ДРЖАВЕН ЗАВОД ЗА РЕВИЗИЈА
ENTI SHTETËROR I REVIZIONIT
STATE AUDIT OFFICE

КОНЕЧЕН ИЗВЕШТАЈ
ЗА ИЗВРШЕНА РЕВИЗИЈА НА УСОГЛАСЕНОСТ НА ТЕМА ЈАВНА НАБАВКА НА МАШИНА ЗА БЕЛЕЖЕЊЕ ХОРИЗОНТАЛНА СИГНАЛИЗАЦИЈА ВО ОПШТИНА ВЕЛЕС

04 2024 00 13

9 ИНДУСТРИЈА, ИНОВАЦИЈА И ИНФРАСТРУКТУРА

11 ОДРЖЛИВИ ГРАДОВИ И ЗАЕДНИЦИ

Скопје, јули 2024 година

СОДРЖИНА

Резиме 1
1. Вовед 3
2. Опис на предметот и опфат на ревизијата 5
3. Наоди 7
3.1. Планирање, спроведување и реализација на јавната набавка 7
4. Заклучок 17
5. Нагласување на прашања од неизвесност 18
6. Препораки 18

Прилози:

Прилог бр.1 – Компаративна анализа на првиот дел на машината набавена од Општина Велес со набавки на машини за бележење хоризонтална сигнализација спроведени од други општини и ЈП

Прилог бр.2 – Компаративна анализа на карактеристики/технички спецификации на првиот дел на машината набавена од Општина Велес со машини од други производители

Список на кратенки

ДДВ	Данок на додадена вредност
ДО	Договорен орган
ЕСЈН	Електронски систем на јавни набавки
ЗЈН	Закон за јавни набавки
ЈКП	Јавно комунално претпријатие
ЈП	Јавно претпријатие

Поимник на термини

Постапка за јавна набавка	Постапка што ја спроведуваат еден или повеќе договорни органи, чија цел или дејство е купување или стекнување стоки, услуги или работи.
Договор за јавна набавка	Договор склучен во писмена форма меѓу еден или повеќе економски оператори и еден или повеќе договорни органи чиј предмет е снабдување стоки, обезбедување услуги или изведување градежни работи.
Економски оператор	Секое физичко или правно лице или група такви лица, вклучувајќи ги и сите привремени здружувања, кои на пазарот или во постапките за јавни набавки нудат стоки, услуги или работи.
Електронски систем за јавни набавки	Единствен информациски систем достапен на интернет, кој се користи со цел да се овозможи поголема ефикасност, транспарентност и економичност во областа на јавните набавки.
Обележување на хоризонтална сигнализација	Обележување на улици, автобуски постојки, такси станици, паркинг места и слично во согласност со стандардите за сообраќајна сигнализација, како безбедносна и регулативна мерка за сообраќајните текови и сообраќајниот систем во целина.

Број:19-369/7
Дата: 26.07.2024 година

КОНЕЧЕН ИЗВЕШТАЈ НА ОВЛАСТЕНИОТ ДРЖАВЕН РЕВИЗОР

Резиме

Државниот завод за ревизија изврши ревизија на усогласеност на тема „Јавна набавка на машина за бележење хоризонтална сигнализација“ кај Општина Велес, спроведена во 2023 година. Оваа ревизија на усогласеност е спроведена како ревизија во реално време и како резултат на меѓуинституционална соработка на надлежните органи во Република Северна Македонија за борба против корупција.

Со опфатот и доказите кои се обезбедени по пат на спроведување ревизорски техники и методологија, добивме разумно уверување да го изразиме следниот заклучок:

Ние не изразуваме заклучок за начинот и постапката за доделување на договор за јавна набавка на машина за бележење хоризонтална сигнализација и негова реализација кај Општина Велес. Ние не бевме во можност да обезбедиме доволни и соодветни ревизорски докази за да обезбедиме основа за формирање заклучок.

Општина Велес согласно законската регулатива е надлежна за обележување на хоризонталната сигнализација, а заради обезбедување услови за безбедно користење и употреба на општинските патишта. Одржувањето на хоризонталната сигнализација Општина Велес заклучно со 2023 година го обезбедува од економски оператори по склучени договори за јавна набавка на наведената услуга. Врз основа на обезбедените средства со извршениот ребаланс на Буџетот кон крајот на 2023 година и измените на Програмата за уредување на градежно земјиште, во Општина Велес спроведена е постапка за јавна набавка на машина за бележење на хоризонтална сигнализација и склучен е договор во вкупна вредност од 2.596 илјади денари со вклучен ДДВ.

Со ревизијата ги опфативме планирањето, спроведувањето и реализацијата на јавната набавка на машина за бележење на хоризонтална сигнализација во Општина Велес.

Утврдивме дека при планирањето отсуствуваат сеопфатно програмско планирање за уредување на градежно земјиште и формална документација за темелно истражување и анализа на движењата на пазарот, како постапки кои претходат на планирањето на набавката и служат за определување на проценетата вредност во планот за јавни

набавки и изготвување на техничките спецификации. Поради тоа не се уверивме во реалноста на проценетата вредност на набавката и објективноста на техничките спецификации за обезбедување на конкуренција во постапката. Во случај кога проценетата вредност не е реално и објективно определена и во постапката не е обезбедена конкуренција, не се постигнува намалување на единечната цена, како и добивање најдобра вредност за расположливите парични средства.

Со извршениот увид во спроведувањето на постапката за јавна набавка утврдивме одредени слабости и тоа: одлуката за јавна набавка не соджи образложение за потребата за спроведување на набавката, тендерската документација не содржи информации во врска со задолжителните одредби од договорот за јавна набавка и не е објавено известување за реализиран договор на ЕСЈН. Заемното влијание кое го имаат користењето на електронска аукција и објавувањето на проценетата вредност во огласот за доделување на договорот за јавна набавка, особено во услови кога има еден понудувач, не обезбедува конкурентност меѓу економските оператори и постигнување оптимална набавка во однос на цена и квалитет.

