

М-р Анета Данева Мострова



ЈАВНИ НАБАВКИ

Скопје, 2011 година

Јавни набавки

М-р Анета Данева Мострова

Скопје, 2011 година

Јавни набавки

Содржината е дел од магистерскиот труд одбранет на Правниот факултет „Јустинијан Први“, Универзитет „Св. Кирил и Методиј“ – Скопје

Рецензенти:

Д-р Борче Давитковски, редовен професор на Правниот факултет во Скопје

Д-р Игор Шолтес, претседател на Ревизорскиот суд на Словенија

Книгата е финансиски поддржана од МЦМС.



МАКЕДОНСКИ
ЦЕНТАР ЗА
МЕЃУНАРОДНА
СОРАБОТКА

Мислењата што се изразени овде му припаѓаат на авторот и не ги одразуваат ставовите на Македонскиот центар за меѓународна соработка.

Тираж: 300

Лектура: Дејан Василевски

Техничко решение, графичко решение и принт:

ЈОФИ СКЕН ДОО Скопје

Сите права се задржани од авторот и ниту еден дел не смее да биде публикуван или репродуциран без претходна писмена согласност од авторот.

Јавни набавки

На Михаела, Петар и Илија

„Сите адвокати, економисти, законодавци, службеници на договорни органи и понудувачи, треба да ги знаат и да ги разбираат прописите за јавните набавки на ЕУ, доколку сакаат да бидат успешни на полето на јавните набавки, што е перспектива на ЕУ“.

Трибас (Trybus)

Предговор

Јавните набавки се тема што го привлекува вниманието на целокупната јавност од почетокот на новиот милениум, поради фактот што голем процент од националниот буџет отпаѓа токму на постапките преку кои државата купува стоки, работи и услуги. Темата добива исклучително значење поради фактот што таа е една од важните области за усогласувањето со правото на Европската унија, бидејќи перспективата е создавање на единствен пазар.

Во Република Македонија, јавните набавки се воведоа во почетокот на периодот на транзицијата, во деведесеттите години на минатиот век, а со основањето на националната институција за јавни набавки, во 2005 година, се потврди желбата за координирано поставување и востановување на добрата деловна пракса во системот, што е основа за понатамошен развој и унапредување.

И покрај фактот што оваа материја има административни аспекти, несомнено е дека таа претставува креативна и развојна област, што во себе вклучува голем број дисциплини и е комплексна и креативна. Или, секој што е вклучен во процесот на јавна набавка е потенцијален создавач на добрата деловна пракса, особено поради тоа што не постојат универзални и идентични ситуации во примената, бидејќи не може идеално сè да се пропише во позитивните законски прописи, туку на долг рок потребно е подигнување на јавната свест и концентрирање на вниманието кон примена на основните принципи во јавните набавки со цел двете страни во постапката, а и целокупната јавност, да имаат позитивен поглед кон процесот на набавување.

Книгава ги разработува аспектите на јавните набавки и издадена е со цел запознавање со оваа релативно нова област, како и нејзино афирмирање, поради подигнување на јавната свест за Системот на јавните набавки, создавање на деловната пракса и, на крајот, зголемување на интересот на оние што се вклучени во процесот на проучување на материјата од практичен и од теоретски аспект. Перспективата во РМ е воведување на областа јавни набавки како посебна област на високообразовните институции.

Би сакала да се заблагодарам на рецензентите д-р Борче Давитковски, редовен професор на Правниот факултет, и д-р Игор Шолтес, претседател на Ревизорскиот суд и поранешен директор на Институцијата за јавни набавки во Словенија, кои со своето долгогодишно искуство иницираа и помогнаа во обликување на овој труд.

Исто така, се заблагодарувам на издавачот МЦМС Скопје, кој финансиски го поддржа објавувањето на оваа книга на македонски, албански и англиски јазик. Воедно, би сакала да се заблагодарам на високошколските институции, што иницираа вклучување на темата во својот образовен процес.

Предговор

1. Вовед

2. Појава и развој на јавните набавки

3. Принципи, цели и предмет на јавните набавки

3.1. Принципи (начела)

3.1.1. Транспарентност

3.1.2. Конкуренција

3.1.3. Еднаков третман

3.1.4. Недискриминација

3.1.5. Рационалност и ефикасност

3.2. Цели на јавните набавки

3.2.1. Јавност

3.2.2. Спречување корупција

3.2.3. Финансиска дисциплина

3.2.4. Дистрибуција

3.3. Предмет на јавните набавки

4. Јавните набавки во модернизација на државата, развој и апроксимација со ЕУ-директивите, правни аспекти и административни процедури во меѓународни рамки

4.1. Компаративни искуства на некои држави во Европа

4.1.1. Велика Британија

4.1.2. Германија

4.1.3. Данска

4.1.4. Летонија

4.1.5. Словенија

4.1.6. Шведска

4.2. Правни аспекти и административни процедури на јавните набавки во меѓународни рамки

4.3. Директиви на Европската унија

4.3.1. Директива 92/13/ЕЕЗ

4.3.2. Директива 89/665/ЕЕЗ

4.3.3. Директива 2004/17/ЕЗ

4.3.4. Директива 2004/18/ЕЗ

4.3.5. Директива 2007/66/ЕЗ

4.3.6. Директива 2009/81/ЕЗ

4.4. Европски држави

4.5. Соединети Американски Држави

5. Јавните набавки во Република Македонија

5.1. Правна рамка

5.1.1. Закон со подзаконски акти од 1998 година

5.1.2. Закон со подзаконски акти од 2004 година

5.1.3. Закон со подзаконски акти од 2007 година

5.2. Институционална рамка

5.3. Институционална рамка во вршењето контрола на јавните набавки

5.4. Постапките за јавни набавки

5.4.1. Видови постапки

5.4.2. Објава при спроведување на постапките

5.4.3. Фази на постапките

5.4.4. Тендерска документација

5.4.5. Завршување на постапката

5.5. Електронски јавни набавки

5.6. Рамковни спогодби

6. Странката во спроведување постапки за јавните набавки

6.1. Право на учество на странката во фазите на постапката

6.2. Реализација на правниот интерес на странката

6.3. Начини на заштита на правниот интерес на странката

6.4. Управно-правна заштита

7. Препораки

7.1. Генерална состојба

7.2. Препораки и перспективи

8. Библиографија

9. Правни извори

1. Вовед

Во денешниот период на постојани промени, глобализација и отворање на пазарот на капитал и труд, се наметнува темата јавни набавки, што сè поинтензивно предизвикува интерес за нејзино проучување и следење. Системот на јавните набавки е неопходен за регулирање на процесот на користење на јавните средства од страна на јавните (државните) органи, поради добивање на потребните ресурси од надворешни, комерцијални извори. Тенденцијата и целта на регулираниот процес на користењето на овие средства се стремење кон фер процес, фер учеството на деловниот сектор во него и добивање на најдобра вредност за вложените пари.

Оваа тема е релативно нова, но добива исклучително значење поради фактот што јавниот сектор, односно државата, преку јавните набавки троши голем процент од Националниот буџет, па оттаму и потребата за воведување механизми што демонстрираат транспарентност, конкурентност, економичност и недискриминација и овозможуваат остварување на најдобрата вредност, при набавката на стоки, работи и услуги.

Темата уште повеќе добива на значење поради процесот на глобализацијата, како и внатрешниот пазар на територијата на Европската унија, со што се овозможува и слободно движење на стоки, капитал и услуги. Токму овие утврдени механизми-процедури, што се пропишани во законодавството на Европската унија, а приспособени со националните законодавства, упатуваат на констатацијата дека национално се пропишани административните процедури за спроведување на постапките, но системот на јавните набавки секаде се заснова на истите принципи и цели.

Во Република Македонија праксата со јавните набавки почна со донесувањето на првата Уредба за јавните набавки од 1996 година, па потоа првиот

Закон за јавните набавки во 1998 година (особено близок до Правилата за јавни набавки на УНЦИТРАЛ), па понатаму Законот за јавните набавки од 2004 година, во дел усогласен со Директивите на ЕУ, а и со правилата за јавни набавки на Светската банка, на кој следат измени во 2005 година, со кои, пак, се обезбеди транспарентно

објавување и објавување на едно место и добивање информации, се обезбеди правната рамка и практичното почнување и функционирање на новата и за првпат востановена национална институција за грижа за системот на јавните набавки, Бирото за јавни набавки, како и почнувањето со процесот на електронските јавни набавки, за првпат во Република Македонија. Последниот Закон за јавните набавки е донесен во ноември 2007 година, со негови измени во 2008 година.

Почетоците на создавањето на системот на јавните набавки во Република Македонија, со примена на меѓународна пракса, беа амбициозни и со поддршка од Проектите на ЕУ и УСАИД се овозможи развој на институционалните капацитети и примена на добрите практики, како и добивање на солидни оценки за сработеното. И неоспорно е дека Република Македонија направи чекор напред кон востановување на законската рамка на оваа тема. Но, неоспорен е и фактот дека, понатаму, оваа тема бара поголемо внимание, присутност и анимираност, како и обединување на интелектуалниот потенцијал, со цел подобрување на состојбите при примената на постапките, подигнување на свеста и влијание на странката во постапката за јавна набавка во секоја нејзина фаза на спроведување, а и потоа. Имено, законската рамка во оваа област не може идеално да ја пропише и да ја утврди секоја ситуација што би можела практично да се појави. Оттука, во вакви ситуации го актуализираме прашањето за деловна пракса, а нејзиното развивање и нејзиното востановување се надлежност на националната институција за јавните набавки што, пак, преку следење на состојбите со јавните набавки во државата, користењето на добрите практики, како и меѓународната соработка, треба да го олесни и поедностави спроведувањето на процедурите.

Целта на овој труд не е само да им се посвети на административните процедури што се пропишани и нив да ги разработи, туку вниманието се насочува и кон начелата и принципите, имплементирањето, дејствата што произлегуваат, понатаму контролата и одлучувањето за законитоста на активностите што се преземаат, како и улогата на странката во целокупниот овој систем и нејзините можности да влијае, со цел, од една страна, остварување на својот правен интерес, а од друга страна, остварување на својот комерцијален интерес.

И, секако, со оглед на фактот што ова е тема на која треба да ѝ се обрне поголемо внимание во нашето општество, значајно е континуираното подигнување на јавната свест за потребата од примена или, би рекле, правилна примена на постапките за јавните набавки. Неслучајно, примената и правилната примена ги утврдуваме посебно. Секако, и двете се значајни подеднакво, поради фактот што моменталните релевантни извештаи сè уште укажуваат на случаи на непостоење на процедури за јавни набавки (набавка без постапка, согласно ЗЈН), како и податоци што упатуваат на непостоење на регуларно, законско спроведување на пропишаните постапки.

Токму поради неоспорната потреба од постигнување на високо ниво на свест за применувањето на правилата за јавните набавки, пропишани се и можности, а и праксата упатува на постоење на национални тела-институции што се надлежни за креирање политика за јавните набавки, присутност во јавноста за резултатите од постапките, како и за сите теоретски можности и потреби за нивната примена. Понатаму, улогата на одвоената, независна, односно самостојна институција за одлучување по жалбите за јавните набавки, по што законската одредба упатува на надлежност на Управниот суд, доколку се утврди одредена повреда на правото на странката. Токму последните наведени ситуации се интересни за анализирање, со оглед на фактот што кај нас судската пракса сè уште е на маргините по бројот на судски предмети.

Професионализацијата на кадарот што работи на јавните набавки е инструмент што се применува во одредени држави и резултира со успех. Ова искуство е особено позитивно во Англија.

Стекнувањето знаење од оваа област, освен на државните институции, му се доверува и на комерцијалниот сектор, што е квалификувандавршиедукацијавоовааобласт.Прекусертифицирање службеници кои работат на јавни набавки (вообичаено до три категории/степени на сертификација) се овозможува самостојност и одржливост на процесот на професионално спроведување на постапките. Исто така, едукацијата се насочува и кон понудувачите-странки во постапките.

Информираната и едуцирана странка влијае на регуларното спроведување на јавните набавки. Оттука, несомнена е потребата и од развивање на комерцијалниот, деловниот сектор во неговата инволвираност во подигнување на јавната свест за јавните набавки. Несомнено, ова е перспектива.

Во рамките на овие процеси, станува неизбежна потребата за ефикасна соработка на државите, особено на оние во регионот, во процесот на јавните набавки. Како инструмент на државата, тие се тема што постојано се развива и добива нови облици и сè повеќе се наметнува за проучување и од теоретичарите и од практичарите.

И покрај тоа што Република Македонија посветува внимание на системот на јавни набавки, сепак неопходно е континуирано следење на овој процес, негово унапредување и обезбедување усогласеност со легислативата на ЕУ.

Покрај желбата да дадеме скромен придонес за развивањето на темата јавни набавки, сметаме дека ќе придонесеме кон натамошно унапредување на системот на јавните набавки во Република Македонија, унапредување на националната институционална соработката, подигнување на свеста за јавните набавки, на деловниот сектор и на сите инволвирани страни во процесот, понатаму кон соработката со другите држави, како и кон практичното спроведување на постапките од страна на договорните органи, односно понудувачите и економските оператори, како и на судиите и јавните обвинители.

Од претходнонаведените причини, ова издание на тема Јавни набавки ќе даде придонес во развојот на јавните набавки во Република Македонија, како и понатамошно унапредување на соработката со другите држави во остварувањето на основните принципи на транспарентност, конкурентност и недискриминација.

Трудот е насочен кон проучување и анализа на системот на јавните набавки, утврдени со националното законодавство и законодавството на Европската заедница, нивното спроведување, грешките и недоследностите што се појавуваат при спроведувањето, недостатоците на позитивните законски прописи, состојбите во

земјите-членки на ЕУ, судската пракса во Република Македонија и судскиот систем на Европската унија.

(1) Темата е насочена кон разбирање постапки, потребата од нивно постоење и примена и нивното влијание и нивната улога во развојот на државата. Имено, преку кои постапки и механизми државата ги набавува стоките, услугите и работите што се потребни, а за кои голем процент од националните буџети се одлеваат токму за оваа намена. Понатаму, дали јавните набавки се последица или составен дел на општествената и политичката модернизација на општеството, за што е потребен широк домен на надзор на постоечките учесници кои одлучуваат за постапките за доделување на договорите за јавни набавки.

Надзорот во спроведените постапки за јавни набавки е исклучително значаен и неопходен за воспоставување на добра деловна пракса што, пак, од друга страна, е важна за понатамошното развивање на националниот систем за јавни набавки.

Едукацијата, надградбата, неселективната и континуираната професионализација на службениците кои работат на постапките за јавни набавки, како и на претставниците на економските оператори кои се пријавуваат на јавните огласи за доделување на договорите за јавни набавки или на сите актери кои се вклучени во целиот овој процес на набавување се многу значајни. Несомнено, професионализацијата е перспектива и услов за подобрување на системот, но неопходен е континуитет и поставен концепт на процесот на едукација што ветува одржливост.

Со ваквиот пристап се овозможува ефикасност во реализирањето на постапките, повисоко ниво на острученост (специјализираност) и намалување на критичните точки за корупција, на долг рок.

Системот на организирање на јавните набавки, спроведувањето на постапките и доаѓањето до договор преку кој ќе се набавуваат стоки, работи и услуги, се различни и европското законодавство не навлегува во организација на службениците за јавни набавки. Во Република Македонија, законодавството упатува

на постоење на комисији за јавни набавки, а разликата од првиот закон до последниот е во тоа што првите законски решенија упатуваа на членови на комисији со мандат, со можност за повторен избор, а последното решение упатува на формирање Комисија за секоја набавка, поединечно, без какво било ограничување во делот на стручна подготовка или можност за избор повеќепати. Искуствата покажуваат дека субјектите на законот се хетерогени во поглед на кадровскиот потенцијал, од аспект на квантитет, како и стручност, со оглед на различноста на дејноста што се извршува од нив.

Оттука, имаме субјекти со многу мал број вработени, доволен за да се завршат само активностите во делот на основната дејност, а јавните набавки им се дополнителна обврска, додека постојат субјекти што се „обемни“, со голем број вработени, и имаат подеднаков третман во делот на јавните набавки. Одлуката за постапката за јавна набавка ја донесува одговорното лице, ја именува Комисијата и понатаму административната постапка ја реализира Комисијата, што дава предлог до одговорното лице за донесување одлука.

Неминовно, се поставува прашањето: Што се случува во ситуација кога службеникот кој, покрај останатите работи (поврзани со основната дејност), работи и на јавни набавки, а решил да остане во системот и да се приспособи на оваа ситуација?

(2) Имајќи ги предвид ставовите во контекст на проблемите во управувањето во административниот апарат, поединецот кој решил да остане во организацијата и да го приспособи своето ниво на аспирации што ги дава таа, ги има следните методи, односно механизми: поделбата на трудот што секој член го ориентира кон јасноопределени процедури за извршување на задачите, понатаму системот на власта во организацијата и контрола на каналите на комуникација, како формални, така и неформални, што се даваат во сите насоки во рамките на организацијата.

Претходното, поставено во контекст на системот за јавни набавки, за службеникот, кој дава можност за утврдување на интерни процедури во состав на административните процедури за реализирање на постапките, од аспект на: утврдување средства за реализација на предметната набавка, донесување одлука за

потребата од набавка (со која постапка и кои членови на Комисијата), објавување оглас за доделување договор за јавна набавка, тендерска документација, понуди, односно пријави, изработка на извештај за спроведена постапка, одлука за избор на најповолен понудувач, разгледување на евентуално доставените жалби и нивно проследување до надлежното тело за жалби по јавните набавки, постапување по евентуалните наоди на Државната комисија, склучување договор, известување поради објава до националната институција за јавни набавки, реализација на склучениот договор, исплата по него, формирање досие. И со тоа се заокружуваат сите административни делови од постапката за јавна набавка. Неоспорно е дека администрирањето на постапките бара ангажман, а со оглед на разновидноста на набавките (стоки, работи и услуги) и потреба од диференцирана професионалност, како и вклучување на стручен кадар во одредени фази од постапката.

Со утврдување и почнување на активностите за спроведување реформа на јавната администрација во Република Македонија, со Стратегијата од мај 1999 година, можат да се набележат основните начела на функционирањето на новиот систем на јавна администрација, меѓу кои:

- владеење на правото,
- транспарентност,
- еднаков третман на корисниците,
- ефикасност,
- (3) етичност.

Во контекст на ова, а со оглед на фактот што администрацијата е онаа што ги спроведува постапките за јавните набавки, би ги поставиле и принципите на јавните набавки.

Основните принципи на јавните набавки, од кои и понатаму произлегуваат целите за нивно спроведување, се универзални и исти. Секаде и секогаш, откако се зборува за јавните набавки, принципите и начелата на кои се засноваат тие се исти и единствени.

Основните принципи на јавните набавки се:

- конкуренција;
- интегритет на постапката и на учесниците во неа;
- ефикасност на постапката;
- обезбедување на најдобра цена;
- задоволство на купувачот;
- правичност кон понудувачите;
- избегнување на ризикот;
- еднаквост на учесниците во постапките, односно еднаков третман кон учесниците, како и кон оние што се заинтересирани за неа;
- транспарентност.

(4) Во Управната постапка, принципот на законитост претставува основно начело. Формално-правниот аспект на начелото на законитост во Управната постапка се однесува на законитоста во спроведувањето на постапката.

Што се случува во контекст на јавните набавки, со аспектот на формалност и на неговата поврзаност со законитоста, од една страна, и со економичноста и конкуренцијата, од друга страна? Ова прашање го иницираме за да направиме дистинкција помеѓу запазување на формалното, а од друга страна обезбедување на економичноста, конкуренцијата и добивање на најдобра вредност за понудените пари во релација со потребата од спроведување на административни постапки за јавните набавки.

(5) Доколку активностите што се содржани од страна на управата се утврдуваат на основа на нивните формални или надворешни обележја, тогаш би се одредил формалниот поим на државата, во функционална смисла.

(6) Во тој контекст, а поаѓајќи од формалните обележја [органите за спроведување, начинот на дејствување, работење (постапките, методите на работа)], формата на актите и начинот за вршење контрола на извршувањето на поединечни активности, би можеле да ја утврдиме формалната страна на поимите на основните државни функции. Активностите што не ги содржат сите овие формални карактеристики не би спаѓале во иста државна функција

(според првобитното, строго формално гледиште).

Сфаќањето на управата од формален аспект е карактеристично за претставниците на Виенската правна школа. Според сфаќањето на ова учење, чишто истакнати претставници се Келцен, Каре де Малбер, Меркл, Ајзенман и други, процесот на создавање и извршување на правата и на правната норма, како повисок степен, е невозможно да се одвои од остварување на правото.

Постапките за јавните набавки, како една од функциите што ги има државната управа, секако дека спаѓаат во функции, активности што, според концептот, имаат елементи и карактеристики на формални постапки. Но, како што претходно инициравме, дали начелото на формалност е исклучително значајно по цена и да не се запазат останатите начела на постапките, а особено економичноста и конкуренцијата. Тука, неизбежно е да се наведат многу честите случаи каде што, поради формален недостаток на понудата (почнувајќи од обвивката, па преку документацијата што е доставена), се загрозуваат останатите начела. Во ваква ситуација, имаме вообичаено отфрлање понуда, поради нејзината формална неуредност, па оттука и бројот на понудите се намалува (се загрозува конкурентноста), како и можноста за постоење на подобра понуда (онаа што формално е неисправна), со што, всушност, се нарушува принципот на економичност.

2. Појава и развој на јавните набавки

(7) Набавките за првпат се појавуваат во средината на деветнаесеттиот век. Во Франција, во 1833 година, јавните набавки се поставени со законодавни прописи, што се однесуваат на набавките на централната власт. Потоа, во Белгија, во 1963 година, со законски прописи, со регулирани и пропишани процедури, се регулираат набавките на стоки и услуги, за потребите на владата. Во Италија, областа на јавните набавки за првпат е регулирана со закон донесен на 18 октомври 1923 година. Од аспект на правна заштита, и во Италија и во Франција (*capitolati generali*), пропустите во фазата пред склучувањето на договорот подлежат на правни лекови, иницирани од оние чишто интереси се загрозени, а по склучувањето на договорот, утврдена е судска надлежност.

(8) Во Германија не се констатира единствено законодавство што ја уредува оваа област, но јавните власти имаат обврска за спроведување постапки што ќе обезбедат конкурентност (со прибирање понуди). Повремено се појавува и теорија (actes detachables) околу надлежноста во делот на утврдувањето на незаконитостите за спроведувањето на постапката, односно надлежноста на административните судови (за донесување на деклараторна пресуда) и граѓанските судови (за конкретни договори). Во Германија, во 1922 година, со Законот за националниот буџет било востановено правилото на спроведување процедури со прибирање на конкурентски понуди, но дозволено е и отстапување од ова правило, во ситуации кога тоа е потребно. Без усвојување на посебен пропис, бил формиран Национален одбор за договори, што ги подготвил процедурите (Verdingungsordnung für Leistungen – VOL), а подоцна од одделот за градежништво се изработени процедури (Verdingungsordnung für Bauleistungen – VOB), сите објавени во 1926 година.

