

# 3

## МОНИТОРИНГ НА ПРОЦЕСОТ НА ЈАВНИ НАБАВКИ ВО РМ ТРЕТ КВАРТАЛЕН ИЗВЕШТАЈ



**Мониторинг на процесот на јавни набавки во РМ  
Трет квартален извештај**

Издава:

**Фондација институт отворено општество – Македонија**



За издавачот:

**Владимир Милчин, извршен директор**

Автори:

**Сабина Факиќ, Герман Филков, Вања Михајлова,  
Дарко Јаневски, Мирослав Трајановски,  
Игор Мојаноски и Елена Ристевска  
Центар за граѓански комуникации, Скопје**

Уредници:

**Фани Каранфилова Пановска  
Кире Миловски**

Лектура:

**М-р Татјана Б. Ефтимоска**

Ликовно-графичко обликување:

**Тони Васиќ**

Печати:

**Бато и Дивајн**

Тираж:

**250 примероци**

CIP - Каталогизација во публикација  
Национална и универзитетска библиотека „Св. Климент Охридски“, Скопје  
35.073.53:005.504.1(497.7)“2009”  
МОНИТОРИНГ на процесот на јавни набавки во РМ : трет квартален  
извештај / уредници Фани Каранфилова Пановска, Кире Миловски . -  
Скопје : Фондација Институт отворено општество -  
Македонија, 2009. - 32, 32 стр. ; 22 см

Насл. стр. на препечатениот текст: Monitoring of the implementation  
of the public procedures in the Republic of Macedonia : third  
quarterly report. - Обата текста меѓусебно печатени по спротивни  
насоки . - текст на мак. и англ. јазик

ISBN 978-608-218-041-0

а) Јавни набавки - Мониторинг - Македонија - 2009  
COBISS.MK-ID 80305674

**КВАРТАЛЕН ИЗВЕШТАЈ  
ЗА РЕЗУЛТАТИТЕ ОД МОНИТОРИНГОТ  
НА ПРОЦЕСОТ НА ЈАВНИ НАБАВКИ ВО РМ  
(НА ЦЕНТРАЛНО НИВО)**

октомври 2009



## СОДРЖИНА

Клучни забелешки .....	7
Цели и методологија .....	9
Извештај од кварталниот мониторинг на постапките за јавни набавки .....	11
Анализа на контролата и заштитата во областа на јавните набавки .....	17



## КЛУЧНИ ЗАБЕЛЕШКИ

Се засилува трендот на поништување на постапките за јавни набавки, достигнувајќи загрижувачки 25%. Во поништените постапки за јавни набавки од страна на самите државни институции, просечно учествувале по 5 фирми-понудувачи. Овој број на понудувачи е еднаков на просечно регистрираниот во отворените постапки во Македонија, со што останува сомнежот за мотивите на договорните органи за донесување на одлуките за поништување на постапките.

Широкиот простор на договорните органи во поставување на критериумите за избор на најповолна понуда и натаму остава голема можност за субјективност и злоупотреба. Индикативно е дека дури во 40% од мониторираните постапки за јавни набавки се користени спорни елементи за избор на најповолна понуда, со што се доведува во прашање обезбедувањето на принципот на рационално и ефикасно трошење на јавните пари.

Користењето на електронскиот систем на јавни набавки е помал од 1% од вкупните набавки, и тоа само три

месеци пред почетокот на законската обврска тој удел да изнесува 30% годишно. На овој начин, меѓу другото, се оневозможува очекуваното намалување на корупцијата и заштедата на буџетски пари во процесот на јавните набавки.

Постоечната законска и институционална поставеност не обезбедуваат квалитетни и ефикасни механизми за контрола на постапките за доделување и реализација на склучените договори за јавни набавки. Ова пред сè се однесува на недоволниот број одредби во законите и нејасно поставените надлежности на институциите.

И најголемиот број од неправилностите утврдени од страна на Државниот завод за ревизија се однесуваат на дејствијата што претходат или што следат по постапката за доделување на јавна набавка, односно во делот на планирањето на набавката и реализацијата на договорот која, како многу битна фаза, воопшто не е регулирана со Законот за јавни набавки.

За разлика од Македонија, во земјите од регионот административните тела за следење и унапредување на процесот на јавни набавки, покрај вообичаените надлежности, имаат овластувања да вршат и надзор над самиот процес на јавни набавки.



## ЦЕЛИ И МЕТОДОЛОГИЈА

Центарот за граѓански комуникации од Скопје, во периодот од ноември 2008 до ноември 2009 година, го анализира спроведувањето на процесот на јавни набавки во РМ, кој е регулиран со Законот за јавни набавки. Целта на анализата е да оцени како се спроведува процесот на јавни набавки во РМ во светло на новиот Закон за јавни набавки и дали и колку функционираат основните принципи на јавните набавки: транспарентност, конкурентност, еднаков третман на економските оператори, недискриминација, законитост, економично, ефикасно, ефективно и рационално користење на буџетските средства, настојување да се добие најдобрата понуда под најповолни услови, како и отчетност за потрошените средства кај набавките.

Анализата на процесот на јавни набавки во Република Македонија е направена врз основа на мониторинг на избран примерок на постапки и анализа на контролата и заштитата во областа на јавните набавки.

Избраниот примерок кој беше предмет на мониторинг во овој квартал се состои од 40 постапки за јавни

набавки на договорни органи на централно ниво, за чие спроведување повиците беа објавени во „Службен весник“, во периодот од мај до јули 2009 година. Мониторингот започна од објавите на повиците, преку присуство на јавните отворања, до собирањето податоци за текот на постапката преку структурирани прашалници кои им се доставуваа и на договорните органи, и на економските оператори.

