



Center for Civil Communications
Центар за граѓански комуникации

Open
Society Fund
Bosnia & Herzegovina



Fond
otvoreno društvo
Bosna i Hercegovina

NADÁCIA OTVORENEJ SPOLOČNOSTI
OPEN SOCIETY FOUNDATION



Center
za
razvoj
neprofitnog
sektora

Проектот

**Кон ефикасни механизми во јавните набавки во земјите
(потенцијални) кандидати за членство во ЕУ**

(Grant Number 2012/306161)

Системот на јавните набавки во Република Македонија

Почетно истражување



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 2012 година изнесува 56.363.279.435 денари (со вклучен ДДВ), односно 916,476,088 евра. Вкупната вредност на јавните набавки во 2012 година е намалена за 4,8% во однос на претходната година. Во 2011 година, вкупната вредност на склучените договори за јавни набавки изнесува 59,182,907,793 денари (со вклучен ДДВ), односно 962,323,704 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 | 2011 | 2012 |
| Постапка со барање за прибирање на понуди (набавки до 5,000 евра) | 11,124 | 10,049 | 35,346,038 | 33,220,009 |
| Постапка со барање за прибирање на понуди | 3,626 | 3,966 | 38,305,164 | 43,294,446 |
| Отворена постапка | 6,777 | 7,258 | 609,205,008 | 618,710,549 |
| Ограничена постапка | 22 | 19 | 79,638,341 | 43,392,423 |
| Конкурентен дијалог | 0 | 1 | 0 | 151,382 |
| Постапка со преговарање со претходно | 105 | 99 | 136,238,171 | 94,997,626 |

| | | | | |
|--|--------|--------|-------------|-------------|
| објавување на оглас | | | | |
| Постапка со преговарање без претходно објавување на оглас | 904 | 1,162 | 41,428,198 | 71,716,558 |
| Доделување на договор за јавна набавка за категорија услуги 17-27 (вкупно) | 1304 | 1,178 | 22,162,784 | 10,993,094 |
| Вкупно | 23,862 | 23,732 | 962,323,704 | 916,476,088 |

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

- Просечен број на понудувачи

Просечниот број на понудувачи во постапките за јавни набавки во 2012 година, според податоците на Бирото за јавни набавки изнесува 4.

| Вид на постапка | Просечен број на понуди по договор | |
|---|------------------------------------|------|
| | 2011 | 2012 |
| Постапка со барање за прибирање на понуди (до 5000 евра) | 2 | 2 |
| Постапка со барање за прибирање на понуди | 4 | 3 |
| Отворена постапка | 4 | 4 |
| Ограничена постапка | 5 | 2 |
| Постапка со преговарање со претходно објавување на оглас | 3 | 4 |
| Постапка со преговарање без претходно објавување на оглас | 1 | 1 |
| Доделување на договор за јавна набавка за категорија на услуги 17-27, со проценета вредност под 20.000 евра | 1 | 1 |
| Доделување на договор за јавна набавка за категорија на услуги 17-27, со проценета вредност над 20.000 евра | 2 | 1 |

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

Сепак, независниот мониторинг на спроведувањето на јавните набавки спроведуван од Центарот за граѓански комуникации укажува на неповолна структура на бројот на понудувачи во постапките за јавни набавки. Имено, според резултатите од

мониторингот, во 51% од тендерите во 2012 година имало мала конкуренција, односно ниту еден, еден или двајца понудувачи.

- Просечна вредност на набавените стоки, услуги и работи

Просечната вредност на договорите за јавни набавки во РМ во 2012 година изнесува 38,618 евра, што е намалување во однос на просечната вредност во 2011 година за 4,2% кога просечната набавка изнесувала 40,329 евра.

Најголема просечната вредност имаат договорите за набавка на работи (126,165 евра), а најмала вредност имаат договорите за набавка на стоки (28,665 евра).

| Вид на договор за јавна набавка | Број на склучени договори | | Вредност на склучените договори (во евра) | | Просечна вредност (во евра) | |
|---------------------------------|---------------------------|--------|---|-------------|-----------------------------|---------|
| | 2011 | 2012 | 2011 | 2012 | 2011 | 2012 |
| Стоки | 12,886 | 12,940 | 358,821,576 | 370,924,355 | 27,846 | 28,665 |
| Услуги | 8,745 | 8,633 | 299,708,905 | 273,162,103 | 34,272 | 31,642 |
| Работи | 2,231 | 2,159 | 303,793,222 | 272,389,630 | 136,169 | 126,165 |
| Вкупно | 23,862 | 23,732 | 962,323,704 | 916,476,088 | 40,329 | 38,618 |

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

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

ЗЈН не предвидува прекршочни и казнени одредби. Заштитата на правата на понудувачите се остварува преку жалбени постапки до Државната комисија за жалби по јавни набавки (ДКЖЈН).

