



USAID
FROM THE AMERICAN PEOPLE

Center for Civil Communications
Центар за граѓански комуникации



ПРЕДЛОЗИ

**ЗА ПОДОБРУВАЊЕ НА ПРАВНАТА И
НА ИНСТИТУЦИОНАЛНАТА РАМКА,
КАКО И НА ПРАКТИКАТА НА СПРОВЕДУВАЊЕТО
НА ЈАВНИТЕ НАБАВКИ ВО МАКЕДОНИЈА**

ПРЕДЛОЗИ

ЗА ПОДОБРУВАЊЕ
НА ПРАВНАТА И НА
ИНСТИТУЦИОНАЛНАТА РАМКА,
КАКО И НА ПРАКТИКАТА
НА СПРОВЕДУВАЊЕТО НА
ЈАВНИТЕ НАБАВКИ ВО
МАКЕДОНИЈА

март 2017 год.



ПРЕДЛОЗИ

ЗА ПОДОБРУВАЊЕ НА ПРАВНАТА И НА ИНСТИТУЦИОНАЛНАТА
РАМКА, КАКО И НА ПРАКТИКАТА НА СПРОВЕДУВАЊЕТО НА
ЈАВНИТЕ НАБАВКИ ВО МАКЕДОНИЈА

Издавач:

Центар за граѓански комуникации

Лектура:

Татјана Б. Ефтимоска

Ликовно-графичко обликување:

Бригада дизајн

Печати:

Датапонс

Тираж:

150 примероци

CIP - Каталогизација во публикација

Национална и универзитетска библиотека „Св. Климент Охридски“, Скопје

35.073.53:340.13(497.7)(035)

ПРЕДЛОЗИ за правната и институционалната рамка како и на практиката на спроведувањето на јавните набавки во Македонија. -

Скопје : Центар за граѓански комуникации, 2017. - 42 стр. ; 24 см

Насл. стр. на припечатениот текст: **Proposals on improving legal and institutional framework and practices in implementation of public procurements in Macedonia.** - Обата текста печатени во спротивни насоки.

- Текст на мак. и англ. јазик. - Фусноти кон текстот

ISBN 978-608-4709-56-5

а) Јавни набавки - Законодавство - Правна заштита - Македонија - Прирачници

COBISS.MK-ID 103108106

Оваа публикација е овозможена со поддршка од американскиот народ преку Агенцијата на САД за меѓународен развој (УСАИД). Содржината е одговорност на Центарот за граѓански комуникации и не ги изразува ставовите на УСАИД или на Владата на Соединетите Американски Држави.

ВОВЕД	5
ПРЕДЛОЗИ ЗА ПОДОБРУВАЊЕ НА ИНСТИТУЦИОНАЛНАТА РАМКА ВО ЈАВНИТЕ НАБАВКИ	8
➤ Воведување надзор и контрола во јавните набавки.....	8
➤ Преиспитување на потребата од Советот за јавни набавки.....	10
ПРЕДЛОЗИ ЗА ПОДОБРУВАЊЕ НА ПРАВНАТА РАМКА ВО ЈАВНИТЕ НАБАВКИ	12
➤ Укинување на целосната задолжителност на е-аукциите и промена во начинот на којшто се спроведуваат.....	12
➤ Критериум за доделување на договорот за јавна набавка да 'економски најповолната понуда'.....	14
➤ Задолжително истражување на пазарот за утврдување на проценетата вредност на набавките пред донесување на годишниот план за јавни набавки.....	16
➤ Дополнување на содржината и начинот на изготвување на годишниот план за јавни набавки.....	16
➤ Проценетата вредност кај деливите набавки да се утврдува за секој дел посебно.....	17
➤ Понудувачите да ја докажуваат способноста за учество на тендерите со изјава, а само понудувачот чијашто понуда била оценета за најповолна да има обврска за доставување документи за докажување на способноста.....	18
➤ Рокот за поднесување понуди кај постапката до 5000 евра да не биде покус од осум дена.....	18
➤ Ограничување на максималниот износ на годишен приход што може да се бара како услов за учество на тендер на најмногу двоен од износот на проценетата вредност на набавката.....	19
➤ Воведување и примена на нови техники за е-набавки (е-каталози и системи за динамичко купување) и поврзување на ЕСЈН со други електронски системи со цел поефикасно спроведување на е-набавките.....	20
➤ Да се намали вредносниот праг за задолжително спроведување технички дијалог со економските оператори за набавка на стоки и услуги.....	21
➤ Рамковна спогодба со повеќе економски оператори да се склучува со минимум три економски оператори.....	22
➤ Економските оператори да имаат право на увид во целата документација на постапката.....	23
➤ Да се овозможи директно плаќање на подизведувачите.....	24





- ▶ Наместо 'негативна референца', воведување можност секој договорен орган да исклучи одреден економски оператор од учество на неговите идни постапки за одреден период поради незадоволително исполнување на претходни договори..... 25
- ▶ Намалување на износите на надоместоците за користење на ЕСЈН за малите и за микропретпријатијата..... 26
- ▶ Организирање циклус бесплатни обуки за микропретпријатија низ целата земја во периодот 2017-2018 година заради нивно олеснето учество на задолжителните е-набавки..... 27

ПРЕДЛОЗИ ЗА ПОДОБРУВАЊЕ НА ТРАНСПАРЕНТНОСТА И ЗА СПРЕЧУВАЊЕ НА СУДИРОТ НА ИНТЕРЕСИ..... 28

- ▶ Воведување антикорупциски мерки преку регулирање на судирот на интереси..... 28
- ▶ Зголемување на транспарентноста кај јавните набавки преку воспоставување обврска за објавување на сите информации и документи поврзани со постапките за јавни набавки, склучувањето и реализацијата на договорите..... 29
- ▶ Измена и дополнување на Кодексот на однесување при спроведување на јавните набавки..... 31

ПРЕДЛОЗИ ЗА ПОДОБРУВАЊЕ НА ПРАВНАТА ЗАШТИТА..... 32

- ▶ Рокот за изјавување жалба по однос на тендерската документација да тече од денот на објавување на огласот..... 32
- ▶ Унифицирање на роковите за поднесување жалби на 8 дена и на рокот на мирување на постапката на 12 дена..... 33
- ▶ Воведување нов вредносен праг за наплата на надоместокот за правна заштита..... 34

ПРЕДЛОЗИ ЗА ВОВЕДУВАЊЕ ПРЕКРШОЧНИ ОДРЕДБИ..... 36

- ▶ Отстранување на инкриминациите во Законот за јавните набавки и воведување прекршочни одредби..... 36

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 – 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.

По серијата законски измени без пошироки јавни консултации и по воведувањето неколку решенија кои се единствени за Македонија, се чини дека поставеноста на правната и на институционалната рамка на јавните набавки е несоодветна за нивно ефикасно и целисходно спроведување. Измените ја оддалечија законската регулатива во оваа сфера и од досега важечките и од новите директиви на ЕУ за јавни набавки.

Оттука, потребни се темелни промени во оваа сфера како во насока на усогласување со европското законодавство, така и на создавање услови за остварување на основните принципи на јавните набавки.

Значењето на јавните набавки е особено изразено во малите земји, како што е Македонија, бидејќи во овие земји тие се значаен дел од потенцијалите за водење бизнис. Оттука е важно набавките на државата да бидат фер, транспарентни и предвидливи.

Обемот на јавните набавки во Македонија е значаен и на годишно ниво изнесува околу една милијарда евра, што претставува околу 12% од вкупниот бруто домашен производ на земјата (вкупното производство на стоки и услуги). Преку јавните набавки се трошат повеќе од една третина од парите во буџетот. Обврска да го спроведуваат Законот за јавните набавки имаат речиси 1400 државни институции на централно и на локално ниво, а во овој бизнис со државата се вклучени само околу 4800 фирми. Годишно се склучуваат повеќе од 20 000 договори за јавни набавки.

Мониторингот на спроведувањето на јавните набавки во земјава, извештаите на надлежните и на релевантните домашни и меѓународни институции и организации, како и консултираните засегнати страни во постапките (договорните органи, лицата за јавни набавки, економските оператори и нивните здруженија и др.) укажуваат на бројни забелешки и аргументи за проблемите во спроведувањето на јавните набавки и за негативните ефекти на некои од постојните законски и институционални решенија.



Следниве таксативно наброени проблеми и состојби во јавните набавки се оценети како најзначајни, иако во многу досегашни извештаи и документи на Центарот за граѓански комуникации и на други институции, овие и сите други проблеми во јавните набавки се пошироко елаборирани:

- ▶ барањето согласност за тендерите од новоформираната институција Совет за јавни набавки што ги прави набавките поскапи, побавни и понеефикасни;
- ▶ 'најниската цена' како единствен критериум за доделување на договорите за јавни набавки, со што во голема мера се занемарува квалитетот на она што се набавува;
- ▶ задолжителната е-аукција за сите тендери што некои набавки ги прави дури и поскапи, а кај други, пак, цените се толку ниски што ја доведува во прашање целосната реализација на договорите;
- ▶ преобемната документација што им се бара на фирмите за учество во постапките за јавни набавки;
- ▶ лесната можност за ставање на фирмите на црна листа, што повлекува забрана за учество на кој било тендер во земјата и до пет години, а што ја зголемува несигурноста кај фирмите за учество во јавните набавки;
- ▶ ниската конкуренција на тендерите како резултат на наведените проблеми, што резултира со скратена можност да се избере она што е најисплатливо на пазарот;
- ▶ високото ниво на поништување на тендерите, што резултира со одолгвлекување на набавките и несигурност во носењето на деловните одлуки кај фирмите;
- ▶ малиот број жалби наспроти зголемувањето на бројот на тендери, и покрај постојаните укажувања од вклучените страни за често прекршување на законот;
- ▶ предвидените казни од шест месеци до пет години затвор за луѓето кои ги спроведуваат набавките – главно за непочитување на обврските околу добивањето на потребната согласност за набавките, решение несвојствено за правната рамка во Република Македонија;
- ▶ непостоењето ефикасни надзор и контрола во текот на спроведувањето на постапките за јавни набавки и реализирањето на склучените договори за јавни набавки;
- ▶ отсуство на попрецизни одредби за спречување на судирот на интереси;
- ▶ недоволниот степен на транспарентност на плановите за јавни набавки, склучените договори и нивните анекси, реализацијата на договорите итн.