Вториот дел на извештајот е анализа на контролата и заштитата во областа на јавните набавки, која е направена преку длабински интервјуа со претставници на Државниот завод за ревизија, Јавното обвинителство-Скопје, Државното правобранителство, Финансиската полиција и Јавната внатрешна финансиска контрола. За добивање целосен приказ за контролата и заштитата во јавните набавки беше направена и компаративна анализа на македонското законодавство со законските решенија на Словачка, Албанија, Словенија, Хрватска и Србија.

Овој трет квартален Извештај за резултатите од мониторингот на процесот на јавни набавки е изработен во соработка и со финансиска поддршка на ФИООМ.

## ИЗВЕШТАЈ ОД КВАРТАЛНИОТ МОНИТОРИНГ НА ПОСТАПКИТЕ ЗА ЈАВНИ НАБАВКИ

Се засилува трендот на поништување на постапките за јавни набавки, достигнувајќи загрижувачки 25%. Од вкупно мониторираните 40 постапки за јавни набавки, избрани по случаен пример, дури 10 постапки беа поништени, и тоа 8 од страна на самите договорни органи, а 2 од Државната комисија за жалби по јавни набавки. Во постапките поништени од страна на самите државни институции просечно учествувале по 5 фирми. Овој број на понудувачи е еднаков со просечно регистрираниот број учесници во отворените постапки во Македонија во текот на 2008 година, со што останува сомнежот околу мотивите за донесување на одлуките за поништување на постапките. Од страна на самите договорни органи, како причина за поништување најчесто се посочуваат алинеите 2, 4, 5, 6, став 1 од членот 169 од ЗЈН, односно дека:

- настанале непредвидливи промени во буџетот на ДО,
- поради непредвидливи и објективни околности се промениле потребите на ДО,
- не била поднесена ниту една прифатлива понуда,

- биле понудени цени и услови за извршување на договорот кои се понеповолни од реалните на пазарот,
- понудувачите не исполнувале некои од минималните критериуми од огласот.

Со натамошното отсуство на подетална контрола на поништените постапки, на чија неопходност веќе алармиравме во претходниот извештај, расте сомнежот дека широката законска можност за поништување на постапките се злоупотребува во одредени случаи, кога одредени калкулации на договорните органи не се исполниле онака како што сакале тие.

**Препорака:** Стеснување на широко поставената законска рамка за поништување на постапката за јавна набавка. Потребно е попрецизно дефинирање под кои услови и кога може да се поништи постапката и да се наметне обврска да се објасни и да се аргументира зошто ниту една од пристигнатите понуди не е прифатлива.

За да се зголеми процентот на успешни постапки за јавни набавки, треба да се размисли и за воведување

контроли на основаноста при поништување на постапките и санкции за членовите на комисиите, ако се утврдат субјективни пропусти.

**Широкиот простор на договорните органи во постапувањето на критериумите за избор на најповолна понуда и натаму остава голема можност за субјективност и злоупотреба.** Индикативно е што дури во 40% од мониторираните постапки за јавни набавки се користени спорни елементи за избор на најповолна понуда, со што се доведува во прашање обезбедувањето на принципот на рационално и ефикасно трошење на јавните пари. Во овие случаи, спорно е користењето на елементите: рок на испорака, рок на плаќање, гаранција и референтна листа.

Во критериумот „економски најповолна понуда“, доминантно е користењето на манипулативни елементи, како што се рокот на испорака и рокот на плаќање, и тоа во 27,5% од постапките кои беа предмет на мониторинг. Ризикот, пак, да се манипулира во изборот на најповолна понуда е евидентиран и во изборот на критериумот – гаранција кој исто така треба да биде услов за учество

на огласот, а не да се бодува, во некои случаи и до 30 бодови, со што се овозможува фаворизирање на поскапа понуда. Воедно, кај постапки за јавни набавки за изработка на стратегии, загрижува тенденцијата на високо бодирање на субјективни и меѓусебно слични критериуми, како што се квалификација на персоналот и претходно искуство. Не ретко како критериум се користи референтната листа, иако таа пред сè треба да биде критериум за техничка и професионална способност на економските оператори, а не критериум за бодирање на самата понуда.

Генерално, во постапките за јавни набавки кои беа предмет на мониторингот, најниската цена беше критериум за избор на најповолната понуда кај 17,5% од постапките, а кај преостанатите 82,5% тоа беше економски најповолната понуда, со различно бодирање на одделни критериуми (цена, квалитет, рок на плаќање и сл.).

И во овој квартален извештај е евидентиран случај во кои не се испочитувани поставените критериуми за избор на најповолна понуда. Имено, и покрај високото поставување на критериумот „цена“ од 90 бода,

набавката ја добила фирма која имала околу седумпати поскапа понуда од својот најевтин конкурент.

Во однос на наведените услови и критериуми за оценување на способноста на економските оператори и за избор на најповолната понуда, компаниите имаат забелешки и на недефинирањето на начинот на вреднување и применување на поединечните елементи на критериумите, посебно квалификација и компетентност на клучниот персонал, соодветност на предложените план за работа и методологија и искуство на понудувачот, односно недостигот на јасна формула за бодирање на понудите, што создава сомневање за нееднаков третман на понудувачите и фаворизирање на одделни економски оператори, спротивно на предвидените принципи за јавни набавки.