Набавената машина врз основа на Одлука на Советот на Општина Велес е доделена на трајно користење на ЈКП „Дервен“ Велес, за што утврдивме дека не се целосно уредени меѓусебните односи од аспект на начинот на употреба, локациите на кои ќе се врши обележување на хоризонтална сигнализација и динамиката на активностите на машината за бележење, што има влијание врз ефикасно и навремено извршување на активностите од страна на ЈКП. ЈКП во рамките на годишниот план за работа за 2024 година нема планирано активности за обележување на хоризонтална сигнализација, а машината и по 3 месеци од нејзината набавка сѐ уште не е ставена во употреба.

Во делот на нагласување на прашања од неизвесност истакнуваме дека со набавката на машината за обележување од страна на Општина Велес, наместо од страна на ЈКП, не е искористена дадената можност од Законот за данокот на додадена вредност, за признавање на влезниот ДДВ во износ од 396 илјади денари како одбитна ставка, во услови кога ЈКП би бил регистриран за вршење на дејноста, со што би се овозможило порационално користење на буџетските средства.

За надминување на констатираните состојби дадени се препораки за преземање на мерки и активности во делот на планирање, спроведување, реализација на набавките во Општина Велес, како и за планирање на активности за употреба на машината за бележење на хоризонтална сигнализација, со цел подобрување на состојбите во областа на јавните набавки, како и создавање на услови за безбедно користење на општинските патишта.

Не се примени забелешки по Нацрт извештајот на овластениот државен ревизор број 19-369/5 од 10.06.2024 година.

1. Вовед

1.1. Извршивме ревизија на усогласеност на тема „Јавна набавка на машина за хоризонтална сигнализација“, кај Општина Велес, за постапка спроведена во 2023 година.

1.2. Ревизијата на усогласеност од точка 1.1. на овој извештај е извршена согласно член 22 став 1 од Законот за државната ревизија и дополнување на Годишната програма за работа на Државниот завод за ревизија за 2024 година број 03-367/1 од 01.03.2024 година, донесена согласно член 23 од Законот за државната ревизија. Оваа ревизија на усогласеност е спроведена како ревизија во реално време и како резултат на меѓуинституционална соработка на надлежните органи во Република Северна Македонија за борба против корупција.

1.3. Ревизијата на усогласеност на тема „Јавна набавка на машина за хоризонтална сигнализација“ ги опфаќа активностите поврзани со планирање, спроведување на јавната набавка, реализација на склучениот договор за набавка на машината и нејзината употреба, односно користење на машината.

Сообраќајните знаци, сообраќајната сигнализација и заштитната опрема на општинските патишта ги поставува, заменува или отстранува и уредно ги одржува општината[1]. Со цел да се обезбеди зачувување на употребната вредност на јавните патишта за безбеден и непречен сообраќај истите треба редовно да се одржуваат. При редовното одржување се преземаат мерки во текот на годината заради обезбедување услови за безбедно користење и употреба на патот што подразбира и одржување на хоризонталната сигнализација[2].

Со Законот за локална самоуправа дефинирани се надлежностите и работите од јавен интерес и локално значење кои општината самостојно ги врши. Работите кои општината задолжително ги врши се уредуваат со Програми кои ги носи Советот на општината. Советот на Општина Велес има донесено Програма за уредување на градежно земјиште во 2023 година[3] во која се дефинирани надлежностите и работите од јавен интерес и локално значење под која спаѓа и одржувањето на хоризонтална и вертикална сигнализација.

Јавните набавки се збир на активности што ги извршуваат договорните органи чија цел или дејство е купување или стекнување стоки, услуги или работи. За одржување на хоризонтална сигнализација на улиците на подрачјето на Општина Велес има спроведено постапка за јавна набавка на машина за бележење на

[1] член 52 од Законот за јавните патишта.
[2] член 5 и член 6 од Правилник за мерките за одржување на јавните патишта, начинот и роковите за нивно извршување, како и видот и начинот на извршување на активностите за редовно, зимско, периодично и интервентно одржување на јавните патишта.
[3] Програма за активностите на Општина Велес во обласа на уредување на градежно земјиште во 2023 година бр.25-5207/3 од 30.11.2022 година.

хоризонтална сигнализација. Постапката за јавна набавка е планирана со седмата измена на Планот за јавни набавки[4] на Општина Велес од октомври 2023 година како поедноставена отворена постапка и започнала со носење на Одлука за јавна набавка[5] во ноември 2023 година, а завршила со доделување на Договор за набавка на машина за бележење на хоризонтална сигнализација склучен во декември 2023 година[6]. Машината со Одлука на Совет на Општина Велес[7] е дадена на трајно користење на ЈКП „Дервен" Велес.

Планирањето, спроведувањето и реализацијата на постапката за јавна набавка е одговорност на раководството на Општина Велес застапувана од:

- Марко Колев, градоначалник од 27.10.2021 година.

Оваа одговорност вклучува дизајнирање, имплементација и одржување на внатрешни контроли кои што се релевантни за начинот и постапките за доделување на договори за јавни набавки и нивна реализација. Раководството на субјектот е исто така одговорно за почитување на начелата на кои се темелат јавните набавки при доделување на договори за јавни набавки на начин што ќе обезбеди економично, ефикасно и ефективно користење на јавните средства и успешно остварување на целите на своето работење, конкуренција помеѓу економските оператори, транспарентност, еднаков третман на економските оператори и сразмерност на предметот на набавка, особено во однос на изборот, дефинирањето и примената на условите, барањата и критериумите.

1.4. Одговорност на ревизорите е врз основа на извршената ревизија, да изразат заклучок за тоа дали начинот и постапката за доделување на договор за јавна набавки и негова реализација, во сите материјални аспекти е во согласност со законската и подзаконската регулатива, плански и програмски документи и договори, поврзани со областите предмет на ревизија.