Овие прописи имаат третман не на законски, туку на административни прописи. Праксата понатаму покажала дека овие прописи и не се применуваат задолжително, но тие се востановени како составен дел на објавените услови по кои треба да се изведе конкретната набавка. Праксата покажала дека непочитувањето на овие прописи не значело можност и право на правен лек, засновано на VOL и VOB (што биле востановени со министерски протокол), но тие стануваат задолжителни доколку се утврдени и вградени во договорот.

(9) Во земјите во регионот, и пошироко, со период на социјалистичко уредување и постоење на планско стопанство, јавните набавки се појавуваат некаде кон средината на дваесеттиот век, а особено во деведесеттите години. Така, на пример, во Полска, првиот пропис, Закон за јавните набавки, е донесен во 1933 година, а бил во сила до 1939 година. Во Естонија, Закон за јавните набавки е донесен во 1934 година.

1 Во Соединетите Американски Држави се забележува обемно законодавство што се состои од закони, подзаконски акти, принципи, прописи, правила и процедури што треба да се почитуваат при набавките, со што е воспоставен еден исклучителен систем на набавки.

Подоцна, прописите за набавките главно се под влијание на поновото формирање на наднационални и меѓународни прописи за набавките, што се насочени, првенствено, кон отстранување на ограничувањата и пречките за учество во постапките за јавни набавки, независно од земјата на потеклото на понудувачите.

Од големо значење е склучениот договор за набавките на владите, на 12 април 1979 година, Генерален договор за царините и трговијата (GATT), што е насочен кон намалување и елиминација на дискриминаторските мерки и поттикнување на конкурентноста, со што неоспорна е интенцијата за поттикнување и отворање на трговијата, потоа преку планирање и објавување на набавките (потребата од набавки), објавување на правилата за учество во набавките и давање на еднаков третман на сите заинтересирани потенцијални понудувачи, учесници, а со тоа и поттикнување на конкуренцијата.

(10) Потоа, во меѓународни рамки, јавните набавки се поставуваат во рамките на Комисијата на здружени народи за меѓународно трговско право (United Nations Commission on International Trade Law – УНЦИТРАЛ). Во 1994 година, од страна на Генералното собрание на Здружените народи, донесен е модел-законот за набавка на стоки, работи и услуги (Uncitral Model Law on procurement of goods, construction and services with Guide to Enactment). УНЦИТРАЛ ги поставува насоките за јавните набавки и тие не се задолжителни, но препорака е државите да ги вградат во своите прописи. Целта е развивање на конкуренцијата помеѓу понудувачите, еднаквост на понудувачите и увид или јавност на спроведената постапка.

Новите правила на УНЦИТРАЛ, што се во изработка, се планира да бидат донесени во 2012 година.

Во Европската унија, со две директиви се уредуваат јавните набавки (за класичниот сектор и т.н. секторски договори, „utilities“). Со директивите, од државите-членки се бара со национални прописи да ги усогласат правилата за јавни набавки. Специфични се вредносните прагови, како и принципите на конкурентност и недискриминација. Во контекст на претходнонаведеното, Советодавниот комитет има надлежност во делот на следењето на примената, усогласеноста

и обезбедувањето на недискриминаторски правила, како и експонирањето практики што можат да бидат корисни за сите.

Комитетот за набавки (Советодавниот комитет каде што се креираат правилата за јавни набавки – ЕУ-директивите – и каде што се анализираат состојбите, искуствата и се даваат предлози за подобрување на состојбите) е основан како резултат на потребата од почитувањето на договорот (Република Македонија за првпат учествуваше во работата на Советодавниот комитет веднаш по стекнувањето на кандидатскиот статус во март 2006 година).

По својата природа, денес, јавните набавки претставуваат релација и контакт на јавниот сектор со приватниот, преку купување на потребните стоки, работи и услуги, за остварување на своите функционални цели. Преку јавните набавки се реализира претприемништвото, преку комуникацијата на приватниот со јавниот сектор. Ако се појде од ова, јавните набавки спаѓаат во доменот на јавното и приватното право, опфаќајќи во себе комплексни аспекти што се поврзани со различни правни подрачја:

- административно право (вклучувајќи го и антикорупциското право), и

(11) - приватното, трговското право и облигациското право (вклучувајќи ги и аспектите на претприемништво).

Внатре, во позитивниот правен корпус, јавната набавка поаѓа од Управното (административното) право. Ова особено го објаснуваме со фактот што постапката почнува и поминува низ следните фази:

- Планирање, обезбедување средства, постапка за доделување Договор за јавна набавка (преку подготовка и објавување), избор на најповолна понуда, правна заштита на правото од јавна набавка и надзор над постапката. Административните аспекти на претходнонаведените фази од постапката се специфични и преку тоа што водителите, имплементаторите на постапката (оние што ја спроведуваат), се подведуваат под материјално-правните прописи на Управното право и постапките утврдени со прописите од Управната постапка.

Исто така, неоспорни се јавно-правните аспекти на сметководството, финансиското работење (во делот на планирањето средства), па до надзорот и контролата на извршувањето, што имаат административни аспекти и се дел од Управното право, односно Управната постапка. И од аспект на статусот на субјектите кои се должни да го спроведуваат Законот за јавни набавки, јасен е административниот аспект, со оглед на фактот што тие се опфатени со прописи од областа на административното право.

Од друга страна, неоспорен е аспектот на облигациско-правниот однос на Договорот за јавна набавка, со што се навлегува во делот на облигациското право.

Постапката за доделување Договор за јавна набавка, од аспект на статусот на понудувачите, е предмет на Законот за трговски друштва.

Техничкото законодавство е сè поприсутно и денес тенденцијата е во насока на негова поголема присутност во системот на јавните набавки. Практично, тоа значи дека секоја фаза од постапката за јавна набавка е разработена со одреден акт (подзаконски акти, процедури, поимници, обрасци и др.), со цел, во голем дел, унифицирање на ситуациите, фазите и др. Многу често, при спроведувањето на Законот за јавни набавки се појавува ситуација што апсолутно не може да се идентификува со дадено законско решение. Сè почест е ставот на оние што се вклучени во спроведувањето на јавните набавки, а особено субјектите вклучени во делот на правната заштита, познавачи на системот, дека токму интердисциплинарноста и добрата деловна пракса се нужни за успешно спроведување на постапката за јавна набавка. Со оглед на растечкиот тренд на јавните набавки, секаде во светот се развива јуриспруденција, пракса што тежнее кон унифицирање низ различните модели закони, додека во Европската унија тоа се реализира со помош на Директивите.

Во јавните набавки е присутен принципот на субјективизам, персоналниот принцип, како и принципот на правните дејства, во кои доаѓа до трошење на јавните средства, при што е присутна тенденција на рационализација на трошењето на јавните средства.

(12) По својата природа и по целите на прописите (законите за јавни набавки), јавните набавки спаѓаат во антикорупциското законодавство што, пак, ги поттикнува законитоста и правилното постапување во трошењето на јавните средства, потоа обезбедува конкурентност, недискриминација и транспарентност на постапката и забрана за преговарање.

Правната природа на јавните набавки можеме да ја утврдиме како мултидисциплинарна. Таа во себе ја содржи потребата за учество на различни образовни вештини (право, економија, техника, медицина и др.). Имено, целта на спроведувањето на постапка за јавна набавка е доаѓање до договор за набавка, преку утврдени постапки и дејства, во пропишана форма, а потоа правна заштита и упатства за корекција на евентуалните грешки во постапката.

(13) И, дефинитивно, следејќи ги развојните фази во оваа област, подрачјето на јавните набавки сè повеќе се формира во посебно подрачје, а не како гранка на правна дисциплина.

Законодавството за јавни набавки денес може да се подели на:

1. Материјално законодавство (Законот за јавните набавки).
2. Статусни прописи (Законот за Управни спорови, Закон за облигации, Закон за трговски друштва).
3. Прописи што ја пропишуваат постапката (Закон за управна постапка).

Во пракса, при спроведувањето на јавните набавки се применуваат подзаконски прописи, а со цел разработување на дел од материјата што често се менува и, оттука, потребата со уредба да се уреди оваа материја (од практични причини). Понатаму, деловната пракса, што правно-формално не се смета за извор на правото, но влијае при примената на правото, како и споредбеното законодавство, насоките од ЕУ, Модел-законот на УНЦИТРАЛ, СТО. Правната доктрина е извор на правото што, пак, има своја пресудна улога во толкувањето, разработката, анализата на институтите, праксата, прописите и компаративниот состав.

3. Принципи, цели и предмет на јавните набавки

3.1. Принципи (начела)

Анализирајќи ја состојбата во оваа област, упатуваме на констатација дека, генерално, принципите на јавните набавки се исти и единствени.

Јавните набавки, како релативно нова област, се развиваат под влијание на развојот на Управната постапка, а особено поради фактот што начелата на Управната постапка се востановуваат и кај посебните управни постапки.

(14) Ако се појде од основните принципи на Управната постапка: начело на законитост, начело на заштита на правата на граѓаните и заштита на јавниот интерес, начело на ефикасност, начело на економичност на постапката, начело на двостепеност, не се исцрпуваат сите начела на постапката, бидејќи секоја одредба од Законот за општа управна постапка претставува еманација на еден претходен начелен став на законодавецот, од која теоретичарите можат да сублимираат идеја што може да добие значење на принцип на Управната постапка.

(15) Материјалниот аспект на начелото на законитост се изразува во должност за правилна примена на материјално-правните прописи (закони, други прописи на државни органи и општи акти) и обврска за примена на формално-правните прописи, што се однесува на законитоста во спроведувањето на постапката, од формален аспект, преку примената на пропишаните правила што се однесуваат на формата и начинот на вршење на дејството, преку сите фази, заклучно со извршување на решението.

Основните, темелните начела на јавните набавки се дадени во Директивата 2004/18/ЕЗ, наведени во членот 2:

- начелото на еднаквост,
- начело на недискриминација,
- (16) начело на транспарентност.

Основни принципи на јавните набавки во Република Македонија, што се утврдени со Законите за јавни набавки од 2004 година, а потоа и со Законот од 2007 година, се:

1. конкуренција помеѓу економските оператори;
2. еднаков третман и недискриминација;
3. транспарентност и интегритет;
4. рационално и ефикасно искористување на средствата во постапките за јавните набавки.

3.1.1. Транспарентност

Начело преку кое се гарантира водење на работите од страна на државните институции, преку процедури што гарантираат непристрасност и јавност за сите учесници во постапка, како и на целокупната јавност. Факт е дека овој термин во последните години добива значење и многу често се споменува во контекст не само на јавните набавки, туку и пошироко. Имено, транспарентноста не подразбира само информирање на учесниците за постапката, туку и информирање на целокупната јавност (секој заинтересиран) за начинот на кој се води работата и за одлуките што се носат од страна на државните (јавните) органи. Исклучително значајно начело што гарантира интегритет на постапката (целина), како и непристрасност, односно објективност.

3.1.2. Конкуренција

Преку него се овозможува избор на подобро, за што е потребно постоење на најмалку две понуди, од кои може да се изврши избор. Многу е важно, при подготвувањето за предметната јавна набавка, да се внимава на обезбедување на овој принцип, преку реални критериуми и услови, а со што би се обезбедило учество на повеќе конкурентни понудувачи со понуди. (Сè почесто е актуализирањето на прашањето за учеството на малите и средните претпријатија во постапките за јавни набавки, бидејќи многу често тие не можат да ги исполнат предвидените услови во објавите. Секако, една од темите што е актуелна и во Советодавниот комитет за јавни набавки и за која се размислува од аспект на зголемување на можностите преку олеснување на критериумите и делењето на набавките на лотови, со

кои малите и средните претпријатија би имале еднаков третман при аплицирањето.)

(17) Но, секако дека конкуренцијата не е гаранција за обезбедувањето на поголем квалитет и не смее да се земе како апсолутна детерминанта. Но, таа претставува заштита од монополот, што не е секогаш успешна, поради што се појавува потребата од регулаторни режими. Пазарните механизми и конкуренцијата, во кои влегуваат и јавните договори, водат кон зголемување на квалитетот и ефикасноста.

3.1.3. Еднаков третман

(18) Овој принцип упатува на неопходноста од еднаков третман на сите учесници во постапката од страна на понудувачите (економски оператори). Преку овој принцип се обезбедуваат еднаквост и недискриминација во поглед на потекло на производ или понудувач (економски оператор), преку што се обезбедува непостоење на преференцијалниот пристап. Ова е едно од основните начела на кои се темелат Директивите на ЕУ. Имено, со ова се обезбедува отворање на пазарот на капитал и труд. Република Македонија во овој дел направи огромен чекор со имплементирањето на овој принцип во Законот за јавните набавки, од 2004 година, со што беше и прва земја во регионот што го воведо овој принцип во своето законодавство.

3.1.4. Недискриминација

Со принципот на недискриминација се поставуваат еднаквоста и неможноста по земјата на потекло на предметот на набавката и земјата на потекло на понудувачот да се даваат какви било предности или исклучувања.

Во регионот, последни што го предвидуваат преференцијалниот принцип беа Босна и Херцеговина, Србија, Црна Гора, што имаа одредби со кои се дава предност на домашните производи и понудувачи, што беше и една од основните теми за дискусија при склучувањето на Договорот за слободна трговија (ЦЕФТА) во 2006 година. На преговорите во Брисел, во јули 2006 година, беа

можностите за прифаќање на преференцијата во законите на Србија и Босна и Херцеговина, со одреден (неколкугодишен) преоден период, на што потписниците на Договорот (Македонија и Хрватска) се спротивставија и бараа еднаков третман, преку усогласување на законодавството. Сепак, кон крајот на 2006 година е потпишан Договорот, со преоден период за усогласување, со постоење на преференција.

(19) Законот од 2007 година, во делот на секторските договори, дава можност за избор на понуда, во случај кога две или повеќе понуди се разликуваат за помалку од три поени со примена на критериумите за доделување договор за јавна набавка, со која 50 проценти од стоките што се нудат со понудата се со потекло од РМ, од државите-членки на Европската унија и од држави со кои Република Македонија има склучено еднаков договор, што обезбедува еднаков третман на економските оператори од Република Македонија, на пазарот на таа држава.

3.1.5. Рационалност и ефикасност

Со ова начело се утврдува оправданоста на постапките и се обезбедува постигнување на целта на јавните набавки, добивање на најдобра вредност за потрошените пари. Постапката за јавна набавка има за цел ефикасно и рационално искористување на планираните средства. Со оглед на фактот што голем е процентот на средства што се трошат на набавки (апроксимативно и генерално, 30 до 40 проценти од националните буџети), неоспорна е потребата од почитување на ова начело, што се однесува на постапки за набавки, со цел ефикасно и контролирано трошење на средствата.

Сите претходнонаведени принципи меѓусебно се поврзани и условени едни од други.

Во контекст на почитување на принципите за јавните набавки, сметаме дека е потребно да изложиме еден практичен пример од 2008 година. Преку спроведување постапка за јавна набавка со преговарање без објавување на јавен оглас, поканети се тројца економски оператори, што доставуваат понуда во определен рок. Истекот на рокот за доставување на понудите, се појавуваат нови

заинтересирани економски оператори, што формално доставуваат барање до договорниот орган-набавувач, со цел да им биде дадена можност да достават понуда. Нивното барање не е удоволено, односно добиен е негативен одговор од набавувачот. Се поставува прашањето кој од принципите е нарушен: транспарентност, конкурентност, недискриминација? Преку поканување на тројца понудувачи (законски услов), се обезбедуваат конкуренцијата, транспарентноста (и покрај тоа што ова е нетранспарентна постапка) и недискриминацијата. Но, тоа е до моментот на појавување на друг понудувач, односно економски оператор, кој ги истакнува својата подготвеност и своето барање да се јави во постапката. Со оневозможувањето на негово учество, се нарушуваат сите три принципи, бидејќи доколку се доставени повеќе понуди, конкуренцијата се зголемува, а потоа се врши дискриминација, преку оневозможување учество на секој заинтересиран понудувач, а исто така и транспарентноста се доведува во прашање, бидејќи се оневозможува информација за постапката за набавка од секој аспект.

Од претходнонаведеното, јасно е дека принципите на јавните набавки се меѓусебно поврзани и доколку еден од принципите се наруши, тој повлекува нарушување и на останатите принципи.

Останатите принципи што се универзални, не се пропишани, но се утврдуваат во постапките, се: интегритетот на постапката (почитување на учесниците во неа и на постапката како целина) и правичноста кон понудувачите, ефикасноста на постапката, нејзиното брзо и рационално спроведување, обезбедувањето на најдобра цена за бараната стока, работа или услуга, избегнувањето на ризикот (добро планирање и реализирање на постапката за јавна набавка).

3.2. Цели на јавните набавки

Целите на јавните набавки се директно поврзани со начелата. За постигнување на целта на јавната набавка, законодавецот предвидува правила на постапки преку кои се врши доделување договор за јавна набавка.

Целите на јавните набавки се:

- поттикнување конкурентност помеѓу понудувачите,
- спречување на корупцијата,
- поставување и подобрување на финансиската дисциплина на управувањето со јавните средства,
- зголемување на можноста за увид на јавноста во трошењето на јавните средства,
- рационално трошење на јавните средства.

Спогодбата за формирање на Европската економска заедница (во понатамошниот текст: Спогодба на ЕЕЗ) ја дава основната рамка за правно уредување на јавните набавки. Основната цел на тој акт е оформувањето на релевантниот внатрешен заеднички пазар на државите-членки, со забрана на секаква национална дискриминација и на секакво ограничување при изборот на стоките и услугите, со вклучување на слободно движење на стока и капитал, без сите царински давачки, како и забрана за количествени ограничувања (квоти) и мерки што имаат еквивалентен ефект на царинските давачки и квоти помеѓу државите-членки. Исто така, спогодбените цели го вклучуваат и извршувањето на значајните политики на Европската заедница, пред сè на конкурентското правно подрачје.

Спогодбата на ЕЕЗ не ги наведува јавните набавки конкретно, освен во контекст на финансирањето на спогодбите на Заедницата во прекуморските држави и во односот кон индустриската политика, меѓутоа во Спогодбата на ЕЕЗ можат да се најдат неколку одредби што значат темелна основа за воспоставување на системот на јавни набавки, при што станува збор за одредби што се однесуваат на слободно движење на стока, слободно воспоставување и слободно движење на услугите. Значајни се и другите одредби што се однесуваат на забраната на дискриминацијата.

Спогодбата на ЕЕЗ ја содржи основната цел на Европскиот правен поредок за јавните набавки, со цел отворање на пазарот на јавните набавки помеѓу државите-членки и овозможување соработка на понудувачите во постапката за спроведување на јавните набавки надвор од границите на поединечните држави-членки.

Бидејќи државите-членки, само врз основа на Спогодбата на ЕЗ, не би можеле единствено да се определат по деталните правила за јавните набавки, усвоени се Директиви за јавните набавки како секундарен правен извор. Секако дека директивите треба да се сфатат исклучиво како основа за моделирање на националните закони. Државите-членки што немале усвоени никакви закони за јавни набавки пред донесувањето на Директивите, на пример Обединетото Кралство, во своето законодавство текстот од директивите го имаат преземено речиси целосно.

(20) Историски, државите-членки што имале традиција со законодавството за јавни набавки, како, на пример, Франција, со „Code de Marches publics“, и Германија, со „Nerdingungsordnungen“, морале да го променат законодавството и тоа да го усогласат со директивите, што предизвикувало тешкотии и проблеми, бидејќи државите не ги имплементирале директивите навремено и правилно. Имено, значењето на разбирањето на основните начела во законот е многу значајно и покрај тоа што имплементацијата на директивите не е секаде успешна, па оттука и начелата претставуваат единствено јадро за објаснување и остварување на целите, што преку спогодбите за формирање и релевантните директиви го следат системот на јавни набавки.

Основните начела на јавните набавки се засноваат врз релевантните одредби од Спогодбата за Европската заедница, директивите што го уредуваат подрачјето на јавните набавки и одлуките на судот на ЕЗ. Спогодбата за формирање содржи две основни начела што важат за сите подрачја на уредувањето на ниво на Европската заедница и се клучни за воспоставување на единствен пазар. Тоа се начелото на пропорционалност и начелото на заедничко признавање. По мислењето на Комисијата (запишано во зелената карта) од Спогодбата за формирањето, треба да се разберат уште и начелото на транспарентност и начелото на забрана на дискриминација.

Неопходно е да се потенцира дека вистинското значење на начелата врз кои се темели поединечен закон имаат значајна улога во насочувањето на законодавецот при изработка на правните норми и при разбирањето на законските одредби, а особено во делот на нивната недореченост.

Начелата ги поврзуваат правните норми во целина и им даваат потребна содржина, а особено тогаш кога шареноликоста на вистинските состојби не може да биде покриена со правна норма.

За набавувачот, правилното разбирање на јавните набавки е важно и поради ограниченоста на правата при располагањето со јавни средства, од аспект на целите на јавните набавки, што не смеат да бидат насочени кон задоволувањето на јавната корист или користа на поединечни групи, туку насочени кон задоволување на јавниот интерес „*in largo sensu*“.

При изведбата на постапката за јавните набавки доаѓа до чести прекршувања, односно непочитувања на законските одредби, што се, исто така, последица од недоволното разбирање на начелата на кои се темели системот на јавните набавки.

И понудувачите, преку сфаќањето на основните начела, полесно ги разбираат своите права и го очекуваат од набавувачите нивното обезбедување, а со тоа и обезбедувањето на рамноправни, недискриминаторски и соодветни услови и мерки, а и други соодветни барања во тендерската документација.

Прашањата што се поставуваат во контекст на основните начела се дали овие начела се рамноправни помеѓу себе или се во некои подредено-надредени односи, дали помеѓу себе се исклучуваат или се комплементарни и дали ги поддржуваат целите на јавните набавки во иста насока и во ист сооднос.

(21) Досегашната пракса укажува на проблематичен и дискутабилен однос помеѓу начелото на формалност и начелото на економичност, што често си противречат едно на друго. Овој конфликт многу добро го разбира набавувачот во примерите, кога е потребно од формални причини да се издвои понудата што е неправилна поради недостаток на некој документ што, во суштина, не е суштествен за добрата реализација на работата, а набавувачот го барал во документацијата, а понудата, пак, според критериумите од конкретната документација, е најдобра. Заради почитувањето на начелото на формалноста, ваквата понуда, од аспект на праксата на ревизорските институции, треба да се одбие и покрај тоа што одлуката за себе би била во согласност со начелото на економичност.

