавки беше нотирани како еден од главните проблеми и ризични зони „кој остава простор за корупција и судир на интереси“. Јавните набавки беа една од 11-те области најризични за корупција за кои и се предвидени мерки за намалување на корупцијата. Од друга страна, предвидените мерки за спречување на корупцијата во јавните набавки беа далеку поблаги од прилично остриот опис на главниот проблем во јавните набавки дека „воспоставениот систем на јавни набавки не овозможува соодветна превенција и репресија на корупцијата и судир на интереси“.

Во меѓувреме, ДКСК донесе нова Државна програма за превенција и репресија на корупцијата и превенција и намалување на појавата на судир на интереси со акционен план 2016-2019 година. Во неа се вели дека „спречувањето на корупцијата во јавните набавки е клучен фактор за подобрување на ефикасноста во јавните политики“ и дека „реформите во борбата против корупцијата во јавните набавки мора да ги опфатат сите фази во јавните набавки за да можат да дадат соодветно, посериозни и посеопфатни резултати“. Сепак, програмата содржи значително помалку мерки и активности во насока на сузбивање на корупцијата во јавните набавки отколку таа за периодот 2011-2015 година, во која, пак, голем дел од мерките воопшто не се спроведоа.

Со новата програма за периодот 2015-2019 предвидено дека е „неопходно континуирано унапредување на системот за јавни набавки, врз основа на принципите на транспарентност, конкурентност, отчетност и доследно спроведување на процедурите во постапките за јавните набавки, сè со цел зголемување на ефикасноста во превенцијата на корупцијата и судирот на интереси. И покрај континуираното унапредување на Законот за јавни набавки, останува потребата од подигање на интегритетот во јавните набавки. Исто така, евидентна е потребата од подобрување на контролните механизми за следење на реализацијата на склучените договори за јавни набавки преку зајакнување на капацитетите на ДЗР, обезбедување поголема отвореност и вклученост на јавноста при донесување на плановите за јавните набавки и нивните измени и дополнувања...“

Според годишниот извештај на ДКСК за 2015 година, ниту еден од вкупно двата предмета за кои ДКСК до Јавното обвинителство на Република Македонија покренала Иницијатива за поведување постапка за кривично гонење на избрани или именувани лица, службени лица или одговорни лица во јавни претпријатија, јавни установи и други правни лица што располагаат со државен капитал, не се однесува за јавните набавки. Ова е прв пат во последните 4 години ДКСК да не поднесе иницијатива за кривично гонење на лица за сомневања за корупција во јавните набавки.

Претходно, во 2014 година, ДКСК покренала иницијатива во 7 предмети до Јавното обвинителство за поведување постапка за кривично гонење. Три од овие седум предмети се однесуваат на сомневања за корупција во јавните набавки.

Во 2013 година, ДКСК поднесе вкупно 7 иницијативи за поведување постапки за кривично гонење до Јавното обвинителство. Од нив, дури 5 се однесуваат на сомневања за корупција при јавните набавки.

Во 2012 година, ДКСК поднесе вкупно 13 иницијативи за поведување постапки за кривично гонење до Јавното обвинителство. Од нив, дури 8 се однесуваат на сомневања за корупција при јавните набавки.

Во текот на 2015 година Државниот завод за ревизија во рамките на вршењето на планираните ревизии, ги ревидираше и јавните набавки кај субјектите предмет на ревизија. При увидот во начинот на планирање, спроведување и реализација на јавните набавки, констатирани се 22 наоди кои се однесуваат на следните нерегуларности, односно поднаоди:

- (11%) Слабости во фазата на планирањето на ЈН (вид на набавки, избор на соодветна постапка, планирани количини, динамика, планирани финансиски средства, доставување на планот до БЈН, измена и дополнување на планот и сл.);
- (11%) Тендерска документација која не ги содржи елементите пропишани во ЗЈН;

