

УНИВЕРЗИТЕТ “СВ. КИРИЛ И МЕТОДИЈ“-СКОПЈЕ

ФИЛОЗОФСКИ ФАКУЛТЕТ-СКОПЈЕ



Последипломски студии по

МЕНАЏМЕНТ НА ЧОВЕЧКИ РЕСУРСИ ВО ОПШТЕСТВЕНИТЕ ДЕЈНОСТИ

УЛОГАТА НА ЧОВЕЧКИТЕ РЕСУРСИ ВО ПРОЦЕСОТ НА ЈАВНИ НАБАВКИ

Магистерски труд

Ментор:

Проф. Др. Сунчица Димитријоска

Кандидат:

Симона Смилановска

Скопје, мај, 2019 година

University "Ss . Cyril and Methodius " - Skopje

The Faculty of Philosophy - Skopje



**THE ROLE OF HUMAN RESOURCES IN THE PUBLIC PROCUREMENT
PROCESS**

MASTER THESIS

Mentor:

Prof. Dr. Sunchica Dimitrijoska

Candidate:

Simona Smilanovska

Skopje, May, 2019

Содржина

Апстракт	4
Abstract.....	6
I. Вовед	8
1. Јавни набавки: значење и принципи	9
1.1. Видови на постапки за доделување на договори за јавна набавка.....	11
1.2. Електронски систем за јавни набавки.....	12
1.3. Фази во јавните набавки.....	13
1.4. Потекло и извор на средствата што се користат во јавните набавки	15
1.5. Правна рамка на јавните набавки во Република Северна Македонија.....	16
Закон за јавните набавки и подзаконски акти	16
Македонското законодавство за јавните набавки.....	18
Усогласување со законодавството на Европската унија.....	22
1.6. Институционална рамка	24
Биро за јавни набавки	25
Државна комисија за жалби по јавни набавки	27
Совет за јавни набавки	29
2. Човечки ресурси	30
2.1. Селекција на човечки ресурси	31
2.2. Развивање на човечките ресурси	34
2.3. Човечките ресурси во јавните набавки	37
2.4. Улогата на човечките ресурси	40
2.5. Управување со човечките ресурси	41
3. Карактеристики и развој на системот на јавни набавки	45
3.1. Системот на јавните набавки по осамостојувањето на Република Македонија (1996-2007 година)	46

3.1.2 Системот на јавните набавки во периодот 2007-2015 година и неговиот сооднос со Директивите на -Европската Унија.....	51
3.1.3. Системот на јавни набавки денес	53
3.2. Состојба во процесот на промени на јавни набавки.....	56
3.3. Реализирани и планирани мерки за подобрување на процесот на јавни набавки во јавните установи.....	61
4. Критериуми за доделување на договор за јавна набавка	64
II. Методологија на истражување.....	68
1. Релевантни истражувања	70
2. Предмет на истражувањето.....	74
3. Цели на истражувањето.....	74
4. Хипотези	74
5. Варијабли	75
6. Примерок на испитаници.....	75
III. Анализа и интерпретација на резултатите од истражувањето	77
IV. Заклучоци.....	105
7. Препораки.....	109
V. Библиографија.....	113
8. Прашалник-скалер за улогата на човечки ресурси во процесот на јавни набавки	120

ПРОЦЕС НА ПРОМЕНИ НА ЈАВНИ НАБАВКИ ВО ЈАВНИ УСТАНОВИ

Апстракт

Јавните набавки претставуваат процес на користење на јавни средства од страна на договорни органи (државни органи, единици на локална самоуправа, јавни претпријатија, правни лица основани за специфична намена за задоволување на потребите од јавен интерес и други правни лица кои се финансирани или основани од други договорни органи) со цел добивање на одредени стоки, услуги или работи, најчесто од комерцијални понудувачи.

Системот на јавните набавки во Република Северна Македонија е уреден со Законот за јавни набавки (Службен весник на РМ број 136/07, 130/08, 97/10, 53/11 и 185/11, 24/19). Законот за јавни набавки заедно со подзаконските акти од оваа област претставуваат сеопфатна правна рамка која во голем степен е усогласена со европското *acquis communautaire*. Постојната нормативна рамка за јавни набавки во Република Северна Македонија, обезбедува почитување на основните начела на транспарентност, еднаков третман, ефикасност и економичност во доделувањето на договорите за јавни набавки. Неопходноста од нормативна рамка која е во висок степен усогласена со европското право е едно од основните барања на Европа Унија, а со цел за побрз пристап на Република Северна Македонија во европските процеси на интеграција.

Бирото за јавни набавки е институција која раководи со јавните набавки. Бирото, заедно со останатите надлежни институции, ги презема сите активности кои се во функција на усогласување на националното законодавство со законодавството на Европска Унија во областа на јавните набавки.

Бирото за јавни набавки, разви софистициран електронски систем за јавни набавки, кој претставува единствен компјутеризиран систем достапен на интернет адресата преку кој се овозможува пополнување и објавување на огласите за доделување на договори за јавни набавки, огласите за барање за прибирање на понуди, известувања за склучени договори, евиденции за барање за прибирање на понуди, поништување на постапките, спроведување на постапките за доделување договори за

јавни набавки со користење на електронски средства (користење на електронска опрема за обработка и чување на податоци) како и спроведување на електронски аукции.

Во време на постојани промени, рецесии и висока конкурентност, секој работодавец мора да ги преземе сите активности со цел да го избере најсоодветниот работник за работното место кое го нуди. Многу е битно да се развијат методи за регрутација и селекција на најдобрите кандидати со кои не само што ќе се зголеми продуктивноста, туку и трошоците ќе се задржат на ниско ниво. Регрутацијата и селекцијата, како круцијални функции на менаџментот на човечки ресурси, имаат најголемо влијание врз перформансите на една организација. Нивното дејство ги тангира целокупните резултати на организацијата, бидејќи од квалитетот на вработените зависи квалитетот на организацијата.

Клучни зборови: Биро за јавни набавки, јавни набавки, менаџмент на човечки ресурси, процес, установи.

THE ROLE OF HUMAN RESOURCES IN THE PUBLIC PROCUREMENT PROCESS

Abstract

Public procurement is the process of using public funds by the contracting authorities (state bodies, units of local self-government, public enterprises, legal persons established for the specific purpose for meeting needs of public interest and other legal entities that are funded or established by other contract authorities) in order to obtain certain goods, services and works, mostly from commercial bidders.

The public procurement system in Republic of North Macedonia is regulated by the Public Procurement Law (Official Gazette of RM No. 136/07, 130/08, 97/10, 53/11 и 185/11, 24/19). The Public Procurement Law along with the acts in this area is a comprehensive legal framework which is largely harmonized with the EU *acquis communautaire*. The current normative framework for public procurement in the Republic of North Macedonia, ensures compliance of the fundamental principles of transparency, equal treatment, efficiency and economy in the awarding of public contracts. The necessity of a normative framework that is a high level harmonized with the European legislation is one of the basic requirements of the European Union, and in order for faster access of the Republic of North Macedonia in the European integration processes

Public Procurement Bureau, is an institution administering public procurement. Bureau together with other relevant institutions shall take all actions aimed at harmonizing national legislation with EU legislation in the field of public procurement.

