

# ПРИРАЧНИК

# ЗА СЛЕДЕЊЕ И КОНТРОЛА НА ЦЕЛИСХОДНОСТА ВО ЈАВНИТЕ НАБАВКИ

СКОПЈЕ 2016.



КОН ЕФИКАСНИ ЈАВНИ НАБАВКИ

# ПРИРАЧНИК

## ЗА СЛЕДЕЊЕ И КОНТРОЛА НА ЦЕЛИСХОДНОСТА ВО ЈАВНИТЕ НАБАВКИ



ОВАА ПУБЛИКАЦИЈА Е ИЗГОТВЕНА СО ФИНАНСИСКА ПОДДРШКА ОД ЕВРОПСКАТА УНИЈА.  
За содржината на публикацијата е одговорна коалицијата BalkanTenderWatch  
и таа не мора да ги одразува гледиштата на Европската Унија.

**Издавач:** Центар за граѓански комуникации

**Дизајн:** Бригада дизајн



Воведен збор .....	05
Членки на коалицијата .....	08
Фондација на отворено општество Србија, Белград.....	08
Центар за граѓански комуникации, Скопје, Македонија .....	08
Nadácia otvorenej spoločnosti – Open Society Foundation Bratislava, Slovačka.....	08
Центар за развој на непрофитниот сектор, Белград, Србија .....	09
Мрежа за афирмација на невладиниот сектор-МАНС, Подгорица, Црна Гора .....	09
Фондација за отворено општество Босна и Херцеговина, Сараево .....	09
<b>1. ВОВЕДЕН ДЕЛ .....</b>	<b>10</b>
1. Зошто е неопходно да се занимаваме со целисходноста на јавните набавки?.....	10
2. Кои се предизвиците при утврдувањето на целисходноста во јавните набавки? .....	12
<b>2. ЦЕЛИСХОДНОСТ И ПРИНЦИПИ НА ЈАВНИТЕ НАБАВКИ .....</b>	<b>15</b>
1. Принцип на ефикасност и економичност.....	15
2. Обезбедување конкуренција .....	16
3. Транспарентност на постапките на јавни набавки .....	16
4. Еднаквост на понудувачите.....	17
<b>3. ЦЕЛИСХОДНОСТ ВО РАЗЛИЧНИТЕ ФАЗИ ОД ЈАВНИТЕ НАБАВКИ .....</b>	<b>18</b>
1. Планирање .....	18
2. Спроведување постапка за јавна набавка .....	22
3. Извршување договор за јавна набавка.....	23
<b>4. КОНКРЕТНИ ПРИМЕРИ НА ЦЕЛИСХОДНОСТ НА ЈАВНИТЕ НАБАВКИ КОИ ГИ АНАЛИЗИРАШЕ ПРОЕКТНИОТ ТИМ .....</b>	<b>25</b>
1. Набавка на ИТ опрема за потребите на Министерството за сигурност на Босна и Херцеговина, спроведена во 2014 година преку отворена постапка.....	25
2. Набавка на ИТ опрема за потребите на ЈП Скијалишта на Србија, спроведена во текот на 2014 и 2015 година преку отворена постапка .....	26
3. Набавка на компјутери за потребите на Министерството за надворешни работи и на дипломатско-конзуларните претставништва на Република Македонија, спроведена во текот на 2014 година преку отворена постапка.....	27
4. Набавка на лаптоп и десктоп компјутери за потребите на Министерството за правда на Црна Гора, спроведена во текот на 2014 година во отворена постапка .....	27
5. Набавка на автомобили за потребите на Министерството за внатрешни работи на Република Српска во текот на 2014 година преку преговарање без претходно објавување оглас.....	28
6. Набавка на моторни возила за потребите на Министерството за внатрешни работи на Црна Гора, спроведена преку отворена постапка за јавна набавка.....	28

7. Набавка на патнички возила за потребите на Општина Неготино во Република Македонија, спроведена во текот на 2014 година преку отворена постапка за јавна набавка .....	29
8. Набавка на моторни возила за потребите на Министерството за одбрана на Република Србија, спроведена во текот на 2014 година преку отворена постапка за јавна набавка .....	29
9. Набавка на нафтени деривати за службени возила на потребите на ЈП Патишта на Србија, спроведена во 2014 година преку отворена постапка за јавна набавка .....	30
10. Сукцесивна набавка на горива за моторни возила на Министерството за образование и наука на Република Македонија, спроведена во текот на 2015 година преку отворена постапка за јавна набавка .....	31
11. Набавка и испорака на гориво за потребите на Општина Ново Сараево во Федерацијата Босна и Херцеговина, спроведена во текот на 2014 година преку отворена постапка за јавна набавка .....	31
12. Набавка на гориво за потребите на Пошта Црна Гора АД Подгорица, спроведена во текот на 2014 година преку отворена постапка за јавна набавка .....	32
<b>5. КАКО НИЗ СОДРЖИНАТА НА ИНТЕРНИ АКТИ И ОРГАНИЗАЦИЈА НА ЕДИНИЦИТЕ ЗА ЈАВНИ НАБАВКИ КАЈ ДОГОВОРНИТЕ ОРГАНИ ДА СЕ ПОСТИГНЕ ЦЕЛИСХОДНОСТ ВО ЈАВНИТЕ НАБАВКИ .....</b>	<b>33</b>
<b>1.Фаза:</b> планирање на јавните набавки .....	34
<b>2.Фаза:</b> постапка за јавна набавка .....	35
<b>3.Фаза:</b> извршување договор за јавна набавка .....	37
<b>6. ЦЕЛИСХОДНОСТ КАЈ ПОВЕЌЕГОДИШНИТЕ ДОГОВОРИ ОД ОБЛАСТА НА ЈАВНО-ПРИВАТНО ПАРТНЕРСТВО И КОНЦЕСИИ .....</b>	<b>39</b>
<b>7. СТАНДАРДИ, НОРМИ И ОВЛАСТУВАЊАТА НА НАДЛЕЖНИТЕ ИНСТИТУЦИИ ВО ВРСКА СО РЕВИЗИЈАТА НА ЦЕЛИСХОДНОСТ НА ЈАВНИТЕ НАБАВКИ .....</b>	<b>43</b>
1.Резолуција А/66/209 на Генералното собрание на Обединетите нации .....	43
2.INTOSAI стандарди .....	44
3. Република Србија .....	45
4. Црна Гора .....	46
5. Босна и Херцеговина .....	47
6.Република Македонија .....	49
7. Заклучок .....	50
<b>8. КАКО ДА СЕ ДОЈДЕ ДО РЕЛЕВАНТНИ ИНФОРМАЦИИ ЗА СЛЕДЕЊЕ И КОНТРОЛА НА ЦЕЛИСХОДНОСТА ВО ЈАВНИТЕ НАБАВКИ .....</b>	<b>53</b>

## ВОВЕДЕН ЗБОР

Коалицијата Balkan Tender Watch (BTW) е основана во 2012 година како одговор на организациите на граѓанското општество на западниот Балкан на ендемската корупција што ги оневозможува демократизацијата и развојот на државите од регионот. Со оглед на тоа дека правните недостатоци и, пред сè, практиката на системите на јавни набавки во Србија, Босна и Херцеговина, Црна Гора и Македонија се препознаени како еден од клучните механизми за перпетуирање на корупцијата, коалицијата ја избра токму оваа област да направи исчекор кон граѓанска контрола на извршната власт и промовирање на принципите на добро владеење.

Верувајќи дека процесот на европските интеграции може да се искористи за суштинска трансформација на земјите од Западниот Балкан, коалицијата смета дека реформите треба да отидат подалеку од минималните барања на ЕУ Acquis-то, и со нив да се постават цврсти темели за европеизацијата на земјите од регионот. Проектот „Кон поефикасни механизми во јавни набавки во (потенцијалните) кандидати за членство во ЕУ“ има за цел зајакнување на притисокот на граѓанското општество врз владите на земјите од Западниот Балкан да ги отстранат сите пречки во процесот на воспоставувањето ефикасен систем за јавни набавки и на јакнењето на одговорноста за трошењето на јавните пари. Инсистирајќи на постигнување резултати што ќе ја надминат рамката поставена во Поглавјето 5 (Јавни набавки) во преговарачкиот процес со ЕУ, коалицијата Balkantenderwatch (БТВ) тежнее кон промовирање на концептот на евалуација на учиниот и принципите на целисходноста во системите за јавни набавки во регионот.

Анализирајќи ја правната и институционалната рамка за јавни набавки во сите четири земји, членките на коалицијата формулираа единствена методологија што овозможува споредба на податоците и следење на два важни сегменти во системот за јавни набавки – антикорупциските механизми и усогласеноста на законите со директивите на ЕУ во оваа област.

За да се провери функционирањето на таа рамка во практиката, анализирани се конкретни случаи на јавни набавки. Во периодот од 2012–2014 година, анализирани се поединечни јавни набавки со различни стоки и услуги во рамките на 14 одбрани области кои овозможува споредливост на ист вид набавки на ниво на регион (клима-уреди, автомобили, инсулин, работни обувки, компјутери, антивирусни софтвери, индустриска сол за патишта, дезинфекција, дезинсекција и дератизација, одржување лифтови, пневматици за возила, миене автомобили, храна за болници и хартија А4 формат од 80гр). Со компаративното истражување на ист вид на јавни набавки, проектниот тим имаше за цел да ги покаже ефектите од усвоените прописи и воспоставените институции врз конкретни примери и да ги маркира примерите на добра и лоша практика на системите за јавни набавки во четирите држави.

По двегодишниот мониторинг на јавните набавки во земјите од Западниот Балкан и истражувањето на регуларностите на самата постапка – од планирање и спроведување на јавните набавки па до доделување и извршување на договорот, прашањето на целисходноста се наметна како приоритет во сите четири земји. Овој важен сегмент за користењето на јавните средства остана надвор од фокусот, како на државните органи во поглед на институционална контрола и надзор над системите за јавни набавки, така и на граѓанското општество и медиумите.

Целисходноста на јавните набавки досега не е земена предвид ни во постапките на планирање и спроведување на јавните набавки кај договорните органи (набавувачите), ниту во постапките за контрола на регулаторните институции. Од друга страна, токму прашањето на целисходноста во постапките за јавни набавки во најголема мера влијае врз ефикасно и одговорно управување со јавните финансии. Поради тоа, коалицијата BalkanTenderWatch, во периодот од 2014 до 2016 година, во фокусот на своето мониторирање на јавните набавки го стави токму прашањето на целисходноста. Компаративната анализа на целисходноста на 100 конкретни случаи на јавни набавки врз примерок од шест видови различни стоки и услуги (возила, гориво, компјутери, медицински потрошен материјал, тонери и услуги за печатење) е објавена во посебна публикација на нашиот сајт [www.balkantenderwatch.eu](http://www.balkantenderwatch.eu).

На овој начин сакавме да направиме исчекор кон посеопфатно и поквалитетно планирање и управување со јавните средства за задоволување на вистинските потреби и интереси на граѓаните од регионот и да го наметнеме прашањето на целисходноста на сите чинители во системите на јавните набавки во земјите од Западниот Балкан.

Овој прирачник е еден од чекорите кон таа цел. За да обезбедиме што поголемо учество на граѓаните во оваа важна област на управувањето со јавните финансии, прирачникот ги сумира клучните чекори во постапките за јавни набавки и го свртува вниманието на воспоставените принципи на целисходноста кон секој од нив. Прирачникот има за цел да даде придонес кон напорите на коалицијата БТВ во најголема можна мера да го прошири фронтот на организации кои со своите активности „бараат одговорност од владите“ и ги заговараат неопходните реформи во земјите од регионот.

Освен организациите од граѓанското општество, важен сојузник во притисокот врз владите да воспостават ефикасни и одговорни механизми за управување со јавните финансии од почетокот беа регионалните експерти и клучните актери: здруженијата на професионалци во јавните набавки и здруженијата на понудувачите, управите за јавни набавки во државите од регионот, контролните институции, државниот ревизор и останатите државни и регулаторни тела што во својата надлежност, директно или индиректно, го имаат и системот за јавни набавки. Коалицијата успеа да ги поврзе и да ги вмрежи овие тела на регионално ниво низ редовни консултации и четири регионални конференции одржани во Белград (2013 и 2015 година) и во Сараево (2014 и 2016 година). Конференциите ни овозможува претставниците на овие тела и здруженија да разменат искуства со колегите од соседните земји и заедно да се осврнат на функционирањето на системите за јавни набавки и на јавните финансии воопшто. Истовремено, конференциите беа можност за дијалог на регионалните институции, од една, и регионалните организации на граѓанското општество, од друга страна. Основни заклучоци од разговорите се дека сите земји од Западниот Балкан ги



имаат истите проблеми кога е во прашање системот за јавни набавки, како и тоа дека одговорите на овие проблеми мора да се најдат на регионално ниво и преку регионална соработка на сите актери и заинтересирани страни. Детални извештаи од конференциите се наоѓаат на [www.balkantenderwatch.eu](http://www.balkantenderwatch.eu).

Блиската соработка со врховните ревизорски институции во земјите од регионот, како и воспоставувањето втемелен и постојан механизам за мониторинг на системите за јавни набавки, резултираше со заедничка иницијатива на врховните ревизорски институции од Западен Балкан да спроведат паралелна ревизија на целисходноста на јавните набавки во регионот. Иницијативата е усвоена на состанокот во Луксембург во февруари 2016 година.

Проектот Кон поефикасни механизми во јавните набавки во државите (потенцијални) кандидати за членство во ЕУ е поддржан од Европска Унија преку Инструмент за пристапна помош (IPA) Civil Society Facility.

## ЧЛЕНКИ НА КОАЛИЦИЈАТА



### Фондација за отворено општество, Србија, Белград

Фондацијата за отворено општество Србија е невладина, неполитичка и непрофитна организација која развива и поддржува системски развојни политики, програми и активности што имаат за цел развој на демократската култура. Во текот на 20-те години од своето постоење, Фондацијата е посветена на системски реформски политики, програми и активности, како што се забрзувањето на процесите за европеизација, владеењето на правото, доброто владеење, одговорноста, учеството на граѓаните во јавните политики и почитувањето на човековите права. Стратешката определба на Фондацијата е изградба на функционална демократска држава, развој и ефикасна имплементација на проевропски јавни политики; стабилност и јакнење на соработката во регионот на Западниот Балкан, како и забрзување на процесите на европеизација. Фондацијата во голема мерка ги поддржува, тесно соработува и учествува во активностите на антикорупциската заедница во Србија и на Западниот Балкан.



### Центар за граѓански комуникации, Скопје, Македонија

Од своето основање во 2005 година, Центарот за граѓански комуникации е фокусиран врз областа на добро владеење. Целта на Центарот е да ја развива и да ја подобрува комуникацијата помеѓу сите општествени чинители во Република Македонија во врска со процесите од поширок општествен интерес, како и да спроведува мониторинг и да ги анализира и да ги подобрува општествените, политичките и економските процеси во земјата, пред сè во областа на борбата против корупцијата, на локалната самоуправа и на економскиот развој. Центарот е единствена организација во Македонија којашто од 2008 година детално ги следи процесите за јавни набавки и ги објавува клучните наоди и препораки во редовни извештаи за јавните набавки. Во 2011 година, првпат на јавноста ѝ беше претставен инструмент за проценка на ефикасноста на јавните расходи – таканаречен Индекс на рационалност, во рамките на којшто се споредуваат цените по кои различни институции набавуваат исти производи, добра и услуги.



### Nadácia otvorenej spoločnosti

#### – Open Society Foundation Bratislava, Slovačka

Словачката фондација е основана во 1992 година, од кога е насочена кон развој на демократијата, јакнење на владеењето на правото, заштита на човековите права и слободи, вклучувајќи ги и правата на малцинствата. Моментални стратешки приоритети се: образованието (јакнење на квалитетот на образованието за ранливите групи); еднаквите можности (надминување на проблемот на нееднаквоста на маргинализираните групи и борбата против нетолеранцијата, особено кон Роми-те); медиумите и комуникацијата (јакнење на медиумската објективност кон маргинализираните групи, градење на капацитетите за новинарите); јавното здравје (еднакви права на здравство, со фокус врз маргинализираните групи), владеењето на правото и доброто владеење.



## Центар за развој на непрофитниот сектор, Белград, Србија

Центарот за развој на непрофитниот сектор е основан во 1996 година како независно, невладино и непрофитно здружение на граѓани насочено кон поддршка, промовирање и помагање на развојот на граѓанското општество во Србија. Од своето основање, ЦРНПС функционираше како ресурсен центар за тогаш сè поголемиот број новоосновани организации. Во текот на изминатата деценија, фокусот на ЦРНПС е благо поместен кон прашањата за финансиска одржливост на граѓанското општество и кон мониторингот на јавните финансии, пред сè мониторингот на буџетските дотации за НВО на локално и на национално ниво. Центарот е еден од основачите на Коалицијата за надзор на јавните финансии, а во периодот 2005 – 2010, како координатор на коалицијата, организираше систематска обука за претставниците на граѓанското општество и на медиумите во областа на јавните финансии, буџетот, јавните набавки, транспарентноста и доброто владеење во Србија.



## Мрежа за афирмација на невладиниот сектор - МАНС, Подгорица, Црна Гора

МАНС е невладина организација посветена на борбата против корупцијата и организираниот криминал во Црна Гора. Стратешки цели на МАНС се намалување на високото ниво на корупцијата, намалување на можностите за организиран криминал, зголемување на транспарентноста во области кои се подложни на корупција и организиран криминал. Во остварувањето на овие цели, МАНС овозможува бесплатна правна помош за жртвите на корупцијата и организираниот криминал; ги истражува случаите на корупција и организиран криминал; врши мониторинг на законите и политиките поврзани со корупцијата и организираниот криминал; ги мобилизира граѓаните да бараат реформи во борбата против корупцијата и организираниот криминал.



## Фондот Отворено општество Босна и Херцеговина, Сараево

ФОД БиХ е независна, непрофитна организација која работи како дел од Фондациите на Сорос. Основана е во 1993 година со цел да промовира отворено општество. Досега, ФОД БиХ има инвестирано повеќе од 100 милиони долари во образовни, правни, локални, културни и други проекти. Стратешки приоритети на ФОД БиХ се залагање за пристап до квалитетно образование, ослободено од дискриминација; стимулирање предуслови за поефективни политики и усвојување на најдобрите практики за недискриминација и заштита на човековите права во БиХ; поттикнување политики кои овозможуваат целосна транспарентност на активностите на власта; унапредување на демократско владеење на локално ниво преку подобрување на законодавството и учиниот; подобрување на состојбата на Ромите во заедницата; развој на граѓанскиот идентитет за да се спречи национализмот и натамошната деструкција на општеството; зајакнување на граѓанското општество за да може на информиран начин да се води дијалог со претставниците на државата.