- (11%) Утврдени критериуми за доделување на договор за ЈН кои не се во согласност со ЗЈН;
- (9%) Слабости при евалуација на понудите, бодирање, рангирање и давање предлог за избор на најповолен понудувач (неприменета/погрешно применета методологија за утврдување на бодовите, не извршено/погрешно рангирање, погрешен предлог за избор на најповолен понудувач);
- (7%) Слабости во фазата на склучување на договори со избраните понудувачи (не склучени договори со избраниот понудувач, склучени договори со цени, услови и останати елементи различни од понудените, потпишување на договорите во рок пократок од законски предвидениот и сл.);
- (5%) Невоспоставени/неправилно воспоставени процедури/контролни системи за постапување на комисијата за јавни набавки при спроведување на ЗЈН;
- (5%) Воспоставени се процедури и контролни системи за постапување на КЈН;
- (5%) Лицата назначени за ЈН ги поседуваат потребните лиценци и овластувања;
- (4%) Воспоставени се процедури за следење на реализацијата на договорот по ЈН и истите функционираат;
- (3%) Слабости во фазата на донесување на одлука за ЈН;
- (3%) Слабости во фазата на донесување на Одлука за избор на најповолен понудувач;
- (3%) Слабости во фазата на реализација на склучените договори по ЈН (гаранции, цени, количини, услови за плаќање и др. услови различни од дефинираните со договорот);
- (3%) Невоспоставени процедури за следење на реализацијата на договорите во целост како од квантитативен така и од квалитативен аспект;
- (3%) Делења на набавките/заобиколување на постапките за ЈН пропишани со закон;
- (3%) Планот за ЈН е подготвен, одобрен и доставен согласно одредбите од ЗЈН;
- (2%) Неспроведени постапки за јавни набавки / извршена набавка пред склучување на договорот за ЈН / извршени набавки по стари договори од минати години;
- (2%) Слабости во фазата на објава за јавна набавка и известување на БЈН;
- (2%) Слабости во фазата на отворање на понудите евалуација на документацијата и подготвување на извештаи соодветно на одредбите од ЗЈН;
- (2%) Потреба од екипирање/доекипирање на организационата единица задолжена за ЈН;
- (2%) Назначено лице/а во единица за ЈН, без да поседува потврда за положен испит за ЈН;
- (2%) Не е побарана согласност за ЈН од Советот за ЈН согласно одредбите од ЗЈН;
- (2%) Неизготвен извештај по спроведена постапка.

Споредено со 2014 година се забележува позначајно подобрување во наодот за извршени набавки без да се спроведе постапка за јавни набавки, а поголемо влошување

во наодите дека тендерската документација не ги содржи елементите пропишани со законот, дека се утврдени критериуми за доделување договор кои не се во согласност со законот и за слабости во фазата на евалуација на понудите.

Во истражувањето за перцепцијата на корупцијата во приватниот сектор спроведено меѓу 800 вработени во приватниот сектор, а презентирани од Мисијата на ОБСЕ во Македонија и Државната комисија за спречување на корупцијата во јули 2013 година, дури 72,5% од испитаниците сметаат дека за да се обезбеди бизнис преку државен тендер компаниите се користат со поткуп.

Најголем дел од нив, дури 50,1% сметаат дека политичките или бизнис врски се најчестата форма при корупција. За 25,3% од испитаниците, најчеста форма е директниот поткуп со пари, а 13,8% противуслугата и привилегиите. Како најчеста причина поради која постои корупцијата го наведуваат неказнувањето на коруптивните дејства во државата. Една четвртина од испитаниците сметаат дека придобивките од корупцијата се поголеми наспроти казните за ваквото дејство.

## **ПРЕПОРАКИ**

Врз основа на констатираните слабости во спроведувањето на Законот за јавни набавки, на мислењата на експертите, на претставниците на бизнис секторот и на невладиниот сектор, произлегуваат следниве препораки за надминување на проблемите во системот на јавните набавки во Македонија:

- Воведување на надзор и контрола (ex-ante) врз спроведувањето на постапките за јавни набавки. Потребата од надзор и контрола за време на спроведување на постапките произлегува оттаму што во моментот единствената контрола во оваа сфера ја прави Државниот завод за ревизија, само на мал број институции и тоа по завршување на постапките и, во најголем дел, по реализацијата на склучените договори за јавни набавки.
- Пропишување на прекршочни санкции за непочитување на одредбите од ЗЈН, во насока на зајакнување на одговорноста, пред сè на договорните органи за доследна примена на самиот закон и остварување на основните принципи во јавните набавки. Оваа препорака се наметнува поради констатираните бројни прекршувања на ЗЈН.
- Опфаќање на реализацијата на договорите во Законот за јавни набавки со цел да се заокружи целиот процес во еден закон. На овој начин ќе се овозможи целосна контрола во јавните набавки, дефинирана одговорност за секоја фаза од набавката и јасна слика дали реализацијата кореспондира со планот за јавната набавка, условите од тендерската документација и со склучениот договор.