Поаѓајќи од сево ова и од оценката дека јавните набавки во земјава се наоѓаат во критична фаза, Центарот за граѓански комуникации спроведе серија широки консултации со засегнатите страни, како надградба на веќе детектираните проблеми и слабости во системот на јавни набавки преку долгогодишниот мониторинг на јавните набавки, а со цел да се изработат предлози за подобрување во оваа сфера. Исто така, земени се предвид мноштво оценки на состојбите од сите надлежни и релевантни домашни институции и меѓународни организации.

Освен актуелните состојби, основа за унапредување на сферата на јавните набавки претставуваат новите директиви на ЕУ кои се применуваат од април 2016 година, како и искуства и добри практики од соседните и од други земји членки на ЕУ.

Исто така треба да се напомене дека предложените решенија се однесуваат на главните проблеми во јавните набавки кои имаат посериозни последици или натаму предизвикуваат и други проблеми.

Воедно, со оглед на мноштвото интервенции што се наметнуваат во Законот за јавните набавки, како за надминување на постојните проблеми, така и за хармонизирање со новите ЕУ директиви од 2014 година, се предлага да се донесе целосно нов закон по примерот на другите европски земји.





ПРЕДЛОЗИ ЗА ПОДОБРУВАЊЕ НА ИНСТИТУЦИОНАЛНАТА РАМКА ВО ЈАВНИТЕ НАБАВКИ

Воведување надзор и контрола во јавните набавки

Да се воведат надзор и контрола врз целиот процес на јавни набавки во насока на превенција и спречување на незаконско трошење на јавните пари, спроведување на постапките за јавни набавки во согласност со Законот за јавните набавки и реализација на јавните набавки во согласност со договорите.

Надзорот и контролата треба да му се доверат на Бирото за јавни набавки со проширување на неговите надлежности. Потребно е да се формира организациска единица за надзор и контрола која ќе ги има следните ингеренции:

8

- ▶ да ги контролира тековните постапки за јавни набавки и реализацијата на договорите за јавни набавки врз основа на систем на анализа на ризикот, по сопствена иницијатива или по добивање информации;
- ▶ за констатираните неправилности да доставува решение за нивно отстранување и доколку договорниот орган не ги отстрани, да се поднесе барање за поведување прекршочна постапка пред надлежен орган;
- ▶ да го извести надлежното обвинителство доколку постои основано сомневање за постоење на кривично дело.

За констатираните системски проблеми Бирото за јавни набавки треба да доставува извештаи до Владата на Република Македонија и истите јавно да ги објавува.

Во насока на дефинирање на предметот и опфатот на надзорот и начинот на неговото спроведување, потребно е да се изготви подзаконски акт.

Со воведувањето на надзорот и контролата во јавните набавки ќе се обезбеди усогласеност на ЗЈН со членот 83 од Директивата за јавни набавки на ЕУ, која предвидува следење на примената на правилата за јавни набавки.

👉 **Проблеми што се надминуваат:** Сегашното законско решение не предвидува контрола врз тековните постапки за јавни набавки и врз реализацијата на договорите и оттука, не постои орган којшто е надлежен низ следење и контрола на постапките да

обезбеди правилно и ефикасно спроведување на јавните набавки. Советот за јавни набавки, иако е претставен како механизам за контрола којшто треба да го стесни просторот за злоупотреби и манипулации, всушност е фокусиран само врз фазата пред објавување на огласот за јавна набавка, односно врз изготвувањето на тендерската документација. Државниот завод за ревизија, пак, врши контрола врз законитоста на трошење на средствата за јавни набавки, но неколку години по реализација на договорите и кај ограничен број на државни институции. Ваквата состојба негативно влијае врз законското и наменското трошење на средствата за јавни набавки.

Законот за јавни набавки предвидува низа обврски на договорните органи, но не постои институција која е надлежна да ги следи постапките за јавни набавки и да презема мерки во случаите на нивното непочитување. Оттука, зголемените надлежности на Бирото за јавни набавки треба да овозможат следење и санкционирање на прекршувањата на Законот за јавните набавки, но и на случаите на злоупотреба на јавните пари. Притоа, надзорот и контролата треба да ја опфатат и фазата на реализација на договорите во насока на проверка на усогласеноста на спроведувањето на договорот со условите и техничките спецификации по кои е склучен договорот, што е посочено и како добра практика на UNODC.

Потребата од ваков механизам произлегува од неколку основи. Практиката покажува дека многу договорни органи, без последици и санкционирање, со години наназад ги прекршуваат одредбите од Законот за јавните набавки, а фирмите-учеснички постојано укажуваат на постоење на корупција во оваа област. Истовремено, отсуствуваат истраги и соодветното санкционирање, што резултира со недоверба на понудувачите во системот на јавни набавки.

Притоа, сомнежите за корупција се препознаваат низ следните индикатори:

- високата концентрација на голема вредност на јавните набавки кај помал број компании;
- малиот број понуди во постапките за јавни набавки;
- склучувањето договори за јавни набавки со исти добавувачи со години;
- фаворизирачки услови за учество на тендерите;
- голем број поништени тендери итн.

Големата подложност на јавните набавки на корупција се нотира и во извештаите на Европската комисија за напредокот на Република Македонија, која во новите директиви бара и од земјите-членки задолжително следење и контрола на јавните набавки.



Преиспитување на потребата од Советот за јавни набавки

Примена на препораките на Европската Унија и на СИГМА¹ за оценка на придобивките од постоењето на Советот за јавни набавки, негово укинување и реалоцирање на активностите од коишто се остварени придобивките кон други постоечки институции. Целта е системот на јавни набавки да се ослободи од неефикасен и скап бирократски механизам којшто наметнува обврска за обезбедување претходна согласност од Советот за низа правни основи утврдени во законот, доколку не се докаже постоење конкуренција на пазарот.

👉 **Проблеми што се надминуваат:** Советот за јавни набавки започна со работа во мај 2014 година, најпрво како орган во состав на Бирото за јавни набавки, а од јануари 2016 година – како самостоен државен орган со својство на правно лице. Основната цел за негово формирање беше да ја зголеми конкурентноста во јавните набавки и со тоа да обезбеди заштеди во буџетот. Сепак, воведениот механизам за добивање согласност пред спроведување на тендерите во практиката се претвори во непотребно административно и финансиско оптоварување на системот на јавни набавки. Просечниот број на понуди, според официјалните податоци од годишните извештаи на Бирото за јавни набавки, изнесувал 2,9 во 2015 година, 2,8 во 2014, 2,5 во 2013, 4 во 2012 и 5 во 2011. Дополнително, остана загрижувачки високо ниво на тендери во кои е доставена само по една понуда. Според наодите од мониторингот на јавни набавки во изминатите неколку години, со една понуда е речиси секој четврти тендер. Во голем дел од нив претходно е добиена согласност од Советот за јавни набавки, што упатува на отсуство на гаранција дека техничките спецификации одобрени од Советот обезбедуваат конкурентност на процесот.

Годишно, договорните органи бараат од Советот повеќе од 16.000 согласности и плаќаат вкупно околу два милиони евра за стручните лица кои ги ангажира Советот², а целата постапка на барање согласности значително го продолжува времетраењето на постапките за јавни набавки. Ваквиот голем број на побарани согласности, којшто е речиси на ниво на бројот на објавени огласи е последица на неефикасниот, неконзистентен и дискрециски начин на одлучување на Советот за јавни набавки, којшто најчесто дава согласност дури по поднесено второ коригирано барање, а не ретко и по трето поднесено барање за согласност. Воедно, и покрај воспоставениот механизам за истражување на пазарот и за добивање согласност од Советот за јавни набавки, во дел од тендерите институциите и натаму поставуваа дискриминаторски технички спецификации и критериуми за способност на понудувачите кои се нерелевантни и непропорционални со она што се набавува.

¹ СИГМА е заедничка иницијатива на ОЕЦД и Европската Унија, која работи со земјите врз подобрување на системите на јавно управување и зголемување на капацитетите на јавната администрација.

² Според официјалните податоци од Советот за јавни набавки, во 2016 година се побарани вкупно 16.067 согласности, што ги чинело договорните органи вкупно 1,8 милиони евра, додека во 2015 година се побарани вкупно 19.475, што ги чинело договорните органи вкупно 2,2 мил евра.

Регистарот на стручни лица кои ги ангажира Советот не е јавно објавен. Воедно, јавно не е познато како се превенира судирот на интереси во случаи кога се ангажираат стручни лица кои се вработени во државните институции или во компании што можат да се јавуваат како понудувачи. Дополнително, во сегашната институционална поставеност нема гаранции дека сите институции кои според законот требало да побараат согласност од Советот за јавни набавки навистина го сториле тоа. Воедно, нема проверка ниту на соодветноста или веродостојноста на истражувањата на пазарот.

Системот за барање согласности од Советот за јавни набавки во последните извештаи на Европската Унија за напредокот на земјата е оценет како непотребно административно и финансиско оптоварување кое ги прави постапките посложени, поскапи и временски ги одолговлекува.

