



ул. Македонија 12/3  
1000 Скопје  
Република Македонија  
Тел: +389 2 3211 262  
Факс: +389 2 3126 311  
e-mail: dzt@dzt.gov.mk  
www.dzt.gov.mk

Број: 15 – 194/9

Дата: 26.04.2017

## КОНЕЧЕН ИЗВЕШТАЈ НА ОВЛАСТЕНИОТ ДРЖАВЕН РЕВИЗОР

### РЕЗИМЕ

Извршивме ревизија на успешност на тема **“Ефикасност на политиките и инструментите во системот за јавни набавки и постапката за давање согласност за објавување оглас за јавна набавка”** со цел да се даде одговор на поставеното прашање, **“Дали политиките и инструментите во системот на јавни набавки обезбедуваат транспарентност, конкуренција и еднаков третман на економските оператори и рационално и ефикасно искористување на средствата во постапките за доделување договори за јавни набавки?”**, а врз основа на констатираните состојби дадени се препораки за подобрување на системот на јавните набавки.

Ревизијата на успешност е извршена согласно Годишната програма за работа на Државниот завод за ревизија за 2016 година.

Опфатот и доказите кои се обезбедени по пат на спроведување на техники и методологија од страна на ревизијата, даваат основа да го изразиме следниот заклучок:

Измените и дополнувањата на Законот, утврдените неусогласености со други системски закони, отсуството на утврдени национални стратешки приоритети во системот на јавни набавки, делумното ограничување на надлежностите на институциите и субјектите во системот, взаемното влијание на воведените инструменти во системот и слабостите во постапката за добивање согласност пред објавување оглас влијаат на остварување на начелата на Законот за јавни набавки.

Имено и покрај постигнатите резултати во поглед на зголемување на транспарентноста и овозможување поголема ефикасност во системот на јавни набавки преку користењето на ЕСЈН и реализацијата на Програмата за едукација на Бирото, актуелните политики и инструменти во системот за јавни набавки не секогаш обезбедуваат задоволителен степен на конкуренција, еднаков третман на економските оператори и рационално и ефикасно искористување на средствата во постапките за доделување договори за јавни набавки и доведуваат до намален квалитет на набавките со што е нарушен принципот за обезбедување на соодветна вредност за дадените финансиски средства.

**КОНЕЧЕН ИЗВЕШТАЈ ОД РЕВИЗИЈА НА УСПЕШНОСТ**  
**“Ефикасност на политиките и инструментите во системот за јавни набавки и постапката за давање согласност за објавување оглас за јавна набавка“**

---

Ревизијата на успешност го опфаќа периодот од 2013 година до денот на изготвување на овој Извештај.

Ревизорските активности беа насочени кон следните области:

- Правна рамка, стратешки документи, поставеноста и комуникацијата на институциите и субјектите во системот на јавни набавки;
- Политики и инструменти во системот на јавни набавки (најниска цена како единствен критериум, задолжително објавување на проценетата вредност и користење на електронска аукција, анализа на пазарот и барање согласност за објавување оглас) и
- Постапка за добивање согласност за објавување оглас за јавна набавка.

Од утврдените ризици во текот на ревизијата, произлегоа заклучоци, кои се основа за изготвување на ревизорска програма на активности. Ревизорската програма опфати активности за обезбедување на доволно релевантни докази од субјектите предмет на ревизија, врз основа на кои се снимат состојбата и се донесоа заклучоци во рамките на поставените ревизорски цели.

Со извршената ревизија констатиравме одредени состојби во областите предмет на ревизија и тоа како што следува:

Во областа **Правна рамка, стратешки документи и поставеноста и комуникацијата на институциите и субјекти во системот на јавни набавки**, констатиравме дека не е донесен интегрален национален стратешки документ во кој би биле утврдени националните стратешки приоритети и активностите на сите институции во системот. Поради тоа, законските измени се спроведени без претходна анализа на ефектите на истите, и доведоа Законот да биде преобремен и сложен што ја отежнува неговата примена од страна на сите инволвирани субјекти во системот на јавни набавки. Не секогаш измените на одредбите на Законот се во согласност со ЕУ директивите, поради што потребно е усогласување на Законот со новите директиви донесени во 2014 година.

Поставеноста на субјектите инволвирани во системот го ограничува целосното спроведување на законски дадените права и надлежности и не е обезбеден доволен степен на правна заштита во постапките за јавни набавки. Констатиравме дека Законот содржи одредби кои се поинаку регулирани со други системски закони што упатува на потребата од усогласување на истиот со останатите закони.

Во областа **Политики и инструменти во системот на јавни набавки (најниска цена како единствен критериум, задолжително објавување на проценета вредност и користење на електронска аукција, негативна референца и банкарска гаранција, анализа на пазарот и барање согласност за објавување оглас)** констатиравме дека, задолжителното користење на најниската цена како единствен критериум за избор на најдобра понуда во комбинација со обврската за барање согласност од Советот, ја намалува реалната конкуренција на квалитетни

**КОНЕЧЕН ИЗВЕШТАЈ ОД РЕВИЗИЈА НА УСПЕШНОСТ**  
**“Ефикасност на политиките и инструментите во системот за јавни**  
**набавки и постапката за давање согласност за објавување оглас за јавна**  
**набавка“**

---

понуди и влијае на квалитетот на стоки и услуги што ги набавуваат договорните органи како и врз квалитетот на услугите од јавниот сектор.

Задолжителноста на е-аукцијата, во комбинација со задолжителното објавување на проценетата вредност и воведувањето на концептот „конечна цена“, не ги дава очекуваните резултати во поглед на остварени заштеди.

Покрај придобивките од воведување на банкарските гаранции и објавување негативна референца во обезбедување на заштита на договорните органи, потребно е изнаоѓање законско решение со кое поинаку ќе се уредат истите и ќе обезбеди еднаков третман на сите економски оператори.

Обврската за анализа на пазарот како инструмент за поттикнување на конкуренцијата и привлекување на економските оператори за учество во постапките, онака како што е дефинирана со Законот не ги дава очекуваните резултати за остварување на целта од воведување на истиот и наметнува дополнителен ангажман на лицата вклучени во јавните набавки и одолговлекување на постапките.

Постапката за барање согласност пред објавување оглас не ги дала очекуваните резултати во поглед на зголемување на конкуренцијата и обезбедување транспарентност, недискриминација и ефикасност во системот на јавни набавки.

Во областа **Постапка за добивање согласност за објавување оглас за јавна набавка** констатиравме дека, широките дискрециони овластувања, необјавувањето на донесените решенија и неконзистентното постапување при решавањето на барањата за согласност влијаат на транспарентноста на работењето на Советот, еднаквиот третман на договорните органи, одолговлекување на постапките и нивно дополнително финансиско оптоварување и воедно не гарантира дека во тендерските документации за кои е дадена согласност е обезбеден квалитетот на предметот на набавка и дека истите не содржат дискриминаторски елементи.

Во насока на надминување на утврдените состојби, дадени се препораки за подобрување на состојбите во областа на системот на јавни набавки во функција на зголемување на ефикасноста на истиот.

Добиено е известување на Нацрт извештајот за извршената ревизија на успешност на тема **„Ефикасност на политиките и инструментите во системот за јавни набавки и постапката за давање согласност за објавување оглас за јавна набавка“** број 01-349/2 од 15.03.2017 година, од раководното лице на Бирото за јавни набавки со кое известува дека нема забелешки по Нацрт извештајот.

По истиот Нацрт извештај на ден 20.03.2017 година добиени се забелешки број 03-108/2 од 16.03.2017 година, од раководното лице на Државната комисија за жалби по јавни набавки заведени во Државниот завод за ревизија под број 15-194/8 од

**КОНЕЧЕН ИЗВЕШТАЈ ОД РЕВИЗИЈА НА УСПЕШНОСТ**  
**“Ефикасност на политиките и инструментите во системот за јавни**  
**набавки и постапката за давање согласност за објавување оглас за јавна**  
**набавка“**

---

20.03.2017 година и забелешки број 03-2289/2 од 15.03.2017 година, од заменик претседателот на Советот за јавни набавки, заведени во Државниот завод за ревизија под број 15-194/7 на 20.03.2017 година.

Забелешките на Нацрт извештајот од Советот за јавни набавки се доставени со пропратно писмо потпишано од заменик претседателот на Советот за јавни набавки кој не е заведен како овластено лице во Централниот регистар на Република Македонија. И покрај тоа во интерес на утврдување на фактичката состојба овластениот државен ревизор даде одговор на истите.

Известувањето/забелешките се разгледани од страна на Овластениот државен ревизор и констатирано е дека Забелешките дадени од Советот за јавни набавки се давани на начин што истите се однесуваат на одредени зборови, делови од реченици, алинеи или пак пасоси од одредена област или пак повеќе области кое има свое влијание на начинот на дадениот одговор.

**КОНЕЧЕН ИЗВЕШТАЈ ОД РЕВИЗИЈА НА УСПЕШНОСТ**  
**“Ефикасност на политиките и инструментите во системот за јавни набавки и постапката за давање согласност за објавување оглас за јавна набавка“**

---

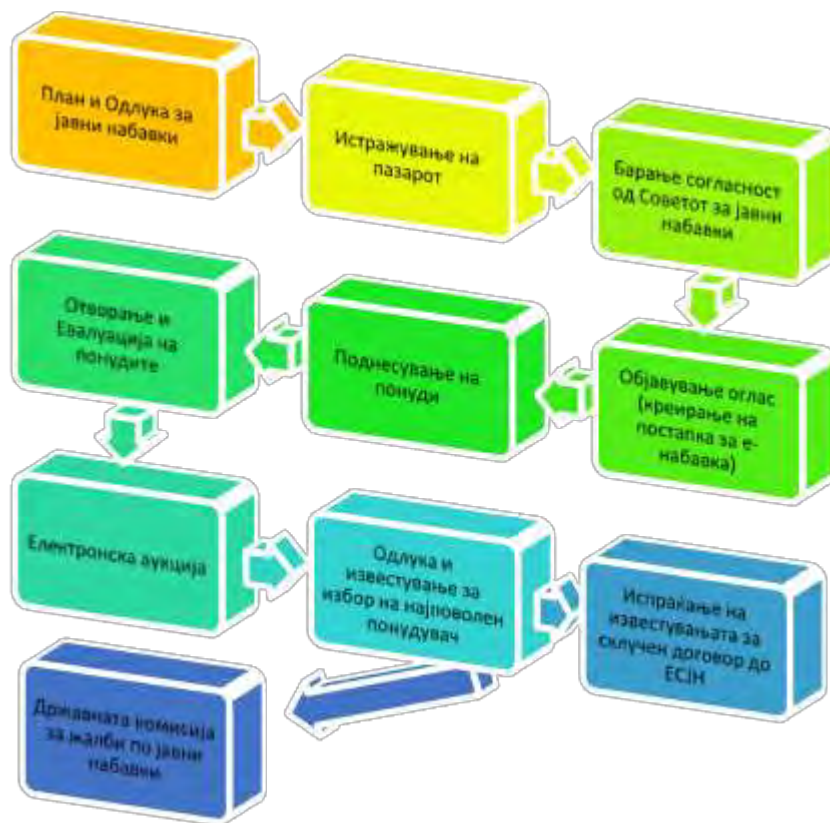
## I. ОСНОВНИ ПОДАТОЦИ

### 1. Вовед

Јавните набавки претставуваат збир на активности што ги извршуваат договорните органи, со цел да се стекнат со одредени стоки, добијат одредени услуги или изведат одредени работи. Системот на јавните набавки во Република Македонија дефиниран со Законот за јавни набавки и подзаконските акти, се развива со цел да обезбеди конкуренција меѓу економските оператори, еднаков третман и недискриминација, транспарентност и интегритет во процесот на доделување на договори за јавни набавки и рационално и ефикасно искористување на јавните средства во постапките за доделување договори за јавни набавки.

Постапките за доделување договори за јавни набавки се одвиваат во повеќе фази и чекори прикажани во Графиконот 1.

**Графикон 1.**



**КОНЕЧЕН ИЗВЕШТАЈ ОД РЕВИЗИЈА НА УСПЕШНОСТ**  
**“Ефикасност на политиките и инструментите во системот за јавни набавки и постапката за давање согласност за објавување оглас за јавна набавка“**

---

Бројот и вредноста на склучените договори за јавни набавки за 2013, 2014 и 2015 година е презентираан во Табела бр.1<sup>1</sup>, при што може да се констатира дека бројот на склучените договори во 2015 година е зголемен во однос на 2013 година за 25%, додека вкупната вредност на склучените договори е намалена за околу 23% со што е намалено и учеството во БДП за 33%.

**Табела бр. 1 - Број и вредност на доделени договори за јавни набавки и нивно учество во БДП**

година	Број на склучени договори	индекс	Вредност на склучени договори	индекс	% од БДП	индекс
2013	20.645	100%	52.491.651	100%	11%	100%
2014	21.938	106%	60.392.066	115%	12%	109%
2015	27.392	125%	46.451.630	77%	8%	67%

### 1.1. Институционална рамка

Институционалната рамка за јавни набавки во Република Македонија опфаќа повеќе институции и тела од кои носечки се Бирото за јавни набавки, Советот за јавни набавки и Државна комисија за жалби по јавни набавки. Во системот за јавни набавки активно учествуваат и договорните органи и економските оператори.

Бирото е орган на државната управа во состав на Министерството за финансии со својство на правно лице. Бирото е централно тело надлежно за креирање на политиките во системот на јавни набавки и се грижи за правилно функционирање на системот, а во рамки на своите надлежности презема активности за модернизација и подобрување во функција на зголемување на ефикасноста и функционалноста на наведениот систем. Од 2010 година постапките за доделување договори за јавни набавки се спроведуваат преку Интегриран електронски систем за јавни набавки - ЕСЈН, со кој е овозможена поголема ефикасност и економичност во системот на јавните набавки. Во ЕСЈН се слеваат сите податоци од спроведените постапки за доделување на договори за јавни набавки на национално ниво и ги отсликува целокупните и реални случувања во областа на јавните набавки со што е постигнат висок степен на транспарентност во системот на јавни набавки. Задолжителноста за доставување на информации за сите спроведени постапки за јавни набавки на договорните органи, овозможува прибирање на целосни и релевантни податоци. Овие податоци се јавни, овозможуваат изготвување детални

---

<sup>1</sup> Извештај за активностите на Бирото за јавни набавки во функционирањето на системот на јавните набавки за 2013, 2014 и 2015 година

**КОНЕЧЕН ИЗВЕШТАЈ ОД РЕВИЗИЈА НА УСПЕШНОСТ**  
**“Ефикасност на политиките и инструментите во системот за јавни набавки и постапката за давање согласност за објавување оглас за јавна набавка“**

---

статистички извештаи и анализи и се основа за преземање на понатамошните мерки за унапредување на системот за јавните набавки.

Во функција на зајакнување на капацитетите на договорните органи и економските оператори за правилна примена на прописите за јавни набавки, Бирото спроведува континуирани обуки и изработува прирачници, водичи и модели на тендерските документации.

Од мај 2014 година како нов субјект во системот за јавни набавки функционира Советот, со цел да се обезбеди поголем степен на транспарентност, недискриминација и еднаков третман на економските оператори. Од почетокот на формирањето Советот функционира во состав на Бирото, а од 2016 година е самостојно правно лице (државен орган). Улогата на Советот е да ги разгледува барањата за добивање согласност поднесени од договорните органи во одредени околности пропишани со Законот пред објавување оглас за доделување договор за јавна набавка или пред започнување постапка за јавна набавка.

Советот користи информациски систем за распределба и решавање на предметите, а во неговото функционирање вклучува и надворешни лица кои во процесот на давање согласност му помагаат со стручни мислења од соодветна област.

Правната заштита во системот за јавни набавки се обезбедува преку Државната комисија за жалби по јавни набавки и надлежните судски органи.

Согласно Законот, Државната комисија е надлежна за решавање по жалби во постапките за доделување на договори за јавни набавки, договори за концесии и јавно приватно партнерство, како и за решавање по жалби на решенијата донесени од Советот. Државната комисија одлучува за законитоста на дејствијата и пропуштањето за преземање дејствија, како и на одлуките кои како поединечни правни акти се донесени во постапките за доделување договори за јавни набавки.

## **2. Законска регулатива**

Основен акт со кој се уредува системот за јавни набавки е Законот за јавните набавки и согласно истиот донесени се повеќе подзаконски акти (правилници, упатства, прирачници, тарифници) со кои подетално се уредува начинот на спроведување на постапките и користењето на ЕСЈН, како и интерни акти за уредување на функционирањето на институциите во системот.

За развој на системот изготвени се неколку стратешки документи и тоа:

- Стратегија на Бирото за јавни набавки за развој на системот на јавните набавки 2010 – 2012 година;
- Стратешки приоритети на Бирото за јавни набавки за развој на системот на јавните набавки 2014 – 2018 година и
- Нацрт-Стратегија за развој на електронскиот систем за јавни набавки во Република Македонија 2016-2020 година.

**КОНЕЧЕН ИЗВЕШТАЈ ОД РЕВИЗИЈА НА УСПЕШНОСТ**  
**“Ефикасност на политиките и инструментите во системот за јавни набавки и постапката за давање согласност за објавување оглас за јавна набавка“**

---

## **II. ЦЕЛИ, ОПФАТ И МЕТОДОЛОГИЈА НА РЕВИЗИЈА**

### **1. Цели на ревизијата**

#### **1.1. Целта на ревизијата на успешност е:**

- да се направи анализа на усогласеноста на Законот за јавни набавки со ЕУ директивите, стратешките документи и други закони како и институционалната поставеност и поврзаност, и да се оцени нивното влијание врз системот за јавни набавки;
- да се направи анализа на политиките и инструментите во системот на јавни набавки и да се оцени нивното влијание врз конкуренцијата, еднаквиот третман на економските оператори и рационалното и ефикасно искористување на средствата во постапките за доделување договори за јавни набавки;
- да се даде оценка на ефикасноста во постапката за добивање согласност за објавување оглас за јавна набавка и да се оцени нејзиното влијание во системот за јавни набавки и
- да се дадат препораки за подобрување на состојбите во областа на системот на јавни набавки.

Ефектите од мерките и активностите кои ќе бидат преземени по дадените препораки на ревизијата меѓу другото треба да обезбедат подобрување на решенијата во постечката законска регулатива во функција на усогласување на истите со ЕУ директивите, како и обезбедување на транспарентност, конкуренција и еднаков третман на економските оператори и рационално и ефикасно искористување на средствата во постапките за доделување договори за јавна набавка.

#### **1.2. Ревизијата на успешност е извршена согласно Годишната програма за работа на Државниот завод за ревизија за 2016 година на тема: “Ефикасност на политиките и инструментите во системот за јавни набавки и постапката за давање согласност за објавување оглас за јавна набавка“ со цел да дадеме одговор на прашањето:**

„Дали политиките и инструментите во системот за јавни набавки обезбедуваат транспарентност, конкуренција и еднаков третман на економските оператори и рационално и ефикасно искористување на средствата во постапките за доделување договори за јавна набавка?“

#### **1.3. Ревизорските активности кои ревизорскиот тим ги спроведе во субјектите опфатени со ревизијата беа насочени кон повеќе области и тоа:**



**КОНЕЧЕН ИЗВЕШТАЈ ОД РЕВИЗИЈА НА УСПЕШНОСТ**  
**“Ефикасност на политиките и инструментите во системот за јавни набавки и постапката за давање согласност за објавување оглас за јавна набавка“**

---

- Правна рамка, стратешки документи и поставеноста и комуникацијата на институциите и субјекти во системот на јавни набавки;
- Политики и инструменти во системот на јавни набавки (најниска цена како единствен критериум, задолжително објавување на проценета вредност и користење на електронска аукција, негативна референца и банкарска гаранција, анализа на пазарот и барање согласност за објавување оглас) и
- Постапка за добивање согласност за објавување оглас за јавна набавка.

## **2. Опфат на ревизија**

2.1. Со ревизијата на успешност беа опфатени следните субјекти:

- Бирото за јавни набавки;
- Совет за јавни набавки;
- Државната комисија за жалби по јавни набавки;
- Секретаријат за европски прашања;
- Стопанска комора на Македонија;
- Невладина организација - Центар за граѓански комуникации;
- Министерство за транспорт и врски;
- Министерство за здравство;
- Јавна здравствена установа Универзитетска клиника за детска хирургија;
- АД ЕЛЕМ;
- Јавна установа детска градинка 13 Ноември;
- Јавно претпријатие Македонија пат;
- Јавно претпријатие Улици и патишта;
- Факултет за безбедност.

2.2 Со ревизијата на успешност го опфативме период од 2013 година до денот на изготвување на овој Извештај.

## **3. Методологија**

3.1. Ревизијата на успешност е извршена во согласност со стандардите за државна ревизија на Меѓународната организација на ВРИ (ИНТОСАИ) кои се пропишани за примена во Република Македонија при вршењето на државната ревизија.

3.2. Ревизијата на успешност е независно испитување на ефикасноста и ефективноста на владините активности, програми или организации, со оправдана почит кон економијата и целта која води кон подобрувања.

3.3. Оваа ревизија на успешност преставува објективна и систематска проверка на докази со цел обезбедување независна проценка на влијанието на политиките

**КОНЕЧЕН ИЗВЕШТАЈ ОД РЕВИЗИЈА НА УСПЕШНОСТ**  
**“Ефикасност на политиките и инструментите во системот за јавни**  
**набавки и постапката за давање согласност за објавување оглас за јавна**  
**набавка“**

---

и инструментите врз обезбедување на еднаков третман и недискриминација на економските оператори, конкуренција и транспарентност како и рационално и ефикасно користење на средствата во постапките за доделување договори за јавни набавки.

- 3.4. Заклучоците од оваа ревизија на успешност ќе придонесат за согледување на влијанието на политиките, мерките и активностите од областа на јавни набавки врз остварување на начелата на Законот за јавни набавки, а дадените препораки ќе придонесат кон зголемување на ефикасноста на истите.
- 3.5. Во ревизијата на успешност ги следевме и комбиниравме пристапите ориентиран кон системите, резултатите и проблемите. Нашите активности беа насочени кон анализа на стратешките документи, ЕУ-директивите и усогласеноста на Законот со истите, анализа на најзначајните инструменти во системот на јавните набавки и испитувања на нивното влијание врз остварување на основните начела на Законот, како и детектирање на причините за проблемите кои се јавуваат во системот.
- 3.6. Со цел добивање на релевантни и доволни ревизорски докази кои водат кон ревизорските наоди, заклучоци и препораки, користени се следните техники:
- проучување на законската регулатива од областа и подзаконските акти, упатства, изготвени анализи, извештаи и информации и сл.;
  - разговори со одговорни лица во повеќе субјекти релевантни за темата на ревизијата;
  - истражувања со прашалници;
  - проверка на документација и
  - анализа на податоци.
- 3.7. Ревизијата на успешност е извршена во периодот од 17.08 до 25.12.2016 година, од тим на Државниот завод за ревизија.
- 3.8. Резултатите од спроведената ревизија на успешност беа презентирани на завршен состанок на ден 17.01.2017 година.  
Од страна на Бирото за јавни набавки доставено е известување дека немаат забелешки по Нацрт извештајот, додека од Советот за јавни набавки и Државната комисија за жалби по јавни набавки доставени се забелешки по Нацрт извештајот а одговорот на истите е даден во прилог број 4 од Конечниот извештај.
- 3.9. По спроведеното прелиминарно истражување како значајни области и ризици ги утврдивме следните:

**КОНЕЧЕН ИЗВЕШТАЈ ОД РЕВИЗИЈА НА УСПЕШНОСТ**  
**“Ефикасност на политиките и инструментите во системот за јавни набавки и постапката за давање согласност за објавување оглас за јавна набавка“**

---

**Област 1 - Правна рамка, стратешки документи и поставеноста и комуникацијата на институциите и субјектите во системот на јавни набавки**

- Законот да не е во согласност со стратешките документи и ЕУ директивите;
- Законот да содржи одредби од области поинаку регулирани со посебни закони;
- Честите измени на Законот да ја отежнуваат неговата примена и да бараат дополнителни човечки ресурси;
- Утврдениот месечен лимит на набавки по различни основи во вкупен износ од 500 евра за кои не се применува Законот да не е подеднакво соодветен за сите договорни органи;
- Ограничување, преклопување и колизија на надлежностите на институциите во системот на јавни набавки и недоволна меѓусебна поврзаност;
- Утврдени можности за склучување на анекс договори на основниот договор со кој се овозможува менување на утврдените одредби во договорот во делот на условите за плаќање, рокот на изведување, утврдување на дополнителни и непредвидени работи, кусоци и вишоци;
- Утврдени можности за доделување договори во постапки на директно договарање кои ја ограничуваат транспарентноста во постапката на доделувањето договори за јавни набавки;
- Недоволно користење на можноста за склучување на повеќегодишни рамковни спогодби.

**Област 2 - Политики и инструменти во системот на јавни набавки (најниска цена како единствен критериум, задолжително објавување на проценета вредност и користење на електронска аукција, негативна референца и банкарска гаранција, анализа на пазарот и барање согласност за објавување оглас)**

- Користењето на најниската цена како единствен критериум за избор на најповолна понуда неповолно да влијае на квалитетот на набавките и услугите од јавниот сектор;
- Комбинацијата од задолжително користење на е-аукција и објавувањето на проценетата вредност на набавката да влијае на склучување на договори со нереално високи цени;
- Објавувањето на негативна референца и можноста за барање банкарски гаранции во тендерските документации да не обезбедува еднаков третман и недискриминација на економските оператори;
- Утврдувањето на негативна референца на економските оператори да не е во согласност со европските практики;

## КОНЕЧЕН ИЗВЕШТАЈ ОД РЕВИЗИЈА НА УСПЕШНОСТ

### “Ефикасност на политиките и инструментите во системот за јавни набавки и постапката за давање согласност за објавување оглас за јавна набавка“

---

- Анализата на пазарот да не може да се спроведе на начин како што е дефинирано во Законот;
- Обврската за барање согласност за објавување оглас да влијае на намалување на критериумите во тендерските документации, што може да влијае на квалитетот на набавките и услугите од јавниот сектор;
- Обврската за барање согласност за објавување оглас да влијае на пролонгирање на времетраењето на постапките;
- Барањето согласност пред објавување оглас да не влијае на зголемување на просечниот број на доставени понуди во постапките;
- Објавените огласи да не соодветствуваат со дадените согласности од Советот.

#### Област 3 - Постапка за добивање согласност за објавување оглас за јавна набавка

- Несообразноста на законските надлежности и расположливите кадровски и материјални ресурси на Советот да влијае на навременоста и квалитетот на извршените активности;
- Утврдените критериуми за запишување во Регистарот на стручни лица да не обезбедуваат лица со доволен квалитет и стручност и решенијата со кои Советот одлучува за давање на согласност да се базираат на недоволно стручни и објективни мислења;
- Широките и дискрециони овластувања на Советот да влијаат на квалитетот на донесените решенија;
- Постапката за добивање согласност пред објавување оглас да не е доволно транспарентна и конзистентна;
- Постапката за добивање согласност пред објавување оглас да влијае на зголемување на трошоците на договорните органи.

**КОНЕЧЕН ИЗВЕШТАЈ ОД РЕВИЗИЈА НА УСПЕШНОСТ**  
**“Ефикасност на политиките и инструментите во системот за јавни набавки и постапката за давање согласност за објавување оглас за јавна набавка“**

---

### **III. РЕВИЗОРСКИ НАОДИ**

Како резултат на извршената ревизија на успешност, за добивање одговор на поставената цел, констатиравме одредени состојби и слабости во горенаведените ризични области.

#### **1. Правна рамка, стратешки документи и поставеноста и комуникацијата на институциите и субјекти во системот на јавни набавки**

Со извршената анализа и испитување на Законот, подзаконските акти, стратешките документи, извештаи и други акти, како и поставеноста и соработката на институциите и останатите субјекти во системот за јавни набавки, констатиравме одредени состојби и слабости кои имаат влијание врз ефикасноста на системот на јавни набавки, дадени во продолжение.

##### **1.1. Усогласеност на Законот со ЕУ директивите и стратешките документи**

Усогласувањето на Законот со ЕУ директивите произлегува од преземената обврска согласно потпишаната Спогодба за стабилизација и асоцијација за усогласување на националното законодавство со законодавството на Европската унија, како и со добивањето на кандидатскиот статус за Република Македонија. За реализација на реформите во приоритетните области од процесот на европска интеграција се изготвува Национална програма за усвојување на правото на ЕУ (НПАА), како клучен стратешки инструмент, кој ги вклучува приоритетите, динамиката на усогласување на националното законодавство со европското, како и прилагодувањето на националните институции кон европските административни структури.

Законот донесен во 2007 година се заснова на директивите за јавните набавки на ЕУ, кои што беа на сила во времето на неговото донесување и во Извештаите на Европската комисија и СИГМА<sup>2</sup> до 2011 година, истиот беше оценет како генерално усогласен со законодавството на ЕУ. Од неговото донесување направени се 14 измени и дополнувања, од кои 10 во периодот од 2013 до 2016 година. Констатиравме дека само мал дел од измените (оние до 2013 година) се однесуваат на понатамошно усогласување со директивите, на што е укажано и во најновиот Извештај на ЕК за напредокот на Република Македонија<sup>3</sup>.

---

<sup>2</sup> Извор: СИГМА- Извештај за оценка на јавни набавки, концесии и јавни-приватни партнерства Македонија од 2011 година

<sup>3</sup> Извор: СИГМА- Извештај Преглед на системот за јавните набавки во Република Македонија од 2016 година

**КОНЕЧЕН ИЗВЕШТАЈ ОД РЕВИЗИЈА НА УСПЕШНОСТ**  
**“Ефикасност на политиките и инструментите во системот за јавни**  
**набавки и постапката за давање согласност за објавување оглас за јавна**  
**набавка“**

---

Поголемиот дел од измените на Законот се однесуваат на воведување политики и инструменти поинаку уредени со директивите со што го оддалечија од сообразноста со истите. Имено, во ЕУ директивите одредени решенија се опционални, односно не се задолжителни и треба да се интегрираат во националните законодавства единствено ако имаат реална додадена вредност во одреден момент од развојот. Со измените на Законот дел од тие решенија се воведени како задолжителни и се применуваат без исклучоци во речиси сите постапки (задолжително објавување на проценета вредност, задолжителна е-аукција, најниска цена како единствен критериум за доделување договор за јавна набавка и анализа на пазарот). За ефектите од воведување на овие законски решенија подетално е образложено во Област 2 од овој Извештај. Од друга страна со ЕУ директивите не е предвидено спроведување постапка за добивање согласност пред објавување оглас и формирање посебен орган надлежен за издавање на истата, кои се воведени со измените на Законот во 2014 година. Само во две земји<sup>4</sup> од ЕУ постои пракса за формирање советодавно тело со ваква надлежност со повремено дејствување и ограничени ингеренции за конкретни капитални набавки со голема вредност.