Bureau of Public Procurement developed a sophisticated electronic system for public procurement, which is a single computerized system available on the internet address which allows for the completion and publication of notices of the award of public contracts, notices for simplified of tenders, contract award notices, records of the request for bids, cancellation procedures, implementation of procedures for awarding public contracts by electronic means (using electronic equipment for the processing and storage) and conducting electronic auctions.

At a time of constant change, recession and high competitiveness, any employer has to undertake activities needed to choose the most appropriate employee for the job that he offers. It's very important to develop methods for recruitment and selection of the best candidates that will not only increase productivity, but also the costs will remain low. Recruitment and selection as the crucial functions of human resources management have the greatest impact on performance of an organization. Their influence affect the overall results of the organization, because the quality of the organization depends on the quality of the employees.

Key words: Public Procurement Bureau, public procurement, management of human resources, process, institutions.

I. Вовед

Во овој магистерски труд ја објаснувам и образложувам проблематиката на улогата на човечките ресурси, односно кадарот кој се занимава и работи во одделот со јавни набавки во јавните институции.

Договорните органи се всушност вработениот кадар во институциите кои ги вршат јавните набавки во разни јавни институции, како на пример во локалната самоуправа, министерствата, владата, училиштата, болниците итн.

Соочувањето со тоа што работат и колку трае процесот за една јавна набавка, колку ресурси се потребни, колку човечките ресурси се важни за да се реализира една јавна набавка и колку луѓето што работат со јавните набавки се вложуваат во работата е биде предмет на моето истражување.

Во теоретскиот дел, во неколку важни точки објаснувам околу значењето и принципите на јавните набавки, видовите постапки кои се користат за извршување на јавна набавка во јавите установи, електронскиот систем за јавни набавки, фазите и потеклото и изворот на средства што се користат во јавите набавки.

Потоа следат законските рамки каде поопширно и ретроспективно се базирам на македонското законодавство и законите во Европа поврзани со јавните набавки, додека во институционалната рамка ги истакнувам институциите кои се занимаваат воопшто со јавни набавки како и институциите кои се формирани со цел да се регулираат јавните набавки како Бирото за јавни набавки и Државната комисија за жалби по јавни набавки.

Следат човечките ресурси како точка во која ја објаснувам поврзаноста на човечките ресурси со јавните набавки, улогата, управувањето развивањето и селекцијата на човечките ресурси.

Пред истражувачкиот дел, ги објаснувам и критериумите по кои се доделува договор за јавна набавка, состојбата во процесот на промени и подобрување на јавните набавки за побезбедносно работење.

Ги презентирам и слабостите и предностите со кои ја објаснувам поврзаноста на улогата на човечките ресурси во процесот на јавните набавки.

Системот на јавните набавки во Република Македонија се воспостави во 1998 година, кога беше донесен првиот Закон за јавни набавки. Оттука, може да се каже дека правната рамка на јавните набавки во Република Македонија е уредена со Законот за јавните набавки и подзаконските акти.¹ Имајќи предвид дека јавните набавки претставуваат мултидисциплинарна област која има допирни точки со многу други области, врз нив големо влијание имаат и бројни други материјални прописи. Во овој контекст треба да се споменат прописите со кои се уредуваат облигационите односи, управното право, кривичното право и постапка, прописите од областа на заштита на конкуренцијата и борбата против корупцијата. Во поширока смисла во опфат на правната рамка влегуваат и прописите со кои се уредуваат одделни специфични набавки, како што се прописите за градење на кои договорните органи мора да внимаваат кога спроведуваат постапки за доделување на договори за градежни работи и слично.

1. Јавни набавки: значење и принципи

Под јавна набавка се подразбира обезбедување производи, услуги и работи од страна на државните институции најчесто преку фирми од приватниот сектор. Главна цел на јавните набавки е да се обезбедат што е можно поквалитетни производи, услуги и работи за што е можно пониски цени. За да може да се обезбеди ова, земјите воспоставуваат систем на јавни набавки кој овозможува транспарентност, ефикасност, економичност, одговорност и фер натпревар меѓу заинтересираните понудувачи. Но, бидејќи јавните набавки се една од клучните сфери на интеракција меѓу државните институции и приватните фирми, тие се и најподложни на коруптивни активности, поткуп и фаворизирање. Затоа, јавните набавки се предмет на анализа на многу национални, регионални и меѓународни антикорупциски иницијативи како област која треба да се реформира.

¹ „Службен весник на Република Македонија“, бр.136/07, 130/08, 97/10, 53/11 и 185/11, 15/13, 148/13, 28/14, 43/14 и 130/14.

За да се сфати подобро значењето на јавните набавки, треба да се има предвид дека ефикасни јавни набавки значат подобри патишта, помодерни училишта, поопремни болници и воопшто, подобри услуги за граѓаните. Освен ова примарно значење, јавните набавки се важни и поради тоа што за еден значаен дел од фирмите, можат да значат сериозен извор на нивните бизнис-активности. Врз јавните набавки почива и преку нив се одвива многу значаен дел од економијата на секоја земја. Додека во земјите од Европската Унија обемот на јавните набавки изнесува околу 17% од бруто домашниот производ на Европската Унија, кај нас јавните набавки учествуваат со околу 12% од бруто домашниот производ (во 2009 година), со тенденција на постојан пораст од година во година и според бројот на набавките, и според нивната вредност.²

Токму поради тоа што при јавните набавки доаѓа до најголема интеракција меѓу државниот и приватниот сектор, јавните набавки се и под најголема закана и ризик од корупција. Затоа, земјите во светот настојуваат да ги уредат системите и процесите на јавни набавки што е можно попрецизно, за да обезбедат нивно функционирање на начин што ќе овозможи остварување на главните принципи на јавните набавки: транспарентност, конкурентност, еднаков третман на понудувачите, недискриминација, законитост, економично, ефикасно, ефективно и рационално користење на буџетските средства, настојување да се добие најдобрата понуда под најповолни услови, како и отчетност за потрошените пари при набавките.

² Факиќ, С. и Филков, Г. (2010). *Истражување и известување за јавните набавки. Прирачник за новинари*. Пропоинт: Скопје. стр: 7-8.

1.1. Видови на постапки за доделување на договори за јавна набавка

Законот за јавните набавки, ги предвидува следниве постапки кои договорните органи може да ги користат за да доделат договори за јавна набавка, и тоа:³

- *Отворена постапка* е постапка во која секој економски оператор има право да поднесе понуда.

- *Ограничена постапка* е постапка во која секој економски оператор има право да поднесе пријава за учество, а само кандидатите избрани од страна на договорниот орган се покануваат да поднесат понуда.

- *Конкурентен дијалог* е постапка во која секој економски оператор има право да поднесе пријава за учество и според која договорниот орган води дијалог со избраните кандидати со цел да се утврди едно или повеќе соодветни решенија кои ќе ги задоволат неговите барања и врз основа на кои избраните кандидати ќе ја изготват својата понуда.

- *Постапка со преговарање* е постапка во која договорниот орган ги консултира избраните кандидати и преговара за условите од договорот со еден или со повеќе од нив.

Постојат два вида на постапка со преговарање и тоа: *постапка со преговарање со објавување на оглас* и *постапка со преговарање без објавување на оглас*.