СИГМА, пак, во својот последен извештај за Македонија од 2016 година, препорачува укинување на Советот за јавни набавки и реалоцирање на придобивките од неговото работење кон друга постоечка институција. Оттука, една од придобивките чиешто реалоцирање треба да се има предвид е намалената примена на нетранспарентната постапка на преговарање без претходно објавување оглас. Имено, во 2013 година преку оваа постапка биле склучени договори во вкупна вредност од 97,3 милиони евра, во 2014 година 56,4 милиони, а во 2016 година 33,5 милиони евра. Ова секако говори за потребата од продолжување на контролата на овие постапки.

Гледано и компаративно, во ниту една земја во Европа не постои орган со вакви интервенции во системот на јавни набавки. Имајќи ги предвид сиве овие аргументи, се наметнува потребата од сериозно редефинирање на институционалната поставеност во системот на јавни набавки во земјата.





ПРЕДЛОЗИ ЗА ПОДОБРУВАЊЕ НА ПРАВНАТА РАМКА ВО ЈАВНИТЕ НАБАВКИ

Укинување на целосната задолжителност на е-аукциите и промена во начинот на којшто се спроведуваат

Да се укине сегашното законско решение за задолжителност на е-аукцијата во речиси секоја постапка за јавна набавка и за речиси секој предмет на набавка и таа да биде дадена како законска можност (опција) во речиси секоја постапка за јавна набавка и за речиси секој предмет на набавка, како што предвидува и Директивата на ЕУ од 2014 година. Сепак, поради речиси десетгодишното искуство во примена на е-аукцијата и одредени позитивни ефекти кои ги има таа (заштеди на буџетски средства), да се размисли е-аукцијата да биде задолжителна само за оние предмети на набавка што се од хомогенизиран карактер (техничката спецификација може прецизно да се состави) и за кои на пазарот постои вистинска конкуренција. Тие предмети на набавка да ги утврдува Бирото за јавни набавки со подзаконски акт, којшто може да биде предмет на годишно ревидирање. (Вакво слично решение има важечкиот словенечки Закон за јавните набавки: *Владајџа, во случаи кога џџоа е неоиџодно, џи џројџишу-ва џредмејџиџе на набавка и каџџеџорџиџе на доџоворни орџани, за кои доџоворниџе орџани мора да сџроведајџ е-аукција*).

Да се воведат нова (или нови) техника на спроведување на е-аукциите, преку која ќе се надминат присутните аномалии во нерационално спуштање на цените. Можни техники се:

- ▶ утврдување лимит до којшто може да се врши намалувањето на цените или лимитирање на бројот и начинот на намалување на цените. Во случај на постапка за јавна набавка во која се спроведува е-аукција, во огласот да не се објавува проценетата вредност на набавката. Необјавувањето би спречило „пумпање“ на првичните цени што се земаат како почетни цени за е-аукција и на некој начин даваат лажна претстава при пресметка на остварените заштеди.
- ▶ Да се укине модулот за конечна цена, бидејќи досегашниот негов ефект на заштеда е занемарлив и воедно придонесува за пролонгирање на постапката за јавна набавка.

👉 **Проблеми што се надминуваат:** Од 2012 година, е-аукции како дополнителна фаза при евалуација на понудите се задолжителни во речиси сите постапки за јавни набавки и за речиси сите предмети на набавки (во 2015 година, е-аукции биле предвидени во 99,85% од вкупниот број објавени огласи). Очекувањата беа дека е-

аукцијата ќе придонесе за значителни заштеди на буџетски средства. Но, воопштени-те и недоволно прецизно изработените технички спецификации, во комбинација со критериумите за способност на ЕО лесни за исполнување, доведуваат до добивање на многу ниски цени на е-аукцијата, при што се доведува во прашање квалитетот на испорачаните стоки и услуги или изведените работи.

Сево ова придонесува многу фирми да не учествуваат во јавните набавки и да нема вистинска конкуренција во постапките. Конечно, е-аукцијата кај малите по вредност набавки придонесува микро и малите претпријатија да не остваруваат речиси никаков профит.

Паралелно со ова, во постапките на кои има една понуда (и до 1/3 од сите постапки) поради што нема услови за одржување е-аукција, почетните цени кои се добиваат се повисоки во очекување на планираното негативно наддавање. Оттука, во овие постапки постои висок ризик договорите да бидат склучени по цени повисоки од пазарните или просечните.

Според расположливите информации нема ниту една друга држава, барем не во ЕУ и државите-кандидати, во која е-аукцијата во јавните набавки е целосно задолжителна. Директивите на ЕУ, и оние од 2004 и новите од 2014 година, ги предвидуваат е-аукциите како опција, при што во нив е нагласено дека истите се спроведуваат за предмети на набавки за кои може да се изработат прецизни технички спецификации и за кои постои реална конкуренција на пазарот. Само во такви случаи може да дојде до остварување на две битни цели: избор на квалитетна понуда (понуда која ги задоволува минималните стандарди и потреби на договорните органи) и намалување на цената. Европската комисија, во последните извештаи за напредокот на РМ, во поглавјето V за јавни набавки, дава забелешка за задолжителноста на е-аукциите и укажува таквото решение да се укине.





Критериум за доделување на договорот за јавна набавка да биде 'економски најповолната понуда'

Договорот за јавна набавка да се доделува на економски најповолната понуда преку примена на критериумите најдобар сооднос цена-квалитет и трошок за животен циклус. Заради усогласување со новата Директива на ЕУ од 2014 година, потребно е укинување на сегашното законско решение според кое единствен критериум за доделување на договорот е 'најниска цена' (економски најповолна понуда е исклучок во практиката). Новото законско решение треба да се базира врз концептот „економски најповолна понуда“ за доделување договор за јавна набавка содржан во Директивата. Договорните органи ќе изберат економски најповолна понуда преку примена на еден од следните критериуми:

- **Најдобар сооднос цена-квалитет.** Овој критериум овозможува рационално и ефикасно искористување на средствата (најдобра вредност за парите). При тоа, при поставување на овој критериум треба да се запази следното:
 - Прецизно да биде специфицирано како ќе се избере понудата во смисла на вреднување (бодување) на елементите што го сочинуваат квалитетот;
 - Избраните елементи за бодување на квалитет да бидат мерливи и да овозможуваат објективна споредба на понудите;
 - Листата на други елементи кои може да се бодуваат да не биде законски ограничена и да ги вклучува еколошките (придобивки за животната средина) и социјалните елементи, како и: испорака на стоки или извршување услуги или работи во рок од минимално прифатливиот период којшто не го загрозува квалитетот и максимален прифатлив лимит; тековни трошоци; ефикасност; техничко-технолошки предности; постпродажни услуги и техничка помош; гарантен рок и вид на гаранцијата; обврски во врска со резервни делови; рок на постгаранција; број и квалитет на персоналот што е вклучен; функционални карактеристики; и трошоците за животниот циклус и други.
- **Цена-трошок** (цена на животен циклус). Цената на животниот циклус ги опфаќа фазите што се меѓусебно поврзани, вклучувајќи ги: истражување и развој, производство, промет и продажни услови, транспорт, употреба и одржување во текот на употреба на стоката, услуга или изградба, обезбедување сировини, сè до целосно завршување на услугата или употреба на стоката и нејзино отстранување преку собирање и рециклирање.
- **Најниска цена.** Користењето на овој критериум да се користи само за одредени предмети на набавки, како, на пример, за истите предмети на набавки кои се ставени на листата на предмети на набавки за кои задолжително се спроведува е-аукција.

За да се избегнат недоразбирањата и злоупотребите при користење на критериумите 'најдобар сооднос цена-квалитет' и 'цена-трошок', особено во дефинирањето на елементите и начинот на нивно бодување, потребно е да се донесе:

- ▶ **методологија за бодување** на елементите кои го сочинуваат квалитетот за да се избегне субјективизам и да се воведо мерливост (како урнек може да се земе начинот на бодување на консултантски и слични услуги од проектите финансирани од ИПА и од некои наши договорни органи).
- ▶ **упатство** за појаснување на елементот „трошок-цена на животниот циклус“ на производот/услугата/работите за која цел може да се искористат рециталите од Директивата на ЕУ од 2014 година.

👉 **Проблеми што се надминуваат:** Европската комисија во последните извештаи за напредокот на РМ, во поглавјето V за јавни набавки, дава забелешка за поставувањето на најниска цена како единствен критериум за доделување на договорот и јасно укажува дека таквото решение во Законот за јавните набавки мора да се промени. Во поткрепа на ваквиот став е Директивата од 2014 година, во која се содржи сосема поинакво решение, според кое класичниот критериум „најниска цена“ како таков веќе не им се препорачува на државите-членки на ЕУ.

Во практиката, примената на најниска цена како единствен критериум за избор на најповолна понуда, во корелација со ограничената можност да се постават построги критериуми за способност на понудувачите и особено со недоволно прецизните технички спецификации, многу често доведува до избор на понуди чијшто квалитет е под секаков стандард, односно набавениот предмет не ги задоволува потребите на договорниот орган. На тој начин, принципот „најдобра вредност за парите“ не се остварува. Сепак, Директивата на ЕУ од 2014 година им остава на државите-членки да решат дали критериумот најниска цена ќе го забранат целосно или ќе го ограничат за користење само за одредени предмети на набавки.





Задолжително истражување на пазарот за утврдување на проценетата вредност на набавките пред донесување на годишниот план за јавни набавки

Пред изработката на годишниот план за јавни набавки, проценетата вредност на секоја од предвидените набавки со кои треба да се задоволат вкупните потреби за тековната година задолжително да се утврдува по претходно истражување на пазарот, а врз основа на нацрт-спецификација за секоја планирана набавка. Во оваа, подготвителна фаза, договорниот орган треба да го истражи пазарот во насока на добивање на сознанија за пазарните цени и состојби, ценовната флукуација, пазарната конкуренција, потенцијалните понудувачи, структурата на пазарот и др.

За спроведеното истражување на пазарот треба да се состави записник со податоци за методите на истражување, за сознанијата за формирање на цените и за аспектите кои би можеле да влијаат врз нив.