Во извештајот на ЕК за напредокот на Република Македонија за 2014 година, изразена е загриженост за потенцијалното негативно влијание од воспоставувањето на Советот и процесот на барање согласност, кој што договорните органи се обврзани да го следат и истото е квалификувано како непотребен административен товар.<sup>5</sup> Во најновиот Извештај за напредокот на Република Македонија за 2016 година ЕК укажува дека е потребно преиспитување на улогата на Советот, кој и покрај тоа што на договорните органи им дава пристап до специјализирана стручност при изготвување на тендерските документации и води до намалување на бројот на постапки со преговарање, го прави процесот за јавни набавки посложен, поскап и истиот одзема многу време.<sup>6</sup>

Претставници на Бирото учествуваат во Работната група, формирана од Секретаријатот за европски прашања, за подготовка и следење на реализацијата на НПАА програмата за Поглавјето кое се однесува на јавните набавки. Активностите на оваа работна група се состојат од изготвување на ГАП анализа (матрица на неусогласености) по секој објавен Извештај за напредокот на Република Македонија од ЕК врз основа на која се ажурира НПАА програмата. Од извршениот увид во последната ревизија на НПАА за 2016 година (десетта по ред) констатиравме дека дел од активностите предвидени во истите не се спроведуваат согласно поставените караткорочни и долгорочни приоритети, поради што и голем дел од препораките на ЕК се повторуваат неколку години по ред.

---

<sup>4</sup>Унгарија и Италија

<sup>5</sup>Извор: Извештај на Европската комисија за напредокот на Република Македонија за 2014 година

<sup>6</sup>Извор: Извештај на Европската комисија за напредокот на Република Македонија за 2016 година

**КОНЕЧЕН ИЗВЕШТАЈ ОД РЕВИЗИЈА НА УСПЕШНОСТ**  
**“Ефикасност на политиките и инструментите во системот за јавни набавки и постапката за давање согласност за објавување оглас за јавна набавка“**

---

Во 2014 година се донесени нови директиви на ЕУ за јавните набавки<sup>7</sup>, а рокот за нивно интегрирање во националното законодавство за земјите-членки на ЕУ е истечен во април 2016 година. Земјите кои се наоѓаат во процесот на интеграција во ЕУ треба да преземат активности за интегрирање на овие директиви во националните закони. Во насока на усогласување на националното законодавство со правото на ЕУ во областа за јавни набавки со Заклучок на Владата на Република Македонија Бирото е задолжено да изготви текст на нов предлог Закон најдоцна до крајот на јуни 2017 година. Врз основа на овој Заклучок и препораките од Извештајот на ЕК за напредокот на Република Македонија за 2015 година, Бирото има изготвено Концепт на политики за изработка на нов Закон за јавни набавки кој ќе биде доставен до Владата на Република Македонија.

Врз основа на Извештајот за напредокот на Република Македонија од ЕК за 2016 година, во тек е ажурирање на НПАА со која се предвидува пролонгирање на рокот за изготвување на новиот Закон во 2018 година.

## **1.2. Стратешки документи и комуникација помеѓу институциите**

Бирото има донесено неколку стратешки документи<sup>8</sup> со кои се дефинирани цели, активности и мерки за понатамошен развој и унапредување на системот за јавни набавки. Со увид во истите констатиравме дека:

- отсутствува интегрален стратешки документ донесен од повисок орган (Министерство за финансии или Влада на Република Македонија) со кој би биле дефинирани национални цели и политики во системот за јавни набавки;
- најголем дел од измените на Законот по 2013 година не се планирани во стратешките приоритети на Бирото донесени истата година, ниту пак во стратешките документи од претходниот период;
- во ниту еден стратешки документ не се опфатени цели и активности поврзани со Советот, иако истиот функционира како посебен државен орган и е неодминлив сегмент во системот за јавни набавки повеќе од две години.

Поради наведеното може да се констатира дека најголем дел од измените на Законот кои имаат големо влијание врз целиот систем, не се базираат на претходно дефинирани национални стратешки политики и цели, односно истите се направени без соодветна анализа на можните ефекти. Од друга страна, со стратешките

---

<sup>7</sup>Директивата 2014/24/ЕУ и Директивата 2014/25/ЕУ

<sup>8</sup>Стратешки приоритети на Бирото за јавни набавки за натамошен развој на системот на јавните набавки во Република Македонија 2014-2018, септември 2013 година, Стратегија на Бирото за јавни набавки за развој на системот на јавните набавки 2010-2012 и Нацрт - Стратегија за развој на Електронскиот систем за јавни набавки 2016-2020

**КОНЕЧЕН ИЗВЕШТАЈ ОД РЕВИЗИЈА НА УСПЕШНОСТ**  
**“Ефикасност на политиките и инструментите во системот за јавни**  
**набавки и постапката за давање согласност за објавување оглас за јавна**  
**набавка“**

---

документи на Бирото се дефинирани цели, активности и мерки за понатамошно усогласување на Законот со правото на ЕУ, кои не се реализираат во целост. Исто така и ЕК во најновиот Извештај за напредокот на Република Македонија за 2016 година укажува дека стратешките документи за јавни набавки не се сеопфатни и се ограничуваат само на стратешките приоритети на Бирото.

На барање на Бирото и на Делегацијата на ЕУ во Скопје, во периодот од јануари до март 2016 година, СИГМА има извршено преглед на системот на јавните набавки за што е издаден извештај во кој се лоцирани најзначајните слабости. Во извештајот се укажува дека постои потреба за измени на постоечките законски решенија во функција на подобрување на целокупниот систем на јавните набавки. Согледувајќи дека практичната примена на новите законски решенија не ги дава очекуваните резултати, Бирото во годишните извештаи за 2014 и 2015 година и Информацијата до Економскиот совет на Владата во 2015 година укажува на истото и иницира предлози за промени кон подобрување на системот на јавни набавки.

Во отсуство на национален стратешки документ и утврдени национални приоритети во системот на јавни набавки, нема прецизно дефинирање ниту на начинот и степенот на комуникација, соработка и координација на Бирото, Советот и Државната комисија при остварувањето на посебните законски надлежности на истите. Поради тоа, комуникацијата и соработката на овие клучни институции не се остварува на задоволително ниво, нема заеднички иницијативи, а поединечните предлози за измени на законските решенија најчесто се во различни насоки. Исто така, иако користат и генерираат податоци кои се однесуваат за постапките за доделување договори за јавни набавки, сите три институции имаат посебни информациски системи, кои функционираат самостојно и не се поврзани во интегриран систем.

Наведеното влијае на навременоста, сигурноста, конзистентноста и транспарентноста во системот на јавни набавки како и на рационалното користење на ресурсите.

### **1.1. Поврзаноста на Законот за јавни набавки со други изворни закони**

Концептот на Законот, при неговото донесување во 2007 година, бил во насока на уредување на начинот и постапките за доделување договори за јавни набавки, како и надлежностите на институциите во системот на јавни набавки. Со измените и дополнувањата на Законот во последните години, меѓу другите воведени се и одредби со кои се опфаќаат области уредени со други посебни закони поединечно образложени во текстот подолу.



**КОНЕЧЕН ИЗВЕШТАЈ ОД РЕВИЗИЈА НА УСПЕШНОСТ**  
**“Ефикасност на политиките и инструментите во системот за јавни**  
**набавки и постапката за давање согласност за објавување оглас за јавна**  
**набавка“**

---

### **Кривичен законик**

Во Законот за јавни набавки предвидени се казнени одредби кои по својата природа и тежина треба да бидат опфатени со Кривичниот законик, а самите казни се несообразени со тежината на делата за кои се предвидени и влијаат дестимулативно за вработените во договорните органи за учество во комисиите за јавни набавки. Истото е истакнато и во добиените одговори на прашалниците доставени до договорните органи. Од друга страна, со директивите на ЕУ предвидени се послободни алтернативни казни кои доколку соодветно се интегрираат во националното законодавство можат да имаат подобар ефект во превенирањето на неправилности во системот за јавни набавки.

Во Информацијата пратена до Економски совет на Владата во 2015 година од страна на Бирото во однос на постојните казнени одредби содржани во Законот, нотирано е мислењето на Министерството за правда дека сите казнени одредби треба да бидат содржани исклучиво во Кривичниот законик, а доколку Бирото смета дека е потребно воведување нови инкриминации во Кривичниот законик или доуредување на постојните, треба да биде доставен предлог до Министерството за правда, каде што е формирана работна група која работи на подготовка на измени и дополнувања на Кривичниот законик.

### **Закон за заштита на потрошувачите**

Законот за јавни набавки содржи одредби во кои се спомнува поимот производител без дадена дефиниција за истиот. Од друга страна, согласно Законот за заштита на потрошувачите, производител е и застапникот и увозникот на производите. Практичното толкување на поимот производител од страна на институциите во системот за јавни набавки не кореспондира со дефиницијата дадена во Законот за заштита на потрошувачите и создава проблеми во спроведувањето на анализа на пазарот за што подетално е образложено во Област 2 во делот за Анализа на пазарот.

Во Информацијата за Економскиот совет на Владата со предлог за повеќе измени на Законот, Бирото во овој дел предлага да се прецизира дефиницијата за производител согласно Законот за заштита на потрошувачите, но истото се уште не е имплементирано.

### **Закон за облигационите односи и Закон за градење**

Во Законот за јавни набавки предвидени се одредби кои опфаќаат изведување градежни работи и надзор, вишоци и кусоци како и непредвидени и

**КОНЕЧЕН ИЗВЕШТАЈ ОД РЕВИЗИЈА НА УСПЕШНОСТ**  
**“Ефикасност на политиките и инструментите во системот за јавни набавки и постапката за давање согласност за објавување оглас за јавна набавка“**

---

дополнителни работи како основ за склучување анекси на договори за јавни набавки, а дел од истите се веќе уредени со Законот за градење и Законот за облигационите односи.

Според одредбите од Закон за облигационите односи, непредвидливи се оние работи кои треба нужно да се изведат поради спречување на настанување штета, а се предизвикани од вонредни околности. Наспроти ова, според Законот за јавни набавки, непредвидени се оние работи што со договорот не се опфатени, а кои мораат да се изведат заради пропусти и недостатоци во проектот утврдени од надзорниот орган и од проектантот. Во практичната примена на Законот термините непредвидливи и непредвидени работи се поистоветуваат. Дополнителните работи пак како основ за склучување на анекс договор не се предвидени во Законот за облигационите односи, а Законот за јавни набавки ги дефинира како работи што не се договорени, а договорниот орган бара да се изведат.

Несоодветниот начин на дефинирање на непредвидените и дополнителните работи во Законот за јавни набавки придонесува во текот на изведувањето на градбата, тие да се на товар на договорниот орган и за истите да се спроведуваат постапки со преговарање без претходно објавување на оглас и склучување анекси на договори. Проектантот, надзорниот орган или изведувачот одговараат само за недостатоци што би се покажале по предавањето и приемот на работите, секој во доменот на своите активности.

Наспроти ова, Законот за облигационите односи предвидува пропустите и недостатоците во проектот и во текот на изведувањето на градбата да се на товар на проектантот, надзорниот орган или изведувачот, а со Законот за градење се предвидени и задолжителна ревизија на основниот проект и надзор над изградбата на градбата, кои треба да го гарантираат квалитетот на проектот и изведбата на истата без дополнителни трошоци.

За вишоците и кусоците е овозможено склучување анекс договор без спроведување постапка, само по добиена потврдена времена ситуација.

Вкупната вредност на склучените анекс договори по сите основи не смее да го надмине износот од 30% од вредноста на основниот договор.

Со извршената ревизија констатиравме дека примената на овие одредби во практика покажа многу слабости и потешкотии за договорните органи и создава можност за несоодветно разграничување на дополнителните од непредвидените работи. Поради тоа голем дел од анексите се склучуваат за непредвидени работи за кои и не е потребно барање претходна согласност за разлика од дополнителните работи. Во прилог на ова е и трендот на намалување на бројот на договори доделени во постапка со преговарање без објава на оглас

**КОНЕЧЕН ИЗВЕШТАЈ ОД РЕВИЗИЈА НА УСПЕШНОСТ**  
**“Ефикасност на политиките и инструментите во системот за јавни**  
**набавки и постапката за давање согласност за објавување оглас за јавна**  
**набавка“**

---

за дополнителни работи или услуги односно, 184 во 2013 година, 86 во 2014 година и 38 во 2015 година.

Според официјалните податоци од Бирото, бројот на склучени договори по спроведените постапки со преговарање без претходно објавување на оглас во 2015 и 2014 година учествува со приближно 4% во вкупниот број на склучени договори (Прилог 1), но недостасува податок за тоа колку од овие договори се основни а колку се анекси на веќе склучени договори. Причина за ова е тоа што во ЕСЈН секое известување за склучен договор е евидентирано поединечно, а системот не овозможува автоматско поврзување на известувањата за склучените договори со известувањата за склучените анекси. Дотолку повеќе што не постои сигурност дека договорните органи во целост ја почитуваат законската обврска и ги објавуваат сите известувања за склучени договори и анекси по спроведени постапки за јавни набавки. Почнувајќи од септември 2016 година во ЕСЈН е овозможено автоматско поврзување на известувањата за склучените основни договори со анексите на истите.

Дополнително на ова со измените на Законот во 2014 година, укинато е ограничувањето на можноста за склучување анекс договор за дополнителни работи до три години од склучувањето на основниот договор и во пракса овозможува склучување анекси на постари договори.

Наведените состојби влијаат врз степенот на транспарентноста, рационалното и економично трошење на средствата и обезбедување конкуренција во постапките за доделување на договори за јавни набавки.

Согледувајќи ја примената на споменатите одредби и ефектите од истите, во Информацијата пратена до Економски совет на Владата во 2015 година, Бирото дава предлози за усогласување на дефинициите од Законот за јавни набавки со Законот за облигационите односи, но истите се уште не се имплементирани.

Имајќи ги предвид изнесените состојби за поврзаноста и неусогласеноста на Законот за јавни набавки со други изворни закони, може да се констатира дека и покрај намерата за подобро регулирање на јавните набавки, предвидувањето на одредби кои веќе се регулирани со други системски закони, не придонесува за ефикасност и ефективност во спроведувањето за истите туку напротив создава конфузија, колизија и правна несигурност.

## **1.2. Практична примена на Законот**

Согласно своите законски надлежности, Бирото има активна улога во обезбедување поддршка на договорните органи и економските оператори за примена на Законот преку реализацијата на Програмата за едукација во рамки на која се спроведуваат

**КОНЕЧЕН ИЗВЕШТАЈ ОД РЕВИЗИЈА НА УСПЕШНОСТ**  
**“Ефикасност на политиките и инструментите во системот за јавни набавки и постапката за давање согласност за објавување оглас за јавна набавка“**

---

континуирани обуки, давање мислења и изготвување инструкции. И покрај тоа, честите измени и дополнувања на Законот доведоа истиот да биде преобемен и сложен што ја отежнува неговата примена и следење на спроведување на истиот од страна на сите инволвирани субјекти во системот на јавни набавки. Имено:

- примената на Законот бара ангажирање дополнителни човечки ресурси, а голем дел од договорните органи, најмногу помалите, се соочуваат со недостиг на соодветен и стручен кадар што го зголемува ризикот од несоодветна примена на истиот, особено по воведување на постапката за барање согласност пред објавување оглас;
- ограничените капацитети влијаат на подготвеноста и можностите на договорните органи за задолжително спроведување на сите јавни набавки преку електронскиот систем ЕСЈН што е преземена обврска согласно ЕУ директивите која треба да се имплементира до 2018 година;
- многубројните и комплексни активности при спроведување на постапките од една страна и ограничените кадровски капацитети од друга страна, влијаат и врз точноста и комплетноста на внесените податоци во ЕСЈН, врз основа на кои се базирани сите извештаи и анализи во системот за јавни набавки;
- утврдениот месечен лимит на набавки по различни основи во вкупен износ од 500 евра за кои не се применува Законот, не е подеднакво соодветен за сите договорни органи на централно и локално ниво поради разликите во потребите, капацитетите и надлежностите. Имено, малите договорни органи можат повеќето потреби да ги задоволат во рамки на овој лимит, додека истиот го ограничува нормалното функционирање на големите субјекти од јавниот сектор. Во предлогот за измени на Законот доставен во март 2015 година до Министерството за финансии и Бирото, Стопанската комора на Република Македонија укажува дека овој праг е несоодветен и предизвикува потешкотии во функционирањето на јавните претпријатија кај кои во извршување на дејноста многу често се јавуваат непредвидени потреби кои мораат да бидат задоволени со цел јавните услуги да не трпат одлагање или да се избегнат поголеми штети. Во истиот допис, се укажува дека овој праг во другите земји во опкружувањето е далеку повисок. Со ЕУ директивите не се утврдени долни прагови за кои не се применува Законот, поради што постои можност за ревидирање на ова законско решение согласно реалните состојби и потреби во земјата;
- доделувањето на договор за јавна набавка за набавка на стоки чии цени се утврдени од надлежни регулаторни тела, како и доделувањето на договори за јавни набавки на работи, стоки и услуги од правни лица основани да вршат дејност од делокругот на надлежностите и се формирани од истиот договорен орган се состојби кои исто така има потреба од преиспитување и доуредување со Законот;

**КОНЕЧЕН ИЗВЕШТАЈ ОД РЕВИЗИЈА НА УСПЕШНОСТ**  
**“Ефикасност на политиките и инструментите во системот за јавни набавки и постапката за давање согласност за објавување оглас за јавна набавка“**

---

- задоцнетото плаќање, најниската цена како единствен критериум за доделување договор за јавни набавки, обемената документација и приспособувањето на условите за учество во постапките за јавни набавки кон одредени економски оператори се главните прашања кои ги истакнуваат анкетираниите економските оператори како проблем со кој се соочуваат при учеството во постапките за јавни набавки.

Наведените состојби создаваат ризик од несоодветна примена на Законот од страна на договорните органи и економските оператори, што влијае врз ефикасноста на нивното работење, како и на точноста и комплетноста на податоците во ЕСЈН.

**1.3. Ограничување на надлежности на институциите и субјекти во системот на јавни набавки**

Со направената анализа на надлежностите на инволвираните субјекти во системот на јавни набавки може да се констатира дека при практичното спроведување на истите се јавуваат одредени ограничувања и противречности и тоа:

- Бирото согласно своите законски надлежности континуирано дава сугестии, препораки и предлози за иницирање промени во Законот, но надлежната институција за доставување предлог измени на Законот до Собранието на Република Македонија, истите не ги вклучува во целост. Во прилог на оваа констатација е и тоа што голем дел од предлозите за измени и дополнувања на Законот доставени до Економскиот совет на Владата во 2015 година не се имплементирани;
- во постапката за правна заштита Државната комисија има обврска во секој предмет покрај за жалбените наводи да се произнесе и во поглед на битните повреди на Законот, вклучително и за тоа дали тендерската документација е во согласност со Законот и дали истата довела или можела да доведе до дискриминација на економските оператори или ограничување на пазарната конкуренција. Според добиените информации од Државната комисија констатиравме дека при постапување по жалбените наводи не се впушта во материјална расправа за тендерска документација и не се произнесува за нејзината содржина во случај кога жалбените наводи, не се однесуваат за тендерската документација. Причина за ова е што Државната комисија не користи мислења од надворешни лица од одредени области кои би можеле да дадат соодветно стручно мислење за тендерските документи;
- Советот е формиран со надлежност да решава по барањата од договорните органи за добивање согласност за објавување оглас за спроведување постапка за јавна набавка по повеќе правни основи и да издава решенија по кои договорните органи се должни да постапат, а за непостапување предвидени

**КОНЕЧЕН ИЗВЕШТАЈ ОД РЕВИЗИЈА НА УСПЕШНОСТ**  
**“Ефикасност на политиките и инструментите во системот за јавни**  
**набавки и постапката за давање согласност за објавување оглас за јавна**  
**набавка“**

---

се ригорозни казни со Законот. Од друга страна, комплетната одговорност за соодветна примена на Законот при спроведување на постапките ја имаат договорните органи, вклучително и за изготвувањето на тендерската документација. Со анализа на официјалните податоци<sup>9</sup> констатиравме дека и покрај тоа што со Законот е предвидена можност договорните органи да поднесат жалба против донесено решение на Советот, во најголем број случаи тие ја преземаат одговорноста за донесените решенија од страна на Советот и ја објавуваат додефинираната и одобрена тендерска документација. Имено од вкупно 19.291 издадени решенија од страна на Советот во 2015 година, поднесени се само 91 жалба од договорните органи и тоа најголем број по основ на недобиена согласност. Од добиените информации од договорните органи констатиравме дека најчеста причина за неподнесување жалби на решенијата од Советот е избегнувањето на одолговлекување на постапките и претпоставениот негативен резултат од одлуката на Државната комисија која ги одбива како неосновани жалбите кои се однесуваат на содржината на тендерската документација за која Советот има дадено согласност;

- со Законот е дадена можност договорните органи по објавување на огласот врз основа на укажувања од економските оператори, да ја изменат или дополнат тендерската документација во функција на нејзино подобрување. Во пракса оваа можност во најголем број случаи е неспроведлива бидејќи е предвидена одредба според која договорниот орган не смее да ги измени или дополни оние елементи од тендерската документација за кои Советот претходно издал согласност. Исто така, за одредени постапки Законот предвидува спроведување технички дијалог со економските оператори во чии рамки се земаат предлозите и коментарите на деловната заедница во функција на изготвување квалитетна и соодветна техничка спецификација и неспроведување на истиот претставува битна повреда на Законот. И покрај тоа што со постапката за обезбедување согласност при решавањето на предметите Советот ги разгледува документите од техничкиот дијалог постои ризик дел од елементите да се изменат и во објавениот оглас предлозите и коментарите од економските оператори да не се земат предвид. Ваквата состојба е потврдена и од договорните органи, кои укажуваат дека со воведување на обврската за барање согласност пред објавување оглас овие законски решенија немаат реален ефект и не ја остваруваат целта за која се воведени. На овој начин се ограничува придонесот на стручната јавност во поглед на изготвување на квалитетни технички спецификации, што пак влијае врз обезбедувањето квалитетен предмет на набавка и квалитетни услуги од јавниот сектор.

---

<sup>9</sup>Годишен извештај за работењето на Совет за јавни набавки за 2015 година и Годишен извештај на Државната комисија за јавни набавки за 2015

**КОНЕЧЕН ИЗВЕШТАЈ ОД РЕВИЗИЈА НА УСПЕШНОСТ**  
**“Ефикасност на политиките и инструментите во системот за јавни набавки и постапката за давање согласност за објавување оглас за јавна набавка“**

---

Наведените состојби укажуваат дека субјектите инволвирани во системот на јавни набавки не ги извршуваат во целост законски дадените права и надлежности и не е обезбеден доволен степен на правна заштита во постапките за јавни набавки.

- 2. Политики и инструменти во системот на јавни набавки (најниска цена како единствен критериум, задолжително објавување на проценета вредност и користење на електронска аукција, негативна референца и банкарски гаранции, анализа на пазарот и добивање согласност за објавување оглас)**

Со цел обезбедување повисок степен на конкуренција и транспарентност, еднаков третман и недискриминација на економските оператори, како и рационално и ефикасно искористување на средствата во постапките за доделување договори за јавни набавки, во системот за јавни набавки воведени се повеќе политики и инструменти, за кои се направени и соодветни измени и дополнувања во Законот. Од извршената анализа на политиките и инструментите кои имаат најизразено влијание врз ефикасноста на системот на јавни набавки, констатиравме одредени состојби и слабости, дадени подолу.

**2.1. Најниска цена како единствен критериум за избор на најдобрата понуда**

Со измените на Законот, од мај 2014 година единствен критериум кој договорните органи можат да го користат за избор на најповолна понуда е најниската цена. Само во ограничен број случаи е дозволено да се користи критериумот економски најповолна понуда и тоа само по претходно добиена согласност од Советот. Целта на оваа измена на Законот е намалување на субјективноста при оценка на квалитетот, под претпоставка дека квалитетот треба да се постави како минимален услов во тендерската документација.

Со направената ревизија констатиравме дека задолжителното и генерализирано користење на критериумот најниска цена не е во согласност со директивите на ЕУ, додека најновите директиви воопшто не го предвидуваат. При евалуација на понудите се предвидува користење на критериумот економски најповолна понуда, каде договорниот орган може да земе предвид и други критериуми покрај цената, како што се квалитетот, рокот на испорака и постпродажните услуги со што ќе обезбеди соодветен квалитет и најдобра вредност на парите. Најниската цена како единствен критериум не е позитивно оценета и во Извештајот на СИГМА каде е наведено дека обврската да се користи критериумот најниска цена не е во согласност со актуелните трендови и случувања на ниво на ЕУ.

Според практичните искуства, користењето на критериумот најниска цена може да биде соодветен само во случаите на едноставни договори за јавна набавка и во случаи на постоење на стандардизиран квалитет на она што треба да се набави, каде

**КОНЕЧЕН ИЗВЕШТАЈ ОД РЕВИЗИЈА НА УСПЕШНОСТ**  
**“Ефикасност на политиките и инструментите во системот за јавни**  
**набавки и постапката за давање согласност за објавување оглас за јавна**  
**набавка“**

---

цената е единствен реален фактор за разликување на понудите. Во услови кога за многу мал број стоки и услуги постојат стандарди за квалитет, се очекува договорните органи во техничките спецификации сами да ги дефинираат минималните услови за квалитет. Имајќи ја предвид кадровска екипираност на договорните органи и недоволната стручност на лицата за изработка на технички спецификации за различни видови набавки, постои ризик од несоодветно дефинирање на квалитетот преку техничките спецификации.

Со истата измена на Законот, почнувајќи од мај 2014 година, воведена е обврска договорните органи да бараат согласност од Советот меѓу другото и за технички спецификации и критериуми за утврдување на способност на економските оператори. Оваа обврска е предвидена во случај кога со истражувањето на пазарот нема да обезбедат информација за доволен број економски оператори кои можат да ги задоволат бараните критериуми. Постапувајќи во рамки на своите надлежности, за обезбедување конкуренција и недискриминација на економските оператори, во обидите да обезбеди максимална конкуренција Советот ги сведува на минимум елементите за квалитет во тендерската документација. И покрај тоа што договорните органи се помалку користат дискриминаторски критериуми за утврдување способноста, како што се профит во дејноста, број на вработени, специфични сертификати кои не се директно поврзани со конкретниот предмет на набавка, по оваа законска измена истите се почесто не поставуваат речиси никакви услови за утврдување способност на економските оператори во тендерските документации со цел избегнување на барањето согласност. Во прилог на ова е и податокот за намалување на процентуалното учество на барањата по овој основ во вкупните барања доставени до Советот (од 26% во 2014 на 17% во 2015 година).

Од друга страна, критериумот економски најповолна понуда со Законот е предвидено да се користи само за набавка на консултантски и други услуги од интелектуален карактер или за специфични предмети на набавка, каде не е можно прецизно да се утврди квалитетот или други елементи како минимални услови од техничките спецификации. Овој критериум договорните органи можат да го користат само по претходно добиена согласност од Советот и по овој правен основ во 2014 и 2015 година доставени се вкупно 165 барања, по кои се издадени согласности за 36 набавки. Со увид во податоците од Советот констатиравме дека дадените согласности се однесуваат за набавка на консултантски или друг вид услуги, при што се одбиени барања за набавка на прехранбени производи и медицински материјали како неосновани.

Структурата на објавените огласи според користените критериуми за избор на најдобра понуда е дадена во табелата подолу. За добивање на реална слика треба да се има предвид дека најголем број на спроведени постапки за јавни набавки во 2014 година се пред воведување на обврската за добивање согласност.



**КОНЕЧЕН ИЗВЕШТАЈ ОД РЕВИЗИЈА НА УСПЕШНОСТ**  
**“Ефикасност на политиките и инструментите во системот за јавни**  
**набавки и постапката за давање согласност за објавување оглас за јавна**  
**набавка“**

---

Табела 2. Огласи според користените критериуми за избор на најдобра понуда

критериум за доделување на договор	број на објавени огласи		
	2013	2014	2015
најниска цена	15.926	15.204	18.404
економски најповолна понуда	2.665	484	17

Во добиените одговори на прашалниците доставени до договорните органи кои се однесуваат на наведените законски решенија, се истакнува дека преку спроведените набавки добиваат предмети на набавка со слаб квалитет поради што се соочуваат со проблеми во редовното работење и дополнителни трошоци за одржување.

Овие законски решенија доведуваат и до намален интерес за учество во постапките за јавни набавки на економските оператори кои својата конкурентност ја градат преку унапредување на квалитетот на своите производи, со што се напушта основниот принцип обезбедување на соодветна вредност за дадените пари (value for money). Незадоволството на економските оператори е истакнато и од страна на стопанските комори<sup>10</sup>, кои укажуваат дека голем број компании чии стоки и услуги се со меѓународно признат квалитет се чувствуваат запоставени и дискриминирани и се уништува реалната конкуренција на квалитетни производи и решенија. Заложбите на коморите се стимулирање на конкуренција и квалитет во стопанството, преку комбинирање на критериумот најниска цена со критериумот за најдобар квалитет.

Поради наведеното може да се констатира дека задолжителното користење на најниската цена како единствен критериум за избор на најповолна понуда во комбинација со обврската за барање согласност од Советот, ја намалува реалната конкуренција на квалитетни понуди што влијае на квалитетот на стоки и услуги што ги набавуваат договорните органи како и врз квалитетот на услугите од јавниот сектор кои ги добиваат граѓаните на Република Македонија.

## 2.2. Задолжителна електронска аукција и објавување на проценетата вредност и концепт -конечна цена

Задолжителното користење на електронска аукција се вовеле постепено со измените на Законот во 2008 и 2010 година, а од почетокот на 2012 година договорните органи се должни да користат електронска аукција во 100% од

---

<sup>10</sup>Стопанска комора на Република Македонија и Стопанска комора за информатички и комуникациски технологии-МАСИТ

**КОНЕЧЕН ИЗВЕШТАЈ ОД РЕВИЗИЈА НА УСПЕШНОСТ**  
**“Ефикасност на политиките и инструментите во системот за јавни**  
**набавки и постапката за давање согласност за објавување оглас за јавна**  
**набавка“**

---

спроведените постапки за јавни набавки, освен во мал број случаи утврдени со Законот. Целта на воведување на оваа законска обврска е остварување на заштеди при спроведувањето на постапките за јавни набавки.

Според направените анализи и досегашното повеќегодишно искуство, може да се констатира дека ефектите од спроведувањето на електронските аукции не се согласно првичните проценки и очекувања. Имено, електронските аукции ги даваат очекуваните резултати кога се набавуваат стандардизирани стоки и услуги, со добро дефинирани технички спецификации и кога се користат на пазар со висок степен на конкуренција. Од друга страна, сите предмети на набавка не се погодни да одат на аукција, се постигнува нереално зголемување на цените во фазата пред аукцијата и можни се шпекулативни акции во однос на цената, поради што може да се заклучи дека иако аукциите технички можат да се прават за сите набавки, не ги даваат очекуваните резултати и не ја оправдуваат целта на нивното постоење, доколку се употребуваат во 100% од набавките.