- *Постапка со барање за прибирање на понуди* е поедноставена постапка за доделување на договор за јавна набавка, која се спроведува кога треба да се доделат договори чија вредност е до 5.000 евра во денарска противвредност, односно 20.000 евра во денарска противвредност за стоки и услуги, односно до 50.000 евра во денарска противвредност за работи.

Постапката за доделување на договор за јавна набавка започнува со објавувањето на огласот на Електронскиот систем за јавни набавки, односно со

³ Биро за јавни набавки (2016). Прирачник за јавни набавки – трето издание. Скопје. стр: 83

испраќањето на поканата за доставување на понуда кај постапката со преговарање без објавување на оглас.

1.2. Електронски систем за јавни набавки

Електронскиот систем за јавни набавки (ЕСЈН) со кој раководи Бирото за јавни набавки ги содржи сите тендери што ги склучуваат државните институции со приватните компании. Освен тендерите, во овој систем можат да се следат и сите огласи за доделување договори за јавни набавки, огласи за барање за прибирање на понуди, известувања за склучени договори, евиденции за прибирање на понуди, поништување на постапките, спроведување на постапките за доделување договори за јавни набавки со користење на електронски средства како и спроведување на електронски аукции и поднесување на конечна цена.

За оние фирми што учествуваат на тендери овој систем им овозможува да учествуваат на електронски аукции директно од своите компјутери, телефони и таблети. Електронскиот систем за јавни набавки првично беше формиран со цел да се елиминира работата со хартиени документи, да се обезбеди ефикасност, економичност и транспарентност во спроведувањето на договорите за јавни набавки, да се заштедат парите на даночните обврзници и да се намалат можностите за корупција во оваа област.

За сите останати физички лица, новинари, бизнисмени, професори, експерти и заинтересирани граѓани овој систем овозможува да се следи колку пари потрошиле државните институции за набавка на различни видови стоки и услуги, колку фирми учествувале на одреден тендер, колку пари се одлеале од буџетот за да се склучи одреден договор и која фирма го добила тендерот.

Електронскиот систем за јавни набавки ги содржи огласите и договорите што ги склучуваат над 1.300 државни институции во државата, почнувајќи од Владата, Собранието, министерствата, општините, агенциите, основните и средните училишта, казнено-поправните домови, судовите, државните факултети, акционерските друштва со мнозински државен капитал, јавните претпријатија и многу други.

Доколку некоја од овие институции има потреба, на пример, од набавка на храна и пијалоци, огласот што го објавува за тоа какви артикли им се потребни, кои се барањата на тендерот и слично, веднаш се објавуваат на страницата за јавни набавки.⁴

Овие огласи можат да ги следат сите граѓани, независно дали се регистрирани на веб-страницата или не. Регистрацијата (која се наплатува) е потребна само доколку некое правно лице сака да учествува на тендер или аукција или пак доколку сакате да ја разгледате тендерската документација и да добиете повеќе детали за јавната набавка.

Во делот на склучени договори, пак, можат да се видат сите договори што се склучени меѓу државните институции и приватните фирми од 2008 година наваму.

Системот овозможува да се пребаруваат и сите договори што ги склучила одредена државна институција или пак да се пребара колку државни тендери добила извесна компанија.

Од оваа година со новиот Закон за јавни набавки кој почна да се применува од април годинава, плановите за јавни набавки на институциите се објавуваат на електронскиот систем за јавни набавки. Исто така, можат да се поднесуваат и електронски жалби. Овие поставки можат да се најдат во системот како е-планови и е-жалба. Исто така, се вовеле и електронска архива на постапките што обезбедува чување на податоците во системот во изворна електронска форма.

1.3. Фази во јавните набавки

Постојат пет главни фази во постапките за јавни набавки кои договорните органи законски се должни да ги почитуваат и да држат до нивниот редослед. Тие се:

1. Донесување одлука за јавна набавка

Сите јавни набавки што ги спроведува една институција треба да бидат предвидени во годишен план за јавни набавки, што мора да биде донесен и усвоен на почетокот од годината, најдоцна до крајот на јануари.

⁴ <http://www.getdata.mk/bjn/> Пристапено на : 19.05.2017

Во планот се наведуваат:⁵

- Стоките, услугите и работите што и се потребни на институцијата;
- Проценка на вредноста на одделните видови набавки;
- Постапките за јавни набавки што ќе се применуваат за купување на потребните стоки, услуги или за изведување на работите.

2. Подготовка на тендерската документација

По донесувањето одлука за набавка, договорниот орган треба да ги подготви документите и да ги пропише условите и потребните информации врз основа на кои фирмите-понудувачи ќе можат да ги изработат своите понуди.

3. Избор на најповолната понуда

Откако ќе се објави оглас и ќе пристигнат понудите на фирмите или пак договорните органи без оглас ќе ги приберат бараните понуди, следи фазата на евалуација (отценување) на понудите. Прво се проверува дали фирмите ги исполнуваат бараните критериуми за способност, односно дали воопшто се квалификувале за понатамошниот тек од постапката – евалуација на понудите. Понудите на фирмите кои не ги исполнуваат критериумите се отфрлаат веднаш и тие не учествуваат во фазата на евалуација. Бодувањето на понудите и изборот на најповолната понуда се врши врз основа на критериумите што договорните органи веќе ги соопштиле при објавување на огласот и ги прецизирале во тендерската документација. Како што веќе рековме, постојат два вида критериуми за избор на најповолна понуда:

- најниска цена
- економски најповолна понуда.

4. Склучување договор

Ако во рок од 8 дена по добивањето на известувањето за избор на најповолна понуда ниту една фирма не достави жалба, тогаш институцијата може да го склучи

⁵ Факиќ, С. и Филков, Г. (2010). *Истражување и известување за јавните набавки. Прирачник за новинари*. Пропоинт: Скопје. стр: 12-15.

договорот за јавната набавка. Во случај на доставена жалба до Државната комисија за жалби по јавни набавки, договорниот орган мора да го чека епилогот од жалбената постапка и не смее да го склучи договорот бидејќи второстепената комисија можеби ќе ја прифати жалбата и ќе бара нова евалуација на понудите или целосно ќе ја поништи постапката. Во рок од 30 дена од склучување на договорот, договорниот орган е должен да достави известување за склучениот договор до Бирото за јавни набавки, за тоа да биде јавно објавено на Електронскиот систем за јавни набавки.

5. Спроведување на договорот

При реализацијата на договорите за јавни набавки, институциите треба да ги почитуваат одредбите за обемот и квалитетот на набавката, за роковите на испораката или реализацијата, како и за роковите на плаќањето предвидени во самата тендерска документација и во договорот за јавната набавка. Спроведувањето на договорите за јавни набавки не е опфатено во Законот за јавни набавки и целосната контрола врз реализацијата на договорите им е оставена на самите институции.

1.4. Потекло и извор на средствата што се користат во јавните набавки

Доминантен дел од јавните набавки во Република Северна Македонија се финансираат од буџетите на јавните и на државните институции. Помал дел се финансира од донации. Ако средствата се обезбедени од меѓународни организации (донатори и заемодавци) или од трети земји, Законот за јавните набавки не се применува доколку од страна на донаторот се пропишани посебни услови за доделување на договорите за јавна набавка.