Може да се преиспита соодносот, кога со повредата на едно начело се прави обид да се заштити друго начело, до што може да дојде, на пример, поради заштита на начелото на економичност.

Од претходнонаведеното, потребни се минимум три услови за да се овозможи исклучок, а тоа се: целисходност, ефикасност и сооднос, во потесна смисла.

Во контекст на соодносот помеѓу начелото на формалност и економичност, треба особено да се внимава на евентуалното прекршување на едно или друго начело, поради евентуална појава на негативни последици од непочитување на начелата.

Така, на пример, одреден недостаток може да не значи исклучување на понудувачот, ако со тој недостаток не би се предизвикале негативни или штетни последици на другите начела од јавните набавки (начело на еднаквост на понудувачите, недискриминација итн.); ќе се овозможи избор на понуда што би значела исполнување на начелото на економичност, како економски најповолна понуда. Непочитувањето на начелото на формалност во корист на начелото на економичност би можело, во овој случај, да биде и неопходно, соодветно и во ист сооднос.

Една од потешките задачи на правното уредување и правната пракса во областа на јавните набавки е да се најде соодветен сооднос помеѓу основните (темелните) начела на јавните набавки.

Можеме да констатираме дека ниту едно од начелата не може да биде исклучено, а исто така и ниту едно докрај почитувано.

Со оглед на фактот што секоја ситуација што може да се појави при спроведувањето на Законот не може да се покрие со правна норма, начелата и целите се поставени како механизам за порамнување на конкретните ситуации.

3.2.1. Јавност

Една од целите на јавните набавки е запознавање на јавноста со начинот и целта на трошење на јавните средства на државните органи. Преку начелото на јавноста се постигнува и се остварува

една значајна цел од јавните финансии, обезбедувањето на финансиска дисциплина, што законски ги обврзува корисниците да постапуваат во согласност со прописите од јавните набавки, во согласност со позитивните законски прописи, а особено во фазата на планирање, обезбедување и користење на финансиските средства, а притоа тоа треба да се реализира домаќински, наменски, ефикасно и успешно. Од страна на понудувачите, а и на законодавецот, се очекува финансиско-економските ефекти да бидат насочени кон обезбедување на фер конкуренција во сите фази на постапката.

Обезбедувањето на конкуренцијата има позитивни ефекти, што обезбедуваат остварување заштеда, определување конкуренција помеѓу понудувачите, а со тоа и квалитет на понудената стока, услугите и градежните работи, можност за соработка на понудувачите во меѓународни рамки, спречување на монополистички положби (статуси) и картелни договори што, од друга страна, може да има позитивни последици при реализација на јавните финансии.

Една од целите, исто така, е остварувањето на некои политики на државата преку системот на јавните набавки и со меѓународно прифатените правила, по усовршувањето на новите директиви, а пред сè социјалните и еколошките.

3.2.2. Спречување корупција

Бидејќи една од целите на јавните набавки е избегнување на штетното и неекономично однесување во трошењето на јавните средства, преку законот за јавните набавки се овозможува спречување и оневозможување на коруптивни активности. Ова е една од значајните цели.

Доколку со националниот закон не се предвидени јасни одредби што упатуваат на антикорупциски механизми, ваквите закони немаат цел на постоење, односно оправданоста на нивното постоење би била доведена под прашање. Во контекст на ова е и УНЦИТРАЛ, новиот закон за јавните набавки (UNCITRAL model Law on procurement of Goods, Construction and Services), што веројатно треба да се донесе до 2012 година, што ќе биде значаен инструмент

за сложеноста и зацврстувањето на вложувањата кон напредок на системите за јавни набавки и Иницијативата и стратегијата на Обединетите нации во борбата против корупцијата, со усвоената Конвенција за спречување на корупцијата (UN Convention Against Corruption).

Ако подрачјето на јавните набавки и борбата против корупцијата се одвивале во изолирани активности, Обединетите нации со активностите за усвојување на законот за јавните набавки се обидуваат да ги обединат досега одвоените подрачја, со цел да се покаже моќ на синергетско дејствување, со што треба да се постигне успешна координација во реформите на јавните набавки и во напорите за борбата против корупцијата.

3.2.3. Финансиска дисциплина

Основните начела и целите во системот на јавните набавки се патоказ при планирањето и реализацијата на постапката за јавни набавки, потпишувањето и следењето на извршувањето на договорите.

Соодветната примена на начелата од страна на институциите што вршат надзор на спроведените постапки и трошењето на финансиските средства се особено важни.

Ревизијата во јавните набавки е многу важен дел од целиот процес за создавање на финансиска дисциплина. Ревизијата и контролата на јавните набавки се поставени како надворешни и внатрешни.

Внатрешната ревизија, во Република Македонија, се имплементира во сите државни и локални институции. Делот на внатрешната ревизија е вклучен во контролата на јавните набавки (*ex ante*).

Државниот завод за ревизија е независен и самостоен државен орган, што извршува ревизија на постапките за јавните набавки (*ex post*).

3.2.4. Дистрибуција

Дистрибуцијата е една од целите на јавните набавки, што упатува на фактот дека преку спроведените постапки за јавните набавки се овозможува постигнување на бараната стока, работа или услуга, за соодветна вредност, а со тоа се овозможува дистрибуција на предметот на набавката. Имено, преку јавните набавки, со запазување на основните принципи, се реализира, запазува дистрибуцијата на стоките, работите и услугите. Оваа цел е особено поврзана со принципот на недискриминација и еднаквост. Со овие принципи, секој понудувач, независно од земјата на потекло или, пак, од стоката и услугата што ја нуди, независно од земјата на потекло, има подеднаков третман со секој учесник во постапката за јавна набавка. Врз основа на ова, можеме да констатираме дека дистрибуцијата на стоки, работи и услуги е една од основните цели, а особено во контекст на процесот на глобализација и единствениот европски внатрешен пазар.

3.3. Предмет на јавните набавки

Предмет на процесот на јавни набавки е набавување стоки, работи и услуги. Набавувачот во текот на планирањето на набавките, особено внимание треба да посвети на тоа предмет на набавката да бидат соодветни работи, стоки или услуги, при што под соодветни се подразбираат соодветна класификација, назив, евиденција, намена и својства. Имено, онака како што го има наведено во Планот за јавна набавка, набавувачот треба да ги постави и во огласот за доставување понуди и во документацијата, притоа внимавајќи сите понудувачи да можат да понудат компаративна (споредбена) стока, работа и услуга, по вид, квалитет, цена, како и со други потребни својства и услови.

Набавувачот може предметот на набавката да го подели во групи или по делови и тоа според следното:

- по гранки на управа,
- стокови подрачја,
- вид,

- количество,
- место,
- време на испорака.

Групата, или делот на предметот на набавка, најмногу опфаќа предмет на исти, сродни или слични својства или намени, што овозможуваат соработка помеѓу повеќе помали и средни понудувачи. Набавувачот не смее да врши ограничување на правото на нудење на група или дел на предмет на набавката, што се наведени во документацијата на понудата и за што има објавено понуда. Набавувачот во објавата за јавна набавка, исто така, ќе наведе дека може да се пријави и група понудувачи, а образецот на понудата треба да има место на впишување броеви и соодветни податоци што му се важни на набавувачот да ги има за евалуацијата.

4. Јавните набавки во модернизација на државата, развој и апроксимација со ЕУ-директивите, правни аспекти и административни процедури во меѓународни рамки

Во 2004 година, Европската унија ги донесе двете нови директиви за јавните набавки – Директива за јавните работи, услуги и снабдување и Директива за комуналните дејности, што опфаќаат енергија (електрична струја, греење на гас), вода, транспорт (вклучувајќи аеродроми и пристаништа) и поштенски сообраќај.

Овие директиви, што имаат за цел да го осигураат развојот на внатрешниот пазар и недискриминацијата на договорните страни од другите земји на Европската унија, треба да бидат имплементирани и применети во националниот или регионалниот закон, а во зависност од законодавниот систем во одредена држава. Законската рамка на јавните набавки е различна. Државите-членки на ЕУ што имаат развиена традиција во набавките, имаат развиена сопствена законодавна рамка, што е со тенденција на подобрување, со што се гарантира конзистенцијата со законодавството на ЕУ. Останатите земји само ги пренесуваат правилата на ЕУ. Теоретски, правилата на ЕУ се однесуваат само на договорите до одредено ниво, додека, во пракса, тие значително влијаат на националното законодавство.

Доколку понудувачот смета дека правилата на ЕУ не се имплементирани и имаат специфично влијание на националното законодавство или, пак, како резултат на нивното несоодветно пренесување во националното законодавство тој би можел да биде отфрлен од одреден тендер, може да поднесе барање за проверка на одлуката. Европската комисија, врз основа на поднесена жалба, го презентира пред Европскиот суд на правда или иницира прекршочна постапка против државата-членка, налагајќи ѝ да ги преиспита одлуката и примената на законот.

Преиспитаните директиви за јавни набавки им нудат можност на договарачите да ги земаат предвид социјалните прашања, прашањата на достапност, што се од големо значење за договарачите на сите нивоа. Државите-членки имаа вкупно 21 месец од датумот на објавувањето на директивите во Службен весник на ЕУ да ги применат, имплементираат директивите во националното законодавство.

Директивите од 2004 година имаат цел да го одразат структурниот и технолошки напредок на праксата за јавни набавки, да се даде рамка за модернизација, да се подобри целисходноста и да се подобри опфатеноста. Новиот концепт, што директно влијае на развојот на државата, е воведување на:

- електронски средства,
- електронски аукции,
- динамични системи за набавка,
- рамковни спогодби,
- конкурентен дијалог,
- (22) интеграција на аспектите на животна средина и општествените аспекти.

(23) Земјите-членки на ЕУ се автономни во уредувањето на административните прашања, бидејќи нивните управни системи се развивале автохтоно и автономно, врз основа на националната традиција, националната култура и степенот на развојот на демократијата во соодветната држава. И покрај тоа, ЕУ има влијание врз начините на кои нејзините членки ги организираат своите административни системи. Земјите-членки не инсистираат на

административните системи, туку инсистираат на стандарди, принципи инкорпорирани во разни конвенции, декларации, препораки, директиви донесени од страна на органите и телата на ЕУ, врз основа на кои би требало да се заснова и да се гради секој административен систем на државите-членки, како и оние што имаат аспирации за членство во ЕУ. Стандардите и принципите се однесуваат на: доверливост, предвидливост (правна сигурност), отвореност и транспарентност, одговорност, ефикасност, економичност и ефективност (познатите три „Е“-принципи), но исто така и техничка и раководна способност, организациски капацитет и учество на граѓаните во процесот на одлучувањето.

4.1. Компаративни искуства на некои држави во Европа

Правната рамка за уредување на јавните набавки во рамките на ЕУ се темели на следните три основи:

- релевантните востановени спогодби,
- предметните директиви, и
- обемната пракса на Европскиот суд на правдата.

Бидејќи правилата се поставени релативно општо и во себе не содржат прецизни одредби за употреба во пракса, ЕУ-директивите имаат цел да дадат насоки во кој правец и како треба да се движи ЕУ-законодавството, со цел да се постигнат целите и принципите на јавните набавки. Основните начела, што се содржани во спогодбите, се државата-членка непосредно да се обврзува, со тоа што е должна да ги почитува поставените форми, вредносни прагови, со уредување со националното законодавство.

На регионалната конференција за јавните набавки, одржана во април 2006 година, во Сараево, а поддржана од ОЕЦД-иницијативата/СИГМА, особено внимание се посвети на значењето на јавните набавки во ЕУ, со посебен акцент на Западен Балкан. Од страна на претставник на Европската унија, на конференцијата беше укажано на значењето за создавање на уедначен систем на јавни набавки и беше понудена помош од страна на Европската комисија. Глобалната цел е во насока на отворање на внатрешниот пазар, преку координација на државните прописи и практики за јавните набавки.

Со цел краток компаративен преглед на системите на земјите-членки на Европската унија, во прилог е даден краток опис на системите за јавните набавки во земји-членки (стари и нови) на Европската унија и на Република Македонија.

4.1.1. Велика Британија

Во Велика Британија не постои национален државен систем за јавни набавки и сите релевантни директиви од оваа област се преземени во секундарното законодавство, што ги покрива набавките од помала вредност што, пак, од друга страна, се со акцент на конкурентност и по начело на добивање на најдобра вредност за потрошените пари. На национално и на субнационално ниво, тренд е централизирана клучна програма за набавки и децентрализирано спроведување на субрегионални делови. Прописите се веродостоен превод на ЕУ-директивите, со тоа што содржината е поделена во повеќе делови, со поедноставување, поради што и формално не личат на директивите. Во двата закона се предвидени новини: конкурентен дијалог, негативно наддавање и динамичен систем. Рамковната спогодба се употребува како почест метод не само кај вредносните прагови опфатени со ЕУ-директивите, туку и кај оние под вредносните прагови. Секое министерство за набавки е одговорно, а потоа и локалната самоуправа и секој субјект на Законот што е должен да внимава на основните принципи при спроведувањето на постапката. Притоа, министерствата се одговорни во делот на издавањето согласност за набавката, што е случај и кај локалната самоуправа, но факт е дека кај помалите набавки може да се констатира одредено дискрециско право на набавувачот за изборот на понудувач и покрај тоа што е јасна примената на начелото на транспарентност и конкурентност. Искуството покажува дека огласот за јавна набавка се објавува кога неговата вредност надминува 20.000 фунти.

(24) Во осумдесеттите години на минатиот век се појавила потребата за поголема флексибилност во јавните набавки, особено кај проектите што се предводени под Private Finance Initiative, каде што распоредувањето на добрата (во општа употреба), како и финансиската провизија, се доверени на приватниот сектор, што се дополнува со дел за користење на добра, главно на период над дваесет години. Меѓу другото, овој пристап се користи за инфраструктурен превоз, училишта,

болници, сместувања. Оваа тенденција веќе се среќава и насекаде во ЕУ.

(25) Некои од овие проекти се реализирани со концесии што се исклучени од Директивите или се благо регулирани, но поголемиот дел се потполно опфатени со Директивата 2004/18/ЕЗ.

Од 2006 година, особено е зголемена примената на рамковните спогодби. Исто така, зголемена е употребата на негативните електронски аукции, електронските набавки, стандардната документација и условите.

(26) Велика Британија е доказ за успешно имплементирање на Директивите на ЕУ во легислативата за јавните набавки и може да се зема како успешен пример.

4.1.2. Германија

Во Германија, во септември 2005 година, се донесени прописите за јавните набавки, со што се имплементирани новите директиви. Така, во националниот предлог во законот е посветено внимание и на развојот на малите и средните претпријатија, бидејќи е исклучително важно тие да имаат пристап до јавните огласи за договори за јавна набавка. Предвидена е и можност за формирање здружение на понудувачи. Предвидени се, исто така, и специфични услови (исклучително добри) за претпријатијата што имаат иновации. За набавките што се под европските вредносни прагови, се инсистира на начела на транспарентност, документираност (процедурално администрирање), со објавување во националниот или локалниот весник или на Интернет, без обврска за објавување во весник на Европската унија. За овие набавки (под вредносните прагови), утврдени со директивите, се применуваат општи постапки со претходно утврдување способност или со постапка на преговарање.

Новиот германски закон, исто така, предвидува претквалификациска фаза кај постапките за градба, а понудувачите мораат да ја докажат својата способност или неспособност за учество или добивање на оваа постапка.

Во Германија сè уште постои прирачник за стандардни постапки, обрасци и методологија на пресметување на вредноста во бодови.

Во Германија сè уште постои прирачник за стандардни постапки, образци и методологија на пресметување на вредноста во бодови. Овој начин е воведен и се користи уште од деветнаесеттиот век (VOL, VOB).

Со „Construction contract procedures“ или VOB (Vergabe-und Vertragsordnung für Bauleistungen – Teil A: Allgemeine Bestimmungen für die Vergabe von Bauleistungen) се уредуваат стандардните процедури и форми што се предвидени со Германската регулатива за јавни набавки.

Во VOB од 2006 година се имплементирани Директивите 04/18/ЕЗ и 04/17/ЕЗ.

Со VOL се регулирани услугите и стоките што ги набавуваат договорните органи и тие се усогласени со германското законодавство. Со ова, се олеснува и се конкретизира процесот на набавување, со цел поедноставување на администрирањето, а запазување на принципот на формалност.

4.1.3. Данска

Законодавната рамка за првпат е забележана во јуни 1992 година. Основното начело на набавките под вредносните прагови, на коишто инсистираат одредбите од Законот, е конкурентскиот оглас за деловна соработка (од 1989 година). Јавната набавка по електронски пат се спроведува преку системот за електронско купување, односно преку порталот за јавни набавки. Функцијата на овој портал е место до коешто имаат пристап набавувачи и понудувачи. Системот го има подготвено јавниот сектор, што сам не инвестирал, но ја финансира неговата употреба. Порталот е насочен кон развој на можностите за купување, преку којшто може да се има увид во набавките, односно во процесот на фактурирање. Овој систем или портал е централен набавен орган и е сопственост на државата. Новите директиви Данска ги има имплементирани во целост. Во делот на градбата има посебен закон што го уредува и ова подрачје.

4.1.4. Летонија

Летонија, како релативно нова држава-членка на Европската унија, има направено голем напредок во развојот на системот за јавни набавки. Таа ги има имплементирани директивите во 2005 година, со тоа што има донесено два закона (еден за комуналниот сектор и еден за класичниот сектор). Од друга страна, исклучително успешно воведува електронски јавни набавки, но можеби уште поуспешно го поставува системот на електронска трговија, што во комбинација со електронските набавки функционира на еден специфичен и ефикасен начин. Во поглед на институционалната поставеност, има основано национална институција за јавни набавки, што има надлежности и во делот на надзорот на постапките што се спроведуваат од страна на договорните органи.

4.1.5. Словенија

Првиот Закон за јавните набавки во Словенија е изработен во 1908 година, со што за првпат е воведена можноста за конкурентно избирање понудувач, но во делот на градежните работи. Целта за донесување на овој закон е изградбата на железничка линија Виена-Трст, што го привлекла вниманието на локалното население. Во периодот на комунизмот и воведувањето на договорната економија, оваа област не е развивана.

Генерално, во периодот од 1992 година, до денес, развојниот период на системот на јавните набавки може да се подели на три дела:

- период од 1992 до 1997 година,
- период од 1997 до 2000 година,
- период од 2000 година до денес.

Во првиот период оваа тема е воведена преку Законот за финансиско работење. Било воведено објавување огласи за набавка на нешта што се финансирани од Буџетот. Ова предизвикало реакции, а како аргумент се наведува потребата од администрирање.

Во 1997 година, под големо влијание на УНЦИТРАЛ-правилата, донесен е првиот Закон за јавните набавки на Република Словенија,

Овој закон покажал недоречености во делот на примената и затоа во 1999 година е донесен Закон за ревизија на постапките за јавни набавки.

Во 2000 година е подготвен нов закон за јавните набавки, со кој постапките за јавни набавки се поедноставуваат. Но, со имплементацијата на законот се констатирало дека тој во голем дел е изработен со преземање на одредбите од Директивите, што оневозможува реална и рационална примена, поради што во 2004 година се донесени измени и дополнувања на Законот за јавните набавки. Во 2004 година, исто така, се донесени и новите две Директиви на ЕЗ (2004/17/ЕК и 2004/18/ЕК), а периодот на усогласување е до 31 јануари 2006 година. Заради тоа, во 2006 година се донесени два нови закона и тоа Закон за јавни набавки и Закон за јавни набавки во сектор вода, енергетика, транспорт и поштенски услуги, со примена од седми јануари 2007 година.

(27) Законот за јавни набавки предвидува антикорупциски мерки. Со последните законски решенија се намалени административните аспекти на законот и поставена е помала административна рамка, што се однесува повеќе на преобемното барање за докажување на формалните аспекти, што, во пракса, се покажале како непотребни за рационалното, економично и ефикасно спроведување на јавните набавки.

Во примената на Законот за јавните набавки во Словенија се покажало дека најголемо отежнување за понудувачите е делот на утврдување документација, со цел утврдување и докажување способност, бидејќи се предвидувало доставување на обемна документација. Во пракса, се покажало дека износот на подготвувањето на документацијата (вклучувајќи и нејзино нотаризирање) се случувало да го достигне износот на проценетата вредност на договорот што треба да се додели по спроведената постапка. Заради тоа, при подготвувањето на последните закони за јавни набавки (и во класичниот и во комуналниот), намалени се документите што се потребни за докажување способност.

4.1.6. Шведска

Во Шведска, Законот за јавни набавки ги имплементира сите директиви за јавни набавки. Првиот закон за јавни набавки во Шведска е донесен во 1996 година, со тоа што во целост ги следеле и почитувале директивите (имале директна примена). Од наш аспект, ова е дискутабилно, но факт е дека до денес, искуствата покажуваат оти Шведска има исклучително развиен систем на јавни набавки, вклучувајќи го и развојот на комерцијалниот и деловниот сектор, што учествува директно во спроведувањето, креирањето и реализирањето на законодавството и на постапките. Големо е влијанието на здруженијата од економски оператори што работат во континуитет на подобрување на условите на јавните набавки и е важен фактор во креирањето на целокупната политика во оваа област. Секој набавувач мора да го почитува шведскиот закон што, пак, ги следи европските директиви.

Постапките што се под вредносните прагови се малку регулирани, за разлика од постапките што се над вредносните прагови. Оние првите, шведскиот закон ги нарекува едноставни и неформални постапки, додека останатите се формални. За неформалните, значајно е да напоменеме дека се инсистира на доволно разумен рок, за да му се овозможи на понудувачот да ги приложи своите понуди. Објавата ја прави по електронски пат, со објава на времето за доставување понуди, што не може да биде пократко од десет дена.

Шведска прва интензивно ја примени рамковната спогодба. Таа се склучува на период до три години. Во рамковната спогодба што се склучува по претходноспроведена постапка (вообичаено со електронска аукција) се опфатени количества на минимални цени и други елементи и нарачателот, со едноставно доставување повик (покана) до сите, за неколку часови склучува договор со најповолниот понудувач (што е страна во рамковниот договор).

(28) Во Шведска за првпат се востановува институционалната агенција за правни, финансиски и административни работи, што има координативна функција помеѓу централната влада и другите супсидијарни агенции што покриваат 75 вида на јавни набавки, со

моќ на координација над носителите на рамковниот договор. Во 2002 година, во Шведска е направена реформа со којашто се воведени електронските јавни набавки.