**Препорака:** БЈН да дефинира препораки за определување на попрецизни критериуми, со цел да се намали субјективноста. Воедно, БЈН да го засили притисокот на договорните органи да бидат внимателни околу користењето на манипулативните елементи (начин на плаќање и рок на испорака), кои треба да се дефинираат

како услов во тендерската документација, а не да се бодуваат.

Од своја страна договорните органи би требало да посветат што е можно повеќе време и внимание на добро дефинирање на тендерската документација, пред сè на техничката спецификација, со цел одредени критериуми да не бидат предмет на бодување, туку само на проверка дали го задоволуваат условот. На тој начин, договорните органи ќе го дефинираат критериумот „најниска цена“ како единствен, но ќе бидат осигурени дека во фазата на евалуација (пред бодувањето), понудувачите ги исполнуваат и останатите услови и критериуми за да можат воопшто да бидат бодувани според цената.

**Користењето на електронскиот систем на јавни набавки е помал од 1%, и тоа само три месеци пред почетокот на законската обврска тој удел да изнесува 30% годишно.**

Во првите девет месеци од 2009 година, спроведени се само 70 постапки за јавни набавки преку Електронскиот систем за јавни набавки (ЕСЈН). Оваа слаба примена на е-набавките од договорните органи ја

доведува во прашање нивната подготвеност од 1.1.2010 година, како што предвидува Законот за јавни набавки, 30% од вкупната вредност на јавните набавки на годишно ниво да се реализираат преку електронскиот систем.

Бројот на електронски постапки е загрижувачки мал и ако се имаат предвид и следните неколку факти: дека системот е функционален и достапен за користење веќе неколку години; дека за користењето на системот не се потребни никакви дополнителни трошоци, формалности или напредно познавање на ИТ; дека системот го намалува потребното време за спроведување на постапките; дека се подобрува увидот во информациите и дека при користење на е-аукциите се очекува намалување на корупцијата и зголемување на заштедата на буџетски пари.

Бројот на договорни органи кои спровеле постапки преку ЕСЈН е околу 25 и само неколку од нив спровеле повеќе од една постапка преку електронскиот систем, односно решиле редовно да го користат системот за спроведување на постапките за јавни набавки.

Произлегува дека договорните органи воопшто не го користат периодов за стекнување на потребното знаење

и рутина, а воедно се пролонгира и употребата на еден потранспарентен начин на набавка, кој овозможува и заштеди на буџетските средства.

Според информациите од Проектот на УСАИД за е-влада, кој го помага воведувањето и користењето на е-набавки во РМ, од почетокот на 2008 година досега се спроведени 50-ина обуки и презентации за ЕСЈН, од кои околу 20 во текот на оваа година. Повеќето настани биле наменети за претставниците на договорните органи, а помал број за економските оператори. Вкупната бројка на учесници на овие настани е околу 1900. Вкупно од воведувањето на овој систем, бројот на е-набавки се сведува на само 100-ина, од кои 70-ина во текот на оваа година.

**Препорака:** Имајќи предвид дека е-аукциите ќе бидат задолжителни од 2010 година, договорните органи мора до крајот на годината да го зголемат бројот на спроведени е-аукции, за да не се соочат со сериозни проблеми следната година.

**Високите банкарски гаранции и натаму се проблематични за фирмите.** Во мониториралиот примерок на

јавни набавки во третиот квартал, банкарска гаранција е побарана во 60% од постапките. Притоа, иако во ЗЈН е предвидено висината на гаранцијата да не изнесува повеќе од 3% од вредноста на понудата, во практиката вообичаено се бара токму највисокиот износ од 3%, што става во неповолна положба голем дел од економските оператори, особено оние кои учествуваат на повеќе постапки. Имено, максималниот износ на гаранција од 3% бил побаран кај 22 од 40 мониторираните постапки во случајниот примерок, во една постапка бил побаран износ од 1%, а во една постапка 2% од вредноста на понудата.

Банкарска гаранција за квалитетно извршување на договорот (во согласност со членот 48 од ЗЈН) е побарана кај 25 јавни набавки, од кои во 8 случаи износот е 5%, што е минималниот износ на оваа гаранција предвидена со ЗЈН, во 11 случаи износот е 10%, а кај 6 јавни набавки тој износ е максимални 15% од вредноста на договорот за јавни набавки, или максимално предвидената банкарска гаранција. Во еден случај, во рамковна спогодба е предвидена камата од 0,05 % од вкупната вредност доколку договорот не се извршува како што е

договорено, како и можност за раскинување на договорот при негово неоправдано одолговлекување или неизвршување.

**Препорака:** За да се создадат услови за поголема конкуренција на фирмите во постапките за јавни набавки, а со тоа да се влијае врз подобрување на квалитетот и поевтинување на стоките и услугите, потребно е договорните органи да одредуваат пониска банкарска гаранција.

**Економските оператори и натаму остануваат без законски гарантираните образложенија за причините за изборот на најповолна понуда.**

Наспроти одредбите од членот 168 од Законот за јавни набавки кои гарантираат образложение за причините за отфрлање или за неприфаќање на понудата, известувањата за избор на најповолната понуда и натаму не содржат подетални информации.

Вообичаено, како и порано, во одлуката која ја добиваат економските оператори се наведува дека во согласност со тендерската документација, а по спроведената оценка на понудите, била избрана одделна понуда, без

да се образложуваат елементите врз основа на кои е заснована таа или од кои причини биле одбиени другите понуди, што кај фирмите создава сериозно сомневање дека постои субјективност при оценување на понудите.