Покрај тоа, од јануари 2014 година воведена е законска обврска договорните органи во огласот за доделување на договорот за јавна набавка да ја објават и проценетата вредност на набавката. Со ова се овозможи, економските оператори однапред да имаат информација за вредноста на договорот според проценка на договорниот орган и да достават понуди во висината на оваа вредност или со повисока вредност со цел цените во фазата на е-аукција да се намалат до нивото на проценетата вредност на набавката. Во повеќето случаи пристигнатите понуди се повисоки во просек од 15% до 35% од објавената проценета вредност. Ова е уште попроблематично кај набавките за коишто нема конкуренција на пазарот и не се спроведува електронска аукција поради една прифатлива понуда. Овие постапки според истите измени на Законот со воведување на концептот конечна цена, веќе не се поништуваат и не се спроведуваат постапки со преговарање, туку понудувачите се покануваат да поднесат конечна цена, и најчесто, ги намалуваат цените само за да бидат во рамки на проценетата вредност (приближно на истото ниво како проценетата вредност). При поднесувањето на конечната цена 81% од понудувачите во 2015 година не ја намалиле првично доставената цена.

Од друга страна, договорните органи не прават темелна ценовна анализа на пазарот и вообичаено во делот на проценета вредност ја внесуваат вредноста на која го склучиле минатогодишниот договор или проценетата вредност во висина на средствата кои се обезбедени со буџетот. При тоа, не се земаат предвид и останатите фактори како што се: големината на набавката, конкуренцијата на пазарот, како и дали договорниот орган ги исполнува навремено достасаните финансиски обврски. Поради тоа постои ризик проценетата вредност да не ја одразува реалната пазарна цена на предметите за јавни набавки, а во случаите кога не се спроведува електронска аукција поради една прифатлива понуда се склучуваат договори со

**КОНЕЧЕН ИЗВЕШТАЈ ОД РЕВИЗИЈА НА УСПЕШНОСТ**  
**“Ефикасност на политиките и инструментите во системот за јавни**  
**набавки и постапката за давање согласност за објавување оглас за јавна**  
**набавка“**

---

цени повисоки од пазарните. Со ревизијата констатиравме дека во текот на 2014 и 2015 година електронска аукција не е спроведена во 36% односно 37% од објавените огласи, затоа што немало доволно конкуренција за да се продолжи со фазата на електронска аукција.

Имајќи ја предвид целта за воведување на задолжителноста на електронската аукција, може да се констатира дека истата во комбинација со задолжителното објавување на проценетата вредност и воведувањето на концептот „конечна цена“, не ги дава очекуваните резултати во поглед на остварените заштеди. Имено, од направените анализи во однос на ефектите од електронските аукции и заштедите кои произлегуваат од нивната примена може да се констатира дека значаен фактор кој придонесува за зголемување на обемот на заштедите е поднесувањето на нереално високи цени на иницијалните понуди кај некои видови постапки, а пресметките на Бирото не ги одразуваат реалните заштеди. Исто така, воведувањето на концептот „конечна цена“ го намалило бројот на поништени постапки, но довело само до остварување симболични заштеди или воопшто да нема заштеди. Наведеното влијае врз рационалното и ефикасно искористување на средствата во постапките за доделување на договорите за јавни набавки.

Погоренаведените состојби претставуваат предмет на обработка во Стратегијата за развој на Електронскиот систем за јавни набавки 2016-2020, каде Бирото ја разгледува и предлага можноста за воведување нов модел на електронска аукција. Плановите и предлозите се во насока на:

- среден/долг рок укинување на задолжителноста на аукциите и опционално користење на истите (или делумно задолжително за одредени набавки);
- необјавување на проценетата вредност на набавката, во случај на употреба на електронска аукција;
- укинување на алатката за поднесување на конечна цена, поради нецелисходноста и малите ефекти кои ги дава во практика.

Во Информацијата за Економскиот совет на Владата доставена на почетокот на 2015 година со предлози за повеќе измени во Законот во овој дел, Бирото предлага единечна аукција со затворени понуди. Тоа подразбира аукција каде што понудувачите имаат право на едно намалување на сопствените цени. Секој од нив ја знае првичната цена на конкурентот (или почетната цена на аукцијата), но за време на аукцијата не знае колку е новата намалена цена на конкурентот. На овој начин може да се намали нелојалната конкуренција и да се обезбеди поднесување на реални цени.

**КОНЕЧЕН ИЗВЕШТАЈ ОД РЕВИЗИЈА НА УСПЕШНОСТ**  
**“Ефикасност на политиките и инструментите во системот за јавни**  
**набавки и постапката за давање согласност за објавување оглас за јавна**  
**набавка“**

**2.3. Негативна референца и банкарски гаранции**

Со измените на Законот од 2011 година, во системот на јавни набавки воведени се одредби за објавување негативна референца како инструмент со кој за одреден временски период се ограничува правото на учество на економските оператори во постапките за доделување на договори за јавни набавки. Целта на воведување на овој инструмент е да се заштитат договорните органи од економските оператори кои не ги почитуваат условите кои ги дале во своите понуди како и од понудувачите избрани за носители на набавката кои не се придржуваат на договорните обврски.

Имено, согласно Законот дадена е можност договорниот орган во тендерската документација да бара од економските оператори гаранција на понудата во вид на банкарска гаранција или депонирани средства, а доколку не ја искористи оваа можност, задолжително бара доставување изјава за сериозност на понудата. Исто така, договорниот орган може да бара и доставување на банкарска гаранција за квалитетно извршување на договорот. Кога согласно законски предвидените услови ги наплаќа бараните гаранции или ја активира изјавата за сериозност на понудата, договорниот орган задолжително објавува негативна референца во ЕСЈН. Објавувањето на негативна референца резултира со исклучување на предметниот понудувач од сите идни постапки за доделување договори за јавни набавки во период од една година од денот на објавувањето на негативната референца, но не повеќе од пет години за секоја наредно објавена референца.

Листата на економски оператори со забрана за учество во постапките за јавни набавки подлежи на постојани промени поради објавување на нови негативни референци и бришење на старите поради истекот на важноста на забраните или исполнување на предвидените законски услови. Согласно податоците од ЕСЈН структурата на негативните референци во 2013, 2014, 2015 и 2016 година е дадена во Табелата подолу.

**Табела 3. Структура на негативни референци**

Год.	Наплата на гаранција	Повлече на понуда	Неприф.исправка на аритм.грешка	ЕО одбива да потпише договор	Необезбедена гаранција	Недоставени документи за докажување на личната состојба	Вкупно објавени негативни референци	Избришани нег.референци од Бирото
2013	14	3	1	16	11	0	45	11
2014	10	3	0	15	6	0	34	3
2015	13	14	2	17	18	0	64	7
2016	22	12	2	17	6	25	84	13

**КОНЕЧЕН ИЗВЕШТАЈ ОД РЕВИЗИЈА НА УСПЕШНОСТ**  
**“Ефикасност на политиките и инструментите во системот за јавни**  
**набавки и постапката за давање согласност за објавување оглас за јавна**  
**набавка“**

---

Зголемувањето на бројот на издадените негативни референци е резултат на измените на Законот во 2014 година, со кои се предвидени казни одредби за одговорните лица кои не објавиле негативна референца во случаите кога биле исполнети условите за тоа, како и поради воведување на нов основ за објавување на истата.

Со извршената ревизија и увид во структурата на објавените негативни референци го констатиравме следното:

- голем дел од објавените негативни референци се поради одбивање на економските оператори да потпишат договор за јавни набавки, што упатува на тоа дека со воведувањето на овој инструмент, обезбеден е механизам на заштита на договорните органи во услови кога се постигнати нереално ниски цени на електронските аукции и е во функција на подобрување на дисциплината кај економските оператори;
- на договорните органи им е дадена можност за субјективна проценка да бараат од економските оператори банкарска гаранција на понудата или изјава за сериозност во постапките над 5.000 евра, без притоа да бидат дефинирани условите кога треба да се примени едната или другата можност. Во услови кога и со изјавата за сериозност се обезбедува заштита на договорниот орган од несериозните понудувачи, се поставува прашањето за оправданоста за дополнително финансиско оптоварување на економските оператори. Исто така, банкарските гаранции претставуваат финансиско оптоварување на економските оператори и влијаат дестимулативно за учество во постапките, а од друга страна го ограничуваат нивното истовремено учество во повеќе постапки, што дополнително влијае на намалување на конкуренцијата. Според истражувањата на ЦГК констатиран е тренд на намалување на барањето на банкарска гаранција на понудата, истото е оценето како позитивно и се укажува на потребата од преиспитување на ова законско решение;
- основ за објавување негативна референца е и наплата на гаранција за квалитетно извршување на договорот поради неисполнување на договорените обврски. Честа причина поради која се одлучуваат да престанат со понатамошна реализација на договорените обврски е неможноста за навремена наплата на побарувањата по основ на веќе реализираните набавки. Во услови на недоследно почитување на утврдените рокови за подмирување на обврските од страна на договорните органи, активирањето на гаранцијата за квалитетно извршување на договорот и објавување негативна референца ги става економските оператори во неповолна положба и дава можност за несоодветно користење на овој инструмент од страна на договорните органи.

**КОНЕЧЕН ИЗВЕШТАЈ ОД РЕВИЗИЈА НА УСПЕШНОСТ**  
**“Ефикасност на политиките и инструментите во системот за јавни**  
**набавки и постапката за давање согласност за објавување оглас за јавна**  
**набавка“**

---

Во однос на банкарските гаранции и објавување на негативна референца по активирање на истите, Стопанските комори истакнуваат дека:

- решенијата во Законот се непрецизни и даваат широки можности секој договорен орган да изрекува ваква мерка. Потребно е преиспитување на целисходноста од примената на овој механизам за казнување на економските оператори, како и на големиот опфат на санкционирањето и фазите во кои можат да се изречат негативните референци;
- наплатата на гаранцијата е доволна казна за непостапување согласно Законот, а изрекувањето мерка негативна референца и забрана за учество во сите јавни набавки е ригорозна мерка и ја загрозува егзистенцијата на економските оператори.

Начинот на уредување на објавувањето негативни референци како инструмент во системот за јавни набавки е спротивен на судската пракса на ЕУ и не е во согласност со ЕУ директивите, каде се предвидени поблаги механизми за исклучување на економските оператори врз основа на конкретни објективни основи и не е предвидена општа основа за исклучување по автоматизам, што е истакнато и во Извештаите на ЕК за напредокот на Република Македонија за 2013, 2014, 2015 и 2016 година.

Согледувајќи ги слабостите на начинот на уредување на објавувањето негативни референци, Бирото во изминатите години има предложено повеќе законски измени за подобрување на оваа состојба, но истите не се прифатени од надлежните органи.

Поради наведеното, може да се констатира дека покрај придобивките од воведување на банкарските гаранции и објавување негативна референца во обезбедување на заштита на договорните органи, потребно е изнаоѓање законско решение со кое истите ќе се уредат на начин кој ќе обезбеди еднаков третман на сите економски оператори.

#### **2.4.   Анализа на пазарот**

Со измените на Законот од 2014 година, како инструмент за поттикнување на конкуренцијата и привлекување на економските оператори за учество во постапки за јавни набавки, воведена е обврската договорните органи пред објавување на огласот за јавна набавка, да спроведат истражување на пазарот за да докажат дека има доволен број производители во земјата и во странство кои можат да ги исполнат барањата од техничките спецификации и доволен број економски оператори кои ги исполнуваат критериумите за утврдување на способност. Оваа анализа се прави на тој начин што договорниот орган треба со официјален допис или по електронски пат да побара одговор од истите за тоа дали ги исполнуваат потребните услови. Доколку

**КОНЕЧЕН ИЗВЕШТАЈ ОД РЕВИЗИЈА НА УСПЕШНОСТ**  
**“Ефикасност на политиките и инструментите во системот за јавни**  
**набавки и постапката за давање согласност за објавување оглас за јавна**  
**набавка“**

---

не успеат да ги обезбедат потребните информации, договорните органи се должни да бараат согласност од Советот за да можат да го објават огласот за јавна набавка.

Со извршената ревизија го констатиравме следното:

- постапката за анализа на пазарот е строго дефинирана со Законот и подразбира примена само на еден метод на прибирање на податоци, иако постојат повеќе екстерни и интерни научни методи на истражување со кои би можело во зависност од предметот на набавка, договорните органи најсоодветно да ги обезбедат потребните информации;
- во Законот не е дадена дефиниција на поимот производител, а практичното толкување на истиот од страна на институциите во системот не кореспондира со дефиницијата дадена во Законот за заштита на потрошувачите која подразбира дека за производител, освен производителот, се смета и претставникот и увозникот на производите. Може да се констатира дека во пракса, договорните органи во најголем број случаи преку истражување не успеваат да докажат дека на пазарот има доволен број производители на стоките што планираат да ги набават. Ова се должи на измената на Законот со која е воведена обврската за договорните органи да мора да докажат дека за предметната набавка има најмалку три, четири и пет производители во земјата и во странство, во зависност од видот на постапката. Стопанската комора со дописите до Бирото и Министерството за финансии дава забелешки и предлози за соодветно дефинирање и доуредување на Законот во овој дел. Негативните искуства на договорните органи со истражувањето на пазарот во земјата и во странство ги има согледано и Советот, кој во предлогот до Бирото истакнува дека договорните органи во многу ретки случаи добиваат повратни одговори, особено од странство. Овие предлози се прифатени и се вклучени во Информацијата за Економскиот совет на Владата со укажување на потребата за прецизирање на дефиницијата за производител согласно Законот за заштита на потрошувачите;
- договорните органи истакнуваат дека анализата на пазарот ја спроведуваат формално без очекуван ефект или воопшто не ја спроведуваат, поради тоа што за повеќето предмети на набавка во Република Македонија нема доволен број производители. Дополнително оптоварување претставува и бројот на производители во земјата и странство кои треба да бидат опфатени со анализата на пазарот во зависност од вредносниот праг. Исто така, поради наметнатата обврска да се добие писмен одговор од производителот и големиот број договорни органи кои се обраќаат до истите, се јавува незаинтересираност на производителите да дадат одговор, како и да учествуваат во постапките за јавни набавки. Особено што производителите од странство на почетокот на воведување на оваа обврска ги упатувале договорните органи на нивната веб-страница и нивните претставништва во земјата. Континуираното доставување на официјални дописи со истиот вид на барање од договорните органи влијае и

**КОНЕЧЕН ИЗВЕШТАЈ ОД РЕВИЗИЈА НА УСПЕШНОСТ**  
**“Ефикасност на политиките и инструментите во системот за јавни**  
**набавки и постапката за давање согласност за објавување оглас за јавна**  
**набавка“**

---

врз рејтингот на државата и договорните органи воопшто, како и на непотребно, несоодветно и неекономично искористување на човечките ресурси;

- со увид во податоците од Советот<sup>11</sup> констатиравме дека постои тренд на намалување на учеството на барањата за добивање согласност по основ на предвидени критериуми за утврдување способност, 26% во 2014 година и 16,5% во 2015 година, но истото не се должи на успешно спроведување анализа на пазарот. Напротив, договорните органи се помалку спроведуваат анализа на пазарот поради искуството за слабиот интерес на економските оператори за учество во истата. Трендот на намалување е резултат на тоа што, голем дел од договорните органи освен за личната состојба и способност за вршење професионална дејност, за кои не е потребно добивање согласност, најчесто не дефинираат други критериуми за утврдување способност поради избегнување на дополнителни трошоци и пролонгирање на постапките кои произлегуваат со барање согласност од Советот. На овој начин се доведува во прашање и квалитетот на она што го набавуваат.

Од наведеното може да се констатира дека обврската за анализа на пазарот, како инструмент за поттикнување на конкуренцијата и привлекување на економските оператори за учество во постапки, онака како што е дефинирана со Законот, не ги дава очекуваните резултати. Исто така, оваа обврска наметнува дополнителен ангажман на лицата вклучени во јавните набавки и одолговлекување на постапките што има влијание врз рационалното и ефикасно користење на средствата во постапките за доделување на договорите за јавни набавки и воопшто во користењето на јавните средства.

**2.5. Барање согласност за објавување оглас како инструмент во системот на јавни набавки**

Од мај 2014 година во системот на јавните набавки воведена е обврска договорните органи да бараат согласност од Советот пред објавување на оглас по повеќе правни основи дефинирани со Законот. Целта на воведувањето на оваа обврска е зголемување на конкуренцијата преку обезбедување недискриминација и еднаков третман на економските оператори, транспарентност, како и ефикасно и рационално искористување на средствата во постапките за јавни набавки.

---

<sup>11</sup>Годишни извештаи за работа на Советот за 2014 и 2015 година



**КОНЕЧЕН ИЗВЕШТАЈ ОД РЕВИЗИЈА НА УСПЕШНОСТ**  
**“Ефикасност на политиките и инструментите во системот за јавни набавки и постапката за давање согласност за објавување оглас за јавна набавка“**

---

Со ревизијата е констатирано:

- Иако во поголем дел од спроведените постапки договорните органи барале претходна согласност за објавување оглас, просечниот број на понуди поднесени по постапка како индикатор за степенот на конкуренција, не покажува значително зголемување. При тоа треба да се имаат предвид и останатите фактори коишто влијаат на истата, а тоа се релативно малиот пазар, слабата финансиска кондиција на договорните органи, како и влијанието на останатите инструменти во системот на јавни набавки. Во прилог на оваа констатација е и податокот што 33% од вредноста на сите склучени договори во 2015 година на државно ниво е на 20 економски оператори (Прилог 2).

Согласно податоците од годишните извештаи на Бирото, може да се констатира зголемување на бројот на поништени постапки за јавна набавка поради недостиг на конкуренција<sup>12</sup> како и на бројот на спроведени постапки за јавна набавка со само една поднесена понуда<sup>13</sup>. За појасно презентирање, податоците се дадени во Табела 4.

**Табела 4. Податоци за конкуренција во постапките за јавни набавки**

Опис	2012	2013	2014	2015
Просечен број на понуди поднесени по постапка (пондериран просек од сите постапки)	2,61	2,6	2,79	2,91
Процентуално учество на поништени постапки поради неподнесена ниту една понуда/ ниту една прифатлива или ниту една соодветна понуда во вкупно поништени	43,29%	43,48%	53,78%	54,08%
Процент на спроведени постапки со само една поднесена понуда			36%	37%

- Иако учеството на договорите склучени преку постапката со преговарање без претходно објавување на оглас во вкупно склучените е незначително и во 2015 година изнесува 3,54%, како еден од показателите за транспарентност и обезбедување еднаков третман на економските оператори во системот на јавни набавки е и обемот на користење на овој вид постапка.

---

<sup>12</sup> Не е поднесена ниту една понуда, ниту една прифатлива понуда или ниту една соодветна понуда

<sup>13</sup> За 2012 и 2013 нема податоци затоа што со воведување на концептот конечна цена избришан е основот за користење на постапка со преговарање без објавување на оглас кога во спроведената постапка договорниот орган не може да закаже електронска аукција од причина што не постои доволно конкуренција

**КОНЕЧЕН ИЗВЕШТАЈ ОД РЕВИЗИЈА НА УСПЕШНОСТ**  
**“Ефикасност на политиките и инструментите во системот за јавни**  
**набавки и постапката за давање согласност за објавување оглас за јавна**  
**набавка“**

---

Во 2014 и 2015 година во однос на 2013 година бројот и вредноста на договорите доделени со овие постапки е значително намален, и истите се дадени во Табелата подолу.

**Табела 5. Обем на користење на постапката со преговарање без објавување оглас**

година	број на склучени договори	вредност на склучени договори во (000) ден.
2013	1.452	5.936.324
2014	826	3.466.477
2015	969	1.802.348

Треба да се истакне дека ова намалување се должи и на измените на Законот со важност од 2014 година, согласно кои е избришан основот за користење на постапка со преговарање без објавување на оглас кога во спроведена постапка не може да се закаже електронска аукција од причина што нема минимум две прифатливи понуди, односно е воведен концептот конечна цена. Ако се има предвид дека во 2014 и 2015 година, во 36% односно 37% од постапките добиена е само една понуда, може да се заклучи дека без оваа законска измена, бројот на постапките со преговарање без претходно објавување на оглас би бил поголем. Од друга страна, бројот на договори доделени со постапка со преговарање без претходно објавување на оглас од причини од крајна итност во 2015 година двојно е зголемен во споредба со 2014 година, при што вредноста на склучените договори е намалена за 35%.

Со увид во електронската евиденција на Советот констатиравме дека до крајот на 2015 година бројот на барања согласност за користење на постапка со преговарање без претходно објавување на оглас изнесува 760, при што не може да се разграничи за колку постапки се однесуваат овие барања поради тоа што системот на Советот не овозможува автоматско поврзување на повторените барања со иницијалното барање.

И покрај тоа што воведувањето на обврската за барање согласност дестимулативно влијае на договорните органи за користење на постапката со преговарање без објавување оглас, поради наведените состојби не може прецизно да се утврди поединечното влијание на гореспоменатите законски измени врз намалување на обемот на користење овој вид постапки за јавни набавки;

- бројот на жалби како еден од показателите за обезбедување недискриминација и еднаков третман на економските оператори во системот јавни набавки поднесени до Државната комисија во 2014 и 2015 година не е намален во однос

**КОНЕЧЕН ИЗВЕШТАЈ ОД РЕВИЗИЈА НА УСПЕШНОСТ**  
**“Ефикасност на политиките и инструментите во системот за јавни набавки и постапката за давање согласност за објавување оглас за јавна набавка“**

---

на 2013 година. Особено што учеството на уважените во вкупно решените жалби во 2015 година е значително зголемено во однос на 2013 и 2014 година.

**Табела 6. Број на жалби доставени до Државната Комисија**

година	примени жалби	решени жалби	уважени жалби	
	1	2	3	4=3/2
2013	605	573	178	31,06%
2014	654	638	190	29,78%
2015	626	610	238	39,02%

- поради воведувањето на обврската за спроведување анализа на пазарот и барање согласност пред објавување оглас, зголемено е просечното времетраење на постапките за јавни набавки, што влијае на ефикасноста на истите. Анкетираните договорни органи истакнуваат дека за подготвување на документацијата за добивање согласност им се потребни над 20 дена, невклучувајќи ја подготовката на тендерската документација. Освен ова, дополнително продолжување на времетраењето на постапките е предизвикано и од повторувањето на барањата за добивање согласност поради негативни решенија за иста постапка. Во услови кога со Законот не е дефиниран временски рок во кој договорните органи можат да го повторат барањето, постои ризик овие одолговлекувања да се и поради одложувањето за повторно барање согласност;
- и покрај тоа што објавувањето на оглас без претходно барање согласност во услови кога требало да се бара истата се смета за битна повреда на Законот а за непостапување се предвидени ригорозни казни, со Законот не е предвидено следење дали објавените огласи на договорните органи соодветствуваат со добиената согласност.

Поради наведеното може да се констатира дека и покрај залошбите за доуредување на системот, постапката за барање согласност пред објавување оглас не ги дала очекуваните резултати во поглед на зголемување на конкуренцијата и обезбедување транспарентност, недискриминација и ефикасноста во системот на јавни набавки.

Влијанието на постапката за барање согласност пред објавување на оглас врз рационалното искористување на средствата, вклучително и на квалитетот на набавките е образложено во Област 3 од овој Извештај.

**КОНЕЧЕН ИЗВЕШТАЈ ОД РЕВИЗИЈА НА УСПЕШНОСТ**  
**“Ефикасност на политиките и инструментите во системот за јавни набавки и постапката за давање согласност за објавување оглас за јавна набавка“**

---

**3. Постапка за добивање согласност за објавување оглас за јавна набавка**

Заради обезбедување поголем степен на транспарентност, недискриминација и еднаков третман на економските оператори, во системот на јавни набавки воведен е Советот со надлежност да ги разгледува и да решава по барањата за добивање согласност за објавување на оглас за спроведување постапка за јавни набавки поднесени од договорните органи по повеќе правни основи дефинирани со Законот. Од извршената ревизија во делот на функционирањето на Советот и воспоставениот процес за добивање согласност за објавување оглас за јавна набавка констатиравме одредени состојби, презентирани подолу.

**3.1. Капацитети на Советот**

Со измените на Законот од октомври 2013 година во рамките на Бирото предвидено е формирање на Совет за јавни набавки и негово започнување со работа од мај 2014 година. Имајќи го предвид релативно краткиот рок од законската измена до примената на истата, Советот се соочил со недоволен капацитет за да одговори на широките надлежности дадени со Законот и тоа:

- движењето на бројот на членови на Советот и бројот на вработени и податоците за примените барања за согласност во периодот од неговото формирање до крајот на 2016 година е презентирани во табелата подолу,

Табела 7. Движење на бројот на вработени и примените барања за согласност

Период	Број на членови на Советот	Движење на бројот на вработени	Број на примени барања	Просечен месечен број на предмети по член на Советот	Просечен број на предмети по член на Советот на дневна основа
01.05.-31.12.2014	5	5 до 19	5.963	149	7
01.01.-31.12.2015	6	19 до 33	19.407	270	13
01.01.-31.12.2016	6	33	16.068	223	11

Имајќи предвид дека голем дел од барањата по кои одлучува Советот се обемни и сложени и по различни правни основи со прецизирани рокови за постапување, може да се констатира дека постои несообразеност на кадровската екипираност и обемот на барања за кои треба да се даде согласност.

Со именувањето на уште еден член на Советот на крајот на 2016 година, обезбедено е функционирање на истиот во полн состав<sup>14</sup>, а бројот на административни службеници е зголемен за уште 3 лица.

---

<sup>14</sup>Согласно Законот, почнувајќи од март 2015 година, Советот се состои од седум члена.

## КОНЕЧЕН ИЗВЕШТАЈ ОД РЕВИЗИЈА НА УСПЕШНОСТ

### “Ефикасност на политиките и инструментите во системот за јавни набавки и постапката за давање согласност за објавување оглас за јавна набавка“

---

Во почетниот период, не биле изготвени сите потребни процедури и упатства за работа за процесите кои се одвиваат во Советот и не било соодветно и целосно регулирано работењето на членовите и стручната служба, како и на лицата кои се вклучуваат во постапката за давање стручни мислења од соодветна област. По осамостојувањето на Советот во 2016 година, најголем дел од процедурите и упатства се донесени;

- Апликативниот софтвер<sup>15</sup> на кој се базира целокупното функционирање на Советот во 2014 година бил направен во многу краток рок без соодветна претходна анализа, а во 2015 година бил надграден со нови функционалности на барање на Советот и заради прилагодување кон промените во законските решенија. Исто така, поради отсуство на сопствен ИТ кадар како и на политика и процедури за информатичка безбедност, во Советот не се воспоставени механизми за контрола и евидентирање на грешки во апликацијата и постои ризик за несоодветно функционирање на истата, како и можност за субјективизам при работењето. На крајот на 2016 година вработено е лице за ИТ. Имајќи предвид дека договорот за одржување и надградба на апликативниот софтвер важи до мај 2016 година и покрај започнатите активности на Советот за спроведување постапка за јавна набавка за доделување на договор за одржување, до денот на ревизијата истата не е завршена. Ова дополнително влијае врз безбедноста на податоците и сигурноста во функционирањето на системот;
- постапувајќи по своите надлежности Советот предложил стандардни тендерски документи и технички спецификации за неколку вида поедноставни постапки за јавни набавки кои најчесто се применуваат кај договорните органи кои се донесени од страна на Министерство за финансии. Констатиравме дека истите се изготвени врз основа на анализа и сублимирање на податоците од тендерските документи и техничките спецификации, за кои Советот до тогаш дал согласност, како и преку консултации со запишаните стручни лица од Регистарот. И покрај настојувањата на Советот за добивање стручни мислења и предлози за содржината на стандардните тендерски документи и технички спецификации и од економски оператори од соодветните области, истите не пројавиле интерес за тоа. Во тек е изготвување на стандардни тендерски документи и технички спецификации за уште неколку видови посложени набавки, при што се вклучени повеќе економски оператори и образовни институции кои дополнително ќе придонесат за квалитетот на истите.

---

<sup>15</sup>Систем за електронска архива и Систем за управување со барањата за добивање согласност од Советот

**КОНЕЧЕН ИЗВЕШТАЈ ОД РЕВИЗИЈА НА УСПЕШНОСТ**  
**“Ефикасност на политиките и инструментите во системот за јавни**  
**набавки и постапката за давање согласност за објавување оглас за јавна**  
**набавка“**

---

Погоре наведеното влијае на непречено и квалитетно извршување на надлежностите и решавање на предметите.

### 3.2. Мислења од стручните лица

Советот, во остварување на своите надлежности вклучува и надворешни лица кои во процесот на давање согласност му помагаат со стручни мислења од соодветна област по претходно запишување на истите во Регистарот на стручни лица. Со направената ревизија во овој дел го констатиравме следното:

- со првиот отворен јавен повик за упис во Регистарот на стручни лица во 2014 година, континуирано можеле да се запишуваат неограничен број лица во области на специјализација кои биле општи и дефинирани согласно тогашните сознанија кои Советот ги имал за потребите од стручни мислења. Поради таквата поставеност на областите едно лице било запишано во повеќе области кои се премногу широки и некомпатибилни (здравство, ветерина, фармација или машинство, енергетика и енергетска ефикасност, автомобилска индустрија и слично). Увидувајќи ја несоодветната поделба, Советот во подзаконските и интерни акти дефинирал повеќе области и подобласти, но истите и понатаму се општи и недоволно прецизни;
- условите кои треба да ги исполнуваат стручните лица за упис во Регистарот предвидени со Законот и објавениот јавен повик, се општи и минимални<sup>16</sup> и не гарантираат доволен квалитет и стручност потребни за давање стручни мислења од конкретни области, а во отсуство на процедури и соодветна контрола во првите неколку месеци од формирањето на Советот, во одредени области запишани се и лица кои не ги исполнувале минималните услови за потребното образование.

Со извршениот увид во бројот на побарани мислења и вредноста на утврденото право на надоместок за стручни лица од областа на здравство, како област за која се побарани најголем број стручни мислења како и со увид во досиеата на стручните лица од кои се побарани најголем број мислења од оваа област, констатиравме дека лицата со најголем број дадени стручни мислења се доктори од примарна здравствена заштита без доволна можност за стекнување на потребните знаења и вештини за давање квалитетни стручни мислења за комплексните и специфични набавки на опрема, лекови, медицински средства за потребите на јавните здравствени установи. Освен тоа, значаен дел од стручните лица кои дале мислења од областа на здравството се со завршено образование од областа на фармација, ветерина, здравствен менаџмент.

---

<sup>16</sup>Високо образование, пет години работно искуство од областа и да не му е изречена забрана за вршење на дејноста

**КОНЕЧЕН ИЗВЕШТАЈ ОД РЕВИЗИЈА НА УСПЕШНОСТ**  
**“Ефикасност на политиките и инструментите во системот за јавни набавки и постапката за давање согласност за објавување оглас за јавна набавка“**

---

Согледувајќи ги овие слабости и по направениот увид во досиејата на стручните лица, во јавниот повик во ноември 2015 година предвидени се поконкретни посебни услови<sup>17</sup> за докажување на стручноста. Советот ги повикал веќе запишаните стручни лица повторно да ги достават потребните документи за докажување на исполнетоста на предвидените услови за запишување во Регистарот и извршил запишување само на лицата кои ги исполниле условите за соодветните области. Во јули 2016 година објавен е уште еден јавен повик со кој е ограничен рокот за упис и бројот на стручни лица по одредени области.

