

Бриф за јавни политики:

# ПОДОБРУВАЊЕ НА СПРОВЕДУВАЊЕТО НА ЈАВНИТЕ НАБАВКИ *во Македонија*



## СОДРЖИНА

2

Вовед

4

Проблеми што треба да се надминат

8

Предлози за унапредување на спроведувањето на јавните набавки

## ВОВЕД

Јавните набавки во Македонија со години претставуваат една од најзначајните економски активности, низ која државните институции купуваат стоки, услуги и работи во вредност што достигнува речиси една милијарда евра (2014 год.), односно 12 проценти од бруто домашниот производ на земјата. Уште позначајно за разбирањето на обемот и на значењето на јавните набавки е што преку нив се троши повеќе од една третина од буџетот на земјата.

### ПРЕКУ ЈАВНИТЕ НАБАВКИ СЕ ТРОШИ ЕДНА ТРЕТИНА ОД БУЏЕТОТ НА ЗЕМЈАТА

Освен тоа што државните институции преку јавните набавки обезбедуваат стоки, услуги и работи за своето нормално функционирање, јавните набавки значат и обезбедување добра за да се овозможат нормални услови за живот и работа на населението и тие постојано да се унапредуваат. Оттука е многу важно тие да се спроведуваат на начин што ќе осигури дека за потрошените пари ќе се добие најдобрата вредност на пазарот, односно она што во тој момент е најисплатливо.

Фактот што преку јавните набавки се троши дури една третина од буџетот на земјата, пак, зборува за тоа дека тие се значаен извор за водењето бизнис за приватниот сектор и како такви – мора да обезбедат слободна конкуренција меѓу сите заинтересирани бизнис субјекти.

Имајќи предвид дека преку јавните набавки се трошат јавни пари, односно пари собрани од граѓаните и од фирмите преку даноци и други јавни давачки, се наметнува потребата за нивно транспарентно, јасно, јавно и одговорно спроведување, како и за отчетност кон оние чиишто пари се трошат.

### ДА СЕ ОБЕЗБЕДИ ЕФЕКТИВЕН СИСТЕМ НА ЈАВНИ НАБАВКИ ЗАСНОВАН ВРЗ ТРАНСПАРЕНТНОСТ, КОНКУРЕНТНОСТ И ИНТЕГРИТЕТ

Како една од активностите во рамките на која државата и приватниот бизнис најчесто доаѓаат во контакт, притоа со речиси една милијарда евра во оптек, јавните набавки насекаде низ светот се проценуваат како една од најризичните области за корупција. Тоа бара од владите и од институциите да преземаат посебни мерки, во и надвор од правилата за јавни набавки, за превенција, спречување и борба против корупцијата и судирот на интересите во трошењето на јавните пари. Бројни меѓународни организации препорачуваат најразлични мерки во насока на спречување и сузбивање на злоупотребите во јавните набавки. Сумирано, тие се сведуваат на обезбедување ефективен систем на јавни набавки, заснован врз транспарентност, конкурентност и интегритет.

### ЗАКОНОТ ЗА ЈАВНИТЕ НАБАВКИ СПОРЕД ДИРЕКТИВИТЕ НА ЕУ СЕ ПРИМЕНУВА ОД 2008 ГОДИНА И ОТТОГАШ ЧЕСТО СЕ МЕНУВА

Јавните набавки во Македонија се регулирани со Законот за јавните набавки, којшто беше донесен во 2007 година, а почна да се применува во 2008 година, изработен според тогашните директиви на Европската Унија. Оттогаш наваму законот претрпе десетина значајни измени, кои имаа различно дејство врз обезбедувањето на основните принципи на јавните набавки во земјава – конкуренција меѓу понудувачите и нивни еднаков третман и недискриминација, транспарентност и интегритет во процесот на доделувањето договори за јавни набавки и рационално и ефикасно искористување на средствата во постапките за доделувањето договори за јавни набавки.

Постојаните измени, особено последната серија од 2013 и 2014 година, направени без јавни консултации, донесоа значајни новитети во спроведувањето на јавните набавки. Неколку од тие измени ја прават земјава единствена во пошироки географски граници според начинот на којшто се регулирани некои важни аспекти од оваа област. Примери за ова се: задолжителното спроведување на електронската аукција како последна фаза од сите тендери; најниската цена како единствен критериум за доделување на тендерите, при што речиси целосно се игнорира квалитетот на она што се набавува; дејството на т.н. негативни референци, со кои на еден субјект му се забранува целосно учество на јавните тендери за период од најмалку една година, за прекршоци кои најчесто не се поврзани со неквалитетното спроведување на договорот за јавна набавка; обврската за барање согласност за набавките од посебно тело под одредени предуслови и др.

Притоа изостануваат посериозни аргументи за поткрепа на оправданоста и потребата од донесување на овие измени, а недостигаат и анализи за резултатите и ефектите од нивната примена. Од друга страна, сè почести се забелешките и аргументите за проблемите и за негативните ефекти врз спроведувањето на јавните набавки што ги предизвикуваат сегашната регулатива и начинот на нивното спроведување.