Во 2012 година, според податоците на ДКЖЈН, до комисијата се изјавени вкупно 633 жалби за кои се формирани вкупно 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%.

ДКЖЈН го објаснува ова намалување на бројот на изјавени жалби во 2012 година 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.

Сепак, истражувањата на ЦГК спроведени преку анкетаирање на економските оператори за проблемите во јавните набавки, укажуваат дека една од причините за намалување на жалбите е и традиционалната недоверба во системот. Во истражувањето кое ЦГК го спроведе во 2012 година помеѓу 220 фирми за нивното искуство во јавните набавки, како две главни причини посочени за необжалување на тендерите беа: недоверба кон Државната комисија за жалби по јавни набавки (34,3%) и високиот надомест за вложена жалба (32,9%). Нешто помал беше бројот на оние фирми кои како причина за необжалување го посочиле стравот од елиминација во понатамошните договори (20,9%).

| Структура на жалби според одлука | Број на жалби | | Удел во % | |
|----------------------------------|---------------|------|-----------|-------|
| | 2012 | 2011 | 2012 | 2011 |
| Одбиени жалби | 237 | 327 | 37,44 | 42,58 |
| Уважени жалби | 212 | 212 | 33,49 | 27,60 |
| Отфрлени жалби | 119 | 131 | 18,80 | 17,06 |
| Уважени жалби од договорен орган | 34 | 48 | 5,37 | 6,25 |
| Повлечени жалби | 31 | 50 | 4,90 | 6,51 |
| Вкупно решени жалби | 633 | 768 | 100 | 100 |

Извор: Годишен извештај за работата на Државната комисија за 2012 и 2012 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 2012 година изнесувала 12% од бруто домашниот производ (БДП) на земјата, односно 35% од буџетот на земјата.

Во 2011 година, вредноста на јавните набавки изнесувала 13% од БДП, односно 37% од буџетот на земјата.

- **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 | 2011 | 2012 |
| Државни органи | 1,312 | 1,218 | 174,676,398 | 232,290,408 |
| Правни лица основани за задоволување на потребите од јавен интерес | 4,507 | 4,961 | 234,423,379 | 231,429,103 |
| Јавни претпријатија, акционерски друштва и друштва со ограничена одговорност од опфатени дејности | 1,048 | 1,194 | 304,125,655 | 221,782,284 |
| Органи на единиците на локалната самоуправа и на Градот Скопје | 965 | 1,226 | 154,241,726 | 141,199,264 |
| Здруженија основани од еден или повеќе договорни органи | 32 | 58 | 3,041,768 | 1,985,938 |
| Други договорни органи | 44 | 60 | 16,016,741 | 9,587,888 |
| Вкупно | 7,908 | 8,717 | 886,525,667 | 838,274,886 |

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

2. АНАЛИЗА НА ПРАВНАТА РАМКА

A. Преглед на законодавството:

Јавните набавки во РМ се регулирани со следниве прописи:

- Закон за јавни набавки;
- 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 (пречистен текст на Законот за јавни набавки се наоѓа на интернет страницата на Бирото за јавни набавки (www.bjn.gov.mk) во делот “Прописи“).

Актуелниот закон кој е изработен според директивите на ЕК е донесен во ноември 2007 година, а почна да се применува од 1 јануари 2008 година. Како и да е, оттогаш наваму законот претрпе многу значајни измени и дополнувања.

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 септември 2013 година доставени се само 18 известувања за реализирани договори.

ЗЈН останува единствениот закон во земјата кој не предвидува санкции за прекршување на одредбите од законот од страна на договорните органи.

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

ЗЈН 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 за термините на радио и телевизиско емитување на програма;
- услуги за арбитража и посредување;
- финансиски услуги во врска со издавање, тргување или пренос на хартии од вредност или други финансиски инструменти;
- 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, како и

- 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.

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.

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.

Договорните органи немаат законска обврска за јавни консултации со засегнатите страни во фазата на планирање на потребите за набавки.