Од направениот увид во Регистарот и досиејата на стручните лица констатиравме дека ни овие мерки не секогаш обезбедиле лица со доволен квалитет и стручност потребни за давање стручни мислења од конкретни области;

---

<sup>17</sup>Од кандидатите се бара да достават најмалку два соодветни докази (лиценци, препораки, овластувања, членство во одредени организации, сертификати)

**КОНЕЧЕН ИЗВЕШТАЈ ОД РЕВИЗИЈА НА УСПЕШНОСТ**  
**“Ефикасност на политиките и инструментите во системот за јавни**  
**набавки и постапката за давање согласност за објавување оглас за јавна**  
**набавка“**

---

- Упатството за изготвување на стручните мислења е донесено во јули 2015 година, а во отсуство на утврдена форма, стручни мислења до овој период не се давани на унифициран начин. Исто така, поради недоволно познавање на Законот за јавни набавки дадените мислења не секогаш биле усогласени со одредбите на истиот. Со измените на Законот, во 2016 година предвидено е Советот да спроведува обуки со цел стручните лица да стекнат знаења и вештини по однос на постапката за добивање согласност од Советот. Овие обуки не се предвидени како задолжителни, но со договорите за деловна соработка кои Советот ги склучува со стручните лица, истите ги обврзува да ги посетуваат сите обуки со што е обезбедено запознавање на лицата со постапката и одредбите од Законот;
- со прифаќање на предметот за давање стручно мислење, лицето има пристап до целосното досие за набавката вклучително и до податоците за договорниот орган за да може да даде изјава за евентуално постоење конфликт на интереси, односно дека нема да учествува директно или индиректно во конкретната постапка за јавна набавка. Имајќи предвид дека дел од стручните лица се вработени во економски оператори или договорни органи постои можност од несоодветна употреба на информациите, како и упатување на конкретно производство при давањето на мислење со цел фаворизирање или елиминирање на определени економски оператори;
- со направениот увид во базата на податоци и предметите констатиравме дека стручните лица во своето постапување:
  - често го занемаруваат запазувањето на квалитетот на предметот на набавка, со што навлегуваат во редуцирање на потребите на договорните органи;
  - за исти технички спецификации кај различни договорни органи даваат различни/спротивни мислења;
  - во случаи кога се повторува барањето за исти технички спецификации исти лица даваат дополнителни забелешки кои првиот пат не ги дале;
  - често даваат мислења за правни основи за кои не се однесува барањето, како и несуштински забелешки за лекторски, граматички и технички грешки.

Поради наведеното може да се констатира дека голем дел од решенијата со кои Советот одлучува за давање на согласност се базираат на недоволно квалитетни, стручни и објективни мислења. Во услови кога постои Регистар на лиценцирани вешти лица кои поминуваат соодветни обуки и задолжително полагаат испит за различни области, а кои можат да обезбедат соодветен квалитет на стручни мислења, се поставува прашањето за оправданоста на ваквото законско решение.



**КОНЕЧЕН ИЗВЕШТАЈ ОД РЕВИЗИЈА НА УСПЕШНОСТ**  
**“Ефикасност на политиките и инструментите во системот за јавни**  
**набавки и постапката за давање согласност за објавување оглас за јавна**  
**набавка“**

---

**3.3. Решавање на барањата за согласност**

Постапката за решавање по барање согласност ја спроведуваат членовите на Советот со помош на стручните служби. Начинот на работењето и одлучувањето е уреден со Деловник, согласно кој по извршените подготвителни дејствија и изготвени реферати, членовите на Советот колективно одлучуваат на затворени седници. Од извршената ревизија во овој дел го констатиравме следното:

- Законот дава широки дискрециони овластувања на членовите на Советот да дадат или да не дадат согласност по добиените барања, при што немаат законска обврска решенијата да ги објавуваат јавно. При обработка на предметите имаат право да одлучат за тоа дали и од колку стручни лица ќе побараат мислење, а при решавање на седниците со мнозинство гласови се одлучува дали и кои мислења ќе се прифатат особено во случај на добиени различни мислења од стручните лица.

Со направениот увид констатиравме дека во некои предмети Советот:

- дава согласност и покрај добиени негативни мислења од сите ангажирани стручни лица, како и обратно;
  - иако има законска обврска, во решенијата, особено во периодот пред воведување на условната согласност, не секогаш дава соодветно образложение за причините поради кои не се прифаќаат стручните мислења, како ни конкретни насоки за постапување на договорните органи;
  - за исти тендерски спецификации кај некои договорни органи е дадена согласност, а кај некои не;
  - за ист предмет на набавка и технички спецификации за кои во претходната година е дадена согласност кај ист договорен орган, согласност во наредната година се дава после неколку негативни решенија и повторување на постапката;
  - го занемарува запазувањето на квалитетот на предметот на набавка, со што ги рedefинира потребите на договорните органи.
- До мај 2015 година со Законот не бил уреден начинот на постапување на Советот во случај на повторување на постапката, односно секое барање имало третман на ново барање и електронскиот систем не овозможувал автоматско поврзување на повторените барања со иницијалното барање. Поради тоа не може да се разграничи колку пати една постапка е повторена, односно колку од вкупниот број на издадени решенија до тој период се однесуваат на барања за иста постапка. Особено што за една постапка често се бара согласност по повеќе правни основи. Имајќи предвид дека во тој период не бил ограничен бројот на повторување на барањето за добивање согласност, одредени постапки се повторени повеќе пати што довело до тоа трошоците за добиените согласности во одредени случаи да се несразмерни со проценетата вредноста на набавката.

**КОНЕЧЕН ИЗВЕШТАЈ ОД РЕВИЗИЈА НА УСПЕШНОСТ**  
**“Ефикасност на политиките и инструментите во системот за јавни**  
**набавки и постапката за давање согласност за објавување оглас за јавна**  
**набавка“**

---

Најизразено е кај набавките со проценета вредност до 5.000 евра за кои пак се однесуваат најголемиот број на барањата за согласност до Советот. Со извршениот увид констатиравме дека во иста година за иста постапка одредени договорни органи имаат доставено и до 12 барања за согласност. Истото е истакнато и во добиените одговори<sup>18</sup> од договорните органи односно дека во одредени случаи се одлучуваат и да се откажат од спроведување на постапката поради високите трошоци во постапката за добивање согласност.

Со измените на Законот во мај 2015 година е ограничен бројот на повторувања и е воведена условна согласност, односно за исто барање третиот пат Советот е должен да издаде согласност со конкретни насоки.

Широките дискрециони овластувања, необјавувањето на донесените решенија и неконзистентното постапување на Советот при решавањето на барањата за согласност влијае на транспарентноста на работењето на Советот, еднаквиот третман на договорните органи, одолговлекување на постапките и нивно дополнително финансиско оптоварување и не гарантира дека во тендерските документации за кои е дадена согласност е запазен квалитетот на предметот на набавка и дека истите не содржат дискриминаторски елементи.

#### **3.4. Трошоци во постапката за добивање согласност**

Согласно Законот, Советот има право врз основа на утврден Тарифник од договорните органи да наплатува средства за исплата на надоместоци на стручните лица за дадените стручни мислења. Овие надоместоци во зависност од видот на стручното мислење и проценетата вредност на постапката во 2014 година се движеле во распон од 2.000 до 10.000 денари, а од средината на 2015 година од 1.400 до 7.000 денари. Покрај надоместокот за стручни лица, во 2016 година воведен е и надоместок за поднесено барање за добивање согласност за функционирање на Советот кое се движи во распон од 600 до 1.100 денари во зависност од правниот основ на поднесеното барање и проценетата вредност на набавката.

И покрај тоа што со Законот е дефинирано висината на надоместоците да се утврдува според видот на постапката, проценетата вредност на договорот и неговата сложеност како и потребното време за прибирање на податоци и решавање на предметите, како критериум за висината на надоместокот во донесените тарифници се зема само правниот основ и проценетата вредност на постапката. Имајќи предвид дека висината на проценетата вредност најчесто ја дефинира количината на предметот на набавка, а не содржината и елементите на техничката

---

<sup>18</sup>Извор: СИГМА- Извештај Преглед на системот за јавните набавки во Република Македонија од 2016 година

**КОНЕЧЕН ИЗВЕШТАЈ ОД РЕВИЗИЈА НА УСПЕШНОСТ**  
**“Ефикасност на политиките и инструментите во системот за јавни**  
**набавки и постапката за давање согласност за објавување оглас за јавна**  
**набавка“**

---

спецификација, може да се заклучи дека висината на надоместоците во тарифниците не е сообразена со комплексноста и тежината на предметите за кои треба да се даде стручно мислење.

Од добиените податоци од Советот може да се констатира дека од моментот на неговото формирање заклучно со 30.11.2016 година Советот на договорните органи фактурирал 266.618 илјади денари по основ на овие надоместоци или 4.335 илјади евра. Од овие средства до 30.11.2016 година искажани се обврски кон стручни лица во вкупен износ од 241.966 илјади денари или 3.934 илјади евра.

Од наведеното може да се констатира дека користењето на надворешни стручни лица за потребите на Советот генерира зголемени трошоци за договорните органи и буџетот на Република Македонија, а во услови на ограничени буџетски средства, влијае на рационалното и економично трошење на средствата во постапките за доделување на договори за јавни набавки, особено кај помалите набавки каде целосно се негира принципот на рационално и одговорно трошење на јавни средства.

Наведената состојба е констатирана и во Извештајот од ЕК за напредокот на Република Македонија за 2014, 2015 и 2016 година и Извештајот на СИГМА каде постапката за добивање согласност е квалификувана како непотребен административен и финансиски товар на договорните органи.

Од констатираните состојби во делот на функционирањето на Советот и постапката за добивање согласност, може да се заклучи дека иако една од целите за воведување на истите, меѓу останатите била и обезбедување високо стручни и квалитетни тендерски документации кои ќе обезбедат оптимален квалитет на предметот на набавка, оваа цел не е остварена на задоволително ниво. Наместо тоа, Советот своите напори ги насочува кон обезбедување максимална конкуренција и преку одобрените тендерски документации директно влијае на квалитетот на предметот на набавка. Особено што и договорните органи, со намера да добијат согласност од Советот, ги намалуваат своите барања поврзани со квалитетот во техничките спецификации и тендерските документации. Наведеното, во комбинација со задолжителното користење на најниската цена како единствен критериум за избор на најповолна понуда, влијае на квалитетот на она што го набавуваат договорните органи.

Увидувајќи ги слабостите во постапките за давање согласност, Советот во рамки на своите надлежности во октомври 2016 година, доставил предлог за измени на одредбите во Законот кои се однесуваат на неговото работење и постапката за добивање согласност, од кои како најзначајни ги издвојуваме:

**КОНЕЧЕН ИЗВЕШТАЈ ОД РЕВИЗИЈА НА УСПЕШНОСТ**  
**“Ефикасност на политиките и инструментите во системот за јавни набавки и постапката за давање согласност за објавување оглас за јавна набавка“**

---

- спојување на повеќе правни основи во едно барање;
- ограничување на рокот во кој што договорните органи треба да постапат по укажувањата на Советот и повторно поднесат барање;
- предвидување можност за давање условна согласност и по прв пат;
- поднесување на барањата за согласност во електронска форма.

Во функција на подобрување и поедноставување на постапката за добивање согласност за објавување оглас и Владата на Република Македонија при разгледување на Извештајот за работењето на Советот за 2015 година, со Заклучок<sup>19</sup> го задолжува Министерство за финансии „при наредното изменување на Законот за јавни набавки да предвиди одредба со која спецификацијата која еднаш е одобрена од Советот да станува автоматски генеричка спецификација и ако било кој друг договорен орган сака да набавува по таа спецификација, да може да ја преземе без посебно барање до Советот.“

---

<sup>19</sup> Извадок од Нацрт-записникот од 57-та седница на Владата на Република Македонија одржана на 17.08.2016 година, бр.42-5716/1

**КОНЕЧЕН ИЗВЕШТАЈ ОД РЕВИЗИЈА НА УСПЕШНОСТ**  
**“Ефикасност на политиките и инструментите во системот за јавни**  
**набавки и постапката за давање согласност за објавување оглас за јавна**  
**набавка“**

---

## **V. ЗАКЛУЧОК**

Опфатот и доказите кои се обезбедени по пат на спроведување на техники и методологија од страна на ревизијата, даваат основа да го изразиме следниот заклучок:

Измените и дополнувањата на Законот, утврдените неусогласености со други системски закони, отсуството на утврдени национални стратешки приоритети во системот на јавни набавки, делумното ограничување на надлежностите на институциите и субјектите во системот, взаемното влијание на воведените инструменти во системот и слабостите во постапката за добивање согласност пред објавување оглас влијаат на остварување на начелата на Законот за јавни набавки.

Имено и покрај постигнатите резултати во поглед на зголемување на транспарентноста и овозможување поголема ефикасност во системот на јавни набавки преку користењето на ЕСЈН и реализацијата на Програмата за едукација на Бирото, актуелните политики и инструменти во системот за јавни набавки не секогаш обезбедуваат задоволителен степен на конкуренција, еднаков третман на економските оператори и рационално и ефикасно искористување на средствата во постапките за доделување договори за јавни набавки и доведуваат до намален квалитет на набавките со што е нарушен принципот за обезбедување на соодветна вредност за дадените финансиски средства.

**КОНЕЧЕН ИЗВЕШТАЈ ОД РЕВИЗИЈА НА УСПЕШНОСТ**  
**“Ефикасност на политиките и инструментите во системот за јавни**  
**набавки и постапката за давање согласност за објавување оглас за јавна**  
**набавка“**

---

**V. ПРЕПОРАКИ**

1. Бирото и Министерството за финансии да продолжат со активности за изготвување текст на нов предлог Закон во насока на:
  - усогласување на националното законодавство со правото на ЕУ во областа на јавните набавки;
  - уредување на казнените одредби со Кривичниот законик;
  - прецизирање и усогласување на дефиницијата за производител согласно Законот за заштита на потрошувачите;
  - преиспитување на потребниот број на економски оператори/производители од кои треба да се обезбедат податоци во анализата на пазарот како и предвидување повеќе методи за спроведување на истата;
  - преиспитување на потребата и начинот на давање можност за склучување анекси договори по основ на кусоци, вишоци и дополнителни работи во Законот за јавни набавки и во тој дел да се применуваат одредбите од Законот за облигационите односи и Законот за градење;
  - усогласување на дефиницијата за непредвидени работи од Законот за јавни набавки со Законот за облигационите односи;
  - преиспитување на одредбите со кои се укинува временското ограничување на можноста за склучување анекс договор за дополнителни работи до три години од склучувањето на основниот договор и
  - структурирање на висината на месечниот лимит на набавки по различни основи за кои не се применува Законот согласно разликите во потребите, капацитетите и надлежностите на договорните органи на централно и локално ниво;
2. Министерството за финансии да преземе активности за изготвување на интегрален стратешки документ со кој ќе бидат дефинирани националните стратешки цели, приоритети и политики во системот за јавни набавки.
3. Државната комисија да преземе активности за зајакнување на довербата во правната заштита преку јакнење на капацитетите и предвидување на можноста за користење вешти лица во своето работење.
4. Бирото, Советот и Државната комисија да преземат активности за подобрување на меѓусебната соработка, поврзување на информациските системи и размена на податоци.
5. Министерството за финансии и Владата на Република Македонија, при донесување, измена или дополнување на Законот да ги имаат предвид

**КОНЕЧЕН ИЗВЕШТАЈ ОД РЕВИЗИЈА НА УСПЕШНОСТ**  
**“Ефикасност на политиките и инструментите во системот за јавни набавки и постапката за давање согласност за објавување оглас за јавна набавка“**

---

сугестиите, препораките и предлозите на инволвираните субјекти во системот на јавни набавки.

6. Министерство за финансии и Владата на Република Македонија да ги земат предвид анализите направени од Бирото за јавни набавки за ефектите од взаемното влијание на инструментите во системот (најниската цена како единствен критериум, задолжително објавување на проценета вредност и користење на електронска аукција и поднесување на конечна цена, негативни референци, анализа на пазарот и барање согласност за објавување оглас) и да преземат активности за укинување на задолжителноста и воведување на опционално користење на наведените инструменти согласно видот и вредносниот праг на постапките.
7. Владата и Министерството за финансии да преземат активности за преиспитување на поставеноста и надлежностите на Советот.
8. Министерството за финансии и Владата на Република Македонија, во услови на процена од потреба и понатаму во системот на јавни набавки да остане постапката за барање согласност пред објавување оглас, да преземат активности за:
  - преиспитување на правните основи и задолжителноста на постапката за барање согласност пред објавување оглас и да се предвиди ограничено користење на истата во зависност од видот и вредноста на набавките;
  - заострување на условите и критериумите за запишување во Регистарот на стручни лица, преиспитување на начинот на добивање стручно мислење и разгледување на можноста за користење на вештите лица;
  - воспоставување систем за спроведување специјализирани обуки на стручните лица за соодветни области и сертифицирање на истите;
  - утврдување на законска можност за давање условна согласност за барање поднесено по прв пат;
  - ограничување на рокот во кој договорните органи треба да постапат по укажувањата на Советот и повторно да поднесат барање;
  - предвидување решенијата на Советот да бидат јавно достапни;
  - задолжително објавување на тендерските документации и техничките спецификации за кои е дадена согласност и предвидување можност за нивно користење од договорните органи без спроведување на постапка за барање согласност и
  - обезбедување контролен механизам за следење на усогласеноста на дадените согласности со објавените огласи.

**КОНЕЧЕН ИЗВЕШТАЈ ОД РЕВИЗИЈА НА УСПЕШНОСТ**  
**“Ефикасност на политиките и инструментите во системот за јавни**  
**набавки и постапката за давање согласност за објавување оглас за јавна**  
**набавка“**

---

9. Советот за јавни набавки да преземе активности:
- за воспоставување база на тендерски документации и технички спецификации за кои е дадена согласност и истите да ги користи при решавање на барањата за согласност за ист предмет на набавка;
  - при решавањето на барањата за согласност да се насочи кон обезбедување оптимална конкуренција и задржување на критериумите за квалитет на набавката почитувајќи ги потребите на договорните органи;
  - за усогласување на висината на надоместоците со комплексноста и тежината на предметите за кои се бара стручно мислење;
  - за унапредување на електронскиот систем за решавање на предметите и обезбедување можност за електронско поднесување на барањата за согласност,
  - за обезбедување редовно одржување на апликативниот софтвер и донесување на политики за безбедност на ИТ.



Република Македонија

Државна комисија за жалби по јавни набавки

Момент  
Јако



ДО  
ДРЖАВЕН ЗАВОД ЗА РЕВИЗИЈА

**Предмет:** Доставување на забелешки во врска со Нацрт извештај на Овластениот државен ревизор за извршена ревизија на успешност „Ефикасност на политиките и инструментите во системот за јавни набавки и постапката за давање согласност за објавување оглас за јавна набавка“

**Врска:** Ваш допис бр.15-194/5 од 20.02.2017 година

Дел. бр.03-108/2  
Дата: 16.03.2017 година

Државна комисија за  
жалби по јавни набавки

бул.Илинден бр 63а,  
П.ФАХ 100  
1000 Скопје,  
Република Македонија  
Тел. (02) 3251 251  
Факс. (02) 3251 250  
www.dkzjn.gov.mk

Почитувани,

15-194/8

20.03.2017

Во врска со доставениот Нацрт извештај на Овластениот државен ревизор за извршена ревизија на успешност „Ефикасност на политиките и инструментите во системот за јавни набавки и постапката за давање согласност за објавување оглас за јавна набавка“, Државната комисија за жалби по јавни набавки ги дава следните забелешки:

-Во точка 1.5. Ограничување на надлежности на институциите и субјекти во системот на јавни набавки, (стр. 22), има наведено констатација дека Државната комисија при постапување по жалбени наводи не се впушта во материјална расправа за тендерска документација и не се произнесува за нејзината содржината во случај кога жалбените наводи не се однесуваат на тендерската документација, која констатација не точна бидејќи Државната комисија согласно член 211 од Законот за јавните набавки ги разгледува сите тендерски документи во сите предмети иако жалбата не се однесува на тендерската документација.



Република Македонија

Државна комисија за жалби по јавни набавки

- Во точка V. Препораки, точка 3, (стр.47), е наведена препорака за Државната комисија да преземе активности за зајакнување на довербата во правната заштита преку јакнење на капацитетите и предвидување на можноста за користење вешти лица во своето работење, од што Државната комисија се оградува и не може да ја преземе оваа активност бидејќи не е предвидена во Законот за јавните набавки а со оглед на кратките рокови за одлучување не е можно вклучување на вешти лица во работењето. Државната комисија за жалби по јавни набавки смета дека јакнењето на капацитетите во работењето на Државната комисија и користењето на вешти лица не претставуваат услов за јакнење на довербата во правната заштита.

Со почит,



**ПРЕТСЕДАТЕЛ,**  
**Маја Малахова**

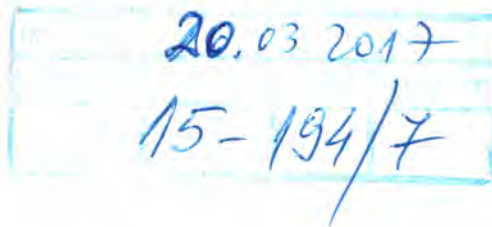
Доставено до:

- Архива
- Државен завод за ревизија, ул.Македонија бр.12/3, Скопје



Република Македонија  
Совет за јавни набавки

РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА  
ДЕПУТАТ



Бр. 03-2289/2

Скопје 15.03.2017 година  
Република Македонија  
Совет за јавни набавки  
ул.Даме Груев бр.14, кат-2  
1000 Скопје  
Република Македонија

До : ДРЖАВЕН ЗАВОД ЗА РЕВИЗИЈА  
Палата „Емануел Чучков,,  
ул. Јордан Мијаклов  
1000 Скопје

ПРЕДМЕТ: Забелешки по Нацрт извештај за  
извршена ревизија на успешност  
ВРСКА: Ваш број 15-194/3 од 20.02.2017 година

Од Државниот завод за ревизија до Советот за јавни набавки доставен е Нацрт извештај за извршена ревизија на успешност „Ефикасност на политиките и инструментите во системот на јавни набавки и постапката за давање согласност за објавување оглас за јавна набавка,,.

Советот за јавни набавки го разгледа Нацрт извештајот, и во прилог доставува забелешки кои сметаме дека е потребно да се земат во предвид при констатирање на состојбите и давањето препораки во конечната форма на предметниот Извештај.

Со почит,



ЗАМЕНИК ПРЕТСЕДАТЕЛ

Ивица Костојчиноски

## ЗАБЕЛЕШКИ

на Нацрт извештај на Овластениот државен ревизор за извршена ревизија на успешност

„Ефикасност на политиките и инструментите во системот за јавни набавки и постапката за давање согласност за објавување оглас за јавна набавка“

### КРАТОК ОСВРТ

Советот за јавни набавки со должно внимание го разгледа Нацрт извештајот на Овластениот државен ревизор за извршена ревизија на успешност „Ефикасност на политиките и инструментите во системот за јавни набавки и постапката за давање согласност за објавување оглас за јавна набавка“. Врз основа на нашите согледувања може да се констатира дека во извештајот преовладуваат погрешно изведени заклучоци, базирани на користени нерелевантни показатели и воедно настанати се пропусти при преземање на веродостојни и јавни наводи со што се креира слика за работењето на Советот која не соодветствува на реалната. Помеѓу другото, во точка 3.2 од нацрт извештајот е наведено: *„Ревизијата на успешност е независно испитување на ефикасноста и ефективноста на владините активности, програми или организации, со оправдана почит кон економијата и целта која води кон подобрувања“*.

Во точка 3.3 од нацрт извештајот е наведено: *„Оваа ревизија на успешност претставува објективна и системска проверка на докази со цел обезбедување независна проценка на влијанието на политиките и инструментите на обезбедување на еднаков третман и недискриминација на економските оператори, конкуренција и транспарентност, како и рационално и ефикасно користење на средствата во постапките за доделување на договори за јавна набавка“*.

Имајќи предвид дека Советот за јавни набавки е институција која постои од 2014 (нешто повеќе од 2 години), а истата е оформена со единствена цел - обезбедување на почитување на основните начела на ЗЈН, очекуваме објективна и професионална проценка на состојбите и прецизни насоки за постапување кои ќе додадат вредност во функционирањето на Советот, како и на целокупниот систем за јавни набавки во Република Македонија.

Значајно е да забележиме дека во нацрт извештајот се содржани забелешки во однос на неусогласеност со одредени законски, подзаконски акти или ЕУ регулативи, за што се дадени препораки за усогласување со истите што сметаме дека е несоодветно од причина што во конкретниот случај станува збор за ревизија на успешност, а не ревизија на усогласеност/регуларност.

Имено, согласно член 2 став (1) точка 12 и 13 од Законот за државната ревизија *„Ревизија на усогласеност/регуларност е постапка на утврдување и оценување на усогласеноста на работењето на субјектот со законите, подзаконските акти и интерните акти“*, додека *„Ревизија на успешноста е проценка на економичноста,*

интерните акти“, додека „Ревизија на успешноста е процена на економичноста, ефикасноста и ефективноста на работењето и користењето на средствата во дефинирана област на активности или програми“.

Од тука, сметаме дека опфатот на ревизијата, а со самото тоа и забелешките и препораките во Извештајот треба да се однесуваат единствено на економичноста, ефикасноста и ефективноста на работењето и користењето на средствата во дефинирана област на активности или програми, а не и на оценување и давање на препораки за усогласеност на работењето со законите, подзаконските акти или ЕУ регулативи.

## ЗАБЕЛЕШКИ

### Во врска со делот Резиме

Во однос на наводот на стр. 1 и точка V. Заклучок на стр. 46:

*„...Имено, и покрај постигнатите резултати во поглед на зголемување на транспарентноста и овозможување на поголема ефикасност во системот на јавни набавки преку користење на ЕСЈН и реализација на Програмата за едукација на Бирото, актуелните политики и инструменти во системот за јавните набавки не обезбедуваат задоволителен степен на конкуренција, еднаков третман на економските оператори, рационално и ефикасно искористување на средствата во постапката за доделување на договор за јавна набавка и доведуваат до намален квалитет на набавките со што е нарушен принципот за обезбедување на соодветна вредност за дадените финансиски средства...“*

Укажуваме на следното: Од вашиот коментар, произлегува дека единствено Бирото за јавни набавки преку ЕСЈН и програмата за едукација на Бирото, во изминатиот период придонеле кон поголема транспарентност и поголема ефикасност на системот на јавните набавки, што сметаме дека е несоодветно и не претставува реален одраз на фактичката состојба во системот на јавните набавки.

Во однос на истото сметаме дека не се земени во предвид суштински показатели, кои би дале поинаква слика на фактичката состојба.

1. Ако се земаат во предвид податоците од годишните извештаи на Бирото за јавни набавки во изминатите години, односно од воведувањето на Законот за јавните набавки во 2008 година и во наредниот период, просечниот број на понуди е во опаѓање, за да се достигне најниската точка во 2013 година кога имало 2,6 просечен број на понуди. Од 2014 година се забележува обратна тенденција, односно настанува пресврт и просечниот број на понуди бележи пораст, од 2,6 во 2013, на 2,79 во 2014 година и 2,91 во 2015 година, што го достигнува нивото од самите почетоци на Законот за јавните набавки кога имало најголема конкуренција во постапките за доделување на договор за јавна набавка. Исто така во Извештајот број 9 на Центарот за граѓански комуникации се дадени податоци од кои може да се увиди дека просечниот број на понуди е во пораст од 2014.

За Советот за јавни набавки е несфатлива забелешката дека само ЕСЈН и програмата за едукација на Бирото придонеле за зголемена транспарентност и ефикасност, кога во периодот до 2013 односно пред формирањето на Советот се бележел константен пад на просечниот број на понуди.

Може да се постават неколку прашања. Која била причината за таквиот пад во тој период, кога Советот за јавни набавки не постоел? Во тој период ЕСЈН и програмата за едукација не само што не придонеле за пораст на тој параметар во тој период туку напротив придонеле за негово намалување. Нејасно е како може да се изведуваат несоодветни заклучоци дека единствено ЕСЈН и програмата за едукација на Бирото придонеле за зголемена ефикасност на системот на јавните набавки.

Со оглед дека просечниот број на понуди почнува да бележи раст со воведувањето на Советот за јавни набавки во 2014 година, може да се изведе логичен заклучок дека функционирањето на Советот за јавни набавки е главна причина за ваквите позитивни тенденции, додека ЕСЈН и програмата за едукација воопшто не го дале очекуваниот импакт на системот за јавни набавки во изминатиот период **со оглед дека во тој период не успеале да ги подобрат ниту барем да ги спречат таквите негативни тенденции.** Токму ваквите негативни тенденции во системот на јавните набавки придонесоа за воведување на Советот за јавни набавки во системот за јавните набавки. Од тука, сметаме дека позитивните тенденции во системот за јавните набавки низ претходните години не може во никој случај да се припишат на ЕСЈН и програмата за едукација на Бирото и затоа е потребно да се преиспита ваквиот заклучок согласно погоре посоченото и да се даде реален, издржан и објективен коментар на фактичката состојба.

2. Доколку се имаат предвид бројот на договори и вкупната вредност на истите, односно зафаќањето на вредноста на набавките од БДП, може да се забележат значителни тенденции:

Табела бр.1 – Број на склучени договори

Година	Вкупен број на договори	Вредност на договори во денари со ДДВ	Вредност на набавките од БДП на Република Македонија
2008	22053	27.553.199.552,00	7,00%
2009	22789	47.713.142.188,00	12,00%
2010	24248	45.704.361.510,00	11,00%
2011	23862	59.182.907.793,00	13,00%
2012	23732	56.363.279.435,00	12,00%
2013	20645	52.491.650.489,00	11,00%
2014	21938	60.392.065.642,00	12,00%
2015	27392	46.451.630.320,00	8,00%

Имено, во 2015 се забележува историски најголем број на склучени договори, за најниско ниво на вредност на склучени договори (освен за 2008 година кога договорните органи не ги објавувале во целост податоците за вредноста на склучени договори, кога податокот за вредноста на склучени договори не е најверодостоен).

Исто така, може да се забележи најниско ниво на процент на вредноста на договорите од БДП од само 8,00%, за разлика од останатите години кога тој процент се движел помеѓу 11-13%.

Ваквите показатели потврдуваат дека договорните органи во 2015 година склучиле најголем број на договори со најниско ниво на вредност во денари, што во превод значи дека договорните органи купиле стоки, услуги или работи за помалку пари. Пониската вредност на договорите, при зголемен број на договори значи помало зафаќање на средства од Буџетот на Република Македонија за набавки, што од друга страна значи поголем број на слободни средства за реализирање на други проекти и активности на договорните органи.

Исто така, поголемиот број на склучени договори значи дека сега договорите се склучени со други или со поголем број на економски оператори, за разлика од минатите години, кога договорите за јавни набавки кои се повторуваат низ годините кај договорните органи ги добивале исти економски оператори. Имено, честа причина за ограничување на конкуренцијата било и оформување на предметот на набавка како неделив, а техничката спецификација се состоела од неистородни ставки. Советот за јавни набавки во своето постапување особено внимание посветува и на деливоста на предметот на набавка преку барањата предметот на набавка да се оформува како делив на истоветни делови, што влијаело да се овозможи рамноправна конкуренција во постапката за секој поединечен дел, што се гледа преку поголемиот број на склучени договори за јавна набавка. Ваквиот показател значи дека е овозможена шанса на нови или други економски оператори да учествуваат во постапката за доделување на договор за јавна набавка, што преку зголемената конкуренција влијаело на намалување на цената, а преку тоа и на вредноста на договорите за јавна набавка.