Ревизијата е извршена во согласност со Ревизорските стандарди на Врховните ревизорски институции (ISSAI)[8] и Кодексот на етика на Државниот завод за ревизија. Овие стандарди налагаат да ги почитуваме етичките барања и да ја планираме и извршиме ревизијата на усогласеност со цел да добиеме разумно уверување за предметот на ревизија. Ревизијата вклучува извршување на постапки за прибавување на достатни соодветни ревизорски докази како поткрепа на нашите заклучоци. Избраните постапки зависат од расудувањето на ревизорот,

[4] Измена на Годишен план за јавни набавки во 2023 година бр.08-86/8 од 19.10.2023 година;
[5] Одлука на јавна набавка на стоки:Набавка на машина за бележење на хоризонтална сигнализација бр.05-4593/1 од 09.11.2023 година;
[6] Договор за јавна набавка на стоки бр.05-4593/9 од 05.12.2023 година;
[7] Одлука за давање на трајно користење движна ствар – машина за бележење на хоризонтална сигнализација на ЈКП „Дервен" Велес бр.25-5210/10 од 27.12.2023 година;
[8] ISSAI 100 „Основни принципи на ревизија во јавниот сектор", ISSAI 400 „Принципи на ревизија на усогласеност" и ISSAI 4000 „Стандард за ревизија на усогласеност"

вклучувајќи ја и процената на ризикот од материјална неусогласеност, без разлика дали е резултат на измами или грешки.

При процена на ризикот, ревизорот ги разгледува внатрешните контроли релевантни за планирање, спроведување на постапката и реализација на склучениот договор за јавна набавка, со цел да се дизајнираат ревизорски постапки кои се соодветни во околностите, но не за целите на изразување на мислење за ефективноста на внатрешните контроли на субјектот.

Заради прашањата опишани во точките 3.1.1., 3.1.2., 3.1.4. и 3.1.6. ние не бевме во можност да добиеме доволен и соодветен ревизорски доказ за да обезбедиме основа за изразување ревизорски заклучок.

2. Опис на предметот и опфат на ревизијата

2.1. Цел на ревизијата на усогласеност на тема: „Јавна набавка на машина за хоризонтална сигнализација“ е да му овозможи на ревизорот да добие разумно уверување и да издаде заклучок за тоа дали активностите на Општина Велес во делот на планирање и спроведување на постапката, реализација на склучениот договор и користење на машината за бележење на хоризонтална сигнализација, во сите материјални аспекти се во согласност со релевантната законска и подзаконска регулатива, програмски и плански документи и склучени договори.

2.2. Ревизорските активности беа насочени кон областа Планирање, спроведување и реализација на набавка на машина за бележење на хоризонтална сигнализација.

2.3. Ревизијата на усогласеност на тема „Јавна набавка на машина за хоризонтална сигнализација“ е спроведена согласно следните критериуми:

- Закон за јавните набавки[9];
- Закон за локалната самоуправа[10];
- Закон за јавна внатрешна финансиска контрола[11];
- Закон за буџетите[12];
- Закон за комуналните дејности[13];
- Закон за јавните патишта[14];

[9] „Службен весник на Република Македонија“ бр.24/19 и „Службен весник на Република Северна Македонија“ бр.87/21

[10] „Службен весник на Република Македонија“ бр.5/2002

[11] „Службен весник на Република Македонија“ бр. 90/09, 12/11, 82/13, 188/13, 192/15, 147/17

[12] „Службен весник на Република Македонија“ бр. 64/05, 4/08, 103/08, 156/09, 95/10, 180/11, 171/12, 192/15, 167/16, „Службен весник на Република Северна Македонија“ бр. 151/21

[13] „Службен весник на Република Македонија“ број 95/12, 163/13, 42/14, 44/15, 147/15, 31/16 и 64/18 и „Службен весник на Република Северна Македонија“ бр. 302/20

[14] Закон за јавните патишта („Службен весник на Република Македонија“ бр. 84/2008; 52/2009; 114/2009; 124/2010; 23/2011; 53/2011; 44/2012; 168/2012; 163/2013; 187/2013; 39/2014; 42/2014; 166/2014; 44/2015; 116/2015;

- Закон за безбедност на сообраќајот на патиштата[15];
- Правилник за мерките за одржување на јавните патишта, начинот и роковите за нивно извршување, како и видот и начинот на извршување на активностите за редовно, зимско, периодично и интервентно одржување на јавните патишта[16].

2.4. Основни методи кои се применети во ревизијата на усогласеност за обезбедување на доволно релевантни докази се: проучување на законска и подзаконска регулатива, проверка на доставена документација, разговори и интервјуа со надлежни лица, надворешно потврдување, тестови на клучни контроли, физичко набљудување, теренски увид и аналитички постапки.

2.5. Со цел да добиеме пошироки информации и податоци за темата на ревизијата, во однос на планирањето, спроведувањето и реализацијата на постапката за јавна набавка на машина за бележење на хоризонтална сигнализација извршивме увид во досието на постапката преку ЕСЈН и во документацијата на Општина Велес. Извршивме увид во документацијата и теренска посета на лице место на машината доделена на трајно користење на ЈКП „Дервен" Велес.
Ревизијата ја опфати 2023 година, но одредени прашања, настани и анализи се опфатени пред и последователно до денот на известување од извршената ревизија.

2.6. Ревизијата од точка 1.1. погоре е планирана и извршена во периодот од 11.03.2024 – 22.04.2024 година кај Општина Велес од тим на Државниот завод за ревизија.

2.7. Прашањата кои ги покрива овој извештај беа дискутирани на завршниот состанок со одговорните лица на субјектот предмет на ревизија одржан на 21.05.2024 година.

Не се примени забелешки по Нацрт извештајот на овластениот државен ревизор број 19-369/5 од 10.06.2024 година.

150/2015; 31/2016; 71/2016 и 163/2016 и „Службен весник на Република Северна Македонија" бр. 174/2021) Одлука на Уставниот суд на Република Македонија У. бр. 160/2009 од 10 март 2010 година, објавена во „Службен весник на Република Македонија" бр. 39/2010

[15] „Службен весник на Република Македонија" бр. 169/15, 226/15, 55/16. 11/18, 83/18, 98/19 и „Службен весник на Република Северна Македонија" бр.302/20.

[16] „Службен весник на Република Македонија" бр.152/2008.

3. Наоди

Утврдени се следните состојби:

3.1. Планирање, спроведување и реализација на јавната набавка

Утврдување на реални потреби и планирање на набавка

3.1.1. Со член 22 од Законот за локалната самоуправа дефинирани се надлежностите и работите од јавен интерес и локално значење кои општината самостојно ги врши. Работите кои општината задолжително ги врши се уредуваат со Програми кои ги носи советот на општината. За уредување на градежно земјиште Општина Велес на годишно ниво носи Програма во која се дефинирани обемот на работите и активностите кои планира да ги спроведе во тековната година во областа на уредување на градежно земјиште согласно предвидениот буџет. Во Програмите за активностите во областа на уредување на градежно земјиште за 2023 и 2024 година[17] како активност предвидено е одржување на хоризонтална и вертикална сигнализација.