## 1. Воведен дел

### 1. Зошто е потребно да се занимаваме со целисходноста на јавните набавки?

Секоја јавна (државна) институција постои заради остварување одреден јавен интерес. За да се постигне јавниот интерес, на институциите им се неопходни ресурси. Најголем дел од овие ресурси се обезбедени преку даноци, такси и други давачки кои државата ги наплаќа од граѓаните. Оправдувањето за ова „земање“ од граѓаните се наоѓа во потребата државата преку мрежата на јавни (државни) институции да обезбеди јавни услуги и остварување на јавниот интерес, којшто, пред сè, се препознава во спроведувањето на работи што им се дадени во надлежност на тие институции. Меѓутоа, имајќи предвид дека јавните институции управуваат и трошат средства во чие создавање не учествувале директно, ниту, пак, ги трпат економските последици од нерационално трошење на овие ресурси (јавните средства не се лична сопственост на лицата кои управуваат со нив, така што нивната загуба не претставува лична загуба, како во случај со приватната сопственост), се јавува потреба да се воспостават механизми што треба да обезбедат користење на тие средства на транспарентен, законски регулиран и квалитетен начин. Во таа смисла, од особено значење се средствата што државата ги троши во процесот на јавните набавки, бидејќи токму во јавните набавки се судираат интересите на приватниот и на јавниот сектор.

Во случајот на јавните набавки, јавни институции излегуваат на пазарот за да набават стоки и услуги. Во таа ситуација, целта на јавната институција која настапува на пазарот во улога на купувач на стоки, услуги или работи мора да биде минимизирање на трошоците за набавката, односно обезбедување најниска можна цена за одредена стока или услуга (економичност), додека, пак, целта на продавачот е максимизирање на профитот. Ризикот по јавните средства тука се гледа во тоа што за разлика од продавачот, кој е сопственик на својот имот и ги сноси сите деловни ризици од работењето, одговорното лице кај јавната институција не е сопственик на средствата со кои управува и не сноси економски последици од своите одлуки, па со самото тоа е помалку мотивиран од продавачот да го постигне она што би требало да биде негова цел. Токму поради наведениот ризик и се пропишани процедурите за јавните набавки што треба да обезбедат услови за остварување на начелото на економичност (најниска цена за стоките и услугите). Во таа смисла, се дефинираат правила кои треба да обезбедат транспарентност и конкурентност во постапката (како што е јавното огласување на набавките), со што се создаваат услови за остварување на принципот на економичност, како и одредени исклучоци од општите правила што се пропишани со цел да се обезбеди ефикасност (набавки од мала вредност, постапки со преговарање). Меѓутоа, она со што регулативата во јавните набавки не се занимава е прашањето на ефикасност во делот што се однесува на организацијата кај самиот договорен орган (прашањето на распределба на ресурсите, интерните процедури и слично) и, што е уште поважно, прописите не се занимаваат со оценка на нивото на остварување на јавната функција за која договорниот орган постои и на нивото на остварување на ангажираните јавни ресурси (ефективност).

Со оценката ЗЕ (економичност, ефикасност и ефективност) се занимава токму ревизијата на целисходноста и единствено низ таквата ревизија е можно да се даде целосна оценка за оправдноста на трошењето на јавните средства преку постапките за јавни набавки. Позитивната оценка говори за тоа дека трошењето на јавните средства е оправдано и дека трошењето е во функција на обезбедување јавни услуги или на обезбедување на јавниот интерес, додека негативната оценка говори за создавање трошоци без соодветна корист од друга страна, во смисла на квалитетно дадена јавна услуга или остварен јавен интерес.

Ревизијата на целисходноста во јавните набавки, на кои во просек се трошат околу 20-30% од буџетот на секоја земја, ги опфаќа сите фази во постапката за јавна набавка: (1) планирање на набавката (дефинирање на потребата); (2) спроведувањето, односно самиот процес на јавната набавка (законски регулиран процес во којшто се создава финансиска обврска од страна на јавните тела); (3) управување со договорот по неговото склучување во постапката за јавна набавка. За разлика од класичната ревизија на регуларноста (фокусирана врз процедуралната исправност на постапката, односно законитоста на сите негови фази), ревизијата на целисходноста во јавните набавки, покрај исправноста на постапките, има за цел утврдување и проценка на самата смисла, односно оправдноста на набавката. Додека ревизијата на регуларноста одговара на прашањето КАКО е спроведена јавната набавка, ревизијата на целисходноста утврдува и ЗОШТО е спроведена набавката.

Како што е веќе наведено, класичната ревизија на регуларноста се фокусира исклучиво врз законските категории, како што се постапките за јавни набавки, евентуално прашањето за донесување на планот за јавни набавки, набавките како законски пропишан документ и одредени прашања поврзани со управувањето со договорот (на пр., измена на договорената цена или други важни елементи од договорот). Имајќи го ова предвид, ревизијата на целисходноста на јавните набавки може да се дефинира како независно, објективно и сигурно тестирање дали јавните институции (државни органи, јавни претпријатија, јавни установи и други правни лица) функцијата на јавните набавки ја вршат во согласност со принципите на економичност, ефикасност и ефективност и дали има простор за подобрување. Економичноста во јавните набавки би подразбирала постигнување на што пониска цена за споредливи добра, услуги и работи, додека ефикасноста би се однесувала на спроведување на јавните набавки на начин што обезбедува што поголем обем на добра и услуги за вложените ресурси (човечки, технички и финансиски), односно постигнување одредено, однапред определено ниво на услуги и добра со што помало ангажирање ресурси (човечки, технички и финансиски). Ефективноста подразбира оценка во која мерка постигнатите резултати во смисла на набавените добра и услуги одговараат на однапред зададените цели. Принципите на економичност и ефикасност се принципи коишто повеќето законски прописи што ја регулираат областа на јавните набавки ги познаваат, така што постапувањето во согласност со тие принципи претставува и законска обврска за договорните органи. Принципот на ефективност е принцип којшто ги поврзува резултатите на договорниот орган (ефикасни и економични јавни набавки) со целта на постоењето на самиот договорен орган, односно со јавниот интерес на којшто тој договорен орган му служи.

## 2. Кои се предизвиците во утврдувањето на целисходноста на јавните набавки?

За разлика од ревизијата на регуларноста и финансиската ревизија (разликата помеѓу овие видови ревизија ќе биде подетално претставена во вториот дел од прирачникот), каде што методите и критериумите за оценка се дадени и однапред познати, кај ревизијата на целисходноста тие мора да се утврдуваат од случај до случај. Утврдувањето на критериумите и методите на ревизија на целисходноста претставува претходна активност што е потребно да се спроведе, а како таква не постои во случаите на ревизија на регуларноста. Утврдувањето на критериумите и методите е особено комплексно со оглед на разновидноста на предметите на јавна набавка (од хартија и пенкала до изградба на електрани) и со оглед на разновидноста и разновидноста на пазарот на којшто договорниот орган мора да настапи за да ја спроведе јавната набавка. На пример, различни правила важат на пазарот на автомобили и на пазарот за лекови, така што со едонообразна методологија не би ги добиле саканите резултати. Имајќи предвид дека секој договорен орган набавува широк спектар на стоки и услуги (канцелариски материјали, енергенси, телекомуникациски и ИТ услуги, опрема, мебел, услуги за чистење итн.), ревизијата на целисходноста на ниво на договорен орган би изискувала големи ресурси само за потребите за изработка на методологијата и критериумите. Од наведената причина, ревизијата на целисходноста во практиката почесто се спроведува во однос на одредена област (на пример, користење службени автомобили во сите државни органи), за разлика од ревизијата на регуларноста, која се спроведува на ниво на конкретна организација – договорен орган.

Покрај наведеното, постои проблем со ревизијата на целисходноста којшто е повеќе од политичка природа. За разлика од ревизијата на регуларноста, која ја оценува усогласеноста на некоја јавна набавка со законите и прописите (со самото тоа им овозможува и санкционирање), ревизијата на целисходноста формулира само препораки кои имаат за цел постигнување поголема економичност, ефективност и ефикасност во јавните набавки. Затоа, резултатите од овие два типа на ревизија не се еднакво медиумски и политички атрактивни, ниту, пак, имаат исти последици. Разбирливо е што повеќе внимание во јавноста предизвикуваат резултатите од ревизијата на регуларноста, бидејќи таа овозможува санкционирање на прекршителите на законите и прописите, додека резултатите од ревизијата на целисходноста овозможуваат само унапредување на практиката за која е проценето дека не ги задоволува критериумите ЗЕ. Исто така, треба да се има предвид дека извештаите од ревизијата на целисходноста (како и препораките што се дел од извештајот) не се „лесно четиво“ наменето за поширок круг читатели, туку стручно-технички материјал што е во функција на постигнување подобри перформанси на државните органи. Затоа, за таквите извештаи е многу потешко да се заинтересира пошироката јавност отколку за ревизорските извештаи за регуларноста, во кои обично има јасни содржини и наводи поатрактивни за јавноста, како што се „го прекршил законот“ или „незаконско располагање со средствата“. Во тој поглед, важно е резултатите од ревизијата на целисходноста да се претстават на што поедноставен начин, којшто ќе им овозможи на оние на кои надлежните органи од ревизијата, организациите на граѓанското општество или медиумите им се обраќаат (преку извештаи, анализи, студии, итн.) да ја дознаат причината поради којашто јавните пари се трошат на неефикасен и неекономичен начин (по можност, низ ИЛУСТРИРАНИ примери) и причината поради која она што е набавено оневозможува државните органи и јавните претприја-

тија на континуиран и квалитетен начин да ги задоволуваат потребите на граѓаните. Притоа, мора да се има предвид потребата резултатите од ревизијата на целисходноста, секогаш кога е тоа можно, да се квантифицираат и претстават така што ќе биде очигледно што загубиле граѓаните поради тоа што договорниот орган ја спровел јавната набавка на нецелисходен начин. На пример, ако се набавени повеќе службени возила или поголема количина на гориво отколку што е потребно, тогаш од друга страна е оневозможено тие јавни средства да се искористат за набавка на стоки и услуги кои им се навистина потребни на граѓаните, како што е некој неопходен медицински уред, градинка за деца или поправка на патиштата.

Во врска со наведената споредба на ревизијата на целисходноста со ревизијата на регуларноста мора да се констатира и фактот дека е очекувано, во голем број ситуации што ќе бидат предмет на ревизија на целисходноста, да се покаже дека не постојат јасни показатели за повреда на нормите на релевантните регулативи (пред сè, на оние што ги уредуваат јавните набавки и буџетскиот систем). Имено, можно е ниту еден од учесниците во постапката за јавна набавка да не искористи некои од пропишаните механизми за заштита на своите права, и тоа така што нема да постави прашања со цел разјаснување на тендерската документација и укажување на неправилностите во неа или нема да поднесе жалба со која би барал поништување на незаконските постапувања на договорниот орган пред надлежните државни органи, а сепак да е очигледно дека набавката не е целисходна, бидејќи е набавено повеќе или поквалитетно од реалните, објективни потреби на договорниот орган. Истото тоа е можно да се заклучи и за набавка на нешто што не е квалитетно, а што допрва ќе се покаже по извршување на договорот во периодот на експлоатација на предметот на набавката. Исто така, можно е надлежните државни органи, при вршење контрола, инспекција или ревизија на работењето (или финансиски ревизија), да не утврдат постоење какви било докази коишто потврдуваат дека навистина се прекршени одредбите на релевантните закони и други акти што договорните органи морале да ги применат, но сепак, може да се утврди дека предметот на набавката ќе даде лоши резултати во текот на неговата употреба, односно дека договорниот орган со поинаков пристап (пред сè со избор на друг предмет, технички карактеристики и квалитет на предметот на јавната набавка) можел да придонесе кон значителна заштита на јавните средства или да спречи работите за коишто е одговорен да се спроведуваат на неквалитетен и неефикасен начин. Со самото тоа, мора да се заклучи дека и набавката спроведена во согласност со пропишаната процедура со Законот за јавни набавки и со другите релевантни прописи што ја регулираат оваа област и тоа како може да биде нецелисходна. Затоа, оној кој ја врши ревизијата на целисходноста или врши анализа (мониторинг) на конкретната јавна набавка, мора да спроведе т.н. ЗЕ анализа (економичност, ефикасност и ефективност), што подразбира собирање на сите релевантни факти и докази.

Покрај наведените предизвици, треба да се напомене дека во следењето и контролата на целисходноста на јавните набавки од страна на организациите од граѓанското општество, медиумите и други заинтересирани организации или поединци, посебен проблем може да претставува добивањето на потребните информации. Договорните органи често не ги објавуваат сите релевантни информации, било да е од причина што во некои земји прописите не ги обврзуваат на тоа или затоа што избегнуваат да ги објават, а доколку ги објават, тоа го прават неажурно. Сепак, мора

да се истакне дека некои информации се толку специфични што може да се дефинираат дури со барање за обезбедување информација што го подготвува лицето кое го врши следењето и контролата, а врз основа на разработена специфична методологија што е приспособена на конкретниот случај. Во оваа смисла, оној кој ги спроведува следењето и контролата, пред сè, мора да утврди методологија за собирање на информациите, потоа да се определи за јасна и прецизна содржина на прашалникот што ќе го испрати до договорниот орган (или поточно, да се усогласат прашањата што ќе ги содржи), но и да се запознае со сите можни механизми со коишто ќе добие навремен и комплетен одговор од страна на договорниот орган. Затоа е потребно претходно да се запознаеме со содржината на интернет порталите на кои се објавуваат сите огласи и известувања за постапките за јавни набавки, а особено со пропишаната содржина и роковите во кои договорните органи се должни да ги објават, но исто така и со предвидените санкции за нивното необјавување или за ненавременото објавување од страна на договорниот орган. Исто така, од значење се и сознанијата за тоа кои се овластувањата на надлежните државни органи во поглед на ревизијата на целисходноста, но и вршењето други видови на контрола на работењето на договорните органи, и на кој начин може да се дојде до резултатите од ревизиите и контролите (на пример, дали се објавуваат јавно). Исто така многу е важно да се запознаеме со начинот на којшто во одредена земја е пропишан пристапот до информации од јавен карактер и на кој начин може да се дојде до тие информации, односно како договорниот орган може да се обврзе на давање такви информации во ситуација кога не сака да го стори тоа. За сето ова ќе прочитате повеќе во посебните делови при крајот од овој прирачник.

Сепак, покрај сè што беше истакнато, важно е и да се оформи тим составен од поединци кои имаат доволно знаење, упорност, но и храброст да дојдат до сите релевантни информации во врска со целисходноста на јавните набавки, како и да ја информираат јавноста со резултатите од спроведениот мониторинг и од контролата на целисходноста на јасен, критички и аргументиран начин.



## 2. Целисходност и принципи на јавните набавки

Регулирањето на постапките за јавни набавки има повеќе цели. Покрај борбата против корупцијата, создавањето услови за слободен проток на стоки и услуги и придонесот кон развојот на економијата, може да се каже дека можеби првата и основна цел е онаа која е промовирана низ принципот на ефикасност и економичност во употребата на јавните средства. Доколку наведениот принцип се третира како основен, „целен“ принцип, сите останати принципи претставуваат средства за негова реализација. Најважно за остварување на принципот на ефикасност и економичност е да се обезбеди конкуренција меѓу понудувачите. На тој начин, во најголема можна конкуренција (се подразбира што поголем број на понудувачи во конкретниот случај), договорниот орган ќе ги добие најповолните понудени услови за реализација на конкретниот договор за јавна набавка. Од друга страна, конкуренцијата помеѓу понудувачите се постигнува со доследно почитување на принципот на транспарентност на постапката за јавна набавка (на сите потенцијални понудувачи да им се овозможи пристап до информациите кои се од значење за спроведувањето на јавната набавка) и на принципот на еднаквост на понудувачите (ниту еден од понудувачите да нема повеќе информации и права од другите понудувачи) .

### 1. Принцип на ефикасност и економичност

Ефикасноста претставува навремено и квалитетно спроведување на конкретниот договор за јавна набавка и има големо јавно значење, бидејќи од неа зависи начинот на којшто договорниот орган ќе ја извршува својата дејност и како и во колкава мера ќе бидат задоволени потребите на граѓаните. Секако дека неадекватниот предмет на јавната набавка за којшто се определил договорниот орган може да го загрози извршувањето на работите што се во надлежност на договорниот орган, а со тоа и задоволувањето на потребите на граѓаните. Така, несоодветните медицински средства ќе го загорзат здравјето и животот на пациентите во здравствените установи како договорни органи, неквалитетните резервни делови можат да ја загорзат работата на опремата и инсталациите во рамките на енергетскиот систем, што, пак, може да го доведе во прашање редовното снабдување на граѓаните со електрична или со топлинска енергија, итн. Меѓутоа, несоодветноста на предметот на набавката не мора да се манифестира само преку набавка на нешто со полош квалитет од реалните потреби на еден договорен орган, туку и преку купување нешто што според квалитетот и обемот ги надминува тие потреби. Така, да речеме, набавка на опрема за која договорниот орган нема обучен кадар за користење и одржување, а која не му е реално потребна, или опрема што договорниот орган многу ретко ќе ја користи, секако ја прави таквата опрема неефикасна, затоа што бара дополнително време за обука на персоналот, а тука е и потребата од одржување и складирање на опремата што речиси и не се користи.

Економичност подразбира што помал трошок на јавните средства во текот на набавката на стоки, услуги или работи за потребите на договорниот орган. Економичноста се постигнува, пред сè, преку најниската цена како критериум за рангирање на понудите, како и преку понудената цена како

елемент на критериумот 'економски најповолна понуда'. Оттука, од голема важност за набавувачот е цените на понудите да бидат што пониски, врз што во голема мера и самиот може да влијае со правилното планирање на набавката и со обезбедување што поголема конкуренција помеѓу понудувачите. Меѓутоа, за остварување на економичноста важни се и други елементи на критериумот 'економски најповолна понуда', коишто можат се претстават како трошок на јавните средства (услови на плаќањето, тековни трошоци и трошкова економичност). Исто така, многу е важна и фазата на реализација на договорот за јавна набавка, во која не смее да се дозволи незаконско зголемување на цената (пред сè, склучување на анекс-договор за јавната набавка спротивно на законските одредби), како и создавање трошоци кои подразбираат дополнително трошење јавни пари. На пример, доколку договорниот орган го толерира доцнењето на понудувачот во извршувањето на договорните обврски според договорот за одржување определена опрема, тоа може да предизвика сериозно оштетување на опремата, што понатаму ќе доведе до потреба од набавка на нова опрема и со самото тоа, до повисоки трошоци за договорниот орган. Изборот на предмет на набавка којшто реално не му е потребен на купувачот (притоа не се мисли само на изборот на видот на предметот во фазата на планирање на јавната набавка, туку и користењето на „пресилни“ технички спецификации во самата тендерската документација) дефинитивно доведува до непотребно трошење на јавните средства, кои можеле да се употребат на поадекватен начин и да ги задоволат реалните потреби на договорниот орган. Економичноста во таквите случаи е сосема бесмислена.