Во земјата не постојат податоци за точниот износ на потеклото и изворот на средствата што се користат во јавните набавки, во смисла на тоа колку од парите се од буџетски средства, а колку од донации.

1.5. Правна рамка на јавните набавки во Република Северна Македонија

Системот на јавните набавки во Република Македонија се воспостави во 1998 година, кога беше донесен првиот Закон за јавни набавки. Оттука, може да се каже дека правната рамка на јавните набавки во Република Македонија е уредена со Законот за јавните набавки и подзаконските акти.⁶

Имајќи предвид дека јавните набавки претставуваат мултидисциплинарна област која има допирни точки со многу други области, врз нив големо влијание имаат и бројни други материјални прописи.⁷

Во овој контекст треба да се споменат прописите со кои се уредуваат облигационите односи, управното право, кривичното право и постапка, прописите од областа на заштита на конкуренцијата и борбата против корупцијата.

Во поширока смисла во опфат на правната рамка влегуваат и прописите со кои се уредуваат одделни специфични набавки, како што се прописите за градење на кои договорните органи мора да внимаваат кога спроведуваат постапки за доделување на договори за градежни работи и слично.

Закон за јавните набавки и подзаконски акти

Актуелниот Закон за јавните набавки е донесен од страна на Собранието на Република Македонија во ноември 2007 година, а истиот почна да се применува од 1 јануари 2008 година.⁸ Со оглед на тоа дека областа на јавните набавки е доста динамична и подлежи на промени и во самата Европска Унија, Република Македонија во континуитет се усогласува со правото на Унијата, а воедно и ги промовира добрите меѓународни практики. Од стапувањето во сила на Законот за јавните набавки истиот е

⁶ „Службен весник на Република Македонија“, бр.136/07, 130/08, 97/10, 53/11 и 185/11, 15/13, 148/13, 28/14, 43/14 и 130/14

⁷ Биро за јавни набавки. Прирачник за јавни набавки-трето издание. Стр. 13-14

⁸ „Службен весник на Република Македонија“, број 136/07

изменет и дополнет во неколку наврати. Сепак измените и дополнувањата кои беа извршени во декември 2011 година, се досега најобемни и со истите освен што се изврши корекција и подобрување на постојните законски одредби, се воведоа и нови инструменти кои се во функција на подобрување на квалитетот на постапките за доделување на договори за јавни набавки.

Па така, се воведоа систем на задолжителна сертификација на службениците за јавни набавки, согласно со препораките на Европската комисија, со цел зголемување на одговорноста и професионалноста на истите.

Се воведоа задолжителна објава на оглас и при спроведување на постапка со барање за прибирање на понуди за доделување на договор за јавна набавка чија вредност не надминува 5.000 евра, како и задолжителна е-аукција.

На овој начин се отстрани дискреционото постапување на договорните органи кои при спроведување на наведена постапка се обраќаа до одредени понудувачи за да достават понуда. Се воведоа заштитен инструмент кој ќе ги штити договорните органи, од несериозните понудувачи кои неоправдано се повлекуваа од постапките за доделување на договори, како и од понудувачите кои потфрлаа при реализација на нивните обврски кои произлегуваа од договорите за јавни набавки, односно се воведоа *негативна референца*. Се пропиша обврска за водење на технички дијалог, при спроведување на постапки за доделување на договори за јавна набавка на стоки и услуги со проценета вредност над 130.000 евра, преку кој договорните органи во консултации со деловната заедница ќе ги подготват техничките спецификации, на транспарентен и недискриминирачки начин.

Поради воведување на обврската за задолжително објавување на тендерската документација на Електронскиот систем за јавни набавки, се намалија роковите за доставување на понуди во постапките. Со цел обезбедување на финансиска самоодржливост на Електронскиот систем за јавни набавки (ЕСЈН) се воведоа основ за донесување тарифник за негово користење. Исто така, се доуреди можноста за поништување на постапките за доделување на договори за јавни набавки.

Воедно, како посебен начин за доделување на договори за јавни набавки кај секторските договорни органи се воведоа квалификацискиот систем, со што ќе се

зголеми ефикасноста на истите. Истовремено, се предвидоа и нови надлежности на Државната Комисија за жалби по јавни набавки, па така истата има обврска и да одлучува по жалбите во постапките за доделување на договори за концесии и јавно-приватни партнерства, со што се регулира правната заштита и во оваа област.

Системот за јавните набавки, покрај со Законот за јавните набавки се доуредува и со повеќе подзаконски акти што произлегуваат од него. Истите може да се најдат во соодветните изданија на „Службен весник на Република Македонија“, како и на веб-страницата на Бирото за јавни набавки, www.bjn.gov.mk, во делот Прописи.

Македонското законодавство за јавните набавки

Македонската легислатива во областа на јавните набавки има релативно кратка историја. Практиката 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, па следен беше Законот за јавните набавки од 2004 година кој беше делимично усогласен со Директивите на Европската унија и правилата за јавни набавки на Светската банка. Актуелниот Закон за јавните набавки е донесен во ноември 2007 година кој има претрпено 11 измени и дополнувања заклучно до декември 2014 година. Согласно Извештајот за напредокот на Република Македонија за 2013 година се заклучи дека во тој момент беше постигнат добар напредок во областа на јавните набавки со постоење среднорочна стратегија за системот за јавни набавки. Веќе во Извештајот за напредокот на Република Македонија за 2014 година се заклучува дека напредокот бил само ограничен во текот на периодот на известување.⁹ Постои загриженост во однос на целокупниот квалитет на спроведувањето на законите. Треба да се направат поголеми напори за да се осигури дека употребата на јавните финансиски средства е ефикасна и транспарентна. Врз основа на овој заклучок може да се каже дека Република Македонија се има вратено неколку чекори наназад во однос на јавните набавки и дека е потребно националното законодавство да се ревидира согласно Европската унија директивите посебно во делот на правни лекови. Понатаму, постои голема дисрепанца помеѓу казните предвидени во Законот за јавни набавки и Кривичниот законик што е потребно да се ревидира и истите да бидат воедначени.

⁹ Извештај на Европската Унија за напредокот на Република Македонија за 2014 година, стр. 27

Согласно Извештајот од мониторингот на јавните набавки во Република Македонија за првата половина во 2014 година, објавен од страна на Центарот за граѓански комуникации, откако најниската цена се воведе како единствен критериум за доделување на јавните набавки, а електронската аукција е задолжителна за сите тендери, бројни се примерите на тендери во кои се постигнуваат толку ниски цени што едноставно е неверојатно дека компанијата што го добила тендерот ќе го реализира целосно, со бараниот квалитет и количини како што е наведено во договорот. Оттука и барањата на самите договорни органи да се размисли за воведување на заштитен механизам од многу ниските цени со кои се загрозува квалитетот на набавката. Има многу примери на апсурдност кога станува збор за цената што се постигнува на тендерите. Ова се посочува од страна на договорните органи кои се соочуваат со проблеми при реализацијата на овие тендери, особено оние договорни органи кои не предвиделе гаранција за квалитетно извршување на договорот. Иако во Законот за јавните набавки е предвидено договорниот орган да побара детали за понудата ако таа содржи невообичаено ниска цена која е значително пониска од реалната пазарна цена, сепак, оваа можност во практиката не се користи многу, а и не е од голема полза.