**Препорака:** Да се обезбеди начин договорните органи доследно да го почитуваат ЗЈН во однос на обврската за наведување на причините за одлуката за избор за најповолната понуда, како и причините зошто биле одбиени понудите на другите понудувачи, со цел да се отстранат сомневањата дека одлуката е донесена врз необјективни критериуми. Да се воведи унифициран образец за известување, со детален приказ за начинот на евалуација и донесената одлука. Со цел да се зголеми транспарентноста на постапката, останува да се размисли и за ставање законска одредба за задолжително доставување на извештајот од направената евалуација на понудите до сите учесници.



## АНАЛИЗА НА КОНТРОЛАТА И ЗАШТИТАТА ВО ОБЛАСТА НА ЈАВНИТЕ НАБАВКИ

### I. ВОВЕД

Целта на оваа анализа е да се утврди колку постоечката правна рамка овозможува контрола на постапката за доделување и реализација на склучениот договор за јавна набавка. Притоа, главни прашања кои се поставуваат се: дали е воспоставен ефикасен механизам за контрола на трошењето на буџетските средства, кои тела имаат контролни надлежности и какви мерки можат да преземаат во случај на откриени неправилности и злоупотреби. Во оваа анализа, терминот „заштита“ не се однесува на правната заштита во смисла на изјавување правен лек против одлуките и дејствијата во текот на постапката за доделување на договорот за јавна набавка, туку се однесува на заштитата од можна злоупотреба на парите на даночните обврзници.

При истражувањето, си поставивме задача да утврдиме дали во текот на постапката постои можност за контрола на дејствијата што се преземаат и колку е таа

контрола ефикасна во спречување или санкционирање на злоупотребата и незаконското работење. Од интерес за анализата беше и дали и колку се контролира – тоа што е содржано во договорот за јавни набавки да се реализира на договорениот начин и под договорените услови. Токму во овој дел се забележани недостатоци во поглед на недоволниот број одредби во законите, нејасно поставени надлежности, но и чести практични злоупотреби. Во продолжение следат општите наоди, заклучоци и препораки, а потоа и подетална анализа на надлежностите и практиката на органите кои имаат или би требало да имаат некакви надлежности во контролата и надзорот на трошењето на јавните средства (Државен завод за ревизија, Јавно обвинителство, Државно правобранителство, Финансиска полиција, Сектор за јавна внатрешна финансиска контрола и Биро за јавни набавки).

## II. ГЛАВНИ НАОДИ И ПРЕПОРАКИ

- Најголемиот број неправилности утврдени од страна на ДЗР се однесуваат на дејствијата што претходат или што следат по постапката за доделување на јавна набавка, односно во делот на планирањето на набавката и реализацијата на договорот, која, како многу битна фаза, воопшто не е регулирана со Законот за јавни набавки.
- Јавното обвинителство, врз основа на примените извештаи од ДЗР за утврдените неправилности и незаконското работење на договорните органи, многу често не наоѓа основа за кривичен прогон. Во случаите кога има основано сомневање за сторено кривично дело во работењето на договорните органи, вклучително и во постапките за јавни набавки, бара од МВР да преземе дополнителни истражни дејствија, но најчесто тука запира целата постапка. Преку одолговлекување или недоставување на податоци за бараните истражни дејства, оневозможена е судска разрешница (кривична постапка) на незаконското работење и трошење на јавните средства.
- Иако називот „Закон за јавна внатрешна финансиска контрола“ упатува на можна надлежност на внатрешните ревизори и/или на Секторот за јавна внатрешна финансиска контрола при Министерството за финансии околу утврдувањето неправилности во финансиското работење на договорните органи, сепак, целта на овој закон, што го потврдува и досегашната практика, е да се заштити одговорното лице од можни злоупотреби на вработените во органот. Ова значи дека и да се утврди незаконско работење во постапката за јавна набавка, по неа секогаш интерно се постапува во рамките на договорниот орган.
- Во сите држави чии законодавства беа предмет на компаративна анализа (Словачка, Албанија, Словенија, Хрватска и Србија), освен во Словенија, основани се посебни административни тела за следење и унапредување на процесот на јавни набавки. Покрај вообичаените надлежности, како што се следење на спроведување на законите за јавни набавки, организирање обуки и слично, овие тела имаат овластувања да вршат и надзор над самиот процес на јавни набавки. Притоа, во Хрватска и Србија законот за јавни набавки пропишува надлежност на овие

административни тела да отпочнуваат прекршочна постапка, додека, пак, во Словенија оваа надлежност ја има Националната ревизорска комисија. Законот во Албанија предвидува посебно тело, застапник (адвокат) за јавни набавки, кое исто така врши надзор врз јавните набавки во интерес на економските оператори. Во согласност со нашиот Закон за јавни набавки, вакви надлежности не му се доделени на Бирото за јавни набавки.

- Во законите на сите спомнати земји, предвидени се казнени (прекршочни) одредби за непочитување на одредени одредби од законите, што не е случај со нашиот Закон за јавни набавки.

- Треба да се пропишат правила што ќе ја регулираат фазата на реализација на склучените договори за јавна набавка, во која поради правната празнина често се констатираат злоупотреби. Во таа насока, треба да се прецизираат надлежностите на сите државни органи кои во моментот имаат одредени (недоречени) надлежности во контролата на јавните набавки, а пред сè на Државниот завод за ревизија и на Државното правобранителство.

- Треба да се предвиди посебен тип ревизија на јавните набавки (во Стратегијата за развој на јавните набавки, а да се операционализира во Законот за државна ревизија), која ќе ја применуваат државните ревизори, што воедно ќе значи и потреба од потесна специјализација на одреден број државни ревизори за јавните набавки.