## 2. Обезбедување конкуренција

Речиси и да не постои дилема, како во теоријата, така и кај оние кои непосредно ги спроведуваат постапките за јавни набавки, дека поголемата конкуренција, односно поголемиот број на понудувачи и поднесени понуди придонесуваат понудените услови за реализација на конкретниот договор за јавни набавки да бидат поповолни за договорниот орган. На овој начин, пред сè, се постигнува принципот на ефикасност и економичност на употребата на јавните средства. Изборот на предметот на набавка и неговите технички спецификации коишто, од една страна, ќе ги задоволат реалните потреби на договорниот орган (во смисла на работите што ги извршува тој), а од друга страна, ќе овозможат поширока конкуренција, истовремено ќе бидат најдобра гаранција за остварување на принципот на ефикасност и економичност.

## 3. Транспарентност на постапките за јавни набавки

Принципот на транспарентност на јавните набавки е секако од пресудно значење за остварување на целите на јавните набавки. Самото објавување на сите релевантни податоци за постапката на јавната набавка на начин којшто ќе им овозможи на сите заинтересирани лица да се запознаат со постапката може да придонесе кон ефикасно и економично спроведување на таа постапка (со обезбедување на поголема конкуренција), но истовремено претставува и борба против корупцијата. Секако дека транспарентноста е принцип што овозможува ефикасна ревизија на целисходноста на јавните набавки, бидејќи ако договорниот орган е обврзан јавно да го објави планот за јавни набавки, тендерската документација и сите огласи и известувања за постапката за јавна набавка,

се подразбира дека и на организациите на граѓанското општество, на медиумите и на надлежните државни органи ќе им биде олеснето да се уверат во целисходноста на она што се набавува за потребите на договорниот орган. Понекогаш се потребни повеќе механизми од оние што се предвидени со прописите коишто го регулираат системот за јавни набавки, за да се утврдат мотивите од коишто договорниот орган бил воден при изборот на предметот на јавната набавка. Еден таков механизам е, секако, барањето за слободен пристап до информации од јавен карактер.

#### 4. Еднаквост на понудувачите

Еднаков статус на сите понудувачи промовиран преку принципот на еднаквост на понудувачите значи еднаков третман на секој од понудувачите во секоја фаза од постапката за јавна набавка. Ова првенствено се однесува на информациите што се важни за спроведувањето на постапката за јавна набавка, па така, договорниот орган не смее на ниеден понудувач да му каже детали што не им ги соопштил и на другите понудувачи. Таквата обврска договорниот орган ја има не само во постапката за јавна набавка, туку и во фазата на подготовка, односно изработка на планот за јавни набавки, како и на тендерските документации. Исто така, при преземање одредени активности во постапката за јавна набавка, договорниот орган е должен да постапува во исти ситуации на ист начин, независно од тоа кој е понудувачот или потенцијалниот понудувач. Особено е важно, со цел да се постигне целисходноста на јавната набавка, договорниот орган во фазата на истражување на пазарот, пред планирањето на јавната набавка и подготовката на техничките спецификации, да ги прибере информациите на ист начин од сите потенцијални понудувачи за кои знае дека можат да ја реализираат конкретната јавна набавка (до степен до којшто е можно тоа) или јавно да ги покани сите потенцијални понудувачи да се изјаснат за тоа што сметаат дека е најадекватен предмет на јавната набавка и кои се неговите оптимални карактеристики, имајќи ги предвид конкретните реални потреби на договорниот орган. Притоа, договорниот орган мора да посвети особено внимание на тоа да се избегне фаворизирање на некој од потенцијалните понудувачи, што ќе се постигне така што сите информации што ќе се добијат преку истражувањето на пазарот дополнително ќе се проверат, како преку јавно достапните информации, така и преку соработката со своите колеги кои спроведуваат јавни набавки во други договорни органи, но и со прашања кои би можеле да им се постават на професионалните здруженија или на експертските институции (универзитетите, на пример).

### 3. Целисходност во различните фази од јавните набавки

Јавната набавка, во потесна смисла, ја сочинува самата постапка на јавна набавка како збир од дејствија и акти што ги презема и ги донесува договорниот орган со цел да изврши избор на најповолната понуда, со чијшто понудувач ќе се склучи договор. Јавната набавка, во поширока смисла, покрај самата постапка за јавна набавка, ја сочинува и она што претходи на спроведувањето на постапката, а тоа е истражувањето и планирањето на пазарот, како и она што следи по спроведената постапка за јавна набавка, а тоа е склучувањето договор за јавна набавка. Целисходноста би требало да се анализира во секоја од фазите на јавната набавка во поширока смисла, бидејќи активностите коишто договорниот орган ги презема во тие фази укажуваат на тоа како и во колкава мера ќе го набави она што навистина му е потребно, во реални количини и со соодветно ниво на квалитетот во однос на карактеристиките на предметот на набавката.<sup>1</sup>

#### 1. Планирање

Планирањето на јавната набавка опфаќа повеќе дејствија коишто договорниот орган ги презема со цел да ја подготви и да ја спроведе постапката за јавна набавка и потоа да го склучи и да го реализира договорот. Тие активности се: утврдување на потребата за набавката и истражување на пазарот, предвидување средства при донесувањето на буџетот или финансискиот план, како и донесување на планот за набавки, којшто ја содржи динамиката на спроведување на набавките, видот на постапката, проценетата вредност и други останати потребни елементи.

Преку утврдување на потребата од набавката, договорниот орган, преку активна комуникација во рамките на своите организациски единици (како што се техничката служба, финансиската, правната и комерцијалната служба), го дефинира она што ќе се набави во текот на една година. Притоа, договорниот орган се раководи од анализата на набавките и потребите од претходниот период, од моменталните потреби и состојбата со залихите, од анализата на актуелната состојба на пазарот, како и од годишните и среднорочните планови за работа.

Многу е важно во таа пригода договорниот орган реално и објективно да ги утврди потребите од гледна точка на работите коишто му се дадени во надлежност, но и од гледна точка на расположливите кадровски и технички капацитети. Што се однесува на задачите што ги извршува договорниот орган, треба да се земе предвид не само она што е наведено во прописите и одлуките на надлежните органи на коишто им се одредени тие задачи, туку и годишните и среднорочните планови за работа.

<sup>1</sup> Одреден број на примери во овој дел од Прирачникот се претставени во Корупциската мапа на јавните набавки на авторите Саша Варинац, Иван Ниниќ и Здружението на професионалци во јавните набавки на Република Србија, во издание на Организацијата за европска безбедност и соработка, Мисија во Србија, од каде што се преземени, и претставуваат примери што се чести и се појавуваат речиси по правило, во континуитет кај секоја од земјите опфатени во овој прирачник.

Во фазите на планирање на јавните набавки особено внимание треба да се посвети на навременоста и начинот на планирање. Кај договорните органи во земјите опфатени со овој прирачник, многу е изразен проблемот со доцнење во подготовката на плановите за набавки и неадекватното планирање, во смисла на планирање повеќе или помалку од потребното. Овој проблем остава последици со тоа што или премногу средства се ангажираат и остануваат неискористени, или дополнително се воочуваат потреби што не биле предвидени во времето на планирање, што, пак, ја наметнува потребата за спроведување постапки со преговарање поради „итност“ или доведува до тоа договорниот орган да ги нема на располагање потребните добра или услуги. На овој начин делумно може да се објасни големиот број на постапки со преговарање поради „итност“ во вкупната вредност на јавните набавки во одредени земји.

Авторите на овој прирачник заклучуваат дека поголемиот дел од договорните органи не ги исполнуваат основните предуслови за добро планирање: следење на залихите, управување со синџирот за снабдување и добро познавање на потребите на корисниците. Исто така, главно не се врши посериозно истражување на пазарот пред започнување на постапката, односно не се обезбедуваат информации за потенцијалните понудувачи, интензитетот на конкуренцијата, присуството на ризик од договарање помеѓу понудувачите, што е особено важно за да може да се планира видот на постапката со која ќе се спроведе набавката, како и начинот на којшто ќе се одредат техничките спецификации и останатите елементи во тендерската документација.

Практиката покажува дека мало или речиси никакво внимание не му се посветува на прашањето за целисходност на набавките. Кај спецификацијата на потребата што ја прави корисникот во рамките на договорниот орган и ја доставува на службата за јавни набавки заради планирање, најчесто недостига јасно напишано образложение што треба да послужи како основа за проценување на целисходноста на набавката. Исто така, забележано е дека недостига модел за пишување на образложение коешто би ги содржело елементите што јасно покажуваат како дадената набавка придонесува за економично и ефикасно реализирање на целта на договорниот орган, односно за неговите бизнис (работни) планови.

Во однос на кажаното, објективноста на договорниот орган во утврдувањето на потребите за набавка би требало да се оценува преку одговор на следните прашања:

- 1) Дали воопшто имаме потреба од набавка на одредени предмети на набавка?
- 2) Дали се потребни количините на добрата (обемот на работите или услугите) што се бараат?
- 3) Каков е соодветниот квалитет на она што ќе се набави?
- 4) Дали предметот на набавка според своите карактеристики одговара на потребите на договорниот орган?

Сево ова што беше наведено е во доменот на разгледување, пред сè, на економичното постапување на договорниот орган во почетната фаза на јавната набавка. Набавка на нешто што реално не му е потребно на договорниот орган или набавка во непотребни количини, со неадекватен квалитет и несоодветни карактеристики доведува до непотребно трошење на јавните средства. Во одредени случаи, мотивот за таквите појави може да биде и од коруптивна природа.

Кога се во прашање набавки кои не се потребни, особено внимание би требало да се обрне на набавките на:

- интелектуални услуги чии резултати нема да ги користи договорниот орган, како што се разни анализи, истражувања, преводи, итн.;
- потрошен материјал или резервни делови иако во магацините на договорниот орган се наоѓаат значителни количини што не се искористени подолг временски период;
- замена на опрема која сè уште е употреблива и во добра состојба (набавка на нови автомобили иако договорниот орган располага со возила што не се многу користени и што се сосема исправни);
- стручни специјализирани обуки за лица на кои таа обука не им е потребна, со оглед на работните задачи што ги извршуваат;
- набавка на специјални теренски возила иако ниту една од обврските што ги извршува договорниот орган не укажува дека тие возила ќе се користат на специфични терени.

Примери за набавки со поголеми количини и обем од потребното се:

- набавка на големи количини градежни материјали иако објектот што се гради е со мала површина и катови;
- набавка на компјутери или делови од канцелариски мебел (работни бироа, столови и сл.) во многу поголем број од бројот на вработени кај договорниот орган;
- набавка за изработка на веб сајт на договорниот орган со голем број непотребни апликации кои нема да ги користат очекуваните посетители на тој сајт.

Што се однесува на набавките коишто по квалитетот и техничките карактеристики на предметот се значително над потребите на договорниот орган, како пример може да ни послужат набавките:

- службени возила со непотребна кубикажа, димензија и други карактеристики;
- компјутерска опрема и програми со високи перформанси (процесори со голема брзина, голема меморија итн.) што се набавуваат за потребите на вработените коишто на нив ќе преземаат едноставни операции, обработка и печатење на текст или за размена на електронска пошта;
- службени телефони со непотребни карактеристики, како што е вградена камера со висока резолуција;
- скап канцелариски мебел.

Примери за набавки на предмети со значително пониско ниво на квалитет од реалните потреби (најчесто поради тоа што е поевтин) се:

- набавка на хируршки конци и ракавици што се кинат за време на хируршки интервенции, а со тоа директно ги загрозуваат животите на пациентите;

- набавка на резервни делови што имаат краток век на траење и коишто поради лошиот квалитет загрозуваат цели постројки, па може да дојде до дефекти и штети што повеќекратно ќе ги надминат цените на самите резервни делови (на пример, набавка на лагери што се вградуваат во рударските машини);
- набавка на софтвери коишто го попречуваат договорниот орган во вршењето на електронското работење на кое се и обврзани со одредбите од посебни прописи;
- набавка на некавалитетни зимски гуми што го оневозможуваат движењето на патролните или на други теренски возила во отежнати зимски услови;
- набавка на тонери за печатари што не овозможуваат печатење на јасни и читливи документи;
- асфалтирање патишта со недоволна количина асфалт или на асфалт со лош квалитет поради што се предизвикуваат чести оштетувања на коловозот, па има потреба од често повторување на работите на истите сообраќајници;
- набавка на ХТЗ опрема која не ги штити вработените од екстремните услови на кои се изложени при извршувањето на работите на договорниот орган.

Спроведувањето непотребни набавки, како и набавки коишто по обемот и техничките карактеристики ги надминуваат реалните потреби на договорниот орган, доведува до непотребно, односно нецелесходно трошење на јавните средства, но може и да укажува на тенденција на одредени луѓе да се здобијат со противправна имотна корист.

Кон појавата за спроведување непотребни јавни набавки придонесува, пред сè, недоволната интерна и екстерна ревизија на целесходноста на јавните набавки. Многу е важно во наредниот период да се воспостави таа контрола со адекватен капацитет на надлежните институции.

Покрај наведеното, кон спроведувањето нецелесходни набавки придонесува и непостоењето одлуки или интерни акти кај договорните органи коишто би ги содржеле стандардите по кои ќе се утврди поради што, со каков квалитет и во колкава количина ќе се набавува нешто. Такви стандарди договорниот орган, на пример, би можел да има за службените автомобили, со коишто би се дефинирало по колку изминати километри или по какви видови дефекти ќе се започне со спроведување на набавка на нови автомобили.

Би требало, исто така, договорните органи да се задолжат да усвојат одредени стандарди што ќе содржат мерила за проценка на потребата нешто да се набавува, како и да се набавува во одредени количини или со одреден квалитет. Освен тоа, објавувањето на годишните планови за јавни набавки во одреден обем, на специјализираните портали за јавни набавки, им овозможува на сите заинтересирани лица да се запознаат со набавките коишто договорниот орган планира да ги спроведе, а овозможува и да се укаже на тоа дека некои се нецелесходни.

Потребно е зголемување на капацитетите на државните ревизорски институции во сите четири земји, со оглед на тоа дека овие институции би требало да ја имаат водечката улога во контролата на целесходноста на јавните набавки. Исто така и внатрешната ревизија во рамките на договорни-те органи би требало да му посвети особено внимание на овој аспект на јавните набавки.

## 2. Спроведување постапка за јавна набавка

Техничките спецификации се збир на објективно и прецизно опишани технички карактеристики на предметот на конкретна јавна набавка и претставуваат задолжителна содржина на тендерската документација. Во тој опис се гледаат барањата на договорниот орган во однос на својствата, квалитетот, количината, амбалажата и другите карактеристики на самиот предмет на набавка.

Понудувачите се должни да ги исполнат во потполност техничките спецификации коишто договорниот орган ги бара во тендерската документација, бидејќи во спротивно, понудата ќе им биде отфрлена. Од друга страна, договорниот орган е должен на што пообјективен начин да го опише предметот на набавката и строго да внимава да избегне опишување кое би можело однапред да го одреди избраниот понудувач. Во тој поглед треба да се напомене дека на договорниот орган генерално му е забрането да користи или да се повикува на технички спецификации што означуваат стоки, услуги или работи на одреден производ или изградба, ако таквите означувања одат во прилог на одреден понудувач или би можеле неоправдано да ги елиминираат останатите понудувачи. Исто така, договорниот орган во тендерската документација не може да назначи која било трговска марка, патент или тип, ниту посебно потекло или производство, освен доколку не е во можност да го опише предметот на договор на начин спецификацијата да биде доволно разбирлива за понудувачите. Тогаш, во дадена ситуација, се повикува на одредена трговска марка, патент, тип или производител со додавање на зборовите „или еквивалентно“.

Дискриминацијата преку техничка спецификација се јавува можеби и најчесто преку настојување на договорниот орган во техничките спецификации „да ги препише“ техничките карактеристики и димензии на предметот којшто го нуди одреден понудувач. Во таква ситуација, понудувачите кои ја преземаат тендерската документација треба да бидат многу внимателни и со особено внимание да ја разгледаат техничката спецификација за бараниот предмет и да утврдат дали се тоа, всушност, технички карактеристики коишто може да ги понуди само одреден понудувач. Имено, тогаш договорниот орган не фаворизира отворено некој од понудувачите, со наведување на нивните имиња или на видот на производот којшто само тие го нудат, што не е тешко да се открие и оспори, туку преку суптилно определување на карактеристиките се обидува да им ја „намести“ работата на своите „фаворити“. Притоа, треба да се напомене дека договорниот орган не може техничките спецификации да ги приспособи кон сите понудувачи кои сметаат дека нивната понуда треба да биде избрана, туку има обврска сè што бара да е во е логична врска со содржината на конкретната јавна набавка и со објективните потреби. Затоа, договорниот орган не смее со содржината на тендерската документација да спречи учество или да дискриминира кого било од понудувачите кои можат да ги исполнат таквите потребни карактеристики.

Набавувачот би извршил значајна дискриминација, а последователно на тоа и ограничување на конкуренцијата, доколку со описот на техничките карактеристики, да речеме, на стоки кои се набавуваат, побара да бидат исклучиво од одредени производители или одреден тип, без можност да бидат конкурентни и еквивалентните производи. Договорните органи често како оправдување за таквите технички карактеристики во својата тендерската документација истакнуваат дека е општо познат факт дека производите на одреден производител се поквалитетни од останатите



и дека и самите раководители, односно вработени во договорниот орган би избрале токму такви производи кога би купувале и за лични потреби. Сепак, основниот принцип во постапките за јавни набавки е принципот на ефикасност и економичност и што поголемата конкуренција е најважното средство со кое се остварува тој принцип. Поради тоа, договорниот орган не смее да се раководи од личните потреби на поединците кои ја спроведуваат самата јавна набавка или на оние чија понуда „треба да биде“ избрана, туку мора објективно да ги дефинира потребите на самата установа, односно организација за чие функционирање и редовно извршување на активностите се спроведува набавката. Со самото тоа, користењето субјективни критериуми при утврдување на техничката спецификација, без конкретни и објективни оправдувања за тоа, ја ограничува конкуренцијата и го оневозможува остварувањето на гореспоменатиот принцип. Притоа, не треба да се занемари ни противправната имотна корист за поединците како последица од таквото незаконско постапување.