Од друга страна пак економските оператори нудат производи и услуги кои може да ги доведат во иднина до неисполнување на договорот за јавна набавка или пак нивно целосно нарушување на ремето поради лошо спроведен договор и обврски од истиот. Понатаму, овој критериум на најниска цена доведува до ситуација во која договорните органи треба да склучат договор со економски оператор со кој претходно соработувале, но не биле задоволни од соработка, исклучиво поради критериумот најниска цена и неможноста за избор на друг апликабилен економски оператор. Ова е посебно пример кај договорите за јавни набавки во делот на осигурување каде критериумот најниска цена е целосно несоодветен бидејќи примарна и основна цел на набавката на услугата осигурување е надомест на штети при евентуалните идни штетни настани кои во моментот на склучување на договорот не може да се предвидат ниту пак надоместот на штетите може да се види или квантитативно и квалитативно да се измери бидејќи станува збор за иден настан. Во случај да договорниот орган има склучено договор со одредена осигурителна компанија и не ги задоволува барањата во текот на спроведувањето на договорот, договорниот орган ќе биде приморан повторно да склучи договор со таа компанија доколку на наредната јавна набавка понуди

најниска цена. Оваа апсурдност може да доведе само до напразно „фрлени“ државни пари без да се обезбеди реално бараниот производ односно услуга. Дури и во Извештајот за напредок на Република Северна Македонија за 2014 година се наведува дека во Законот за јавни набавки е утврдено дека, обично, при доделување договори, мора да се користи критериумот „најниска цена“. Економски најповолната понуда може да биде избрана само со одобрение на Советот за јавни набавки. Овој систем не е во согласност со *acquis*-то. Обврската на договорните органи да добијат согласност од Советот за јавни набавки пред да објават оглас создава непотребен административен товар. Овој проблем е посочен не само од страна на договорните органи туку и од страна на економските оператори. Имено, странските инвеститори во државата, посочуваат дека е потребно во Законот за јавни набавки, наместо критериумот „најниската цена“, да се користи терминот „економски најповолна понуда“. Тие наведуваат дека е потребно да се воведат пракса на редовни консултации со заинтересираните страни за постапките за јавни набавки со цел да се подобри регулативата согласно директивите на Европската унија. Транспарентноста и натаму е еден од главните проблеми во јавните набавки па така има државни институции кои не ги објавуваат или ги објавуваат со задоцнување податоците за тендерите. Европската комисија констатира дека законодавството за доделувањето на јавни договори кое налага тендерските документи да се објавуваат во електронска форма и бесплатно, ја зголеми транспарентноста на процесот на јавни набавки, но мора да се посочи дека постојат примери за непочитување на обврските за транспарентност и отчетност за потрошените пари.

Многупати е повторено дека иако со Законот за јавните набавки државните институции се обврзани барем на минимална транспарентност и отчетност при трошењето на државните пари, многу институции не ја почитуваат ниту таа минимална обврска. Имено, Законот за јавните набавки им наложува на институциите во точно одредени рокови да објавуваат информации за склучените договори. Поврзана со транспарентноста на јавните набавки е јавноста на отворањето на понудите на тендерите. Имено, покрај понудувачите, и секој заинтересиран граѓанин може да присуствува на јавното отворање на понудите на тендерите. Оваа можност се користи и како алатка во мониторингот на јавните набавки, каде што мониторинзите добиваат значајни информации, како што се бројот на понуди, понудувачите, цените, начинот на

водење на отворањето од страна на комисијата за јавни набавки и слично. Иако помина многу време додека институциите се навикнаа на ваквата законски обезбедена отвореност на постапките за јавни набавки, сè уште има такви кои на мониторинзите им бараат овластување исто како што треба да имаат и претставниците на фирмите понудувачи на тендерите. Друга слабост е и тоа што роковите за плаќање и роковите за испорака или изградба не само што се користат за избор на најповолна понуда, туку се избегнува и нивно јавно читање при отворањето на понудите. Евидентирани се и низа други слабости во начинот на бодување на понудите на фирмите.

Советот на странски инвеститори препорачуваат поголема транспарентност кај Советот за јавни набавки, а усвоената одлука на Советот не треба да биде дополнувана со амандмани. Понатаму, посочуваат на редовно објавување на сите склучени договори за јавни набавки како и слободен пристап до јавни информации. Поништувањето на тендерите не престанува да претставува проблем во јавните набавки. Доминантна причина за поништување на постапките е поради тоа што не била поднесена ниту една понуда или ниту една прифатлива или соодветна понуда. Ова веќе претставува повеќегодишен просек и голем проблем во спроведувањето на процесот на јавните набавки. Практика е многу почесто да се поништуваат големи тендери, наспроти помалите. Оттука, останува препораката до државните институции за поголема транспарентност и за доследно почитување на законите посебно оние законски одредби за чиешто неспроведување не се предвидени никакви прекршочни или казни одредби за прекршителите. Такви се одредбите за доставување податоци за тендерите во согласност со Законот за слободен пристап до информации од јавен карактер, но и серија одредби од Законот за јавните набавки кои се однесуваат на транспарентноста и отчетноста за трошењето на јавните пари преку тендерите. Потребно да се вложат напори за дополнителна едукација на претставниците на договорните органи за овие прашања, паралелно со едукацијата за практичното спроведување на јавните набавки.

Рокот за донесување одлука за избор се почитува, но се одолжува потпишувањето на договорите. Истовремено, поминува прилично многу време од донесувањето на одлуката до потпишувањето на договорот за набавката. Просечното времетраење на постапките за јавни набавки изнесува 47 дена. Кога станува збор за

законскиот рок што договорниот орган го има за да ја донесе одлуката за избор или за поништување на постапката, тој изнесува исто колку и рокот што договорниот орган претходно им го определил на фирмите за подготвување на понудата. Драстично подобрување е утврден во овој дел од процесот на јавните набавки што е многу важно не само за компаниите, за брзината на процесот и за ефикасноста на договорните органи, туку и за целокупниот систем на јавни набавки. Иако постои драстично подобрување, сепак во последно време се забележуваат долги временски периоди кои поминуваат од денот на донесувањето на одлуката до денот на потпишувањето на договорот. На овој начин се чини дека се анулира користа која се постигнува од навременото донесување на одлуката за избор или за поништување, ако потоа се чека долг период за да се склучи договорот и за набавката, всушност, да може да почне да се реализира. Кога станува збор за роковите за избор на најповолна понуда и воопшто за вкупното времетраење на постапките за јавни набавки, остануваат препораките за што е можно поефикасно спроведување на набавките, но со определување разумни рокови. Имено, од првичниот рок што договорниот орган ќе го определи за поднесување на понудите, зависи и рокот што истиот договорен орган ќе го има за да ја донесе одлуката за избор, период во кој покрај разгледување и евалуација на понудите, спаѓаат и деновите за закажување и одржување на електронска аукција.