4.2. Правни аспекти и административни процедури на јавните набавки во меѓународни рамки

(29) Во Европската унија подрачјето на јавните набавки е уредено со директивите чијашто цел е формирање на еден пазар и зголемување на можностите за соработка на сите држави-членки и примена на принципот за недискриминација. Во правото на Европската унија директивите се правни акти што не се употребуваат непосредно, но посредно ги обврзуваат државите-членки во својот правен систем да ги вклучат целите и принципите. Државите-членки преку имплементирањето на директивите не востановуваат единствени процедури (од аспект на административни процедури), сепак тие се согласни со барањата на директивите. Но, од аспект на правната заштита, специфично е што примената на Директивата за земјата-членка е со директно дејство, односно доколку не се почитувани одредени одредби што се предвидени во Директивата, а не се предвидени со националното законодавство, одредбата од Директивата има директно дејство, односно таа е основа за поднесување тужба. Исто така, Европската комисија поднесува тужби до Европскиот суд на правда, доколку се појават индиции за прекршување на одредбите од Директивите. Предметот и обемот на Европските директиви за јавни набавки се применуваат на договорите што ги доделуваат договорните органи, што директивите ги дефинираат како „државни, регионални или локални органи, тела што работат во согласност со јавното право и здруженија што се формирани од еден или повеќе од тие органи или едно или повеќе од тие тела, што дејствуваат во согласност со јавното право“. Судот на правдата има донесено голем број пресуди во кои има одлучено за прашањето на предметот на овие Директиви.

Во 1997 година, во Европската унија се пропишани основните правила, методи и постапки за склучување спогодби преку начелни, еднакво правни процедури.

Постојат голем број случаи што се занимаваат со дефинирање „тело што управува со јавно право“ во рамки на Директивите. Правилата на областа на јавните набавки главно се однесуваат на јавните субјекти што се од некомерцијален карактер. Во Директивите и во прописите на овие субјекти се применува изразот „договорен орган“. Со Директивите се воспоставуваат четири групи на субјекти-договорни органи. Јавните органи (договорни органи), од аспект на дејноста што ја вршат, се субјекти што се поделени во неколку групи:

- потреби од општ интерес (даваат услуги што се од општ интерес);
- што немаат индустриски или комерцијален карактер (посебна одлика на многу од случаите во оваа група е дека целокупната работа и значаен дел од работата на овие субјекти се реализира преку договори што се склучени со јавниот сектор);
- (30) субјекти со комбинирани активности (што немаат индустриски или комерцијален карактер и во други комерцијални активности.

Директивите од 2004 година упатуваат на флексибилност и поединечност, со дозволување на комерцијалните јавни субјекти, што можат да набавуваат повеќе на комерцијален начин. Со двете нови директиви се намалени административните рамки, а голем акцент се става на начелата, односно принципите на јавни набавки, што се разработени во овој труд.

4.3. Директиви на Европската унија

Во текстот даваме преглед на следните Директиви на Европската унија: 1992/13/ЕЕЗ, 89/665/ЕЕЗ, 2004/17/ЕЗ, 2004/17/ЕЗ, 2004/18/ЕЕЗ, 2007/66/ЕЗ, 2009/81/ЕЗ. Во сила се и Регулативата бр. 2195/2002, од 5 ноември 2002 година, со измени во Регулативата од бр. 2151/2003, од 18 декември 2003 година, за CPV (Општиот поимник за јавни набавки), чијашто цел е унифицирање на објавите во делот на предметот на набавката, преку востановени шифри за секој поединечен предмет на набавка, со што дополнително се обезбедува пристапот на секој заинтересиран за доставување понуда/пријава за учество, преку едноставно лоцирање на предметот на набавка, што е утврдено со т.н. шифрарник. Исто така, и Регулативата 1564/2005 за стандардните обрасци за објавување на огласите и известувања за јавните набавки.

(31) Директивите што беа во сила до 2004 година воведоа антикорупциски одредби, со цел ова подрачје да се обезбеди од корупција, што се во контекст на Антикорупциските прописи на Европската унија.

Една од целите на директивите е и остварувањето на некои политики на државата преку системот на јавните набавки и со меѓународно прифатените правила, што резултира со континуирано усовршување на директивите, а вклучувајќи ги социјалните и еколошките аспекти.

4.3.1. Директива 92/13/ЕЕЗ

Со оваа Директива, што е донесена на 25 февруари 1992 година, со цел усогласување на законите, прописите и административните одредби што се однесуваат на примена на правото на Европската заедница, се уредува правната заштита во постапките за јавни набавки во т.н. секторски договори. Оваа директива нема процедурални одредби, туку ги поставува основите на системот на правната заштита. Предвидува начело на законитост, јавност, транспарентност и ефикасност. Исто така, го предвидува и статусот на државната институција за жалби по јавните набавки, што утврдува нејзина самостојност, независност, професионалност, како и условите по кои се избираат членовите и претседателот на оваа институција, што треба да бидат идентични со условите за избор на судии.

4.3.2. Директива 89/665/ЕЕЗ

Со оваа Директива, што е донесена на 22 декември 1989 година, се предвидува усогласување на законите, прописите и административните одредби во областа на примена на постапките за ревизија на постапките преку кои се доделуваат договорите за јавни набавки и јавни работи (жалбените мерки и постапки во класичниот сектор).

Должност на земјите-членки е да се осигури правото во системот за јавни набавки и тие ефикасно да се штитат. Тоа се обезбедува преку давање надлежност за жалбената постапка на телата што имаат карактер на судови.

Другото решение е да се даде таа надлежност во прв степен на телата што немаат таков карактер. Во тој случај, одлуките на овие тела мораат да бидат предмет на контрола на друго тело, што мора да ги задоволи критериумите што се утврдени во Директивата. Овие барања се следните:

- Членовите на тоа независно тело треба да бидат именувани и разрешени под исти услови како и членовите на судските органи, кога станува збор за органи надлежни за нивното именување, траење на мандатот и разрешување.
- Најмалку претседателот на тоа независно тело треба да има исти правни и стручни квалификации како и членовите на судските органи.
- Ова независно тело треба да донесува одлуки по спроведена постапка, во која се сослушани двете страни, а таа одлука е правно-обврзувачка, со средства што треба да ги утврди секоја земја-членка.

(32) Доколку телото надлежно за жалбената постапка е со судски карактер, овие гарантни одредби не се применуваат.

4.3.3. Директива 2004/17/ЕЗ

Со оваа Директива се уредуваат набавките во областа на т.н. секторски договори (транспорт, енергетика, поштенски услуги, водоснабдување). Целта е повисоки вредносни прагови за примена на постапки, поради големите набавки што се спроведуваат во овие сектори. За сите набавки што се над 412.000 евра, за стоки и услуги, и 5.150.000 евра за работи, се применуваат одредбите од Директивите, а по овие прагови со национално законодавство се пропишани постапките, начините и вредносните прагови за спроведување на набавките. Набавките во овие сектори се флексибилни и се поврзани со јавниот интерес што го вршат овие субјекти, независно од сопственичката структура на капиталот. Во контекст на ова, би напоменале дека државите-членки на ЕУ на различен начин го уредија ова прашање и тоа со посебен закон, со кој се уредуваат набавките во овие сектори или со еден единствен закон (за класичен сектор и секторски набавки), каде што се предвидуваат посебни одредби со вредносни прагови, полиберални во однос на класичните набавки. Така, на пример, Словенија има донесено посебен закон што го уредува ова прашање.

Во Република Македонија се вклучени одредби во единствен Закон за јавни набавки, уреден во посебна глава, со вредносни прагови што се повисоки од предвидените за класичниот сектор.

4.3.4. Директива 2004/18/ЕЗ

Со оваа Директива се уредуваат набавките во класичниот сектор. Со неа се предвидени вредносни прагови над кои таа се применува: 206.000 евра за стоки и услуги и 5.150.000 евра за работи. Под овие вредносни прагови се применуваат националните прописи, а согласно тоа објавите задолжително се објавуваат во службено гласило на ЕУ.

(33) Една од најголемите иновации на оваа Директива е новата постапка, т.н. Конкурентен дијалог, што има за цел да воведо поголема флексибилност во сложените договори за јавна набавка. За првпат, со оваа Директива се воведуваат и прецизни одредби за т.н. „зелени набавки“ што, како такви, претставуваат само еден аспект на широкиот проблем на „трговијата и околината“ – како да се обезбеди економската добивка од либерализирањето на економската добивка, кога, во исто време, на државите им се овозможува преземање на заштитните мерки за животната средина.

(34) Европското препознавање на зелените набавки ја отсликува пошироката меѓународна свест и, секако, во потполност е конзистентно со примената на принципите на интегрирање, што се наведени во членот 6 од ЕЗ. Овие набавки се особено важни поради фактот што, од една страна, од 14 до 16 проценти од БДП отпаѓаат на јавните набавки и, од друга страна, можат да помогнат да се диференцира понудата, поддржувајќи го развојот на животната средина и на производите, услугите и процесите што се одржливи во контекст на тоа, како и можноста да се влијае на распоредот на побарувачката на купувачите, што значи дека овие набавки се навистина позитивна појава.

4.3.5. Директива 2007/66/ЕЗ

Со оваа Директива се врши измена и дополнување на претходните две Директиви (за правна заштита) и се воведува период што треба задолжително да се почитува (од донесување на одлуката за избор до потпишување договор), во кој не смее да се потпише договорот, со оглед на фактот што се чека рокот во кој страните имаат право на правна заштита, односно жалбениот период. Овој период е наречен stand-still период, што треба да изнесува од 10 до 15 дена, во зависност од начинот на комуникација (што е утврден), како и денот на известувањето за извршен избор. Овој период може да биде и пократок. Исто така, се предвидува и објава за склучен договор (30 дена од денот на склучување на договорот).

4.3.6. Директива 2009/81/ЕЗ

Европскиот парламент и Советот, на 13 јули 2009 година, во координација со постапките за доделување договори за јавни набавки на работи, стоки и услуги во областа одбрана и безбедност, ја донесоа Директивата со што се изменети Директивите 2004/17/ЕЗ и 2004/18/ЕЗ. Со донесувањето на оваа Директива се реализираше неколкугодишното дискутирање и размислување за подведување на постапките за набавка во областа на одбраната под процедури и постапки што се транспарентни и конкурентни, поради тоа што буџетите што се предвидуваат и се реализираат за оваа намена се особено високи и учествуваат со голем процент.

(Во текот на 2006 година, на Советодавниот комитет за јавни набавки, при ЕК, се иницираше оваа тема и се дискутираа утврдените потреби од страна на претставниците на земјите-членки на ЕУ, за регулирање со Директива, што би била транспарентна и конкурентна.)

4.4. Европски држави

(35) Јавните набавки се тема што последните десетина години особено го привлекува вниманието, со оглед на тоа што голем процент од буџетот се користи за набавки на стоки, работи и услуги. Тоа е видно и од податоците подолу, од кои е јасен трендот на пораст на овие износи, но на овој растечки тренд влијание има и востановувањето на праксата за објавување на огласите и податоците за склучените договори, што е услов за добивање на статистички податоци. поголемиот број на земјите-членки на ЕУ, височината на вредноста на јавните набавки се оценува со број помеѓу 10 и 15 проценти БДП и околу 25 до 30 проценти од вкупната потрошувачка.

Една од основните цели на Европската интеграција е создавање на внатрешен пазар „што го опфаќа просторот без внатрешни граници на кои е можно слободно движење на стоки, работи, услуги и капитал, во согласност со одредбите на Спогодбата за ЕЗ“ (член 14).

Јавни набавки

Во табелата подолу се дадени податоци за процентуалното учество на јавните набавки во БДП кај државите-членки на Европската унија.

Табела: Процентуално учество на ЈН во БДП кај државите-членки на ЕУ

Процентуално учество на јавните набавки во БДП								
	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Белгија	14,38	14,61	14,35	14,37	14,69	14,75	14,91	15,22
Данска	16,27	16,26	16,51	16,94	17,26	17,39	18,40	18,76
Германија	17,98	17,99	17,45	17,19	17,15	16,99	17,01	17,03
Грција	13,62	12,81	12,69	13,00	12,71	13,55	12,98	12,62
Шпанија	13,84	12,81	12,76	12,97	12,94	12,73	12,75	13,02
Франција	17,26	17,32	17,26	16,49	16,35	16,52	16,34	16,62
Р. Ирска	13,54	12,87	12,11	11,95	12,05	12,23	13,25	13,30
Италија	12,58	12,17	12,00	12,12	12,25	12,37	12,69	11,88
Луξεмбург	15,49	16,01	18,89	14,43	14,38	13,11	14,25	15,48
Холандија	20,84	20,51	20,27	20,12	20,21	20,12	20,68	21,46
Австрија	18,36	18,15	17,70	17,69	17,77	17,05	16,22	16,46
Португалија	14,14	14,56	14,57	13,85	14,29	13,98	13,91	13,26
Финска	16,25	16,70	16,57	15,96	16,06	15,37	15,72	16,45
Шведска	22,14	20,97	19,99	20,48	20,27	19,40	20,01	20,49
ВБ	21,68	20,58	18,24	17,79	17,84	17,46	17,89	18,42
15	17,26	16,89	16,33	16,10	16,13	16,02	16,18	16,30

Извор: *European Commission (2004): A report on the function of public procurement markets in the EU: Benefits from the application of EU directives and challenges for the future (10/1/2007).*

Тенденцијата на зголемувањето на процентот е растечка.

Ова е видно од податоците: Во 2006 година, потрошени се 1.900 милијарди евра за јавни набавки (Извор: Прес-релис ИП/08/1971 од 15 декември 2008 година).

4.5. Соединети Американски Држави

Владата на Соединетите Американски Држави е најголемиот набавувач во светот и околу 25 проценти од БДП отпаѓа на јавните набавки. Прописите по кои се спроведуваат постапките за јавни набавки се особено обемни и конкретни.

Прописите за јавни набавки се изработени на околу 1.900 страници, со дополнителни околу 2.600 страници описи и процедури, со кои се доразработуваат конкретните министерски институционални процедури за набавки.

(36) Во САД, пред неколку години анализите покажале дека системот бара поедноставување. Имено, обемните административни аспекти било неопходно да се поедностават. Во контекст на ова, наведено е дека како пример е земен австралискиот модел, што е едноставен и ефикасен и се заснова на едноставни документи.

(37) Едно од најпопуларните движења и амбиции за реформа на системот на јавни набавки е во деведесеттите години на минатиот век во САД, што се однесува на реформа на системот на ефикасност. Аналитичарите на американскиот систем наведуваат дека, историски гледано, ефикасноста не била примарна цел на процесот на јавните набавки. Кога се зборува за ефикасноста, се мисли на административната и деловната ефикасност (иако овој концепт може да се примени во многу поширока смисла на зборот). Со други зборови, системот на јавни набавки е ефикасен кога троши помалку средства, а системот што вработува најмал број службеници, кои ги спроведуваат набавките, троши најмалку средства.

Но, доколку купувачите (понудувачите) се преморени од работата, таквиот систем станува прескап и тие можат да го платат премногу она што го купуваат. (<http://dodig.osd.mol>)

(38) Актуелни се информациите за постојаниот пораст на овластувањата на администрацијата што ја оптоваруваат неа, односно го оптоваруваат американскиот систем за јавни набавки. (Програма за мал бизнис ги вклучува преференциите за мали сиромашни бизниси и бизнисите чишто сопственици се жени.) Исто така, вклучени се и програми што ги промовираат јавните набавки на стоки, работи и услуги, што се безбедни за животната средина и човековото здравје, како и средината, кога се споредува со конкурентските стоки и услуги со иста намена, а со намалување или со помало влијание на човековото здравје и околината, кога ќе се споредат со конкурентските стоки, работи и услуги, одобрување на употреба на хартија со минимална рециклирана содржина итн.

Електронските јавни набавки се со растечки тренд и статистиката покажува дека тие учествуваат со 44,7 до 68,1 процент во сите држави, во 2006 година. Тој процент по 2006 година расте и последните податоци упатуваат на 80 проценти, во 2008 година, а веќе во 2009 година до 90 проценти, од вкупниот број набавки што се спроведуваат.

Воведувањето на е-набавките расте и поради фактот на менаџерските иновации, централизираните набавки со висок степен на овластувања, како и големината на државата.

Со поддршка на Агенцијата за меѓународен развој на САД (United State Agency for International Development, USAID), во голем дел од државите во Европа (новите членки на ЕУ, како и земјите што го хармонизираат законодавството со ЕУ) се имплементирани системите за електронски јавни набавки. Така, на пример, во Романија, со проектот се востановени овие постапки. Во Република Македонија, овој проект почна во 2005 година, а во 2006 година за првпат се спроведе постапка по електронски пат.

5. Јавните набавки во Република Македонија

Република Македонија за првпат ги уреди јавните набавки во 1996 година, со донесувањето на Уредбата за јавни набавки, а првпат законски го постави системот во оваа област во 1998 година, кога се донесе првиот Закон за јавните набавки. Тој беше во сила до 2004 година, кога се донесе Закон за јавните набавки што ги пропишуваше основните видови постапки што беа предвидени и со тогашните Директиви. Исто така, во голем дел, овој закон во себе имаше инкорпорирано сугестии и препораки од Светската банка. Како специфични би ги напоменале: делот на планирањето, преку донесувањето одлука, со претходно добиена согласност за обезбедени средства од Министерството за финансии (Сектор за финансирање и буџет). Сето ова беше со цел воведување на финансиска дисциплина на буџетските институции, што беше тенденција на Светската банка и ММФ. Но, факт е дека беше констатирано администрирање, што многу често, поради максималната административна забавеност, резултираше со неможност да се реализираат одредени набавки. Во периодот на донесување на Законот во 2004 година, беа донесени и новите директиви (17 и 18). Во 2005 година, Законот беше изменет и се воведоа електронските јавни набавки, како и објавувањето на јавните огласи, освен во Службен весник и на интернет-страницата на Бирото, со што се постигнаа поголема транспарентност и можност на едно место да бидат проследени сите информации за јавните набавки. Беа спроведени и обуки за обучувачи, како и обуки за вработени кај набавувачи и понудувачи, што се вклучени во постапките за јавни набавки. Сето ова беше во состав на проектот КАРДС 2003, финансиран од Европската комисија. Во делот на проектот Електронска влада, финансиран од УСАИД, беше воспоставен системот на електронските јавни набавки, за првпат во Република Македонија. Исто така, во состав на проектот КАРДС, една од проектните задачи беше изработка на измени/нов закон за јавните набавки.

Нов закон за јавните набавки беше донесен во 2007 година, што почна да се применува во 2008 година и неговите измени во 2009 година, што концепциски, од аспект на институционална поставеност и начин на спроведување на постапките, може да се констатира дека се заснова на слична структура, во смисла на организација на системот на јавни набавки.

Во прилог, даваме опис на развојот на системот, преку хронолошки преглед на прописите што го уредуваа ова прашање, а особено од административен аспект.

5.1. Правна рамка

5.1.1. Закон со подзаконски акти од 1998 година

Законот со измените, како и подзаконските акти, беше добра основа за понатамошното развивање на системот, што се востановуваше. Во овој закон не беа прецизно наведени одредби за техничка документација, односно тендерска документација, а немаше и јасни методологии за оценување на понудите. Исто така, немаше и востановена координација за толкување на релативно општите законски прописи. Контролата на спроведувањето на постапките беше невозможна, бидејќи, од една страна, немаше задолжена институција со овие надлежности и, од друга страна, Комисијата за жалби по јавните набавки беше составена од членови кои беа именувани.

Ваквите состојби беа солидни почетоци и основа за развој на системот, а во меѓувреме голем дел од државите што имаа амбиции за членство во ЕУ (Полска, Чешка, Словачка, Унгарија, Словенија) основаа национални институции, самостојни, со цел развој на системот, што е важен за спречување на корупцијата и за поттикнување на конкуренцијата.

Со оглед на фактот што околу 20 до 30 проценти од националниот буџет во тој период се планираше за јавните набавки, во РМ ова беше дополнителна причина, а и сугестиите на Меѓународниот монетарен фонд и Светската банка бараа воспоставување на транспарентни процедури, како и востановување на финансиска дисциплина.

Овој закон ги предвидуваше отворениот и ограничениот повик, додека немаше предвидено постапка, на пример, за консултантски услуги, што беше лоцирана како еден од недостатоците.

Во периодот на 2002, 2003, 2004 година, се подготвуваше Законот за јавните набавки, што се донесе во 2004 година.

5.1.2. Закон со подзаконски акти од 2004 година

Законот за јавните набавки од 2004 година, уредува постапки што се препознатливи и се спроведуваа и во земјите-членки на ЕУ. Со донесувањето на Законот, во ЕУ беа донесени двете нови Директиви, што беше дополнителна обврска за Република Македонија понатаму да продолжи со промена и усогласување на Законодавството во оваа област.

Законот од 2004 година ги предвидуваше следните постапки:

- отворена постапка,
- ограничена постапка,
- постапка со преговарање без објавување,
- ограничен повик за консултантски услуги,
- конкурс за изработка на проект.

Со примената на овој закон, особено кај постапката со преговарање, немаше можност за кретење на роковите, а единствен пропишан рок беше 52 дена, од денот на доставување за објава во Службен весник. Ова беше и причина постапките да се одолжуваат и со оглед на фактот што со една доставена понуда не можеше да се пристапи кон јавно отворање, а со тоа и да се изврши избор на најповолен понудувач. Ова беше администрирање и, од формален аспект, неможност да се заврши постапката за јавна набавка. Заради тоа, бројот на поништени постапки е навистина голем во однос на вкупниот број на спроведени постапки, што бараше измена на законскиот пропис. Во меѓувреме, се реализираше и проектот на ЕУ со кој се изработи и нацрт-закон за јавните набавки, со кој се направи и усогласување со ЕУ-директивите.

Подзаконски акти што произлегоа од Законот за ЈН, што имаа за цел дополнително да ги доуредат и да ги пропишат постапките за јавните набавки, во голем дел ја олеснуваа постапката (од аспект на тоа на кој начин таа треба да се спроведе), а од друга страна во голем дел ја администрираа и ја формализираа. Ова го констатираме повеќе од аспект на почитување на начелото на формалност, но факт е дека во одредени фази од постапката, каде што се инсистираше на постоење на одредени формални обележја на постапката

(соодветно адресиран коверт, постоење на најмалку две понуди итн.), дефинитивно влијаеше на принципот на економичност, со оглед на фактот што имаше повеќе случаи на поништени постапки, па повторно објавени итн.

Подзаконски акти што беа во примена, донесени врз основа на Законот за ЈН од 2004 година, беа следните:

- Список со кој се утврдуваат субјектите на кои се однесуваат одредбите од Законот за јавните набавки.