Од овие податоци може да се заклучи дека постои зголемена и најголема ефикасност во користењето на средствата за 2015 година, која година е првата целосна година од функционирањето на Советот за јавни набавки, па од тука сметаме дека ваквата ефикасност на системот во јавни набавки се должи единствено на Советот за јавни набавки и истата не може да се припише ниту на ЕСЈН, ниту на програмата за едукација на Бирото, кога во изминатите години имало речиси идентични параметри во однос на овие показатели и истите не придонеле за значителни поместувања во позитивна насока во поглед на ефикасноста на системот за јавните набавки.

Врз основа на погоре посоченото, сакаме да укажеме дека станува збор за битни суштински параметри врз основа на кои не може да се маргинализира улогата и придонесот на Советот за јавни набавки во однос на создавање на услови за зголемена транспарентност, зголемена конкуренција, зголелемена ефикасност и рационално и ефикасно искористување на средствата во постапките за доделување на договор за јавна набавка, а преку барања за зголемен квалитет на набавките и од тој аспект бараме тоа да биде нотирано во извештајот.

### Во однос на наводот на стр. 3, стр. 12 алинеја 1, страна 26

*.....констатиравме дека задолжителното користење на најниската цена како единствен критериум за избор на најдобрата понуда во комбинација со обврската за барање согласност од Советот, ја намалува реалната конкуренција на квалитетни понуди и влијае на квалитетот на стоки и услуги што ги набавуваат договорните органи како и врз услугите од јавниот сектор ...“*

Укажуваме дека не постои никаква корелација на критериумот најниска цена со барањето за согласност од Советот за јавни набавки за тие да бидат во корелација за да се констатираат лоши резултати.

Имено, една од основните причини за измена на Законот за јавните набавки со која задолжително се вовеле користење на критериумот „најниска цена“, беше несоодветната примена на критериумот за економски најповолна понуда од страна на договорните органи. Многу често договорните органи поставуваа необјективни критериуми за квалитет, кои најчесто не гарантира квалитет на предметот на набавка, а беа поврзани со личните искуства, органолептичките својства, рокот на испорака, место на оддалеченост на економскиот оператор од седиштето на договорниот орган, рокот на плаќање и сл.

Така на пример, во предмет на набавка на мебел е поставен услов за доделување на договор за јавна набавка каде се определени 70 бодови за цена, 30 бодови за квалитет, при што квалитетот ќе се цени преку оддалеченост на салонот на економскиот оператор од седиштето на договорниот орган. Ваквиот услов има основна цел да се дадат повеќе бодови на економските оператори кои се наоѓаат поблиску до договорниот орган, за сметка на тие што се подалеку. Ваквиот услов на никој начин не придонесува за квалитетот на тоа што ќе го добие договорниот орган, бидејќи можеби поквалитетни стоки нуди најоддалечениот економски оператор.

Или ако се земе рокот на испорака, кој често се користеше како критериуми за квалитет, истиот само овозможуваше на економските оператори кои ги имаат стоките на лагер да добијат повеќе бодови, што во никој случај не гарантира дека ќе се добие квалитетен прозивод.



На ЕСЈН постојат голем број на огласи во кои се поставени такви несоодветни критериуми, кои на долг период придонесувале за необјективност на договорните органи при оценка на тие критериуми, кои често биле од дискриминаторски карактер и не обезбедувале еднаков третман на економските оператори. Притоа, на ЕСЈН не постоел механизам преку кој би можело да се утврди соодветноста на тие поставени критериуми и да се превенира оправданоста од поставувањето на истите. Исто така, програмата за едукација на Бирото, воопшто не придонела кон намалување на таквото субјективно и нетранспарентно постапување на договорните органи преку поставување на вакви дискриминирачки критериуми кои на никој начин не придонесуваат за квалитет, како што е образложено погоре.

Оттука, Советот за јавни набавки е на став дека критериумот за економски најповолна понуда, во ниту еден случај не беше и не е поврзан со квалитетот на предметот на набавка при непостоење на соодветна и сеопфатна методологија за начинот на оценување на истиот, приближно на начин предвиден во постапките на Светска банка.

Во разговори со повеќе договорни органи Советот за јавни набавки доби информација дека договорните органи добиваат намален квалитетот преку постапките за доделување на договор за јавна набавка при што како основна причина го наведуваат задолжителното користење на критериумот „најниска цена“. Од страна на Советот за јавни набавки постојано се укажува дека договорните органи повторно може да добијат квалитетни понуди, преку добар опис во техничката спецификација, при што од нивна страна се добиени интересни информации.

Тие информации може да се потврдат и со анализа на објавените огласи и тендерски документации на ЕСЈН. Имено, во насока на добивање на таканаречени „квалитетни производи“, договорните органи често користеле упатувања кон одредени брендови или производители кои тие ги сметале како квалитетни и тоа било основа за изработка на техничката спецификација преку која тие би се стекнале со квалитетна понуда. Така на пример, техничките спецификации биле изготвувани на таков начин што се барало на пример, сокови „...Кока кола или еквивалентно...“, „...Швепс или еквивалентно“, „...Вива или еквивалентно...“, „...Коро или еквивалентно...“, средства за хигиена „...Доместос или еквивалентно...“, „...Арф или еквивалентно...“, „...Циф или еквивалентно...“, прашол за перење „...Мерикс или еквивалентно“, „...Ариел или еквивалентно...“, пенкала „...Шнајдер или еквивалентно...“, спојувалки, папки или регистратори „...Ноки или еквивалентно...“, фластери „...Вивапор или еквивалентно...“, скалпери „В. Brown или еквивалентно...“, сијалици „Филипс или еквивалентно...“ и сл. Постојат илјадници такви примери од минатото кога економските оператори дефинирале такви спецификации преку кои ги добивале „квалитетните производи“.

И пред постоењето на Советот за јавни набавки, постеле истите одредби од Законот за јавните набавки кои се однесуваат на начинот на изготвување на техничката спецификација, а се однесуваат на давање на прецизни и јасни информации на економските оператори, со функционални карактеристики или

упатување кон стандарди, без неоправдано да се упатува кон одредено производство, освен во исклучителни случаи кога не може соодветно да се опише потребата преку технички параметри. Примерите посочени погоре, не може да се земат за никаков исклучок, иако истите биле користени од страна на речиси сите договорни органи, од најмали договорни органи како градинки, школи, болници, па преку единици на локална самоуправа, до агенции, фондови, државни органи, министерства и сл.

Ваквата пракса која постоела со години наназад, до воведувањето на Советот за јавни набавки, била чест начин на изготвување на техничката спецификација со што се овозможувало добивање на квалитетни производи. Со воведувањето на Советот за јавни набавки, се оневозможува таквиот начин на изготвување на техничката спецификација, бидејќи истиот не е во согласност со одредбите од Законот за јавните набавки. Како последица на тоа, во јавноста се изнесуваат неоправдани забелешки од договорните органи дека истите не го добиваат тоа што претходно го добивале, односно дека сега добиваат стоки со намален квалитет, а како последица на ваквите насоки од Советот за јавни набавки за изготвување на техничката спецификација, чија цел е доследна и законита примена на одредбите од Законот за јавните набавки.

Советот за јавни набавки констатира дека договорните органи со добар опис може да се добијат квалитетни стоки и за истото им укажува на договорните органи. Така на пример, од Советот за јавни набавки и стручните лица се бараат забелешки за допрецизирање на барањата, како на пример:

- Кај месото (свинско, јунешко, пилешко) да се наведе минимум класа, прифатливо пакување, вид на амбалажа и сл.,
- Кај зеленчукот и овошјето да се наведе минимум класа, година на реколта, со цел да се избегне можноста на добивање на производи од стари реколти, да се наведе прифатливо пакување,
- Кај прехранбените производи се даваат забелешки за допрецизирање на описот, барем со минимални карактеристики, што гарантира одреден квалитет. Кај лебот на пример, да се наведе вид на леб, од кој тип на брашно, минимална големина на пакување, кај млекото е важна масленоста, кај макароните е важен составот, кај меленото месо да се наведе класата, маслото за готвење може да биде од различно потекло и степен на рафинираност, кај јајцата да се наведе големината и класата,
- Кај гумите се даваат забелешки за задавање на минимални барања за брзински и тежински индекс, бучавост, контакт со влажен коловоз, заштеда на гориво и сл.

Меѓутоа, со оглед дека за договорните органи постоел полесен начин на изготвување на техничката спецификација за добивање на такви квалитетни стоки, одеднаш со воведувањето на Советот за јавни набавки им претставува проблем да изготват детална техничка спецификација, па често само наведуваат основни параметри кои овозможуваат да се понудат секакви стоки, па и такви со низок

квалитет. Како основен проблем со кој се соочуваат лицата кои ги изготвуваат техничките спецификации ја наведуваат нивната недоволна стручност за изработка на такви технички спецификации, па се поставува прашање кој е ефектот од едукацијата која се спроведувала за договорните органи, односно на кој начин истите биле обучувани конкретно во однос на одредбите од Законот за јавните набавки кои се однесуваат на изработката на техничката спецификација.

Како еклатантен пример, ќе го наведеме барањето поднесено од договорниот орган ЈЗУ „Здравствен дом – Струмица“ за користење на барањата во техничките спецификации за поединечен дел за јавна набавка на стоки - Компјутерска опрема: персонален компјутер, принтер, копиер и скенер во едно и печатар ласерски на кое барање Советот за јавни набавки донел негативно решение бр.08- 945/10 од 08.02.2017 година, кое подоцна е обжалено од договорниот орган. Помеѓу другото, во решението биле дадени забелешки за допрецизирање на барањата во техничката спецификација, бидејќи договорниот орган имал наведено само некои основни параметри кои според мислењата на стручните лица и Советот за јавни набавки не овозможуваат добивање на споредливи понуди со минимален квалитет. Од страна на договорниот орган во жалбата помеѓу другото е наведено „...дека договорниот орган не е ИТ компанија за да набавува делови за компјутери и да ги наведува сите карактеристики на тие делови до детали, туку е здравствена установа која нема експерт за производи од горе наведениот тип, туку веќе виден производ кој ги задоволува потребите на институцијата...“. Исто така договорниот орган навел „...Жалителот повторно потенцира дека во Здравствените институции не постојат експерти по се, за да опишуваат делови на машини, апарати и сл. кои се бараат за набавка...“.

Државната комисија за жалби по јавните набавки по однос на жалбата донела решение со кое жалбата ја одбива како неоснована, при што во образложението помеѓу другото наведува „...Државната комисија смета дека Советот за јавни набавки постапувал согласно одредбите од Законот за јавните набавки кои ја уредуваат неговата надлежност и согласно одредбите од член 14-и став (1) до Законот, тој поканил минимум стручни лица од Регистарот на стручни лица од соодветната област по случаен електронски избор да дадат свое мислење за конкретниот предмет, при што три стручни лица одговориле на повикот и сите три стручни лица дале негативно мислење во однос на содржината на барањата во техничките спецификации. Државната комисија од увидот во доставените писмени докази утврди дека, Советот за јавни набавки оправдано одлучувал по барањето, притоа ценејќи ги и прибавени мислења од стручни лица. Притоа, Советот утврдил дека предвидените во техничката спецификација од страна на договорниот орган минимални технички карактеристики не биле доволно јасно и прецизно дефинирани, и дека треба истите да бидат доработени за да можат економски оператори точно да го разберат предметот на јавна набавка при изготвување на понудите, што ќе овозможи учество на поголем број економски оператори во постапката без да се

наруши принципот на слободна конкуренција помеѓу истите. Во оспореното решение на Советот за јавни набавки се наоѓаат бројни забелешки кои ги навеле трите стручни лица во своите мислења кои воедно претставуваат многу сериозни пропусти во изготвувањето на техничките спецификации...“.

Во програмата за едукација на Бирото, најголем дел од обуката се посветува на одредбите од Законот за јавните набавки во однос на видот на договори, видот на постапки, ЕУ регулативите, електронските аукции, електронските постапки, правната заштита, а многу мал дел се посветува на суштински аспекти во насока на оспособување на договорните органи за правилна примена на одредбите од Законот за јавните набавки кои се однесуваат на начинот на изготвување на техничката спецификација или критериумите за утврдување на способност.

Советот за јавни набавки за време на своето функционирање, како активен учесник во системот на јавните набавки постојано детектира одредени недостатоци во системот и континуирано предлага одредени измени со конкретни предлози, а со цел да се подобри системот за јавните набавки во целост. Така, како еден од предлозите во последните измени испратени од Советот за јавни набавки до надлежните институции претставува барањето да се даде законска можност на Советот за јавни набавки да држи обуки на договорните органи во делот на постапката пред Советот за јавни набавки, во кој што обуки договорните органи би се стекнале со знаења за изработка на техничката спецификација или критериумите за утврдување на способност.

### Во однос на наводот на стр. 3

„постапката за барање на согласност не ги дала очекуваните резултати во поглед на зголемување на конкуренција и обезбедување транспарентност, недискриминација и ефикасност во системот на јавни набавки ...“

Укажуваме на следново: Ако се земат предвид податоците презентирани во табела 4, стр. 35 од овој Извештај, каде евидентно е дека од 2014 г. односно од почетокот на постапувањето по надлежностите на Советот, има континуира пораст на конкуренцијата во јавните набавки изразено преку показателот „просечен број на понуди по постапка за ЈН“ кој за годините 2012, 2013, 2014, 2015 респективно изнесува 2,61; 2,6; 2,79; 2,91. Оттука произлегува дека неточна е констатацијата од Извештајот дека „постапката за барање согласност пред објавување на оглас не ги дала очекуваните резултати во поглед на зголемување на конкурентноста“ кога истата е спротивна на показателите кои се на располагање, а имајќи ја предвид слабата финансиска кондиција на договорните органи и релативно малиот пазар и влијанието на останатите инструменти во системот за јавните набавки, како што е веќе констатирано на страна 34 во Извештајот, на што би се надоврзале со неповолната политичка и економска состојба.

Како што е погоре посочено, со воведувањето во работа на Советот за јавни набавки е спречено опаѓањето на овој параметар и се забележуваат значителни зголемувања на истиот. Исто така, ако се земат во предвид и бројот на склучени договори и вредноста по која истите се склучени, како што е погоре детално образложено, тогаш во никој случај не може да се заклучи дека постапката за барање на согласност не ги дала очекуваните резултати. Притоа, не може да се очекува од Советот за јавни набавки, за само една целосна година од неговото функционирање во 2015 година да се очекуваат нереални резултати, како на пример просечен број на понуди да изнесува 5 или 10, особено ако се има во предвид дека уназадувањето на системот за јавни набавки искажано низ повеќе показатели во континуитет траело подолг временски период.

### **Во однос на наводот на стр. 3**

*„...констатиравме дека, широките дискрециони овластувања ... влијаат на транспарентноста на работењето на Советот...“*

Укажуваме дека Советот при донесувањето на одлуките секогаш се повикува на релевантните законски одредби врз основа на кои го темели својот став и постапува исклучиво во рамките на ЗЈН и надлежностите кои се дефинирани во овој Закон.

Се поставува прашањето дали на Советот му се дадени преголеми дискрециони права кога одлуката донесена по втор, односно по трет пат мора да биде позитивна и дали во овој случај не постои реална можност Советот да даде неточни и неконкретни насоки, кои произлегуваат од паушални и контрадикторни стручни мислења? Сигурно дека не станува збор за дискрециони права ниту овој пат толку помалку што давањето согласност е задолжително, а СЈН не секогаш е во можност да даде квалитетно мериторно решение со конкретни насоки за понатамошно постапување.

Се поставува прашањето дали на Советот му се оставени преголеми дискрециони права кога е предвидена обврска за одлучување во мошне кус законски рок како ниту една друга институција во државата од слична природа? Имено, во услови кога многу ретко пристигнуваат помалку од 100 барања дневно, а рокот за одлучување е недоволен секогаш да се изнајде и изготви најсоодветно решение, не може ниту приближно да се констатира дека на Советот му се оставени воопшто било какви, а камоли преголеми дискрециони овластувања.

### **Во однос на наводот на стр. 3 и стр. 12 алинеја 7**

*„...одолговлекување на постапките и нивно дополнително финансиско оптоварување и воедно не гарантира дека во тендерските документации за кои е дадена согласност е обезбеден квалитет на предметот на набавка и дека истите не содржат дискриминаторски елементи ...“*

Во однос на забелешката за одолговлекување на постапките:

Договорните органи имаат законска обврска да бараат согласност од Советот за јавни набавки при што во Законот за јавните набавки постојат законски одредби со кои се дефинирани максимални рокови за постапување на Советот за јавни набавки, а воедно постојат и законски одредби во однос на тоа колку пати може да се повтори едно барање со што договорните органи имаат прецизна информација колкав би бил максималниот период за таа законска обврска која треба да ја имаат во предвид при планирање на постапката за јавна набавка со цел истата да ја почнат благовремено. Ако одреден договорен орган одредена повторлива постапка, пред воведувањето на Советот за јавни набавки ја почнувал секоја година на пример на 1 март, тогаш со воведувањето во работа на Советот за јавни набавки, постапката мора да ја започне порано, а имајќи ги во предвид максималните рокови за добивање на согласност.

Се поставува прашање, дали законската обврска за спроведување на технички дијалог, или рокот за поднесување на понуди, евалуацијата на понудите или донесувањето на одлука за избор, дали рокот за правна заштита не придонесува за одолговлекување на постапката? Советот за јавни набавки е на став дека со соодветно планирање на постапките и земање во предвид на сите законски рокови договорните органи навремено би го обезбедиле предметот на набавка, како и пред постоење на Советот за јавни набавки.

Недавањето согласност на Советот за јавни набавки не е, ниту може да биде причина и изговор за евентуално пролонгирање на проектите и дисконтинуитет во снабдувањето на договорните органи, без претходно реално антиципирање на максималниот рок за добивање согласност.

Во однос на забелешката за дополнително финансиско оптоварување:

Точно е дека договорните органи имаат зголемени финансиски издатоци поврзани со обврската за барање за добивање на согласност, но истите не треба да се гледаат еднострано, без да се имаат во предвид и остварените заштеди. Само така може да се добие вистински показател за ефикасноста. Имено, ако се има во предвид дека 2015 година е година во која договорните органи склучиле најголем број на договори со најниско ниво на вредност во денари и има најмало зафаќање на средства од Буџетот на Република Македонија за набавки, не може да се негира дека единствено постапката за добивање на согласност придонела за зголемена или најголема ефикасност на системот за јавните набавки од 2008 година набавка, со оглед дека во претходните години немало такви позитивни тенденции во однос на овие параметри.

Имајќи во предвид дека трошокот за ангажирање надворешни експерти за изготвување на техничка спецификација е многу повисок од трошокот за ангажирани стручни лица забелешката за зголемени финансиски издатоци е неоснована, туку напротив станува збор за дополнително настанати заштеди и од овој аспект.

Во однос на забелешките за намален квалитет во тендерската документација:

Истото може да се набљудува од повеќе аспекти.

Подобрување на квалитетот на тендерската документација претставува барањето од договорните органи да дефинираат прецизни, јасни, основни, минимални информации во тендерската документација.

Подобрувањето на квалитетот во тендерската документација се гледа и во параметрите за просечен број на понуди, склучени договори, намалени финансиски средства, односно дадена можност на нови или други економски оператори да учествуваат во постапката за доделување на договор за јавна набавка, да склучат договор за јавна набавка, да земат учество во системот за јавните набавки.

Подобрување на квалитетот на тендерската документација се гледа и во бројот на намалени жалби на тендерската документација, при што речиси и да нема жалби на техничката спецификација или критериумите за утврдување на способност, односно на деловите од тендерската документација кои биле предмет на разгледување од Советот за јавни набавки. Најголем број од жалбите на договорниот орган се однесуваат на други дејствија, на техничкиот дијалог, неправилна евалуација, несоодветно поништување на постапките и сл.

Во однос на забелешките за дискриминаторски елементи во тендерската документација:

Советот за јавни набавки не може и не треба да обезбеди апсолутна конкуренција. Нормално е дека тендерската документација содржи и треба да содржи одредени елиминаторни елементи, бидејќи не секој економски оператор може и треба да одговори на потребата на договорниот орган. Улогата на Советот за јавни набавки е тендерската документација да не биде дискриминирачка или фаворизирачка само за еден или неколку економски оператори, туку истата да биде оформена на таков начин да потребата на договорниот орган да може да ја задоволат доволен број соодветни економски оператори.

На пример, при набавка на некои сложени технички системи, очигледно е дека потребата може да биде задоволена од поголеми економски оператори, бидејќи малите економски оператори не располагаат ниту со таква опрема или ресурси да одговорат на предметот на набавка, поради самата природа на истиот. Меѓутоа, Советот за јавни набавки внимава тие да не бидат фаворизирачки за одреден производител.

Или на пример, критериумите за утврдување на способност секогаш треба да бидат соодветни и пропорционални на предметот на набавка. Така на пример за изградба на одреден објект од прва категорија, потребна е лиценца А за изведба што е оправдано барање. Дали ваквото барање значи дека се дискриминираат тие со лиценца Б за изведба? Да, истите не може да земат учество во постапката за доделување на договор за јавна набавка, поради тоа што и не може да одговорат на предметот на набавка согласно релевантните законски одредби. Дискриминацијата би била само доколку критериумите за утврдување на способност се поставени на таков начин што еден или неколку економски оператори може да ги исполнат

барањата и тука е улогата на Советот за јавни набавки да ги либерализира така поставените барања.

Во врска со точка 1.1 Усогласеност на законот со ЕУ директивите и стратешките документи

Во однос на наводот на стр. 14

*„...Од друга страна со ЕУ директивите не е предвидено спроведување постапка за добивање согласност пред објавување оглас и формирање посебен орган надлежен за издавање на истата, кои се воведени со измените на законот во 2014 година...“*

И покрај тоа што предмет на ревизија е оценување на ефикасноста на политиките и инструментите во системот за јавни набавки и постапката за давање согласност за објавување оглас за јавна набавка, оценувана е и усогласеноста на Законот за јавните набавки со ЕУ директивите, стратешки документи и други закони, на што Советот за јавни набавки има свој став и во однос на овој навод.

Ви укажуваме дека во Директива 2014/24/ЕУ на Европскиот Парламент и на Советот од 26 февруари 2014 година за јавни набавки и за укинување на Директива 2004/18/ЕЗ, се предвидува постапка која ја спроведува договорниот орган како подготвителна активност пред започнување на постапката за јавна набавка, а се однесува на барање/прифаќање на совет од независни експерти или тела или учесници на пазарот во насока на планирање и спроведување на постапката за јавна набавка.

Сметаме дека не станува збор за отстапување од насоките во директивата, туку напротив станува збор за позитивен исчекор во насока на институционално инкорпорирање на Совет за јавни набавки во системот на јавни набавки, чија цел е овозможување на пристап до специјализирано техничко знаење од различни области, и воедно спроведување на ех-апте контрола на законитоста пред отпочнување на постапката за доделување на договор за јавна набавка.

Прилог

Директива 2014/24/ЕУ на Европскиот Парламент и на Советот

Во однос на Извештајот од Европската Комисија за напредокот на Република Македонија за 2016 година, значајно е да се напомене дека за разлика од Извештајот од 2014 година кога постои загриженост од потенцијалното негативно влијание од воспоставувањето на Советот и процесот на барање на согласност и истото е квалификувано како непотребен административен товар, во Извештајот за 2016 година може да се забележи промена на мислењето на Европската комисија, во насока на преиспитување на улогата, наместо отстранување на законската обврска за барање на согласност од Советот за јавни набавки. Исто така, нотирани се одредени позитивни резултати од работењето на Советот за јавни набавки во однос на тоа што се дава специјализирана стручност на договорните органи при изготвување на



тендерската документација и намален е бројот на постапки со преговарање, но процесот е посложен, поскап и одзема многу време.

Друга значајна забелешка која цениме дека треба да се додаде во ревизорскиот извештај е следната констатација:

*„...Недоволната соработка помеѓу Советот за јавни набавки, Бирото за јавни набавки, Државната Комисија за заштита на конкуренција и Државната комисија за спречување корупција ја поткопува борбата против корупција и правилна примена на принципите за јавни набавки...“*

Цениме дека ваквата констатација се должи на се позачестените испади на претставници на одредени институции во јавни настапи, преку искажани непрофесионални и неетички лични ставови за работењето на Советот како државен орган, на што Советот вербално реагираше и официјално предупредувал во повеќе наврати. Сметаме дека оваа констатација е сосема оправдана и релевантна и воедно претставува важна насока за надминување и унапредување на системот на јавни набавки и истата дека треба да биде земена предвид при анализата и препораките кои се дел од овој извештај.

#### **Во однос на наводот на стр. 16**

*„...во ниту еден стратешки документ не се опфатени цели и активности поврзани со Советот, иако истиот функционира како посебен државен орган и е неопходен сегмент во системот за јавни набавки повеќе од две години...“*

Иако, воведувањето на Советот за јавните набавки во системот за јавните набавки е регулирано со измените на Законот за јавните набавки во 2013 година во стратешките приоритети на Бирото за јавни набавки за натамошен развој на системот на јавните набавки во Република Македонија 2014-2018, Советот за јавните набавки не е спомнат ниту еднаш. Оправдана е забелешката дека Советот за јавни набавки треба да биде вклучен во стратешките приоритети.

#### **Во однос на наводот на стр. 18**

*„...Во Законот за јавните набавки предвидени се одредби кои опфаќаат изведување на градежни работи и надзор, вишоци и кусоци, како и непредвидени и дополнителни работи како основ за склучување анекси на договори за јавни набавки...“*

Согласно одредбите од Законот за јавните набавки, склучувањето на анекс на договор е регулирано согласно член 26-б во услови на намалување на средствата со Буџетот на Република Македонија и член 99 став (б) за јавна набавка на работи со кој се уредуваат кусоците и/или вишоците на работи.

Во случајот на непредвидени работи, како и дополнителни работи или услуги, а согласно член 99 став (1) точка 4) од Законот за јавните набавки, договорниот орган

може и треба да спроведе постапка со преговарање без објава на оглас. Доколку постапката успешно се спроведе, договорниот орган треба да склучи договор за јавна набавка, а не да склучи анекс на договор.

#### **Во врска со точка 1.4 Практична примена на Законот Во однос на наводот на стр. 20**

*„...примената на Законот бара ангажирање на дополнителни човечки ресурси, а голем дел од договорните органи, најмногу помалите, се соочуваат со недостиг на соодветен и стручен кадар што го зголемува ризикот од несоодветна примена на истиот, особено по воведувањето на постапката за барање согласност пред објавување на оглас“*

Цениме дека дека непотребно е наведен Советот за јавни набавки како причина која бара ангажирање на дополнителни човечки ресурси, односно соодветен стручен кадар, а притоа занемарувајќи ги и сите дополнителни обврски кои се наметнаа за договорните органи како задолжителни, со измените на Законот за јавни набавки.

Имено, сметаме дека ангажирање на дополнителен кадар кај договорните органи во однос на поднесување на барање за добивање на согласност не е потребно од причина што договорниот орган ја поднесува тендерската документација која претходно веќе ја подготвил за објава на ЕСЈН, обрасците се изготвени и јавно достапни на веб страната на Советот уште од самиот негов почеток, а договорниот орган единствено ги презема, ги пополнува и потпишани од одговорното лице во прилог со подготвената тендерска документација, на мошне едноставен начин ги доставува до Советот.

Напротив, ги истакнуваме следниве законски измени кои бараат дополнително ангажирање на оспособени човечки ресурси и тоа:

- воведување на обврската пред објава на огласот договорните органи да спроведат истражување на пазарот за да докажат дека има доволен број на производители во странство кои можат да ги исполнат барањата од техничките спецификации,
- со воведувањето на обврската за анализа на пазарот, потребно е целосно да се изработат техничките спецификации на соодветен странски јазик на кој договорниот орган и ќе се обрати, а согласно вашите констатации постојат негативни искуства кај договорните органи и во многу ретки случаи се добиваат повратни одговори,
- воведувањето на обврската да се известат сите производители/економски оператори кои биле вклучени во анализата дека ќе се објави огласот,
- намалувањето на праговите за меѓународна објава на TED, согласно член 54 точка (2) од Законот за јавните набавки каде се наведува: Ако проценетата вредност на договорот за јавна набавка без вклучен ДДВ е над 50.000 евра за стоки и услуги, односно над 200.000 евра за работи, огласот за доделување договор за јавна набавка

задолжително се објавува во Службено гласило на Европската унија. Понатаму, во точка (3) Законот предвидува „преводот на огласот од ставот (2) на овој член на англиски јазик со изјава го потврдува преведувач кој поседува меѓународно признат сертификат за познавање на англиски јазик со најмалку Ц1 ниво или еквивалентно.“ Од цитираното се заклучува дека со оваа одредба се обврзува договорниот орган дополнително да ангажира соодветно образувано лице, што како законска измена наметнува потреба од дополнителен ангажман и трошоци,

- согласно член 29-а став (1) од Законот за јавните набавки „Договорниот орган определува лице или организациски облик во чии рамки ќе се вршат и работи од областа на јавните набавки. (2) Лицето од ставот (1) на овој член е лице кое е вработено кај договорниот орган, кое е обучено за вршење на работите од областа на јавните набавки согласно со овој закон и кое има соодветна потврда за положен испит за лице за јавни набавки. Ако договорниот орган има определено организациски облик за вршење на работите за јавни набавки, сите лица од организацискиот облик треба да имаат потврда за положен испит за лице за јавни набавки.“. Цитираниот член ја наметнува обврската која предизвикува дополнителни трошоци за договорните органи или пак ангажирање на лица кои имаат валидна потврда за лице за јавни набавки за положен испит од посетена обука која не ги оправда очекувањата за квалитативно оспособување на лицата во смисла на правилно изготвување на техничките спецификации и критериумите за утврдување на способност.