ЦЕНТАРОТ ЗА  
ГРАЃАНСКИ  
КОМУНИКАЦИИ  
ГО МОНИТОРИРА  
СПРОВЕДУВАЊЕТО НА  
ЈАВНИТЕ НАБАВКИ ОД  
2008 ГОДИНА НАВАМУ

Центарот за граѓански комуникации, како единствена невладина организација која од примената на новиот закон во 2008 година наваму спроведува секојдневен и длабински мониторинг на јавните набавки во земјава, паралелно со наодите од мониторингот, препорачува и конкретни мерки за надминување на детектираните слабости и за стеснување на просторот за злоупотреби и корупција во јавните набавки.

Покрај редовните извештаи од мониторингот, во насока на унапредување на состојбите во јавните набавки се изработени и серија други документи, како: Препораки за подобрување на системот на јавни набавки (февруари 2010 год.), Предлози за измени и дополнувања на Законот за јавни набавки (ноември 2011 год.), Препораки за олеснување на пристапот на микропретпријатијата до јавните набавки (февруари 2013 год. и ревидирано издание во февруари 2015 год.), Бриф за јавни политики за подобрување на правната заштита во јавните набавки (јуни 2014 год.), Предлози за измени и дополнувања на Законот за јавните набавки (февруари 2015 год.) и Сугестии, насоки и предлози во функција на изработката на „Државната програма за превенција и репресија на корупцијата и превенција и намалување на појавата на судир на интереси 2016-2019“ (септември 2015 год.).

Во согласност со детектираните слабости и недоследности во спроведувањето на јавните набавки, како во однесувањето на државните институции при спроведувањето на набавките така и во самиот Закон за јавните набавки, и препораките на ЦГК се движат во две насоки – доследно спроведување на законските одредби и корекции во самиот закон.

## СОБРАНИЕТО НА РМ ДОСЕГА УСВОИ НЕКОЛКУ ПРЕПОРАКИ НА ЦГК

Во изминатиот период од девет години, Собранието на РМ веќе усвои дел од препораките на ЦГК. Меѓу нив, како позначајни, можат да се издвојат следниве: осамостојувањето на Државната комисија за жалби по јавните набавки и нејзино поставување под ингеренции на Собранието наместо на Владата, доделување статус на правно лице на Бирото за јавни набавки, воведување краен рок за договорните органи до којшто мораат да донесат одлука за избор или за поништување на постапката, овозможување на ДКЖЈН да ја поништи постапката ако договорниот орган не ја достави бараната документација за постапката, одредување краен рок за договорните органи до којшто мораат да постапат по одлуката на ДКЖЈН, задолжително објавување на тендерската документација бесплатно и истовремено со објавување на огласот за јавната набавка, објавување на проценетата вредност на набавките, укинување на обврската за барање банкарски гаранции на понудата кај набавките од најмала вредност, поставување пропорционални критериуми за учество на фирмите на постапките за јавни набавки, намалување на флексибилноста за користење на директното преговарање, воведување тематска ревизија на јавните набавки, и др.

## АКТУЕЛНАТА РЕГУЛАТИВА ЗА ЈАВНИТЕ НАБАВКИ ВО РМ ОТСТАПУВА ОД СЕГАШНИТЕ И ОД НОВИТЕ ДИРЕКТИВИ НА ЕУ

Освен тоа, по иницијатива на ЦГК, вметнати се одредени обврски за договорните органи во насока на поголема транспарентност и отчетност во трошењето на јавните пари и во Акцискиот план за Отворено владино партнерство 2014-2016.

Сепак, како што е поставена во моментот, регулативата за јавни набавки не само што отстапува од актуелните директиви на ЕУ според кои беше работена туку отстапува и од новите, реформирани правила на ЕУ, кои стапуваат на сила од април 2016 година. Сево ова ја наметнува потребата од ново ревидирање на начинот на којшто се регулираат и се спроведуваат јавните набавки во земјава, и тоа од законски, од институционален и од практичен аспект.



## ПРОБЛЕМИ ШТО ТРЕБА ДА СЕ НАДМИНАТ

Од досегашниот повеќегодишен директен мониторинг на постапките за јавни набавки, спроведените интервјуа и анкети со фирмите-понуѓувачи на тендерите и секојдневните контакти со претставниците на договорните органи, утврдени се бројни проблеми со кои се соочуваат овие субјекти-учесници на пазарот на јавните набавки во земјава. Во продолжение следи само сумарен приказ на проблемите кои, инаку, детално се образложени и аргументирани во редовните извештаи од мониторингот на јавните набавки, кои можат да се најдат на [www.ccc.org.mk](http://www.ccc.org.mk) и во печатено издание.