- Правилник за деталните правила за проценка на вредноста на набавката.

- Правилник за содржината на документот за бонитет.

- Правилник за формата и содржината на годишниот план за јавни набавки.

- Правилник за постапката на отворање на понудите кај отворениот повик и ограничениот повик.

- Правилник за образецот за водење записник за отворањето на понудите.

- Правилник за задолжителните елементи на тендерската документација.

- Правилник за формата и содржината на образецот и начинот на водење на Регистарот за извршените набавки кај набавувачите.

- Правилник за начинот, условите и постапката за избор на експерти за јавни набавки.

- Правилник за формата и содржината на образецот и начинот на водење на Единствениот регистар за јавни набавки.

- Методологија за изразување критериуми во бодови.

- Одлука за определување опрема, стоки и услуги од одбранбен и безбедносен карактер.

- Правилник за начинот на користење на електронскиот систем за јавните набавки.

Од претходнонаведените подзаконски акти, голем дел од фазите на постапката содржеа администрирање. Така, на пример, со Регистарот за реализирани постапки се предвидуваше форма што требаше да биде пополнета од страна на понудувачот, кој склучил договор со набавувачот, и регистарот во оригинал да го достави до Бирото за јавни набавки поради внесување на податоците

на интернет-страницата (што се договорни страни на договорот, со која постапка и кој износ), со што се обезбедува транспарентност. Дотолку повеќе што со воведувањето на објавување на огласите на едно место, практично се овозможи целокупен увид на јавноста од почеток до крај во процесите, односно постапките. Во спротивно, со казнените одредби беше предвидена прекршочна одговорност.

Со ова законско решение, во поглед на вредносните прагови, беа востановени два вредносни прага, и тоа под 3.000 евра, во денарска противвредност, се спроведуваше поедноставена постапка, а сè што е над овој износ имаше обврска за спроведување на редовна постапка, со пропишани рокови.

Роковите што беа пропишани за спроведување на постапките беа блиски и усогласени со роковите од Директивите на ЕУ. Можноста за нивно скратување, намалување, беше овозможена со претходно индикативно известување.

Претходното индикативно известување е институт што е заживеан во ЕУ-државите, функционира добро и со него се овозможува намалување на роковите за спроведување на постапките, а од друга страна се зголемува транспарентноста и се обезбедуваат економичност и ефикасност на постапката.

Администрирањето на процесите што ги предвидуваше Законот за јавните набавки беше потребно да се намали, со што би се овозможиле креативност и развој на методи и пристапи што ќе значат транспарентно и антикоруптивно работење. Креативноста и развојот на методи и на пристапи се директно поврзани со развојот на добрата деловна пракса, подигнувањето на јавната свест, како и востановувањето пракса на почитување на начелата и принципите на јавните набавки, со оглед на фактот што констатиравме дека секоја ситуација не може да биде покриена со законски пропис, туку во таква ситуација е важно почитување на начелата.

5.1.3. Закон со подзаконски акти од 2007 година

Со Законот од 2007 година, што почна да се применува од почетокот на 2008 година, направено е термилошко усогласување со законодавството на ЕУ, од аспект на економски оператор и договорен орган.

Понатаму, Законот вовеле и нови постапки за јавни набавки, како и вредносни прагови што се разликуваат од претходното законско решение. Вредносните прагови можеме да ги поделиме во следните групи:

- 5.000 евра,
- 5.000 до 20.000 евра (за стоки и услуги),
- 5.000 до 50.000 евра (за работи),
- 20.000 до 130.000 евра (за стоки и услуги),
- 20.000 до 4.000.000 евра (за работи).

Овие вредносни прагови се дадени како основа, во кои граници можат да се движат договорните органи кога вршат избор на постапка, односно рок во кој таа ќе биде спроведена. Главно, роковите се движат во граници што се помали од оние што се предвидени со Директивите (на пример, 26 дена, со можност за скратување, доколку се користат електронски средства или претходно индикативно известување). Но, факт е дека, на пример, претходното индикативно известување, што претставува еден дел од административната процедура и со кое се врши објавување на намерата за спроведување на јавна набавка во назначен период, а се објавува на интернет-страницата на Бирото, со цел јавноста да се информира во кој период набавувачот ќе објави оглас, не заживеа во пракса.

Ова законско решение беше предвидено и со претходниот закон, а и со овој, а со оглед на фактот што претходно се објавува и транспарентноста, не само што се запазува, туку и се потенцира (поради периодот на објавувањето), а потоа следи огласот, со што се намалуваат роковите што се пропишани со законите, за точно утврдени денови и, конечно, се зголемува ефикасноста (периодот за подготовка на понуда) и се зголемува можноста за конкуренција.

5.2. Институционална рамка

Со цел мониторинг, надзор, обука и активна улога во одредени фази, во процесот на јавните набавки, во што се истакнуваат искуствата на европските држави (Полска, Летонија, Естонија, Унгарија, Чешка, како и земјите од регионот), што, по примерот на развиените држави, оформија институции од овој вид и ги развија во поглед на стручност и број на вработени што, несомнено, одговара на потребите на државата во делот на системското решавање на постапките за јавните набавки.

Бирото за јавните набавки е институција со надлежности утврдени во Законот за јавните набавки. Законот за јавните набавки од 2004 година за првпат го предвиде воведувањето институција од оваа област, со надлежности што се насочени кон развивање на системот, подигнување на јавната свест, олеснување на процедурите за јавните набавки преку издавање мислења за спроведување постапки.

Во контекст на добра пракса од земјите-членки на ЕУ, на пример, во Полска со Законот за јавни набавки се предвиде постоење на Управа за јавни набавки. За формирањето на оваа Управа постоеле многу полемики во контекст на потребата од постоење или непостоење на каква било нова институција што се занимава со јавните набавки, со што ќе се зголеми администрацијата, ќе се удвојат функциите на веќе постоечките државни институции, ќе се забават инвестициските процеси, ќе се ограничи нивото на независност на договорните органи и сето тоа ќе резултира со претерана концентрација на власта што се занимава со трошење на јавните пари на едно место, со што, пак, се зголемува ризикот за корупција. Предлогот бил функцијата за јавните набавки, наместо таква институција, да ја извршува една од постоечките институции, како што е антимонополската управа или, пак, да се поделат функциите на повеќе министерства, меѓу кои Министерството за економија, Министерството за финансии, Советот на министри итн. Или, пак, секое министерство да одговори посебно за своите набавки.

Сепак, и покрај различните предлози, не било спорно дека предложената институција по примерот од Унгарија (каде што Советот за јавни набавки одговара само пред Парламентот, а не и пред Владата) не била ни разгледувана. Конечно, се сфатило дека новиот закон за јавни набавки ѝ дава на Владата нови и дополнителни обврски што бараат воспоставување на сосем нови механизми: централно објавување на известувањата за јавни набавки, одржување евиденција за јавните набавки, преглед на жалбите што ги имаат поднесено понудувачите и примената што подразбира нови вештини што бараат обемна обука за вработените во управата. Заради тоа е одлучено да се востанови Управата за јавни набавки. Новата мала институција, без каква било локална структура, била со цел да се занимава исклучиво со прашањата на јавните набавки. Главната причина за ова решение е трошењето на јавните средства и стравот од соодветната примена на новиот закон.

Управата за јавните набавки, првенствено, ја добила улогата на планирање и организирање на полето на јавните набавки. Исто така, неговата функција била и да ги централизира знаењето и искуството. Сепак, како резултат на скептицизмот, властите што ја донеле одлуката за УЈН, надлежностите ги насочиле кон ревизија (преглед на правилната примена на постапките за јавните набавки), што се поделени по разни државни институции. Претседателот на УЈН е одговорен директно пред премиерот на Владата, а поради потребата од јасна и ефикасна одговорност идејата да се основа колективно тело е одбиена.

Во делот на надлежностите, УЈН не ги работи следните работи: не купува стоки, работи и услуги и не го спроведува централизираниот систем на владиниот сектор. Во Полска, системот е децентрализиран и органите што имаат обврска да ги применат одредбите во поглед на ЗЈН се потполно независни и ги спроведуваат постапките за набавки во свое име. Потоа, не доделуваат средства за финансирање на јавни договори, ниту, пак, издаваат согласност за одредена постапка за набавка, како и фактот што УЈН не одобрува постапки што ги спроведуваат останатите договорни органи (такви овластувања се содржани, на пример, во словачкиот ЗЈН).

УЈН не учествува во процесот на квалификација на кандидатите и оценување на понудите. Нема никаква надлежност во делот на жалбената постапка и приговорите, што е случај во Литванија, Естонија и Словачка. Исто така, не може да изрече казни за кршење на постапките за јавни набавки. А, наместо тоа, треба да ја извести дисциплинската комисија што е подредена на министерот за финансии.

УЈН нема листа на лиценцирани компании што можат да се пријават за доделување договор (таква листа има, на пример, словачката УЈН), ниту официјална црна листа на органите што се исклучени од постапките за набавки. Во врска со квалификацијата и обуката на кадри, УЈН не издава сертификати на физичките лица за кои тие би биле овластени да ги спроведуваат постапките. Тие процеси на обука и селекција на вработените кои се одговорни за спроведување на постапките, се препуштени на шефовите на одредени институции. На пример, во Словачка постапките за набавки можат да ги спроведат само овластени вработени кои имаат поминато обука и кои се испитани и регистрирани на официјалната листа, а обука, односно центри за обука или предавачи кои имаат овластувања да спроведуваат семинари, има секоја институција. Исто така, УЈН нема овластување во делот на извршувањето на договорите.

Претседателот на УЈН директно ги именува премиерот и неговиот заменик, но на предлог на претседателот. Поточно, претседателот е компетентен да ги решава прашањата од областа на јавните набавки, а институцијата ги поддржува претседателските функции. Претседателот и заменикот не се членови на државната администрација и, вообичаено, се отпуштаат кога се формира нова влада. Полскиот закон не предвидува посебни одредби за постапката и начинот на избор на директор, односно претседател, додека во словачкиот закон се уредува избор на претседател и заменици на мандат од пет години, а начинот на неговата промена е по точно востановена процедура и по точно востановени услови.

Постои Совет што претставува советодавно тело на претседателот. Членовите на советот се именуваат и се распуштаат од премиерот, на барање на претседателот. Советот се состои од членови на парламентот (претставници на сите политички партии и владини и опозициски), договорни органи (и на централно и на локално ниво), асоцијација на набавувачи и договарачи, државни ревизиски комисии и експерти од областа на јавните набавки. Состаноците се одржуваат на секои два-три месеца.

Основните функции на УЈН се: да ги подготви нацрт-правните акти за јавни набавки, издавање билтен за јавните набавки, издавање на одлуките во врска со примената на Законот за бавните набавки, да организира и да дава административни услуги за арбитрациските сослушувања што се поврзани со жалбите, што се поднесени во текот на постапката.

(39) Во делот на постапките што се помалку конкурентни и транспарентни, по Законот за јавни набавки на Полска од 1994 година, претседателот на институцијата за јавни набавки има надлежности да дава согласности за примена на одредени постапки, како и скратување рокови за жалба. Од 2001 година, со законот за ЈН се изменети и поништени овие одредби, што се сметале за многу бирократски, и воведени се постапки со различни временски рокови за доставување понуди (рок што може да биде пократок од шест седмици, но не пократок од три седмици).

Управата за јавни набавки сè уште функционира и е со исти надлежности, со голем број вработени, со доброразвиена пракса во областа.

Во Република Македонија, Бирото за јавни набавки, како орган во состав на Министерството за финансии, се основаше на 16 јуни 2005 година. Бирото имаше надлежности што се однесуваа на следење на системот, подигнување на јавната свест, издавање материјали, спроведување обуки итн.

Во 2007 година, со Законот за јавни набавки, со надлежности и поставеност се презема претходното решение, и покрај неоспорната потреба од негово осамостојување и негова независност. Ова и од аспект на избор на директор и утврдени поконкретни надлежности во примената на законот.

Искуствата покажуваат дека овие институции се формираат како самостојни институции (управи или агенции). Вообичаено, директорот се избира на јавен конкурс, што е предуслов за избор на стручен кадар.

Националната институција за јавни набавки треба да биде самостојна институција (независна), со својство на правно лице, формирано или од Владата (директор избран од влада по строго определени конкурсни услови) или од Собранието (и ќе поднесува извештај на собранието).

И во двата случаја, вака поставена национална институција ќе ги исполни условите со Законот за организација и начинот на работа на државната управа. Законот не содржи казнени одредби. Бирото треба да има надлежност во делот на прекршочната постапка (да води) против сторителите на прекршоци во постапките, како и инспекцискиот надзор. Во демократските земји, државните органи што се занимаваат со јавните набавки мораат максимално да бидат заштитени од влијанието на актуелната власт, а особено во начинот на изборот на тие државни органи што за својата работа треба да одговараат само пред оној што ги избрал, односно пред собранието, што, всушност, го донесува буџетот во кој, како огромен дел, се предвидуваат средствата за трошење преку јавните набавки. (40)

5.3. Институционална рамка во вршењето контрола на јавните набавки

При извршувањето на постојните оперативни функции на државата, се разликуваат три вида контрола:

- од страна на администрацијата,
- од страна на правосудството,
- од страна на Парламентот.

Контролата што се врши од страна на администрацијата, или административната контрола, може да се анализира од неколку аспекти. Таа се врши од финансиската администрација што, од страна, на првостепените налогодавачи внимава на аспектот на јавното сметководство, потоа сметководителите вршат проверка на операциите пред да го исплатат расходот, а потоа финансиската инспекција треба да потврди дека се почитувани сите одредби.

Финансиската контрола, што се извршува од страна на специјализирано правосудство, Суд на ревизори. Пред Судот на ревизори се дава отчет за сметките.

(41) Контрола извршувана од страна на Парламентот (прашања и комисији). Оваа контрола може да се реализира во фазата на реализација на буџетот и преку контрола со Законот за реализиран буџет.

Вршењето контрола во системот за јавни набавки е прашање што го поставуваме со цел да направиме разлика и да ги посочиме институциите што се вклучени во процесот на вршење контрола.

Национална институција за вршење ревизија на користењето и трошењето на средствата за јавни набавки во Република Македонија е Државниот завод за ревизија што, согласно Законот за ЈН од 2007 година, има надлежности во делот на контрола на законитоста на трошење на јавните средства. Врз основа на извештаите од ДЗР, достапни на интернет-страницата, а дел од податоците дадени во прилог Анекс кон овој труд, можеме да констатираме дека се лоцирани грешки и недоследности во примената на Законот за ЈН.

5.4. Постапките за јавни набавки

Ако се појде од основните принципи на јавните набавки и принципите на Управната постапка, можеме да забележиме дека постапките за јавни набавки се вклучуваат во делот на административната, управна материја.

5.4.1. Видови постапки

Постапките за јавни набавки, што се уредени со Директивите, се следните:

- отворена (т.н. општа постапка),
- ограничена постапка (т.н. постапка со претходно утврдување способност),
- конкурентен дијалог,
- постапка со преговарање без претходно објавување оглас,
- постапка со преговарање со претходно објавување оглас,
- постапка за прибирање понуди со објавување оглас,
- постапка со прибирање понуди без објавување оглас.

Постапките за јавни набавки се предвидени за набавки што се над одредени вредносни прагови и за кои се спроведува една од предвидените постапки, а што е избор на набавувачот. Директивите за јавни набавки предвидуваат кои постапки и на кој начин треба да бидат предвидени со националните законодавства. Вообичаено, вредносниот праг што се утврдува со националните законодавства е на 10.000 евра, што значи дека за сè што се набавува во повисок износ се применуваат пропишани постапки, додека за останатите се набавува без постапка за јавна набавка. Овој вредносен праг е поврзан со нивото на познавање и развиената јавна свест за јавните набавки. Така, на пример, во Република Македонија, јавните набавки на почетокот (со Законот за ЈН од 2004 година) беа предвидени за набавки над 100 евра, со тоа што во вредносна граница од 100 до 3.000 евра се предвидуваше поедноставена постапка, т.н. постапка за набавка од мала вредност, а за набавки под 100 евра не се спроведуваше постапка. Со Законот од 2007 година, вредносните прагови се зголемени. Секоја набавка што е над износот од 500 евра подлежи на примена на Законот. Набавка што е во вредносен праг од 500 до 5.000 евра се спроведува со примена на Барање за прибирање понуди без објавување (осум дена). Од 5.000 до 20.000 евра (за стоки и услуги) и 5.000 до 50.000 за работи, со Барање за прибирање понуди со објавување (14 дена). Над овие горни вредносни прагови се спроведуваат постапките: отворена, ограничена, постапка со преговарање (со и без објавување), конкурентен дијалог.

Отворената постапка е редовна постапка, преку која се дава можност за најголемо учество на понудувачите. Од аспект на административните елементи што се специфични за неа, а во контекст на формалните аспекти, секоја фаза од постапката предвидува запазување на начелото на формалност. Имено, од почетокот, во фазата на отворање на понудите, а претходно и со комуникацијата на понудувачите со набавувачите, е важно запазување на формалниот аспект (пишана комуникација, формално, на пропишан начин доставување на понудата, преку јавно отворање, со присутни кои се овластени претставници, со уредно полномошно итн.). Од друга страна, оваа постапка се спроведува во една фаза, во која понудувачите ги доставуваат понудите заедно со нивната понуда.

И во контекст на ова, се поставува прашањето на формалното и материјалното (суштинското). Со цел запазување на формалното, до 2007 година се предвидуваше постоење на најмалку две понуди, за да може да се пристапи кон јавно отворање на понудите. Често, се случуваше ова да биде причина за неуспешно спроведени повици, што повторно се објавуваа. Но, гаранцијата за постоење на повеќе од една понуда не може да се обезбеди до моментот на временското завршување на рокот за доставување понуди (а, со оглед на фактот што тоа се совпаѓа со времето на отворање на понудите) и неоспорно е дека принципот на формалност е запазен, но начелото на ефикасност и начелото на економичност се нарушени.

Со решение што и во случај на постоење на една понуда предвидува спроведување постапка, се постигнува почитување на формалноста, а од друга страна и на економичноста и ефикасноста во спроведувањето на јавните набавки.

Ограничената постапка се спроведува во две фази, таа е редовна постапка и, вообичаено, се спроведува за набавка на стоки, работи и услуги каде што предметот на договорот е сложен или специфичен и каде што би било поволно сите заинтересирани да достават пријави, а само избраните, односно квалификуваните понудувачи можат да достават понуди. Разликата помеѓу двете постапки е во тоа што и фазата на пријави, односно утврдување на техничката и личната способност се врши на ист начин, но формално во различни фази што, пак, понатаму се основа за евалуација на финансискиот дел од понудите.

Овој вид постапка е поволен за понудувачите (економски оператори), бидејќи не мораат веднаш (како што е случај кај Ограничената постапка) да ја достават финансиската понуда, со што се овозможува неповредливост на цената, со што се развива конкуренцијата и се запазува дискрецијата, односно деловноста. Оваа постапка, исто така, содржи елементи што, во најголем дел, се формални и административни карактеристики, што се услов за нејзина успешност. Но, факт е дека праксата покажува оти недореченостите во законските решенија се добра причина за поттикнување развој на деловната пракса и нејзино применување. Во контекст на ова, би додале едно практично искуство.

Со оглед на фактот што консултантските услуги не се предвидени со посебна постапка (како што беше случајот со Законот за ЈН од 2004 година), туку со Ограничена постапка што се применува за консултантски услуги, а се разликува од постапката за стоки, работи и услуги, само во делот на начинот на отворање на понудите, односно пријавите. Имено, отворањето на пријавите кај консултантските услуги, за разлика од ограничената постапка кај останатата набавка, се спроведува со отворање на пријавите (што не е јавно), потоа тие се разгледуваат, оценуваат и се утврдува листа на кандидати-квалификувани, за на крајот да се спроведе јавно отворање на доставените финансиски понуди. Овој аспект е потенциран во контекст на тоа, освен запазувањето на формалноста, што ни дава за право да го отвориме и да го анализираме ова прашање, дали таа влијае на материјалниот аспект и дали со тоа се запазуваат сите принципи на јавните набавки. Размислувањата се во насока на позитивен одговор или со запазувањето на формалниот аспект (нејавно отворање на пријавите) се запазуваат останатите принципи и аспекти. Во фазата на оценување на личната и техничката способност, се врши селекција и оние што не ја поминале оваа фаза немаат можност да им бидат прочитани нивните финансиски понуди. Но, би додале дека кај набавката на консултантски услуги многу често се случува да не се достават прифатливи понуди, бидејќи сите тие го надминуваат вредносниот праг на обезбедени средства (што е напоменато во одлуката). Во многу држави во светот се објавуваат буџетите за консултантски услуги со објавувањето на огласот, со цел економичност на постапката и нејзина ефикасност, со оглед на фактот што се случува најнепрецизно проценување на овие договори

и проценката на консултантскиот час е дискутабилна категорија, па оттука и ваквото решение. Пракса што се востановува кај нас е промена на одлука, но со формално донесување одлука за изменување и дополнување на одлуката за јавна набавка, со којашто се врши промена на височината на средствата за конкретната набавка, но ова е во ситуации кога тоа го овозможува буџетот со кој се утврдени изворите и височината на средствата, односно има средства за оваа намена, но проценката на Договорот упатувала на пониска цена. Оваа ситуација Законот не ја предвидува (и ова по својата природа не е законска материја). Но, таа е реална не само кај консултантските услуги, туку и во сите други набавки и постапки. Генерално, доколку со надминување на буџетот треба и може да се изврши измена на одлуката, тогаш со сигурност треба да се внимава новиот вредносен праг да не го предизвика законското решение што упатува на користење на друга постапка.

Во интернационални рамки, постапките по вид и фази се исти, но разликите во националните законодавства се од аспект на вредносните прагови што се разликуваат. Така, на пример, Словенија, со обврската за усогласување со Директивите од 2004 година, предвиде набавувачот (договорниот орган) да набавува со една од постапките што се предвидени со националните закони, доколку вредноста на предметот на набавката е стока или услуга што е во вредност од 10.000 евра до 40.000 евра, а кај набавка на работи над 400.000 евра.

Постапка за прибирање понуди се спроведува доколку вредноста на договорот е еднаква и не повисока од 20.000 евра, а пониска од 80.000 евра, за услуги е повисока од 40.000 евра, а пониска од 137.000 евра. Кај градежните работи е еднаква или повисока од 80.000 евра и пониска од 274.000 евра, со постапка за прибирање понуди по претходна објава.

Согласно Словенечкиот закон за јавни набавки, на пример, како и со членот 28 од Директивата 04/18/ЕЗ, постапка за јавна набавка не се спроведува за набавки што се во вредносен праг до 10.000 евра за стоки и услуги, а за работи до 20.000 евра.