**Во врска со точка 1.5 Ограничување на надлежности на институциите и субјекти во системот на јавни набавки.**

**Во однос на наводот на стр. 23**

*„Исто така, за одредени постапки Законот предвидува спроведување на технички дијалог со економските оператори во чии рамки се земаат предлозите и коментарите на деловната заедница во функција на изготвување квалитетна и соодветна техничка спецификација и неспроведување на истиот претставува битна повреда на Законот. И покрај тоа што во постапката за обезбедување на согласност при решавањето на предметите Советот ги разгледува документите од техничкиот дијалог постои ризик дел од елементите да се изменат и во објавениот оглас предлозите и коментарите од економските оператори да не се земаат во предвид. Ваквата состојба е потврдена и од договорните органи, кои укажуваат дека со воведувањето на обврската за барање согласност пред објавување на оглас овие законски решенија немаат реален ефект и не ја остваруваат целта за која се воведени. На овој начин се ограничува придонесот на стручната јавност во поглед на изготвување на квалитетни технички спецификации, што пак влијае врз обезбедувањето квалитетен предмет на набавка и квалитетни услуги од јавниот сектор...“.*

Во најголем дел од барањата во кои постапувал Советот за јавни набавки, а имало обврска за спроведување на технички дијалог, од доставените записници за спроведен технички дијалог, може да се забележи дека коментарите на економските оператори биле во насока на либерализирање на барањата во техничката спецификација, критериумите за утврдување на способност, рок на испорака, начин на плаќање и други елементи од тендерската документација, кои забелешки договорните органи и воопшто не ги прифаќаат. Иако, договорните органи имаат законска обврска согласно член 43 став (3) од Законот за јавните набавки да дадат образложение за неприфаќање на оние предлози и коментари кои не ги имплементирала во тендерската документација, тие тоа воопшто не го прават, туку само даваат краток коментар дека барањата се изготвени во согласност со потребата на договорниот орган. Ваквите состојби се потврдени од економските оператори, кој најчесто се жалат на тоа дека договорните органи не ги прифаќаат нивните забелешки, како и од страна на стручните лица, кои даваат забелешки дека договорниот орган неоправдано не ги прифатил забелешките на економските оператори, врз основа на што стручните лица даваат забелешка за соодветно редефинирање на барањата во тендерската документација. Ваквиот однос низ годините, довел економските оператори и да немаат интерес да дадат забелешки на техничкиот дијалог, што може да се увиди од големиот број на поднесени записници од технички дијалог во прилог на барањата во кои може да се забележи дека не биле дадени никакви забелешки на тендерската документација.

Може да се констатира дека намалениот интерес за учество во техничките дијалози од страна на економските оператори е резултат на индолентниот однос на договорниот орган во однос на забелешките и предлозите кои се даваат.

**Во врска со точка 2.1 Најниска цена како единствен критериум за избор на најдобрата понуда и 2.4 Анализа на пазарот**  
Во однос на наводите на стр. 24:

*„...имајќи ја предвид кадровската екипираност на договорните органи и недоволната стручност на лицата за изработка на технички спецификации за различни видови набавки, постои ризик од несоодветно дефинирање на квалитетот преку техничките спецификации...“.*

Во однос на ова, Советот за јавни набавки сака да потенцира дека од влегувањето во сила на Законот за јавните набавки во 2008 година, речиси и да нема измени во Законот за јавните набавки кои се однесуваат на начинот на изготвување на техничката спецификација или критериумите за утврдување на способност. Измените во насока на задолжително користење на најниска цена, за сметка на критериумот економски најповолна понуда, не може да бидат основа за намален квалитет, во случај кога не постоеле никакви измени во однос на начинот на

дефинирање на барањата во техничката спецификација или критериумите за утврдување на способност.

Имено, една од основните причини за измена на Законот за јавните набавки со која задолжително се вовеле користење на критериумот „најниска цена“, беше несоодветната примена на критериумот за економски најповолна понуда од страна на договорните органи. Многу често договорните органи поставуваа необјективни критериуми за квалитет, кои најчесто не гарантираат квалитет на предметот на набавка, а беа поврзани со рокот на испорака, место на оддалеченост на економскиот оператор од седиштето на договорниот орган, рок на плаќање и сл.

На ЕСЈН постојат илјадници огласи во кои се поставени такви несоодветни критериуми, кои во долг период придонесувале за необјективност на договорниот орган при оценка на тие критериуми, кои често биле од дискриминаторски карактер и не обезбедувале еднаков третман на економските оператори. Притоа, на самиот ЕСЈН не постоел механизам преку кој би можела да се утврди соодветноста на тие поставени критериуми и да се превенира поставувањето на такви критериуми. Исто така, програмата за едукација на Бирото, воопшто не придонела кон намалување на таквото субјективно, нетранспарентно постапување на договорните органи со поставување на вакви дискриминирачки критериуми кои на никој начин не придонесуваат за квалитет, како што е образложено погоре.

Од тука Советот за јавни набавки е на став дека критериумот за економски најповолна понуда, во никој случај не е поврзан со квалитетот на тоа што ќе го добијат договорните органи.

Во разговори со повеќе договорни органи Советот за јавни набавки доби информација дека договорните органи добиваат намален квалитетот преку постапките за доделување на договор за јавна набавка при што како основна причина го наведуваат задолжителното користење на критериумот „најниска цена“. Од страна на Советот за јавни набавки постојано им се укажува дека договорните органи повторно може да добијат квалитетни понуди, преку добар опис во техничката спецификација, при што од нивна страна се добиени интересни информации.

Тие информации може да се потврдат и со анализа на објавените огласи и тендерски документации на ЕСЈН. Имено, во насока на добивање на таканаречени **„квалитетни производи“**, договорните органи често користеле упатувања кон одредени брендови или производители кои тие ги сметале како квалитетни и тоа било основа за изработка на техничката спецификација преку која тие би се стекнале со квалитетна понуда. Така на пример, техничките спецификации биле изготвувани на таков начин што се барало на пример, сокови „...Кока кола или еквивалентно...“, „...Швепс или еквивалентно“, „...Вива или еквивалентно...“, средства за хигиена „...Доместос или еквивалентно...“, „...Арф или еквивалентно...“, „...Циф или еквивалентно...“, прашол за перење „...Мерикс или еквивалентно“, „...Ариел или еквивалентно...“, пенкала „...Шнајдер или еквивалентно...“, спојувалки, папки или регистратори „...Ноки или еквивалентно...“, фластери „...Вивапор или еквивалентно...“,

скалпери „В. Brown или еквивалентно...“ и сл. Постојат илјадници такви примери од минатото кога економските оператори дефинирале такви спецификации преку кои ги добивале „квалитетните производи“.

И пред постоењето на Советот за јавни набавки, постеле истите одредби од Законот за јавните набавки кои се однесуваат на начинот на изготвување на техничката спецификација, а се однесуваат на давање на прецизни и јасни информации на економските оператори, со функционални карактеристики или упатување кон стандарди, без неоправдано да се упатува кон одредено производство, освен во исклучителни случаи кога не може соодветно да се опише потребата преку технички параметри. Примерите посочени погоре, не може да се земат за никаков исклучок, иако истите биле користени од страна на речиси сите договорни органи, од најмали договорни органи како градинки, школи, болници, па преку единици на локална самоуправа, до агенции, фондови, државни органи, министерства и сл.

Ваквата пракса која постоела со години наназад, до воведувањето на Советот за јавни набавки, била чест начин на изготвување на техничката спецификација кој овозможувала добивање на квалитетни производи. Со воведувањето на Советот за јавни набавки, се оневозможува таквиот начин на изготвување на техничката спецификација, бидејќи истиот не е во согласност со одредбите од Законот за јавните набавки. Како последица на тоа, во јавноста се изнесуваат неоправдани забелешки од договорните органи дека истите не го добиваат тоа што претходно го добивале, односно дека сега добиваат стоки со намален квалитет, а како последица на ваквите насоки од Советот за јавни набавки за изготвување на техничката спецификација, кои што насоки се само во доследна и законита примена на одредбите од Законот за јавните набавки.

Врз основа на претходно наведеното може да се констатира дека договорните органи со добар опис може повторно да добијат квалитетни стоки и за истото им се укажува на договорните органи.

Меѓутоа, со оглед дека за договорните органи постоел полесен начин на изготвување на техничката спецификација за добивање на такви квалитетни стоки, одеднаш со воведувањето на Советот за јавни набавки претставува проблем да изготват детална техничка спецификација, па често само наведуваат основни параметри кои овозможуваат да се понудат секакви стоки, па и такви со низок квалитет. Како основен проблем со кој се соочуваат лицата кои ги изготвуваат техничките спецификации ја наведуваат нивната недоволна стручност за изработка на такви технички спецификации, а истото и вие го имате наведено во вашиот навод.

Од друга страна, на страна 1 од вашиот извештај имате наведено дека единствено користењето на ЕСЈН и реализација на Програмата за едукација на Бирото придонеле за поголема ефикасност во системот на јавните набавки.

Од тука се поставува прашање, ако програмата за едукација на Бирото придонела за поголема ефикасност, тогаш зошто после толку години лицата кај договорните органи немаат доволно стручност и знаење за изработка на

квалитетна техничка спецификација или односно тендерска документација, а притоа, повторно ќе потенцираме немало никакви измени или новини во тие одредби.

Од наведеното може да се констатира дека едукацијата која се спроведувала за договорните органи не ги постигнала очекуваните резултати за обука на договорните органи во однос на одредбите од Законот за јавните набавки кои се однесуваат на изработката на техничката спецификација и тендерската документација.

Во програмата за едукација на Бирото, најголем дел од обуката се посветува на одредбите од Законот за јавните набавки во однос на видот на договори, видот на постапки, ЕУ регулативите, електронските аукции, електронските постапки, правната заштита, а многу мал дел се посветува на оспособување на договорните органи за правилна примена на одредбите од Законот за јавните набавки кои се однесуваат на начинот на изготвување на техничката спецификација или критериумите за утврдување на способност.

Советот за јавни набавки во текот на своето функционирање, како активен учесник во системот на јавните набавки постојано детектира одредени недостатоци во системот и континуирано предлага одредени измени со конкретни предлози, а со цел да се подобри системот за јавните набавки во целост. Така, како еден од предлозите во последните измени испратени од Советот за јавни набавки до надлежните институции претставува барањето да се даде законска можност на Советот за јавни набавки да држи обуки на договорните органи во делот на постапката пред Советот за јавни набавки, во кој што обуки договорните органи би се стекнале со знаења за изработка на техничката спецификација или критериумите за утврдување на способност.

**Во однос на наводите на стр.25 и на стр.12 алинеја 6**

*„Советот ги сведува на минимум елементите за квалитет во тендерската документација. ... Во прилог на ова е и податокот за намалувањето на процентуалното учество на барањата по овој основ во вкупните барања на Советот...“*

**и во врска со наводот на стр.33**

*„ ... договорните органи ... најчесто не дефинираат други критериуми за утврдување способност ...“*

Цениме дека констатациите се паушални и погрешни.

Имено,

- „елементите за квалитет во тендерската документација“ е непрецизна квалификација и манифестира несоодветна содржинска изразност во текстот на Извештајот.

Доколку се мисли на квалитет на стоките/услугите/работите кои се предмет на договорот за јавна набавка, треба да се има предвид дека минималните барања од

технички аспект кои стоките, услугите или работите треба да ги задоволат се дефинираат преку опис на технички услови, прописи, препораки и стандарди во техничките спецификации.

Доколку пак се мисли на критериумите за утврдување на способност, треба да се има предвид дека Советот, во рамки на своите законски надлежности, не „ги сведува на минимум елементите за квалитет во тендерската документација“. Имено, Советот не дава согласност за тендерски документации каде се поставени критериуми кои не се директно поврзани со предметот на набавка, кои се непропорционални или се во спротивност со законот за јавни набавки, со што директно влијае на зголемување на конкуренцијата во постапката за јавна набавка. Во прилог на ова е содржана констатацијата на Државниот завод за ревизија, во истиот параграф од извештајот, за праксата на договорните органи да користат дискриминаторни критериуми која не конвергира со претходната констатација, од причина што ако критериумите биле дискриминаторни Советот со своите постапки влијаел на нивно либерализирање, користејќи ги исклучиво релевантните законски одредби. Доколку се земаат предвид и истражувањата во оваа област кои се направени од страна на Центарот за граѓански комуникации, кој подолг период ги мониторира јавните набавки во Република Македонија. Во Извештај бр. 9, наведен е податок дека во периодот 01.10.2015 – 31.03.2016 година во мониторираниот примерок на локално ниво на 100% пораснал бројот на постапки каде договорните органи поставиле услови за учество на фирмите, односно критериуми за докажување на способноста, а спровеле успешно истражување на пазарот, со што ја искористиле законската можност за објавување на оглас без барање на согласност од Советот. Овој процент за претходното шестмесечје, односно 01.04.2015-30.09.2015 година изнесувал 71%, и е показател за зголемување на успешноста во спроведувањето на истражувањето на пазарот од страна на договорните органи.

Имајќи го предвид горенаведеното, цениме дека констатација во Извештајот е паушална и погрешна, односно „намалувањето на процентуалното учество на барањата по овој основ во вкупните барања на Советот“ се должи на правилна законска примена на овој критериум, напуштање на праксата за поставување на дискриминаторни критериуми, успешно спроведување на истражувањето на пазарот, а не на непоставување на речиси никакви критериуми од страна на договорните органи, а во врска со обврската за барање согласност од Советот за јавни набавки.

За неправилно изведениот заклучок во однос на способноста на страна 33, каде е наведено дека е констатиран тренд на намалување на барањата за критериумите за утврдување на способност, но истото не се должи на успешното спроведување на анализа на пазарот, туку на тоа договорните органи да не бараат согласност од Советот за јавни набавки, со што се доведува во прашање квалитетот на она што го набавуваат, ја даваме следната забелешка



По однос на ваквата констатација во нацрт извештајот, Советот за јавни набавки смета дека не се земено предвид релевантни суштински показатели, како на пример:

1. Советот за јавни набавки е на став дека процентот на намалување на бројот на барања за добивање на согласност за користење на критериумите за утврдување на способност согласно член 36-а став (2) и член 36-б став (2) од Законот за јавните набавки се должи на тоа што договорните органи, уште од самите почетоци на примената на Законот за јавните набавки, во услови кога не постоеше систематизиран начин на вршење на анализата на пазарот и истите немаа соодветно искуство во спроведување на оваа законска обврска, не успеваа да направат соодветно истражување на пазарот, со цел да се обезбеди доволниот број на економски оператори за да не се бара согласност од Советот за јавни набавки. За разлика од тогаш, веќе во 2015 година истите започнуваат да пристапуваат посериозно, со поголемо искуство и стручност при исполнувањето на оваа обврска што резултираше со поголема успешност при спроведувањето на анализата на пазарот.

2. Намалувањето на бројот на барања се должи и на тоа што после првата година од работењето на Советот за јавни набавки договорните органи стекнаа одредена пракса во однос на начинот на дефинирање на критериумите за утврдување на способност, односно се надминати основните проблеми, неправилности или грешки кои ги правела договорните органи при дефинирање на критериумите за утврдување на способност со поставување на несоодветни или непропорционални критериуми кои рутински се користеле и повторувале во изминатиот период. Воедно, се намали и бројот на барања за предмети за кои во претходната година договорните органи имаа добиено согласност, со оглед дека стануваше збор за потреби кои се повторуваат и за кои, не се повторуваа повеќе претходно настанатите грешки, што допринесе за дополнително намалување на барања по овој правен основ.

3. Исто така, Советот за јавни набавки во 2014 година имаше лошо искуство со договорни органи, кои поради непознавање или несоодветно толкување на одредбите од Законот за јавните набавки и покрај тоа што обезбедиле доволен број на економски оператори, се обраќаа со барањето за добивање на согласност до Советот за јавни набавки, бидејќи за истото било инсистирано од страна на одговорните лица на тие договорни органи, а како последица на стравот произлезен од кривичните одредби од Законот за јавните набавки кои се однесуваат на обврската за барање на согласност. Ваквата пракса не беше во тој степен изразена во 2015 година, а како резултат на укажувањата на Советот преку решенијата за настанување неоправдани трошоци, што придонесе за дополнително намалување на барањата.4. Друга причина за намалување на бројот на барања по овој основ е тоа што со измените на Законот за јавните набавки се предвиде можност барањето за добивање на согласност да се повтори најмногу уште еднаш кај постапката со барање за прибирање на понуди, односно најмногу двапати кај другите постапки, што значително влијаеше на

намалување на бројот на поднесени барања за разлика од 2014 година кога едно барање можеше да биде поднесено четири или повеќе пати.

5. Советот за јавни набавки во 2015 година изготви **Правилник за формата и содржината на стандардните тендерски документации и стандардните технички спецификации и начинот на нивно користење од страна на договорните органи** за критериуми за утврдување на способност за набавка на моторни бензини, дизел гориво и течен нафтен гас, како и за набавка на екстра лесно масло за домаќинство, кои доколку ги користат, договорните органи немаат обврска да бараат согласност од Советот за јавни набавки. Со оглед дека станува збор за предмети на набавка кои ги користат речиси сите договорни органи, а нивниот број е над 1400, оваа можност беше искористена од страна на голем број на договорните органи, односно не е барана согласност од Советот за јавни набавки по однос на критериумите за утврдување на способност со оглед на фактот за мошне малиот број на пристигнати барања за овие предмети на набавка, за разлика од 2014 година. Може да се констатира дека ваквата можност како поволност значајно влијаеше на намалувањето на бројот на барања за добивање на согласност по тој правен основ. Во врска со истото истакнуваме дека во усвоените стандардни тендерски документации освен лична состојба и способноста за вршење на професионална дејност се предвидени и критериуми кои се однесуваат на економската и финансиската состојба и техничката или професионалната способност, односно покрај задолжителните се предвидоа и дополнителни опционални критериуми кои добија третман на задолжителни доколку се сака да се искористи поволноста како можноста за неподнесување барање за добивање согласност. Оттука констатацијата во Извештајот не кореспондира со забелешката дека користењето само на личната состојба и способноста за вршење на професионална дејност влијае на намалување на бројот на барањата по овој правен основ и намалување на квалитетот на она што го набавуваат, туку напротив се поставени минимални критериуми кои гарантираат избор на способен економски оператор кој би го реализирал предметот на набавка.

Во врска со истото, Советот за јавни набавки не се согласува со ставот дека дефинирањето или недефинирањето на критериумите за утврдување на способност има било какво влијание на квалитетот на она што се набавува. Тоа што договорниот орган ќе набави и со кој квалитет истото ќе биде набавено зависи единствено од тоа што ќе дефинира и постави во барањето од техничката спецификација (договорните органи ако сакаат да добијат одреден квалитет на тоа што ќе набават, може да се повикаат на одредени стандарди или да дефинираат различни функционални барања во техничката спецификација и сл.), додека сигурноста при испораката на истото се гарантира преку поставување на критериуми за утврдување на способноста кои е потребно да ги исполнат економските оператори за да се квалификуваат како способни за извршување на предметот на набавка, па од тука Советот за јавни набавки не се согласува со општата забелешка дека критериумите за утврдување на способност влијаат на квалитетот на набавките

Советот за јавни набавки се согласува со констатацијата од нацрт извештајот дека постои слаб интерес на економските оператори за учество во анализа на пазарот, но само од причина што договорните органи често дефинираат непропорционални и несоодветни критериуми за утврдување на способност, кои се фаворизирачки за одредени економски оператори, а не и за останатите кои биле опфатени во анализата на пазарот и немале интерес да одговорат на поставениот прашалник, што резултира со недоволен број на економски оператори согласно одредбите од Законот за јавните набавки и обврска за поднесување на барање за добивање на согласност до Советот за јавни набавки.

Една од основните причини на воведувањето на Советот за јавни набавки е да овозможи враќање на довербата кај економските оператори која била нарушена во изминатите години, а преку обезбедување еднаков и рамноправен третман на економските оператори во конкретните постапки, преку поставување на соодветни и пропорционални критериуми за утврдување на способност, директно поврзани со предметот на набавка.

Исто така, истакнуваме дека Советот за јавни набавки изготви стандардни критериуми за утврдување на способност за лекови и медицински средства во 2016 година за кои се поднесени голем број на барања за добивање на согласност во изминатиот период, што дополнително ќе влијае на намалување на бројот на барања по овој правен основ.

Со новите предложени законски измени за давање на условна согласност од прв или вторпат, дополнително ќе се придонесе за намалување на бројот на барања за добивање на согласност, но тоа не значи дека истото задолжително ќе има влијание на намалување на квалитетот што се набавува, туку би резултирало со забрзување на постапката за јавна набавка, намалување на трошоците на договорниот орган за дадените стручни мислења, во насока на воспоставување на фер услови за конкуренција во постапката за јавна набавка.

Во врска со точка 2.5 Барање согласност за објавување оглас како инструмент во системот за јавни набавки

Во врска со наводот на стр. 34/35:

*„...иако во поголем дел од спроведените постапки договорните органи барале претходна согласност за објавување оглас, просечниот број на понуди поднесени по постапка како индикатор за степенот на конкуренција, не покажува значително зголемување...“.*

Како и наводот на стр.37

*„...поради наведеното може да се констатира дека и покрај заложбите за доуредување на системот, постапката за барање согласност пред објавување оглас не ги дала очекуваните резултати во поглед на зголемување на конкуренцијата и*

обезбедување транспарентност, недискриминација и ефикасноста во системот на јавни набавки...“.

Кога се земаат предвид податоците од годишните извештаи на Бирото за јавни набавки во изминатите години, односно од воведувањето на Законот за јавните набавки во 2008 година, просечниот број на понуди е во опаѓање, за да се достигне најниската точка во 2013 година кога имало 2,6 просечен број на понуди. Од 2014 година се забележува обратна тенденција, односно настанува пресврт **и просечниот број на понуди бележи пораст**, од 2,6 во 2013, на 2,79 во 2014 година и 2,91 во 2015 година, што претставува ниво од самите почетоци на примената на Законот за јавните набавки кога постоела најголема конкуренција во постапките за доделување на договор за јавна набавка. Исто така во Извештајот број 9 на Центарот за граѓански комуникации се дадени податоци од кои може да се утврди дека просечниот број на понуди е во континуиран пораст од 2014 година.

Кога ќе се земат во предвид и бројот на склучени договори и вредноста по која истите се склучени, како што е погоре детално образложено, тогаш во никој случај не може да се рече дека постапката за барање на согласност не ги дала очекуваните резултати. Притоа, сакаме да посочиме и на тоа дека не може да се очекува од Советот за јавни набавки, за само една целосна година од неговото функционирање во 2015 година да се очекуваат нереални резултати, како на пример просечен број на понуди да изнесува 5 или 10, особено ако се има во предвид дека уназадувањето на системот за јавни набавки искажано низ повеќе показатели траело во континуитет.

**Во однос на наводот на стр. 34:**

*...согласно податоците од годишните извештаи на Бирото, може да се констатира зголемување на бројот на поништени постапки за јавна набавка поради недостиг на конкуренција, како и на бројот на спроведени постапки за јавна набавка со само една поднесена понуда...“.*

Табела бр.2 – Број на поништени постапки

Опис	2013	2014	2015
Број на огласи	18654	15738	18569
Број на поништени постапки	3588	2752	2489
Број на поништени постапки поради неподнесена ниту една понуда/ниту една прифатлива или несоодветна понуда	1983	1481	1311

Видно од приложените податоци, кои се земени од Извештаите на Бирото за јавни набавки, бројот на поништени постапки не е зголемен како што е вашата констатација, туку постои намалување на бројот на поништени постапки во целост, и тоа од 3588 во 2013 година, на 2489 во 2015 година. Исто така постои намалување на бројот на поништени постапки поради неподнесена ниту една понуда/ниту една прифатлива или несоодветна понуда, од 1983 во 2013 година, на 1311 во 2015 година. Притоа, битен показател претставува и тоа што во 2015 година се спроведени поголем број на огласи, а бројот на поништени постапки по двата показатели е намален.

Исто така, согласно податоците од Извештајот на Бирото, во 2015 има најниско ниво на поништени постапки од 13,46% од објавените постапки за доделување на договор, што претставува помал процент на поништувања од 2014 година (процентот на поништување беше 17%) и од 2013 година (процентот на поништување бил 19,23%), односно има тенденција на намалување на бројот на поништени постапки

Советот за јавни набавки смета дека вистинска слика за одредена состојба може да се добие само преку споредба на повеќе параметри, како што е во конкретниот случај.

Во однос на наводот на стр.34/35 и на стр.12 алинеја 8)

*„Иако во поголем дел од спроведените постапки договорните органи барале претходна согласност за објавување на оглас, просечниот број на понуди поднесени по постапка како индикатор за степенот на конкуренција, не покажува значително зголемување ... Согласно податоците од годишните извештаи на Бирото, констатирано е зголемување на бројот на поништени постапки за јавна набавка поради недостиг на конкуренција како и на бројот на спроведени постапки за јавна набавка со само една поднесена понуда.“*

Показателите кои се применети во овој дел се несоодветни и довеле до изведување на погрешна констатација. Имено, сосема е погрешно показателот „поништени постапки поради неподнесена ниту една/ниту една прифатлива или ниту една соодветна понуда во вкупно поништени“ да се стави во корелација со Советот и конкурентноста, имајќи предвид дека поништувањата по овој основ значи и поништување кога се поднесени несоодветни или неприфатливи понуди, односно поништувања кога се поднесени понуди кои ја надминуваат проценетата вредност на набавката, како и поништувања кога се поднесени понуди кои во целост не ги исполнуваат барањата од тендерската документација или техничките спецификации и не ги исполнуваат целосно критериумите, условите и барањата за утврдување на способност на понудувачите, односно поништувања и во услови кога има првично поднесени една или повеќе понуди. Истата забелешка се однесува и за „спроведени постапки со само една поднесена понуда“, имајќи предвид дека истото може да

подразбира само една прифатлива и соодветна понуда, а при тоа не се земаат предвид ниту поднесените понуди кои ја надминуваат проценетата вредност на набавката, како и поднесени понуди кои во потполност не ги исполнуваат сите барања од тендерската документација и технички спецификации и не ги исполнуваат целосно критериумите, условите и барањата за утврдување на способност на понудувачите.

Имајќи го предвид горенаведеното, сметаме дека констатацијата во овој дел е неточна во целост, од причина што показателот просечен број на понуди поднесени по постапка кој покажува зголемување, се негира со податоци/показатели кои не се опсервирани од сите битни аспекти, односно не е земено предвид целокупното нивно значење. Имајќи предвид дека се укажува на поништувањето, неминовно е да се има во вид фактот дека во годините 2014 и 2015 забележителен е тренд на намалување на поништени постапки од 23% на 19,9%. (Извор, Извештај бр. 26 од ЦГК ). Ако се земат податоците за вкупно поништени постапки од број на објавени огласи од официјалните извештаи на Бирото, тогаш може да се забележи следниот тренд, од 19,23% во 2013, 17,00% во 2014 година и 13,48% во 2015 година, што претставува историско најниско ниво на поништување во однос на број на објавени огласи од 2008 до 2015 година.

Во оваа насока цениме дека показателот „просечен број на понуди поднесени по постапка“ е единствен релевантен показател за зголемување на конкурентноста; показателите „поништени постапки поради неподнесена ниту една/ниту една прифатлива или ниту една соодветна понуда во вкупно поништени“ и „спроведени постапки со само една поднесена понуда“ заслужуваат посебно внимание и анализа (можеби во знаењето на договорните органи во однос на проценките на вредноста на набавките и спроведување на евалуацијата), но несоодветно е нивното доведување во корелација со конкуренцијата, имајќи предвид дека истите се можни и при постоење на повеќе поднесени понуди, односно постоење на зголемени услови за конкуренција.

Наведениот заклучок во Извештајот сметаме дека е заснован на статистички податоци земени од годишните извештаи на Бирото за јавни набавки, без притоа да се земат во предвид релевантни фактори кои влијаат на заинтересираноста на економските оператори за учество во набавките кај договорните органи. Причините пред се може да се однесуваат на лошата финансиска кондиција на договорните органи и релативно малиот пазар, што како основни причини веќе ги имате констатирано, а на кои би се надоврзале со одредени манипулативни елементи како што се: начинот и рокот на плаќање кој го определува договорниот орган, начинот и рокот на испорака, неоправданото барање гаранција на понудата како голем финансиски товар за економските оператори и сл. Во оваа насока укажуваме дека се можни и многу други манипулативни дејствија на договорните органи кои имаат негативно влијание на конкуренцијата во постапката за јавна набавка, а на кои Советот нема никакво влијание во рамките на своите надлежности.

Во однос на наводот на стр. 35

*„Иако учеството на договорите склучени преку постапката со преговарање без објавување оглас е незначително...треба да се истакне дека ова намалување се должи и на измените на законот ...односно е воведен концептот конечна цена ...“*

Укажуваме на следново:

Во врска со Измената на Законот за јавните набавки, во однос на бришењето на одредбата со која е укината можноста за преговарање без објавување на оглас, во случаи кога не може да се закаже електронска аукција, сметаме дека не може да се утврди дали има значително влијание на намалување на бројот на постапките од овој вид со оглед на фактот што во нацрт извештајот не постојат податоци за тоа во колку случаи за кои е добиена само една понуда е искористена оваа законска можност која не била задолжителна, за разлика од задолжителната примена на концептот конечна цена.

Исто така имајќи предвид дека станува збор за само еден од основите за користење на постапката со преговарање без објава на оглас, нејасно е како е утврдено дека токму таа незначителна законска измена има значително влијание на намалување на бројот на постапките од ваков вид, без да се имаат предвид сите битни статистички показатели.

Започнувањето со функционирање на Советот за јавни набавки придонесува кон транспарентност и обезбедување на еднаков третман на економските оператори во системот на јавните набавки со тоа што е значително намалено користењето на постапката со преговарање без објавување на оглас по однос на правните основи за кои се добива согласност, а согласно податоците дадени во доле наведената Табела.

Табела бр.3- Обем на користење на постапка со преговарање без објавување на оглас согласно правните основи за кои Советот за јавни набавки дава согласност

Оправданост за изборот на постапката	Година	Број на склучени договори	Вредност на склучените договори
кога во отворена постапка,ограничена постапка,постапка со преговарање сообјавување на оглас и постапка со барање за прибирање понуди, договорниот орган не може да закаже електронска аукција од причина што не постои доволно конкуренција <sup>1</sup>	2013	340	2,911,682,503 ден.
	2014	52	856,230,540 ден.
	2015	1	4.264.550 ден.

<sup>1</sup> Согласно Законот за изменување и дополнување на Законот за јавните набавки објавен во Службен весник на Република Македонија бр. 148 од 29.10.2013 година, алинејата 4 од член 99 став (1) точка 1 се брише, односно доделувањето на договорите со користење на оваа одредба веќе не е дозволено/не се користи од започнување на функционирање на Советот за јавни набавки и не е предмет на претходна согласност

кога не е поднесена ниту една понуда во отворена постапка или не е поднесена ниту една пријава за учество во првата фаза на ограничена постапка под услов да не се сменети првичните услови на договорот	2013	175	146,119,280 ден.
	2014	96	146,600,698 ден.
	2015	27	11.527.157 ден.
таквите дополнителни работи или услуги не можат да бидат технички или економски одделени од основниот договор без поголеми проблеми за договорниот орган	2013	151	943,145,852 ден.
	2014	73	357,839,055 ден.
	2015	30	382.366.748 ден.
таквите работи или услуги, иако можат да се одделат од извршувањето на основниот договор, се неопходни за неговото завршување	2013	33	52,078,140 ден.
	2014	13	105,032,982 ден.
	2015	8	21.797.847 ден.
кога од причини од крајна итност предизвикани од настани кои договорниот орган не можел да ги предвиди и да му се припишат како пропуст	2013	330	880,369,233 ден.
	2014	263	932,404,660 ден.
	2015	577	608.422.723 ден.

Бројот на договори доделен во постапка со преговарање од причини од крајна итност во 2014 година е намален за 20 % во однос на 2013 година, но во 2015 во однос на 2014 година е зголемен за 119%, како резултат на настани кои договорниот орган не можел да ги предвиди и да му се припишат како пропуст.

Од податоците наведени во Извештајот на Бирото за јавни набавки за тие постапки, може да се забележи дека, иако бројот на склучени договори се зголемил за 119%, вредноста на склучени договори во 2014 од над 932.000.000,00 денари, се намалила на околу 608.000.000,00 денари, што претставува значително намалување за 324.000.000 денари или околу 35% што претставува суштински квалитативен показател.