Со извршениот увид во програмите утврдивме дека за реализација на активноста за одржување на хоризонтална и вертикална сигнализација за 2023 година утврдени се буџетски средства во вкупен износ од 2.000 илјади денари, а за 2024 година вкупно 1.600 илјади денари за хоризонтална сигнализација[18], но истите не ги содржат локациите (улиците) на кои ќе се изведуваат активности, видот на работите и динамиката/роковите на хоризонтално одржување. Ваквата состојба не е во согласност со член 8, 9 и 10 од Правилникот[19], согласно кој е потребно донесување на план за одржување на јавни патишта со детален опис на секое одржување, локацијата, видот на работите, финансиските средства и роковите за нивно извршување.

Врз основа на спроведените интервјуа и разговори при вршење на ревизијата, беше укажано дека базата од која се црпат податоци за улици кои подлежат на бележење претставува Основниот сообраќаен проект од 2018 година [20]. Со ревизијата исто така утврдивме дека во Извештајот за реализација на

[17] Број 25-5207/3 од 30.11.2022 година и број 25-4864/2 од 28.11.2023 година.

[18] За одржување на хоризонтална сигнализација (се што не спаѓа под бележење) – 400 илјади денари, за надомест за хоризонтално бележење кон ЈКП „Дервен“ – 600 илјади денари и за набавка на материјал за хоризонтална сигнализација – 600 илјади денари.

[19] Правилникот за мерките за одржување на јавните патишта, начинот и роковите за нивно извршување, како и видот и начинот на извршување на активностите за редовно, зимско, периодично и интервентно одржување на јавните патишта, „Службен весник на Република Македонија“ бр.152/2008

[20] Технички број: 187-1/2018.

програмата [21] не се наведени локациите на кои се изведени активности за хоризонтално обележување.

Наведените состојби не овозможуваат реално да се утврди висината на финансиските средства според потребите за одржување на улиците, го отежнува следењето на реализацијата на активностите и создава ризик од субјективизам при изборот на локациите (улиците) кои ќе се обележуваат. Истовремено, оваа состојба не обезбедува уверување за начинот врз основа на кој е извршена проценка на вредноста на набавките за изведување на работите во претходниот период, како начинот врз основа на кој е определена проценетата вредност и исплатливоста за набавка на сопствена машина за обележување на хоризонтална сигнализација.

3.1.2. Заклучно со август 2023 година, одржувањето на хоризонталната сигнализација во Општина Велес, е обезбедено од правни лица – добавувачи, со кои има склучено договори, по претходно спроведени постапки за јавна набавка на услуги за сообраќајни знаци и одржување на хоризонтална и вертикална сигнализација. Испитувајќи ја исплатливоста на набавката на машина за бележење, направивме анализа на трошоците за бележење на хоризонтална сигнализација за периодот од 2019 до 2023 година и утврдивме дека во наведениот пет годишен период вкупната вредност на фактурирани и исплатени средства изнесува 2.844 илјади денари со вклучен ДДВ. Податоците за склучени договори и исплатени средства се презентирани во следната табела:

Табела број 1 – Склучени договори за одржување хоризонтална сигнализација[22] и исплатени средства за периодот од 2019 – 2023 година

во 000 денари

Година	Договор за одржување хоризонтална сигнализација	Вредност на договор со вклучен ДДВ	Фактуриран/ исплатен износ за бележење
2019	бр.05-1123/9 од 10.05.2019	1800*	733
2020	бр.05-1578/10 од 10.07.2020	1.500	82
2021	бр.05-2303/8 од 23.08.2021	1.500	618
2022	бр.05-4041/8 од 21.10.2022	1.500	575
2023	се реализира договорот од 2022 г.	/	836
Вкупно			**2.844**

*Вредноста на склучениот договор за 2019 година се однесува за хоризонтална и вертикална сигнализација.

[21] Заклучок за усвојување на Годишен извештај за работењето на Општина Велес за 2023 година бр.25-1518/19 од 14.03.2024 година

[22] како дел од договорите/постапката за „Набавка на сообраќајни знаци и одржување на хоризонтална и вертикална сигнализација“.

Исплатениот износ е со вклучена боја за обележување, а во периодот од 2020 – 2023 година обележувано е еднаш годишно, по издаден налог на општината. Од анализата на податоците во табеларниот преглед за исплатени средства за обележување и вредноста на склучениот договор за набавка на машината[23] за обележување на вкупен износ од 2.596 илјади денари со вклучено ДДВ, земајќи ги во предвид и трошоците за боја и плати за вработените кои вршат бележење, може да се заклучи дека исплатливоста на машината би се остварила за период од околу 5 години, доколку динамиката на обележување би била иста како и во претходниот период или за пократок период доколку улиците се обележуваат со почеста динамика.

Одржувањето на улиците се врши согласно налози за бележење во рамките на кои не се наведени улиците поради што ревизијата не обезбеди разумно уверување за приоритетите и сеопфатноста на улиците за бележење во Општина Велес. За наведената состојба добиено е образложение дека се работи според состојба на терен, додека пак обемот на извршената работа, со назив на обележани улици, паркинг места се наведени во рамките на градежната книга и градежниот дневник кои се прилог кон фактурите.

Врз основа на обезбедените средства со извршениот ребаланс на Буџетот од 07 ноември 2023[24] и измените на Програмата за уредување на градежно земјиште во 2023 година[25], Општина Велес има предвидено набавка на машина за бележење на хоризонтална сигнализација во вкупен износ од 2.600 илјади денари со вклучено ДДВ. Надлежните лица во Општина Велес оправданоста на одлуката за набавка на машината ја гледаат во заштеда на финансиски средства, можност за флексибилност и поголем обем во работата, како и во обезбедување на подобар квалитет при обележувањето.