Објавувањето на тендерската документација на специјализирани портали за јавни набавки е една од мерките која, како и во случајот со дискриминаторските услови, може да ги спречи обидите за очигледна дискриминација и ограничување на конкуренцијата преку техничките спецификации.

### 3. Извршување на договорот за јавна набавка

Врз основа на анализата на состојбата на системите за јавни набавки во земјите опфатени со овој прирачник, беше забележано отсуство на систематско и континуирано следење на извршувањето на договорот за јавна набавка и преземање мерки за санкционирање кога извршувањето на договорот е во спротивност со она што е понудено од страна на избраниот понудувач. Имено, со цел да се обезбеди почитување на принципот на ефикасност и ефективност во фазата на извршување на договорот за јавна набавка, многу е важно договорниот орган систематски и организирано да ја следи реализацијата и да презема мерки за да се обезбеди реализација на договорот на начин и под услови коишто се понудени во понудата избрана како најповолна. Во споредбеното право постојат решенија врз основа на коишто спроведувањето на постапките за јавни набавки и следењето на извршувањето на договорот се две одделни функции што ги спроведуваат различни служби, односно различни лица во рамките на истиот договорен орган. На овој начин се постигнува поголема објективност во следењето.

Постапката за јавна набавка е предуслов за склучување договор за јавна набавка. Измени и дополнувања на договорот што е склучен на таков начин не може да се вршат без примена на одредбите од Законот за јавните набавки. Сепак, во одреден број случаи, договорните органи склучуваат анекси на договорите за јавни набавки без примена на законот или, без анекси на првобитниот договор, дозволуваат измени на понудените услови за реализација на договорот врз основа на коишто е избрана понудата на понудувачот со којшто е склучен договорот. Доколку во фазата на реализација на договорот за јавна набавка се дозволи измена на она што било одлучувачки кога договорниот орган во постапката за јавна набавка ја донесувал одлуката со кого ќе го склучи тој договор, тогаш може да се констатира дека таа постапка нема смисла, односно дека сите учесници во таа постапка, освен договорниот орган и избраниот понудувач, биле доведени во заблуда и дека дошло до неосновано трошење на јавните средства.

При следењето на реализацијата на договорот, договорниот орган би требало да утврди дали понудувачот ги исполнува своите договорни обврски во рок и на начин којшто е утврден во самиот договор. Набавувачот е должен притоа да постапува со т.н. „внимание на добар стопанственик или домаќин“, што значи дека би требало да ги презема сите мерки што му стојат на располагање за да се обезбеди навремено и соодветно извршување на договорот. Од мерките коишто му се на располагање на договорниот орган, секако се издвојуваат казните предвидени во самиот договор, средствата од финансиското обезбедување на договорните обврски (банкарски гаранции, полиси за осигурување и сл.), како и можност за раскинување на договорот доколку е очигледно дека избраниот понудувач не сака или не може да ги исполни своите договорни обврски. Во врска со тоа, многу е важно да се нагласи дека и раскинувањето на договорот, и реализирањето на средствата за финансиско обезбедување на исполнувањето на договорените обврски преставуваат негативна референца за избраниот понудувач, поради што неговата понуда може да биде одбиена во некоја идна постапка за јавна набавка за истиот предмет на набавка. Покрај тоа, договорниот орган може да поднесе и тужба за надомест на штета поради неисполнување на договорните обврски, а во градежните работи да инсистира надзорниот орган во потполност да го изврши стручниот надзор над работите кои се изведени.

Во поглед на целисходноста на јавната набавка, систематичното и редовното следење на извршување на договорот може да укаже на две појави што можат да ѝ ја одземат смислата на самата целисходност. Од една страна, мора да се санкционираат ситуациите во коишто договорниот орган дозволува такви измени на предметот при извршувањето на договорот и првичната позитивна оценка на целисходност сериозно ја доведува во прашање или очигледно ја демантира. Примери за тоа се:

- промена на предметот на набавка така што договорниот орган му овозможува на понудувачот да испорача нешто што е со послаб квалитет и технички карактеристики во споредба со она што е понудено (истото се однесува и за услуги или извршување на работи);
- промена на предметот на набавка така што договорниот орган ќе му дозволи на понудувачот да испорача нешто што не е предвидено со договорот за јавна набавка;
- промена на договорената количина на стоки што ќе се испорача, односно измена на договорениот обем на работи или услуги, така што договорниот орган бара или дозволува реализација над она што е предвидено во договорот;
- промена на избраниот понудувач, така што договорниот орган дозволува наместо понудувачот којшто морал да ги исполни условите за учество во постапката за јавна набавка и чија понуда во таа постапка врз основа на однапред утврдени критериуми е избрана за најповолна, набавката да ја спроведува друго лице кое не било претставено во понудата;
- останати промени коишто претставуваат измени на понудените услови врз основа на коишто е избрана понудата.

Од друга страна, негативна појава по целисходноста на јавните набавки во оваа фаза е и неадекватното и несистематично следење на состојбата на залихите во магацините на договорниот орган или на состојбата во која се наоѓа опремата, средствата или објектите со коишто располага договорниот орган, а коишто биле предмет на претходно спроведената постапка за јавна набавка. Во таквите случаи може да дојде до последици што веќе не се одразуваат врз конкретната јавна набавка во која се купени такви предмети, туку се рефлектира врз планирањето и спроведувањето на идните јавни набавки.

## 4. Конкретни примери на целисходност на јавните набавки што ги анализираше проектниот тим

Сумираните прикази на анализираните јавни набавки претставени во ова поглавје се однесуваат на јавни набавки на гориво, на компјутерска опрема и на моторни возила, спроведени во периодот од 01.03.2014 до 31.07.2015 година. Проектниот тим и во оваа пригода настојуваше да утврди до колкав степен мониторираните набавки биле во согласност со законските одредби во секоја од четирите земји, со тоа што овој пат, покрај проверката на регуларноста, анализата се однесува и на проценката на целисходноста во јавната набавка.

Компаративната анализа на поединечните случаи за набавки на гориво, на компјутерска опрема и на возила беше поделена на шест елементи, односно фази во постапките за јавни набавки: планирање, подготовка и отпочнување на постапката, спроведување на постапката, жалбена постапка, потпишување на договорот до исполнување на договорените обврски и искуство со обезбедување на документите преку правото на слободен пристап до информации од јавен карактер. Во овој дел од Прирачникот ќе бидат претставени сумирани прикази на некои од случаите кои се, се надеваме, доволно илустративни за врз нивна основа оправдано да може да се посомневаме за нецелисходно трошење јавни средства од страна на договорните органи коишто ги спроведувале конкретните јавни набавки.

### 1. Набавка на ИТ опрема за потребите на Министерството за безбедност на Босна и Херцеговина, спроведена во 2014 година во отворената постапка

Во тендерската документација е предвидена набавка на компјутерска опрема, без поделба на набавката на делови – лотови, иако е во прашање набавка на различни видови опрема: десктоп компјутери (30 парчиња), лаптоп компјутери (18 парчиња), таблети (2 парчиња), принтери (8 парчиња), свичеви (5 парчиња), сервер (1 парче), скенери (2 парчиња), проектор (1 парче), копири (2 парчиња), UPS уреди (10 парчиња), дигитален фотоапарат (1 парче), принтер на картички (1 парче), GPS уреди (2 парчиња), платно за проектор (2 парчиња), итн. Недостатокот од поделба на оваа набавката на делови беше воочен и од страна на Канцеларијата за ревизија на институциите на БиХ, која сметала дека поделбата на лотови (што ќе им овозможеше на понудувачите да поднесуваат понуди за секој дел посебно), или спроведувањето повеќе набавки, можела да оствари поголема конкуренција во конкретниот случај, а со тоа и евентуална заштеда на потрошените јавни средства. Со други зборови, набавката на одреден вид опрема не би ја условувала набавката и на останатиот вид опрема што е наброена, доколку наведената набавка била делива или доколку договорниот орган спровел поединечни набавки, за разлика од конкретниот случај, каде што предметот на јавна набавка не е делив, така што понудувачите морале да ги понудат сите овие видови опрема заедно. Ваквото однесување на договорниот орган ја ограничило конкуренцијата, односно го намалило бројот на понудувачи кои учествувале во оваа постапка за јавна набавка.

Од гледна точка на целисходноста, може да се заклучи дека иако со буџетот на Министерството биле планирани средства за финансирање на набавка на компјутерска опрема, останува прашањето дали набавената опрема навистина била неопходна, особено кога станува збор за набавка на компјутери со посилни перформанси.

## 2. Набавка на ИТ опрема за потребите на ЈП Скијалишта на Србија, спроведена во текот на 2014 и 2015 година со отворена постапка

Кај мониторираната набавка, интересен е фактот што договорниот орган одлучил во двете години постапката да ја организира во рамките на една набавка, иако е набавувана најразлична ИТ опрема и уреди. Истовремено, вниманието го привлекуваат и единечните цени за различни уреди, како и големиот опсег на цените на идентични производи во двете мониторирани години. На пример, еден десктоп компјутер со потпросечни перформанси за поновите компјутери, за една година поскапел за повеќе од 14.000 динари. Од доставената документација не е можно да се утврди дали ЈП Скијалишта на Србија навистина ги набавиле и ги исплатиле сите добра наведени во тендерската документација. Во двете мониторирани години договорот му беше доделен на истиот понудувач, а конкуренцијата падна од пет понудувачи на два.

Врз основа на доставената документација и плановите за јавни набавки не е можно да се утврди до колкав степен набавената опрема била потребна за редовното работење на ЈП Скијалишта на Србија, па со самото тоа ни дали била целисходна. Во таа смисла, оправдано се поставува прашањето до колкав степен на пример, безжичниот маус од 5.911 динари во 2014 година, односно 6.760 динари во 2015 година, навистина е потребен за ефикасно и ефективно извршување на законската надлежност на Скијалишта на Србија, во која секако не спаѓа играњето комплексни игри, за какви е наменет маусот со сличен опсег на цената. Од друга страна, се поставува прашањето за ефикасноста и ефективноста во купувањето компјутери чиито перформанси одамна се надминати и коишто за многу кратко време ќе мора да се заменат со компјутери од поновите генерации, приспособени на потребите што ги наметнува секојдневниот развој на технологијата.

На крајот, доколку ја анализираме целисходноста на самата постапка на јавната набавка, оправдано е да претпоставиме дека на договорниот орган таа појасно ќе му укажела на цените на пазарот и можеби ќе довела до поповолни цени на подделните добра доколку била организирана по соодветни лотови. Збирот на поединечни цени на 40 различни производи, дури и ако тие биле поповолни од останатите понудени зборови, сепак на крајот не го дава нужно најекономичниот резултат, доколку го гледаме соодносот на цената и квалитетот на купените добра.

### 3. Набавка на компјутери за потребите на Министерството за надворешни работи и на дипломатско-конзуларните претставништва на Република Македонија, спроведена во текот на 2014 година преку отворена постапка

Министерството за надворешни работи (МНР) ја спровело набавката на 210 персонални компјутери и 120 монитори во 2014 година по само 15 месеци од склучување договор за јавна набавка на 115 компјутери и 60 монитори (отворена постапка 18/2013). Двата договори за јавна набавка на компјутери се склучени со иста фирма. Министерството за надворешни работи ја образложи набавката на компјутерите со замена на сегашните застарени компјутери, но потврдува дека за набавката не е изработена подетална анализа за оценка на потребата од конкретната набавка. Со оглед на вредноста на купените компјутери, од околу 150.000 евра за временски период од 15 месеци, нејасно е зошто за овој предмет на набавка не е изработена анализа за оценка на потребите. Поради отсуство на суштинска анализа на потребата од набавката, се наметнува прашањето како е тогаш проценето дека се потребни токму 210 компјутери и 120 монитори и како е оценето дека на МНР му се потреби токму компјутери Intel Core i3-3220 (3.3 GHz, 3 MB cache, 2 cores) со меморија 1x4 GB 1600 MHz DDR 3 SDRAM, Min 2 DIMM итн.

Планирањето се покажува како слаба алка во процесот на јавни набавки на Министерството. За конкретната набавка, констатирани се отстапувања во однос на проценетата вредност во Планот за јавни набавки за 2014 година и во Одлуката за јавна набавка од дури 25%, за што не е направена ниту измена на планот, ниту, пак, е дадено објаснување во одлуката поради што дошло до намалување на проценетата вредност на набавката. Според Планот за јавни набавки за 2014 година, оваа набавка требало да отпочне да се реализира во јануари тековната година со проценета вредност од 8.500.000 денари со вклучен ДДВ (137.786 евра). Но одлуката за нејзино спроведување е донесена дури на крајот од септември. Притоа, во одлуката е наведено дека набавката е со проценета вредност од 6.500.000 денари со ДДВ (105.366 евра). Збунувачки е што МНР во текот на 2014 година трипати го менувало Планот за јавни набавки, но во текот на овие измени и дополнувања не е направена соодветна корекција за направените промени.

### 4. Набавка на лаптоп и десктоп компјутери за потребите на Министерството за правда на Црна Гора, спроведена во текот на 2014 година во отворена постапка

Во конкретната постапка за јавна набавка на компјутерска опрема на Министерството за правда недостигала конкуренција бидејќи на крајот, од двете пристигнати понуди, едната била неправилна, така што договорниот орган немал многу избор при одлучувањето на кого да му го додели договорот за испорака на компјутерска опрема. Во прилог на ова оди и фактот што предметот на оваа јавна набавка не бил делив. Како единствен предмет на набавката биле набавени: сервер, систем за чување податоци, 16 Портален канал свич, УПС уред, десктоп компјутери, ласерски печатач во боја, мултифункционален печатач, лаптоп и скенер. Било пропишано, доколку понудувачот не ги понуди сите уреди наведени во спецификацијата, дека не може да поднесе понуда само за одредени уреди со чија продажба се занимава бидејќи понудата не е делива. Тоа очигледно во

голема мерка ја ограничило и конкуренција во оваа јавна набавка, а со самото тоа и добивањето на најповолна понуда во смисла на добивање најквалитетен производ за најмал износ.

Што се однесува на реалната потреба од спроведување на оваа набавка во обемот којшто го барал договорниот орган, интересно беше прашањето за бројот на вработени за кои се набавува опремата. Договорниот орган ги достави овие податоци за бројот на вработени, којшто во тоа време изнесувал вкупно 60, но не прецизираше јасно дали се работи за број на вработени во самото министерството или оваа бројка ги опфаќа и органите во состав на министерството. Исто така, бројот на компјутери што министерството ги користело тогаш беше вкупно 56, но договорниот орган не достави информации за тоа колку компјутери навистина се расходувани, како и на кој датум е направен попис на компјутерската опрема, така што не може да се донесе заклучок дали набавката е оправдана и дека со неа е постигнат вистинскиот ефект.

#### 5. Набавка на возила за потребите на Министерството за внатрешни работи на Република Српска, спроведена во текот на 2015 година преку преговарање без претходно објавување оглас

Примерот се однесува на спроведување постапка за јавна набавка на ново патничко моторно возило преку преговарање без претходно објавување оглас. Министерството за внатрешни работи на РС имаше план за јавни набавки за 2015 година, но предметот на јавната набавка не беше предвиден во тој план. Во образложението на барањето, кое е испратено за одобрување за оваа набавка, е наведено дека министерството за внатрешни работи на Република Српска не располага со патничко моторно возило што со своите карактеристики ќе овозможи вршење задачи за придржба на штитени лица. Истовремено, треба да се истакне дека користените средства за набавка на возилото биле обезбедени од приходите од Фондот за приходи според посебни прописи – средства од продажба на оружје и постојани средства, за што е добиено одобрение од Министерството за финансии и Владата на РС. Нејасно е зошто за редовни обврски се користела оваа постапка за јавна набавка, како и очигледната итноста на набавката на тоа возило. Исто така, треба да се напомене дека е нејасно зошто во спецификацијата за бараниот автомобил багажниот простор требало да има минимум 560 литри, ниту зошто е барано автомобилот да има CD/MP3 со најмалку 6 CD-а.

#### 6. Набавка на моторни возила за потребите на Министерството за внатрешни работи на Црна Гора, спроведена во текот на 2014 година во отворена постапка

Примерот се однесува за набавка на 191 возило за потребите на Министерството за внатрешни работи, од кои 146 по тригодишниот финансиски лизинг ќе му бидат вратени на понудувачот, поради што овој случај не може да се смета за добро планирана и спроведена јавна набавка – пред сè, поради економичноста. Имено, во случајот на набавка на 146 возила преку финансиски лизинг, по 3 години Министерството ќе му ги врати возилата на давателот на лизингот како избран понудувач, а за нивното користење во периодот на траење на лизингот ќе плати 1.895.550,84 евра. Се поставува прашањето дали Министерството можело подобро да ги искористи потрошените пари

купувајќи возила кои по одреден период на користење би ги продало и добиените пари би ги искористило за обновување на возниот парк.

## 7. Набавка на патничко моторно возило за потребите на општина Неготино – Република Македонија, спроведена во текот на 2014 година во отворена постапка

Набавката на возилото е спроведена во отворена постапка и со критериум за избор на најповолна понуда 'најниска цена'. Три понуди коишто беа исклучени нудеа возила што ги исполнуваа бараните технички карактеристики по цени и до 19% пониски од единствената прифатлива понуда. Прифаќањето на само една понуда оневозможило одржување на планираната електронска аукција за понатамошно намалување на цената. На поднесувањето на конечната цена, понудувачот не ја намалил својата првобитна финансиска понуда. Во докажување на целисходноста на оваа набавка, Општина Неготино оцени дека набавка на возило е потребна за обновување на застарениот возен парк, којшто вклучува автомобил Шкода Фелиција од 1996 година, 2 автомобили Југо од 2006, Лада Нива од 2006 година и Пежо 407 од 2007 година. Новонабавениот Фолксваген Пасат 2.0 ТДИ е замена за дури три возила, односно за возилото Шкода Фелиција и двете возила Југо, но останува нејасно како може едно возило да биде замена за три возила, освен според вредноста на потрошените пари за оваа набавка. Општината не понуди аргументи како е направена проценката за набавка на конкретниот модел на возило, како што е Pasat. Општината не достави ни соодветна анализа или документ со којшто би го докажала своето тврдење дека во согласност со финансиските можности на општината, најдобрата опција за купување на возилото е токму финансискиот лизинг. Оттука, останува дилемата дали е направена соодветна проценка дека финансискиот лизинг е најсоодветен модел за обновување на возниот парк, во споредба со купување на возилото на рати. До толку повеќе што биле исклучени понудите со пониски цени од цената на единствениот прифатлив понудувач, која и дополнително можело да се намали доколку се спроведела планираната електронска аукција.