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 објавуваат јавно. Имено, дел од договорните органи не ја впишуваат проценетата вредност дури ниту во плановите за јавни набавки, иако е таа задолжителен елемент на планот. Освен тоа, проценетата вредност речиси никогаш не се наведува ниту во огласите за јавни набавки, иако е предвиден елемент во пропишаните обрасци за објавување на огласите.

Проценетата вредност единствено се дознава за тендерите спроведени преку отворени постапки, во известувањата за склучен договор што се доставуваат до ЕСЈН.

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 2012 година кај сите институции кај кои е извршена ревизија на јавните набавки, 8% од наодите се однесуваат на „слабости во фазата на планирање на јавните набавки“.

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:

- Прибирање понуди со објавување оглас;
- Отворена постапка;
- Ограничена постапка;
- Постапка со преговарање со објавување оглас;
- Постапка со преговарање без 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.

Изборот на видот на постапката што ќе се примени, пред сè зависи од висината на проценетата вредност на набавката.

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.

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.

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:

| Вид на постапка | Финансиски праг (во евра, без ДДВ) |
|---|---|
| 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 | Над 20.000 за стоки и услуги/50.000 за работи |

| | |
|---|---|
| претходно објавување на оглас | |
| 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. ЗЈН не ги обврзува договорните органи колкав дел од набавките треба да спроведат целосно во електронска форма.

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.

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 три години, соодветно на природата на предметот на набавката. Рамковната спогодба може да склучи со еден или со повеќе економски оператори. Ако спогодбата се склучи со повеќе економски оператори, нивниот број не смее да биде помал од три.

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 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.

ЗЈН ја предвидува можноста за склучување договор за јавна набавка дури кога има и само еден понудувач и тоа во сите постапки. Единствено, во вакви ситуации не се спроведува електронска аукција, бидејќи услов за тоа е има најмалку двајца понудувачи. Во овој дел се најавени законски измени за задолжително спроведување на електронска аукција дури и кога има само еден понудувач.

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.

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.

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 може

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. Учеството 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:

- 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.

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.

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;
- надомест од 200 евра за понуда од 20.000 до 100.000
- 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 одлука 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 поорај 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 | Не | 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 | Има можност за објавување на тендерските документации на ЕСЈН, но тоа не е задолжително | 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 | Не | 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 | Има можност за објавување на тендерските документации на ЕСЈН, но тоа не е задолжително | 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 | Има можност за објавување на тендерските документации на ЕСЈН, но | Нема | Нема. |

| | | | | | |
|------------------------------------|----|---|---|--|-------|
| | | | тоа не е задолжително | | |
| ПРЕГОВАРАЊЕ СО ОБЈАВУВАЊЕ ОГЛАС | Не | 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 | Има можност за објавување на тендерските документации на ЕСЈН, но тоа не е задолжително | 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 | Не | Не | Н/А | Н/А | Нема |
| КОНКУРЕНТЕН ДИЈАЛОГ | Не | 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 | Има можност за објавување на тендерските документации на ЕСЈН, но тоа не е задолжително | 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 | Има можност за објавување на тендерските документации на ЕСЈН, но тоа не е задолжително | Минимум 35 дена. | Нема |
| МАЛИ НАБАВКИ | Не | Да, задолжително на ЕСЈН | Има можност за објавување на тендерските документации на ЕСЈН, но тоа не е задолжително | 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 | Делумно |
| ОГРАНИЧЕНА ПОСТАПКА | 5 во прва фаза, а по исклучок 2 во втора фаза | 5/2 | Да, во втората фаза од постапката | Нема | Делумно |
| КВАЛИФИКАЦИСКИ СИСТЕМ | Нема | Нема | Да, само ако е ограничена | Нема | Делумно |
| ПРЕГОВАРАЊЕ СО ОБЈАВУВАЊЕ ОГЛАС | 3, по исклучок 2 | 3/2 | Не | Нема | Делумно |
| ПРЕГОВАРАЊЕ БЕЗ ОБЈАВУВАЊЕ ОГЛАС | 1 | 1 | Н/А | Нема | Н/А |
| КОНКУРЕНТЕН ДИЈАЛОГ | 3, по исклучок 2 | 3/2 | Да | Нема | Делумно |
| КОНКУРС ЗА ИЗБОР НА ИДЕЈНО РЕШЕНИЕ | 2 | 2 | Не | Нема | Делумно |
| 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 | Делумно |

8. Избор на најповолна понуда

Критериуми

Критериум за доделување на договор за јавна набавка може да биде економски најповолна понуда или најниска цена. Критериумот задолжително се објавува во огласот за јавната набавка и не смее да се менува во текот на постапката. Единствено за постапката конкурентен дијалог, 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 или 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.