- Да се разгледа можноста Државниот завод за ревизија, освен извештаите за извршена ревизија, до Јавното обвинителство да ги доставува и копиите од податоците и доказите до кои се дошло во случаите кога се утврдени незаконитости во финансиското работење на договорните органи, заради поголема ефикасност и ефективност на истражните постапки

- Да се разгледа можноста за вработување на економисти, сметководители и други експерти од областа на финансите во Јавното обвинителство, што многу ќе ја олесни и ќе ја забрза постапката по извештаите на Државниот завод за ревизија. Во таа насока неопходна е и специјализација на обвинители кои би постапувале само по вакви предмети.

- Да се воведат правни механизми, пред сè санкции, кои би се применувале против МВР и другите органи кои во текот на контролата и истражната постапка не соработуваат меѓусебно, односно не ги доставуваат бараните информации и не постапуваат во согласност со своите надлежности во одреден рок.

- Улогата на Бирото за јавни набавки треба да се зајакне со вградување на соодветни одредби во ЗЈН, со кои ќе се овласти Бирото да врши надзор над процесот на јавни набавки, можеби не како класичен инспекциски надзор, туку во поглед на тоа неговите препораки и мислења да бидат задолжителни за договорните органи. Исто така, Бирото треба да се овласти да изрекува мерки на запирање на постапката за јавни набавки до отстранување на одредени констатирани недостатоци во постапката за јавни набавки, и тоа во фазата до донесување на одлуката за избор на најповолната понуда.

- Предлагаме во ЗЈН да се вградат казни (прекршочни) одредби, каква што е практиката во повеќето држави од регионот и пошироко.

### III. ДЕТАЛНА АНАЛИЗА НА ПРАВНАТА РАМКА И ПРАКТИКАТА НА ОРГАНИТЕ ШТО ИМААТ НАДЛЕЖНОСТИ ВО ОБЛАСТА НА КОНТРОЛАТА НА ЈАВНИТЕ НАБАВКИ

#### Државен завод за ревизија

Во согласност со член 232 од Законот за јавни набавки, ревизијата на користењето и трошењето на средствата за јавни набавки ја врши Државниот завод за ревизија (ДЗР), а начинот (постапката) на кој ДЗР врши ревизија врз материјално-финансиското работење е утврден во Законот за државната ревизија. Поради одредбата од ЗЈН со која му се дава надлежност на ДЗР да врши ревизија (контрола) на трошењето на средствата, побаравме податоци од ДЗР во врска со нивните досегашни наоди и извештаи, посебно во делот на незаконското работење на договорните органи околу доделувањето и реализацијата на договорите за јавни набавки.

Во периодот од мај до септември 2009 година, од 59 наоди за незаконитости во финансиското работење

констатирани со ревизијата, во 8 случаи наодите се однесуваат на повреда на одредбите од Законот за јавни набавки, главно поврзани со:

- слабости при планирањето на потребите за јавни набавки од страна на ДО;
- повисоки авансни плаќања од договорените;
- недостатоци во фактурирањето на реализацијата на договорот (рок на плаќање, повисоки плаќања од договореното и сл).

ДЗР го смета како слабост недостигот на следење од нивна страна на реализацијата на веќе склучените договори за јавни набавки, каде што во практиката се констатирани бројни недоследности и слабости. Се очекува оваа недоследност да се надмине во иднина, кога ДЗР планира во својата надлежност да го вклучи и следењето и извршувањето на склучените договори, како последна алка во процесот на јавните набавки.

Како позитивен се посочува фактот што конечните извештаи на ДЗР сега ќе можат да бидат предмет на расправа и пред Матичната комисија за финансирање и буџет во Собранието на РМ, наместо досегашната

практика до Собранието да се доставува само Годишниот извештај на овој орган. На тој начин ќе се обезбеди поголем увид, но и контрола од страна на Собранието на РМ врз работата на ДЗР и следење на постапувањето по овие извештаи од страна на другите надлежни органи.

Инаку, во последните две години е забележана намалена респонзивност од страна на Јавното обвинителство во однос на доставените ревизорски извештаи, односно ДЗР добива помал број повратни информации од ЈО во однос на преземените мерки од страна на ЈО. Во 2001 година процентот на добиени повратни информации бил 94%, додека во 2007 година изнесувал само 39%. Исто така, мал е бројот и на поведени кривични постапки од страна на ЈО по однос на наодите на ДЗР. Во периодот 2001-2008 година, ЈО повело само 12 кривични постапки врз основа на вкупно доставени 269 ревизорски извештаи, што е 4,5%. Информациите со кои располага ДЗР е дека за истиот период, само во 2 случаи е донесена судска пресуда. Наодите во ревизорските извештаи најчесто завршуваат со утврдување на обвинителството дека не постои основано сомневање за сторено

кривично дело кое се гони по службена должност (во 89 случаи) или дека предметите се во фаза на поднесено барање до МВР за собирање потребни известувања (во 57 случаи).

Иако во согласност со член 23 од Законот за државна ревизија, Извештаите на ДЗР за констатираните наоди од областа на финансиите се доставуваат до Министерството за финансии, ДЗР нема повратни известувања за преземените мерки од страна на овој орган.

Според Стратегијата за развој на јавните набавки, која се изготвува од страна на Бирото за јавни набавки, а во која учествува и ДЗР, предвидено е да се врши посебна ревизија на јавните набавки преку тематска ревизија, со што се смета дека ќе се зајакне и ефикасноста и ефективноста во ревизијата во оваа област, како и ќе се обезбеди навремено преземање мерки во случај на повреда на одредбите на ЗЈН и на другите прописи.