## 8. Набавка на моторни возила за потребите на Министерството за одбрана на Република Србија, спроведена во текот на 2014 година во отворена постапка

Управата за снабдување на Министерството за одбрана спровела јавна набавка на моторни возила поделена во пет дела: еден полициски автомобил, едно возило за достава, 15 патнички автомобили од пониска средна класа, две амбулантни возила и пет патнички автомобили од средната класа. За потребите на оваа анализа, мониторирано се дел 3 – 15 патнички автомобили од ниска средна класа, и дел 5 – пет патнички автомобили од средна класа. Набавката ја карактеризира малиот интерес на понудувачите – вкупно три за сите пет дела, а планот за јавни набавки во однос на таа набавка беше менуван двапати. Првата измена се однесуваше на додавање дел којшто подразбира набавка на 15 патнички моторни возила од ниска средна класа. Како образложение за измените се наведува: „поради краткиот рок за подготовка на Планот за набавка и сложеност на организацијата на МО и ВС не ги предвиделе сите делови во рамки на набавката“. Другата измена се однесуваше на промена на изворите на финансирање: „поради измена на решенијата за финансирање“.

Анализираната набавка претставува пример за лошо планирање со оглед на додавањето на еден цел дел во рамките на подоцнежните измени, отсуството на проценетата вредност на набавката во првобитниот усвоен документ и на крај, со оглед на доцнењето во реализацијата на постапката, поради што дел од реализацијата на договорот се пренел на товар на финансискиот план за наредната година. Имено, иако целиот процес од почетокот до извршувањето на договорот требало да биде спроведен во периодот од март до октомври 2014 година, постапката била отпочната дури во јули таа година и траела вкупно 159 дена, па договорот во случајот со дел 5 е извршен дури во јануари 2015 година, кога се извршени и сите плаќања на сметка на годишниот план за расходи за 2015 година.

Низ призма на целисходноста, интересна е набавката на патничките автомобили од средната класа за кои е побарано да имаат затемнети стакла, доколку се има предвид дека набавката е планирана „по барањата на единиците и установите на МО и ВС, за зголемување на нивото на безбедност на воените лица учесници во сообраќајот, како и за зголемување на мобилноста“. Не е јасно до колкав степен затемнетите стакла влијаат врз сите елементи од барањето на единиците и установите при МО и ВС. Од друга страна, дополнителното додавање на дел којшто вклучува набавка на 15 патнички автомобили доволно зборува за квалитетот на планирањето на јавната набавка.

## 9. Набавка на нафтени деривати за службени возила за потребите на ЈП Патишта на Србија, спроведена во текот на 2014 година во отворена постапка

Како голем потрошувач, договорниот орган ЈП Патишта на Србија, во рамките на мониторираната јавна набавка, ги набавило годишните количини на бензин за потребите на претпријатието. Договорот е доделен на единствениот понудувач кој учествувал во постапката. Од добиената документација не можеше да се утврди дали договорените количини се испорачани и платени по договорените цени, со оглед на тоа дека ЈП Патишта на Србија вели дека не поседува потврди за прием на стоката и извештај за финансиските трошоци. Ова тврдење е невообичаено, не само од аспект на законските причини коишто пропишуваат сметководствени стандарди и обврски, туку и поради барањето од тендерската документација кое укажува дека ЈП Патишта на Србија во секое време можело да има увид во потрошените и платените износи за горивото. Имено, како услов во тендерската документација и во самиот договор стои дека доставувачот мора да обезбеди плаќање на горивото исклучиво преку картичките на компанијата, коишто, меѓу другите карактеристики, мора да овозможат електронско евидентирање на трансакциите во онлајн режим, односно истиот момент кога настануваат. Со оглед на недоволните податоци во Планот за набавки на ЈП Патишта на Србија, како и немањето можност за увид во возниот парк и за увид на реалните потреби на ова претпријатие, не е можно да се утврди до колкав степен анализираната набавка била целисходна, односно до колкав степен ќе придонесе за ефикасно и ефективно работење. Впечатокот го надополнува и наведениот факт дека не е можно да се утврди колку гориво, всушност, е испорачано и платено во текот на извршувањето на конкретниот договор.

Кога станува збор за економичноста на мониторираната набавка, интересен е фактот дека мал договорен орган, како што е Општина Љубовија, во постапката на јавни набавки во 2014 година постигнала подобра цена во однос на големиот договорен орган – ЈП Патишта на Србија: за количина



од 7.000 литри бензин БМБ 95, Општина Љубовија договорила цена од 122,42 динари без ДДВ за литар, додека ЈП Патишта на Србија за износот на 160.000 литри од истото гориво постигнале цена од 123,07 денари за литар без вклучен ДДВ. Така, Општината Љубовија плаќала 0,65 динари помалку за литар од овој вид на гориво. Општина Љубовија го набавила горивото од мал локален добавувач, додека ЈП Патишта на Србија горивото го набавила од голем добавувач. Речиси идентична цена за 2014 година за БМБ 95 договорило и Министерството за надворешни работи (123,05 динари за литар), исто така со инсистирање на тоа добавувачот да има развиена продажна мрежа како битен елемент во критериумите.

#### 10. Сукцесивна набавка на гориво за моторни возила за потребите на Министерството за образование и наука на Република Македонија, спроведена во текот на 2015 година преку отворена постапка

Министерството за образование и наука (МОН), како договорен орган во оваа постапка за јавна набавка, побарало од понудувачите да достават понуди со цени за горивата (Еуросупер БС-95, Еуросупер БС-98 и Еуродизел БС) наместо да побара попуст за највисоките малопродажни цени што ги одредува Регулаторната комисија за енергетика на РМ. Единствениот понудувач којшто учествувал во оваа постапка ги понудил токму највисоките малопродажни цени. Понудувачот не ги намалил понудените цени ниту при доставувањето на т.н. конечна цена. Инаку, конечната цена е одредба од Законот за јавни набавки којашто предвидува дека на тендерите на коишто не постојат услови за одржување на електронска аукција, од единствениот понудувач треба да се побара, ако сака, да ја намали својата првично понудена цена.

Заклучокот е дека начинот на којшто е спроведена конкретната постапка за јавна набавка, како и отсутството на конкуренција, довеле до тоа договорниот орган да склучи договор за набавка на 55.000 литри гориво по пазарни малопродажни цени. Со оглед на честите осцилации на цените на горивата, склучениот договор за оваа набавка предвидува цените на горивата да се усогласуваат со одлуките на Регулаторната комисија за енергетика на Република Македонија, која ги одредува максималните малопродажни цени. Практично, со така договорените цени на горивата, конкретната постапка за јавна набавка губи секаква економска логика и освен што генерира трошоци за нејзиното спроведување, не донесува никаква финансиска корист за набавувачот, што е крајно нелогично ако се има предвид дека се набавуваат големи количини на гориво.

#### 11. Набавка и испорака на гориво за потребите на Општина Ново Сараево во Федерацијата на Босна и Херцеговина, спроведена во текот на 2014 година во отворена постапка

Примерот се однесува на набавка на дизел и безоловно гориво за наредните 3 години за потребите на набавувачот Општина Ново Сараево. Набавувачот немал подготвен план за јавната набавка во 2014 година, туку набавката се засновала врз одлука на градоначалникот на општината. Оваа набавка укажува на она што претставува проблем во врска со целисходноста на јавните набавки

на горива. Прво, договорните органи често немаат целосен увид во реалната потрошувачка на гориво од претходните години, со цел да ги одредат количините коишто во тековната и во идните години им се објективно потребни, а коишто секако зависат од вкупниот број на возила, од бројот на изминати километри, од потрошувачката од претходниот период, како и од тоа кој и врз каква основа има право да ги користи службените автомобили. Токму за овие податоци често нема прецизна евиденција, а не постојат ни интерни акти коишто на јасен начин на ниво на договорен орган го уредуваат наведеното. Како второ, со поставените услови за учество, од понудувачите најчесто се бара да имаат мрежа на бензински пумпи. Ова го бараат дури и договорни органи коишто реално немаат таква потреба, што доведува до тоа понуда да достави еден понудувач, најчесто голем добавувач, што секако претставува ограничување на конкуренцијата. Во таа смисла, се поставува прашањето зошто договорен орган којшто своите автомобили ги користи на ограничено подрачје инсистира на бензински пумпи надвор од таа област.

Покрај наведеното, проблематичен е и начинот на договарање на нивелацијата на цените на нафтени деривати. Имено, дозволувањето цените да се зголемат без јасни, објективни и проверени параметри и овозможувањето цената да се менува во вкупниот износ, без оглед на тоа на кој дел од структурата на цената реално настанала промената на пазарот, сигурно не е во корист на договорниот орган. Посебен аспект во конкретниот случај се однесува на ситуации во коишто доаѓа до намалување на цената на горивото, бидејќи во договорот помеѓу клиентот и понудувачот се вели дека „цените на дизел горивото и на безоловниот бензин остануваат непроменети“. Од наведеното произлегува дека договорниот орган како купувач ќе ги прифати евентуалните измени во смисла на намалување на цените само доколку избраниот понудувач како продавач иницира промени на цените, а можеме да очекуваме тој никогаш да не го стори тоа бидејќи намалувањето на цените не му оди во корист.

## 12. Набавка на гориво за потребите на Пошта на Црна Гора АД Подгорица, спроведена во 2014 година преку отворена постапка

Јавната набавка на горива за Поштата на Црна Гора во периодот 2014-2015 година ја карактеризира, пред сè, ограничувањето на конкуренцијата од страна на договорниот орган, и тоа со пропишување услови коишто може да ги исполни само еден понудувач кога се во прашање нафтени производи. Понудената цена беше идентична со проценетата вредност на набавката.

Договорниот орган не понудил никакво појаснување за посебните услови што ги навел, а тоа се горивата да се полнат на бензинските пумпи во 20 од 23 града во Црна Гора. Се поставува прашањето дали поштата можела да ја набави истата количина гориво по пониска цена доколку не ги ограничела понудувачите со поседување бензински пумпи низ целата земја. Недостатокот од бензински пумпи на одредени понудувачи во пооделни градови можел да се надмине со тоа што Пошта би склучила рамковна спогодба со повеќе понудувачи, и на тој начин би ја покрила целата територија на Црна Гора за снабдување со гориво. Ваквото постапување би било во согласност со Законот за јавни набавки. Исто така, врз основа на анализата на документацијата не е можно да се утврди дали набавката е планирана на целисходен начин и дали има основа за трошење речиси половина милион евра за две години.

## 5. Како низ содржината на интерните акти и организацијата на единиците за јавни набавки кај договорните органи да се постигне целисходност во јавните набавки

Договорните органи најчесто тврдат дека вршат контрола на целисходноста на она што се набавува (дали воопшто е потребно нешто да се набави, дали се потребни одредени количини или одреден квалитет на предметот на јавна набавка), како и контрола на реализацијата на јавните набавки. Меѓутоа, имајќи предвид дека во земјите опфатени со овој прирачник сè уште не постои ефикасна екстерна контрола на целисходноста на набавките, можеме со право да го поставиме прашањето дали контролата која во тој поглед ја вршат договорните органи е систематска и објективна. Исто така, јасно е дека во повеќето случаи, договорните органи не ги усвоиле критериумите врз основа на коишто би можеле да вршат реална контрола на целисходноста, како што се техничките стандарди за набавка на опрема, нивото на залихи како индикатор дека може да отпочне со постапка за набавка итн. Исто така, може да се постави прашањето за објективноста на оние коишто вршат контролата на целисходноста на набавките кај договорниот орган. Имено, според информациите со коишто располагаме, контролата на целисходноста најчесто ја вршат раководните лица на организациските единици на договорниот орган коишто изразуваат потреба од одреден предмет на набавката и се идни корисници на она што се набавува. Во врска со тоа, сметаме дека со цел да се постигне објективност во ревизијата на целисходноста на набавките, во таа контрола мора да се вклучи некој којшто не ѝ припаѓа на организациската единица што ќе биде корисник на предметот на набавката, туку некој друг којшто ќе има пообјективни, попрецизни, однапред утврдени критериуми и методологија од коишто ќе се раководи во тој процес на контрола.

Според наведеното, многу е важно со интерни акти на договорниот орган да се регулираат процедурите и одговорноста по кои ќе се раководат сите актери на јавните набавки во постапките што ги спроведуваат. Особено е важно во тој поглед прецизно да се дефинира улогата на организациската единица на договорниот орган во чијашто надлежност е спроведувањето на самите постапки за јавни набавки (во натамошниот текст: единица за јавни набавки), како и улогата на сите останати организациски единици на договорниот орган за чии потреби се спроведуваат јавните набавки.

Во понатамошниот текст на прирачникот, авторите ќе се обидат да формулираат и да предложат еден од можните модели на уредување на процедурите и одговорноста коишто се спроведуваат преку интерни акти на договорниот орган. Овој модел, според мислењето на авторите, може да ја задоволи потребата од ефикасна контрола на целисходноста на јавните набавки во рамките на самите институции, како што веруваме дека може да им помогне и на органите на екстерната ревизија полесно да ја спроведат ревизијата на целисходност.

## 1. Фаза: планирање на јавната набавка

Одделението за јавни набавки би можело да подготви образец во којшто организациските единици на договорниот орган ќе ги искажат своите потреби за набавки во следната година. Пополнетиот образец би се доставил до единицата за јавни набавки и би ги содржел најмалку следните податоци:

- реден број на предметот на набавката;
- вид на предметот на набавка (дали се во прашање стоки, услуги или работи);
- опис на предметот на набавката (може да се одреди категоризација според потребите на договорниот орган);
- образложение на оправданоста на потребата од набавката;
- приоритет на набавката;
- видот на трошокот на којшто се однесува предметот на набавката;
- позицијата во финансискиот план (врз основа на позициите во планот за јавни набавки од претходната година);
- предлог на видот на постапката (се пополнува доколку е можно);
- предлог-проценета вредност (се пополнува доколку е можно);
- начин на одредување на проценетата вредност;
- очекувани датуми на почетокот и крајот на реализација на договорот за јавна набавка.

Образецот наведен во претходниот став единицата за јавни набавки навремено би го доставила до организациските единици за чиешто потреби се спроведува набавката и би им одредила рок во којшто се должни да го достават образецот пополнет.

Договорниот орган би одредил лице или организациска единица која ќе ја врши контролата на оправданост на потребата од набавките искажани во споменатиот образец, и тоа пред образецот да ѝ биде доставен на единицата за јавни набавки. Лицето или организациската единица која врши контрола на оправданоста на потребата би имале обврска на јасен начин да ја искажат својата согласност кон пополнетиот образец, со што би потврдила дека се оправдани потребите за набавката која е наведена во него. Во спротивно, доколку смета дека потребите за одредена набавка не се оправдани, лицето или организациската единица која ја врши контролата на оправданоста на потребата би ги навеле своите забелешки на образецот.

Договорниот орган, во рамки на посебен документ (или на повеќе документи) што ги подготвува единицата за јавни набавки, би ги одредил критериумите за изразување и контрола на оправданоста од потребата на набавката на одредени предмети, а со истиот документ би помогнал да се одреди и лице или организациска единица која ќе ја врши контролата на оправданоста на потребата. Критериумите за изразување и контрола на оправданоста на потребата би се засновале, пред сè, врз специфичностите на дејноста и работите со коишто се занимава договорниот орган. Во таа насока, посебно би се земала предвид моменталната состојба на залихите од предметот на конкретната јавна набавка, состојбата во којашто се наоѓаат предметите што моментално ги користи договорниот орган итн.

Врз основа на обезбедените пополнети обрасци за искажување на потребите за набавки на организациските единици, единицата за јавни набавки би изготвила нацрт-годишен план за јавни набавки на договорниот орган. Нацртот на годишниот план за јавни набавки би се доставил до организациската единица на договорниот орган за финансии и сметководство и во соработка со единицата за јавни набавки, би се изготвил буџетот или финансискиот план на договорниот орган.

По усвојувањето на буџетот или на финансискиот план на договорниот орган, единицата за јавни набавки би подготвила предлог-годишен план на набавки којшто, заради усвојување, го доставува до раководителот или до друго овластено лице, односно орган на управување на договорниот орган.

По усвојувањето на годишниот план на набавки, единицата за јавни набавки би ги запознала сите организациски единици на договорниот орган со неговата содржина, и тоа во пишана и во електронска форма.

## 2. Фаза - постапка на јавна набавка

Единицата за јавни набавки би можела да изготви и образец на барање за отпочнување на постапката на набавката, којшто го пополнуваат организациските единици на договорниот орган за чишто потреби се спроведува набавката. Пополнетиот образец навремено би се доставувал до единиците за јавна набавка и би ги содржел најмалку следните податоци:

- реден број на набавката;
- технички карактеристики на предметот на набавката;
- количини;
- проценета вредност и начин на коишто е утврдена таа;
- име на членот на комисијата за јавни набавки и неговиот заменик коишто ќе ја претставуваат организациската единица на договорниот орган за чии потреби се спроведува набавката;
- потребна динамика за реализација на договорот за јавна набавка;
- предлог на капацитетите и дополнителните услови за учество на понудувачите, покрај задолжителните што се предвидени со Законот за јавни набавки (се пополнува доколку е тоа можно);
- предлог-критериуми за избор на најповолна понуда и нивните елементи (се пополнува доколку е тоа можно).

Врз основа на пополнетиот образец на барањето за отпочнување на постапката за јавна набавка, единицата за јавни набавки би изготвила предлог-одлука за отпочнување на постапката на набавката, како и предлог на решение за формирање комисија за јавни набавки, и тие предлози заради усвојување би се доставувале до раководителот или до друго овластено лице, односно до управувачкиот орган на договорниот орган. Во предлог-решението за формирање на комисијата за јавната набавка, единицата за јавни набавки би можела да предложи едно или повеќе лица кои, како членови или заменици, ја претставуваат таа единица во комисијата за јавна набавка на договорниот орган.