За потребите од набавки во 2023 година со измените на Планот за јавни набавки[26] на Општина Велес, предвидена е поедноставена постапка за набавка на машина за хоризонтална сигнализација, со очекуван почеток за спроведување во октомври и проценета вредност од 2.200 илјади денари без вклучен ДДВ.

Процесот на планирање на јавните набавки е од исклучително значење за правилна примена на законските одредби, навремено задоволување на вистинските потреби на Општина Велес во нејзиното работење, како и

[23] Договор за јавна набавка на стоки – набавка на машина за бележење на хоризонтална сигнализација бр.05-4593/9 од 05.12.2023 година
[24] Заклучок за усвојување Измена и дополнување на Буџетот на Општина Велес за 2023 година од Советот на Општина Велес бр.25-4549/25 од 07.11.2023 година
[25] Програма за изменување и дополнување на Програмата за активностите на Општина Велес во обласга на уредување на градежното земјиште во 2023 година заведена под бр.25.4549/11 од 07.11.2023 година
[26] Измени и дополнувања на Планот за јавни набавки бр.08-86/8 од 19.10.2023 година

обезбедување најдобра вредност за расположливите парични средства. Врз основа на извршениот увид во документацијата и досието на постапката, како и извршените интервјуа и разговори со надлежни лица ревизијата утврди дека:

- при планирање на постапката, утврдување на проценетата вредност на набавката и изработка на техничките спецификации користено е искуството и објавените тендерски документации со ист предмет на набавка спроведени од други општини и ЈП. Надлежните вработени во организационата единица за јавни набавки и Одделението за комунални работи и сообраќај во Општина Велес, не располагаат со формална пишана документација за извршена анализа на пазарот како постапка која претходи на планирање на набавката за определување на проценетата вредност во Планот за јавни набавки и за изготвување на техничките спецификации. За определнување на проценетата вредност на ревизијата не и беа презентирани соодветни докази дека истата е определена со прецизни пресметки на реалните пазарни цени, што не е во согласност со член 39 од Законот за јавни набавки каде што е уредено дека договорниот орган ја проценува вредноста на договорот земајќи ги предвид пазарните услови. Поради тоа надлежните вработени не располагаат со сигурни податоци за: цените на пазарот, обезбедување на конкуренција, можноста набавката да се спроведе како делива постапка и слично. Ваквата состојба упатува дека не е посветено доволно внимание на истражување и анализа на пазарот како постапка која претходи на вклучување на набавката во Планот за јавни набавки, поради што ревизијата не обезбеди достаточни и соодветни ревизорски докази како основа за утврдување на проценетата вредност на набавката и изработка на техничките спецификации;
- имајќи ја во предвид специфичноста на предметот на набавката, како и тоа дека набавката на машина за бележење за прв пат се спроведува во Општина Велес, не била искористена дадената можност од членот 76 од ЗЈН, за спроведување технички дијалог со економските оператори пред објавување на огласот за јавна набавка, со што планираната тендерска документација не била претходно достапна до јавноста. Техничкиот дијалог претставува добра пракса за претходна проверка на пазарот и е корисен начин кој овозможува секој заинтересиран економски оператор да даде свои предлози и коментари на објавената тендерска документација, а Комисијата за јавна набавка да ги разгледа добиените предлози и коментари и доколку се прифатливи, соодветно да ги имплементира во тендерската документација.

Поради наведениот начин на планирање, без детални анализи и испитување на пазарот не се уверивме во реалното утврдување на проценетата вредност на набавката, целосноста и прецизноста на изготвената тендерска документација, кои претставуваат основ за обезбедување конкуренција во постапката, а со тоа

намалување на единечната цена и добивање најдобра вредност за расположливите парични средства.

Спроведување на постапката за јавна набавка

3.1.3. Јавните набавки се спроведуваат со цел да се обезбеди транспарентен и конкурентен процес за избор на најповолна понуда на стоки, работи или услуги, почитувајќи ги принципите на слободно движење на стоките и обезбедување на услуги, а во согласност со начелата на економичност, ефикасност, конкуренција помеѓу економските оператори, транспарентност, еднаков третман на економските оператори и сразмерност.

Спроведувањето на јавна набавка во согласност со овие принципи зависи од начинот на кој се изготвени тендерските документации и техничките спецификации каде се утврдуваат правилата по кои ќе се спроведе постапката. Истите треба да бидат изготвени на начин кој ќе ја поттикне конкуренцијата и во нив треба што е можно појасно да се дефинираат критериумите за квалитативен избор на економските оператори, а карактеристиките на предметот на набавката треба да се определени на објективен и недискриминаторски начин.

Согласно членовите 47 и 49 од Законот за јавните набавки градоначалникот на Општина Велес донел Одлука да се спроведе јавна набавка на машина за бележење на хоризонтална сигнализација.

Со извршениот увид во начинот на кој е спроведена постапката предмет на оваа ревизија ги утврдивме следниве состојби:

- во Одлуката за јавна набавка[27] не е дадено образложение за потребата за спроведување на набавката што не е во согласност со член 77 од Законот за јавните набавки;
- во објавениот оглас[28] предвидено е договорот за јавна набавка да се додели со користење електронска аукција и во рамките на истиот објавена е проценетата вредност на јавната набавка и покрај препораките на БЈН кои се во насока истата да не се објавува. Иако со одредбите на ЗЈН објавувањето на проценетата вредноста е опционално, односно е оставено договорните органи сами да одлучат дали ќе ја објават, сепак ваквата состојба овозможува економските оператори да поднесат финансиска понуда во висина на проценетата вредност на набавката, за која постои можност да се намали само во услови на конкуренција. Во постапката добиена е понуда од еден економски оператор кој доставил понуда во висина на проценетата вредност и во услови на отсуство на конкуренција истата е избрана како најповолна. За

[27] Број 05-4593/1 од 09.11.2023 година.
[28] Број на оглас:20023/2023.

потврдување на набавната вредност по која е набавена машината ревизијата обезбеди податоци[29] од Министерство за финансии – Царинската управа на Република Северна Македонија, при што утврдивме дека набавната вредност на машината која ја платила Општина Велес со вклучен ДДВ е приближно 40% повисока од увозната (набавна цена со вклучени увозни давачки), односно приближно 31% без ДДВ;

- во тендерската документација не се наведени информации за задолжителните одредби од договорот за јавна набавка што не е во согласност со член 81 став 2 алинеја 8 од Законот за јавните набавки;
- на ЕСЈН системот не е објавено известување за реализиран договор во рок од 10 дена од целосната реализација на договорот што не е во согласност со член 70 став 8 од Законот за јавните набавки. Во текот на известувањето од извршената ревизија објавено е известување на ЕСЈН за реализиран договор[30].