Усогласување со законодавството на Европската унија

Правото за јавни набавки во Европската Унија, како и насекаде во светот, е динамично и постојано се подобрува. Република Северна Македонија, како идна земја членка на Европската унија, ќе ги прифати новините што произлегуваат од правото на Европската Унија и добрата меѓународна пракса. Тоа вклучува транспонирање на веќе донесените директиви кои се поврзани со системот на јавните набавки, како и на новите директиви кои се најавуваат од страна на Европската унија.

Во 2011 година СИГМА изработи детална компаративна анализа (Peer Review) на системот на јавните набавки во Република Северна Македонија. Наодите на оваа анализа беа охрабрувачки, а многу ќе помогнат да се идентификуваат областите каде

треба дополнително да се работи за да се постигнат европските стандарди и да се имплементираат европското право и практики за јавни набавки.

Република Македонија треба да ја транспонира Директивата за набавки во одбраната и безбедноста 2009/81/ЕС. Имајќи предвид дека оваа Директива се однесува на ограничен број на корисници, најдобриот начин на усвојување се чини дека е посебен закон. Потребна ќе биде интензивна соработка со институциите што вршат ваков вид на набавки, а особено со Министерството за одбрана и Министерството за внатрешни работи.

Исто така, треба да се транспонира Директивата 2009/33/ЕС за промовирање на чисти и енергетски ефикасни патни товарни возила. При процесот на транспонирање на оваа директива ќе биде потребна интензивна соработка со Министерството за животна средина и просторно планирање.

Имајќи предвид дека Директивата за правна заштита 66/2007/ЕС не е целосно транспонирана (доменот на ништовност и роковите), неопходна е понатамошна анализа на Законот за јавни набавки со цел да се направи негово дополнително изменување во релевантните делови. Се предвидува тесна соработка со Државната комисија за жалби по јавни набавки.

Во рамки на процесот на подготовки на Република Северна Македонија за отпочнување пристапни преговори за членство во Европската унија, Република Северна Македонија формираше работни групи за секое поглавје, вклучително и за Поговје 5.¹⁰ Ова поглавје ги опфаќа јавните набавки и концесиите. Раководител на ова поглавје е Бирото за јавни набавки. Бирото, исто така, учествува на состаноците на Советодавниот комитет за јавни набавки и неговите работни групи, каде се разгледуваат тековните состојби со јавните набавки во земјите членки и новите законодавни иницијативи на ниво на Европската Унија.

Европската унија најавува потемелна реформа на европските прописи за јавни набавки со донесување на нов пакет директиви во 2013 година. Овој пакет ги замени двете основни директиви од 2004 година. Така, на подолг рок се планира усогласување

¹⁰ Поговје 5 од Усогласување на законодавството со Европска Унија - <https://sobranie.mk/usoglasuvanje-na-zakonodavstvoto.nspх>

на прописите за јавни набавки на Република Северна Македонија со оваа нова правна рамка на Европската Унија.

1.6. Институционална рамка

Во ова истражување ќе бидат истражувани промените во јавните набавки во јавни установи. Јавните установи во Република Северна Македонија се групирани во неколку групи и тоа:¹¹

- Центри за Социјална работа
- Институти
- Јавни културни установи
- Библиотеки
- Театри
- Музеи
- Јавни установи со разновидни дејности
- Средношколски домови во Република Северна Македонија
- Студентски домови во Република Северна Македонија

Институционалната рамка за јавни набавки во Република Северна Македонија опфаќа повеќе институции и тела кои може да се групираат во две групи: институции со клучни надлежности во јавните набавки и институции кои покрај останатите активности имаат надлежности што задираат во системот на јавните набавки. Во првата група институции се:

- Бирото за јавни набавки и
- Државната комисија за жалби по јавни набавки.

Во втората група институции влегуваат:

- Министерство за финансии;
- Министерство за економија;

¹¹ <http://www.komspi.mk> Веб-страница на Комисија за заштита на правото за слободен пристап со информации од јавен карактер.

- Државен завод за ревизија;
- Државна комисија за спречување на корупцијата;
- Комисија за заштита на конкуренцијата;
- Министерство за правда;
- Управен суд

Покрај наведените институции, значајна улога во системот на јавните набавки имаат и основните судови, јавните обвинителства, државното правобрантелство и одделенијата за јавна внатрешна финансиска контрола кај договорните органи.

Имајќи предвид дека за целосното уредување на системот на јавните набавки е неопходна измена на некои прописи кои се надлежност на други институции, очигледно е дека координацијата во работата на институциите е од клучно значење за успешно функционирање на системот на јавните набавки.

Биро за јавни набавки

Бирото за јавни набавки како институција која е надлежна за развојот на системот на јавни набавки, како и обезбедување на рационалност, ефикасност и транспарентност во спроведувањето на јавните набавки е основано во 2004 година со Законот за јавни набавки.¹²

Од 2004 година, па се до 01.09.2009 година, Бирото беше во состав на Министерството за финансии како орган во состав без својство на правно лице. Од 1 Септември 2009 година, согласно со Законот за изменување и дополнување на Законот за јавните набавки, Бирото се стекна со својство на правно лице, но и понатаму остана во состав на Министерството за финансии.

Бирото за јавни набавки како најзначајна институција, во рамките на своите надлежности се грижи за системот на јавните набавки преку иницирање предлози за донесување на законски и други акти од областа на јавните набавки, следење и

¹² „Службен весник на Република Македонија“, бр. 19/04

анализирање на спроведувањето на законот и другите прописи за јавни набавки, организирање едукација за јавни набавки, одржување и развој на Електронскиот систем за јавни набавки, координирање на меѓународната соработка во полето на јавните набавки и преку други надлежности утврдени со законот. Бирото има значајна улога во процесот на приближување на државата во Европската Унија и обврските кои произлегуваат од овој процес, односно транспонирање на релевантните прописи за јавни набавки на Европската Унија во националното законодавство.¹³ Тоа има клучна улога во координирање на активностите во поглавје од Националната програма за усвојување на правото на Европската Унија. Во поширокото поле на меѓународни односи како и учење од искуствата на меѓународната заедница, законот утврдува различни обврски на Бирото, особено во однос на собирање и евалуација на најдобрата пракса на други земји и пренесување на истите во Република Северна Македонија.

Покрај тоа, Бирото се грижи за функционирањето на системот на јавните набавки преку иницирање промени во законските и во подзаконските акти за подобрување на системот на јавните набавки, дава мислења во врска со одредбите и примената на овој закон, обезбедува совети и дава помош на договорните органи и на економските оператори.

Бирото претставува и централно тело каде се сливаат сите податоци во однос на спроведените постапки за доделување на договори за јавни набавки на национално ниво. Со оваа своја надлежност Бирото директно ја поттикнува транспарентноста и конкуренцијата, бидејќи ги прави достапни овие податоци до сите заинтересирани страни без какви било ограничувања. Конкретно, на електронски систем за јавни набавки се објавуваат сите огласи како и евиденцијата на склучените договори за јавни набавки. Овие податоци претставуваат силен инструмент за изготвување на детални статистички извештаи и нивна анализа, која пак се користи за утврдување на понатамошните мерки за унапредување на системот за јавните набавки.