Тендерската документација за постапката за јавна набавка би ја составувала комисијата за јавни набавки (комисија за евалуација на понудите) во соработка со единицата за јавни набавки, доколку комисијата го бара тоа.

Единицата за јавни набавки би била овластена да ја контролира законитоста на секоја составена тендерска документација, а би била должна да го направи тоа:

- по налог на раководителот или на друго овластено лице, односно орган на управување на договорниот орган;
- кога има сознанија за неправилности при составувањето на тендерската документација.

Врз основа на контрола на законитоста на составената тендерска документација, единицата за јавни набавки би можела да ѝ предложи на комисијата за јавни набавки измени на тендерската документација. Доколку комисијата за јавни набавки не го прифати предлогот за измена на тендерската документација, единицата за јавни набавки за тоа би го известила раководителот или друго овластено лице, односно орган на управување на договорниот орган. Истата процедура би се применувала и при измени и дополнувања на тендерската документација.

При составувањето одговори на барањата на заинтересираните лица за појаснување на тендерската документација, единицата за јавни набавки по потреба би ѝ давала советодавна помош на комисијата за јавни набавки.

Единицата за јавни набавки може да ја контролира законитоста на секој извештај за стручна оценка на понудите, а должна е да го стори тоа:

- по налог на раководителот или на друго овластено лице, односно орган на управување на договорниот орган;
- кога има сознанија за неправилности при стручната оценка на понудите.

Врз основа на контролата на законитоста на составениот извештај за стручна оценка на понудите, единицата за јавни набавки би можела да ѝ предложи на комисијата за јавни набавки измени на тој извештај со образложение на таквиот предлог. Доколку комисијата за јавни набавки не го прифати предлогот за измена на извештајот за стручната оценка на понудата, единицата за јавни набавки за тоа би го известила раководителот или друго овластено лице, односно орган на управување на договорниот орган.

Единицата за јавни набавки ги презема сите дејствија во жалбената постапка доколку таа биде иницирана од некои од незадоволните понудувачи или потенцијални понудувачи. Тие дејствија единицата за јавни набавки би ги преземала во соработка со комисијата за јавни набавки.

Единицата за јавни набавки би го подготвувала за потпишување конечниот текст на договорот за јавна набавка, а во согласност со модел-договорот од конкретната тендерска документација и врз основа на избраната најповолна понуда. Единицата за јавна набавка би ги преземала сите активности во врска со потпишување на договорот за јавна набавка и приемот на средства за финансиско обезбедување на договорените обврски. Копија од потпишаниот договор единицата за јавни набавки би доставувала до организациската единица на договорниот орган за чии потреби се спровела конкретната набавка, како и до организациската единица на договорниот орган за финансии и сметководство.

### 3. Фаза - извршување на договорот за јавна набавка

На единицата за јавни набавки мора да ѝ се овозможи редовно и навремено прибирање податоци за текот на реализацијата на склучениот договор. Единицата за јавни набавки би можела да изготви образец на извештајот за следење на реализацијата на договорот, којшто го пополнува организационската единица за чии потреби е спроведена конкретната јавна набавка, односно единицата што ја следи реализацијата на договорот.

Со цел ефикасно да се следи реализацијата на договорот, организационската единица за чии потреби е спроведена конкретната јавна набавка би формирала комисија за квантитативен и квалитативен прием на добрата, услугите и работите. Таа комисија составува записник за квантитативен и квалитативен прием што се приложува кон извештајот за следење на реализацијата на договорот.

По завршената реализација на договорот, пополнетиот образец би се доставувал до единицата за јавни набавки со останатите документи неопходни за следење на испорачаните добра, дадените услуги или изведените работи.

Тој извештај би ги содржел најмалку следните податоци:

- реден број на јавната набавка;
- број на склучениот договор;
- датум на склучување на договорот;
- рок на реализација на договорот (на поделни фази доколку ги има)
- текот на реализација на договорот во рамките на којшто се констатира дали реализацијата била целосна, дали била навремена и дали реализираниот предмет на набавката по квалитетот и карактеристиките во потполност одговара на она што е понудено во постапката за јавна набавка.

Доколку има неправилности кои укажуваат на непотполна, ненавремена и неадекватна реализација на склучениот договор, организационската единица на договорниот орган за чии потреби се спроведувала конкретната јавна набавка би била должна за тоа по писмен пат да ја известува единицата за јавни набавки, со наведување релевантни податоци од образецот на извештајот за следење на реализацијата на договорот.

По приемот на информацијата за непотполна, неквалитетна и ненавремена реализација на склучениот договор, единицата за јавни набавки би ги презела сите активности за да го предупреди избраниот понудувач дека е должна да ги почитува договорените обврски. Доколку наведените активности на единицата за јавни набавки не би овозможиле натамошна реализација на договорот во согласност со она што е договорено, единицата за јавни набавки би презела активности со коишто ќе се санкционира таквото однесување на избраниот понудувач. Тие активности се:

- наплата на договорена казна;
- реализација на прибавените средства за финансиското обезбедување на договорените обврски;
- раскинување на договорот (како последна мерка) и останато.

Доколку реализацијата на договорот за јавна набавка се спровела на договорениот начин, единицата за јавни набавки би извршила контрола на содржината на документите што се неопходни за да се изврши плаќањето на испорачаните добра, дадените услуги или изведените работи. Тие документи би ги доставувала организациската единица на договорниот орган за чии потреби е спроведена конкретната набавка, односно единицата која го вршела следењето на реализацијата на договорот. Списокот на документи коишто е неопходно да се комплетираат заради плаќањето, а чија содржина ја контролира единицата за јавни набавки, би можел да бидат составен дел од образецот на извештајот за следење на реализацијата на договорот.



## 6. Целисходност кај повеќегодишните договори од областа на јавно-приватно партнерство и концесии

Кога се врши следење и контрола на целисходноста, не треба да се занемари изборот на приватниот партнер со којшто се склучуваат повеќегодишни договори, коишто подразбираат потреба од адекватна проценка и поделба на ризикот помеѓу приватниот и јавниот партнер во проектите што често се од огромна вредност и од големо инфраструктурно значење. Тие договори се склучуваат во процедура што е идентична (поточно, се применуваат одредби од Законот за јавни набавки) или слична на постапките за јавни набавки и претставуваат облици на јавни-приватни партнерства и концесии коишто и во Европската Унија потпаѓаат под законодавниот пакет на прописи од областа на јавните набавки. Кога станува збор за пристапните преговори со Европската Унија, јавно-приватното партнерство (ЈПП) и концесиите во Република Србија и во другите земји кандидати се дел од преговарачкото поглавје бр.5: Јавни набавки.

Од гледиштето на темата што ја обработува овој прирачник во поглед на јавните договори коишто се склучуваат за период од 5-50 години, прецизната финансиска проценка е од суштинска важност, а со самото тоа и целисходноста во трошењето на јавните средства, односно средства коишто во овие постапки долгорочно се „заробуваат“ во согласност со договорените обврски.

Во публикацијата „Како до добар проект ЈПП“<sup>2</sup>, препознаена е важноста на финансиската анализа и анализата на пазарот: „Со цел подобро да се подготви проектот за ЈПП, од посебно значење е да се спроведе истражување на пазарот и да се провери заинтересираноста на приватниот сектор за изнесениот концепт за развој на одреден проект“.

Овој пристап може да му овозможи на јавниот орган да му ги претстави на приватниот сектор своите ставови во врска со плановите во одредена област, но и однапред да се запознае со мислењето на стручните кругови од редот на инвеститорите, финансиерите и други. Резултат на ваквиот пристап може да биде поголема заинтересираност од страна на приватниот сектор, зголемување на конкуренцијата, но и можност да се определи за одредени решенија што ќе придонесат кон подобро дефинирање на сопствената позиција и да ги зголеми шансите конечно усвоениот концепт да постигне највисока можна вредност. Правилно и потполно согледување на реалните пазарни параметри и можности за остварување соработка со приватниот сектор може да бидат клучниот фактор за успех. Таквиот пристап подразбира уважување на експертското мислење, засновано врз претходно стекнати искуства, но и условите за финансирање во дадените општествени, социјални и економски услови.

Важно е да се нагласи потребата ваквото истражување на пазарот да се спроведе во раната фаза на проектот, пред да се определи јавниот орган за одредени технички решенија или процедури. Преку истражување на пазарот може да се добијат важни информации коишто на јавниот орган, секако, можат да му помогнат да ги избере опциите што се најпогодни за понатамошниот развој на проектот.

<sup>2</sup> „Како до добар проект ЈПП“, февруари 2014, NALED

На пазарите на развиените земји со значително искуство во проектите за ЈПП, вообичаено е упатување повик/оглас од страна на јавниот сектор за изразување интерес, што претставува прв чекор кон запознавање на желбите и можностите на двете страни.

За јавниот сектор, таквата комуникација е можност да се поттикне приватниот сектор да покаже поголем интерес за проектот и врз основа на стекнатите сознанија, подетално да ги утврди спецификациите и да ги дефинира барањата на проектот под услови прифатливи за двете страни, а со цел преку комуникација заснована врз пропишаните начела, да се постигне најдобар можен резултат.<sup>3</sup>

Сметаме дека е од суштинско значење вршењето релевантна проценка на економско-финансиската оправданост на проектот којшто ќе стане составен дел од повеќегодишниот договор. Во таа смисла, финансиската анализа мора да опфати детален преглед на финансиската оправданост на јавниот договор и, со тоа, и оправданост на трошењето на јавните средства, што во поширока смисла може да се смета за ефикасно и економично планирање како предуслов за целисходно (економично и ефикасно) располагање со јавните средства.

Во претходно споменатата публикација се наведува дека Финансиската анализа подразбира претставување на сите елементи на инвестицијата со финансиски термини, и тоа:

1. инвестициски вложувања;
2. извори на финансирање;
3. трошоци на работењето;
4. вкупен приход;
5. парични текови: биланс на успех, финансиски текови, биланс на состојба, економски текови.

По анализата следува финансиската оценка на проектот:

1. статичка финансиска оценка (индикатори на работењето);
2. динамична финансиска оценка (нето сегашна вредност, интерна стапка на рентабилност);
3. општествено-економска оценка;
4. Анализа на чувствителност<sup>4</sup>.

Можеби некои од наведените параметри и опишаниот пристап при проценка на оправданоста на ваквите повеќегодишни договори би можеле да послужат како пример за ефикасно планирање и финансиска оправданост за склучување дури и едногодишни договори за јавни набавки, од аспект на почитување на основните принципи на постапките во коите се склучуваат овие договори и имајќи го предвид начинот на којшто се врши ревизија на целисходноста од страна на надлежните институции во Република Србија.

<sup>3</sup> „Како до подобар проект ЈПП“, февруари 2014, NALED

<sup>4</sup> „Како до подобар проект ЈПП“, февруари 2014, NALED

Во понатамошниот текст наведуваме пример од практиката, односно од заклучоците од извршената ревизија на ефикасност на ЈПП проектот „Финансирање на изградбата и управување со градската спортска сала во Вараждин“<sup>5</sup>, која ја изврши Државниот уред за ревизија на Република Хрватска.

Конкретно, во таа ревизија се дадени анализата, одговорите и заклучоците за одредени прашања што можат да послужат како пример на она што е важно во вакви проекти од гледна точка на ефикасно трошење на јавните средства. Тие прашања се:

- Дали се спроведени проценки и анализи на економската оправданост на склучениот договор за проектот Градска спортска сала во Вараждин, дали се прибавени согласностите од надлежните тела и дали е спроведен јавен натпревар за избор?
- Дали со договорот за закуп се јасно дефинирани правата и обврските на договорените страни?
- Ги извршуваат ли Република Хрватска и Градот обврските во согласност со договорот?
- Се подмируваат ли навреме трошоците за закуп, во договорениот рок и на договорениот начин?
- Се раководи ли со салата на ефикасен и економски исплатлив начин?
- Се спроведуваат ли активности со цел подобрување на работењето на салата?
- Дали просторните капацитети на салата се искористени на најдобар можен начин?
- Дали се преземени мерки за зголемување на искористеноста на салата, со цел зголемување на сопствените приходи?
- Се спроведуваат ли контролни активности над управувањето и работењето на салата?“

При спроведувањето ревизија, се дојде до заклучок дека Градот, при донесувањето на одлуката за изградба на Салата со примена на моделот на јавно-приватно партнерство, не направил споредба на планираните трошоци со примена на моделот на јавно-приватно партнерство и на буџетскиот (традиционален) модел на финансирање на спроведувањето на проектот во ист период (компаратор на трошоците на јавниот сектор). Државниот уред за ревизија беше на мислење дека за донесување на одлуката за реализација на проектот според моделот на јавно-приватно партнерство, требало да ја објасни методологијата за проценка на ризик, односно да назначи поради што Градот не би можел еднакво успешно да управува со ризиците кај буџетскиот (традиционален) модел на финансирање, како и приватниот партнер во моделот на јавно-приватно партнерство. Градот требало, пред донесувањето на одлуката за финансирање на изградбата на објектот според моделот на јавно-приватно партнерство, да ги анализира утврдените трошоци според моделот на јавно-приватно партнерство и реално да ги согледа ризиците што ги презема, а што не се вклучени во цената, односно го зголемуваат надоместокот.

<sup>5</sup> KLASA: 041-01/14-10/63, URBROJ: 613-07-15-12, Varaždin, 6. svibnja 2015

Во рамките на ревизијата, констатирано е следното: „Ефикасноста на јавно-приватното партнерство зависи од тоа колку јавниот партнер е способен јасно да ги одреди своите потреби и резултати од проектот. Сите предности на јавно-приватното партнерство можат да се искористат само доколку договорниот орган има соодветни управувачки и организациска структура за управување, контрола и надзор на сите аспекти поврзани со проектот. Не е јасно и мерливо воспоставено следењето на деловните резултати и цели, па оттука јавната власт не е во можност да заклучи дали се остварени бизнис-целите и активностите поврзани со користењето на салата. Во текот на ревизијата беше воочено дека градот ја нема целосната документација за реализацијата на проектот за јавно-приватно партнерство и дека поради начинот на спроведување на мониторингот над извршувањето на договорот, Градот нема целосни информации за спроведувањето на проектот.

Државниот завод за ревизија му предлага на градот да ја преиспита можноста за поефикасно следење на извршувањето на договорите со приватниот партнер, токму преку управување, контрола и надзор на сите аспекти во наведениот проект. Исто така, предлага систематски да се следи спроведувањето на проектот, што подразбира уредно прибирање и архивирање на документацијата.“<sup>6</sup>

Државниот завод за ревизија оценил дека финансирањето за изградба и управување со арената во Вараждин не е доволно ефикасен, па на Градот и на заедницата им се дадени препораки за зголемување на ефикасноста на финансирањето и управувањето со салата.

Од овој пример може да се види дека целта на ревизијата е всушност да се оцени дали се спроведени сите потребни анализи на економско-финансиската исплатливост на проектот, дали сите обврски се спроведуваат во согласност со договорите, дали тие обврски се спроведуваат на економски исплатлив начин, дали се спроведуваат сите неопходни контролни активности и дали сите ризици се правилно планирани и поделени.

<sup>6</sup> Стр.28 Ревизија на ефикасност

## 7. Стандарди, норми и овластувања на надлежните институции во врска со целисходноста на јавните набавки

Во овој дел од прирачникот ќе бидат наведени и анализирани стандардите што се применуваат во ревизија на целисходност, пред сè стандардите INTOSAI<sup>7</sup>, како и одредбите на релевантните прописи коишто се значајни за утврдување на целисходноста во земјите од регионот. Исто така, ќе бидат наведени и овластувањата коишто ги имаат релевантните државни органи во земјите од регионот во поглед на вршење на ревизијата на целисходност.

### 1. Резолуцијата A/66/209 на Генералното собрание на ОН<sup>8</sup>

Резолуцијата A/66/209 на Генералното собрание на Обединетите нации – „Промовирање на ефикасноста, одговорноста, ефективноста и транспарентноста на јавната администрација преку зајакнување на врховните ревизорски институции“ ја нагласува потребата да се унапреди ефикасноста, одговорноста, ефективноста и транспарентноста на државните институции и предвидува:

1. врховните ревизорски институции (во натамошниот текст ВРИ) можат да ги исполнат своите задачи објективно и ефективно само доколку се независни од субјектот на ревизијата и доколку се заштитени од надворешни влијанија,
2. ја признава важната улога на ВРИ во промовирањето ефикасна, одговорна, ефективна и транспарентна јавна администрација, којашто придонесува во остварување на целите и приоритетите на националниот развој, како и на меѓународно договорените развојни цели, вклучувајќи ги милениумските развојни цели на ОН;
3. ја уважува работата на Меѓународната организација на ВРИ во промовирање поголема ефикасност, одговорност, ефективност, транспарентност, како и ефикасен и ефективен прием и користење на јавните ресурси во служба на граѓаните;
4. ја уважува Лимската декларација за насоките на принципите на ревизија од 1977 година и Мексиканската декларација за независност на ВРИ од 2007 година и ги поттикнува сите земји-членки на ОН, во согласност со своите домашни институционални решенија, да ги применуваат принципите од наведените декларации;
5. ги поттикнува државите членки на релевантните институции при Обединетите нации да ја продолжат и да ја интензивираат својата соработка со Меѓународната организација на ВРИ, вклучувајќи го и градењето капацитети за да се промовира доброто владеење така што ќе се обезбеди ефикасност, одговорност, ефективност и транспарентност преку зајакнување на врховните ревизорски институции.

<sup>7</sup> The International Organisation of Supreme Audit Institutions (INTOSAI) was founded in 1953. It is an autonomous, independent and non-political organisation. It is a non-governmental organisation with special consultative status with the Economic and Social Council (ECOSOC) of the United Nations. <http://www.intosai.org/about-us.html>

<sup>8</sup> On 22 December 2011 the 66th United Nations General Assembly adopted the Resolution "Promoting the efficiency, accountability, effectiveness and transparency of public administration by strengthening supreme audit institutions"

## 2. Стандарди INTOSAI

Меѓународните стандарди на ВПИ, ISSAI<sup>9</sup> ги објавува Меѓународната организација на ВПИ (INTOSAI).

Рамката ISSAI ја сочинуваат сите документи усвоени од страна на INTOSAI со цел да ги насочат професионалните стандарди што се користат од страна на ВПИ. Од практични и идентификациски причини, стандардите и насоките се излистуваат со помош на систематски нумерички систем. Така секој документ добива еден ISSAI број.