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).

ЗЈН нема казнени одредби и не пропишува санкции за прекршоци по законот ниту за договорните органи, ниту за економските оператори. Во земјата нема тело за ревизија/контрола на јавните набавки.

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;

- 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:

- тендерска документација и
- 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).

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 се објавува името на фирмата со која е склучен договорот, предметот на договорот, вредноста на договорот, бројот на фактурата, 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 објавуваат ги објавуваат огласите за јавни набавки.

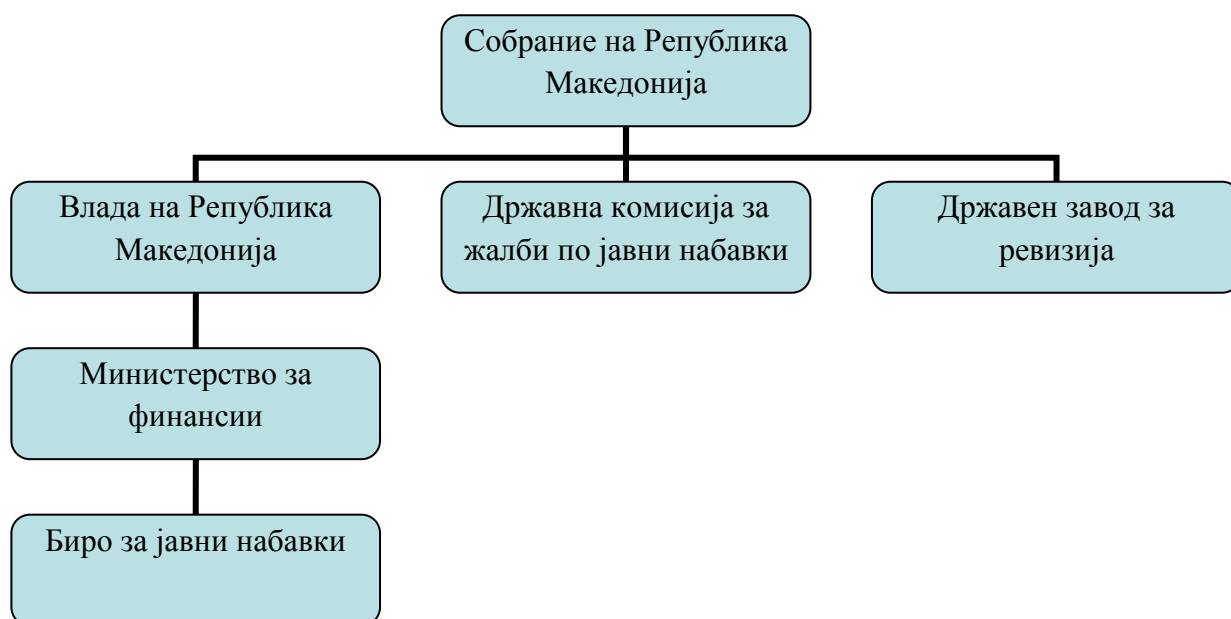
Законот за спречување на корупцијата содржи одредби со кои се поттикнува соработката со надлежните органи за борба против корупцијата и им обезбедува заштита на лицата кои пријавиле корупција. Според законот не може да се преземе казниво гонење или да се повика на каква и да е одговорност лице што открило 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 20 вработени и е организирано во два сектора, шест 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.
- 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.

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.

Со ваков 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 систематизацијата на ДКЖЈН, во стручната служба се предвидени вкупно 49 работни места. Според последниот извештај за работењето на ДКЖЈН во 2012 година доставен до Собранието на РМ, во ДКЖЈН се вработени 15 луѓе од кои 10 во стручната служба и 5 именувани членови на комисијата. Самата ДКЖЈН, во годишниот извештај констатира дека е недоволно екипирана и доколку оваа состојба не се промени, во иднина би можело да биде проблем при извршувањето на нејзините законски обврски.