👉 **Проблеми што се надминуваат:** Овој предлог произлегува од потребата за намалување на ризикот од нереално проценување на вредноста на набавките, што на таму се одразува врз целата постапка бидејќи проценетата вредност задолжително се објавува во огласите за јавна набавка. Нереално или неправилно утврдување на проценетите вредности резултира со поништување на постапките (кога проценетата вредност е пониска од реалните пазарни цени) или со склучување договори со цени повисоки од пазарните (кога проценетата вредност, која фирмите ја земаат како референтна, е повисока од пазарните).

Дополнување на содржината и начинот на изготвување на годишниот план за јавни набавки

Годишниот план за јавни набавки да содржи и образложение од потребата за конкретната планирана набавка (особено за големите набавки и набавките на луксузни производи), очекуван почеток за склучување на договорот за јавна набавка, како и планирано времетраење за реализација на договорот.

Процесот на планирање на набавките е од исклучително значење за правилна примена на законот и навремено задоволување на вистинските потреби на договорниот орган во текот на годината од една страна, а го зголемува интересот на економските оператори за влез во тендерскиот процес, од друга страна.

👉 **Проблеми што се надминуваат:** Со образложување на потребата од набавката (во однос на предметот на набавка, видот, количината, квалитетот и сл.) ќе се зголеми целисходноста во јавните набавки и наменско користење на јавните средства. Потребата од набавката да биде заснована врз претходно истражување на пазарот, врз претходните искуства, како и врз проценка на внатрешните потреби и расположливи капацитети на договорните органи.

Одлуката за набавки од поголем обем (над одреден износ којшто може да биде дефиниран со законот или подзаконскиот акт) и на луксузни производи да ја донесува комисија, наместо поединец. Овој предлог произлегува од потребата за превенирање на субјективност (постоене личен финансиски или друг интерес) и непродуктивно трошење на јавните пари, односно набавка на средства што не се потребни, со преценета вредност, низок квалитет или луксузни стоки. Исто така, се зголемуваат и разбирањето на пазарот и тимската работа.

Со објавување на информациите за очекуваниот почеток за склучување на договорот за јавна набавка и планираното време потребно за реализација на договорот, на економските оператори ќе им се овозможи рационално и разумно планирање, искористување, распределба или ангажирање на техничките капацитети и човечките ресурси во насока на остварување на својот комерцијален интерес и успешна реализација на договорот.

Проценетата вредност кај деливите набавки да се утврдува за секој дел посебно

Во одлуката за јавна набавка, кај деливите набавки, износот и изворот на средствата потребни за реализација на договорот за јавна набавка да се утврдува, како за целиот предмет на набавка, така и за секој дел посебно. Воедно, на ЕСЈН да се овозможи алатка за внесување на проценетата вредност на набавката за секој дел посебно.

👉 **Проблеми што се надминуваат:** Иако во последните години зачестено се објавуваат деливи јавни набавки и за секој дел се прибираат посебни понуди и се склучуваат посебни договори, институциите ја објавуваат само проценетата вредност за целиот предмет на набавка. Предлогот за објавување на проценетата вредност за секој дел посебно произлегува од потребата економските оператори да можат поточно да ја предвидат својата конкурентност кога предметот на набавка е составен од повеќе делови. Проценката за поднесувањето понуда за еден, два или повеќе делови од предметот на набавката и колкав износ од вкупните планирани средства за реализација на делот има планирано договорниот орган, ја зголемува конкурентноста на пазарот, еднаквиот третман и недискриминацијата на економските оператори, а посебно ќе овозможи самостојно учество на микропретпријатија кои не ги нудат сите барани стоки, услуги или работи, туку само дел од нив. Овој пристап ќе им овозможи учество на тендерите и на оние микропретпријатија кои нудат посспецифични стоки, услуги и работи.





Понудувачите да ја докажуваат способноста за учество на тендерите со изјава, а само понудувачот чијшто понуда била оценета за најповолна да има обврска за доставување на документи за докажување на способноста

Критериумите за утврдување на способност на економскиот оператор, освен личната состојба и способноста за вршење на професионалната дејност (кои договорниот орган треба да ги презема автоматски од профилот на економскиот оператор на ЕСЈН) треба да се потврдуваат со изјава. Изјавата би била на стандарден образец и задолжително би се доставувала со понудата за учество во постапката за јавна набавка.

Овој начин на утврдување на способноста на економските оператори да биде задолжителен при спроведување на отворена постапка и постапка со барање за приближување понуди, а за другите постапки, доколку начинот на спроведување на истите го дозволува тоа.

👉 **Проблеми што се надминуваат:** Овој предлог произлегува од потребата за намалување на административниот и на финансискиот товар на економските оператори при учество во постапките за јавни набавки – што од фирмите се оценува како втор најголем проблем со којшто се соочуваат при учеството на јавните набавки.³

18

Покрај мноштвото документи што се утврдени во законот, оставена е можност договорните органи да бараат и низа други документи што ги издаваат други институции и за кои се потребни време и средства да се обезбедат. Ова особено претставува товар и делува обесхрабрувачки за помалите претпријатија кои располагаат со ограничени човечки и финансиски ресурси и кои воедно немаат можност да учествуваат на поголем број тендери во текот на годината поради ограничените бизнис потенцијали.

Намалувањето на административниот товар е во насока на усогласување со европските директиви и со добрите меѓународни практики.

Рокот за поднесувањето понуди кај постапката до 5000 евра да не биде покус од осум дена

Крајниот рок за поднесување на понудите кај постапка со барање за прибирање понуди кога проценета вредност на договорот за јавна набавка е до 5000 евра во денарска противвредност без вклучен ДДВ, наместо сегашните пет дена, да се зголеми на минимум осум дена од денот на објавувањето на огласот на ЕСЈН.

³ Од анкетирани 230 фирми во периодот ноември-декември 2016 година, дури 41,7% од фирмите одговориле дека барањето премногу документи за учество на постапка за јавна набавка е главен проблем со којшто се соочуваат при учеството на јавните набавки. Одговорите на анкетата можат да се видат на следниот линк: <http://www.ccc.org.mk/images/stories/af2016.pdf>

На овој начин на понудувачите ќе им се даде поразумен рок за подготовка на понудите, што е особено важно бидејќи станува збор за мали набавки на кои вообичаено учествуваат мали фирми кои имаат ограничени човечки ресурси за подготовка на понудите.

Со овој предлог ќе се овозможи поголем број мали и микропретпријатија да учествуваат во постапките за јавни набавки и ќе се придонесе кон подобрување на квалитетот на понудите.

👉 **Проблеми што се надминуваат:** Во значаен дел од набавките со проценета вредност до 5.000 евра фирмите всушност имаат само два до четири дена за подготовка на своите понуди, во зависност од денот во неделата кога е објавен огласот.

Сегашниот законски рок резултира со неповолната практика на некои договорни органи да ги објавуваат огласите во четврток или петок, со што дури два дена се губат на неработни денови за време на викендот.

Иако во поголем број случаи, предметот на овие набавки е едноставен и не е потребна долга подготовка на понудите, сепак, не е мал и бројот на постапките во кои, поради специфичноста на набавката, на понудувачите им е потребно повеќе време од минималниот законски рок за да ја подготват и да ја поднесат понудата.

Освен што предлогот за определување на подолги рокови е поволен за фирмите на кои ќе им се даде подолго време за подготовка на понудите и можност за поднесување на поквалитетни понуди, може да значи дополнителна корист и за договорните органи бидејќи и комисијата добива дополнително време за да изврши евалуација на понудите, со оглед на тоа што според Законот за јавните набавки, рокот за донесување одлука за избор на најповолна понуда не смее да биде подолг од рокот што бил даден за поднесување на понуди. Кај договорните органи исто така ќе се отвори и можноста за зголемување на конкуренцијата, а со тоа да ја изберат најдобрата, најквалитетната, и најисплатливата понуда за конкретниот предмет.

Ограничување на максималниот износ на годишен приход што може да се бара како услов за учество на тендер на најмногу двапати од износот на проценетата вредност на набавката

Се предлага воведување на 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.

Оваа одредба е содржана и во новите директиви на ЕУ за јавни набавки како една од мерките за олеснување на пристапот на микро и малите претпријатија до пазарот на јавните набавки.



➤ **Проблеми што се надминуваат:** И покрај намалувањето на условите што договорните органи ги бараат од фирмите за учество на тендерите, сепак, сè уште има бројни примери каде што од понудувачите се бара да имаат остварено одреден износ на вкупен годишен промет, и тоа за последните три години. Притоа, овие износи често се многукратно повишоки од проценетата вредност на набавката – што за многу фирми може да претставува ограничувачки фактор поради којшто нема да можат да се пријават на тендерите.

Во мониторингот на јавните набавки во изминатите години имаше примери во кои од фирмите се бараше и до 98 пати повисок износ на годишен приход од вредноста на набавката. Вообичаено на ваквите тендери имаше по еден понудувач кој го задоволуваше условот и ја добиваше набавката.

Иако во последно време ваквите услови се бараат помалку, сепак, овој предлог ќе добие особено значење во идниот период кога би се укинале законските одредби поврзани со Советот за јавни набавки.