Со одлука за усвојување на преводот на меѓународните стандарди на ВПИ<sup>10</sup>, усвоен е превод на Меѓународните стандарди на ВПИ, и тоа:

1. ISSAI 1 – Лимска декларација за насоките на принципите на ревизијата<sup>11</sup>
2. ISSAI 10 – Декларацијата од Мексико за независност на ВПИ<sup>12</sup>
3. ISSAI 30 – Етички кодекс<sup>13</sup>

Според Декларацијата од Лима за насоките на принципите на ревизијата, во 4. дел насловен како „Ревизија на законитоста, ревизија на регуларноста и ревизија на целисходноста“, предвидено е како задача на ВПИ да се извршува ревизија на законитоста и на регуларноста на финансиското управување и сметководство, како и ревизија на целисходноста, која е ориентирана кон утврдување на целисходноста, економичноста, ефикасноста и ефективноста на јавната администрација. Ревизијата на целисходност не го покрива само специфичното финансиско работење, туку и цела низа јавни активности, вклучувајќи ги и организациските и административните системи.

Мексиканската декларација за независност на врховните ревизорски институции, во својот трет принцип, предвидува дека ВПИ треба да бидат овластени да спроведуваат ревизија на:

- користењето на јавните средства, ресурси или имот од страна на примателите или корисниците без оглед на нивната правна природа;
- наплатата на приходите кои ѝ се должат на државата или на јавните ентитети;
- законитоста и регуларноста на државните сметки или на сметките на јавните претпријатија;
- квалитетот на финансиското управување и известување и
- економичноста, ефикасноста и ефективноста во работењето на државните или јавните деловни ентитети.

<sup>9</sup> International Standards of Supreme Audit Institutions (ISSAI) - stating the basic prerequisites for the proper functioning and professional conduct of Supreme Audit Institutions and the fundamental principles in auditing of public entities. <http://www.issai.org/>

<sup>10</sup> Одлука за усвојување на преводот на меѓународните стандарди на врховните ревизорски институции („Сл. весник на РС“, бр. 77/2015)

<sup>11</sup> Lima Declaration of Guidelines on Auditing Precepts, adopted by the Ninth Congress of the International Organization of Supreme Audit Institutions, Lima (Лимска декларацијата за насоките и начелата на ревизија, усвоена на Деветтиот конгрес на Меѓународната организација на врховните ревизорски институции во Лима, од 17 до 26 октомври 1977).

<sup>12</sup> Mexico Declaration on Supreme Audit Institutions Independence, adopted by the Nineteenth Congress of the International Organization of Supreme Audit Institutions, Mexico City (Мексиканска декларација за независност на врховните ревизорски институции, усвоена на Деветнаесеттиот конгрес на Меѓународната организација на врховните ревизорски институции во Мексико, од 5 од 10 ноември 2007 година).

<sup>13</sup> The Code of Ethics was issued by the Auditing Standards Committee at the XVIth Congress of INTOSAI in 1998 in Montevideo, Uruguay

Етичкиот кодекс на ВРИ, Поглавје 1; „Вовед – Концепт, основни информации и цел на Етичкиот кодекс“, пропишува дека кодексот ги опфаќа сите вредности и принципи коишто треба да ги насочуваат ревизорите во нивната секојдневна работа. Независноста, овластувањата и одговорноста на ревизорот на јавниот сектор поставуваат високи етички барања пред ВРИ и нејзините вработени или лицата ангажирани за вршење на ревизорската работа.

### 3. Република Србија

Членот 96 од Уставот на Република Србија<sup>14</sup> предвидува дека Државната ревизорска институција (во натамошниот текст: ДРИ) е највисок орган на ревизија на јавните средства во Република Србија, самостоен е и потпаѓа под надзор на Народното Собрание, на кое му одговора.

Со Законот за ДРИ<sup>15</sup> е пропишано дека институцијата е највисок државен орган за ревизија на јавните финансии во Република Србија.

Со член 2, став 1, точка 4 од Законот за ДРИ е пропишано дека ревизијата на целисходноста на работењето е испитување на трошењето на буџетските средства и другите јавни средства, со цел да се добијат доволно адекватни и веродостојни докази за известување дали средствата од страна на субјектот на ревизија се користени во согласност со начелата на економичност, ефикасност и ефективност, како и во согласност со планираните цели.

ДРИ врши ревизија на начин и во согласност со постапките утврдени во рамките на ревизорските стандарди на Меѓународната организација на врховните ревизорски институции (INTOSAI), на Кодексот на професионална етика на државните ревизори и според принципите на меѓународните стандарди на врховните ревизорски институции (ISSAI). Своите долгорочни планови и стратешките цели институцијата ги заснова токму врз усогласувањето на Законот за ДРИ со барањата на меѓународните стандарди на врховните ревизорски институции (ISSAI стандарди), што е претставено во рамките на стратешките планови усвоени од самата институција. Предметот на ревизија е определен и со одредбата од член 9 став 1 на Закон за ДРИ, во точка 4, каде што како предмет на ревизија е определена и целисходноста на располагањето со јавните средства, во целост или во одреден дел.

Во непосредна врска со тоа е и почитувањето на принципот на ефикасност и економичност<sup>16</sup>, односно обврската на договорниот орган во постапката за јавна набавка да набави стоки, услуги или работи со соодветен квалитет, имајќи ја предвид целта, намената и вредноста на јавните набавки. Договорниот орган е должен да обезбеди постапката за јавна набавка да се спроведе и доделувањето на договорите да се спроведува во рокови и на начин којшто е пропишан со тој закон, со што помалку трошоци поврзани со постапката и со извршувањето на јавната набавка.

<sup>14</sup> Устав на Република Србија („Сл. Гласник на РС“, бр. 98/2006)

<sup>15</sup> Член 3. Закон за Државната ревизорска институција на Република Србија („Сл. Гласник на РС“, бр. 101/2005, 54/2007 и 36/2010)

<sup>16</sup> Член 9 Закон за јавни набавки (Сл. Гласник на РС“ бр.124/12,14/15, и 68/15)

Спроведувањето на ревизијата во Република Србија<sup>17</sup> вклучува:

1. испитување системи и одредени потсистеми во работењето, како и системи за интерна контрола и сметководство;
2. испитување на сметководствените документи и други документи за работењето и финансиските извештаи на ревидираниот субјект;
3. увид во просториите, објектите и средствата за работа што ревидираниот субјект ги користи за своето работење;
4. други ревизиски испитувања и активности потребни за постигнување на целите на ревизијата и за оценка на целисходноста на работењето.

#### 4. Црна Гора

Со Законот за Државна ревизорска институција<sup>18</sup>, основана е Државна ревизорска институција (во понатамошен текст: Институција) и утврдени се нејзините права, обврски и начин на работа. Задачите на институцијата низ постапките на ревизија<sup>19</sup> се да врши испитување на документи, трансакции, системи на внатрешна контрола и внатрешна ревизија; сметководствени и финансиски постапки на субјектот на ревизијата со цел утврдување дали се финансиските извештаи вистинити, објективни и составени во согласност со прифатените меѓународни стандарди; да врши утврдување на регуларноста на финансиските и други дејствија на субјектот на ревизија заради вреднување на усогласеноста со законите и другите прописи; да утврдува успешност на остварувањето на целите на работењето или користењето човечки, финансиски и други ресурси на субјектот на ревизија, како и на ефектите на остварените цели и резултати во однос на планираните.

Ревизијата се спроведува на начин и според постапките утврдени во рамки на ревизорските стандарди на Меѓународната организација на врховните ревизорски институции и според кодексот на професионална етика.

Предмет на ревизија на Институцијата<sup>20</sup> се ревизија на акти и дејствија на субјектот на ревизија кои предизвикуваат или можат да предизвикуваат финансиски ефекти на:

1. приходите и расходите;
2. имот на државата;
3. задолжување, давање гаранции и супер гаранции;
4. рационална употреба на средства што му се доделени на субјектот на ревизија.

<sup>17</sup> Член 17 од Законот за ДРИ

<sup>18</sup> Закон за државна ревизорска институција на Црна Гора („Сл.лист РСГ“ бр.28/04 од 29.04.2004, 73/10 од 10.12.2010, 40/11 од 08.08.2011, 31/14 од 24.07.2014)

<sup>19</sup> Член 5, Закон за државната ревизорска институција на Црна Гора

<sup>20</sup> Член 7, Закон за државната ревизорска институција на Црна Гора



Законот за јавни набавки на Црна Гора<sup>21</sup> го предвидува принципот на ефикасност и економичност во употребата на јавни средства<sup>22</sup>, според којшто договорниот орган е должен да обезбеди економично и рационално користење јавни средства во постапка за јавна набавка и избор на најповолна понуда.

Со упатството за методологијата за вршење финансиска ревизија и ревизија на регуларност<sup>23</sup>, предвидени се видовите на ревизии на јавниот сектор<sup>24</sup> и објаснето е дека Институцијата врши финансиска ревизија, ревизија на регуларност и ревизија на успех. Институцијата може да врши и други видови ревизија, кои опфаќаат аспекти на финансиска ревизија, ревизија на регуларност и/или ревизија на успех, применувајќи стандарди на ревизијата.

Со членот 5 од Упатството се утврдува дека целта на ревизијата на регуларност е изразување мислење дали финансиските и другите дејствија на субјектот на ревизија во сите материјални аспекти се усогласени со законите, со другите прописи и акти што се идентификувани како критериуми за предметната ревизија.

Во финансиската ревизија<sup>25</sup> се формира ревизорско мислење коешто се заснова врз вреднување на утврдените грешки и врз основа на прибавените ревизорски докази за тоа дали финансиските извештаи се подготвени во согласност со важечката рамка на финансискиот извештај или дали се презентирани на фер и објективен начин. Упатството пропишува дека во ревизијата на регуларност се формира мислење што се заснова врз вреднување на утврдени грешки и врз основа на прибавените ревизорски докази за тоа дали финансиските и други дејствија на субјектот на ревизија се усогласени со законите, со другите прописи и акти што се идентификувани како критериуми за предметната ревизија.

Кога ревизијата на регуларност се врши заедно со финансиската ревизија, се дава посебно мислење за финансиската ревизија, а посебно за ревизијата на регуларност.

## 5. Босна и Херцеговина

Со оглед на административното уредување на земјата, Босна и Херцеговина има четири врховни ревизорски институции (ВРИ). Тоа се:

1. Уред за ревизија на институциите на Босна и Херцеговина,
2. Уред за ревизија на институциите во Федерацијата Босна и Херцеговина,
3. Главна служба за ревизија на јавниот сектор на Република Српска,
4. Уред за ревизија на јавната управа и институциите во Брчко Дистрикт БиХ.

<sup>21</sup> Закон за јавни набавки на Црна Гора (Сл.лист ЦГ, 42/11)

<sup>22</sup> Член 5, Закон за јавни набавки на Црна Гора

<sup>23</sup> Упатство за методологијата за вршење на финансиска ревизија и ревизија на регуларност (Сл.лист ЦГ, бр.07/15 од 17.02.2015)

<sup>24</sup> Член 3 од Упатство за методологијата за вршење на финансиска ревизија и ревизија на регуларност

<sup>25</sup> Член 73 од Упатство

Работата на секоја од наведените институции е регулирана со посебен закон<sup>26</sup> и со коресподентните подзаконски акти. За меѓусебна координација е надлежен Координативниот одбор на ВРИ, а го сочинуваат главни ревизори и заменици главни ревизори на институциите за ревизија во БиХ. Најважни задачи на Координативниот одбор се: воспоставување усогласени стандарди на ревизија, осигурување конзистентна квалитетна ревизија, одредување одговорност за вршење ревизија, заеднички активности и одредувања на застапувања во меѓународните тела. Нема значајни отстапувања во работата на овие институции, бидејќи сите четири ВРИ истовремено применуваат ревизорски стандарди што ги издава Меѓународната организација на врховните институции за ревизија (INTOSTAI-International Organization of Supreme Audit Institutions) и меѓународни стандарди што ги издава Меѓународната федерација на сметководители (IFC-International Federation of Accountants). Финансиската ревизија се работи според воспоставена методологија, а предмет на ревидирање се секогаш годишните финансиски извештаи; отука финансиската ревизија се одвива на годишно ниво. Ревизиите на учинок и на усогласеност сè уште се на самиот почеток, па постои потреба од нивно натамошно развивање.

1) **Законодавната рамка за спроведување ревизија на ниво на Босна и Херцеговина е регулирана со Законот за ревизија на институциите на Босна и Херцеговина, што со членот 1 е опишано како уредување на ревизијата на институциите на Босна и Херцеговина – цели, должности, организација, раководење и надлежност на органите за ревизија. Ревизијата на институциите на Босна и Херцеговина ја спроведува Уредот за ревизија на институциите на Босна и Херцеговина (во понатамошниот текст: Уред за ревизија). Со членот 20 став 1 на Законот, Уредот за ревизија е определен како врховна институција за ревизија на институциите на БиХ со седиште во Сараево.**

Уредот за ревизија е надлежен за:

- а) финансиска ревизија (регулирана со членот 13 од Законот);
- б) ревизија на учинок (регулирана со членот 14 од Законот) и
- в) други специфични ревизии (регулирани со членот 17 и 18 од Законот)

Уредот за ревизија има право да изврши преглед и испитување (ревизија на учинокот) на одреден аспект на работењето на дел или на цела институција, програма или активност, во поглед на економичноста, ефикасноста и ефективноста со коишто таа институција ги користи своите ресурси и за тоа да извести на начин утврден со членот 16 од Законот.

Законот за јавни набавки на БиХ, во членот 3, ги опишува општите принципи така што утврдува должност на договорните органи да постапуваат транспарентно, во постапката за јавна набавка да се однесуваат еднакво и недискриминаторски кон кандидатите/понуѓувачите, на таков начин што ќе обезбедат правична и активна конкуренција, со цел најефикасно користење на јавните средства во врска со предметот на набавката и нејзината цел.

<sup>26</sup> Закон за ревизија на институциите на БиХ (Службен весник БиХ 12/06, Закон за ревизија на институциите ФБиХ (Службен весник ФБиХ 22/06), Закон за ревизија на јавниот сектор на Република Српска Службен весник РС 98/05 и 20/14) и Закон за ревизија на јавната управа и институциите во Брчко дистрикт на БиХ (Службен весник Брчко дистрикт број 40/08 и 29/14)

2) Ревизијата на институциите на Федерација Босна и Херцеговина ја спроведува Уредот за ревизија на институциите на Федерацијата Босна и Херцеговина<sup>27</sup> извршувајќи финансиска ревизија и ревизија на учинок.

3) Главната служба за ревизија на Република Српска е задолжена да врши:

- а) Финансиска ревизија (во согласност со членот 18);
- б) Ревизија на учинок (во согласност со членот 19);
- в) Други специфични ревизии (во согласност со членовите 22 и 23)<sup>28</sup>.

4) Уредот за ревизија на јавната управа и институциите на Брчко Дистрикт БиХ е меродавен за:

- а) финансиски ревизии;
- б) ревизии на учинок и
- в) други специфични ревизии во смисла на членовите 15 од Законот<sup>29</sup>.

## 6. Република Македонија

Со Законот за државна ревизија на Република Македонија<sup>30</sup> е уреден начинот на вршење на државната ревизија и надлежностите и работата на Државниот завод за ревизија (ДЗР).

Државната ревизија се врши во согласност со ревизорските стандарди на Меѓународната организација на врховните институции за ревизија (INTOSTAI-International Organization of Supreme Audit Institutions) и со правилата утврдени со Етичкиот кодекс на INTOSTAI, коишто ги објавува министерот за финансии во Службен весник на Република Македонија<sup>31</sup>.

ДЗР врши финансиска ревизија, ревизија на регуларност и ревизија на успешност. Основните начела на ревизијата што се врши се ефикасност, ефективност, законско и наменско користење на средствата. Во таа смисла, ревизијата на регуларност е предвидена како постапка за утврдување и оценувања на дејствијата што ги презема субјектот со законите, подзаконските акти и интерните акти, додека ревизијата на успешност ја проценува економичноста, ефикасноста и ефективноста на дејствијата што ги презема субјектот и користењето на средствата во одредена област на делување или програма.

27 Член 1 став 2 Закон за ревизија на институциите на Федерација Босна и Херцеговина

28 Член 13 на Законот за ревизија на јавниот сектор на Република Српска

29 Член 18 став 2 Закон за ревизија на јавната управа и институции во Брчко Дистриктот на Босна и Херцеговина

30 Закон за државна ревизија (Службен весник на РМ, бр.66 од 13.05.2010 година)- законот вкупно имал 6 измени, а последните се донесени во текот на 2016 година (Службен весник на РМ, бр.27 од 15.02.2016 година)

31 Член 18 став 1 од Законот за државна ревизија на Република Македонија

## 7. Заклучок

Ревизијата на целисходност претставува една од трите ревизии на работењето, покрај финансиската ревизија и ревизијата на регуларност, коишто се препознаени од меѓународните ревизорски стандарди. Ревизијата на финансиските извештаи претставува испитување документи, исправи, извештаи и други информации заради утврдување дали финансиските извештаи на субјектот на ревизија вистинито и објективно ја прикажуваат неговата финансиска состојба, резултатите на работењето и паричните текови, во согласност со прифатените сметководствени начела и стандарди. Ревизијата на финансиските извештаи се фокусира исклучиво врз финансиските извештаи (биланс на успех, биланс на состојба, извештај за паричните текови, извештај за промена на капиталот итн.) и се занимава со оценка на усогласеноста на тие извештаи со сметководствените стандарди.

Ревизијата на регуларност на работењето ги испитува финансиските трансакции и одлуки во врска со приходите и расходите, заради утврдување дали трансакциите се извршени во согласност со законот, други прописи, дадените овластувања и за планираните цели. Во прашање е оценка на усогласеноста на работењето на субјектот на ревизија со прописите (закопи, подзаконски акти и други прописи кои се применуваат во областа на работењето на субјектот на ревизијата на работењето), без навлегување во економските резултати од работењето.

Ревизијата на целисходност на работењето претставува испитување на прибирањето и трошењето на средствата (во случај на ревизија на субјект од јавниот сектор) заради стекнување доволен, адекватен и сигурен доказ за известување дали средствата од страна на субјектот на ревизија се употребени во согласност со начелата на економичност, ефикасност и ефективност. Економичноста вообичаено се дефинира како минимизирање на трошоците на ресурсите што се користат за активноста имајќи предвид соодветен квалитет, ефикасноста – како однос помеѓу исходите, во смисла на добра, услуги и резултати, и ресурсите (човечки, финансиски и други) користени за нивно производство, додека ефективноста подразбира опсег до којшто се постигнати целите, односно однос помеѓу планираното влијание и постигнатото влијание на активностите.