### Јавно обвинителство

Во согласност со Уставот, јавното обвинителство е орган кој го штити општествениот интерес и ги гони сторителите на кривични и други казниви дела. Во таа насока, повредата на општествен интерес може да постои и при доделување и реализација на договорите за јавни набавки, при што може да бидат сторени повеќе кривични дела пропишани со Кривичниот закон (на пример, злоупотреба на службената должност, измама...). Со оглед на тоа што целна група на проектот се јавните набавки што ги спроведуваат договорните органи на централно ниво, надлежно јавно обвинителство за постапување по евентуалните кривични пријави и основи за подигнување обвинение е Основното јавно обвинителство во Скопје (ОЈО). Најчеста основа за постапување на ОЈО во областа на јавните набавки претставуваат ревизорските извештаи, кои задолжително се доставуваат до ОЈО. Но, ОЈО постапува и по допрен глас од јавноста за злоупотреби и незаконитости во трошењето на народните пари. Од разговорите со ОЈО, дојдовме до следните податоци и сознанија.

- Во текот на 2009 година, до ОЈО се доставени 9 конечни извештаи на Државниот завод за ревизија, од кои 3 се пратени на дополнителна обработка во МВР.

- Во 2008 година се добиени 13 извештаи од ДЗР, од кои за 2 ОЈО заклучило дека нема елементи за отворање постапка, додека за другите наоди од извештаите сè уште се чека на одговор од МВР за доставување податоци и вршење истражни дејствија, сослушување на одговорните овластени лица во надлежните органи кои биле предмет на контрола од страна на државната ревизија.

- Во 2007 година од ДЗР се добиени 8 извештаи, од кои во еден случај била отпочната истражна постапка и било поднесено обвинение, во 2 случаи се донесени резолуции во кои ОЈО заклучило дека нема елементи за отворање постапка, а за другите 5 извештаи се чекаат податоци од МВР. Од МВР се чекаат податоци и по извештаите на ДЗР за констатирани незаконитости од 2006 година.

- Загрижува фактот што на одговор или постапување по барањето на ОЈО се чека подолг период, дури и по неколку години, а МВР не реагира ниту по ургенциите од ОЈО, што влијае врз неефикасноста во отпочнување

постапка од страна на ОЈО и евентуална одговорност за незаконско трошење на буџетски средства.

- ЈО нема конкретни податоци за тоа дали во отпочнатата постапка по извештаите на ДЗР се работи за повреда на прописите во врска со јавните набавки.

- На конечните извештаи на ДЗР од страна на ОЈО не им се дава приоритет при работата, односно предметите се земаат во обработка по редоследот по кој се примени, заедно со останатите кривични дела (на пример, кражба).

- Недостигот во ОЈО на стручен кадар од областа на економијата го забавува постапувањето по извештаите на ДЗР, бидејќи се ангажира вешто лице надвор од ОЈО.

### **Државно правобранителство**

Државното правобранителство е орган кој презема мерки и правни средства заради правна заштита на имотните права и интереси на Република Македонија. Заштитата ја врши пред судовите и другите органи во земјата и во странство. Во согласност со член 207 од Законот за јавни набавки, Државното правобранител-

ство има право да бара правна заштита во постапките за јавни набавки. Но, во согласност со Законот за државното правобранителство, преземањето дејствија од страна на овој орган зависи од доставено барање на договорните органи или кое било физичко или правно лице кое има правен интерес. Според укажувањата на Државното правобранителство, од нив досега ниту еднаш не била побарана правна заштита во постапките за јавни набавки, а само еднаш од страна на договорен орган е побарано мислење во врска со реализација (раскинување) на склучен договор за јавна набавка.

### Финансиска полиција

ДЗР понекогаш ги доставува своите ревизорски извештаи и до Финансиската полиција (ФП), но досега немало посериозна акција преземена од страна на ФП во врска со можни сторени кривични дела исклучиво поврзани со јавните набавки. Кривичните пријави кои се поднесени до ОЈО, а против договорните органи, се однесуваат на различни финансиски злоупотреби. Од таа причина, ФП нема прецизни податоци за тоа дали

злоупотребите се поврзани со постапките или со реализацијата на договорите за јавни набавки, бидејќи работа на ОЈО е како ќе ги подведе утврдените незаконитости (најчесто како злоупотреба на службена должност, која пак може да опфати различни недозволен дејствија). ФП работи координирано со Секторот за организиран криминал при МВР.

### Јавната внатрешна финансиска контрола (внатрешна ревизија) и јавните набавки

Со цел дополнително да се зајакне контролата врз трошењето на јавните средства, односно врз начинот на кој договорните органи располагаат со финансиските средства, воведена е внатрешна ревизија во јавниот сектор. Во таа насока, во изминативе години се донесоа и се применуваа два закони: Закон за внатрешна ревизија во јавниот сектор (донесен во 2004) и Закон за јавна внатрешна финансиска контрола (донесен во 2007), кои во голема мера содржеа исти или слични правила или имаа иста цел. Од таа причина, во 2009 година се донесе нов Закон за јавна внатрешна финансиска контрола, со



кој се обединуваат и се заменуваат двата претходно наведени закони (тие престанаа да важат).