Исто така, сакаме да укажеме и на другите постапки со преговарање без објава на оглас за кои постои обврска за претходна согласност од Советот за јавни набавки, а кои воопшто не се земени во анализата.

Бројот на договори доделен во постапка со преговарање без објава на оглас за потреба од дополнителни работи или услуги во 2014 година е намален за 54% во



однос на 2013 година, а во 2015 е намален за 55% во однос на 2014 година, односно забележително е намалување за 79% во однос на 2013 година.

Доколку се земе вредноста на склучените договори кај овој вид на постапка, тогаш може да се заклучи дека вредноста на склучените договори се намалила од околу 463.000.000 денари за 2014 година на 404.000.000 денари за 2015 година, што претставува намалување од околу 60.000.000 денари.

Бројот на договори доделен во постапка со преговарање кога не е поднесена ниту една понуда во отворена постапка или не е поднесена ниту една пријава за учество во првата фаза на ограничена постапка под услов да не се сменети првичните услови на договорот во 2014 година е намален за 45% однос на 2013 година, а во 2015 е намален за 71 % во однос на 2014 година односно е намален за 84% во однос на 2013 година.

Доколку се земе вредноста на склучените договори кај овој вид на постапка, тогаш може да се заклучи дека вредноста на склучените договори се намалила од 146.600.000 денари од 2014 на само 11.500.000 денари во 2015 година, што претставува значително намалување на вредноста на склучените договори за над 90%.

Друг параметар преку кој може да се согледа позитивното влијание на Советот за јавни набавки во однос на постапката со преговарање без оглас, покрај бројот и вредноста на склучени договори е и просечниот број на понуди во оваа постапка. Ако се имаат во предвид податоците од извештаите на Бирото за јавни набавки, може да се забележи дека просечниот број на понуди бил: 2011 – 1 понуда, 2012 – 1 понуда, 2013 – Н/П, 2014 година - 1,82 понуди, 2015 година – 1,92 понуди.

Може да се констатира, дека за разлика од минатите години кога договорните органи преговарале само со еден економски оператор, што е единствена можност кај одредени постапки (на пример, во постапката од технички или уметнички причини или кај набавките за набавка на дополнителни, стоки, услуги, работи), тие ја спроведувале постапката со преговарање без објава на оглас со еден економски оператор и кога спроведувале постапка со преговарање без објава на оглас од причини од крајна итност или две неуспешно спроведени постапки. Советот за јавни набавки при постапувањето по барањата за добивање на согласност кај постапките со преговарање ги детектира ваквите слабости и дава забелешка за доследна примена на принципите за јавни набавки и во тие постапки, што може да се гледа во зголемениот просечен број на понуди кај овие постапки. Таквото постапување имало влијание при зголемени број на такви договори, да се постигне значителна заштеда во однос на вредноста на склучените договори и поголема ефикасност на системот во јавните набавки во целина, и тоа речиси кај сите видови на постапки со преговарање без објава на оглас кои подлежат на барање за добивање на согласност, видно од приложената табела бр.3.

Советот за јавни набавки смета дека токму воведувањето на законската одредба за поднесување на барања за добивање согласност по овој правен основ ги

обесхрабрува договорните органи во примената за овој вид на постапка од причина што во голем број на случаи не постои оправданост за истото, со што превентивно се влијае на намалување на бројот на овој вид на постапки.

**Во однос на наводот на стр.36**

*„ бројот на жалби ... не е намален во однос на 2013 година...“*

Сметаме дека и оваа констатација е несоодветно изведена и неточна.

Имајќи предвид дека од 2014 година Државната комисија за жалби по јавните набавки постапува и по Жалби поднесени од договорни органи против решенијата на Советот, истиот обем на поднесени жалби во периодот пред и по 2014 година, укажува на значително намалување на бројот на жалби поднесени од страна на економски оператори во периодот по 2014 година. Имено, во 2014 биле поднесени 110 жалби на решенија од Советот за јавни набавки до Државната комисија за жалби по јавните набавки, а во 2015 година 91 жалба. Доколку се изземат овие жалби, тогаш бројот на поднесени жалби од страна на економските оператори би бил значително помал или на најмало ниво во споредба со минатите години. Исто така, при анализата треба да се земе во предвид и бројот на огласи, бидејќи во 2015 година има значително зголемен број на огласи, а помалку жалби, така што овој параметар вака поставен е несоодветен.

При давањето на одредени констатации треба да се земат во предвид сите показатели кои се однесуваат на одредена констатација. Воедно и показателот што се користи во овој дел, а во врска со функционирањето на Советот е несоодветен, имајќи предвид дека Државната комисија за жалби по јавните набавки покрај тоа што одлучува за законитоста на дејствијата и пропуштањата за преземање на дејствија и одлуките донесени од страна на Советот како мошне мал дел од вкупните надлежности, одлучува за многу поширок опсег на дејствија и одлуки на сите договорни органи во однос на нивните подготвителни дејствија, дејствија поврзани со спроведување на постапка, евалуација, донесување на одлуки или реализација на договори.

На барање на Советот, почнувајќи од 01.01.2016 година Државната комисија за жалби по јавните набавки започна со евиденција за поднесени жалби од економските оператори на тендерската документација, кој е единствен показател за законитоста при изготвувањето на тендерските документации во корелација со ефикасноста и придонесот на Советот за јавни набавки во системот на јавните набавки. Според доставените податоци, учеството на поднесени жалби по основ на тендерска документација во вкупно поднесените жалби во првото полугодие од 2016 е помалку од 1%. Друг показател што исто така треба да се има предвид е бројот на поднесени жалби против решенијата на Советот за јавни набавки кој е помал од 2%.

Согласно горенаведеното, користените показатели во ревизорскиот извештај во однос на постапката за добивање на согласност е несоодветно користен поради што произлегува дека заклучок е неточен.

### Во врска со точка 3.1 Капацитети на Советот

#### Во однос на наводот на стр.38

*„...можност за субјективизам во работењето...“*

Укажуваме дека доколку се земе во вид практичното функционирање на софтверот на Советот, како и одредбите од Законот за јавните набавки содржани во член 14-е став (1) и член 14-и став (1) сосема е јасно дека не може да постои субјективизам од причина што поднесеното барање за добивање согласност се распределува кај членовите и претседателот на Советот по случаен електронски избор, односно Советот може да покани стручни лица од Регистарот на стручни лица од соодветната област по случаен електронски избор да дадат свое мислење.

#### Во однос на наводот на стр.39

*„...до мај 2016 година и покрај започнатите активности на Советот за спроведување постапка за јавна набавка за доделување на договор за одржување, до денот на ревизијата истата не е завршена...“*

Констатацијата во ревизорскиот извештај е точна, но впечатокот е погрешен без согледување на приложените докази за утврдување на фактичката состојба.

Советот за јавни набавки е самостоен државен орган од 01.01.2016 година, а дотогаш функционираше во состав на Бирото за јавни набавки. Бирото за јавни набавки склучи договор за набавка на услуги за одржување на системот за распределба на предметите на Советот за јавни набавки со НЕКСТСЕНС на 30.04.2015 г., а истиот е со рок на важност од 1 (една) година. Истакнуваме дека и покрај тоа што Бирото за јавни набавки имаше договор за одржување на системот на Советот, беа направени само надградбите на системот кои ги наложија законските измени, а при тоа не беа земени предвид ниту спроведени надградбите неопходни за унапредување на ефикасноста при одлучувањето на Советот во однос на формирање на базата на донесените одлуки за исти технички спецификации во смисла на конзистентност на донесените решенија за исти или слични потреби, постапки, правни основи, предмети на набавка и договорни органи, како и за електронско поднесување на барањата за добивање согласности сл.

Поради евентуално постоење конфликт на интерес, а поради потребата за добивање согласност како и секој договорен орган при спроведување постапките на јавните набавки за сопствените потреби, навремено се превземени мерки и на 10.12.2015 г. Советот се обрати до Државна комисија за спречување на корупција со барање мислење дали Советот може да ги води јавните набавки за свои потреби.

До Владата на Република Македонија, Советот поднесе Информација за вклучување на Советот за јавни набавки во списокот на корисници кои ги опслужува Службата за општи и заеднички работи на Владата на Република Македонија, а од приложениот доказ може да се утврди дека во точка 3 се задолжува СОЗР на Влада на

Република Македонија да ги извршува јавните набавки за потребите на Советот за јавни набавки, во согласност со Планот за јавни набавки што го има донесено Советот. Од страна на СОЗР на Влада на Република Македонија до Советот беше доставено мислење бр.03-1652/5 од 18.02.2016 година со кое не известува дека согласно предложениот заклучок број три, не е во можност позитивно да одговори на нашето барање. Од извадокот од Нацрт – записникот од еднаесеттата седница на Владата на РМ одржана на 01.03.2016 година може да се утврди дека од трите побарана точки, третата не е разгледана, а подоцна односно на 08.03.2016 година Владата заклучи Генералниот секретаријат на Влада на Република Македонија да ги извршува јавните набавки за потребите на Советот за јавни набавки, во согласност со Планот за јавни набавки што го има донесено Советот.

Од причина што во тендерската документација за конкретната јавна набавка се определени критериуми за утврдување на способност кои економските оператори е потребно да ги исполнат, а согласно член 36 став (2) од Законот за јавните набавки е определено дека е потребна претходна согласност од Советот за јавни набавки по правен основ - Користење на критериуми за утврдување на способност (член 36-а став 2), Советот за јавни набавки на 15 јули 2016 г. до Генералниот секретаријат на Влада на РМ побара започнување на постапката за јавна набавка, меѓутоа истата не беше започната.

Советот на 21.07.2016 година донесе одлука за јавна набавка бр.03-10969/1 и започна самостојно да ја спроведува јавната набавка бидејќи направи анализа на пазарот и доби повеќе од пет позитивни одговори од економски оператори дека ги исполнуваат критериумите определени во тендерската документација. Тендерската документација беше идентична како и претходната од Бирото за јавни набавки сметајќи дека се работи за ист систем, не беше ништо изменето, но постапката беше поништена со решение од ДКЖН бр.03-10969/15 од 02.09.2016г.

По поништувањето на постапката, Советот постапи по насоките на решението односно ја корегираше тендерската документација и започна анализа на пазарот со цел да ја повтори постапката, меѓутоа овојпат немаше доволно позитивни одговори и беше потребна согласност од Советот за јавни набавки. На 03.10.2016 година Советот за јавни набавки побара од Одделението/Секторот за јавни набавки на Генерален секретаријат на Влада на Република Македонија да започне постапка за одржување и надградба на системот на Советот за јавни набавки со услуги за cloud. Барањето за добивање на согласност беше поднесено на 22.11.2016 година и за истото Советот не даде согласност.

Следното барање за добивање на согласност од страна на Генералниот секретаријат на Влада на Република Македонија барањето за добивање на согласност беше доставено до Советот на 19.12.2016 година, а Советот на 20.12.2016 година даде согласност, меѓутоа Генералниот секретаријат не објави оглас преку ЕСЈН за набавка на одржување и надградба на системот на Советот за јавни набавки со услуги за cloud.

На наше интервенирање да се објави огласот, усно бевме информирани дека Генералниот секретаријат нема повеќе да ги спроведува постапките за јавни набавки за потребите на Советот за што чекаме и писмено известување.

Анализирајќи ги одредбите од Законот за јавни набавки, истите укажуваат на фактот дека истиот нормативно не го уредува прашањето за постапувањето на Советот за јавни набавки во случај кога се спроведуваат јавните набавки за потребите на Советот и кога за тоа, има обврска согласно Законот за јавните набавки за задолжително претходно барање согласност од Советот. Со цел премостување на оваа празнина, на сопствена иницијатива Советот за јавни набавки изготви Процедура за уредување на начинот и постапката за доделување на договорите за јавни набавки за потребите на Советот за кои е потребна претходна согласност од Советот во која чекор по чекор ја опиша постапката како би се спроведувале овие постапки и истата ја испрати на мислење до Државната комисија за спречување на корупција бр. 03-18370/2 од 27.12.2016 година, за што сеуште нема добиено одговор.

Во однос на наведеното дека голем дел од барањата по кои одлучува Советот се обемни и сложени и по различни правни основи со прецизирани рокови за постапување, а наведената констатација за постоење на несообразност на кадровската екипираност и обемот на барања за кои треба да се даде согласност, истакнуваме дека Советот доби согласност за нови 6 (шест) вработувања на неопределено и 3 (три) на определено време, кои не ги реализира во целост од причина што Советот не може да ги опреми со компјутерска опрема и канцелариски мебел за што е потребно спроведување на јавна набавка за кои е потребна претходна согласност од Советот. Особено имајќи во предвид дека доколку би ангажирал кадар на определено време а нема претходно обезбедено потреба се губи смислата на нивниот ангажман кој единствено би предизвикал финансиски трошок за плати на Советот, а без ефект од нивното вработување.

Од произнесеното произлегува дека по осамостувањето, Советот се соочува со реален проблем при спроведување на постапките за јавни набавки за сопствени потреби.

Прилози:

- Мислење од ДКСК бр.09-2767/2 од 2015г.
- Извештај од Влада на Република Македонија бр.19-35/5 од 29.02.2016г.
- Мислење од СОЗР бр.03-1652/5 од 18.02.2016г.
- Извадок од Нацрт – записникот на единаесетата седница на Влада на РМ бр.42-1412/1 од 01.03.2016г.
- Извадок од Нацрт – записникот на тринаесетата седница на Влада на РМ бр.42-17/13 од 08.03.2016г.
- Доказ од мејл за испратена тендерска со цел започнување на постапка до ГС на Влада на РМ
- Одлука за јавна набавка бр.03-10969/1 од 21.07.2016г. (доказ кога Советот сам ја започна постапката за одржување на системот)
- Решение од ДКЖЈН за поништување на постапката бр.03-10969/15 од 02.09.2016г.

- Доказ од мејл за испратена тендерска со цел за повторно започнување на постапка до ГС на Влада на РМ на 03.10.2016г.
- Барања за добивање на согласност од ГС Влада на РМ за одржување на Системот за Советот за јавни набавки и решенија за дадена согласност ( но нереализирана постапка)
- Испратена процедура на мислење до ДКСК бр. 03-18370/2 од 27.12.2016г.
- Склучен договор за одржување на системот бр.03-623/27 од 15.03.2017г.

#### **Во однос на наводот на стр.39**

*„...Советот ... дефинирал повеќе области и подобласти, но истите и понатаму се општи и недоволо прецизни“*

Цениме дека произволна е констатцијата дека областите во кои се запишуваат стручните лица се општи и недоволно прецизни. Имено, со осамостојувањето на Советот и донесување на подзаконските акти, прецизно се дефинирани општите и посебните услови за запишување на стручни лица, особено со прецизирање на значителен број на области и подобласти, како и кои услови е потребно да ги исполнуваат стручните лица кои аплицираат на Јавниот повик. Запишувањето на стручните лица е во согласност со позитивните законски прописи и националната рамка на квалификации, при што резултатите од соодветниот степен на образование се искажуваат низ знаење, вештини и компетенции.

#### **Во однос на наводот на стр.40**

*„...условите кои треба да ги исполнуваат стручните лица за упис во Регистарот предвидени со Законот и објавениот јавен повик се општи и минимални и не гарантираат доволен квалитет и стручност потребни за давање стручни мислења..“*

Ваквата забелешка е паушална и несоодветна.

Од една страна наведувате дека условите за запишување на стручните лица во Регистарот на стручни лица се општи и минимални и не обезбедуваат квалитет во давањето на мислењата, додека од друга страна наведувате дека постои Регистар на вешти лица кои може да обезбедат соодветен квалитет во давањето на стручните мислења.

Согласно Законот за вештачење за добивање на лиценца за вештачење, претходно е потребно да се положи стручен испит. Стручниот испит се полага заради проверка на потребното стручно знаење од соодветната област. Стручен испит може да полага лице кое ги исполнува следниве услови:

- да е државјанин на Република Македонија,
- да има живеалиште во Република Македонија,
- да има високо образование од соодветната област (диплома за завршено четиригодишно високо образование или диплома со 300 кредити според европскиот кредит трансфер систем (ЕКТС)),

– со правосилна одлука да не му е изречна забрана за вршење на професија, дејност или должност се додека траат последиците од забраната и

– да има најмалку пет години работно искуство по дипломирањето во соодветната област за која е поднесено барањето за полагање на стручен испит.

Исто така, Законот за вештачење дава можност со лиценца за вештачење **без полагање на стручен испит** да се стекне:

1) доктор на науки од соодветна научна област или трет циклус на универзитетски студии – докторски студии од соодветна научна област, по поднесено барање за лиценца за вештачење и доставување на потребната документација, по што му се издава лиценца за вештачење и се запишува во Регистарот;

2) магистер на науки од соодветната научна област со пет години работно искуство по магистрирањето, односно положениот специјалистички испит и лице со положен специјалистички испит по медицина или втор циклус на универзитетски студии – магистерски студии од соодветна научна област, по поднесено барање за лиценца и доставување на потребната документација, по што му се издава лиценца за вештачење и се запишува во Регистарот и

3) лице кое има вишо или средно образование со регистриран занает од соодветна област (кујунџија, крзнар, часовничар, клучар, златар, оптичар или друг занает), по поднесување на барање за лиценца за вештачење и исполнување на следниве услови:

- да е државјанин на Република Македонија, – да има живеалиште во Република Македонија,
- да има најмалку пет години работно искуство во соодветната област,
- да не е осуден со правосилна судска одлука за кривично дело на безусловна казна затвор над шест месеци за времето додека трат правните последици од осудата и
- да има потврда издадена од соодветна институција за вршење на занаетчиска дејност, по што му се издава лиценца за вештачење и се запишува во Регистарот.

Во однос на условите за запишување на одредено лице во Регистарот на стручни лица може да се забележи следното:

Запишување во Регистарот на стручни лица се врши врз основа на поднесено писмено барање до Советот кон кое се приложуваат и докази за исполнување на општите услови утврдени во член 14-љ став(3), како и посебните услови дефинирани во јавниот повик.

За да се запише во регистарот, лицето треба да ги исполнува следните општи услови:

- да има најмалку високо образование од соодветната област (диплома со завршено четиригодишно високо образование или диплома со 300 кредити според европскиот кредит - трансфер систем),

- со правосилна одлука да не му е изречена забрана за вршење професија, дејност или должност се додека траат последиците од забраната и
- да има најмалку пет години работно искуство по дипломирањето во соодветната област за која е поднесено барањето.

Ако се направи споредба на условите за запишување во Регистарот на стручни лица и Регистарот на вешти лица, може да се забележи дека истите се идентични, односно во голема мера се поклопуваат, со тоа што за запишување во регистарот на стручни лица Законот за јавните набавки предвидува можност за утврдување на дополнителни посебни услови што Советот за јавни набавки го направил во јавниот повик со цел подобрување на критериумите за избор на стручни лица.

Советот за јавни набавки смета дека при идентични услови, несоодветно е да се даваат неиздржани забелешки дека условите за запишување на стручните лица се општи и минимални и не обезбедуваат соодветен квалитет во давањето на стручните мислења, додека истите тие услови за вештите лица обезбедуваат соодветен квалитет во давањето на стручните мислења.

#### **Во однос на наводот на стр.40**

*„...констатиравме дека ни овие мерки не секогаш обезбедиле лица со доволен квалитет и стручност ...“*

Постоењето на подзаконските акти, Упатството за начинот на вклучување и работа на стручните лица, Упатството за начинот на водење на Регистарот на стручни лица и Упатството за изготвување на стручно мислење се значаен показател за напредокот на уредувањето на работата на стручните лица и запишување на стручните лица според соодветната област на образование. Во извештајот се наведуваат примери дека доктори од примарна здравствена заштита без доволна можност за стекнување на потребните знаења и вештини за давање на квалитетни стручни мислења даваат мислења за комплексните и специфични набавки на опрема, лекови и медицински средства, без притоа да се земе предвид дека одреден дел од стручните лица се доктори и магистри на науки од областа за којашто се запишани во регистарот и мислењата ги изготвуваат во согласност со правилата на науката и струката, и професионалните стандарди.

И во Законот за вештачење и во Законот за јавните набавки, се поставени минимални услови за прв степен на образование или 300 кредити по ЕКТС за запишување на лицата, па од тој аспект нејасно е зошто е спорен степенот на образование на стручните лица.

Со цел да се утврди одредена стручност во областа на запишување Советот за јавни набавки во јавниот повик бара лицата да ја докажат стручноста во таа област со достава на два различни докази, кои на одреден начин гарантираат минимално ниво на стручност на лицата во таа област.



Во однос на наводите на стр.41

*„...голем дел од решенија со кои Советот одлучува за давање на согласност се базираат на недоволно квалитетни, стручни и објективни мислења. Во услови кога постои Регистар на лиценцирани вешти лица кои поминуваат обуки и задолжително полагаат испит за различни области, а кои може да обезбедат соодветен квалитет на стручни мислења, се поставува прашањето за оправданоста на ваквото законско решение...“*

Укажуваме дека мислењата на стручните лица кореспондираат со Законот за јавните набавки и предметната област за која се запишани стручните лица, при тоа како што и постои во самиот Образец за давање на стручно мислење, се наведува врз основа на која користена литература стручното лице го базира ставот во мислењето, при тоа водејќи сметка за запазување на предметните одредби што ја уредуваат конкретната област и материја.

Наведување на констатацијата дека во услови на постоење на Регистар на лиценцирани вешти лица кои поминуваат соодветни обуки и полагаат испит за различни области, со што истите можат да обезбедат соодветен квалитет на стручни мислења се несоодветни. Законот за вештачење (Слвесник на РМ бр.115/10, 12/14, 43/14, 104/15, 148/15 и 192/15) определува што значи вештачење, кој може да врши вештачење, стекнување со лиценца за вештачење, наградата и надоместокот и др. Во Нацрт извештајот не се согледува реалната состојба дека вештакот го изготвува вештачењето во пропишана форма во облик на наод и мислење најчесто за потребите на судската постапка, како и примена на форензички методи при изготвувањето на наодот и мислењето, кои методи немаат никакви допирни точки со постојниот Закон за јавните набавки, односно со одредбите каде се предвидува можност за користење на стручни лица. Упатувањето на користење на вештаци во претходна постапка за оценка на описот на техничките спецификации и критериумите за утврдување на способност е несразмерно со целите на Законот за јавните набавки.

Во врска со точка 3.3 Решавање на барањата за согласност

Во однос на наводите на стр.42

*„...Законот дава широки дискрециони овласувања да дадат или да не дадат согласност по добиените барања...“.*

Неточна констатација. Напротив, Советот при донесувањето на одлуките секогаш се повикува на релевантните законски одредби врз основа на кои го темели својот став. Во Нацрт извештајот се констатира дека се доделени преголеми дискрециони овластувања на Советот од причина што постојат случаи кога ставовите во одлуките се разликуваат со ставовите во мислењата на стручните лица и кога одлуките на Советот се разликуваат од одлуките донесени во претходните години.

Иако Советот ги зема предвид мислењата на стручните лица не секогаш постапува во корелација со нив, од причина што се случува истите да се изготвени спротивно на Упатството за изготвување на стручно мислење и начелата на Законот

за јавните набавки, за што Советот соодветно ги санкционира, независно дали истите се позитивни или негативни. Се случува стручните лица да дадат паушални, нејасни и неконкретни забелешки кои не му користат на Советот при донесувањето на правилна одлука што може да има несогледливи последици во понатамошната постапка за договорниот орган. Во вакви случаи Советот не користи дискрециони права, туку се повикува на законски одредби за начинот на одлучување на Советот, во смисла на оценување на оправданоста од користењето на предметните критериуми, услови и барања.

Во Нацрт извештајот е констатирано дека одредени одлуки на Советот се разликуваат во однос на одлуките донесени во изминатиот период кај исти договорни органи за ист предмет на набавка што е точно, но не може и не треба да се смета за пропуст на Советот во услови кога нормативната рамка во Република Македонија за разни области е предмет на чести менувања и усогласувања со европското законодавство, а државните институции остануваат инертни во процесот на хармонизација на техничките спецификации со ново донесените норми, правила и стандарди. Во вакви случаи Советот не постапува врз основа на некакви дискрециони овластувања, туку исклучиво во согласност со транспонираните директиви во најновите закони правилници, норми и корегендуми. Секако дека не треба тука да се занемари ниту брзиот развој на одредени технологии кои мошне брзо застаруваат, а државните институции не секогаш го фаќаат чекорот при изготвување на новите технички спецификации кои со години остануваат непроменети.

Советот за јавни набавки не се согласува со забелешката дека се занемарува квалитетот на предметот на набавка на начин што се редефинираат потребите на договорниот орган. Имено на страна 4 од Упатството за изготвување на стручно мислење се наведува дека стручните лица потребно е да ја разгледаат и анализираат целокупната документација доставена до нив и врз основа на истата да го изготват своето мислење.

При проучување на барањето за добивање на согласност и изготвувањето на стручното мислење, стручните лица се должни да го имаат во предвид и образложението на договорниот орган кое е прилог кон извештајот, особено ако се наведени некои специфични потреби на договорниот орган и причини за истите.

Во таа насока, Советот за јавни набавки во Упатството за изготвување на стручното мислење им укажа на стручните лица дека потребно е да се има во предвид дека договорниот орган ја дефинира набавката согласно своите потреби, а стручното лице не треба да дава забелешки и насоки со кои се влијае на менување на потребите на договорниот орган, односно да се влијае на дефинирање на потребата на начин кој не соодветствува на потребата на договорниот орган.

Исто така, точна е констатацијата дека Советот навлегува во оценување на потребата на договорниот орган, но само во оние случаи кога утврдените технички карактеристи на предметот на набавка не се во корелација со неговата потреба и кога при тоа не е дадено никакво образложение за причините за нивното користење.

Самостојноста во утврдувањето на потребата не подразбира и апсолутна дискрециона слобода при утврдување на истите, од причина што е неопходно пред се да се создадат фер услови за конкуренција во постапката за јавна набавка што ќе резултира со транспарентно и рационално искористување на средствата на граѓаните, како основна задача и императив на Советот.

Во постапката за јавна набавка на компјутерска опрема максималната тежина на лаптопите воопшто не претставува суштинска карактеристика и уште помалку е оправдано да се опише со наведување на фиксна или со мошне ниска максимална тежинска вредност. Иако, согласно законските одредби договорниот орган самостојно одлучува за своите потреби, во надлежност на оценување на Советот е дали со истите се ограничува конкуренцијата во постапката за јавна набавка, толку повеќе доколку за потребата од оваа несуштинска елиминаторна карактеристика не е дадено никакво образложение.

Во постапката за јавна набавка на возила оправдана е забелешката на Советот во случаите кога од една страна се бара комфортно возило за потребите на раководните лица во одредени државни органи или единици на локалната самоуправа, додека од друга страна се бара возилото да не е повисоко од 1500 милиметри, што како карактеристики не конвергираат помеѓу себе, а воедно се ограничува конкуренцијата во постапката за јавна набавка. И во овој случај договорниот орган иако самостојно одлучува за своите потреби, Советот навлегува во оценување на карактеристиките на предметот на набавка во корелација со потребата и констатира дека поставените нејасни, неразумни и воедно елиминаторни параметри имаат негативно влијание на конкуренцијата во постапката за јавна набавка.

Не е иста потребата за карактеристиките на возилата кои се предмет на набавка на едно министерство, чиј делокруг на работењето се перманентни контроли на целокупната територија на државата со обврска за секојдневно патување на подолги дестинации, со потребата на една градинка чиј делокруг на работењето се несекојдневни работни обврски поврзани со патувања на мошне куси дестинации. Разликите во ставовите на Советот за исти спецификации кај различни договорни органи сметаме дека не претставуваат слабост и не треба да се сметаат за непринципиелност и неконзистентност, од причина што не постојат два исти договорни органи, со исти потреби, исти обезбедени средства, ист обем и интензитет на работа, со исти проблеми и работни услови. Разликите во ставовите на Советот треба да се сметаат како придобивка на посветеноста во досегашното работење, постапувајќи од случај до случај, со детална опсервација за секој посебен, со што се потврдува дека Советот не работи и не треба да работи шаблонски и униформно.

Од тој аспект Советот за јавни набавки не се согласува со констатацијата на страна 44 дека Советот своите напори ги насочува кон обезбедување на максимална конкуренција, при што во корелација со критериумот за избор најниска цена директно се влијае на намалување на квалитетот на предметот на набавка, бидејќи

пред се, Советот за јавни набавки и стручните лица секогаш ја имаат во предвид потребата на договорниот орган, спецификата на дејноста со која се занимава договорниот орган и образложението кое договорниот орган го дал за конкретната набавка, а во кое што образложение договорните органи најчесто не даваат детално издржано образложение, туку наведуваат информации во однос на истражувањето на пазарот. Воедно, како што е повеќе пати образложено во овој извештај, не постои корелација помеѓу критериумот најниска цена и квалитетот на она што се набавува, без притоа соодветно да се дефинира потребата.

Советот констатира дека и овие забелешки во Нацрт извештајот се неосновани од причина што не само што не се оставени преголеми дискрециони овластувања, туку воопшто не постојат никакви дискрециони овластувања при одлучување на Советот, ниту е потребно да се остават, од причина што Законот за јавните набавки е и онака преобремен и детален и речиси не се остава простор за различни и поинакви толкувања од утврдените.

#### **Во однос на наводот на стр.43**

*„...со измените на Законот во мај 2015 година е ограничен бројот на повторувања и е воведена условна согласност, односно за исто барање третиот пат Советот е должен да издаде согласност со конкретни насоки...“*

Советот за јавни набавки укажува дека согласно одредбите од Законот за јавните набавки, условната согласност по третпат се дава кај постапките над 20.000 евра, додека кај постапките до 20.000, барањето може да биде повторено најмногу два пати.

#### **Во врска со точка 3.4 Трошоци во постапката за добивањето согласност**

##### **Во однос на наводите стр.43/44**

*„...директно влијае на квалитетот на предметот на набавка...“*

Констатацијата е неточна. Напротив, од постоењето на Советот придонесено е за значително подобрување на квалитативните својства на предметот на набавка во техничките спецификации од причина што, како никогаш до сега, договорните органи дополнително посветуваат внимание на законските одредби предвидени за правилно дефинирање на истите на кои упатува и инсистира Советот во своите решенија.

Се поставува прашањето дали во описот на предметот на набавка, инсистирањето на Советот за заменувањето на некогаш користените фиксни параметри со наведување дека истите се минимални, се ограничува конкуренцијата и се намалува квалитетот или напротив се создава можност за учество во постапката со производи со подобри карактеристики и дали со ваквите настојувања на Советот негативно или позитивно се влијае на квалитетот на истите? Советот не користи никакви дискрециони права при ваквото постапување, туку напротив се повикува пред се на дефиницијата за техничките спецификации од Законот за јавните набавки

во членот 3 точка 12, односно фиксно утврдените карактеристики и параметри ги заменува за минимални, секаде каде што има можност за тоа.