## НАЈГОРЛИВИОТ ПРОБЛЕМ Е СОЗДАДЕН СО ФОРМИРАЊЕТО НА СОВЕТОТ ЗА ЈАВНИ НАБАВКИ

Најакутниот и, во моментов, најгорлив проблем во спроведувањето на јавните набавки во земјава е создаден со формирањето на Советот за јавни набавки, којшто им дава согласност на договорните органи за набавките пред воопшто да се објават огласите. Советот претставува дополнително административно и финансиско оптоварување во системот за јавни набавки од повеќе причини. Годишно, од Советот се бараат повеќе од 15.000 согласности, што значајно го продолжува времето за спроведување на набавките – од донесување на одлуката за набавка до доделувањето на договорот. Тоа наметнува обврски за лицата за јавни набавки за кои не се ни стручни, ниту обучени, а ги доведува до забуна и фирмите (домашни и странски) преку барањата што се доставуваат до нив за да потврдат дека ги задоволуваат критериумите од техничките спецификации и од тендерските документации (односно дека создаваат такви производи какви што се бараат на тендерите и можат да ги исполнат бараните услови за учество). Воведувањето на Советот дури ја намали и онака ниската конкуренција на тендерите, а договорните органи годишно плаќаат вкупно околу два милиони евра за стручните лица кои ги ангажира Советот за да реши за бараните согласности. Парите што ги плаќаат за стручните лица договорните органи најчесто ги повлекуваат од парите што инаку им се наменети за јавни набавки.

## 'НАЈНИСКАТА ЦЕНА' КАКО ЕДИНСТВЕН КРИТЕРИУМ, ЗАЕДНО СО НИЗА ДРУГИ ОДРЕДБИ, ГО ДОВЕДУВААТ ВО ПРАШАЊЕ КВАЛИТЕТОТ НА ТОА ШТО СЕ НАБАВУВА

Следен проблем во јавните набавки е 'најниската цена' како единствен критериум за доделување на договорите за јавни набавки. Ова, во комбинација со задолжителната електронска аукција за сите тендери и со непоставувањето речиси никакви услови за фирмите за учество на тендерите за да се избегне барањето согласност од Советот (согласност се бара кога има поставено услови), го доведува до прашање квалитетот на набавените стоки, услуги и работи. Ова се однесува на сите набавки, вклучително и на оние за лекови, за храна во градинките и во болниците, за градежните работи, за компјутерската опрема, итн. Притоа, нереално е да се очекува од договорните органи да го дефинираат квалитетот преку техничките спецификации, прво, поради големата стручност што е потребно да ја поседуваат лицата што ги спроведуваат набавките за изработка на такви технички спецификации за различни видови набавки и второ, поради притисокот врз договорните органи да не ја ограничат конкуренцијата ако го „преопишат“ она што сакаат да го добијат со набавките.

## Е-АУКЦИЈАТА НЕ СЕКОГАШ И НЕ ЗА СИТЕ НАБАВКИ ЗНАЧИ И ПОНИСКИ ЦЕНИ

Проблем во овој контекст, но и сам за себе, претставува задолжителната е-аукција за сите тендери во кои има повеќе од еден понудувач. Практиката покажа дека е-аукцијата не секогаш и не за сите набавки значи постигнување пониски цени. Имено, во своите првобитни понуди, фирмите нудат повисоки цени од реалните, оставајќи простор за намалување за време на е-аукцијата. Но имајќи предвид дека во повеќе од третина од тендерите има по еден понудувач и е-аукција воопшто не се одржува, таквите првобитно понудени повисоки цени остануваат и како конечни цени, доколку се вклопуваат во проценетата вредност. Натаму, кога има двајца понудувачи, во не мал број случаи, едниот се исклучува од натамошно учество и на крајот повторно

## НИСКАТА КОНКУРЕНЦИЈА И НАТАМУ СЕ НАМАЛУВА

останува еден понудувач и аукција не се одржува. Задолжителноста на е-аукцијата е проблематична и кај помалите тендери, поради нерално ниските цени што се постигнуваат, неисплатливоста на самата постапка (кај набавки од 500 евра на пример, некогаш трошоците за спроведувањето на постапката се исти со вредноста на набавката), како и поради ограничениот простор за учество на микропретпријатијата кои ја губат ценовната битка со поголемите фирми. Со тоа не можат да се искористат ниту нивните предности, како квалитетот на тоа што го нудат, брзината на испораката, флексибилноста и иновативноста.

Ниската конкуренција е следен долгогодишен проблем во јавните набавки во Македонија. Просечниот број на понудувачи на тендерите низ годините се движи меѓу два и три, додека во половина од тендерите има само по два и помалку понудувачи. Скоро третина од тендерите се само со еден понудувач. Бројни се факторите коишто се детектирани дека влијаат врз намалување на конкуренцијата во јавните набавки. Мониторингот, а и анкетите со фирмите покажуваат дека ако некогаш тоа беа „фамозните“ барања за доставување понуди што се испраќаа само до три фирми и неможноста сите заинтересирани фирми да учествуваат на тендерите, преку високите услови што се поставуваа за фирмите да можат да учествуваат на тендерите, сега тоа може да се задолжителната е-аукција, ригорозните казни со забрана за учество на тендерите, дури и за повлекување на понудата и одбивање да се потпише договорот, сè до доцнењето со исплатата, сложените процедури, обемот на документација што се бара, фаворизирањето на одредени понудувачи, нискиот степен на остварување на правото на жалба на фирмите-учеснички на тендерите, долгогодишната соработка на одредени договорни органи со одредени фирми, неволното делење на тендерите на поединечни делови дури и онаму каде што тоа е исплатливо за договорниот орган, претходното договарање меѓу фирмите-учеснички на тендерите, специфичните знаења, опрема и капацитети што се неопходен предуслов за фирмите да можат да учествуваат на тендерите, и многу други. Како што беше споменато, конкуренцијата не се зголеми, туку напротив, дополнително се намали и со воведување на Советот за јавни набавки. Намалената конкуренција, натаму, по правило значи и намалени шанси за добивање поквалитетни понуди и можност за поголем избор во набавките.