Во овој контекст важно е постојано да се зајакнуваат капацитетите на Бирото за јавни набавки. Ова поконкретно значи дека не треба само да биде зголемен бројот на вработените, туку и дека треба главно да се подобруваат и постојано да се обновуваат

¹³ „Службен весник на РМ“, бр. 130/08

индивидуалните вештини на вработените, како и да се развијат политики за задржување на постојниот обучен и професионален кадар.

Неопходно е постојано промовирање на напредни средства за комуникација за олеснување на пристапот на договорните органи и економските оператори до информациите на Бирото за јавни набавки.

Државна комисија за жалби по јавни набавки

Со цел да се хармонизира системот на јавните набавки во Република Северна Македонија со правниот систем на Европската Унија (*acquis communitaire*), а сето тоа во насока на приближување на нашата земја кон Евро – атланските интеграции, основана е Државната комисија за жалби по јавни набавки.¹⁴

Државната комисија за жалби по јавни набавки е надлежна за решавање жалби во постапката за доделување договори за јавни набавки и е самостоен државен орган со својство на правно лице. Државната комисија обезбедува правна заштита врз основа на принципите на законитост, ефикасност, економичност и контрадикторност на постапката.

Нејзината визија е да придонесе за засилување на целокупниот систем на јавни набавки, преку квалитетна и транспарентна работа.

Додека нејзината мисија е да обезбеди брза, објективна и ефикасна правна заштита во постапките за доделување на договори за јавни набавки, концесии и јавно приватно партнерство. Правната заштита е достапна во сите фази на постапката, од објавата на огласот до доделувањето на договорот за јавна набавка.

Ваквата правна заштита го промовира одржувањето и развојот на системот на јавни набавки заснован на принципите на конкуренција, еднаков третман и недискриминација на економските оператори, транспарентност и интегритет во процесот на доделување на договори за јавни набавки, концесии и јавно приватно

¹⁴ <https://dkzjn.mk/>

партнерство, како и на рационално и ефикасно искористување на средствата во постапките за доделување договори.

Оваа своја мисија Државната комисија ја остварува, пред се, преку спробедување на Законот за јавните набавки и Законот за концесии и јавно приватно партнерство при што се потврдува дека тие се реално и практично остварливи, во чекор на современите потреби и реформските текови во Република Северна Македонија.

Државната комисија одлучува на седници со мнозинство гласови на членовите, а членот не може да се воздржи од гласањето. Седниците на Државната комисија ги свикува и со нив раководи претседателот, а во негово одсуство заменик-претседателот кој се бира до редот на членовите на Државната комисија. За својата работа комисијата понесува писмен извештај еднаш годишно до Собранието на Република Северна Македонија.

Државната комисија одлучува во рок од 15 дена од комплетирање на документацијата по предметот. Одлуките на Државната комисија се доставуваат до странките во постапката електронски, преку ЕСЈН, во рок од 48 часа од завршувањето на седницата на која се донела одлуката. Одлуките се објавуваат на веб страницата на Државната комисија.

Државната комисија има стручна служба со која раководи генерален секретар. Државната комисија е организирана во два сектори, во рамките на кои постојат вкупно 5 одделенија, како и уште едно самостојно одделение за вантревна ревизија, со вкупно систематизирани 43 работни места.

Совет за јавни набавки

Со Законот за изменување и дополнување од 2013 година се вовеле ново тело во системот на јавните набавки - Советот за јавни набавки. Советот за јавни набавки започна со работа на 1 мај 2014 година.¹⁵

Најпрво, Советот за јавни набавки беше формиран во рамки на Бирото за јавни набавки и се состоеше од 5 члена, именувани по пат на јавен конкурдоговорос за првичен период од 4 години. Функциите на Советот за јавни набавки се развиваа со последователни измени и дополнувања на Законот за јавни набавки во 2014 и 2015 година. Со Законот за изменување и дополнување од 2015 година, Советот за јавни набавки беше воспоставен како државен орган кој е самостоен во својата работа и има својство на правно лице, а законот почна да се применува од 1 јануари 2016 година.

Со него, исто така, се консолидираа, изменија и ажурираа претходните одредби на Закон за јавни набавки за Советот за јавни набавки. Советот за јавни набавки се состоеше од 6 члена, 32 вработени и буџет од 500.000 евра. Советот за јавни набавки беше основан со цел да се поттикне поголема конкурентност и спроведување на основните начела на транспарентност, вредност на парите и недискриминација.

Барања за претходна согласност

Договорните органи имаа задолжителна обврска да поднесат барање и да добијат претходна согласност од Советот за јавни набавки во одредени околности пред да го објават огласот за започнување на постапката за јавна набавка. Околностите во коишто најчесто се бараа претходни согласности беа:¹⁶

- Договорен орган предлага да користи техничка спецификација за стоки којашто може да ја исполнат само ограничен број на производители
- Договорен орган предлага да користи критериуми за утврдување на способност (освен личната состојба и способноста за вршење

¹⁵ Закон за изменување и дополнување на Законот за јавните набавки („Службен весник“ бр.148/2013).

¹⁶ Воведни излагања во Годишниот извештај за работењето на Советот за јавни набавки за 2014 година (Годишен извештај на СЈН за 2014 година и министерското излагање на собраниската расправа од 30 септември 2013 година).

професионална дејност) кои може да ги исполнат само ограничен број на економски оператори.

Постојаа уште неколку други околности каде што е потребна согласност од Советот за јавни набавки кои навистина делуваа единствено негативно вез системот со кој работеа институциите за да успеат да ги достигнат барањата кои ги наложуваше Советот за јавни набавки.

Советот за јавни набавки прекинува со работа на 9-ти ноември 2017 година кога и Собранието на Република Македонија ги донесуваат измените во Законот за јавни набавки. Министерот за финансии на седница јасно нагласува дека со укинувањето на Советот се решава бирократскиот систем на раководење со јавни набавки, но донесува и низа други проблеми со кои ќе се соочат. Оттогаш па навака процесот за вршење на јавните набавки се одвива без Советот за јавни набавки и без неговите членови.

2. Човечки ресурси

Менаџментот на човекови ресурси ги вклучува сите активности што менаџерите ги преземаат да ги привлечат и задржат вработените и да се обезбедат дека ја извршуваат работата на високо ниво и придонесуваат за постигнувањата на организационите цели.

Овие активности ги обликуваат менаџмент системот за човекови ресурси на организацијата, систем кој има пет главни компоненти: регуртирање и селекција, обука и развој, надградување на работата и повратна информација, плата и бенефиции и односи меѓу вработените.

Стратешкиот менаџмент на човекови ресурси е процесот со кого менаџерите ги дизајнираат компонентите на системот за менаџментот на човекови ресурси кои меѓусебно треба да се конзистентни, со други елементи по организационата архитектура и со стратегијата и целите на организацијата. Целта на стратешкиот менаџмент на човекови ресурси е градењето на систем на менаџментот на човекови ресурси што ја унапредува ефикасноста, квалитетот, иновацијата на организацијата и потребите на потрошувачите кои претставуваат четири носечки блокови на конкурентна предност.