Воведување и примена на нови техники за е-набавки (е-каталози и системи за динамичко купување) и поврзување на ЕСЈН со други електронски системи со цел поефикасно спроведување на е-набавките

20

Во насока на следење на глобалните и, пред сè, на ЕУ трендовите и зголемувањето на ефикасноста при спроведување на е-набавките, неопходно е да се воведат и да се применуваат нови техники на е-набавки и технички решенија, како што се:

- **е-каталози.** Е-каталози се електронски начин на презентација на информациите за производите на структуриран начин, којшто е општо познат и применлив за понудувачите. Суштински, при воведување е-каталози, е да се направи стандардизација на форматот преку којшто понудувачите ќе ги презентираат информациите за своите производи. Во таа насока, потребно е да се транспонира член 36 од Директивата на ЕУ во ЗЈН, при што да се внимава оние одредби кои даваат јасни и цврсти обврски доследно да се транспонираат, додека за оние одредби кои даваат можност (опција), да се разгледаат законодавствата на други држави и, пред сè, нивната практика и да се одбере соодветно решение.
- **Системи за динамичко купување.** Договорните органи може да користат системи за динамичко купување за чести предмети на набавки чиешто карактеристики ги исполнуваат барањата на договорните органи. Системите за динамичко купување треба да се спроведуваат целосно електронски и да бидат отворени во текот на периодот на важност за секој економски оператор којшто ги задоволува критериумите за избор. Во таа насока, потребно е да се транспонира член 34 од Директивата на ЕУ во Законот за јавните набавки, при што да се земе предвид искуството на други држави со примена на вакви системи и да се искористи при дефинирање на деталните правила.

- **Интероперабилност на ЕСЈН.** ЕСЈН да се приклучи на националната платформа за интероперабилност, со што ќе се поврзе и ќе комуницира со други електронски системи и бази на податоци. Тоа ќе претставува големо олеснување во спроведување на е-набавките, бидејќи понудувачите немаат потреба од прибавување и доставување на документација кон понудата, со оглед на тоа што договорните органи во реално време ќе може да ја проверуваат способноста на понудувачите. Воведувањето на е-каталозите, на системот за динамичко купување и воспоставувањето на интероперабилност на ЕСЈН треба да се реализира на среден рок (2-3 години), и тоа на следниот начин:
 - Предвидување на овие техники и технички решенија во Стратегијата за развој на е-набавки, која треба да биде предмет на пошироки јавни консултации пред да биде усвоена. Бирото за јавни набавки да изработува и објавува годишен извештај за нејзината реализација.
 - Дополнување на Законот за јавните набавки со правила за примена на посебните техники на е-набавки.
 - Техничка надградба на ЕСЈН со модули за новите техники за е-набавки и негово поврзување и комуникација со други електронски системи.

➤ **Проблеми што се надминуваат:** Иако во нацрт-верзијата на Стратегијата за развој на е-набавките во Република Македонија, изработена од Бирото за јавни набавки кон крајот на 2015 година, беа предвидени низа иновативни решенија во оваа насока, тие веќе не кореспондираат во целост со најновите случувања и трендови во земјата и во ЕУ. Стратегијата требаше да го опфати периодот 2016-2020 година, а веќе се изменати речиси 15 месеци од предвидениот почеток на нејзина примена. Немањето стратегија не би требало да го спречува развојот на е-набавките, но без официјален документ – патоказ, тој процес може да биде побавен и стихиен.

Еден од побирокарските аспекти кај е-набавките е доставувањето документи со кои понудувачите ја докажуваат својата способност. Иако овој процес во изменатата година се поедностави, сепак има голем простор и потреба искажана од самите фирми за понатамошно поедноставување на овој битен аспект во постапката за јавна набавка.

Да се намали вредносниот праг за задолжително спроведување технички дијалог со економските оператори за набавка на стоки и услуги

Вредносниот праг од 130.000 евра за задолжително спроведување на техничкиот дијалог со економските оператори во постапките за набавка на стоки и услуги да се намали во консултации со засегнатите страни. Притоа, потребно е техничкиот дијалог да се објавува и спроведува преку ЕСЈН, со можност во него да учествуваат и потенцијални понудувачи кои не се регистрирани на системот.



На овој начин ќе се овозможат почести и поредовни консултации на договорниот орган со деловната заедница во однос на нацрт-тендерската документација, во која се определени критериумите за утврдување на способноста на економските оператори, техничките спецификации на предметот на набавка, како и условите кои треба да се исполнат со цел да се учествува во постапката. Техничкиот дијалог е балансирачки механизам за контрола на тендерските документации изготвувани и дефинирани од договорните органи.

👉 **Проблеми што се надминуваат:** Со овој предлог на сите заинтересирани лица или засегнати страни им се овозможува увид во нацрт-тендерската документација кај поголем број на постапки, како и право да даваат забелешки, коментари и предлози. На договорните органи, пак, им се овозможува поправилно и посоодветно дефинирање на условите и спецификациите за набавките, како и можност за навремено отстранување на евентуалните недостатоци и неправилности. Исто така, ќе се намали и можноста од злоупотреба при изготвување на тендерската документација, а воедно и ќе се зголеми и транспарентноста во јавните набавки.

Рамковна спогодба со повеќе економски оператори да се склучува со минимум три економски оператори

22

Намалувањето на минималниот број на економски оператори со кои може да се склучи рамковна спогодба од сегашните седум на најмалку три, не ја спречува, ограничува или оневозможува конкуренцијата. Три економски оператори се доволен број за да се обезбеди заштита на конкуренцијата и недискриминација и страните на рамковната спогодба да стекнат доверба дека можат да бидат потенцијални носители на најмалку еден посебен договор којшто ќе се склучи во рамките на времетраењето на рамковната спогодба, а особено кај рамковните спогодби, каде што во условите за склучување на истата има однапред утврден удел (на пр. процент) за секој од страните во истата.

Три економски оператори на пазарот исто така можат да ги следат често менливите пазарни услови, технолошкиот развој или ценовните флукуации. Оттука, може да се смета дека оваа бројка на минимум економски оператори не би го попречила спроведувањето на законите и склучувањето не би било спротивно на јавниот интерес.

Од практичен аспект, рамковна спогодба со повеќе економски оператори би била погодна за набавки каде што на пазарот има широка потрошувачка, кои се достапни од релативно широк спектар на носители на набавка, чијашто испорака е sukcesивна.

Исто така, ценовната флукуација за времетраењето на рамковната спогодба создава можност за поголемо учество и на малите и на микропретпријатијата, бидејќи цените за времетраењето на рамковната спогодба може да бидат променливи и да одговараат на пазарните услови во моментот на набавката.

Заради обезбедување на принципот на транспарентност, потребно е да се овозможи и алатка на ЕСЈН за известување за склучени посебни договори во рамките на рамковната спогодба.

👉 **Проблеми што се надминуваат:** Постојната одредба со која рамковна спогодба со повеќе економски оператори може да се склучи само ако нивниот број е минимум седум е практично неприменлива⁴ и предизвикува дополнителна бариера кај договорните органи да ја користат рамковната спогодба како посебен начин за доделување на договор за јавна набавка.

Склучувањето рамковна спогодба со седум економски оператори ја губи главната логика за користење на оваа техника бидејќи самото законско решение со кое рамковната спогодба склучена со помалку од седум економски оператори се смета за ништовна, не упатува на минимизирање на трошоците и обезбедување на ефикасно снабдување со стоки или услуги во јавниот сектор. Утврдениот број особено ја попречува нејзината примена кај таканаречените централизираните набавки, онаму каде што нема професионален кадар по јавни набавки, па во нивно име и за нивна сметка тоа може да го направи друг договорен орган, сумирајќи ги заедничките потреби.

Економските оператори да имаат право на увид во целата документација на постапката

Договорниот орган, на барање на економскиот оператор којшто учествувал во постапката, задолжително да обезбеди вршење на увид во целокупната документација на постапката, со исклучок на оние информации кои понудувачите евентуално ги означиле како деловна тајна. Притоа, цената на понудата, пресметките, податоците во врска со критериумите за избор на најповолна понуда и критериумите за утврдување на способност на понудувачите, евалуацијата на понудите, јавните исправи, документите од јавните регистри и сите други податоци кои, во согласност со постојните закони, мора јавно да се објават или не смеат да се означат како тајни, во никој случај не се сметаат за доверливи.

👉 **Проблеми што се надминуваат:** Економските оператори кои учествувале во постапката за јавна набавка, според сегашното законско решение, имаат право на увид само во извештајот од спроведената постапка. Иако содржината на тој извештај е пропишана со Правилник, во практиката договорните органи не ги пополнуваат сите предвидени податоци, така што од извештајот не можат да се добијат доволно сознанија врз чијашто основа економските оператори би одлучила да бараат правна заштита пред Државната комисија за жалби по јавни набавки.

⁴ Од 8329 барања за согласност до Советот за јавни набавки за периодот јан-јун.2016 год, само 24 или 0,29% се однесувале на склучување на рамковна спогодба со помалку од седум економски оператори.



Право да ги разгледа списите од предметот, со исклучок на деловите од понудата и документацијата што се однесуваат на доверливи информации утврдени со закон, според сегашното законско решение, имаат само понудувачите кои веќе изјавиле жалба до Државната комисија за жалби по јавни набавки. Се чини дека ваквата можност е задоцнета и на понудувачите не им овозможува соодветна заштита.

Со предлогот ќе се намалат трошоците кај економските оператори за надоместокот за водење на постапката, доколку истите по приемот на одлуката за избор на најповолна понуда или за поништување на постапката, а до истекот на рокот за изјавување на жалба, утврдат дека нема основа за поднесување жалба.

Предлогот произлегува и од потребата да се зголеми контролата во сите фази од постапката од страна на економските оператори кои биле учесници во постапката, со што се обезбедува еднаков третман и недискриминација на економските оператори, што, пак, би резултирало со зголемена доверба во системот на јавни набавки.

Да се овозможи директно плаќање на подизведувачите

На барање на подизведувачот и кога природата на договорот го дозволува тоа, договорниот орган задолжително да им ги исплатува доспеаните обврски директно на подизведувачите, доколку понудувачот во понудата ги навел деловите од договорот кои има намера да ги отстапи на подизведувачи и истите ги предложил во понудата.

Доколку подизведувачот е наведен во понудата, договорниот орган задолжително да го наведе и во договорот за јавна набавка склучен меѓу договорниот орган и носителот на набавката.