Наведеното влијаело на отчетноста и транспарентноста во постапката во делот на: определување на потребата од набавка, утврдување на задолжителните одредби кои треба да ги содржи договорот и информирање за неговата реализација. Дополнително, во услови кога не е направено подетално истражување на пазарот за реалното утврдување на проценетата вредност на предметот на набавката, нејзиното објавување во огласот за доделување на договорот за јавна набавка, кога учествува еден економски оператор не овозможува намалување на цената и доведува до склучување на договор со цени повисоки од пазарните.

Компаративна анализа со други спроведени постапки и машини

3.1.4. Ревизијата изврши компаративна анализа на постапки за набавка на машина за бележење на хоризонтална сигнализација спроведени од други општини и ЈП при што ги утврдивме следните состојби:

- техничката спецификација составен дел на тендерската документација на Општина Велес, суштински е иста со техничките спецификации и утврдените услови кај други договорни органи кои набавиле ист/сличен модел на машина за бележење, со одредени разлики во перформансите и карактеристиките на машините кои се однесуваат на автоматиката/мануелноста на пиштолите за бележење. Од извршеното интервју со вработените во Општина Велес кои ја имаат изготвено техничката спецификација се потенцира дека не е извршена анализа дали

[29] Увозна декларација од Царинска управа.
[30] Известување за реализиран договор за јавна набавка на ден 21.05.2024 година.

техничките спецификации упатуваат на конкретен производител или не (и за истото не се стручно обучени), но дека во техничките спецификации се наведени повеќе можни параметри со “минимум или максимум и од – до“ граници, за кои сметаат дека не ја ограничуваат конкуренција. Од компаративната анализа со други ДО кои набавиле машина за бележење (подетални информации во Прилог број 1 составен дел на извештајот) утврдивме дека Општина Велес нема постигнато конкуренција во постапката, а само два ДО имаат остварено конкуренција во спроведените постапки;

- предмет на набавката согласно техничките спецификации во постапката на Општина Велес се две машини, односно истиот е составен од два дела и тоа првиот се однесува на машина за обележување на патишта со нанесување на сообраќајна боја и другиот дел е погонска машина соодветна на машината за обележување. Со оглед на тоа што повеќето договорни органи ја имаат набавено само првата машина ревизијата направи анализа на вредноста по која другите ДО ја набавиле истата. Анализите покажаа дека првиот дел од машината набавена од Општина Велес е поскап во однос на машините набавени од други ДО кои се со сличен или ист модел (подетални информации во Прилог број 1 составен дел на извештајот). Утврдивме дека машината набавена од Општина Велес е за 377 илјади денари поскапа од машина набавена од ЈП за комунални дејности од Радовиш во истата година[31]. Напоменуваме дека иако набавената машина е од истиот производител и има иста намена, сепак постојат разлики во каталошкиот број на машината и одредени перформанси на пиштолите за бележење, на што може да се должи и разликата во набавната вредност.

Во услови кога при планирање на набавката не се направени подетални истражувања на пазарот, при што користени се тендерски документации од други договорни органи и кога во постапката добиена е понуда од еден економски оператор, извршивме компаративна анализа на спецификациите на машината која ја има набавено Општина Велес[32] со други машини за истата намена, но од различни производители. Од

Слика број 1 – Компјутерски уред (софтвер) на набавената машина

[31] Компарацијата е направена помеѓу машините кои се набавени во иста година, имајќи во предвид дека можни се поголеми разлики во цените со другите години поради инфлаторните влијанија.
[32] од производителот GRACO.

спроведената анализа и достапните информации во објавените каталози на други производители ревизијата смета за потребно да обелодени дека машините со кои е направена споредбата не поседуваат компјутерскси уред (софтвер)[33], кој е предвиден во техничките спецификации во постапката на Општина Велес (подетални информации во Прилог број 2 составен дел на извештајот). Ваквата состојба овозможува техничките спецификации да упатуваат на конкретно производство односно производител и да придонесат кон ограничување на конкуренцијата.

Недостатокот на истражување на пазарот во процесот на планирање на набавката, користењето на тендерски документации од други договорни органи без подетални анализи, како и отсуството на конкуренција меѓу економските оператори во процесот на доделување на договорот за јавна набавка влијаеле постигнатата цена за набавената машина за бележење во Општина Велес да е повисока поради што не се уверивме во ефикасното искористување на средствата за набавката.

Реализација на договорот за набавка на машината

3.1.5. Врз основа на предлог од Комисијата за јавни набавки[34], градоначалникот донел Одлука за избор на најповолна понуда[35] и на ден 05.12.2023 година склучен е Договор за јавна набавка на стоки помеѓу Општина Велес како договорен орган и приватна фирма како носител на набавката[36] во вкупна вредност од 2.596 илјади денари со вклучен ДДВ. Од анализата на одредбите

Слика бр.2 Машина за бележење хоризонтална сигнализација набавена од Општина Велес

[33] кој треба да прикажува проток на боја, мерење на притисок на боја, брзина на движење на машина, должина на обележана површина, софтвер за полно испрекинато обележување према зададени параметри.
[34] Извештај од спроведената постапка бр. 05-4593/6 од 27.11.2023 година
[35] Одлука за избор на најповолна понуда по оглас за јавна набавка – Поедноставена отворена постапка бр. бр. 20023/2023 за јавна набавка на стоки: „Набавка на машина за бележење на хоризонтална сигнализација" бр.05-4593/7 од 28.11.2023 година
[36] Договор бр. 05-4593/9 од 05.12.2023 година во вредност од 2.596 илјади денари

на склучениот договор ревизијата го заклучи следното:

- согласно член 14 од договорот, носителот на набавката е должен за испорачаната стока/и да достави Упатство за нејзино користење на македонски јазик, но истото не е доставено, поради што не е се создадени основните услови за осознавање на начинот на користење на машината и
- дел од одредбите од договорот[37] кои се однесуваат на „одговорност на недостатоците“ и „услови за прекинување или раскинување на договорот“ содржат формулации кои упатуваат на тоа дека “незначителните материјални недостатоци нема да се земаат во предвид“ без притоа да се допрецизира што се смета за „незначително“ при утврдување на материјалните недостатоци. Наведените одредби создаваат можност за субјективно толкување на оваа одредба доколку се појават вакви случаи.