Со Директивата се упатува на потреба од уредување на национални постапки приспособени на директивата.

Изборот на постапката, генерално, е предвидено да се утврди од набавувачот. Вообичаено, т.н. редовни постапки преку кои се набавуваат стоки, работи и услуги се отворената и ограничената постапка. Во останатите случаи се применуваат другите постапки што се предвидени со национално законодавство.

Понатаму, преку изборот на постапката се обезбедува транспарентност во соработка на понудувачот со набавувачот. Но, претходнонаведеното е во контекст на отворената и ограничената постапка, додека кај останатите постапки, можноста за избор на набавувачот е ограничена и се раководи од предметот на набавка, како и од вредносниот праг во кој треба да се вклопи набавката. За поедноставување на работите, во Словенија, постапките законски, во зависност од вредносните прагови, се групирани во три дела. Со членот 6 од Директивата 2004/18/ЕЗ, се дава можност со националното законодавство да се изврши групирање и поставување на постапките во однос на вредносните прагови.

Бројот три за минимум поканети економски оператори или, пак, за утврдување на принципот на конкурентност е, главно, избран од две причини: пазарот на капитал, стоки и услуги во Европската унија е единствен и најмалку тројца понудувачи се сигурно доволен број за да се овозможи конкуренцијата, а и поради запазување на сите останати принципи. Исто така, можноста за преговарања (неформални) помеѓу двајца понудувачи-економски оператори е поголема и можна, бидејќи лесно се постигнува договор помеѓу двајца, додека помеѓу тројца можноста за преговарање и постигнување договор е намалена, а со зголемувањето на бројот се зголемува и неможноста за договарање. Оваа постапка (Барање за прибирање понуди) е неформална постапка, но предвидено е да се почитуваат основните принципи на јавните набавки.

Конкурентниот дијалог е нова постапка што се вовеле со новата директива за класичниот сектор. Конкурентниот дијалог е постапка што се спроведува во три фази. По пропишаниот начин на кој се спроведува, постапката има релативно мали обележја или помалку обележја на административна постапка. Во првата фаза од постапката, по претходнообјавен јавен повик, се доставуваат пријави со кои се утврдува личната, финансиската и техничката способност на кандидатите.

Потоа, во втората фаза, што е фаза на преговори, се водат преговори, на кои се разменуваат идеи, се разјаснува предметот на набавката и се прецизираат техничките спецификации, врз основа на што се изработува тендерска документација за третата фаза [со оглед на фактот што, на почеток, набавувачот ја има утврдено целта (предметот на Договорот)], но нема јасна и прецизна идеја, како и на кој начин би се реализирало тоа. Целта на преговорите е разјаснување, конкретизирање и разменување решенија што би ја постигнале целта на овој вид набавка.

Оваа постапка, по временскиот период во кој би се спроведувала, претставува најсложена постапка. Практично, доколку се направи апроксимативна пресметка на периодот за нејзино спроведување, тој би изнесувал не помалку од четири месеци. Оваа постапка е сложена и предвидена е да се користи кај сложените набавки (каде што треба да се воведуваат креативни решенија). Постапката е соодветна за потфати за реализација на јавно-приватно партнерство.

Постапката со преговарање е предвидена со објавување и без објавување оглас. Разликата помеѓу овие два вида постапки е во делот на објавувањето, со тоа што и кај двете постапки е специфично што административните елементи се сведени на минимум. Исто така, и принципот на формалност и економичност е тема што е особено интересна за анализа во овој контекст. Имено, постапката со преговарање со објавување оглас предвидува начини на објавување, и кратки рокови, со фаза на преговарање. Во фазата на преговарање се преговара за аспектите што се дадени во понудата, за подобрената понуда што е постигната со преговорите на крајот да се доставува во писмена форма и да се врши формален избор.

Постапката со преговарање без објавување се спроведува без јавно објавување оглас, а понудувачите се покануваат од страна на договорните органи (по сопствен избор).

Претходнонаведените две постапки (со преговарање) се применуваат во земјите-членки на ЕУ. Праксата покажува дека за овие постапки договорните органи имаат пропишано интерни процедури, по кои се спроведуваат, во делот на преговарањата. Овие набавки се спроведуваат и во т.н. секторски договори. До 2007

година, постапката со преговарање со објавување оглас не беше предвидена во Законот. Постапката со преговарање без објавување беше предвидена и таа често се применуваше од страна на набавувачите, бидејќи можностите што ги даваше законот за избор на постапки беа помали (беа предвидени само неколку видови постапки), почнуваше праксата на планирање на набавките, а исто така и законскиот услов за најмалку две понуди требаше да биде запазен, со што се оневозможуваше успешност на постапка за јавна набавка (ограничена или отворена).

Во оваа постапка се предвидуваше и претходна согласност од Националната институција за јавни набавки, што беше формална согласност, за исполнување на формалните услови за спроведување на постапката, што од друга страна беше формализирање и администрирање на постапката, дотолку повеќе што вработените во националната институција не можат секој вид набавка да го проценуваат (потребата и начинот) од стручен аспект, бидејќи станува збор за набавки од сите области што се опфатени со законот, што значи администрирањето беше нерационално, а тенденцијата беше негово намалување. Причина за ова администрирање е буџетска дисциплина и контрола.

Исто така, во контекст на административните и формалните аспекти на постапките, треба да напоменеме дека Секторот за буџет при Министерството за финансии издаваше потврда за обезбедени средства, без којашто не можеше да биде почната постапка, односно склучен Договор за јавна набавка. И ова беше дополнително администрирање на постапката, но причината поради којашто беше воведено е повеќе од аспект на анализа и контрола на трошењето на средствата, што беше предмет на анализите и извештаите што се подготвуваа од страна на Министерството за финансии, за меѓународните институции.

5.4.2. Објава при спроведување на постапките

Обврската за објавување при спроведувањето на постапките за јавни набавки се состои во објавувањето информации во неколку фази од постапката, а основната цел е транспарентност во постапките, од почеток до крај на постапката, со што, последователно на тоа,

се обезбедува и запазување на останатите принципи, како што се конкурентност, недискриминација, еднаков третман.

Објавувањето го предвидуваат и Директивите на ЕУ и, практично, со давање на голем акцент на овој дел се инсистира на почитување на овие правила во националното законодавство, со оглед на тоа што под вредносните прагови, утврдени со директивите, обврската за објавување ја регулира националното законодавство. Но, тенденцијата на државите е да се регулира објавувањето на едно место, со цел овозможување на јавноста да биде информирана, а и потенцијалните понудувачи да ги следат огласите и известувањата од едно место.

Во Република Македонија, во 2005 година, со измените на Законот за јавни набавки се вовеле задолжително објавување и на интернет-страницата на Бирото за јавни набавки, што беше основано во меѓувреме. До овие законски измени се предвидуваше објавата на огласите да се спроведува само во Службен весник на РМ, додека склучените договори, заедно т.н. Регистри за спроведени постапки за јавни набавки, се доставуваа до Секторот за јавни набавки при Министерството за финансии, а потоа до Бирото за јавни набавки (со неговото формирање). Со востановувањето на единствениот регистар за објавување податоци за склучени договори, се овозможи јавност на склучените договори (кој набавувач, понудувач, предмет на набавка и која вредност), што се објавуваа на интернет-страницата на Бирото за јавни набавки, за што беше реализиран проект КАРДС на Европската комисија.

Обврската за објавување се состои од објавување на индикативно известување (претходно индикативно известување), што има за цел претходно, пред објавување оглас, да ја објави намерата за спроведување постапка, потоа огласот за доделување договори за јавни набавки (согласно видот на постапката што е предвидена), како и објавување известување за склучен договор или поништување постапка. Обврската за објавување е за интернет-страницата на Бирото за јавни набавки, а објавувањето на огласите е обврска и за објавување во Службен весник на РМ.

5.4.3. Фази на постапките

Кај постапките за јавните набавки, како административни постапки, генерално, можеме да ги констатираме следните фази:

- објавување (поканување),
- тендерска документација и подготвување понуди (пријави),
- отворање понуди и евалуација,
- избор на понудувач и склучување Договор,
- реализирање договор и следење на реализацијата на Договорот.

Начинот на регулирање на фазите на постапката е различен од аспект на пристапот кон оваа материја. Имено, јавните набавки, според едно гледиште, завршуваат во моментот на склучување Договор, а реализацијата е предмет на облигациското право, со оглед на тоа што понатаму станува збор за облигациско-правен однос. Според друго гледиште, ова е материја што го вклучува и реализирањето на договорите во оваа област, односно го подведува во материјата на јавни набавки.

Праксата во Република Македонија покажува дека со Законот за ЈН од 2004 година беше предвидена редовна судска надлежност за јавните набавки (во тој период и не беше формиран Управниот суд), додека со Законот од 2007 година се упатува на одредбите на Законот за управна постапка, за сè што не е предвидено со ЗЈН, надлежност на Управен суд, но и надлежност на редовните судови, и покрај тоа што јасно не е наведено на кој начин и за да се реализира правниот интерес на странката, доколку се иницира одредена судска постапка, за која нема претходна судска одлука (од Управен суд), со која се поништува Управниот акт на Комисијата за жалби по јавни набавки и дали во такви ситуации може да се докажува правниот интерес на странката. Ова е прашање на кое во моментот не би можеле да дадеме одговор како практично ова ќе се имплементира, со оглед на фактот што во РМ праксата во овој дел не е заживеана, а во моментот се водат неколку постапки за кои сè уште немаме исход од иницираните спорови.

Претходнонаведените фази во постапките се генерално наведени и овие фази дефинитивно се единствени и прифатени во контекст на јавните набавки. Сите потфази во овој текст не би ги елаборирале, од причина што, генерално, за сите нив би можеле да го констатираме формално-административниот аспект на уредување со голем број на подзаконски акти, чијашто основна цел е унифицирање на процедурите, но од друга страна тоа бара многу време и внимание за да можат целосно да се почитуваат предвидените административни и формални аспекти.

5.4.4. Тендерска документација

Тендерската документација е суштинскиот дел од постапките за јавните набавки, па оттука е издвоена во посебен дел во овој труд. Имено, искусните службеници кои работат на јавните набавки многу често напоменуваат дека тендерската документација е 'рбетот на постапката за јавна набавка. Добро подготвена тендерска документација значи и добра постапка со квалитетни понуди, што ќе дадат јасни и прецизни очекувања на набавувачот, а со што ќе се овозможи поедноставување на администрирањето на постапката во целост, како и спречување појава на неуспешност на постапките и повторување.

Во земјите-членки на ЕУ, а согласно Директивите за јавните набавки, прашањето за елементите и содржината на тендерската документација се регулира со подзаконски акт, пропис што се донесува во согласност со законските одредби со кои се регулира материјата за јавните набавки. Целта на овој начин на регулирање е да не се оптоварува Законот со одредби што се предмет на уредување на подзаконски акт. Вообичаено, подзаконските акти ги содржат елементите што особено може да ги содржи тендерската документација, додека законските прописи пропишуваат сосем накратко, без навлегување во поединечности, што не смее да содржи тендерската документација.

Во Европското законодавство, во делот на одредбите за технички спецификации, и пристапноста до нив, се предвидуваат одредби. Од аспект на пристапноста или збирот на сите критериуми што се важни за одредени групи или поединци или, пак, се воведени соодветни новини во одредени области (на пример, лица со инвалидитет, можност за учество на група понудувачи и др.), тие можат да бидат вклучени во техничката спецификација, што е неопходен услов на понудата, а со тоа и на Договорот.

Врз основа на ова, сите можни критериуми или збирот на сите критериуми треба да се земат предвид, секогаш и секаде каде што е можно. Со ова, се поттикнува начелото на недискриминација и еднаков третман и на тој начин се почитуваат и другите прописи што го регулираат ова прашање.

Збирот на сите неопходни услови се дефинира во тековната примена на техничките спецификации.

Техничките спецификации можат да се применат и како критериум за доделување на договорот, при конечниот избор. (*Рецитал 46)

Понатамошните објаснувања за вклучување на пристапноста или на сите критериуми во техничките спецификации (Рецитал 29) упатуваат на фактот дека овие одредби мораат да бидат јасно дефинирани. Техничките и/или професионалните можности на некоја компанија за работи и услуги, како и мерките што ги презема таа компанија, со што би се обезбедил квалитет, исто така, можат да бидат содржани.

Важно е при изработка на тендерската документација да се имаат предвид законските решенија што обезбедуваат рамноправност и еднаквост, како и одредени дозволи, лиценци итн., но со особено внимание кон почитување на основните принципи на јавните набавки. Со тоа ќе се оневозможи нарушување на законите со кои ќе регулираат одредени конкретни ситуации. Ова е особено обемно прашање, бидејќи опфаќа широка палета области што, практично, можат да се појават во спроведувањето. Значи, предметот на јавната набавка е директно поврзан со начинот на кој ќе се изработи

тендерската документација. Така, на пример, доколку станува збор за набавка од областа на фармацијата, секако дека треба да се консултираат прописите што го уредуваат ова прашање во државата и да бидат усогласени. Ова се регулира доколку се вклучуваат експерти од дадена област во текот на изработката на тендерската документација, со што се овозможува да се внесуваат и креативни решенија, новини, што нема да ги нарушат основните принципи на набавките за кои зборуваме на почетокот од овој труд.

Во контекст на ова, сметаме дека е потребно да наведеме еден конкретен случај што беше актуелен во текот на 2008 година. Договорен орган објави оглас за доделување договор за јавна набавка и во тендерската документација наведе рокови за старост на средствата со кои ќе биде реализирана набавката. Согласно прописите (*lex specialis*) што ја уредуваат материјата во делот на безбедноста на средствата, предвидено е преку јасно утврдена процедура, со овластени институции за контрола, староста на средствата да биде ирелевантна, односно средствата се изедначуваат со издаден документ од страна на овластена институција, што се прави еднаш годишно. Во овој случај, правото на приговор на тендерската документација, а потоа и правото на жалба на одлуката за извршен избор, беше негативно одговорено, за што е инициран управен спор.

Исто така, преку уште еден приказ на случај би сакале да истакнеме дека овој дел или елемент од постапката е исклучително важен за целокупната постапка на јавна набавка. Имено, преку оглас за доделување на јавна набавка за услуга не е регулирана во тендерската документација евентуалната старост на средствата со која би се извршувала услугата. Добиени се понуди, сите се јавно отворени, прочитани се цените, односно финансиските понуди, и Комисијата се повлекува на евалуација. Комисијата, односно одговорното лице, носи одлука со која се поништува постапката, со образложение дека Договорниот орган направил пропуст на еден критериум (старост на средствата), што го иницирал во фазата на евалуација, на што понудувачите поднесуваат жалби. Државната комисија за жалби ја одби жалбата како неоснована, Управниот суд ја потврди одлуката на Државната комисија и предметот, во моментот на изработка на овој труд, е доставен до Врховен суд, по жалба на

Пресудата на Управен суд (поради измените на Законот за управен спор, што се донесоа во меѓувреме). Со овој случај, дефинитивно се врши непочитување на принципот на тајност и неповредливост. Договорниот орган, доколку постапел на ваков начин во фазата до отворањето на понудите, односно да не ги обелодени цените што се дадени во финансиската понуда, евентуално можел да донесе ваква одлука. Но, во случајот цените се прочитани и, на тој начин, директно се нарушува принципот на конкуренција, бидејќи наредниот јавен оглас би бил со цени што би имале можност евентуално да се приспособуваат на претходнообјавените.

Во ситуации кога се менуваат услови, се поттикнува и размислување на јавна набавка од аспект на можности за корупција, што е предмет на други анализи. Исто така, треба да се внимава на процедурата за утврдување способност на учесниците на јавните огласи, со цел доаѓање до фаза на склучување договор и негово извршување.

Како што веќе имаме напоменато во овој труд, со трендот на т.н. зелени набавки тенденција е да се развиваат овие аспекти на тендерската документација, со нивно воведување во системот на јавните набавки, а што е реално изводливо преку тендерската документација. Во тендерската документација, со цел воведување на т.н. зелени јавни набавки, може де биде предвидено на кој начин договорните органи ќе ја заштитат животната средина. Во вакви ситуации, треба да се потенцира дека договорниот орган не смее да врши точно специфицирање на она што сака да го купи, бидејќи со тоа ќе ги наруши принципите, а особено принципот на транспарентност.

Од претходнонаведеното, напоменуваме дека овој елемент од постапката е исклучително важен и бара вклучување на експерти кои би помогнале во формулирањето на тендерските правила, што повторно нè наведува на заклучокот дека јавните набавки се тема што е интердисциплинарна и бара голема екипираност и острученост на службениците.

5.4.5. Завршување на постапката

Постапката за доделување Договор за јавна набавка, или постапката за јавна набавка, се спроведува со цел да се склучи Договор за јавна набавка. Новата терминологија, со Директивите од 2004 година, е во контекст на „Оглас за доделување Договор за јавна набавка“, а претходно се користеше терминот постапка за јавна набавка.

Јавен договор (public contract) е дефиниран како Договор од финансиски интерес, што се склучува во писмена форма помеѓу еден и повеќе договорни страни, со цел изведување работи, набавување производи или давање услуги во рамки на значењето на Директивата 18/04.

Важно е да се напомене дека ниту дефиницијата на договорните органи, ниту дефиницијата на јавни договори не се однесуваат на изворот на финансирање. Заради тоа, за да се одлучи дали тој договор е јавен договор што е предмет на системот на јавни набавки, не е важно дали тој се финансира од јавни средства или не. (C-126/03, Комисија vs. Германија, стр. 20)

Сите јавни договори чијашто вредност е од поголеми размери се склучуваат согласно правилата на Европската заедница, чијашто основна цел е отворање на широки можности за прекугранична конкуренција. (42)

Секако, сите активности на договорните органи не се предмет на системот на јавни набавки и тие не мораат да бидат во форма на договорно-правен однос. Договорните органи секогаш имаат можност да спроведат задачи што им се дадени како можност да ги користат своите административни, технички и други извори (интерни договори, т.н. in house) и да не бидат обврзани да ги повикаат надворешните органи. Во таков случај, немаат обврска да ги спроведуваат законите за јавни набавки (C-26/03 Stand Halle, стр. 48). Европскиот суд на правда ги има формулирано двата критериума за разграничување на интерните договори и договорите за јавните набавки:

1. Договорот за јавна набавка може да се склучи само помеѓу две правно-одвоени лица и тоа: договорен орган и некое друго лице (компанија) кое е правно-одвоено од него.

2. Договори што се склучени помеѓу разните одделенија се интерни договори. Исто така, во оваа група се договорите што се склучени со субјекти кои својата дејност ја спроведуваат под контрола на договорниот орган. Во овие случаи, не се спроведува постапка за јавна набавка (C-26/03 Stand Halle, стр. 49).

5.5. Електронски јавни набавки

Развојот на технологијата и динамичноста на севкупните општествени односи, а особено од областа на јавни финансии, наметнуваат потреба набавувачите да се екипираат и да се здобијат со пристап кон технологијата и електронските извршувачи, во контекст на воведувањето на електронските јавни набавки, како и комуникацијата по електронски пат кон Бирото.

Јавните набавки сè повеќе се приспособуваат кон нивно спроведување преку електронските средства. Електронското наддавање е набавка што се спроведува со користење на електронски средства и со која на понудувачите им се овозможува да понудат пониска цена, односно вредност, во однос на претходнодадената цена, во постапката што е спроведена (отворена или ограничена). При спроведувањето на овие постапки, треба особено да се внимава на запазување на принципот на конкурентност, со особено внимание да не се спречи или да не се оневозможи постапката.

Набавката што се спроведува со електронско наддавање, може да се заснова на:

- најниска цена, и
- најдобра понуда врз основа на критериуми наведени во тендерската документација.

Примената на електронските јавни набавки во РМ почна во 2005 година, со проектот на УСАИД, а првата набавка по електронски пат беше реализирана во 2006 година. Електронските аукции се воведоа со Законот од 2007 година.

Во моментот, поставеноста на законските одредби во Република Македонија овозможува примена на електронските аукции само кај критериумот најниска цена. Системот преку кој се спроведуваат електронските набавки е изработен на тој начин да може електронската аукција да се врши само во делот на цената и тоа на принцип на негативна (берзанска) аукција.

Европската комисија, со воведувањето на електронските јавни набавки по 2000 година, е со оптимистичка цел, што се состои во фактот што се воведува нова можност за поедноставено набавување (без хартија и дополнителни трошоци – заверки, потписи итн.), како и можност за употреба на рамковната спогодба. До крајот на 2003 година, статистиките покажале дека 25 проценти од трансакциите на подрачјето на јавните набавки во земјите од ЕУ се спроведени преку електронски средства.

Електронското тргување, што најпрвин се воведува во органите на управата, подоцна се проширува и на другите субјекти, се појавува во деведесеттите години на дваесеттиот век во Австралија, каде што потоа се воведуваат и значајни стандарди и принципи и се прифаќаат пошироко од другите држави. Електронското тргување на државната управа, со употребуваниот израз E-Government и, воопшто, тргувањето на бизнис-заедницата, E-Commerce, а сè повеќе прифатениот израз E-Business, го содржи во себе електронското работење во делот на јавните набавки, па сè повеќе се употребува изразот E-Procurement (Electronic Procurement или Electronic Public Procurement).

Електронските јавни набавки се, секако, перспектива, но кон нив треба да се има системски пристап и да има усогласеност помеѓу знаењето, познавањето за оваа област на администрацијата, од една страна, а од друга страна помеѓу знаењето и вештините на економските оператори и, на крајот, да се внимава на електронската опременост и ИТ-инфраструктурата во општеството. Ова се и препораките на Европската комисија, за земјите во кои не се забележува голема традиција (и во квалитативен и во квантитативен поглед), бидејќи многу посигурно е обезбедување квалитет во примената на јавните набавки, а електронските набавки се неминовност што следи. Со оглед на фактот што имаме различни

Јавни набавки

состојби, особено кај договорните органи, а со цел да не се нарушат принципите на недискриминација и да се обезбеди конкурентност, треба да се внимава при спроведувањето на електронските набавки, секој да може да достави понуда по објавениот оглас, за што е потребна долготрајна едукација и создавање услови за тоа.