👉 **Проблеми што се надминуваат:** Овој предлог произлегува од потребата за олеснет пристап на малите и на микропретпријатијата на пазарот на јавните набавки. Иако, според сегашното законско решение, понудувачот мора да наведе податоци за делот од договорот којшто има намера да го отстапи на подизведувачи, како и податоци за сите предложени подизведувачи, сепак во практиката овој член нема примена. Таа покажа дека понудувачите не ги наведуваат овие податоци, иако не ретко, во реализацијата на договорите ангажираат подизведувачи, особено при изведување на градежни работи.

Како подизведувачи главно се ангажираат помали економски оператори кои самостојно не можат да учествуваат на тендерите, а се соочуваат и со проблемот на неисплаќање на доспеаните обврски од страна на носителот на набавката, иако обврските од страна на договорниот орган биле навремено исполнети. Исто така, многу мали претпријатија кои работат како 'непријавени' подизведувачи, не можат да стекнат писмени докази за успешно спроведени договори за јавни набавки кои потоа би им послужиле како референци за самостојно учество на тендери.

Кај договорните органи, пак, ќе се добие појасна слика за понудата и за субјектите што ќе бидат вклучени во реализација на договорот, со што би се зголемило и чувството за одговорност кај носителот на набавката, во правец на постигнување повисок квалитет при реализација на договорот за јавна набавка. Со ова ќе се наметне и обврска понудувачите да имаат посериозен и поодговорен пристап кон профилот на подизведувачите кои ќе ги ангажираат.

Наместо 'негативна референца', воведување можност секој договорен орган да исклучи одреден економски оператор од учество на неговите идни постапки за одреден период поради незадоволително исполнување на претходни договори

Овој предлог значи укинување на 'негативната референца' и овозможување договорните органи да изречат забрана за економските оператори само во случај на документиран значителни или последователни потфрлања во реализацијата на претходните договори.

Забраната може да се однесува само за учество на тендерите на договорниот орган што ја изрекол забраната. Периодот на исклучување може да изнесува од една до пет години, во зависност од повторувањето на незадоволителното однесување.

👉 **Проблеми што се надминуваат:** Изрекувањето на т.н. негативна референца или креирањето своевидна 'црна листа' на економски оператори со забрана за учество на сите тендери во земјата за период од една до пет години врз широк опсег на основи, меѓу кои и повлекување на понудата, е решение кое ЕУ го оценува како ригидно и такво што не е во согласност со судската практика на Европскиот суд на правдата.

Проблематични во сегашното законско решение се: (1) правото секој од повеќе од 1.400 договорни органи да му забрани на секој економски оператор да учествува на јавните набавки во целата земја од една до пет години; (2) долгата листа на законски основи за коишто може да се изрече оваа забрана, а од кои најголемиот дел не се поврзани со она што во другите земји се смета за единствена легитимна основа за исклучување – незадоволително извршување на договорите за јавни набавки и (3) водењето јавна евиденција на фирмите кои се исклучени од набавките (црна листа).

Во основите за забрана предвидени во македонскиот закон, меѓу другите, спаѓаат и повлекување на понудата пред нејзиниот рок на важност, одбивање да се потпише договорот и сл.





Намалување на износите на надоместоците за користење на ЕСЈН за малите и за микропретпријатијата

Да се ревидира Тарифникот за висината на надоместоците за користење на ЕСЈН, и тоа во насока на намалување на износите на надоместоците за микро и малите трговци, а зголемување на износите кои се наплаќаат на средните и големите трговци. Со утврдување надоместок којшто би можеле да си го дозволат микро и малите трговци, се зголемуваат можностите за поголема конкуренција во јавните набавки и воедно, државата применува мерка за олеснето работење на овие значајни деловни субјекти за земја како што е Република Македонија.

Конкретниот предлог за износот на надоместоците е следен:

- Надоместок за микро трговци – 1.000 денари + 18%
- Надоместок за мали трговци – 3.000 денари + 18%
- Надоместок за средни трговци – 8.000 денари + 18%
- Надоместок за големи и странски трговци – 12.000 денари + 18%

26

Со имплементацијата на овој предлог се врши поправично финансиско оптоварување на економските оператори, без притоа да се намалат вкупните остварени средства на Бирото за јавни набавки за одржување и унапредување на ЕСЈН.

👉 **Проблеми што се надминуваат:** Од истражувањата и сознанијата од теренот, микро претпријатијата сметаат дека утврдениот надоместок во износ од 2.360 денари со вклучен ДДВ за регистрација/користење на ЕСЈН е превисок. Голем број од нив работат на граница на профитабилност, пред сè поради оптовареност со голем број на давачки. Ако на ова се додаде и фактот што голем дел од нив учествуваат на мал број тендери во текот на годината, а бројот на добиени е уште помал, тогаш сумата е навистина оптоварувачка. Од друга страна, големите претпријатија плаќаат надоместок во износ од 8.720 денари со вклучен ДДВ, којшто во споредба со приходите и профитите што ги остваруваат, а особено во однос на вредноста на договорите за јавни набавки што ги склучуваат, е навистина низок.

Организирање циклус бесплатни обуки за микро претпријатија низ целата земја во периодот 2017-2018 година, заради нивно олеснето учество на задолжителните е-набавки

Бирото за јавни набавки, во согласност со своите законски надлежности, да организира циклус на бесплатни обуки за микро претпријатијата. Обуките да се организираат регионално (во неколку различни градови во земјата), со цел тие да им бидат достапни на економските оператори кои дејствуваат на локално и на регионално ниво. Овие обуки ќе претставуваат форма на реализација на барањето на Директивата на ЕУ од 2014 година за обезбедување бесплатна помош за правилна примена на правилата, која ќе ја обезбедува надлежен орган за учесниците во јавните набавки.

Имплементацијата на ваквата мерка е во согласност со надлежностите на Бирото за јавни набавки пропишани со сегашниот Закон за јавните набавки и не налага законски промени.

👉 **Проблеми што се надминуваат:** Дел од економските оператори се добро запознаени со начинот на учество на е-набавки, пред сè поголемите деловни субјекти и оние кои учествуваат на фреквентните предмети на набавка и кај поголеми договорни органи. Сознанијата од теренот укажуваат дека учеството на микро претпријатијата на е-набавките кои се спроведуваат од малите и локалните договорни органи сè уште се голем предизвик со којшто се соочуваат. Тоа најверојатно ќе биде случај и во наредните неколку години, сè додека е-набавките не станат рутина за сите учесници во постапките за јавни набавки. За да се избегнат зачестените грешки од непознавањето на специфичностите кај е-набавките и можните негативни последици (отфрлени понуди поради технички грешки, намалена конкуренција, поништени постапки), потребно е на овие субјекти да им се обезбеди соодветна форма на поддршка. Ваквиот пристап би овозможил континуитет на бесплатната техничка помош на микропретпријатијата, што во изминатите години им се обезбедуваше преку Проектот на УСАИД за пристап на микропретпријатијата до јавните набавки и која се покажа како многу потребна. Во иднина, на микропретпријатијата им преостанува помошта во областа на е-набавките да ја добиваат исклучиво на комерцијална основа. Ова, за голем дел од нив, е значаен финансиски товар, имајќи предвид дека има и други задолжителни трошоци за учество на тендерите (регистрација на ЕСЈН, обезбедување документи и електронски сертификати, итн.), што, од друга страна, е несразмерно со бројот на тендери на којшто учествуваат.





ПРЕДЛОЗИ ЗА ПОДОБРУВАЊЕ НА ТРАНСПАРЕНТНОСТА И ЗА СПРЕЧУВАЊЕ НА СУДИРОТ НА ИНТЕРЕСИ

Воведување антикорупциски мерки преку регулирање на судирот на интереси

Неопходна е потребата од предвидување на антикорупциски мерки во новиот Закон со кои ќе се спречи, ќе се препознае и ќе се отстрани судирот на интереси во постапките за јавни набавки, заради усогласување со соодветните решенија од Директивата, да се одбегне нарушување на пазарната конкуренција заснована врз фер основа и да се осигура дека сите економски оператори имаат ист третман, но и заради спречување на злоупотреба при набавките.

Во Законот за јавните набавки треба прецизно да се регулира превенција и санкционирање на судирот на интереси кај сите лица вклучени во јавните набавки, и тоа: одговорните лица кај договорните органи, членови на комисиите за јавни набавки, членови на Државната комисија за жалби по јавни набавки, ангажираните надворешни експерти, судиите на Управниот суд којшто одлучува по тужбите, но и кај лицата кои по основа на сопственичка структура биле поврзани или вработени кај економскиот оператор.

Судирот на интереси треба да ги опфати и роднините во права и странична линија до определено колено, роднините по сватовство, брачните и вонбрачните партнери без оглед дали бракот престанал, посвоители и посвоеници (или т.н. поврзани лица).

Изјавите за постоење или непостоење на судир на интереси јавно да се објавуваат на веб-страницата на договорните органи.

Еднаш потпишаната изјава за постоење или непостоење на судир на интереси за сите инволвирани лица во постапките за јавни набавки да се ажурира доколку настапат промени.

Лицата кај кои постои судир на интереси имаат обврска да бидат изземени од учество во кое било својство во постапката, а за тоа да бидат известени економските оператори.

Доколку се утврди постоење на судир на интереси кај економскиот оператор, неговата понуда ќе биде одбиена.

👉 **Проблеми што се надминуваат:** Законот за јавни набавки, за разлика од сите земји од регионот, не содржи поконкретни одредби кои би ги регулирале превенцијата и санкционирањето на судирот на интереси. Одредбите за спречување на судирот на интереси во јавните набавки од Законот за спречување на судирот на интереси на

коишто упатува постојниот Закон за јавните набавки се премногу воопштени и недоволни да ги превенираат состојбите на судир на интереси кај јавните набавки и со тоа да спречат злоупотреба при склучување на договорите, а практиката покажа дека ваквите состојби не се следеле, ниту се превенирале или решавање. Причините за тоа може да се лоцираат во непостоење на поконкретни прецизни законски решенија, но и поради отсуство на санкции.