Користење на машината за бележење хоризонтална сигнализација

3.1.6. Согласно член 11 и 12 од склучениот договор, на ден 19.12.2023 година, носителот на набавката ја има испорачано машината за бележење хоризонтална сигнализација до општината, со што бил запазен рокот на испорака од 15 дена од доставеното барање на општината[38]. Истото со записник е констатирано од страна на вработени лица кои усмено биле овластени од страна на градоначалникот[39]. Со извршената ревизија ја констатиравме следната состојба:

- на ден 26.12.2023 година, Советот на Општина Велес согласно член 3 став 2 од Закон за користење и располагање со стварите во државна сопственост и со стварите во општинска сопственост, донел Одлука за давање на трајно користење движна ствар – машина за бележење на хоризонтална сигнализација на ЈКП „Дервен“ Велес[40]. Врз основа на истата на ден 12.01.2024 година, склучен е договор помеѓу ЈКП и општината[41] во којшто се наведени правата и обврските на примателот и давателот на движната ствар, но отсуствуваат одредби за регулирање на меѓусебните односи на ЈКП и општината во делот на начинот на употреба на машината за бележење, што може да влијае на ефикасното и навремено извршување на активностите од страна на ЈКП како единствен корисник на машината, кои се од значење за сообраќајната сигнализација и безбедноста на граѓаните во општината. Извршувањето на активности за обележување на хоризонтална сигнализација не се во делокругот на основната и другите дејности за кои е

[37] Член 24 и член 61

[38] Налог за испорака бр.08-70/283 од 13.12.2023 година

[39] Записник за реализиран договор бр. 05-4593/9 склучен на ден 05.12.2023 година кој е потпишан на ден 19.12.2023 година

[40] Одлука за давање на трајно користење движна ствар – машина за бележење на хоризонтална сигнализација на ЈКП „Дервен“ Велес бр.25-5210/10 од 27.12.2023 година

[41] Договор за давање на трајно користење на движна ствар бр. 08-254/1 од 12.01.2024 година

основано ЈКП[42], но се наложени од страна на нивниот основач Општина Велес. Имено, ЈКП „Дервен“ Велес е основано за вршење на комунални дејности, во рамките на кои согласно член 5 од Законот за комуналните дејности спаѓа и одржувањето на сообраќајна сигнализација на улици и општински патишта, но во услови кога со статутот и регистрацијата во Централен регистар нема регистрирана ваква дејност, оваа надлежност му е доделена со преотстапување на машината;

- согласно член 6 од склучениот договор давателот на движната ствар има обврска да ја предаде движната ствар на трајно користење на корисникот што ќе се констатира со записник за примопредавање. Од извршениот увид во доставениот записник[43] утврдивме дека истиот е составен во текот на вршење на ревизијата односно на ден 21.03.2024 година, по повеќе од два месеци откако е склучен договорот за давање на трајно користење на машината. Според увидот во деловните книги на ЈКП „Дервен“ Велес машината како основно средство сметководствено е евидентирана истиот ден кога е извршено примопредавањето со записник. Ненавременото евидентирање на основното средство во деловните книги упатува на ризик од несовесно и неодговорно чување на набавената машина што е спротивно на член 8 од договорот;
- за своето работење за 2024 година ЈКП „Дервен“ има донесено План за работа[44] во кој се дефинирани планираниот физички обем на работите, инвестиционото одржување и вложување, реализација на градежни активности, односно целокупните работи кои ќе се реализираат во тековната година. При изготвување на Планот наведено е дека се земаат во предвид развојните планови на Општина Велес особено во областа на локалниот економски развој и уредувањето на градежното земјиште, но без да се прецизираат работите кои ќе ги извршува. Од извршениот увид во Планот за работа на ЈКП „Дервен“ за 2024 година, констатиравме дека во истиот нема планирани, односно предвидени активности со утврдена локација, динамика, обем и ангажман за обележување на хоризонтална сигнализација на улиците по доделување на трајно користење на машината од страна на Општина Велес. Ваквата состојба не е во согласност со член 5 и член 7 од Законот за комуналните дејности каде што е уредено истите да се вршат врз основа на развојни планови и годишни програми. На ваков начин не е обезбедена рамка за планирање, спроведување и известување за работите, односно интегрирање на севкупните активности и следење на степенот на

[42] Статут на ЈКП „Дервен“ Велес бр.01-1312/1 од 03.07.2023 година.

[43] Записник за примопредавање на трајно користење на машина за бележење на хоризонтална сигнализација на ЈКП „Дервен“ Велес бр.03-48/3 од 21.03.2024 година.

[44] План за работа на ЈКП „Дервен“ во 2024 година бр.01-2572/1 од 18.12.2023 година и за 2023 година бр.01-2990/1 од 28.12.2022 година

реализација, кои воедно би претставувале и основа за планирање на идни активности, поради што ревизијата не обезбеди доволни и соодветни ревизорски докази како основа за користење на машината.

Ревизијата смета за потребно да истакне дека машината за бележење на хоризонтална сигнализација се уште не е ставена во употреба. Објаснувањето на стручните лица од општината се дека за да се постигне ефикасно бележење на улиците и патиштата потребно е да се создадат временски услови односно температурата на воздухот да се движи од 15°C до 18°C. Во таа насока во месец март од страна на општината е спроведена постапка за јавна набавка на материјали за хоризонтално бележење (бои, перлит и креп трака) во вредност од 600 илјади денари со вклучен ДДВ. Средствата потребни за реализација на оваа набавка се обезбедени од Буџетот на Општина Велес за 2024 година. По завршување на постапката склучени се договори со две приватни фирми[45]. На ден 12.03.2024 година од страна на општината е издаден налог за нарачка на бела боја и перлит до носителот на набавката со кој е склучен договор[46], но се до моментот на вршење на ревизијата од страна на општината не е издаден работен налог на ЈКП за обележување на хоризонтална сигнализација. Во периодот на известување од извршената ревизија, спроведена е практична обука за користење на машината на едно лице од ЈКП Дервен[47]. Со оглед на тоа дека се отпочнати активности за да може да се употребува машината, ревизијата ја нагласува потребата од поголема меѓусебна координација меѓу општината и ЈКП со цел создавање на услови за непречено извршување на активности кои се од локално значење за развој на општината.