Јавни набавки

Јавни набавки

Резултати од спроведени електронски јавни набавки

	Јавен сектор (набавувачи)	Понудувачи	Јавност
Транспарентност	<ul style="list-style-type: none"> • Борба против измами и нерегуларности • Поголем број понудувачи • Подобрување на соработката помеѓу органите јавните набавки • Подобрување на подготовката на постапките за јавни набавки • Квалитетно водење евиденција за јавните набавки 	<ul style="list-style-type: none"> • Поголема непристрасност и можност за конкуренција • Подобрена достапност до јавните набавки • Достапност до јавните набавки од повеќе понудувачи • Подобра соработка помеѓу малите и средните претпријатија • Подобрена достапност до информации за постапките за јавни набавки 	<ul style="list-style-type: none"> • Достап до информации за ЈН • Соодветно и брзо подготвување на јавните набавки • Можност за соодлучување при набавката на јавниот сектор • Зголемена одговорност на односот на власта
Ефекти	<ul style="list-style-type: none"> • Пониска цена • Пониски трошоци на постапката • Помали трошоци за работата 	<ul style="list-style-type: none"> • Помали трошоци на постапката • Помали трошоци за работа • Подобра ликвидност • Погодноставување на укинувањето на работите што се повторуваат • Пократки циклуси на набавка • Подобрување на можностите за комуникација (каде било и кога било) 	<ul style="list-style-type: none"> • Децентрализација на постапките за јавни набавки • Подобрување и поедноставување на можноста за комуникација
Последици за зголемување на успешности	<ul style="list-style-type: none"> • Намалување на јавна потрошувачка • Поедноставување на правилата • Пократки циклуси за набавка • Подобрување на можноста за комуникација (каде било и кога било) 	<ul style="list-style-type: none"> • Пократки циклуси на набавка • Подобрување на можностите за комуникација (каде било и кога било) 	<ul style="list-style-type: none"> • Подобрување и поедноставување на можноста за комуникација

Извор: Светска Банка, 2003 година: *Electronic government procurement. World bank draft strategy.*

5.6. Рамковни спогодби

Рамковните спогодби се начин на доделување Договор за јавна набавка. Тие се воведени со Директивата 2004/18, со што се овозможи тие да се применуваат и во класичниот сектор. Со Директивата 93/38, рамковните спогодби беа воведени во секторските набавки, односно во комуналниот сектор.

(43) Рамковната спогодба е спогодба што се склучува од страна на еден или повеќе договорни органи со еден или повеќе економски оператори, со цел да се воспостават услови под кои ќе се доделуваат идните договори за јавна набавка, во одреден период. Вообичаено, овој период не е подолг од четири години.

Рамковната спогодба се склучува преку постапка на јавна набавка, што е утврдена со закон, па оттука рамковната спогодба не претставува вид или постапка за доделување Договор за јавна набавка, туку начин. Во Република Македонија, со Законот за ЈН од 2004 година, се вовеле рамковната спогодба, а со Законот од 2007 година таа се разработува и се овозможува кај сите постапки (со напомена доколку не се нарушат основните принципи на јавните набавки) и периодот на склучување не е повеќе од три години. Суштината за применување на овој начин е што, со вака склучени спогодби, договорните органи постојано имаат можност, доколку е потребно, без поголеми претходни процедури да го набават она што им е потребно во моментот, со што се оневозможува создавање резерви, се намалуваат формалностите и се обезбедува економичност на целиот процес.

Рамковната спогодба е најдобра доколку се склучи со најмалку тројца понудувачи (поради принципот на конкурентност), по што следи т.н. мини-тендер, во кратки временски рокови и во комуникација што се прецизира во тендерската документација и во рамковната спогодба, но може да биде склучена и со еден, за што Директивата во членот 32-3 предвидува дека склучениот Договор треба да биде во границите на рамковната спогодба.

Јавни набавки

Јавни набавки

што Директивата во членот 32-3 предвидува дека склучениот Договор треба да биде во границите на рамковната спогодба.

Во табелата се дадени предностите и слабостите на рамковната спогодба.

ПРЕДНОСТИ	СЛАБОСТИ
а) Воспоставување на индикативна цена и ценовен механизам.	а) Недостаток на конкуренција за одредени видови договори, освен каде што може да биде ограничена.
б) Можност за давање насоки на рамковниот договор, каде што на клиентите (или на претплатниците или на повеќе рамномерно распределени по должина) ќе им се обезбеди учество во малите и средните претпријатија и ќе се зголеми конкуренцијата.	б) Недостаток на транспарентност во втората фаза во сите видови на рамковни спогодби.
в) Динамичен и еластичен начин што ги задоволува итноста и едноставноста, а со тоа заштедува на време.	в) Големите нарачки преку рамковните спогодби често користат провајдери и, со тоа, често не обезбедуваат еднакви можности за малите и новите (претпријатија).
г) Подредување за итни случаи.	г) Во одредени подрачја, конкуренцијата го скратува рамковниот договор.
д) Континуитет и стабилност на снабдувањето.	д) Во некои видови на рамковни спогодби (stricto sensu), услови, а особено на износот, што не се регистрирани за време на склучување на рамковната спогодба. Тој факт може да доведе до тоа провајдерите

Јавни набавки

Јавни набавки

да не ги достават своите понуди подоцна, во поканата за учество на тендер. Склучување на рамковна спогодба со помалку специфични првични услови може да биде ограничен број на последователни трансакции.

г) Зголемување на силата на конекции и обезбедување на повисока безбедност во снабдувањето.	г) Во тип каде што раководството ќе има доволно резерви за да ги задоволи најактуелните потреби на клиентот.
е) Помал ризик и нестабилност.	е) Може да има проблем кај малите и средните претпријатија (понуѓувачи), доколку намената на рамковниот договор претставува постигнување на економијата на обем.
ж) Економија на обем.	
з) Брз одговор и ефикасност на договорот (на рационализација на акции).	
с) Одржување на акциите на минимално ниво на договорниот орган.	
и) Постигнување на пониски цени или попусти, со употреба на е-каталог.	
ј) Намалување на трансакциските трошоци и намалување на трансакциската цена.	
к) Рационализација и поефикасна администрација на спроведување на постапките за јавни набавки.	

Јавни набавки

Јавни набавки

л) Ризик од повеќекратно повторување на набавката за време на траењето на рамковниот договор (вечниот ризик од повеќе нарачки за времетраењето на рамковниот договор).

љ) Се избегнува удвојувањето.

м) Можност за групни набавки.

н) Отворена конкуренција во постапките од мала вредност.

Извор: Рамковни спогодби во јавните набавки. (44)

Во табелата се дадени искуства на некои држави-членки на ЕУ, од примената на рамковните спогодби.

Држава-членка	Предмет на набавката	Број на понудувачи кои се страни во рамковната спогодба	Цел на избирање на бројот на понудувачи, кои се страни во рамковната спогодба	Траење на рамковната спогодба
Франција	Гориво за автомобили	3	Целта на рамковната спогодба е поголемо снабдување на мрежата на голем број станици во	18 месеци, со можност двократно повторување за една година

Јавни набавки

Јавни набавки

			близина на корисниците	
Р. Ирска	Машини за фотокопир	5	Набавувачот сакал да ја склучи рамковната спогодба со понудувачот, во кои би можеле да бидат понудени шест црно бели модели од една боја, почнувајќи од мали, па сè до големи машини	Две години, со можност за скратување за една година
Шведска	Вработување, пренесувачки услуги, превоз на стака, карти за летање	Два до четири	Капацитет, што го бара клиентот, обезбедување на капацитет, пазарна структура, положба, видови стаки/услуги	Обично една до две години, со дополнителна опција од една година

Извор: Рамковни спогодби во јавните набавки. (45)

6. Странката во спроведување постапки за јавните набавки

Понудувачите имаат пристап во документите и стручното знаење за прашањата на јавните набавки, што им овозможува да ја докажат евентуалната дискриминаторска природа на одредени делови на постапката, а особено на тендерската документација и спецификацијата и тие се оние што имаат свој интерес во резултатите на постапката.

(46) Соодветно на тоа, многу постапки за ЈН им даваат на понудувачите можност за почнување на жалбена постапка. Ефикасниот систем на правна заштита му дава право и го зајакнува правото на понудувачот за нивна доверба во постапките за ЈН, како и ги охрабрува понудувачите да учествуваат во нив. Од друга страна, жалбените постапки во јавните набавки не смеат да го запираат процесот на доделување договор. Се верува дека жалбениот механизам треба да обезбеди ефикасни и брзи исправки на грешките (исправки што го закочуваат склучувањето на договорот) и оти правниот лек треба да биде достапен за секој понудувач, за секоја фирма што има или, пак, имала правен интерес за склучување на договорот.

Од административен аспект, во многу законски решенија (а, во периодот на усогласеност со Директивата на Советот 89/665/ЕЕЗ), на секое дејство на договорниот орган, во сите фази од постапката, може да се поднесе приговор. Кога договорниот орган ќе ги прифати аргументите што се дадени во приговорот, се повторува дел од постапката на кој се приговара. Ако договорниот орган го одбие приговорот и не одговори на него, заинтересираниот орган има право на жалба до претседателот на УЈН.

Најдобрите извори на информации за прекршување на одредени договорни одредби во одредени постапки се самите понудувачи, учесници во постапките.

6.1. Право на учество на странката во фазите на постапката

(47) Ако се појде од основните принципи на јавните набавки, правото на учество на странката во фазите на постапката, со законските прописи е неминовно да биде обезбедено. Исто така, имајќи го предвид поимот на странка, што е дефиниран со Законот за управна постапка и тоа како лице по чиешто барање е поведена постапката или лице против кое се води постапката, односно лице кое поради заштита на своите права или правни интереси има право да учествува во постапката. Оттука, има три вида странки во формално-правна смисла во Управната постапка: активна странка, пасивна странка и заинтересирана странка.

Со Законот за јавни набавки во Република Македонија се утврдуваат учесниците во постапката за јавни набавки и тоа, од една страна, договорен орган (набавувач), а од друга страна економски оператор, кандидат и понудувач.

Разликата се состои во следното: Економски оператор е секој правен субјект што е регистриран за извршување дејност и потенцијално може да биде учесник, односно странка во постапка за јавна набавка. Кандидат е секој што поднел пријава (согласно пропишаните постапки, каде што е предвидена повеќе од една фаза), додека понудувач е секој што поднел понуда по оглас за доделување на јавна набавка.

Сите три поими можеме да ги подведеме под поимот странка во постапката, имајќи предвид дека поради свои интереси има право да учествува во постапката за јавна набавка. Според предвидените принципи во системот на јавните набавки, а особено принципот на транспарентност, можеме да заклучиме дека токму тоа е причината во секоја фаза од постапката за јавна набавка странката да има право на учество, но во зависност од својот третман или степен на учество што го стекнала. Се почнува со фазата на информирање, подигнување на тендерска документација, давање забелешки и поставување прашања околу тендерската документација, а потоа доставување пријава/понуда, присуство и учество во отворањето на понудите, увид во извршена евалуација и правото на остварување на правна заштита.

Во Република Македонија, формално е направен транспарентен и недискриминаторски пристап во регулирањето на правата на странката во постапките за јавни набавки, но на ова треба да се работи во континуитет и да се оневозможи каков било селективен пристап во остварување на правата, на што би се осврнале во делот на заклучоци и препораки.

6.2. Реализација на правниот интерес на странката

Кога го иницираме ова прашање за реализација на правниот интерес на странката, размислувањата се во контекст на начинот на кој странката има право да го реализира својот правен и комерцијален интерес.

Правото на жалба што е предвидено во системот на јавните набавки има суспензивно дејство на склучувањето на договорот. Против конечното решение по жалба е дозволен спор пред Управен суд (што не одлучува во полна јурисдикција).

Поставеноста на системот на реализација на правниот интерес на странката во Република Македонија, објавата на огласот за доделување договор, потоа сите дејства што произлегуваат од постапката, заклучно со одлуката за избор на најповолен понудувач, се во супсидијарен однос со Законот за облигации. Забраната за склучување договор ја ограничува слободата на диспозиција на странката од договорниот однос и специфичноста на договорот за набавка му дава обележје на договор на граѓанското право *sui generis*.

Во земјите-членки на ЕУ, тренд е воспоставување на национална институција за јавни набавки, што е реализирано и во Република Македонија. Странката има право на увид и право на добивање информации за постапката, со што се обезбедува принципот на транспарентност. Ова се реализира пред органот што ја спроведува постапката за јавна набавка. Но, доколку странката не успее во тоа, треба да се овозможи право преку специјализираната институција што е задолжена за креирање на политиките и востановување на добри норми во делот на јавните набавки.

Со оглед на фактичките можности за повреда на субјективните права до кои се доаѓа во јавните набавки, облиците на заштита, со оглед на институциите што ја даваат заштитата, се: административни и судски.

Административната заштита на правата од јавни набавки подразбира: административна контрола и административен надзор. Судската заштита на правата од постапките за јавни набавки се обезбедува преку: управно-судска, редовна судска, казнена (прекршочна), како и потенцијално уставно судска. (49) Додека редовната судска надлежност служи за остварување на правото на надомест на штета, како и раскинување договор.

6.3. Начини на заштита на правниот интерес на странката

Во областа на јавните набавки, заштитата на правниот интерес е тема што привлекува особено внимание. Со оглед на фактот што јавните набавки се релативно нова тема, што постојано подлежи на промени и доработувања, реални се ситуациите каде што не може да се лоцира конкретно законско решение (пропишано) за даден случај на којшто може реално да се најде при спроведување на постапките за јавните набавки. Во земјите-членки на ЕУ, праксата се спроведува и во корелација со одлуките на Европскиот суд на правда. Во насока на ова, правната заштита неопходно е да биде особено јасно поставена. Во Република Македонија, од страна на Европската комисија се даваа насоки за постоење на самостојна, независна институција за решавање жалби по јавните набавки, што ќе има можност на мериторно одлучување (со цел избегнување на можностите од неколкукратно повторување на одлуките со кои се врши избор на најповолен понудувач, а се враќаат на повторно одлучување на првостепените комисији). Но, факт е дека и системот на правна заштита има јасно обезбедени механизми за надомест на штета (редовна судска постапка), што е случај во Германија, каде што имаше превентивно влијание со оглед на фактот што износите за надомест на штета што се досудуваат од страна на судовите се особено високи, што влијае да се внимава на можните грешки уште во постапката за избор на понудувач. Од друга страна, Договорот се потпишува веднаш, односно правната заштита нема суспензивно дејство. Правилата што треба да се применат за да се исправи одредена неусогласеност се неопходни.

Најдобрите извори на информации за прекршување на одредени договорни одредби во одредени постапки се самите понудувачи, учесници во постапките. Би рекле, сите системи им даваат право на понудувачите да почнат жалбена постапка.

(49) Во Полска, проблемите и несогласувањата помеѓу договорните органи и понудувачите се надлежност на граѓанските судови од областа на комерцијалните прашања.

(50) Во Летонија, во 1999 година, исто така, е востановен механизам со вклучување арбитри, за кои УЈН има изработена листа, по претходно положен испит за ЈН. Жалба може да се поднесе по претходен приговор. Административната должност на арбитражната комисија ја изведува УЈН. Административниот пристап на испитување на жалбените наоди, исто така, преовладал во Естонија и Словачка. Во овие држави, жалбите ги разгледува Институцијата за ЈН.

Во случај на непочитување на прописите за јавни набавки што влијаеле на резултатот од постапката на набавка, граѓанските судови можат да ги поништат склучените договори.

Исправноста на извршувањето на буџетот се ревидира од страна на ревизиските институции, а внатрешните ревизори се една од алките во системот на јавните набавки.

6.4. Управно-правна заштита

И покрај тоа што формално-правно е уредена правната заштита во Република Македонија, констатираме дека сè уште реално и недоволно е влијанието на странката на постапката, како и реализирањето на нејзиното право. Искуствата се во насока на констатациите дека и таму каде што видно се нарушуваат основните принципи на јавните набавки, при изработка на тендерските правила, како и при подигнување на тендерските правила, и кога странката дава свои забелешки, односно согласно ЗЈН реагира и бара измена на тендерските правила во одреден дел, договорниот орган, односно набавувачот, многу ретко постапува по барањата. Оттука и констатацијата дека, во наши услови, ова треба повеќе да функционира. Овде е најголемата можност за нарушување на принципот на еднаквост и

недискриминација, а оттука и претпоставки за критични точки за фаворизирање на одредени понудувачи, со овозможување на одреден број на економски оператори да достават понуда.

Спорот на полна јурисдикција е решение што би ги надминало состојбите околу дилемата на кој начин ќе се остварува правото на правниот интерес на странката, бидејќи во сегашното законско решение се упатува на надлежност и на Управниот суд, како и на редовна судска надлежност.

(51) На пример, во Полска, УЈН носи одлуки (согласно законот од 1994 година) со кои се скратуваат рокови за доставување понуди или се даваат согласности за спроведување на одредена постапка. На овие одлуки има право на жалба на Врховниот управен суд. Одлуката не смее да се смени, но смее да се поништи и да се насочи на УЈН повторно да ја погледне, како и да ја повлече и да ја прогласи за неусогласена со законот. Конечното толкување на одредбите што се основа на ЗЈН е во надлежност на судот.

(52) Спорот на полна јурисдикција, што се врши пред управното судство, преку т.н. договорни тужби што претставуваат тужби за решавање на споровите од управните договори, е со широки овластувања на судот: Да досуди на управата исплата на надомест на штета, а порестриктивно може и сам да досуди раскин на договорот или поништување на санкциите изречени од управата кон нејзиниот содоговарач. Но, постои и можност управата да се најде пред судот во улога на тужител.

7. Препораки

7.1. Генерална состојба

Во Република Македонија, јавните набавки, како што напоменавме и на почетокот на овој труд, се тема на којашто се посветува внимание. Со поставувањето на институционалната рамка, преку којашто се постигнува формално-правна основа за транспарентност на јавните набавки, од аспект на постапки за доделување договори за јавни набавки, жалбената постапка и управниот спор, овој процес се заокружува. Она што може да се забележи е континуитетот на кадарот што работи

на оваа тема, вклученоста на деловниот сектор во креирање и учество во фазите на постапките и во едукацијата, надзорот на спроведувањето на постапките, како можноста за докажување на своите права во постапките по жалба.

Во периодот од 2004 до 2006 година, во рамките на проектот КАРДС, финансиран од ЕУ, беа спроведени тренинзи за тренери, кои добија можност понатаму да реализираат тренинзи за јавни набавки во РМ, а потоа се реализираа тренинзи за претставници на набавувачите и понудувачите, со што се доби еден солиден број експерти од оваа област. Учеството на овие семинари се спроведуваше со селекција од страна на Бирото за јавни набавки (согласно податоците што се добиваа, од оние набавувачи и понудувачи кои најчесто се појавуваа како страни на склучените Договори што се објавуваа на интернет-страницата на Бирото), а беа опфатени и сите што се пријавуваа на објавата што се спроведуваше јавно, со огласување.

Овој кадар беше со цел да се создаде еден солиден број службеници кои имаат познавања од оваа област, а кои понатаму ќе останат во системот и ќе бидат вклучени, а некои од нив и би ги реализирале идните активности во делот на едукацијата и подигнувањето на свеста за јавните набавки. Но, политичките промени предизвикуваат неискористеност на кадрите. Може да се констатира дека поединците од тој систем на едукација не се вклучени во овој процес, но без какво било прејудицирање, бидејќи фактот на едукација и не значи дека тие трајно треба да останат да работат на јавните набавки; сепак јасно е и може да се констатира дека овие службеници не се активни повеќе на оваа тема.

Потоа, повторно се спроведуваат нови семинари и обуки за јавни набавки, со истата цел, концептот на остручување почнува од почеток, што како желба за спроведување и зголемување на бројот на поединци кои ќе се едуцираат во оваа област е за поздравување, но зошто не се поставува прашањето зошто не се вклучени и тие што претходно ги поминале обуките и имаат искуство во тој дел, како и оние што имаат желба за вклучување во системот. Едукацијата е важна во насока на разбирање на основите на системот на јавни набавки, а законските одредби се употребуваат во примената, што значи дека со секоја измена на закон не треба од почеток да

се работи на создавање на системот. На ваков начин, се потенцира некоординираноста во системот како кон домашната, така и кон меѓународната јавност.

Заклучокот е дека јавните набавки се тема што е динамична и бара постојано следење на новините, а праксата треба да се следи и да се применува и понатаму, што е услов за континуитет и подигнување на свеста, како на државниот сектор, така и на деловниот. Пристапот кон ова материја не може да биде селективен, тој треба да биде достапен и отворен за секој поединец кој би сакал да се вклучи во него, независно од тоа дали во моментот работи или има желба да работи во него. Ако се имаат предвид искуствата на некои држави, ова може да се обезбеди доколку едукацијата се довери на комерцијалниот сектор, што би бил организатор и имплементатор на програми за едукација, што би се изработувале во соработка со Националната институција за јавни набавки, како и со научно-образовни институции. На подолг рок, ова би обезбедило создавање кадри кои ќе бидат независни, во доволен број, а државата, но и економските оператори, секогаш ќе има можност на избор на кадри кои имаат ваква специјалност, со што и конкуренцијата и професионализмот би се овозможиле.

Од друга страна, во делот на учеството на деловниот сектор, се забележува и недоволна вклученост и иницијативност за ова тема. Многу често, од страна на претставници на деловниот сектор, се наоѓаат забелешки на обликувањето и спроведувањето на тендерите за јавни набавки. Ова е честа забелешка и на странските инвеститори. Доколку сакаме да постигнеме резултати, неопходно е да се утврди учество на деловниот сектор во телата – комисиите за јавни набавки.

Претставници на економските оператори треба да учествуваат во овие комисии, со цел да се покаже подготвеноста на државата за максимална транспарентност и желба за соработка, со што и во дел ќе ги оневозможат постојаните критики и забелешки на тендерските постапки, бидејќи ќе имаат претставници од деловниот сектор. Во овој случај, најдобро е основање субјект на економски оператори, кој постојано ќе има свои претставници во тендерските постапки, на нивен предлог. И ова е пракса во голем број на европски држави, како и во некои од новите членки на ЕУ.

Во Полска, во првата година од формирањето на УЈН, активностите биле фокусирани најмногу на обуката. Биле изработени прирачници, организирани многубројни конференции и обучени група од 60 тренери, кои понатаму вршеле обуки. Оттогаш, се формирани голем број на приватни компании што се специјализирани за обука и советодавни услуги, во врска со прашањата за јавни набавки, што се појавиле во Полска.

(56) Ако се земе предвид дека јавната администрација не треба да се фокусира на она што еднакво добро или дури и подобро можат да го сработат приватни компании или универзитети, УЈН во Полска на тој начин постепено престанала да врши директна обука за претставници кои се заинтересирани за областа јавни набавки.