Директивата на ЕУ од 2014 година, во член 24, бара од земјите да преземат конкретни мерки за ефикасно спречување, откривање и отстранување на судирите на интереси при спроведување на постапките за јавни набавки, за да се избегне нарушувањето на конкуренцијата и да се обезбеди еднаквост на сите економски оператори. Притоа во Директивата конкретно се посочува концептот на судирот на интереси.

Во член 57 од Директивата, како причина за исклучување на економски оператор од учество во постапката за доделување на јавна набавка, покрај другото, се смета и кога судирот на интереси не може да биде ефикасно решен со други помалку наметливи мерки.

Зголемување на транспарентноста кај јавните набавки преку воспоставување обврска за објавување на сите информации и документи поврзани со постапките за ЈН, со склучувањето и реализацијата на договорите

29

Во насока на зголемување на транспарентноста во јавните набавки потребно е да се воведат законска обврска за задолжително објавување на следниве документи на ЕСЈН:

- ▶ годишните планови за јавни набавки и нивните измени, при што мора да се обезбеди можност за следење на промените;
- ▶ извештај за реализација на годишниот план за јавни набавки (со преглед на проценетите вредности, вредностите на склучените договори и исплатените износи);
- ▶ склучените договори за јавни набавки, заедно со анексите кон договорите;
- ▶ извештај за реализација на договорот.

На веб-страниците на институциите задолжително да се објавуваат следниве документи и информации:

- ▶ годишен план за јавни набавки со измените и дополнувањата и извештајот за реализација на планот;
- ▶ огласите за јавни набавки со поставување линк до огласот којшто е објавен на ЕСЈН;





- известувањата за склучените договори со поставување линк до огласот којшто е објавен на ЕСЈН;
- известување за реализиран договор со поставување линк до огласот којшто е објавен на ЕСЈН.

Воведување на обврска за Бирото за јавни набавки да изготвува и јавно да ги објавува, најмалку на годишно ниво, следните документи:

- Анализа на склучените договори по пат на преговарање без објавување оглас со наведување на економските оператори со кои се склучени таквите договори;
- Анализа на поништените постапки со наведување на договорните органи кои имаат најголем број на поништени постапки;
- Анализа на склучените договори од аспект на сопственичка поврзаност меѓу економските оператори, меѓу економските оператори и договорните органи, како и од аспект на концентрацијата на одредени економски оператори.

👉 **Проблеми што се надминуваат:** Иако транспарентноста на постапките за јавни набавки е дефинирана како еден од клучните принципи во јавните набавки, искуствата од практиката покажуваат дека економските оператори, особено на локално ниво, не се доволно запознаени со потенцијалите што ги нуди пазарот за јавни набавки. Дополнително, необјавувањето на плановите за јавни набавки оневозможува по добро деловно планирање кај фирмите кои сакаат да учествуваат на тендерите. Тоа, пак, ги оневозможува навреме и подобро да ги подготват своите понуди. Спротивно, доколку овие информации се јавни, може да се очекува поголем број понудувачи и поквалитетни понуди.

Исто така, објавувањето важни информации за начинот на трошење на јавните пари само на ЕСЈН не овозможува поширока достапност и разбирање на тие информации од поширок круг граѓани. Порталот ЕСЈН е, пред сè, наменет за спроведување на јавните набавки, а не за широко информирање и запознавање на граѓаните со начинот на трошење на јавните пари. Ограничената транспарентност, исто така, отвора и широк простор за корупција. Оттука, потребно е објавување на дел од тие информации и на други места, но и објавување на цела низа дополнителни информации, особено во делот на реализација на плановите и на договорите за јавни набавки.

За дел од предложените документи чиешто објавување сега се предлага да биде задолжително, постоеше препорака од Бирото за јавни набавки да се објавуваат, како дел од обврските од Акцискиот план за Отворено владино партнерство 2014-2016. Сепак, незначителен број договорни органи ја почитуваа препораката за доброволно објавување на овие информации. Оттука, постои потреба нивното објавување да стане задолжително, што е дел и од новиот Акциски план за Отворено владино партнерство 2016-2018, а произлегува и од меѓународната иницијатива за Отворени набавки.

На овој начин, транспарентноста и одговорноста на договорните органи нема да зависи од волјата на поединци, туку ќе стане законска обврска. Со достапноста на овие информации на начин и место на коишто граѓаните лесно ќе ги наоѓаат и ќе ги разбираат, ќе се зголемат транспарентноста и отчетноста на јавните институции за трошењето на јавните пари, степенот на информираност на граѓаните за начинот на трошење на јавните пари, интегритетот и довербата на институциите и ефикасноста во располагањето и управувањето со јавните средства.

Измена и дополнување на Кодексот на однесување при спроведување на јавните набавки

Кодексот треба да се однесува за јавниот и приватниот сектор со цел да се осигура дека само професионални, чесни, одговорни и обучени лица кои ќе демонстрираат интегритет ќе бидат вклучени во постапките за јавни набавки.

Лицата вклучени во јавните набавки мора да бидат соодветно информирани за анти-корупциските правила и закони при спроведувањето на јавните набавки.

Кодексот треба да биде јавно објавен и доставен до лицата за јавни набавки.

Етички одредби можат да бидат вклучени и во договорите за консултантски услуги заради јакнење на интегритетот на ангажираните лица преку тие услуги.

👉 **Проблеми што се надминуваат:** Постојниот Кодекс практично не се применува, а лицата вклучени во јавните набавки не се запознаени дека воопшто постои таков акт. Со тоа се оневозможува јакнење на интегритетот во јавните набавки, зголемување на одговорноста на сите лица вклучени во јавните набавки, а со тоа и превенција на коруптивни практики.

Од друга страна, бројни и постојани се критиките за неетичко однесување на претставниците на договорните органи кои се вклучени во јавните набавки.





ПРЕДЛОЗИ ЗА ПОДОБРУВАЊЕ НА ПРАВНАТА ЗАШТИТА

Рокот за изјавување жалба по однос на тендерска документација да тече од денот на објавување на огласот

Со постојната законска регулатива е предвидено дека жалба се изјавува од денот на отворање на понудите во однос на дејствијата или пропуштањата за преземање дејствија поврзани со тендерска документација.

Наместо ова, се предлага жалбата да се изјавува во рок од 8 дена од денот на објавување на огласот за доделување на договор за јавна набавка во однос на податоците, дејствијата или пропуштањата за преземање дејствија од огласот, како и во однос на дејствијата или пропуштањата за преземање дејствија поврзани со тендерска документација.

👉 **Проблеми што се надминуваат:** Со сегашното решение се создава правна несигурност во врска со правото на жалба по однос на тендерска документација и се отстапува од општите правила кои се применуваат во другите земји. Во Хрватска, на пример, жалба по однос на тендерска документација се поднесува од моментот на објава на огласот за јавна набавка, по однос на содржината или на тендерската документација за набавката. Во Србија, жалба по однос на тендерска документација се поднесува најдоцна седум дена пред крајниот рок за поднесување на понудите, а во постапката за јавна набавка од мала вредност и постапката за квалификација – три дена пред крајниот рок за поднесување на понудите. Во Црна Гора, жалба по однос на тендерска документација се поднесува од денот на објавувањето на повикот за поканата за учество на тендер, за преземања или купување на тендерската документација.

Не постои ниту еден валиден аргумент во одбрана на решението во Македонија рокот за жалба за тендерската документација да тече од отворање на понудите.

Со воведување законска можност за доставување жалба во однос на условите поставени во тендерската документација веднаш по објавувањето на огласот за јавната набавка, бизнис-секторот ќе биде стимулиран да ги брани своите права што му се ограничени со фаворизирачките тендерски документи. Така, фирмите ќе можат навреме да интервенираат во однос на тендерските документи преку жалби до Државната комисија за жалби по јавни набавки. Анализата на решенијата на Државната комисија за жалби по јавни набавки покажува дека многу жалби во изминатите години се отфрлаат како недозволени бидејќи се изјавени пред време. Ова најчесто се случува кога понудувачите кои имаат забелешки во однос на тендерската документација доставуваат жалба веднаш по увидот во документацијата. Грешките се прават бидејќи економските оператори тргнуваат

од логиката дека правото на жалба во однос на тендерската документација го стекнуваат со самиот чин на објавување на огласот, кога се објавува и тендерската документација. Но, според Законот за јавните набавки, доколку потенцијалните понудувачи имаат забелешки во однос на некои барања наведени во тендерската документација тогаш мора да поднесат понуда и да чекаат да помине отворањето на понудите, а потоа во рок од 8, односно 3 дена, да ја достават жалбата до Државната комисија за жалби по јавни набавки.

Унифицирање на роковите за поднесување жалби на 8 дена и на рокот на мирување на постапката на 12 дена

Во насока на подобрување на правната заштита и овозможување на учесниците во јавните набавки поефикасна правна заштита на нивните права, потребно е воведување на еден единствен општ рок од 8 дена за поднесување на жалба во сите фази и за сите постапки за јавни набавки.

Исто така, се предлага унифицирање и на рокот на мирување на постапката (односно периодот за којшто договорниот орган не смее да го потпише договорот за јавна набавка и да пристапи кон негово извршување) на 12 дена.

Со сегашното законско решение предвидено е жалбата да се изјавува во рок од 8 дена односно во рок од 3 дена кај постапката со барање за прибирање на понуди, а договорниот орган не смее да го потпише договорот за јавна набавка и да пристапи кон негово извршување во рок од 12 дена, односно 5 дена кај постапка за барање за прибирање на понуди сметајќи од денот на приемот на одлуката.

👉 **Проблеми што се надминуваат:** Важноста на овој предлог произлегува од потребата да се продолжи сегашниот рок од само три дена токму за постапките што се најдоминантни – односно барањата за прибирање понуди⁵.