4. Заклучок

Со опфатот и доказите кои се обезбедени по пат на спроведување ревизорски техники и методологија, добивме разумно уверување да го изразиме следниот заклучок:

Ние не изразуваме заклучок за начинот и постапката за доделување на договор за јавна набавка на машина за бележење хоризонтална сигнализација и негова реализација кај Општина Велес. Ние не бевме во можност да обезбедиме доволни и соодветни ревизорски докази за да обезбедиме основа за формирање заклучок.

---

[45] Договор за јавна набавка на стоки – набавка на материјали за хоризонтално бележење – Дел 1 бела боја и соодветен разредувач и за дел 6 Перлит бр.05-698/8 од 04.03.2024 година; Договор за јавна набавка на стоки – набавка на материјали за хоризонтално бележење – Дел 2 жолта боја и соодветен разредувач, дел 3 црна боја и соодветен разредувач, дел 4 црвена боја и соодветен разредувач, за дел 5 Креп трака бр.05-698/10 од 04.03.2024 година

[46] Налог за работа бр.08-55/38 од 12.03.2024 година.

[47] Записник за изведување практична обука за користење на машина за бележење на хоризонтална сигнализација бр.02-1925/1 од 16.04.2024 година.

5. Нагласување на прашања од неизвесност

Во точка 1.3. информиравме дека во ноември 2023 година спроведена е постапката за доделување на договор за јавна набавка на машина за бележење на хоризонтална сигнализација во Општина Велес, за што во декември истата година склучен е договор и исплатени се средства во вкупен износ од 2.596 илјади денари со вклучен ДДВ. Во точките 1.3. и 3.1.6. известивме дека со Одлука на Советот на Општина Велес од 26.12.2023 година, машината е дадена на трајно користење на ЈКП „Дервен“ Велес, иако согласно Статутот и регистрацијата во Централен регистар на Република Северна Македонија, претпријатието нема регистрирано дејност за одржување на сообраќајна сигнализација на улици и општински патишта.
Со анализа на законската регулатива и постојните состојби утврдивме дека доколку ЈКП би било соодветно регистрирано за вршење на дејност – одржување на сообраќајна сигнализација на улици и општински патишта, истото би можело самостојно да ја спроведе постапката. Во такви околности, а во согласност со член 34 од Законот за данокот на додадена вредност со кој е уредено дека даночниот обврзник кој ги употребува набавените или увезените добра за цели на неговата стопанска дејност остварува право на одбивка на ДДВ, ЈКП „Дервен“ Велес би ги исполнил условите влезниот ДДВ во износ од 396 илјади денари да биде признат како одбитна ставка.

Поради наведеното, истакнуваме дека со набавката на машината за обележување од страна на Општина Велес, наместо од страна на ЈКП, не е искористена дадената можност од Законот за данокот на додадена вредност, за признавање на влезниот данок како одбитна ставка, со што би се овозможило порационално користење на буџетските средства. Истовремено, обрнуваме внимание на потребата од законско усогласување на делокругот на основната и другите дејности за кои е основано ЈКП, со додавање на дејност – одржување на сообраќајна сигнализација на улици и општински патишта, како и самостојно спроведување на постапките за доделување на договори за јавни набавки од страна на ЈКП „Дервен“ Велес за стоки, услуги и работи кои се однесуваат на вршењето на неговата дејност.

6. Препораки

Градоначалникот на Општина Велес да преземе мерки и активности:

1. За годишно планирање на локациите (улиците) на кои ќе се изведуваат активности, обемот и динамиката на хоризонтално обележување, како основа за издавање налог за работа на ЈКП „Дервен“ и следење на степенот на реализација (точка 3.1.1);
2. Прецизно и јасно формулирање на одредбите во договорите (точка 3.1.5.);
3. Доуредување на односите со ЈКП „Дервен“ како и неговите надлежностите и тоа (точка 3.1.6):

- регулирање на меѓусебните односи со ЈКП „Дервен“ за уредување на условите, времето и начинот на користење на машината;
- проширување на делокругот на основната и другите дејности за кои е основано ЈКП „Дервен“ со дејноста – одржување на сообраќајна сигнализација на улици и општински патишта;
- задолжување на ЈКП „Дервен“, за годишно планирање на активности за обележување на хоризонтална сигнализација со утврден ангажман, динамика и обем на активности во согласност со претходно спроведеното годишно планирање на Општина Велес.

Надлежните вработени во единицата за јавни набавки и организационите единици кои иницираат постапка за јавна набавка во Општина Велес да преземат мерки и активности:

4. Планирањето на набавките да го вршат врз основа на анализа базирана на докази, како и истражување на пазарот за:
   - оценување на нивната исплатливост (точка 3.1.2.),
   - определување на проценетата вредност, преку количина и цена (точка 3.1.2.),
   - изготвување на техничките спецификации (точка 3.1.2.) и
   - утврдување на можноста да се добијат потребен број на прифатливи понуди кои овозможуваат конкуренција во постапките за јавни набавки (точка 3.1.2. и 3.1.4.).
5. Искористување на законската можност за спроведување на технички дијалог со економските оператори пред објавување на огласот за јавна набавка во постапките кои се спроведуваат по прв пат (точка 3.1.2).
6. При спроведување на постапките за јавна набавка (точка 3.1.3.):
   - одлуките за јавна набавка да содржат образложение за причините и потребата од спроведување на постапката за јавна набавка;
   - тендерските документации да содржат информации во врска со задолжителните одредби од договорот за јавна набавка, односно модел на договор;
   - да ја преиспитаат потребата од објавување на проценетата вредност на набавката и користење на електронска аукција во постапката;
   - на ЕСЈН системот да се објавува известување за реализиран договор во рок од 10 дена од целосната реализација на договорот.