## ВИСОКИОТ ПРОЦЕНТ НА ПОНИШТУВАЊЕ НА ТЕНДЕРИТЕ Е ПОСТОЈАН ПРОБЛЕМ

Високиот процент на поништување на тендерите е еден од најдолгогодишните проблеми во јавните набавки. Процентот на поништени тендери низ годините се движи меѓу четвртина и петтина од тендерите. Низата мерки што беа преземани во меѓувреме имаа ограничени ефекти бидејќи вкупниот процент на поништени тендери не се намалуваа позначајно, но се менуваат главните причини за поништување на тендерите. Така, ако некогаш тоа беше немањето понуди, сега тоа е се неповолните цени. Ова секако е поврзано со критериумот најниска цена, несоодветно одредената проценета вредност и ниската конкуренција на тендерите. Честото поништување може да се доведе во врска и со сомнежот дека тендерот се поништува оти не можело да се оствари некоја претходна намера него да го добие фаворизиран по-

## ПОТРЕБНА Е ПОГОЛЕМА ТРАНСПАРЕНТНОСТ ВО ТРОШЕЊЕТО НА ЈАВНИТЕ ПАРИ

нудувач. Поништувањето на тендерите има повеќекратни неповолни последици и по договорниот орган и по фирмите поради одложувањето на набавките, пропаднатото планирање, несигурноста во носењето на деловните одлуки и сл.

(Не)транспарентноста во јавните набавки е секогаш актуелно прашање. Овде треба да се направи разграничување помеѓу отвореноста на набавките, односно задолжителното јавно објавување на огласите за сите набавки над 500 евра, и информациите за набавките што им се пошироко достапни на граѓаните. Постапките за склучување договори за јавни набавки во Македонија се спроведуваат преку единствениот интернет-портал – Електронски систем за јавни набавки (ЕСЈН). Таму се објавуваат огласите за тендерите, потребните услови и спецификации за она што се набавува, основните информации за склучените договори и сл. Сепак, треба да се има предвид дека ЕСЈН не е наменет за пошироко информирање на граѓаните и на заинтересираните субјекти надвор од сферата на јавните набавки за начинот на којшто државните институции ги трошат јавните пари. Ваквите информации кои се достапни надвор од ЕСЈН се навистина оскудни и ретки. Од друга страна, за да се најдат и да се пребараат информациите на ЕСЈН, потребни се одредени предзнаења кои луѓето надвор од сферата на јавните набавки ги немаат, ниту може да се очекува да ги имаат. Инаку, Законот за јавните набавки предвидува одредени информации од аспект на транспарентноста и отчетноста во трошењето на парите преку јавните набавки задолжително и во точно одредени рокови да бидат објавени на ЕСЈН. Но надвор од тоа, ретки се државните институции кои чувствуваат потреба доброволно да објават вакви информации на своите интернет-страници во облик, начин и формат достапен и разбирлив за граѓаните. Дел од институциите дури не ги објавуваат и доцнат со објавувањето и на оние минимум информации што треба да ги објават како обврска од Законот за јавните набавки. Постои можност да се добијат подетални информации од спроведените тендери преку испраќање барање за слободен пристап до информации од јавен карактер до институциите, но и ова право многу ретко се користи од граѓаните бидејќи и тоа подразбира одредени предзнаења. Сумирано, недостапни или тешко достапни за граѓаните, а дел и за заинтересираните фирми-понудувачи, остануваат информациите за планираните набавки, за тековните тендери, за понудувачите, за договорените услови на набавките, за реализацијата на договореното, за ефектите од набавките и сл.

## СЕ НАМАЛУВА БРОЈОТ НА ЖАЛБИ ОД ФИРМИТЕ ЗА ТЕНДЕРИТЕ ИАКО РАСТАТ ПОПЛАКИТЕ И БРОЈОТ НА ТЕНДЕРИТЕ

Во делот на правната заштита на фирмите-учеснички на тендерите констатирано е намалување на бројот на жалби наспроти порастот на бројот на тендери и поплаките од фирмите. Роковите за поднесување жалби, особено кај помалите тендери, се пократки во однос на земјите од ЕУ и од соседството. Следно, начинот на пресметка на надоместокот за правната заштита ги прави многу порационални жалбите кај поголемите тендери, отколку кај оние од помала вредност. Така, трошоците за правна заштита се многу помали за големите, отколку за помалите тендери. Пример, за набавка од 500 евра, надоместокот за жалба е 100 евра, а за набавка од 5.000.000 евра, надоместокот

## ОТСУСТВУВААТ НАДЗОР И КОНТРОЛА ЗА ВРЕМЕ НА СПРОВЕДУВАЊЕ НА НАБАВКИТЕ

е 400 евра. Фирмите-учеснички наведуваат три главни причини на прашањето зошто не се жалат на тендерите: високите трошоци на жалбената постапка, стравот од реваншизам на договорниот орган против чија одлука или постапка се жалат и недоволната доверба во жалбената постапка. Брза, ефикасна, транспарентна и недискриминаторска жалбена постапка е клучна за целосно остварување на ова уставно гарантирано право и за заштита на интегритетот во трошењето на јавни пари.