Според стандардите INTOSAI, ревизиите на целисходност коишто ги врши врховната ревизорска институција (ВРИ) се независни, објективни и сигурни испитувања за тоа дали јавните претпријатија, системи, операции, програми, активности или организации работат во согласност со начелата на економичност, ефикасност и ефективност и дали има простор за подобрување.

Ревизијата на целисходност на работењето се фокусира врз учинокот и одговара на прашањето дали вложените средства се користат на вистински начин и дали средствата се вложуваат во вистински нешта. Таа ги идентификува проблемите, причините за нив и дава насоки за подобрување на системот. Токму овие карактеристики доминантно ја издвојуваат ревизијата на целисходност од ревизијата на регуларност и ревизијата на финансиски извештаи (во понатамошниот текст: финансиска ревизија).

Клучни разлики помеѓу финансиската ревизија и ревизијата на целисходност:

ФИНАНСИСКА РЕВИЗИЈА	РЕВИЗИЈА НА ЦЕЛИСХОДНОСТ
Ревизијата не е насочена кон оптимална употреба на ресурси. Стандардите на финансиската ревизија не се поставени за таа цел.	Ревизијата е насочена кон оптимално користење на ресурсите.
Ревизијата е насочена кон сметководствениот систем	Ревизијата е насочена кон организацијата на програмите и нивната успешност/целисходност
Ревизијата испитува дали трансакциите во врска со приходите и расходите се правилно спроведени	Ревизијата го испитува целото работење или одреден дел, проект или активност што е предмет на ревизијата оценувајќи ја економичноста, ефикасноста и ефективноста (3Е)
Ревизиските методи се стандардизирани и одредени	Ревизиските методи не се стандардизирани, различни се од ревизија до ревизија
Критериумите за проценка се одредени	Критериумите за проценка се разликуваат од ревизија до ревизија, а одбраните критериуми зависат од проценката на ревизорот
За испитувањата се потребни правила, односно се испитува дали се работите спроведени во согласност со правилата	Правилата се потребни само при изборот на предметот на ревизија
Причина за ревизијата не е одреден проблем	Ревизијата се спроведува ако се воочи проблем
Ревизијата најчесто комуницира со сметководството	Ревизорот комуницира со сите единици во рамките на субјектот предмет на ревизија, како и со други заинтересирани страни
Една од најзначајните работи на ревизијата е анализа на трошоците	Една од најзначајните работи на ревизија е анализата на успешност/целисходност, како и анализа на трошоците
Оваа ревизија вообичаено се спроведува откако нешто е направено	Ревизијата на целисходност може да вклучи минати, сегашни и идни дејствија.

Клучни разлики помеѓу ревизијата на целисходност и ревизијата на регуларност:

	РЕВИЗИЈА НА ЦЕЛИСХОДНОСТ	РЕВИЗИЈА НА РЕГУЛАРНОСТ
ЦЕЛ	Проценка дали учинокот на предметот на ревизија ги исполнува 3 Е – економичност, ефикасност и ефективност	Проценка дали сметките се точни и правични
НАСОЧЕНА КОИ	Организацијата/програмата и нивните активности	Сметководствениот систем и системите на управување
АКАДЕМСКА ОСНОВА	Економија, политички науки, социологија итн.	Сметководство
МЕТОДИ	Варираат од проект до проект	Стандардизирани
КРИТЕРИУМИ ЗА ПРОЦЕНКА	Единствени критериуми за индивидуална ревизија	Стандардизирани критериуми за сите ревизии на регуларност
ИЗВЕШТАИ	Варира во структурата и содржината. Се објавува на ад-хок основа	Стандардизирана структура. Се објавува редовно.

Со оглед на понапред изнесеното, можеме да заклучиме дека целисходноста, зависно од земјата, се толкува на сродни начини и дека ревизијата на целисходност се врши во слични постапки и процедури, од страна на едно – највисоко ревизиско тело на државно ниво и подразбира проценка на ефикасноста и економичноста во трошењето на јавните пари.

Така, во Република Србија, ДРИ врши ревизија на целисходност која е дефинирана како испитување на трошењата на средства од буџетот и други јавни средства, заради стекнување доволни, адекватни и сигурни докази за известување дали средствата од страна на субјектот на ревизија се употребени во согласност со начелата на економичност, ефикасност и ефективност, како и во согласност со планираните цели.

Во Црна Гора, ревизијата на регуларност е изразување мислење на Институцијата за тоа дали финансиските и другите активности на субјектот на ревизија во сите материјални аспекти се усогласени со законите, другите прописи и акти што се идентификувани како критериум за предметната ревизија.

Во Босна и Херцеговина, Уредот за ревизија има право да изврши преглед и испитување (ревизија на учинок) на одреден аспект од работењето на цела институција, програма или активност во поглед на економичноста, ефикасноста и ефективноста со кои таа институција ги користи своите ресурси. Сите четири ВРИ во Босна и Херцеговина применуваат ревизорски стандарди што ги издава Меѓународната организација на врховните институции за ревизија.

Во Република Македонија, Државниот завод за ревизија врши ревизија на успешност, чија цел е проценка на економичноста, ефикасноста и ефективноста во работењето и користењето средства во дефинирана област на активности или програми.

## 8. Како да се дојде до релевантни информации за следење и контрола на целисходноста на јавните набавки?

### 1. Република Србија

Во Република Србија, преку официјалната интернет страница на Државната ревизорска институција, преку банерот „Извештаи за ревизии“, може да се дојде до резултати од завршени ревизии, односно до сите извештаи, по сектори, поделени во зависност од субјектот на ревизија почнувајќи од 2009 година до денес, како и до информации за тоа кои ревизии се во тек.

[www.dri.rs/revizije/noslednu-izvestmaj.135.html](http://www.dri.rs/revizije/noslednu-izvestmaj.135.html)

Порталот на јавни набавки, од друга страна, овозможува остварување на начелото на транспарентност, но и ефикасност и економичност во јавните набавки, така што на корисниците им овозможува пребарување на сите постапки за јавни набавки во Република Србија за коишто се објавени огласи за поднесување понуди, сите документи донесени во постапката, а коишто се прецизирани со самиот Закон за јавни набавки (оглас, претходно известување, тендерска документација, измени и дополнувања на тендерската документација и одговори на поставените прашања на заинтересираните лица, известување за поднесените барања и склучениот договор, одлука со која се завршува постапката за јавна набавка итн.).

Исто така, Порталот овозможува пребарување на извештаите за договорените јавни набавки, пребарување на одлуките на Републичката комисија за заштита на правата во постапките за јавни набавки, како и податоци за склучените јавни договори преку Регистарот на јавни договори. Дополнително, одредени мислења на Управата за јавни набавки, како и плановите за јавни набавки, се објавени и достапни на Порталот по пат на внесување на одредени податоци и пребарување.

<http://portal.ujn.gov.rs/Pretraga.aspx?tab=1>

### 2. Црна Гора

На официјалната интернет страница на Државната ревизорска институција на Црна Гора, во рамките на менито од лева страна на почетната страница на институцијата, се наоѓа опцијата „Ревизорски извештаи“ и понудена е можност за пребарување на извештаите по субјекти на ревизија и по хронолошки ред. Доколку се одлучиме за пребарување по субјект на ревизија, се добива опција за избор на извештаи, и тоа: годишни извештаи, ревизија на завршната сметка на буџетот, ревизија на општините, ревизија на потрошувачките единици, ревизија на фондови, ревизија на јавни претпријатија, ревизија на политички партии, ревизија на други субјекти на ревизијата, ревизија на успех, други извештаи и мислења и ставови.

[http://www.dri.co.me/1/index.php?option=com\\_content&view=article&id=124&Itemid=124&lang=sr](http://www.dri.co.me/1/index.php?option=com_content&view=article&id=124&Itemid=124&lang=sr)

На порталот за јавни набавки на Црна Гора можат да се пребаруваат известувања за постапките за јавни набавки што се спроведуваат во согласност со Законот за измени и дополнувања на Законот за јавни набавки (Сл. лист ЦГ, бр. 42/11 и 57/14). Исто така, преку овој Портал е можно да се дојде до поединечни извештаи на институциите обврзани да го применуваат Законот за јавни набавки од 2015 година и плановите за јавни набавки.

<http://portal.ujn.gov.me/delta2015/search/noticeSearchResults.html>

### 3. Босна и Херцеговина

Уредот за ревизија, како врховна институција за ревизија на институциите на БиХ, на својата интернет страница овозможува пребарување на финансиските извештаи, на ревизија на учинокот и на специјалните ревизии.

<http://www.revizija.gov.ba/Home.aspx?&langTag=bs-BA>

Уредот за ревизија на Федерацијата Босна и Херцеговина на официјална интернет презентација, во рамките на банерот „Јавни ревизорски извештаи“, прикажува мени со опцијата „Финансиска ревизија, ревизија на учинок и пребарување извештаи“, во рамките на коишто е можно да се пронајде извештај за ревизиите на Федерацијата, кантонот, фондовите, агенциите, општините и јавните претпријатија.

[http://www.saifbih.ba/javni-izvj/Ucinak.aspx?langTag=bs-BA&template\\_id=2&pageIndex=1](http://www.saifbih.ba/javni-izvj/Ucinak.aspx?langTag=bs-BA&template_id=2&pageIndex=1)

Главната служба за ревизија на јавниот сектор на Република Српска, на својата интернет страница, овозможува пребарување на финансиски и ревизии на учинок, како и ревизии што се во тек.

[http://www.gsr-rs.org/front/reportsearch/?up\\_mi=1](http://www.gsr-rs.org/front/reportsearch/?up_mi=1)

Уредот за ревизија на јавната управа и институции во Брчко Дистрикт БиХ е основан 2007 година и работи врз основа на Законот за ревизија на јавната управа и институциите во Брчко Дистрикт БиХ („Службен гласник Брчко Дистрикт БиХ“, број: 40/08). Пребарувањето на спроведените ревизии и изработените извештаи е овозможено преку банерот „Ревизорски извештаи“ на интернет страницата:

<http://revizija-bd.ba/cms/index.php?lang=ba>

Порталот на јавни набавки на Босна и Херцеговина овозможува пребарување на договорените органи, понудувачи, известувања и одлуки на Уредот за жалби на Босна и Херцеговина со внесување одредени податоци во пребарувањето (назив на договорниот орган, назив на понудувачот, број на



одлуката, број на постапката, датум на одлуката итн.). Не се достапни податоци за плановите за јавни набавки, туку само претходни информациски известувања.

<https://www.ejn.gov.ba/>

Порталот на јавната управа на Република Српска содржи пребарување по банерите „Граѓани“ и „Стопанство“, и во рамките на банерот „Стопанство“ ја опфаќа и областа јавни набавки, информации за надлежните органи, објавените огласи и одлуки, прописи и обуки. Нема пребарување на одлуките за надлежните органи, ниту се објавуваат планови за јавни набавки.

[http://www.esrpska.com/ContentPage.aspx?kat\\_id=a95cc3ef-c6b1-4919-92f1-cf31d4944bf7](http://www.esrpska.com/ContentPage.aspx?kat_id=a95cc3ef-c6b1-4919-92f1-cf31d4944bf7)

#### 4. Република Македонија

Државниот завод за ревизија на Република Македонија ги објавува извештаите за спроведените ревизии на својата интернет страница, во рамките на банерот „Ревизорски извештаи“, со опција за пребарување за ревизии на регуларност и успешност, како и архива на претходно спроведени ревизии.

<http://www.dzr.mk/>

Порталот за јавни набавки на Република Македонија (Електронски систем за јавни набавки), од друга страна, им овозможува на неговите корисници пребарување на сите постапки за јавни набавки во Република Македонија, односно на сите документи донесени во постапката, а кои се пропишани со самиот Закон за јавни набавки (оглас, претходно индикативно известување, тендерска документација, измени и дополнувања на тендерската документација, одговори на поставени прашања на заинтересираните понудувачи, склучените договори, планираните и спроведени електронски аукции итн.). На Порталот не се објавуваат Плановите за јавни набавки.

<https://e-nabavki.gov.mk/PublicAccess/Home.aspx#/home>.

Одлуките на Државната комисија за жалби по јавни набавки во Република Македонија се достапни на интернет страницата на тој државен орган.

<http://dkzjn.mk/?q=taxonomy/term/4>

Како што може да се заклучи од наведеното, содржината и достапните податоци и документи од значење за контролата на целисходноста на јавните набавки не се решени на идентичен начин во секоја од набљудуваните земји. Додека во Република Србија и Црна Гора, на пример, на единствениот портал на јавните набавки се објавуваат огласите за јавни набавки, известувањата и плановите за јавни набавки, како и известувањата за спроведените јавни набавки, во Босна и Херцеговина и Македонија не се транспарентно и на едно место достапни сите наведени документи. Значи, постои пребарување на одредени известувања во врска со постапките за јавни набавки,

но не и во врска со планираните постапки и нивната вредност, па со самото тоа е отежнато истражувањето на пазарот и правилната проценка на причините и оправданоста од спроведувањето на одредена постапка за јавна набавка, потребните количини и релевантни цени на пазарите, со што останува отворено прашањето за целисходност. За да се надмине тој очигледен недостаток од информации и објавени документи, секое лице има право да се обрати до институцијата што ја поседува потребната информација со барање таа информација или документ да му биде достапна. Наведената процедура во Република Србија ја регулира Законот за слободен пристап до информации од јавно значење<sup>32</sup>, со којшто е уредено правото на пристап до информациите од јавно значење со коишто располагаат органите на јавната власт. Законот му го гарантира на секого правото за слободен пристап до информации од јавно значење, што во суштина значи право на пристап до службени документи што ги поседува орган на власта.

Факт е дека постои законска претпоставка за постоење оправдан интерес на јавноста да знае, па барателот на информацијата, со самото тоа, не треба да го докажува интересот за одредена информација, ниту да докажува дека неговиот интерес е оправдан.

Постапката за остварување на ова право се отпочнува со поднесување барање за слободен пристап до информации од јавно значење до органот на власта. Органот на власта е должен без одложување, а најдоцна во рок од 15 дена по прием на барањето, да го извести барателот за поседувањето на информацијата, да му го стави на увид документот што ја содржи таа информација, односно да му издаде или упати копија од тој документ (член. 16 став 1 од Законот). Ако органот на власта на барањето не одговори во рокот, барателот може да вложи жалба кај Повереникот за информации од јавно значење и заштита на личните податоци, којшто е самостоен и независен државен орган што го штити остварувањето на правото за слободен пристап до информации од јавно значење.

Во Црна Гора, со Законот за слободен пристап до информации<sup>33</sup>, е формиран надзорен орган надлежен за заштита на лични податоци и за пристап до информации – Агенција за заштита на правото за личноста и пристап до информации. На ист начин е регулирано правото на секое домашно и странско физичко и правно лице за пристап до информации, без обврска за наведување на причината или на интересот за барањето на информацијата.

Босна и Херцеговина е прва држава во регионот која во 2000 година го доби Законот за слободен пристап до информации (во понатамошниот текст: ЗСПИ), прво на државно ниво, а потоа и во двата ентитета<sup>34</sup>. Според наводите на законите, институцијата Омбудсман за човекови права БиХ, покрај својата редовна функција<sup>35</sup>, помеѓу останатото може: да го следи составувањето и доставувањето на информации, како што се водичи и општи препораки за олеснување на спроведувањето и примената на ЗСПИ, да вклучи во годишниот извештај посебен дел што се однесува на активности

<sup>32</sup> Законот за слободен пристап до информации од јавно значење (Сл. Гласник РС бр. 120/04, 54/07, 104/09 и 36/10)

<sup>33</sup> Законот за слободен пристап до информации на Црна Гора (Сл. лист на Црна Гора бр. 44/12)

<sup>34</sup> Закон за слободен пристап до информации на Босна и Херцеговина (Службен гласник БиХ број 28/00, 45/06, 102/09, 62/11, 100/13), Закон за слободен пристап до информации на Федерацијата Босна и Херцеговина (Службен гласник Федерацијата Босна и Херцеговина бр.32/01,48/11), Закон за слободен пристап до информации на Република Српска (Службен гласник РС број 20/01)

<sup>35</sup> Закон за омбудсман на Босна и Херцеговина (Службен гласник БиХ број 19/02, 35/04 и 32/06)

во врска со спроведувањето на ЗСПИ, да им предлага на сите надлежни министерства во БиХ упатства за примена на ЗСПИ. Со цел да ја реализира својата надлежност, институцијата Омбудсман има воспоставено и механизам за следење на состојбата во оваа област на начин да го следи извршувањето на обврските на сите јавни органи утврдени со ЗСПИ и да постапува по жалбите кои странките, граѓаните на Босна и Херцеговина ги упатуваат.

Од гледна точка на Законот за јавни набавки на Босна и Херцеговина, според којшто плановите за јавни набавки се објавуваат на интернет страниците на договорните органи (нарачателите), недостатокот е токму во тоа што не постои обврска плановите за јавни набавки да се објавуваат на Порталот за јавни набавки на БиХ. Заинтересираната јавност, во ваква ситуација, има право да бара доставување на информација од јавно значење (пр. планови за јавни набавки) и заштита на своето право да бара од омбудсманот.

„Планирањето е една од најслабите точки во јавните набавки во Република Македонија, како од аспект на транспарентноста, така и во однос на неговата подготовка. Законот не пропишува каква било обврска во однос на транспарентноста на плановите за јавни набавки и оттука, институциите кон плановите се однесуваат како кон интересен документ за којшто не треба да се информира јавноста. Во плановите за јавни набавки на македонските институции не постои какво било објаснување за целисходноста на планираните јавни набавки, ниту објаснување за начинот на којшто е извршена проценетата вредност.“<sup>36</sup>

Во Република Македонија постои Комисија за заштита на правото за слободен пристап до информации од јавен карактер, формирана во согласност со Законот за слободен пристап до информациите од јавен карактер.<sup>37</sup>

<sup>36</sup> Системот на јавни набавки на Босна и Херцеговина, на Црна Гора, на Македонија и на Србија –компаративна анализа на законодавните и институционални рамки и компаративна анализа на прирачникот на случаи на јавни набавки – дел од проектот „Кон ефикасни механизми во јавните набавки во државите (потенцијални) кандидати за членство во ЕУ“. Проект финансиран од Европската Унија низ Инструментот за пристапна помош (ИПА) Civil Society Facility (CSF)

<sup>37</sup> Закон за слободен пристап до информациите од јавен карактер, Сл. весник на Република Македонија бр.13/2006, последни измени „Сл. Весник на Република Македонија“