Исто така се поставува прашањето дали кога упатувањето на конкретно трговско име во исклучителни случаи кога не постои можност детално да се опише предметот на набавка и кога законот го дозволува истото, инсистирањето на Советот за користење на зборовите „или еквивалентно“ се ограничува конкуренцијата и се намалува квалитетот или напротив се создава можност за учество во постапката на еквивалентни производи со друго трговско име поинакво од наведеното? Советот ни во овој случај не користи никакви дискрециони права при ваквото постапување, туку напротив се упатува на можноста на начинот на зголемување на конкуренцијата предвидена во членот 36 став (1) и (2) од Законот за јавните набавки.

Се поставува исто така прашањето дали со барањето на Советот за наведување на користење на јасни и недвосмислени, прецизни и точни карактеристики, со посочување за користење на членовите од 32 до 36 од Законот за јавните набавки во речиси секое решение, каде детално се наведени сите можности за дефинирање на описот и квалитетот на предметот на набавка се ограничува конкуренцијата и се намалува квалитетот или напротив се придонесува за негово зголемување? Советот ни во овој случај не користи никакви дискрециони овластувања при ваквото постапување, туку напротив преку одлуките што ги носи ја исклучува можноста за намалување на квалитетот и упатува на одредбите кои нудат спектар на можности за негово зголемување во корелација со потребите во однос на неговото пакување, димензии, терминологија, означување, симболи, етикетирање, стандарди, системи за безбедност и др.

Според сознанијата со кои Советот располага, договорните органи не сметаат дека Советот преку одлуките кои ги носи допринесува за намалување на квалитетот, туку напротив одговорноста ја лоцираат во недостигот на персонал оспособен за изготвување на добри технички спецификации и ја лоцира во програмата за едукација од Бирото чи и што обуки опфаќаат повеќе формални отколку суштински квалитативни аспекти. Советот со своите одлуки успева да ја крене свеста во државата на повисоко ниво за значењето на техничките спецификации, од каде се наметна и потребата за излегување од воспоставените бирократски рамки на функционирање, во насока на квалитативно рedefинирање на обуките.

Треба да се нагласи потребата за зголемување на свеста кај договорните органи кои треба да бидат изолирани од секакви надворешни влијанија на интерес на економските оператори во изготвувањето на техничките спецификации, а не треба да се занемари ниту потребата за самостојно изготвување на техничките спецификации во смисла да не се користат технички спецификации на веќе објавени постапки кои не се за универзална употреба и кои најчесто не кореспондираат со потребите на секој договорен орган.

Во однос на наводите на стр. 44

*„...користењето на надворешни стручни лица за потребите на Советот генерира зголемени трошоци за договорните органи и Буџетот на Република Македонија...“.*

Ваквата констатација, без да се земат во предвид ефектите од работата на Советот за јавни набавки се во целост неосновани.

Ако се имаат во предвид бројот на договори и вкупната вредност на истите, односно зафаќањето на вредноста на набавките од БДП, може да се забележат значителни тенденции:

Табела 4: Број на договори и вкупната вредност на истите, односно зафаќањето на вредноста на набавките од БДП

Година	Вкупен број на договори	Вредност на договори во денари со ДДВ	Вредност на набавките од БДП на Република Македонија
2008	22053	27.553.199.552,00	7,00%
2009	22789	47.713.142.188,00	12,00%
2010	24248	45.704.361.510,00	11,00%
2011	23862	59.182.907.793,00	13,00%
2012	23732	56.363.279.435,00	12,00%
2013	20645	52.491.650.489,00	11,00%
2014	21938	60.392.065.642,00	12,00%
2015	27392	46.451.630.320,00	8,00%

Имено, во 2015 се забележува историски најголем број на склучени договори, за најниско ниво на вредност на склучени договори (освен за 2008 година кога договорните органи не ги објавувале во целост податоците за вредноста на склучени договори, туку податокот за вредноста на склучени договори не е најверодостоен).

Исто така, може да се забележи најниско ниво на процент на вредноста на договорите од БДП од само 8,00%, за разлика од останатите години кога тој процент се движел помеѓу 11-13%.

Ваквите показатели значат дека договорните органи во 2015 година склучиле најголем број на договори со најниско ниво на вредност во денари, што во превод значи дека договорните органи купиле стоки, услуги или работи за помалку пари. Пониската вредност на договорите, при зголемен број на договори значи помало зафаќање на средства од Буџетот на Република Македонија за набавки, што од друга

страна значи поголем број на слободни средства за реализирање на други активности на договорните органи.

**Во однос на наводите на стр. 44**

*„...постапката е квалификувана како непотребен административен и финансиски товар на договорните органи...“*

Укажуваме дека наводот е погрешен, односно повикувањето на извештаите на ЕК од 2014, 2015 и 2016 година, како и повикувањето на квалификацијата од 2014 година, а занемарувајќи ги констатациите од извештаите на ЕК од 2015 и 2016 година каде е потенцирана и нагласена можноста на Договорните органи за пристапот до техничко знаење и позитивното влијание врз намалување на постапките со преговарање, претставуванеприфатлив и селективен начин на користење на фактите што води до погрешни заклучоци за целисходноста од постоење на Советот.

**Во врска со дел V Препораки**

**Во однос на наводот во препораката точка 7 на стр.48**

*„...активности за преиспитување на поставеноста и надлежностите на Советот...“*

Препораката е несоодветно формулирана, доколку истата има значење на препорака потребно е запазување на нормативната рамка односно дека Владата и Министерството за финансии е потребно да преземат активности за координирање и градење на конзистентен систем на јавни набавки со вклученост на институциите од предметната област. Ова особено од причина што во рамките на своите надлежности, Советот за јавни набавки одлучува и во постапки за јавно приватно партнерство и други закони што е определено во член 14-в став (1) алинеа (1) од Законот за јавните набавки.

**Во однос на наводите во препораките точка 8 на стр.48**

Формулацијата на точката 8 е несоодветна и не кореспондира со аналитички пристап на процената од потребата и понатаму во системот на јавните набавки да се запазува постапката за барање согласност пред објавување на оглас. Врз основа на компаративна споредба, видно е дека во системот на јавните набавки кај одреден дел од земјите членки на ЕУ, како механизам е востановена ex-ante контрола која претходи на одобрување на секоја потреба за јавна набавка, а се состои од проверка дали јавната набавка е неопходна, добро дефинирана и опишана, а соодветно на претходното и правилно испланирана. Генерирање на политиките во оваа сфера ја наметнува потребата од вклучување на сите активни чинители во системот на јавните набавки. Постојење на институција која врши ex-ante контрола е неопходна од причина што јавните пари кои се трошат за набавки од страна на договорните органи се средства со кои се набавуваат стоки, услуги и работи кои ги задоволуваат

потребите на општественото функционирање како на правните субјекти, така и на граѓаните во целата држава. Во голем дел од земјите членки на ЕУ постои и ex-post контрола, со соодветни институции, коишто имаат надлежности за проверка на квалитетот на предметните јавни набавки. Во таа насока е потребно и надградување на системот на јавните набавки во Република Македонија, со што на севкупен начин ќе се изврши заокружување на придобивките од потребната ефективност на јавните набавки во државата.

### РЕЗИМЕ

Во согласност со сето претходно наведено укажуваме дека е потребно да се земат предвид и разгледаат сите аргументи и показатели содржани во забелешките, со цел да се согледа реалната состојба и да се изведат објективни заклучоци и препораки во конечниот Извештај за ревизија на успешност „Ефикасност на политиките и инструментите во системот за јавни набавки и постапката за давање согласност за објавување оглас за јавна набавка“.

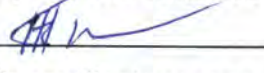
ЗАМЕНИК ПРЕТСЕДАТЕЛ  
НА СОВЕТОТ ЗА ЈАВНИ НАБАВКИ

  
Ивица Костојчиноски



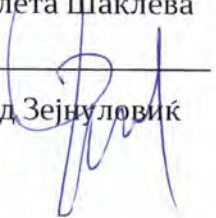
Членови на Советот

  
Д-р. Златко Алексов

  
Зоран Трајановски

  
Јетон Незири

Виолета Шаклева

  
Суад Зејнуловиќ





Министерство за финансии  
Биро за јавни набавки



ДО: ДРЖАВЕН ЗАВОД ЗА РЕВИЗИЈА  
Ул. Македонија бр.12/3, 1000 Скопје

Број: 01-349/2  
Датум: 15.03.2017

ПРЕДМЕТ: Известување;

ВРСКА: Ваш допис бр. 15-194/2 од 20.02.2017 год.;

Министерство за финансии  
Биро за јавни набавки

Палата „23 октомври“  
Ул. Даме Груев бр.12,  
1000 Скопје,  
Република Македонија  
Е-пошта: info@bjn.gov.mk  
www.bjn.gov.mk

Почитувани,



MKS EN ISO 9001:2009

Во однос на Нацрт извештајот на Овластениот државен ревизор за извршена ревизија на успешност “Ефикасност на политиките и инструментите во системот за јавни набавки и постапката за давање согласност за објавување оглас за јавна набавка”, Бирото за јавни набавки при Министерството за финансии Ве известува дека нема забелешки.

Со почит,



в.д. Директор

м-р Александар Аргировски

Изработил: Билјана Каракашова Шулев  
Согласен: м-р Рита Глигоријевска

Биро за јавни набавки

**Одговор  
на забелешки/известувања на  
Нацрт извештај на Овластениот државен ревизор**

Добиено е известување на Нацрт извештајот за извршената ревизија на успешност на тема „Ефикасност на политиките и инструментите во системот за јавни набавки и постапката за давање согласност за објавување оглас за јавна набавка“ број 01-349/2 од 15.03.2017 година, од раководното лице на Бирото за јавни набавки со кое известува дека нема забелешки по Нацрт извештајот.

По истиот Нацрт извештај на ден 20.03.2017 година добиени се забелешки број 03-108/2 од 16.03.2017 година, од раководното лице на Државната комисија за жалби по јавни набавки заведени во Државниот завод за ревизија под број 15-194/8 од 20.03.2017 година и забелешки број 03-2289/2 од 15.03.2017 година, од заменик претседателот на Советот за јавни набавки, заведени во Државниот завод за ревизија под број 15-194/7 на 20.03.2017 година.

Забелешките на Нацрт извештајот од Советот за јавни набавки се доставени со пропратно писмо потпишано од заменик претседателот на Советот за јавни набавки кој не е заведен како овластено лице во Централниот регистар на Република Македонија. И покрај тоа во интерес на утврдување на фактичката состојба овластениот државен ревизор даде одговор на истите.

Известувањето/забелешките се разгледани од страна на Овластениот државен ревизор и констатирано е дека Забелешките дадени од Советот за јавни набавки се давани на начин што истите се однесуваат на одредени зборови, делови од реченици, алинеи или пак пасоси од одредена област или пак повеќе области кое има свое влијание на начинот на дадениот одговор. Одговорот на дадените забелешки е како што следува:

1. Забелешката во делот „Краток осврт“ во однос на целта и опфатот на извршената ревизијата, **не се прифаќа**, поради тоа што ДЗР ревизијата на успешност ја врши согласно методологија усогласена со ревизорските стандарди.
2. Забелешките кои се однесуваат на утврдените состојби од областа Правна рамка, стратешки документи и поставеноста и комуникацијата на институциите и субјектите во системот на јавни набавки, **не се прифаќаат**, односно:
  - Забелешките за точката 1.1. Усогласеност на Законот со ЕУ директивите и стратешките документи, во однос на оправданоста од предвидување постапка за добивање согласност пред објавување оглас и формирање посебен орган надлежен за издавање на истата, претставуваат субјективно

толкување на ЕУ директивите и констатираните состојби во Нацрт извештајот на овластениот државен ревизор при што не се дадени дополнителни аргументи кои би влијаеле на промена на констатациите;

- Забелешките за точката 1.2. Стратешки документи и комуникација помеѓу институциите, во однос на тоа дека во ниту еден стратешки документ не се опфатени цели и активности поврзани со Советот и недоволната соработка на институциите во системот на јавни набавки, претставуваат потврдување на констатираните состојби во Нацрт извештајот на овластениот државен ревизор;
- Забелешката за точката 1.3. Поврзаноста на Законот за јавни набавки со други изворни закони, во однос на законските одредби кои опфаќаат изведување на непредвидени и дополнителни работи како основ за склучување анекси договори, претставува потврдување на констатираните состојби во Нацрт извештајот на овластениот државен ревизор;
- Забелешките за точката 1.4. Практична примена на Законот, во однос на потребата од ангажирање дополнителни човечки ресурси за соодветна примена на Законот, особено по воведување на постапката за барање согласност пред објавување оглас, претставуваат потврдување и поопширно елаборирање на причините за констатираната состојба во Нацрт извештајот на овластениот државен ревизор;
- Забелешките за точката 1.5. Ограничување на надлежности на институциите и субјекти во системот на јавни набавки, во однос на утврдениот ризик дека со постапката за обезбедување согласност при решавањето на предметите се ограничува придонесот на стручната јавност во поглед на изготвување на квалитетни технички спецификации преку спроведен технички дијалог, претставуваат субјективновидување на Советот за јавни набавки при што не се доставени дополнителни докази кои би влијаеле на промена на констатираните состојби во Нацрт извештајот на овластениот државен ревизор.
- Забелешката на точката 1.5 Ограничување на надлежностите на институциите и субјекти во системот на јавни набавки, во делот на констатацијата дека Државната комисија не се впушта во материјална расправа за тендерската документација и не се произнесува за нејзината содржина во случај кога жалбените наводи не се однесуваат на тендерската документација, **не се прифаќа**. Имено, констатациите на ревизорот се во контекст на тоа дека Државната комисија се задржува на формална и процедурална оценка за законитоста, но не ја коментира содржината на техничките спецификации како дел од тендерската документација особено во случај кога Советот има дадено согласност за истата, за што е соодветно известно во Нацрт извештајот на овластениот ревизор.

3. Забелешките кои се однесуваат на утврдените состојби од областа Политики и инструменти во системот на јавни набавки (најниска цена како единствен

критериум, задолжително објавување на проценета вредност и користење на електронска аукција, негативна референца и банкарска гаранција, анализа на пазарот и барање согласност за објавување оглас), **не се прифаќаат**, односно:

- Забелешките за точката 2.1. Најниска цена како единствен критериум за избор на најдобрата понуда, во однос на тоа дека комбинацијата на задолжителното користење на најниската цена како единствен критериум за избор на најповолна понуда и обврската за барање согласност од Советот, ја намалува реалната конкуренција на квалитетни понуди, претставуваат субјективно толкување на законските решенија и констатираните состојби во Нацрт извештајот на овластениот државен ревизор кои пак се резултат на детална анализа на податоци и докази од договорните органи и официјални извештаи на релевантни институции. При тоа не се доставени дополнителни аргументи и докази кои би влијаеле на промена на утврдените состојби;
- Забелешките за точката 2.1. Најниска цена како единствен критериум за избор на најдобрата понуда, во однос на констатацијата дека една од причините за несоодветно дефинирање на квалитетот преку техничките спецификации е состојбата со кадровската екипираност на договорните органи, претставува субјективно изнесување претпоставки за манипулативни дејствија на договорните органи како главна причина за несоодветно дефинирање на квалитетот преку техничките спецификации, кое не кореспондира со прибавените докази на кои се базираат изнесените состојби во Нацрт извештајот на овластениот државен ревизор. Дел од упатените забелешки по својата содржина претставуваат објаснување на придонесот на Советот за намалување на користењето на дискриминаторските критериуми за утврдување способност од страна на договорните органи, што е истакнато и во Нацрт извештајот на овластениот државен ревизор, додека пак дел се однесуваат на начинот на спроведувањето на едукација на договорните органи од страна на Бирото за јавни набавки;
- Забелешките за точката 2.1. Најниска цена како единствен критериум за избор на најдобрата понуда, во однос на констатацијата дека Советот со своето постапување ги сведува на минимум елементите за квалитет во тендерската документација, не кореспондираат со прибавените докази од спроведените постапки за јавни набавки од договорните органи за кои Советот дал согласност, врз основа на кои се изведени заклучоците во Нацрт извештајот на овластениот државен ревизор. Во прилог на доставените забелешки не се доставени нови докази со кои ќе се оспори или преиначи утврдената состојба освен елаборирање на одредени состојби од работењето на Советот, потребата и придобивките од неговото функционирање и давање на сопствено видување за искуството на договорните органи,

причините за нивното постапување и потребата од барање на согласност и покрај тоа што немале таква обврска:

- Забелешките за точката 2.4. Анализа на пазарот, во однос на констатацијата за причините за трендот на намалување на учеството на барањата за добивање согласност по основ на предвидени критериуми за утврдување способност, претставуваат потврдување на констатираните состојби и образложување на повеќе дополнителни фактори кои имаат маргинално влијание на заклучокот во оваа точка, поради што истите не се вклучени во Нацрт извештајот на овластениот државен ревизор;
- Забелешките на констатацијата наведена на страна 3 од Нацрт извештајот а поврзана со точката 2.5. Барање согласност за објавување оглас како инструмент во системот на јавни набавки, во однос на констатацијата дека иако во поголем дел од спроведените постапки договорните органи барале претходна согласност за објавување оглас, просечниот број на понуди поднесени по постапка како индикатор за степенот на конкуренција, не покажува значително зголемување, истите претставуваат потврдување на констатираната состојба и субјективно толкување за тоа што се смета за значително зголемување на конкуренцијата. Ревизијата смета дека зголемувањето од 0,31 % на просечниот број на понуди поднесени по постапка не е значително и доколку се имаат во предвид и другите констатации изнесени во точката 2.5 (процент на постапки во кои е добиена само една понуда, времетраењето на постапката за добивање на согласност, неможноста за следење на објавените огласи да соодветствуваат со добиената согласност) соодветен е заклучокот дека постапката за барање согласност пред објавување оглас не ги дала очекуваните резултати;
- Забелешките за точката 2.5. Барање согласност за објавување оглас како инструмент во системот на јавни набавки, во однос на констатацијата за зголемување на бројот на поништени постапки за јавна набавка поради недостиг на конкуренција, како и на бројот на спроведени постапки за јавна набавка со само една поднесена понуда, претставуваат поопширно образложение на податоци и причини за поништување на постапките за јавни набавки, кои анализи ревизијата ги имаше предвид. Целта на изнесената констатација е да се истакне високото процентуално учество на поништени постапки за јавна набавка поради недостиг на конкуренција во вкупниот број на поништени постапки, како и на процентот на спроведени постапки за јавна набавка со само една поднесена понуда. Доставените податоци за бројот на поништени постапки поради неподнесена ниту една понуда/ниту една прифатлива или несоодветна понуда и пристапот на нивното толкување се разликува од пристапот на ревизијата кој е елабориран во Табела број 4 во кој е дадено процентуално учество на поништени постапки поради неподнесена ниту една понуда/ниту една прифатлива или ниту една соодветна понуда во вкупно поништени;

- Забелешките за точката 2.5. Барање согласност за објавување оглас како инструмент во системот на јавни набавки, во однос на констатацијата за влијанието на поединечните законски решенија врз намалување на обемот на користење на постапката со преговарање без објавување оглас, претставуваат субјективно и несоодветно толкување на констатациите во Нацрт извештајот на овластениот државен ревизор. Имено, забелешките опфаќаат селективно презентирање на податоци кои даваат нецелосна и нереална слика за користењето на постапките со преговарање без објавување оглас, со што се нагласува придонесот на постапката за барање согласност за намалувањето на обемот на користење на овој вид постапка и минимизира влијанието на воведувањето на концептот конечна цена. Во услови кога со воведување на концептот конечна цена бројот на склучени договори по тој основ во 2013 година од 340, во 2015 е сведен на 1 склучен договор, ревизијата смета дека образложението не е издржано и не влијае на промена на констатираните состојби во Извештајот;
  - Забелешката за точката 2.5. Барање согласност за објавување оглас како инструмент во системот на јавни набавки, во однос на констатацијата дека бројот на жалбите не е намален во однос на 2013 година, претставува погрешно толкување на констатацијата во оваа точка каде ревизијата го истакнува движењето и структурата на вкупниот број на жалби до Државната комисија за жалби по јавни набавки по сите основи. Имено, забелешката на Советот претставува потврдување на констатираните состојби наведени во точка 1.5. од Нацрт извештајот на овластениот државен ревизор во однос на бројот на поднесени жалби од договорни органи против донесените решенија од страна на Советот. При тоа не се презентирани докази кои би влијаеле на промена на констатациите во точката 2.5. од Нацрт извештајот на овластениот државен ревизор;
  - Забелешката за точката 2.5. Барање согласност за објавување оглас како инструмент во системот на јавни набавки, во однос на констатацијата за зголеменото просечно времетраење на постапките за јавни набавки поради воведувањето на обврската за спроведување анализа на пазарот и барање согласност пред објавување оглас, претставува неаргументирано и субјективно убедување на Советот кое не кореспондира со фактичката состојба презентирана во Нацрт извештајот на овластениот државен ревизор кое е потврдено од договорните органи и други релевантни институции.
4. Забелешките кои се однесуваат на утврдените состојби од областа Постапка за добивање согласност за објавување оглас за јавна набавка **не се прифаќаат**, односно:
- Забелешката за точката 3.1. Капацитетите на Советот во однос на констатацијата дека не се воспоставени механизми за контрола и евидентирање на грешки во апликацијата и постои ризик за несоодветно

функционирање на истата, како и можност за субјективизам при работењето, претставува неточно презентирање на фактичката состојба. Имено, ревизијата обезбеди докази дека отсутнуваат механизми за контрола и траги за направените промени на податоците во апликацијата поради што е и истакнат овој ризик во Нацрт извештајот на овластениот државен ревизор;

- Забелешката за точката 3.1. Капацитетите на Советот во однос на констатацијата, дека постапката за доделување договорот за одржување и надградба на апликативниот софтвер не е завршена, претставува потврдување на утврдената состојба и детално презентирање на текот на активностите за спроведувањето на постапката за јавна набавка за доделување на договор за одржување, за кои ревизијата имаше сознанија во текот на извршувањето на ревизијата;
- Забелешката за точката 3.1. Капацитетите на Советот во однос на констатацијата, дека Советот во подзаконските и интерни акти дефинирал повеќе области и подобласти, но истите и понатаму се општи и недоволно прецизни, претставува субјективно видување на Советот кое не кореспондира со ревизорското убедување. Во прилог на констатацијата на ревизорите се и прибраните докази за некавалитетни и недоволно стручни мислења од страна на запишаните стручни лица, за што е соодветно известено во Нацрт извештајот на овластениот државен ревизор;
- Забелешката за точката 3.1. Капацитетите на Советот во однос на констатацијата дека условите кои треба да ги исполнуваат стручните лица за упис во Регистарот предвидени со Законот за јавни набавки и објавениот јавен повик, се општи и минимални и не гарантираат доволен квалитет и стручност потребни за давање стручни мислења од конкретни области, претставува погрешно и несоодветно упарување со условите предвидени во Законот за вештачење. Имено, областите во кои се запишуваат вештите лица се прецизно и соодветно дефинирани за разлика од областите предвидени за упис во регистарот на стручни лица. За илустрација го наведуваме примерот земен во Нацрт извештајот на овластениот државен ревизор, областа здравство. Во регистарот на вештаци предвидени се 39 области од здравството, а во регистарот на стручни лица само една област и четири подобласти. Постапеноста на условите во Законот за вештачење уредува дека во регистарот на вештаци се запишуваат компетентни и стручни лица од соодветна област и дека мислења за различни гранки на медицината од регистарот на вештаци можат да дадат само доктори специјалисти со 5 години работно искуство во соодветна гранка на медицината. Постапеноста на условите за упис во регистарот на стручни лица, овозможува мислења од повеќето гранки на медицината да даваат општи лекари од примарна здравствена заштита со 5 години работно искуство. Поради тоа изедначувањето на условот „најмалку пет години работно искуство во соодветната област“ во Законот за јавни набавки и

Законот за вештачење, претставува несоодветно презентирање на фактичката состојба;

- Забелешката за точката 3.1. Капацитетите на Советот во однос на констатацијата дека мерките кои ги преземал Советот за подобрување на условите за упис во Регистрот на стручни лица не обезбедиле лица со доволен квалитет и стручност потребни за давање стручни мислења од конкретни области, претставува потврдување на констатираните состојби. За условите за упис и запишаните стручни лица дадовме детално образложение во претходната точка. Новопредвидените услови за докажување на стручноста во одредена област, како што се сертификати од посетени обуки, препораки или потврди за учество во проект не може да се поистоветат со положен стручен испит од одредена област, дотолку повеќе што областите не се соодветно утврдени;
- Забелешката за точката 3.1. Капацитетите на Советот дека „доктори од примарна здравствена заштита без доволна можност за стекнување на потребните знаења и вештини за давање на квалитетни стручни мислења даваат мислења за комплексните и специфични набавки на опрема, лекови и медицински средства без притоа да се земе предвид дека одреден дел од стручните лица се доктори и магистри на науки од областа за којашто се запишани во регистарот“, не е издржана. Ревизијата ги прегледа досиеата на запишаните стручни лица од областа на здравството и прибраните докази потврдуваат дека најголем број стручни лица се со завршено образование од областа на примарна здравствена заштита;
- Забелешката за точката 3.1. Капацитетите на Советот во однос на констатацијата дека голем дел од решенија со кои Советот одлучува за давање на согласност се базираат на недоволно квалитетни, стручни и објективни мислења, не ја одразува фактичката состојба. Имено, прибраните докази кои се состојат од изготвени стручни мислења, врз основа на кои е изведена оваа констатација, ја потврдуваат истата. Исто така ревизијата истакнува дека Советот во самите забелешки ја потврдува утврдената состојба со следната констатација „Се случува стручните лица да дадат паушални, нејасни и неконкретни забелешки кои не му користат на Советот при донесувањето на правилна одлука што може да има несогледливи последици во понатамошната постапка за договорниот орган“;
- Забелешките за точката 3.3 Решавање на барањата за согласност во однос на констатациите дека:
  - Законот дава широки дискрециони овластувања да дадат или да не дадат согласност по добиените барања;
  - одредени одлуки на Советот се разликуваат во однос на одлуките донесени во изминатиот период кај исти договорни органи за ист предмет на набавка;



- Советот во своето постапување го занемарува квалитетот на предметот на набавка на начин што ги рedefинира потребите на договорниот орган, **не се прифаќаат**.

Упатените забелешки претставуваат неиздржано и субјективно толкување на Законот, а од друга страна самото образложение на Советот ги потврдува констатациите во Нацрт извештајот на овластениот државен ревизор. Имено со наводот во забелешките „Не е иста потребата за карактеристиките на возилата кои се предмет на набавка на едно министерство, чиј делокруг на работењето се перманентни контроли на целокупната територија на државата со обврска за секојдневно патување на подолги дестинации, со потребата на една градинка чиј делокруг на работењето се несекојдневни работни обврски поврзани со патувања на мошне куси дестинации, Советот неосновано се смета за надлежен да ги рedefинира потребите на договорните органи и дискреционо да одлучи што ќе набави договорниот орган;

- Забелешките за точката 3.3 Решавање на барањата за согласност во однос на констатациите дека со измените на Законот во мај 2015 година е ограничен бројот на повторувања и е воведена условна согласност, односно за исто барање третиот пат Советот е должен да издаде согласност со конкретни насоки, претставува потврдување и допрецизирање на констатираните состојби во Нацрт извештајот на овластениот државен ревизор;
- Забелешката за точката 3.4 Трошоци во постапката за добивање согласност, во однос на констатацијата дека Советот своите напори ги насочува кон обезбедување максимална конкуренција и преку одобрените тендерски документации директно влијае на квалитетот на предметот на набавка, е неиздржана и претставува субјективно видување на состојбите во системот за јавни набавки. Имено, субјектите опфатени со ревизијата (договорните органи и Стопанските комори како претставници на економските оператори) потврдуваат дека со воведувањето на задолжителното користење на критериумот најниска цена за избор на најповолна понуда и постапката за барање согласност пред објавување оглас, набавените стоки, услуги и работи не секогаш се со бараниот квалитет и не ги задоволуваат реалните потреби;
- Забелешката за точката 3.4 Трошоци во постапката за добивање согласност, во однос на констатацијата дека користењето на надворешни стручни лица за потребите на Советот генерира зголемени трошоци за договорните органи и Буџетот на Република Македонија, претставува неиздржано субјективно толкување кое не кореспондира со заклучоците на ревизорите. Ревизијата ги презентираше бројот на договорите и движењето на вредноста на истите во период опфатен со ревизијата во точка 1 Вовед од Нацрт извештајот на овластениот државен ревизор. Анализите на ревизорите покажаа дека покрај влијанието на инструментите во системот на јавни набавки како што се електронската аукција и најниската цена, на

намалувањето на вредноста на склучените договори во 2015 година најголемо влијание има тоа што до крајот на 2014 година се завршени постапките за најголем број големи инвестициски проекти. Од друга страна зголемувањето на бројот на склучените договори во 2015 година најмногу се должи на воведување на законското решение за деливост на набавките и склучување на поединечни договори за секој дел, особено при набавките на лекови.

Имајќи го предвид квалитетот на она што е набавено, намалувањето на вкупната вредност на склучените договори не може да се квалификува како ефикасно трошење на буџетските средства. Особено ако се има предвид дека ваквите набавки генерираат дополнителни расходи за поправки и одржување и без да се води сметка да ги задоволуваат реалните потреби на договорните органи. Поради наведеното погрешен е наводот дека најголемо влијание на движењето на бројот и вредноста на склучените договори за јавни набавки има Советот за јавни набавки и во никој случај не ги оправдува направените трошоци за негово функционирање;

- Забелешката за точката 3.4 Трошоци во постапката за добивање согласност, во однос на констатацијата дека постапката за добивање согласност е квалификувана како непотребен административен и финансиски товар на договорните органи во Извештаите на Европската Комисија и СИГМА, претставува селективно толкување за констатациите на ревизорите и заклучоците за Советот во наведените извештаи, кои ревизијата автентично ги презема и целосно ги презентира во Нацрт извештајот на овластениот државен ревизор.

5. Забелешката на дадената препорака под број 3 која се однесува на тоа Државната комисија да преземе активности за зајакнување на довербата во правната заштита преку јакнење на капацитетите и предвидување на можноста за користење вешти лица во своето работење, по својата содржина претставува несоодветно толкување на препораката која пак е во насока на изнаоѓање на соодветно законско решение за јакнење на капацитетите на Државната комисија.
6. Забелешките за препораките број 7 и 8 кои се однесуваат на преиспитување на поставеноста и надлежностите на Советот и доуредување на постапката за добивање согласност, **не се прифаќа**. Доставените забелешки претставуваат субјективно видување за поставеноста и развојот на системот за јавни набавки во Република Македонија и не кореспондираат со ревизорските констатации од кои произлегуваат дадените препораки. Во исто време ревизијата упатува на констатацијата дека овластениот преставник и членовите на Советот за јавни набавки треба да ги имаат предвид одредбите од Уставот на Република Македонија и одредбите на Законот за организација и работа на органите на државната управа во делот на формирање на нови правни субјекти.

7. Заклучокот во точка 5 од Нацрт извештајот на овластениот државен ревизор, на кој е дадена забелешка, согласно методолошките акти и упатства на Државниот завод за ревизија е резултат на извршената ревизија и зависи од ревизорското убедување за значајноста на констатираните состојби во Извештајот, поради што дадената забелешка **не се прифаќа**.