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 2012 година изнесува 11.737.238 денари (190.850 евра). Одобрениот буџет на Државната комисија за 2012 година изнесува 11.600.000,00 денари (188.620). ДКЖЈН оценува дека овој буџет не е доволен за функционирање на комисијата како самостоен државен орган, ниту за кадровското доекипирање, опремувањето на административно - деловните простории со основните средства за работа како и за 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 11 сектори (седум сектори директно вклучени во процесот на ревизија, по 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 92 вработени, овластени државни ревизори, државни ревизори и вработени за административна поддршка. Од нив 75 се ревизори кои поседуваат уверение за овластен државен ревизор. Вкупниот буџет на Државниот завод за ревизија во 2012 година изнесуваше 92 мил. денари (1,5 мил. евра).

За илустрација, во 2012 година ДЗР извршил 54 ревизии од кои 36 ревизии на финансиски извештаи заедно со ревизии на усогласеност, 8 тематски ревизии и 10 ревизии на успешност.

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 ДКЖН, 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.

Во 2012 година, судска заштита пред Управниот суд била побарана во 64 случаи, што претставува 11,4% од вкупниот број на решени предмети од Државната комисија за жалби по јавни набавки, а во 2011 година 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.

Што се однесува до мерките за спречување на корупцијата во јавните набавки, во Државната програма за превенција и репресија на корупцијата (2011-2015) на Државната комисија за спречување на корупцијата, системот на јавни набавки е нотирани како еден од главните проблеми и ризични зони „кој остава простор за корупција и судир на интереси“. Јавните набавки се една од 11-те области најризични за корупција за кои и се предвидени мерки за намалување на корупцијата.

Сепак, треба да се напомене дека предвидените мерки за спречување на корупцијата во јавните набавки се 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“.

Меѓу мерките и активностите за спречување на корупцијата и судир на интереси во јавните набавки се набројани следниве, со утврдени рокови до кога треба да се спроведат/преземат и надлежни институции за тоа:

- Унапредување на водичите и прирачниците за антикорупциски мерки и отстранување на можен судир на интереси во јавните набавки;
- Изготвување Кодекс за однесување на службениците кои работат на јавните набавки;
- Воведување обврска за давање Изјава за постоење/непостоење судир на интереси на сите вклучени во постапката за јавна набавка;
- Измена на Законот за јавни набавки и Законот за концесии и други видови на јавно приватно партнерство во насока на осамостојување на БЈН и преминување во Агенција за јавни набавки со пренесување на надлежноста врз концесиите и јавното приватно партнерство, односно преку зајакнување на надлежностите;
- Анализа на можноста да се имплементираат компетенциите и вештините на службениците кои работат во областа на јавните набавки;
- Врз основа на спроведената анализа, измени во соодветните закони и изработка на усогласена подзаконска регулатива заради утврдување на задолжителни компетенции и вештини на службениците кои работат на јавни набавки и воведување електронски каталог;
- Спроведување на специјализирани обуки за јавната и државната администрација за изготвување на тендерска документација;

- Едукација на економските оператори за спецификите на жалбената постапка (во делот на недостатоците во тендерските постапки);
- Измена и дополнување на Законот за јавни набавки во насока на ограничување и прецизно дефинирање на можностите за поништување на постапките вклучувајќи и санкционирање во случај на злоупотреба и
- Измена и дополнување на ЗЈН во насока на прецизна динамика за измени на плановите за јавни набавки и воведување на обврска за нивно објавување на веб-страниците на институциите.

Во Извештајот на ЕК за напредокот на РМ за 2012 година стои дека: корупцијата во јавните набавки и понатаму останува сериозен проблем. Институционалната рамка и преземените мерки остануваат неприспособени за ефикасно решавање на овој феномен. Потребно е дополнително подобрување на постојното законодавство за справување со ризиците од корупција и зголемување на транспарентноста во јавните набавки. Системот на внатрешна контрола во централната и локалната администрација останува слаб. Ефективни механизми за „потшепнување“ во јавниот и приватниот сектор допрва треба да се утврдат. Постојат неколку кривични обвиненија за злоупотреба на јавни 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 2012 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 следните нерегуларности:

- (13%) Извршени набавки без да се спроведе постапка за јавна набавка/ извршени набавки пред склучување на договорот/ извршени набавки по стари договори од минатите години.
- (13%) Слабости во фазата на реализација на склучените договори (гаранции, цени, количини, услови за плаќање и други услови, различни од дефинираните во договорите).
- (10%) Неправилности кои се однесуваат на невоставени процедури за следење на реализацијата на договорите како од квантитативен така и од квалитативен аспект.
- (8%) Слабости во однос на фазата на планирањето на јавните набавки (вид на набавки, избор на соодветна постапка, планирани количини, динамика, планирани финансиски средства, измени на планот и сл.)