Меѓу посериозните проблеми во јавните набавки е и немањето контрола и надзор за време на спроведување на постапките за јавни набавки. Останаа без реализација дури и предлозите ваквата улога да му се додели на БЈН, содржани во Државната стратегија за спречување на корупцијата 2011-2015. Додека во извештаите на Државниот завод за ревизија и од мониторингот на јавните набавки се констатираат бројни прекршувања на Законот за јавните набавки, изостануваат контрола и надзор врз спроведување на тендерите во насока на навремено откривање и корекција на проблемите. Своја улога во бројните прекршувања на законот несомнено игра и отсуството на какви и да се санкции кон оние кои ги спроведуваат тендерите за намерните прекршувања и за изигрувањето на правилата. Сево ова остава широк простор за злоупотреби почнувајќи од фазата на планирање на набавките, преку спроведувањето на постапките, сè до реализацијата на договорите.

Треба да се има предвид дека сите горенаведени проблеми се преплетуваат меѓу себе и дека е голема причинско-последичната врска меѓу нив. Оттука и решенијата треба да се гледаат повеќедимензионално, бидејќи бројни се примерите во измените на Законот за јавните набавки низ годините – некоја измена да влијае позитивно врз решавањето одреден проблем, но истовремено да има негативно влијание врз друга состојба. Затоа е потребно задолжително учество на сите вклучени страни во системот на јавни набавки при какво и да е менување на прописите.





## ПРЕДЛОЗИ ЗА УНАПРЕДУВАЊЕ НА СПРОВЕДУВАЊЕТО НА ЈАВНИТЕ НАБАВКИ

Со цел да се даде придонес кон посеопфатно унапредување на практиката и на законската регулатива во сферата на јавните набавки, дадените предлози се однесуваат на сите оние сегменти од ЗЈН кои се од витално значење за ефикасно спроведување на јавните набавки во земјава.

Предлозите се резултат на долгогодишно и сеопфатно следење на спроведувањето на јавните набавки во земјава, како и на серија консултации со вклучените страни од земјава и со релевантни фактори во областа на јавните набавки од ЕУ.

Предложените измени и дополнувања се во насока на обезбедување поголема рационалност и ефикасност во трошењето на јавните пари, поголема транспарентност, поттикнување на конкуренцијата, стимулирање на поголемо учество на малите фирми во јавните набавки и усогласување со важечките и со новите директиви и добри практики на ЕУ.

ДА СЕ ОБЕЗБЕДАТ ПОГОЛЕМА РАЦИОНАЛНОСТ, ЕФИКАСНОСТ И ТРАНСПАРЕНТНОСТ ВО ТРОШЕЊЕТО НА ЈАВНИТЕ ПАРИ, ПОТТИКНУВАЊЕ НА КОНКУРЕНЦИЈАТА, СТИМУЛИРАЊЕ НА ПОГОЛЕМО УЧЕСТВО НА МАЛИТЕ ФИРМИ ВО ЈАВНИТЕ НАБАВКИ И УСОГЛАСУВАЊЕ СО ВАЖЕЧКИТЕ И СО НОВИТЕ ДИРЕКТИВИ И ДОБРИ ПРАКТИКИ НА ЕУ

- Итно е потребно ревидирање на законското решение за воведување на Советот за јавни набавки, за да се спречат уште поголеми дисторзии во системот на јавни набавки во земјата. Сепак, додека се донесе одлуката за укинување на ова тело, итно се потребни следниве неколку измени за да се избегне тоа да претставува дополнителен административен и финансиски товар во јавните набавки. [1] Кога договорниот орган ќе достави до Советот за јавни набавки доказ дека постапил по препораките во случаите кога не му е дадена согласност, тогаш Советот по автоматизам да му даде согласност за соодветната набавка, без дополнително ангажирање стручни лица (член 14 од ЗЈН). [2] Секаде во членот 36-а, став (1) од ЗЈН зборот „производители“ да се замени со „економски оператори“. [3] Во членот 36-а, став (1), алинеја (1) сврзникот „и“ од одредбата „три производители на пазарот во РМ и три производители на пазарите во странство“ да се замени со „или“. [4] Спроведувањето на задолжителната анализа на пазарот предвидена во член 36-а, став (3) да се регулира подетално со подзаконски акт. Исто така, се предлага, по укинувањето на Советот, одредени работи кои се регулираат (или се сакаше да се регулираат) со Советот, да се преформулираат и да се прецизираат во насока на нивно позитивно делување врз остварување на основните принципи во јавните набавки (пр. планирањето на набавките, истражувањето на пазарот, поставувањето на несоодветни и непропорционални услови, директното преговарање, набавката на лековите и сл.).
- Се предлага во членот 2 од ЗЈН, каде што се наброени принципите кои треба да се обезбедат со примена на Законот за јавни набавки, да се нагласи и принципот „најдобра вредност за потрошените пари“.
- Во насока на унапредување на примената на техничкиот дијалог, за тендерите во вредност поголема од 130.000 евра, се предлага објавување на тендерската документација пред објавувањето на

огласот, за во одреден рок да биде достапна за коментари и предлози за измени и дополнувања во насока на нејзино подобрување.