Националната институција за јавни набавки во Република Македонија е формирана со цел подигнување на свеста за јавните набавки. Таа е орган на државна управа и статусот, од формирањето до денес е орган во состав на Министерството за финансии. Разликата од претходното законско решение до сегашното е само во делот на правниот субјективитет. Најпрвин е формирана како орган во состав, без својство на правно лице, а во моментот е со својство на правно лице, а изборот на директор е со именување од владата. Доколку ова би се решило на начин што изборот и постапката за негово именување и разрешување бидат утврдени во јасна процедура, преку конкурс, со утврдени квалификации, би се овозможило оваа институција да има категоричен пристап кон јавните набавки, без политичко влијание, и своите надлежности да ги реализира во целост, вклучувајќи ги сите мерки што може да ги предвиди во системот на јавни набавки. Во спротивно, доколку институцијата се претвори само во институција за евидентирање податоци, изработка на извештаи и објавување податоци, се доведува во прашање нејзината оправданост за постоење на подолг рок. Во принцип, тенденцијата на државите за формирање на национални институции е за период на востановување пракса за јавните набавки и помош при спроведување на постапките, за да може ова на долг рок да се довери на комерцијалниот, деловниот сектор.

(53) Доколку сугестијата за статусот на Бирото за јавни набавки, како независен и самостоен орган, би се прифатила и би се реализирала, ќе се овозможи усогласување со европските стандарди, како и со другите прописи на нашата држава.

Во делот на надзорот на постапките за јавни набавки, во моментот нема законска одредба за надлежност на институција што ќе ги врши надзорот и контролата на јавните набавки. Од финансиски аспект, Државниот завод за ревизија е надлежен, но *ex post*. Јасно треба да се постави надлежност на државната институција или *ex ante* ревизијата кај секој договорен орган.

(54) Сите адвокати, економисти, законодавци, службеници на договорни органи и понудувачи, како што наведува Трибус (Trybus), треба да ги знаат и да ги разбираат прописите за јавни набавки на ЕУ, доколку сакаат да бидат успешни на полето на јавните набавки, што перспективно ќе стане дел на ЕУ.

Законските прописи се менуваат и тие се прифаќаат и применуваат, но за тоа е потребна претходна едукација. Заради тоа, како што наведува Шунер (Shooner), важна е еднаквоста во максимирањето на транспарентноста, конкуренцијата и ефикасноста. Ако државата ги користи стандардните законски мерки, процесот тече полесно, реализирањето на задачите станува рутина, а сите страни ги разбираат правилата.

Од аспект на жалбена постапка, постапката што е пропишана во Законот е скапа, а од друга страна дава големи можности на договорните органи за дискрециско одлучување.

На пример, во Полска, основни предности на системот се: брзина (жалбената постапка трае пократко од еден месец), ефикасност (арбитри кои одлучуваат во корист на понудувачите во третина случаи и можност да ги спречат понатамошните прекршувања на ЗЈН од страна на договорните органи), независност на странките во постапките и УЈН (како и слобода од политички притисоци за УЈН), релативно ниски трошоци за применување на мерките од страна на претприемачите, високи квалификации на арбитрите во однос на прашањата за јавни набавки. Негативни аспекти се: површно испитување на жалбените наоди,

недостаток на непристрасност и формалност (фокусирање исклучиво на формалните делови на постапката).

(55) Многу често, за жал, понудувачите не ги користат сите механизми што им се на располагање и на кои имаат право, а сето тоа поради фактот што ќе бидат дискриминирани во иднина.

Потоа, каде е границата во одредувањето на начелото на економичности и формалност и дали воопшто е возможно да се постават во некој систем на вредности што, на релативно објективен начин, однапред би ги определил границите и околностите во кои едно начело ќе стане позначајно од другото или, едноставно, да се постави начелото на формалноста над начелото на економичност, независно од економските последици. Во овој момент, одговор на ова прашање не може да се даде, со оглед на фактот што за ова не е сè уште постигнат консензус помеѓу надлежните државни институции.

7.2. Препораки и перспективи

Врз основа на сето претходнонаведено, несомнено, можеме да ја утврдиме потребата од поставувањето систем на комерцијализација, што е дополнително поддржана и поради фактот што имаме ситуации каде што државни службеници се оптоварени со вршење на повеќе активности истовремено, а областа јавни набавки, од една страна, не ја познаваат, а од друга страна им претставува дополнителен ангажман.

(58) Многу е важен начинот на кој договорните органи го концентрираат своето внимание кон големиот број разлики помеѓу јавниот и приватниот сектор. Приватните институции (набавувачите) треба да бидат инволвирани во донесувањето на одлуките што имаат јавен импакт. Договорните органи со почитување на ставовите и мислењата на приватниот сектор ќе бидат многу порелевантни пред произведувачите и претприемачите и со тоа ќе изразат почитување на правата, а ќе бидат и многу повеќе самоуверени пред претприемачите, со што ќе си ги реализираат целите.

Во пошироката јавност, за целиот процес на јавни набавки е присутен ставот дека е административен, бавен и формализиран процес, што бара време и процедури, а не процес за обезбедување на правилен надоместок и вредност за пари. Заради ова, треба континуирано да се работи на развивање на свеста за јавните набавки како начин за економично трошење на јавните средства. Битно е професионалното вршење на постапките за јавните набавки од страна на стручни и едуцирани лица, кои ќе бидат и самоиницијативно вклучени во системот, што е услов за објективно и стручно спроведување на постапките за јавни набавки.

Со јавните набавки се овозможува правилно утврдување на потребите и соодветно економско оправдување за сумата што е потребна.

Одредени размислувања упатуваат на тоа дека принципите на транспарентност и еднаков третман се применуваат и кај области што не се опфатени со директивите, како што е електронската трговија и јавното/приватно партнерство. Факт е дека со упатување почитување на овие принципи, што се содржани во ЕУ-легислативата, дополнително се утврдува комплексноста на темата јавни набавки.

И, на крајот, како што наведува Шунер, ниту еден систем не може да ги постигне сите овие цели. Ниту, пак, државата може да очекува целите на системот постојано да останат исти. Одредувањето на целите е променлив и растечки предизвик, а нашите цели се над економските, трансакциските и социјалните трошоци да се максимираат целите што се поврзани со транспарентноста, интегритетот и конкуренцијата што, на долг рок, ќе дадат очекувани резултати.

8. Библиографија

1. Barry, N. The French Law of Contract. Oxford, 1992.
2. Blažević, Z.; Čvrlje, M.; Horvat, G.; Matešić, G.; Mužina, A.; Perdić, A. Javna nabava.
3. Давитковски, Б.; Павловска-Данева, А. Управни договори. Скопје, 2009.
4. Давитковски, Б. За... Скопје, 2007.
5. Димитријевић, П. Одговорност управе за нечинење. Источно Сарајево, 2005.
6. Димитријевић, П. Основи управног права. Београд, 1989.
7. Dolinšek, F. A. Okvirni sporazumi v javnem naročanju. Ljubljana, 2008.
8. European Commission, The Rules Governing the Procedure in the Award of Public Procurement Contracts. Office for Official Publications of European Communities. Luxemburg, 1997.
9. Европска комисија. Public Procurement in the European Union. Brisel, 1998.
10. Гелевски, С.; Гризо, Н.; Давитковски, Б. Управно право. Скопје, 1993.
11. Гелевски, С. Управно-процесно право. Скопје, 2003.
12. Graig, P. P. Administrative Law (second edition). London: Sweet & Maxwell, 1989.
13. Гризо, Н.; Гелевски, С.; Давитковски, Б.; Павловска-Данева, А. Административно право. Скопје: Правен факултет „Јустинијан Први“, 2008.

14. Гризо, Н.; Гелевски, С.; Давитковски, Б. Управно право. Скопје: Правен факултет, 1997.
15. Гризо, Н.; Давитковски, Б. Проблеми на управувањето. Скопје, 2001.
16. Христов, А. Управно право. Скопје: Самоуправна практика, 1984.
17. Integrity in Public procurement, Good practice from A to Z, OECD (2007).
18. Ласкомб, М.; Вандердрише, Х. Јавни финансии. Скопје, 2006.
19. Lemke, M. Public Procurement – The Countinuing Revolution, Center Commercial law Studies. London: Forum.
20. Linz, Juan J. Transitions to Democracy. The Washington Quarterly, 1990.
21. Марковић, Б. Есеји о управи. Крагујевац, 2001.
22. Марковић, И. М. Савремена јавна управа, студије и огледи. Подгорица, 2007.
23. Matešić, G. Ogledi, pravni izvori, primjeri. Zagreb, 2005.
24. Mužina, Aleksij. Revizija javnih naročil. Ljubljana, 2005.
25. Петровић, М. Наука о управљању. Ниш, 2006.
26. Petrović, M. Nauka o upravljanju (Opšti deo). Niš, 2006.
27. Pravo i politika javnih nabavki EU. Sarajevo: EUPPP, 2006.
28. Pusić, E. Država i državna uprava. Zagreb: Savremena javna uprava, 2007.

29. Pusić, E.; Ivanišević, S.; Pavić, Ž.; Ramljak, M. Upravni sistemi. Zagreb: Narodne novine, 1988.
30. Pusić, E. Nauka o upravi. Zagreb, 1968.
31. Pusić, E. Nauka o upravi. Zagreb: Školska knjiga, 1993.
32. Šoltes, I. Pomen in vloga sistema javnih naročil pri delovanju države. Ljubljana, 2008.
33. Šoltes, I. Sistem javnih naročil kot del horizontalne odgovornosti. Ljubljana, 2005.
34. The Law of Public and Utilities Procurement. London: Sue Arrow-smith, 1996.
35. The National Institute of Governmental Purchasing USA. Florida: Journal of Public procurement, 2006.
36. The World Bank, Guidelines: procurement of Goods and Services by World Bank Borrowers, The International Bank for reconstruction and Development. Washington DC: World Bank, 2004.
37. Томић, Р. З. Управно право. Јавно предузеће Службени лист СРЈ, 2002.
38. Treitel, G. Remedies for breach of contract, Chapter 16.
39. Turpin, Colin C. „Public Contracts“. Inst. 17, International Encyclopedia of Comparative Law. Edited by K. Zweigert † and K. Drobnig. Hamburg, Germany: Max-Planck Institute, 1982.
40. Trybus, M. European Union Law and Defence Integration. Oxford, 2005.
41. Trybus, M. Pravo i politika javnih nabavki EU. Sarajevo: EUPPP, 2006.
42. Zuccolotto, Stefania. Public procurement in Europe. Public Procurement Network Roma: Istituto Pografico e Zecca dello Stato, 2005.

- Информации достапни на интернет-страници:

1. Allen & Overy | Areas of Expertise | Public Procurement Remedies, www.allenoverly.com.
2. EU directive to improve remedies in the area of public procurement, www.eubusiness.com/Finance/eu-procurement-remedies/.
3. European Commission (2004): A report on the function of public procurement markets in the EU: benefits from the application of EU directives and challenges for the future, http://ec.europa.eu/internal_market/publicprocurement/docs/public-proc-market-final-report_en.pdf (10.1. 2007).
4. European Commission: Explanatory Note – Competitive Dialogue – Classic Directive, <http://simap.eu.int>.
5. European Commission, Explanatory Note – Framework Agreements – Classic Directive, <http://simap.eu.int>.
6. European Commission „Internal Market“ Public Procurement, www.ec.europa.eu.
7. European Community Contract Law: The effect of EC legislation, www.books.google.com.
8. European Environmental Bureau/Public Procurement, www.eeb.org/activities/public_procurement/.
9. INTERREG IIIC – Public Procurement, www.interreg3c.net/web/.
10. www.curia.eu.int.
11. web.worldbank.org/PROCUREMENT/.

9. Правни извори

- Европско законодавство:

1. Амстердамска спогодба – Treaty of Amsterdam (1997/99).
2. Директива 89/665/ЕЕС (О. Ј. 1989, L 395).
3. Директива 92/13/ЕЕС (О. Ј. 1992, L 076).
4. Директива 92/50/ЕЕС (О. Ј. 1992, L 209).
5. Директива 93/36/ЕЕС (О. Ј. 1993, L 199).
6. Директива 93/37/ЕЕС (О. Ј. 1993, L 1999).
7. Директива 93/38/ЕЕС (О. Ј. 1993, L 199).
8. Директива 97/52/ЕЕС (О. Ј. 1997, L 328), со која се променија Директивите 92/50/ЕЕС, 93/36/ЕЕС и 93/37/ЕЕС.
9. Директива 98/4/ЕС (О. Ј. 1998, L 101), со која се промени Директивата 93/38/ЕЕС.
10. Директива 2001/78/ЕС (О. Ј. 2001, L 267).
11. Директива 2001/79 ЕС, со која се променија 92/50, 93/36, 93/37, 93/38, 97/52 и 98/4.
12. Директива 2004/17/ЕС.
13. Директива 2004/18/ЕС.
14. Комунике за јавните набавки во ЕУ, COM (98) 143.
15. Спогодба за ЕУ – The Treaty on the European Union (TEU) (1992/93).

- Пресуди на Европскиот суд на правда:

- 1) Пресуда на Европскиот суд на правда од 10 февруари 1982 година, предмет 76/81.
- 2) Пресуда на Европскиот суд на правда од 14 април 1994 година, предмет C-389/92.
- 3) Пресуда на Европскиот суд на правда од 18 март 1992 година, предмет C-24/91.
- 4) Пресуда на Европскиот суд на правда од 18 октомври 2001 година, предмет C-16/98.
- 5) Пресуда на Европскиот суд на правда од 24 јануари 1995 година, Ц-359/93 UNIX.

- Македонско законодавство.

Библиографски единици:

1. Šoltes, I. Pomen in vloga sistema javnih naročil pri delovanje države. Ljubljana, 2008, стр. 3.
2. Гризо, Н.; Давитковски, Б. Проблеми на управувањето. Скопје, 2001, стр. 63.
3. Гризо, Н.; Давитковски, Б. Проблеми на управувањето. Скопје, 2001, стр. 180.
4. Гелевски, С.; Гризо, Н.; Давитковски, Б. Управно право. Скопје, 1993, стр. 381.
5. Димитријевиќ, П. Основи управног права. Београд, 1989, стр. 50.
6. Димитријевиќ, П. Основи управног права. Београд, 1989, стр. 51.

7. Turpin, Colin C. „Public Contracts“. Inst. 17, International Encyclopedia of Comparative Law. Edited by K. Zweigert † and K. Drobniг. Hamburg, Germany: Max-Planck Institute, 1982, p. 48.
8. Turpin, Colin C. „Public Contracts“. Inst. 17, International Encyclopedia of Comparative Law. Edited by K. Zweigert † and K. Drobniг. Hamburg, Germany: Max-Planck Institute, 1982.
9. Pravo i politika javnih nabavki EU. Sarajevo: EUPPP, 2006, стр. 283.
10. UNCITRAL Model Law on procurement, past, present, and the future, p. 5.
11. Matešić, G. Ogledi, pravni izvori, primjeri. Zagreb, 2005, стр. 7.
12. Matešić, G. Ogledi, pravni izvori, primjeri. Zagreb, 2005, стр. 12.
13. Matešić, G. Ogledi, pravni izvori, primjeri. Zagreb, 2005, стр. 7.
14. Гелевски, С.; Гризо, Н.; Давитковски, Б. Управно право. Скопје, 1993, стр. 379.
15. Гелевски, С.; Гризо, Н.; Давитковски, Б. Управно право. Скопје, 1993, стр. 381.
16. Директива 2004/18/ЕЗ, член 2.
17. Давитковски, Б.; Павловска-Данева, А. Управни договори. Скопје, 2009, стр. 162-163.
18. Закон за јавните набавки. Службен весник на РМ, 2004.
19. Закон за јавните набавки. Службен весник на РМ, 2007.
20. Turpin, Colin C. „Public Contracts“. Inst. 17, International Encyclopedia of Comparative Law. Edited by K. Zweigert † and K. Drobniг. Hamburg, Germany: Max-Planck Institute, 1982.

21. Komentar Zakona za javnem naročanju. Ljubljana, 2006.
22. Šoltes, I. Pomen in vloga sistema javnih naročil pri delovanje države. Ljubljana, 2008, стр. 62.
23. Komentar Zakona za javnem naročanju. Ljubljana, 2006.
24. Šoltes, I. Pomen in vloga sistema javnih naročil pri delovanje države. Ljubljana, 2008, стр. 70.
25. Pravo i politika javnih nabavki EU. Sarajevo: EUPPP, 2006, стр. 145.
26. Šoltes, I. Pomen in vloga sistema javnih naročil pri delovanje države. Ljubljana, 2008, стр. 260.
27. Šoltes, I. Pomen in vloga sistema javnih naročil pri delovanje države. Ljubljana, 2008, стр. 143-144.
28. Šoltes, I. Pomen in vloga sistema javnih naročil pri delovanje države. Ljubljana, 2008, стр. 116.
29. Evropski sud pravde o javnim nabavkama. Izvod iz prakse. Sarajevo: EUPPP, 2006, стр. 30.
30. Direktive Evropske Unije o javnim nabavkama, EU. Sarajevo: EUPPP, 2006, стр. 20.
31. The mandatory exclusions for corruption in the new EC directives. Sope Williams, Arrowsmith, 2000, p. 1.
32. Evropski sud pravde o javnim nabavkama. Izvod iz prakse. Sarajevo: EUPPP, 2006, стр. 57.
33. Pravo i politika javnih nabavki EU. Sarajevo: EUPPP, 2006, стр. 225.
34. Pravo i politika javnih nabavki EU. Sarajevo: EUPPP, 2006, стр. 226-227.

35. The mandatory exclusions for corruption in the new EC directives. Sope Williams, Arrowsmith, 2000, p. 1.
36. The World Bank, Guidelines: Procurement of Goods and Services by World Bank Borrowers. The International Bank for Reconstruction and Development. Washington DC: World Bank, 2004, стр. 56.
37. Pravo i politika javnih nabavki EU. Sarajevo: EUPPP, 2006, стр. 27.
38. C.F.R., оддел 19, стр. 48 и 51.
39. Pravo i politika javnih nabavki EU. Sarajevo: EUPPP, 2006, стр. 285.
40. Давитковски, Б. За... Скопје, 2007.
41. Blažević, Z.; Čvrlje, M.; Horvat, G.; Matešić, G.; Mužina, A.; Perdić, A. Javna nabava, стр. 64.
42. Давитковски, Б.; Павловска-Данева, А. Управни договори. Скопје, 2009, стр. 167.
43. Direktive Evropske Unije o javnim nabavkama, EU. Sarajevo: EUPPP, 2006, стр. 26.
44. Dolinšek, F. A. Okvirni sporazumi v javnem naročanju. Ljubljana, 2008, стр. 9.
45. Dolinšek, F. A. Okvirni sporazumi v javnem naročanju. Ljubljana, 2008, стр. 94-95.
46. Pravo i politika javnih nabavki EU. Sarajevo: EUPPP, 2006, стр. 259.
47. Гелевски, С.; Гризо, Н.; Давитковски, Б. Управно право. Скопје, 1993, стр. 405.

48. Matešić, G. Ogleđi, pravni izvori, primjeri. Zagreb, 2005, стр. 153.
49. Evropski sud pravde o javnim nabavkama. Izvod iz prakse. Sarajevo: EUPPP, 2006, стр. 102.
50. The Law of Public and Utilities Procurement. London: Sue Arrow-smith, 1996, p. 65.
51. Pravo i politika javnih nabavki EU. Sarajevo: EUPPP, 2006, стр. 165.
52. Давитковски, Б.; Павловска-Данева, А. Управни договори. Скопје, 2009, стр. 129.
53. Давитковски, Б. За... Скопје, 2007, стр. 62.
54. Pravo i politika javnih nabavki EU. Sarajevo: EUPPP, 2006.
55. Pravo i politika javnih nabavki EU. Sarajevo: EUPPP, 2006, стр. 305.
56. Pravo i politika javnih nabavki EU. Sarajevo: EUPPP, 2006, стр. 300.
57. Давитковски, Б. За... Скопје, 2007, стр. 63.
58. Zuccolotto, Steafania. Public procurement in Europe. Public Procurement Network Roma: Istituto Pografico e Zecca dell Stato, 2005, стр. 96.

Авторот

М-р Анета Михаил Данева Мострова е родена на 7 август 1968 година во Штип. По дипломирањето на Правниот факултет во Скопје, волонтира во Основен суд Скопје (1991/1993), работи во банката „Силекс“ (1993/1996), од 1996 до 2003 година е во Агенцијата за приватизација на Република Македонија, а од 2003 до 2005 година е ангажирана и како советник на Министерството за економија, за основање на Агенцијата за странски инвестиции на Република Македонија.

Во периодот 2005/2006 година е директор на првото и новоформирано Биро за јавни набавки при Министерството за финансии на Република Македонија. Од 2007 година работи како адвокат во својата адвокатска канцеларија „Мострова“ во Скопје.

Во периодот 2005/2006 година е и претседател на Работната група за јавни набавки (во делот на усогласувањето на македонското законодавство за јавни набавки, со правото на ЕУ), како и национален претставник во Европската комисија, во Работната група за јавни набавки (каде што Република Македонија за првпат учествуваше, по добивањето на кандидатскиот статус).

Има завршено голем број семинари и едукации во земјата и во странство, меѓу кои и специјалистичкиот курс во Осака и Токио, Јапонија, на тема „Политики за развој на мали и средни претпријатија во Јапонија“, и во Рим, Италија, на тема „Право во областа на претприемништвото и инвестициите“.

Учествувала на голем број меѓународни и национални конференции и семинари, како учесник и предавач. Активно учествува и предава на семинари од областа на јавните набавки, во организација на меѓународни организации, како и домашни организатори. Ангажирана е и како регионален експерт за јавни набавки. Во текот на 2009 година е ангажирана како сениор легал експерт (постар правен експерт) во Приштина, Косово, на Проектот за унапредување на јавните набавки, финансиран од Европската комисија.

Има издадено свои текстови, меѓу кои и Системот на јавните набавки, Билтен на Министерството за финансии, 2005 година, Основи на системот за јавните набавки, 2011 година. Во 2006 година, со поддршка на Проектот на УСАИД, за првпат е воведен и електронскиот систем на јавни набавки во РМ. За периодот кога била директор на Бирото за јавни набавки, работата на Бирото е позитивно оценета со Извештајот на Европската комисија за напредокот на Република Македонија, од ноември 2006 година.

Во ноември 2010 година го одбршила магистерскиот труд од областа Јавни набавки, на Правниот факултет „Јустинијан Први“ во Скопје и во 2011 година има пријавено докторска дисертација од истата област.

CIP - каталогизација во публикација
Национална и универзитетска библиотека “Св. Климент Охридски”, Скопје

35.075.53
35.075.53(497.7)

ДАНЕВА Мострова, Анета
Јавни набавки / Анета Данева Мострова. - Скопје : Јофи-скен, 2011.
- 107 стр. ; 21 см

Библиографија: стр. 97-106

ISBN 978-608-4588-02-3

а) Јавни набавки б) Јавни набавки - Македонија
COBISS.MK-ID 89109514