**Што пропишуваше Законот за внатрешна ревизија од 2004?** Внатрешната ревизија е поширок поим од поимот финансиска ревизија, затоа што опфаќа и ревизија на системите за внатрешна контрола, ревизија на усогласеноста и ревизија на успешноста во работењето. Под внатрешна ревизија се подразбира независна објективна активност за проверување на информации и потврдување на нивната точност и давање совет, чија крајна цел е да придонесе кон подобрувањето на работењето на субјектите. Централна внатрешна ревизија од МФ (подоцна преименувана во Сектор за јавна внатрешна финансиска контрола) вршеше директна внатрешна ревизија во оние субјекти во кои немаше воспоставено единици за внатрешна ревизија, но нејзини главни надлежности се да креира политики, да носи акти, да координира, следи, обучува... Секој субјект (договорен орган) беше должен да формира единица за внатрешна ревизија, која требаше да биде независна и самостојна во организациска и функционална смисла, и да одговара пред раководителот на субјектот. Раководителот на

оваа единица и нејзините внатрешни ревизори не смееја да бидат сменети доколку работат во согласност со законот, а внатрешните ревизори требаше да бидат вработени на неопределено време. Надлежниот внатрешен ревизор имаше бројни права и надлежности (наведени во членовите 18 и 19), како што се: да влезе во просториите за да врши ревизија, да има пристап до соодветните документи за ревизија, да бара информации од вработените, но и од други институции поврзани со ревизијата која ја врши врз субјектот, да проучува документи, да дава образложени наоди поткрепени со докази, да изготвува ревизорски нацрт-извештај кој го доставува до раководителот на единицата, а во случај на сомнеж за сторено кривично или прекршочно дело, да го известува раководителот на субјектот кој треба да преземе соодветни мерки... Внатрешниот ревизор работеше врз основа на годишен план за ревизија, кој мораше да биде одобрен од раководителот на субјектот и кој се испраќаше до МФ. Ревизорските извештаи (кварталните на барање, а годишните задолжително) се испраќаат до Секторот за јавна внатрешна финансиска контрола во МФ.

**Што пропишува Законот за јавна внатрешна финансиска контрола од 2009?** Ги наведуваме само новините во однос на претходните законски решенија. Со законот точно се наведува кои субјекти се должни да воспостават организациска единица за внатрешна ревизија, односно минималниот број вработени внатрешни ревизори се определува во зависност од буџетот со кој располага субјектот. Секторот за јавна внатрешна финансиска контрола во МФ е преименуван во Централна единица за хармонизација на системот за јавна внатрешна финансиска контрола. Внатрешната ревизија има широк опфат, односно се спроведува во сите организациски структури, програми, активности и процеси кај субјектот. При постоење сомнеж за неправилности, измами или корупција, секој вработен кај субјектот е должен тоа да го пријави кај раководителот на субјектот, како и кај лицето назначено за пријавување неправилности (ова лице треба да го известува и Јавниот обвинител и финансиската полиција). Се пропишува инспекциски надзор над јавните финансии кој го вршат инспектори за јавни финансии од МФ. Инспекцискиот надзор се состои од преземање активности во врска со жалбите и со пријавените сомнежи за измами или корупција. Предвидени

се и прекршочни одредби (поведување прекршочна постапка пред надлежен суд) доколку не се почитуваат одредени членови од законот, како што се невospоставување единица за внатрешна ревизија, неправилно отпуштање на внатрешни ревизори, несоработка со ревизорите и слично. Но, нема прекршочни одредби во случај на утврдени неправилности со ревизорските извештаи, туку само прекршок на раководителот на субјектот доколку не преземе дејствија за отстранување на утврдените неправилности во ревизорските извештаи.

**Кои се резултатите од досегашната примена на овие закони и идните планови?** Од разговорите со Секторот за јавна внатрешна финансиска контрола во МФ (Сектор), надлежен да ја следи имплементацијата на овие закони, дојдовме до следните сознанија. Секторот нема прецизни податоци за примената на старото законско решение, кое предвидуваше надлежност на Секторот во вршење внатрешна ревизија кај оние субјекти кои немаат внатрешни ревизори. Во согласност со новиот закон, Секторот повеќе нема таква надлежност, па затоа нивната работа е целосно фокусирана врз примена на новиот закон. За таа цел, веќе има 120

внатрешни ревизори обучени и вработени кај субјектите, а во согласност со акцискиот план, бројот на внатрешни ревизори ќе се зголеми за 130. Со тоа речиси сите субјекти кои треба да го применуваат овој закон ќе имаат вработени внатрешни ревизори. Законската обврска за доставување годишен ревизорски извештај за претходната година до Секторот до 15 април се почитува од страна на субјектите. Надлежност на Секторот е да ги собира извештаите, без да навлегува во нивната содржина или да презема мерки, туку само да составува еден збирен извештај, кој го поднесува до Владата. По наодите содржани во извештаите составени од внатрешниот ревизор, самиот орган (раководителот) презема мерки против вработените, односно мерки за отстранување на неправилностите. Секторот нема надлежност да презема мерки, но нивните досегашни сознанија (врз основа на извештаите) се дека кај субјектите се утврдуваат неправилности за кои се преземаат и соодветни санкции. Досегашната работа на Секторот, која ќе биде и во текот на идниот период, е да обучува внатрешни ревизори, да ја координира нивната работа, да подготвува подзаконски акти, унифицирани обрасци, извештаи и слично.

**Резиме:** Целта на внатрешната ревизија, барем онака како што е поставена во законот, е да му се помогне на раководителот на субјектот (одговорното лице на договорниот орган) подобро да го управува, да го контролира и да го надгледува финансиското работење на субјектот. Значи, законот треба да му овозможи на ова лице заштитни механизми од злоупотребите што може да ги извршат вработените во органот, а особено оние кои имаат некакви овластувања (во делот на финансиско-материјалното работење). Механизам кој ќе му пружи таква помош се внатрешните ревизори. Затоа оваа единица и ревизорите се целосно самостојни во однос на сите други сектори и вработени кај органот, освен во однос на раководното лице.