- ➔ Во однос на критериумот за доделување на договорите за јавни набавки, се предлага промена на законската одредба што по правило ја определува најниската цена како критериум за доделување на договор за јавна набавка [член 160, став (1) од ЗЈН] како чекор кон усогласување на критериумите за доделување договор со новите директиви на ЕУ, каде што приоритетен критериум е економски најповолната понуда, со повеќе елементи кои покрај цената, ги определуваат квалитетот и исплатливоста на набавката.
- ➔ Во однос на електронската аукција, се предлага [1] користењето на електронската аукција како последна фаза од постапките за јавни набавки определени во член 121, став (1) од ЗЈН да стане опционално (односно да се однесува само на предмети на набавка со стандарден квалитет) и [2] во постапката за барање за прибирање понуди каде што проценетата вредност на договорот за јавна набавка е до 5.000 евра во денарска противвредност, без вклучен ДДВ, да не се спроведува електронска аукција [член 121, став (1) од ЗЈН].
- ➔ Во однос на т.н. негативна референца, се предлагаат следниве неколку измени: [1] Изречената негативна референца од член 47 став (6) да резултира со исклучување на предметниот понудувач од идните постапки за доделување договор за јавни набавки само кај договорниот орган што ја изрекол негативната референца; [2] негативна референца од член 47 став (5) да не се изрекува ако понудувачот ја повлече својата понуда пред истекот на периодот на нејзината важност и ако понудувачот не го потпише договорот за јавна набавка во согласност со условите од тендерската документација и доставената понуда и [3] усогласување на причините за изрекување на негативната референца и на казните за фирмите-учеснички во јавните набавки со другите европски земји.
- ➔ Во однос на гаранциите на понудата и за квалитетно извршување на договорот, се предлага: [1] гаранцијата на понудата (во вид на банкарска гаранција или депонирани средства) од член 47 од ЗЈН да се укине и целосно да се замени со „изјава за сериозност на понудата“, [2] гаранцијата за квалитетно извршување на договорот (во вид на банкарска гаранција) од член 48 од ЗЈН да се бара задолжително за сите јавни набавки во вредност поголема од 500.000 евра во денарска противвредност и [3] гаранцијата за квалитетно извршување на договорот (во вид на банкарска гаранција) од член 48 од ЗЈН целосно да се замени со воведување соодветна „изјава за квалитетно извршување на договорот“ кај сите јавни набавки во вредност до 500.000 евра во денарска противвредност.
- ➔ Кај постапката со барање за прибирање понуди, се предлага [1] крајните рокови за поднесување на понудите од член 100 став (3) да не смеат да бидат пократки од: седум дена од денот на објавување на огласот во ЕСЈН, кога проценетата вредност на договорот за јавна

набавка е до 5.000 евра во денарска противвредност, без вклучен ДДВ и четиринаесет (14) дена од денот на објавување на огласот во ЕСЈН, кога проценетата вредност на договорот за јавна набавка на стоки и услуги е до 20.000 евра во денарска противвредност, а на работи до 50.000 евра во денарска противвредност, без вклучен ДДВ; [2] во постапката за барање за прибирање понуди каде што проценетата вредност на договорот за јавна набавка е до 5.000 евра во денарска противвредност, без вклучен ДДВ, да не смее да се користат критериуми за утврдување на способност (економска и финансиска состојба на економскиот оператор и техничка или професионална способност), (член 102 од ЗЈН).

- Кај рамковните спогодби се предлага укинување на одредбите од член 118, став (1) и (2), односно да не се ограничува минималниот број на економски оператори со кои може да се склучи рамковна спогодба и за тоа да не се бара согласност од Советот за јавни набавки.
- Економските оператори да не ги доставуваат документите за докажување на исполнување на личната состојба определени со член 147 став (2) од ЗЈН за секоја одделна постапка за јавна набавка, туку договорниот орган самиот да ги повлекува од профилот на економскиот оператор на ЕСЈН, а економскиот оператор да има обврска да ги ажурира тие документи секои шест месеци.
- Да се воведе законско ограничување на максималниот износ на годишен приход што треба да го имаат остварено понудувачите како дел од условите за докажување на економската и финансиската состојба, најмногу на двапати од износот на проценетата вредност на набавката, без ДДВ (член 150 од ЗЈН).
- И понатаму треба да се стеснува просторот за поништување на постапките за јавни набавки како одговор на високиот процент на поништување на тендерите, што е долгорочен проблем во јавните набавки во Македонија.
- Во жалбената постапка се предлагаат следниве измени: [1] продолжување и воедначување на роковите за изјавување жалба определени во член 216, став (2) од ЗЈН од сегашните осум, односно три дена кај постапката со барање за прибирање понуди на десет дена; [2] рокот за изјавување жалба во однос на тендерската документација определен во член 216, став (2), алинеја 3 од ЗЈН да тече од денот на објавување на огласот и тендерската документација; [3] надоместокот за водење на жалбена постапка пред ДКЖЈН (член 229 од ЗЈН) да се утврди како процент од вредноста на набавката за да се овозможи рамномерност во висината на трошоците и да се надмине сегашната состојба во која жалбената постапка е најскапа за оние тендери кои се најдоминантни (постапките со барање за прибирање на понуди од 500 до 5.000 евра).
- Во однос на законската обврска за постепено, задолжително спроведување на електронски набавки од 2016 година, се предлага