Во истражувањата за нивното искуство од учеството на јавните набавки, анкетираниите фирми укажуваат дека рокот од 3 дена е премногу краток за да може да се подготви жалба врз основа на издржана документација.

Со предлогот се очекува да се подобри и ефикасноста на механизмот на правна заштита, како и да се надмине проблемот на малиот број жалби за тендерите, иако во исто време растат и бројот на тендери и забелешките на учесниците во постапките.

Имено, наспроти просечниот годишен пораст на бројот на тендери од 30% за периодот од 2011-2015 година, бројот на жалби за истиот период бележи просечно годишно намалување од речиси 9%, а уделот на бројот на жалбите во вкупниот број на тендери изнесува нецели 3%.

⁵ Постапката барање за прибирање понуди учествува со 75% во вкупно објавените постапки за јавни набавки во 2016 година.



Воведување нов вредносен праг за наплата на надоместокот за правна заштита

Според сегашното законско решение, во постапката пред Државната комисија за жалби по јавни набавки, подносителот на жалбата, покрај административната такса, плаќа и надомест за водење на постапката во зависност од висината на понудата, и тоа: 100 евра (за набавки до 20.000 евра), 200 евра (за набавки од 20.000-100.000 евра), 300 евра (за набавки од 100.000-200.000 евра) и 400 евра (за набавки над 200.000 евра).

Со измената всушност се предлага првата вредносна група, односно набавките до 20.000 евра за која се плаќа надомест од 100 евра, да се подели на две групи, соодветно на другите одредби од Законот за јавните набавки, односно на набавки од 500 до 5.000 евра и од 5.000 евра до 20.000 евра. Сегашниот надомест од 100 евра би се плаќал за жалби за тендери со вредност од 5.000 до 20.000 евра, додека за првата група, односно за набавките од 500 до 5.000 евра, се предлага намалување на надоместокот на 50 евра.

Односно, се предлагаат следниве износи на надоместоците:

- од 500 евра до 5.000 евра во денарска противвредност, надоместок од 50 евра во денарска противвредност;
- од 5.000 евра до 20.000 евра во денарска противвредност, надоместок од 100 евра во денарска противвредност;
- од 20.000 евра до 100.000 евра во денарска противвредност, надоместок од 200 евра во денарска противвредност;
- од 100.000 евра до 200.000 евра во денарска противвредност, надоместок од 300 евра во денарска противвредност; или,
- над 200.000 евра во денарска противвредност, надоместок од 400 евра во денарска противвредност.

Предложените измени би овозможиле порамномерна наплата на трошоците за жалбената постапка во однос на вредноста на тендерите, како и пофер третман за помалите фирми кои учествуваат на тендерите од помала вредност, а за кои сега надоместокот за жалбената постапка е највисок во однос на вредноста на тендерите. Воедно, ваквите тендери се и најбројни.

Иако компаративно со другите законодавства Република Македонија има понизок износ за надомест за водење на жалбена постапка, сепак, со вметнување на прагот од 500 евра до 5.000 евра и на износот од 50 евра за водење жалбена постапка, за овој праг ќе се отвори можноста за еднаков пристап и третман на сите учесници во постапката за правна заштита пред Државната комисија за жалби по јавни набавки.

➤ **Проблеми што се надминуваат:** Сегашното законско решение ги доведува во прашање рационалноста на водење на жалбената постапка кај помалите набавки, како и остварувањето на начелото на еднаков пристап и третман на сите учесници во постапката за правна заштита. Имено, произлегува дека за жалба по однос на постапка од 500 евра до 5.000 евра треба да се плати надоместок од 100 евра, што претставува од 2% до 20% од вредноста на набавката, додека за тендерите над 200.000 евра, надоместокот може да достигне најмногу до 0,2% од вредноста на набавката. И за вредносните прагови помеѓу овие два, надоместокот што се плаќа се движи меѓу 0,15 и 1% од вредноста на набавката. Ова, секако, најмногу ги погодува повторно малите и микропретпријатијата кои доминантно учествуваат на набавките од помала вредност.

И овде треба да се има предвид дека сево ова придонесува кон малиот број жалби што се доставуваат во јавните набавки и апсолутно (околу 600 годишно) и во однос на вкупниот број тендери (околу 3%). Ова е наспроти растечкиот број на тендери и на забелешки од фирмите за неправилности во спроведувањето на постапките за јавни набавки.





ПРЕДЛОЗИ ЗА ВОВЕДУВАЊЕ ПРЕКРШОЧНИ ОДРЕДБИ

Отстранување на инкриминациите во Законот за јавните набавки и воведување на прекршочни одредби

Во делот на прекршочните и казнените одредби, се предлагаат следниве промени:

- ▶ Во целост да се отстранат постојните инкриминации од Законот за јавните набавки, по примерот на современите европски законодавства;
- ▶ Да се воведат прекршочни одредби со кои ќе се санкционираат повредите на Законот за јавни набавки;
- ▶ Да се допрецизираат одредбите од Кривичниот законик кои се однесуваат на оваа проблематика (законските битија на постојните казнени дела од чл. 353 ст. 5 и 275 – г) и да се преиспита казнената политика со цел висината на пропишаните казни да соодветствува со степенот на неправо на одделните казнени дела.

36

Се предлагаат следниве прекршочни одредби:

- ▶ Глоба во износ од 500 евра до 20.000 евра во денарска противвредност ќе му се изрече на договорниот орган:
 - Ако склучи договор за јавна набавка или рамковна спогодба без претходно спроведена постапка за доделување на договор за јавна набавка, кога тоа е во спротивност на одредбите од овој закон;
 - Ако склучи договор за јавна набавка или рамковна спогодба, без почитување на периодот на мирување на постапката и суспензивно дејство на жалбата;
 - Ако ја ограничи конкуренцијата спротивно на одредбите на овој закон;
 - Ако има битни повреди на законот во постапките за доделување на договор за јавна набавка (член 210 став 1, 2, 3, 6, 7, 8, 10, 11 и 12);
 - Ако, спротивно на член 169 став 2, спроведе постапка за истиот предмет на договор во период од шест месеци од денот на поништување на постапката;

- Ако спроведе постапка со преговарање без претходно објавување оглас, спротивно на одредбите на овој закон;
- Глоба во износ од 100 евра до 1.000 евра во денарска противвредност за прекршок од став 1 ќе му се изрече и на одговорно лице во договорниот орган.
- Глоба во износ од 200 евра до 10.000 евра во денарска противвредност ќе му се изрече на договорниот орган:
 - Ако не го донесе и објави планот за јавни набавки во согласност со овој закон;
 - Ако не одговори на прашања поставени од економскиот оператор во врска со тендерската документација;
 - Ако не објави известување за склучен договор и поништување на постапката на ЕСЈН во предвидениот рок во согласност со овој закон;
 - Ако не води и не достави евиденција најдоцна до 31 јули и до 31 јануари на постапките со барање за прибирање на понуди.
 - Ако не донесе одлука за избор или за поништување на постапката во рок (член 162);
 - Ако стори битни повреди на законот во постапките за доделување на договор за јавна набавка (член 210 став 4 и 5);
 - Ако, спротивно на член 224, не одлучи во роковите предвидени со овој закон;
- Глоба во износ од 50 евра до 500 евра во денарска противвредност за прекршок од став 3 ќе му се изрече и на одговорно лице во договорниот орган.

👉 **Проблеми што се надминуваат:** Во сегашното законско решение предвидени се прекршочни одредби само за Државната комисија за жалби по јавни набавки (член 231-а од ЗЈН) и низа казни одредби за договорните органи (од член 232-а до член 232-р од ЗЈН).

Оттука, Македонија е една од ретките земји која во основната регулаторна рамка за јавните набавки нема предвидено прекршочно-правни забрани, т.е. санкции за одделните (полесни) повреди на одредбите од Законот за јавните набавки, и покрај тоа што во изминатиов период се констатирани бројни случаи на вакви повреди кои и натаму бележат константен пораст. Препорачливо е, а дотолку повеќе и нужно, итно да се интервенира во таа насока и уште еднаш, внимателно да се преиспита феноменолошката слика на казните поведенија во оваа сфера.





Неспорно е дека со преземените интервенции и воведувањето на инкриминации во самиот Закон за јавните набавки во извесна мера се демонстрираше готовност за справување со криминалот во сферата на јавните набавки. Но, она што се наметнува како критичка точка е избраниот метод на рекомпонирање којшто е уште една македонска уникатност во обликувањето на одделни казнено-правни решенија. Во прилог на несоодветноста на воведените казнени одредби особено говорат следниве аргументи. Прво, нелогично е преземањето какви било зафати во споредното казнено законодавство по пат на пропишување нови казнени дела, без притоа да се води сметка за законските описи на делата инкорпорирани во Кривичниот законик. Второ, постојано се стипулираа нови забрани кои не само што не можеа докрај да се следат, туку и да се доведат во врска со општите постулати на казненото право и со законските описи на делата од посебниот дел на Кривичниот законик. Трето, идејата за кодификација полека се возобнови во тенденција за сепарација на казненото право, а интенцијата за конкретизација се придвижи до степен на претерана, минуциозна регулација. Оттука, ваквите обиди можат да се оценат како неуспешен обид за модернизација што ја наметнува потребата од враќање на една почетна суштинска точка за еден правен систем, т.е. неговото функционирање како добро ускладена, хармонична правна целина. Четврто, досегашната практика покажува дека законските казнени одредби речиси во ниту еден случај не биле применети (според информации од Јавното обвинителство).

Оттука, се предлага во новото законско решение да се исклучат постојните казнени одредби и да се воведат прекршочни одредби со градација на противправните поведенија. На ваквото решение упатуваат и примерите од другите земји (Хрватска, Србија и Црна Гора).