- (7%) Слабостите во фазата на евалуација на понудите, бодирање, рангирање и давање предлог за избор на најповолен понудувач (неприменета/ погрешно применета методологија за утврдување на бодовите, неизвршено или погрешно рангирање, погрешен предлог за избор и сл.).
- (6%) Слабости кои се однесуваат на тендерската документација која или не ги содржи елементите пропишани со одредбите од ЗЈН или воопшто не е изготвена.
- (6%) Реализација на договорите над договорниот износ (надминување на договорниот износ/ планираните финансиски средства).
- (5%) Слабости во фазата на донесување на одлука за јавна набавка.
- (5%) Слабости во фазата на склучување на договорите (не се склучени договори со избраните понудувачи или се склучуваат договори со цени, услови и останати елементи различни од понудените, потпишување на договорите во рок пократок од законски предвидениот и сл.).
- (5%) Пропуси кои се однесуваат на несклучени анекс договори или склучување на анекс договори кои не се во согласност со законските одредби.
- (22%) Останати нерегуларности.

Во последното истражување за перцепцијата на корупцијата во приватниот сектор спроведено меѓу 800 вработени во приватниот сектор, а презентирано 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.

Мониторингот на спроведувањето на јавните набавки на ЦГК кој во континуитет се спроведува од 2008 година наваму (откога се донесе новиот ЗЈН), ги детектира следниве клучни слабости во системот кои оставаат простор за корупција:

- поставување на несоодветни и непропорционално високи услови (за финансиско-економска и техничко-професионална способност) за учество на фирмите во јавните набавки со што се лимитира конкуренцијата;

- бодување на понудите со несоодветни елементи (со кои фокусот на избор се става на понудувачите наместо на понудите) и со елементи кои оставаат простор за субјективизам во оценувањето;
- често и лесно изводливо поништување на тендерите од страна на договорните органи (24% од објавените огласи во 2012 година и 21% во 2011 година);
- постојан пораст на вредноста на склучените договори по пат на преговарање без претходно објавување на оглас (64,7 мил. евра во 2012 и 39,4 мил. евра во 2011).

Истражувањата спроведени меѓу фирмите-учеснички во јавните набавки укажуваат и на други проблеми со кои се соочуваат фирмите, а кои можат да се доведат во врска со корупција. За 37,7% (од испитани 220 фирми во периодот мај-јули 2012) од фирмите најголем проблем во јавните набавки се фаворизирачките тендерски документации и технички спецификации, а за 32,7% тоа е неправилното бодување на понудите.

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. Сегашната законска регулатива (Кривичен законик) предвидува затворски казни за потешки облици на злоупотреби во јавните набавки, но не и парични казни за прекршоци на ЗЈН. Исто така, ЗЈН не содржи ниту антикорупциски одредби.
- 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.
- Да се ограничи можноста за поставување на непропорционално високи и несоодветни критериуми за оценување на способноста на понудувачите. Дискриминацијата на фирмите преку критериумите за оценување на способноста на понудувачите е еден од најчесто посочуваните проблеми од страна на фирмите-учеснички во јавните набавки.
- 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.
- Наспроти сегашното задолжително спроведување на е-аукција за сите тендери над 500 евра, да се промовира поголема употреба на електронските набавки како поефикасен механизам за борба против корупцијата и за овозможување фер и еднаков третман на сите понудувачи. На овој начин, земјата ќе биде поблиску до трендовите на ЕУ во јавните набавки.
- Е-аукцијата да не биде задолжителна и 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.
- Тендерските документации задолжително да се објавуваат на ЕСЈН со што ќе бидат лесно и бесплатно достапни до сите заинтересирани субјекти. Сега, ова е опционална можност која се користи само за половина од тендерите, додека во останатите се бара од понудувачите да ја подигнат документацијата во хартиена форма, со или без паричен надомест.
- Воведување на обврска за задолжително објавување на годишните планови за јавни набавки, како и извештај за нивно остварување. Со оглед на отсуство на ваква обврска, договорните органи, со минимални исклучоци, 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. Во 2012 се поништени 24% од тендерите, а во 2011 уделот на поништени во однос на вкупно објавени изнесува 21%.
- 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.