спроведување бесплатни обуки за сите регистрирани договорни органи и економски оператори, заради нивна навремена подготовка за користење на електронските средства во јавните набавки.

- ➔ Во однос на казнените и контролните механизми, се предлага [1] да се воведат градација на одговорноста за непочитување на ЗЈН од дисциплинска, преку прекршочна до кривична, а казнените одредби од сферата на јавните набавки да се регулираат исклучиво со Кривичниот законик и [2] конечно да се воведат механизми за контрола и надзор врз спроведувањето на постапките за јавни набавки уште во текот на нивното спроведување за навремено да се спречува непочитувањето и прекршувањето на одредбите од ЗЈН.
- ➔ Во насока на олеснување на пристапот на малите и микропретпријатијата до јавните набавки, се предлага преземање на следниве мерки во спроведувањето на јавните набавки (дел нив се споменати и погоре, но поради нивната особена важност за микропретпријатијата се повторени и во овој контекст):
  - Зголемување на достапноста на документите и на информациите за огласите за јавни набавки. Договорните органи треба почесто да ги користат следните законски механизми со цел да овозможат поголема информираност на микропретпријатијата за претстојните и за тековните огласи за јавни набавки, како и зголемување на ефикасноста на постапките за јавни набавки: 1. Јавно објавување на годишниот план за јавни набавки 2. Користење дополнителни начини за информирање за огласите објавени на Електронскиот систем за јавни набавки и 3. Почесто објавување на претходни индикативни известувања.
  - Поставување пропорционални критериуми за учество на микропретпријатијата во постапките за јавни набавки. Барањето одреден минимален износ на остварен годишен приход од компаниите како услов за учество во постапката за јавна набавка треба да претставува исклучок. Онаму каде што ќе се бара ваков минимален износ тој не треба да биде повисок од двојно проценетата вредност на набавката, во согласност со регулативата на ЕУ. Критериумите за утврдување на техничко-професионална способност не треба да бидат поставени така што ќе се бара исполнување услови кои не се релевантни за предметот на набавката и на тој начин да се ограничува конкуренцијата. Банкарските гаранции на понудата не треба да се бараат кај набавките со помала вредност, бидејќи барањето изјава за сериозност на понудата е адекватна замена и заштитен механизам што не предизвикува финансиски издатоци за економските оператори.
  - Намалување на административниот товар за микропретпријатијата преку барање помалку документи за учество во постапките за јавни набавки. Барањето преголем број документи во постапки од помала вредност им создава огромен административен товар на микропретпријатијата и ги обесхрабрува

за учество во постапките за јавни набавки. Од таа причина, се препорачува договорните органи да го заменат барањето на документите како доказ за исполнување на условите со изјава за исполнување на условите, како што е случајот со изјавата за исполнување на личната состојба.

- Почесто користење на можноста за поделба на предметот на набавка на поединечни делови (лотови). Поделбата на предметот на набавка во повеќе делови, онаму каде што е можно и законски дозволено, ќе го олесни пристапот на микропретпријатијата до поголемите договори за јавни набавки, бидејќи ќе можат самостојно да учествуваат и да ги задоволат барањите количини или специфичниот предмет на набавка на конкретниот дел за којшто сакаат да поднесат понуда.
- Определување разумни рокови за економските оператори за подготовка и за поднесување понуди. Во голем број ситуации, неопходно е договорните органи да утврдуваат рокови за поднесување понуди во постапките со барање за прибирање понуди кои ќе бидат подолги во однос на законски пропишаните минимални рокови. Со тоа ќе се овозможи поголем број микропретпријатија да подготват и да поднесат понуди, а кај одредени набавки ќе придонесе и за подобар квалитет на понудите.
- Воспоставување редовна и подобрена комуникација и информираност меѓу договорните органи и економските оператори и барање повратни информации од понудувачите. За да се оствари подобра информираност, комуникација и доверба меѓу договорните органи и економските оператори, што секако ќе резултира и со поуспешни постапки за јавни набавки, потребно е да се преземат следните чекори: 1. посета на обуки од страна на службениците за јавни набавки и на претставниците на микропретпријатијата, 2. спроведување технички дијалог и за набавки чијашто вредност е пониска од законскиот праг, за кој важи обврска за негово задолжително спроведување, 3. организирање информативни сесии за економски оператори, како за конкретни постапки за јавни набавки, така и редовни годишни средби и 4. доставување детални писмени известувања за причините за избор и отфрлање на понудата и обезбедување начини за добивање повратни информации од понудувачите за добрите страни и за слабостите на спроведените тендери.
- Охрабрување на соработката и здружувањето на микропретпријатијата меѓу себе, како и меѓу микропретпријатијата и поголемите претпријатија. Прописите за јавни набавки им овозможуваат на економските оператори да се групираат (здружат) и да се потпрат врз нивната комбинирана економско-финансиска состојба (освен кога се работи за податоци од билансот на успехот) и техничка способност (освен во делот на референтната листа, претходно склучените договори и на лиценците), како и можност да ангажираат подизведувач. Доколку се користат овие можности, тогаш поголем број микропретприја-