Инаку, постојниот ЗЈН го регулира системот на јавни набавки до моментот на склучување на договорот за јавна набавка.

- Надоместокот за понудувачите за водење на жалбена постапка да се определи како процент од вредност на понудата, наместо како сега во фиксен апсолутен износ. Сегашната висина на надоместокот од 100 до 400 евра ги става во нерамноправна положба понудувачите на малите тендери (од 500 до 20.000 евра) кои се и најбројни од сите постапки.
- Да се овозможи право на жалба во однос на содржината на тендерската документација веднаш по објавувањето на огласот, наместо како досега по отворањето на понудите. На овој начин ќе се избегне сегашната апсурдна ситуација во која понудувачите мора да достават понуда за да го стекнат правото на жалба во однос на тендерската документација.
- Да се унифицираат роковите за жалба, без оглед на вредноста на набавката во насока на зголемување на сегашниот рок од три дена за поднесување на жалби во постапките со барање за прибирање на понуди кој се оценува како многу краток.
- Да се преиспитаат законски пропишаните услови за изрекување на т.н. негативна референца на понудувачите (забрана за натамошно учество на фирмите во јавните набавки во рок од една до пет години) во насока на усогласување со практиката од другите европски земји.
- Да се преиспита целисходноста од задолжително спроведување на електронските аукции (негативно наддавање на цените) за сите набавки во насока на нивна идна, селективна примена, само за оние предмети на набавка каде е-аукцијата доведува до намалување на цената не загрозувајќи го квалитетот на набавките. Најмалку, е-аукцијата не би требало биде задолжителна за т.н. мали набавки (од 500 до 5 000 евра) со оглед на тоа што трошоците и времетраењето на постапката често се поголеми од вредноста на договорот и од неговото времетраење.
- Преиспитување на законската обврска за задолжително користење на најниската цена како единствен критериум за доделување на договорите за јавни набавки, што, во комбинација со задолжителната електронска аукција, го доведува до прашање квалитетот на набавките и не е во согласност со Директивите на ЕУ.
- Имајќи го предвид големиот административен товар и забавувањето на спроведување на набавките што се направи со формирањето на Советот за јавни набавки и потребното добивање на претходна согласност за тендерите за да се гарантира одредено ниво на конкурентност, треба да се преоцени ова законско решение.

- Воведување на законска обврска за задолжително објавување на годишните планови за јавни набавки, како и извештај за нивно остварување. Со оглед на отсуство на ваква обврска (која сега е само на ниво на препорака во рамките на акцискиот план за Отворено владино партнерство), најголем дел од договорните органи не ги објавуваат плановите за јавни набавки и тие можат единствено да се добијат преку слободен пристап до информации од јавен карактер.
- Почесто делење на набавките на соодветни делови (лотови) со што би се стимулирала поголема конкуренција. Оваа мерка би одела во насока на надминување на проблемите со малата конкуренција и доминација на поголемите фирми.
- Определување на поразумни рокови за поднесување на понудите, особено кај малите набавки. Сегашниот рок за доставување понуда за набавки до 5 000 евра изнесува само пет календарски дена и малите фирми во практиката го оценуваат како исклучително краток со оглед на тоа што ги вклучува и неработните денови, што им оневозможува поквалитетна подготовка на понудите.
- Да се преземат мерки за намалување на законските можности што им се даваат на договорните органи за поништување на постапките за јавни набавки. Високиот процент на поништување на постапките е константен проблем во Македонија.
- Натомашна помасовна едукација на луѓето задолжени за јавни набавки во договорните органи. Сегашната динамика и обем на едукација се оценува како недоволна имајќи ги предвид комплексноста на материјата, честите законски измени, нискиот праг за спроведување тендер (500 евра) и широкиот опфат на институции кои спроведуваат тендери (над 1 200).
- Во насока на зголемување на транспарентноста и интегритетот во јавните набавки, потребно е законско регулирање на обврските за поголема отчетност на ниво на институции во однос на трошењето на јавните пари. Сега, сета отчетност и транспарентност на институциите во однос на јавните набавки се поистоветува со доставување податоци до ЕСЈН каде, од друга страна, поради големиот обем на информации граѓаните не можат на лесен и едноставен начин да имаат увид во трошењето на јавните пари. Оттука, потребно е, секоја институција одделно да ги прави овие податоци достапни во форма разбирлива за граѓаните.