## IV. КОМПАРАТИВНА АНАЛИЗА НА КОНТРОЛАТА НА ПОСТАПКИТЕ ЗА ЈАВНИ НАБАВКИ ВО ЗАКОНОДАВСТВОТА НА ДРУГИ ДРЖАВИ

### 1. РЕПУБЛИКА СЛОВАЧКА (Законот е донесен на 14 декември 2005 година)

#### Надлежен орган во областа на јавните набавки

Канцеларија (Биро) за јавни набавки (основана е како самостојно административно тело).

#### Надлежности на Канцеларијата во областа на надзорот над процесот на јавни набавки

Канцеларијата за јавни набавки врши надзор над постапките за доделување на договори за јавни набавки.

*Според македонскиот правен систем, овој надзор би претставувал инспекциски надзор.*

Словачкиот закон предвидува можност и за востановување на прекршочни санкции од страна на Канцеларијата.

*Според македонскиот правен систем, прекршочни санкции можат да се востановат само со закон. Во секој случај, во нашиот ЗЈН недостигаат казни одредби, за коишто сметаме дека треба да се воспостават, имајќи предвид дека со законот се предвидуваат одредени обврски за учесниците во постапките за јавни набавки. Впрочем, како што може да се види и од овој преглед, казни одредби се вградени и во другите законодавства.*

#### Стручен испит на лицата вклучени во процесот на јавни набавки

Законот предвидува обврска физичките лица кои се вклучени во јавните набавки, било од страната на договорните органи, било од страната економските органи, да поседуваат стручно знаење и искуство, за што треба да имаат завршено соодветна обука организирана од Канцеларијата за јавни набавки и положен стручен испит, за што добиваат соодветна лиценца.

*Според тоа, обврската за обука, полагање стручен испит и добивање соодветна лиценца е пропишана со законот.*

Договорните органи и економските оператори може да ги спроведуваат јавните набавки преку „претприемачи“ (физички и правни лица), регистрирани за таа цел кај Канцеларијата за јавни набавки.

## 2. РЕПУБЛИКА АЛБАНИЈА (Законот е донесен на 20 ноември 2006 година)

### Надлежен орган во областа на јавните набавки

Агенција за јавни набавки (основана е како самостојно административно тело)

### Надлежности на Агенцијата во вршењето надзор над процесот на јавни набавки

Законот ја овластува Агенцијата за ЈН да може да врши (административен) НАДЗОР над процесот на јавни набавки.

Административниот надзор, во согласност со македонскиот правен систем, би значел ИНСПЕКЦИСКИ НАДЗОР.

### Застапник (адвокат) за јавни набавки

Покрај надзорот што го врши Агенцијата за ЈН, Законот за ЈН предвидува основање и на институција Застапник (адвокат) за ЈН, кој ќе врши надзор над ЈН, со цел да ги штити правните интереси на економските оператори.

## 3. РЕПУБЛИКА СЛОВЕНИЈА (Законот е донесен на 23 ноември 2006 година)

### Надлежен орган во областа на јавните набавки

Не постои посебен орган кој би бил надлежен за јавните набавки.

Во рамките на Министерството за финансии постои Сектор за јавни набавки и за концесии, односно за јавно-приватно партнерство.

Меѓутоа, постои тело кое е надлежно да ги следи/открива евентуалните прекршоци во постапките за јавни набавки (National Audit Commission for Auditing of Public Procurement).

Во Словенија постои Court of Audit of the Republic of Slovenia. Овој суд всушност ја врши улогата што кај нас ја има Државниот завод за ревизија.

Во секој случај, постои субјект кој врши еден вид НАДЗОР, чија цел е откривање на постоење на ПРЕКРШОЦИ.

#### **4. РЕПУБЛИКА ХРВАТСКА** (Законот е донесен на 3 октомври 2007 година)

Надлежен орган во областа на јавните набавки  
Постои Канцеларија (Биро) за јавни набавки.

#### Надлежности на Канцеларијата во областа на надзорот над процесот на јавни набавки

Канцеларијата или Бирото е надлежно да презема активности насочени кон превенција и давање инструкции, како и отпочнување на прекршочна постапка (оваа, последната надлежност, е речиси идентична со надлежноста што ја има словенечкото тело за следење на прекршоците во областа на ЈН).

Со цел остварување на своите надлежности, ова тело може да бара од договорните органи да му ја дадат на увид тендерската документација, како и да бара други информации поврзани со одредена јавна набавка, во однапред определен рок (на овој начин, практично се врши надзор).

Понатаму, ова тело издава мислења во врска со откриените неправилности и дава насоки како да се отстранат.

Треба да се подвлече уште една специфична надлежност на ова тело – можноста да поведе постапка пред Државната комисија за жалби, со цел заштита на јавниот интерес.

#### **5. РЕПУБЛИКА СРБИЈА** (Законот е донесен на 22 декември 2008 година)

Надлежен орган во областа на јавните набавки  
Управа за јавни набавки, како орган на државна управа.

**Надлежности на Управата во областа на надзорот над процесот на јавни набавки**

Може да поднесе барање за заштита на правата (всушност, да поведе постапка пред Републичката комисија за жалби, што е идентично решение како во хрватскиот закон) во случај на повреда на јавниот интерес

Ги известува органите надлежни за ревизија на јавните средства, за буџетска инспекција и други органи надлежни за поведување прекршочна постапка, за неправилностите во спроведувањето на постапките за јавни набавки.