тија ќе ги исполнуваат условите и ќе учествуваат во постапките за јавни набавки.

- ➔ Во насока на поголема транспарентност, одговорност и отчетност при трошењето на јавните пари, потребно е преземање на серија мерки од страна на договорните органи во насока на спроведување на светската иницијатива „Партнерство за отворени набавки“. Се предлага тие на своите веб-страници задолжително да ги објавуваат барем следниве информации: [1] годишните планови за јавни набавки, [2] линковите до огласите за јавни набавки објавени на ЕСЈН, [3] податоци за склучените договори, [4] договорите за јавни набавки, [5] документите за реализацијата на договорите (фактури, испратници, приемници, состојби и сл.), [6] информации за исполнување на плановите за јавни набавки и сл. Исто така, треба да се поврзат известувањата за склучените договори со анексите на тие договори за да се добие целосна претстава за вкупно потрошените пари за секоја одделна набавка.

Опфатените состојби, проблеми и предлози за мерки што треба да се преземат за унапредување на јавните набавки во земјава, пред сè, се однесуваат на оние најзначајните и за кои е потребно итно решавање, иако се содржани и предлози за подолгорочно решавање на одредени проблеми и состојби. Евентуалното позначајно менување на Законот за јавните набавки во насока на негово усогласување со новите регулативи на ЕУ за јавни набавки треба да се спроведе низ широки јавни консултации и да ги има предвид укажувањата за состојбите во јавните набавки на сите вклучени страни во процесот; искуствата, решенијата и добрите практики на другите земји; укажувањата на другите меѓународни институции; како и специфичностите на домашниот пазар. Само ако е регулирана на тој начин, оваа област ќе може целосно да ги оствари сите свои повеќедимензионални функции.



Оваа публикација е овозможена со поддршка од американскиот народ преку Агенцијата на САД за меѓународен развој (УСАИД) во рамките на Проектот на УСАИД за пристап на микропретпријатијата до јавните набавки. Содржината на публикацијата е одговорност на Центарот за граѓански комуникации и не ги изразува ставовите на УСАИД или на Владата на Соединетите Американски Држави.

\* \* \*

Центарот за граѓански комуникации (ЦГК) е формиран во април 2005 година како невладино, непрофитно и непартиско здружение на граѓани. Мисија на ЦГК е да ја развива и да ја подобрува комуникацијата помеѓу сите општествени фактори во Македонија и нивната информираност за процесите од пошироко значење. ЦГК ги мониторира, ги анализира и ги јакне општествените процеси во земјата и во регионот во делот на антикорупцијата и доброто владеење, медиумите и економскиот развој. Во своето повеќе од децениско дејствување, ЦГК ја фокусира својата работа врз две групи од меѓусебно поврзани активности: (1) мониторинг на државните институции и врз основа на тоа, препорачување мерки и политики за унапредување на работењето и за намалување на просторот за корупција и (2) унапредување на способноста на новинарите и на посебната улога на медиумите и на невладините организации во борбата против корупцијата. Во оваа насока, ЦГК досега има изработено и предложено неколку стотини конкретни препораки за преземање мерки за унапредување на регулативата и практиката во насока на потранспарентно, поотчетно и поодговорно работење на централната и на локалната власт, има обучено повеќе од петстотини новинари од националните и од локалните медиуми и претставници на граѓански организации и има објавено четириесетина истражувања и прирачници.

**CIP - Каталогизација во публикација**

Национална и универзитетска библиотека "Св. Климент Охридски", Скопје

37.073.53:005.584.1(497.7)

БРИФ за јавни политики : подобрување на спроведувањето на јавните набавки во Република Македонија / [уредник Герман Филков]. - Скопје : Центар за граѓански комуникации, 2016. - 16 стр. : илустр. ; 21 см

ISBN 978-608-4709-33-6

а) Јавни набавки - Мониторинг - Македонија  
COBISS.MK-ID 100444170



## ЦЕНТАР ЗА ГРАЃАНСКИ КОМУНИКАЦИИ

бул. Кочо Рацин 26-1/2, 1000 Скопје

**тел.** (+389 2) 3213 513

**емаил:** [center@ccc.org.mk](mailto:center@ccc.org.mk)

**веб:** [www.ccc.org.mk](http://www.ccc.org.mk), [opendata.mk](http://opendata.mk)