Менаџирањето со човечки ресурси е поделено на:¹⁷

- Систематизација
- Регуртирање и селекција
- Персонална евиденција
- Хонорарна соработка
- Евиденција на документи за вработени
- Кариера
- Отсуства
- Мерење на учинок (Performance Appraisal/Performance Review)
- Прегледи

Управувањето со вработените, како најзначаен ресурс на организацијата, е мошне сложен и повеќедимензионален процес. Истовремено, вложувањето во човечки ресурси е најдобра инвестиција за човечките ресурси. Значењето на човечкиот капитал е директно поврзано со перформансите на организацијата и ефективното управување со овие ресурси и е од голем интерес на организациите кои на овој начин можат да обезбедат конкурентска предност. Без човечкиот капитал и неговиот потенцијал нема да постои ниту организацијата, ниту нејзиниот успех.

2.1. Селекција на човечки ресурси

Квалитетот на човечките ресурси е критичен и постојан менаџерски предизвик за продуктивно и задоволително функционирање на организациите. Способните работници можат да направат успешен и послаб план, но и најдобриот план може да даде лоши резултати ако е неспособен персоналот или ако не постои соработка и меѓусебно разбирање. Процесот на селекција е од суштинско значење за организацијата како целина и за сите менаџери. Успешните организации, денес, инвестираат значителни количини на време, пари и напор во изборот на човечките ресурси.

¹⁷ <http://www.codex.mk/component/k2/item/97> -човечки-ресурси

Донесувањето на добри одлуки кои се однесуваат на селекцијата им помага на организациите да се осигураат дека финансиската инвестиција во човечки капитал ќе биде исплатлива.¹⁸ Исто така, легалниот и фер процес на селекција е сигурен доказ дека нема да се појават законски тужби врз основа на дискриминација на различни основи. Треба да се земе предвид фактот дека погрешната одлука не води само кон залудно потрошени време и можности, туку може да влијае врз многу луѓе истовремено. Правилниот избор на кадри може да значи раст и зголемени ефективност и ефикасност на одредени работни групи како и за организацијата во целост. Погрешниот избор може да доведе до фрустрации, повторни обуки и др., па дури и до прекин на работниот однос и повторен процес на селекција.

Селекцијата на кандидатите е одлука која треба да биде правилно донесена уште од почеток. Последиците од погрешниот избор доаѓаат до израз многу повеќе во помалите, отколку во поголемите организации. Изборот на вистинските луѓе исто така е критичен и клучен при имплементацијата на стратегијата на организацијата. Така, доколку една организација планира да се натпреварува врз основа на брза, љубезна и персонализирана услуга, тогаш во работната спецификација треба да бидат потенцирани комуникациските вештини како услов, а кандидатите кои ги поседуваат овие квалитети треба да бидат избрани во селекциониот процес.

Организациите знаат дека основата на нивната конкурентна стратегија е во вистинските луѓе, односно во квалитетот на човечките ресурси со кои располагаат.

Вистинските луѓе може да ги дефинираме на следниов начин:¹⁹

- Индивидуи кои одговараат на барањата поставени во работната спецификација;
- Индивидуи кои имаат задоволителни референци;
- Индивидуи кај кои идните предвидувања укажуваат на нивниот успех на соодветната позиција;

¹⁸ Sims, R. (2002). *Organization success through effective human resources Management*. An imprint of Greenwood Publishing Group, Inc. USA, 140.

¹⁹ Leech, C. (2005). *Positive recruitment and retention*. Elsevier Limited, Oxford, 59.

- Индивидуи кои изразиле доволен интерес за конкретното работно место за време на селекциониот процес, со што покажале дека вистински посакуваат да им се понуди работното место.

Располагањето со флексибилни, ексклузивни, иновативни човечки кадри, може да биде поконкурентно од технолошките и маркетиншките предности. Ваквите кадри ќе бидат способни да генерираат и имплементираат широк спектар на нови стратегии за да одговорат брзо на промените во околината. Така, ангажирањето на најдобрите индивидуи е покорисно од ангажирање на оние кои се добри во специфични области кои денес постојат, а утре можеби нема. Овде под најдобри се подразбираат кадри кои се најдобри во интерперсоналните односи при променливи околности како и во тимската работа, преговорите и менаџирањето. Ефективниот избор, т.е. селекција, е посебно важен бидејќи и регрутацијата и ангажирањето на кадри е скап процес. Внимателната селекција има и стратегиска важност, имајќи ги предвид законските импликации од некомпетентното ангажирање и дискриминација. Селекцијата можеме да ја дефинираме како процес на избор на квалификувани кадри кои најдобро ги исполнуваат поставените критериуми, притоа избрани преку користење различни методи и постапки. Меѓутоа, овој процес е многу повеќе од обичен избор на најдобрите расположливи кадри. Изборот на соодветен сет од знаења, вештини и способности спакувани во една индивидуа е обид да се добие усогласување меѓу она што кандидатот може и сака да направи од една, и она од што организацијата има потреба, од друга страна.

Но, постои отежнување при извршување на оваа задача, бидејќи понекогаш е тешко да се каже што всушност апликантот вистински може и сака да направи. Усогласеноста што постои меѓу апликантот и организацијата влијае и на волјата на организацијата да ја направи понудата на соодветното работно место и на волјата на кандидатот да ја прифати истата. Одовде, можеме да ги потенцираме следниве цели на селекцијата:

1. Предвидување на идната успешност на кандидатите во извршувањето на работата врз основа на утврдениот степен на усогласеност на карактеристиките на кандидатот со карактеристиките и барањата на работното место како и минимизирање на грешките при нивниот избор;

2. Обезбедување на организацијата со квалитетни човечки ресурси на ефективен начин, при што на секој кандидат му се даваат еднакви можности за пополнување на слободното работно место;

3. Постапување на секој вработен на работно место кое овозможува тој најдобро да ги употреби своите знаења, вештини и способности.

2.2. Развивање на човечките ресурси

Развојот претставува напор за подобрување на капацитетите на вработените за справување со различни задачи и негување способности поголеми од оние што се потребни за тековното работно место. Развојот е корисен и за организациите и за поединците. Вработените и менаџерите со соодветно искуство и соодветни способности можат да ја зголемат конкурентноста на организацијата и способноста таа да се приспособи кон промените во средината. Во процесот на развивање, може да се одвива и кариерниот развој на поединци или да се добијат нови или различни погледи. Бидејќи развојот се разликува од обуката, многу организации повеќе се фокусирани на развојот, отколку на обуката. Успешниот развој на човечки ресурси се фокусира на успешна замена на вработените и менаџерите на неколку нивоа и на неколку различни патеки, како составен дел од тој развој.²⁰

Развивање на посебни способности / компетенции

Каков вид на развој им е потребен на поединците за проширување на нивните способности зависи како од поединците, така и од потребните способности. Како резултат на ова, развојот е потешок во некои области отколку во други. Бидејќи примарните средства што поединците ги имаат се нивното знаење, вештините и способностите, многу луѓе гледаат на развојот на нивните знаења, способности и вештини како важен дел од пакетот на организацијата што влијае врз здружувањето и перформансите на вработените. Постојат 2 начини за развивање на посебни способности:

²⁰ Бојациоски, Д. (2009). *Менаџмент на човечки ресурси. Економски факултет, Скопје, 120.*

- Доживотно учење
- Повторен развој

Пристапи за развој на човечки ресурси

А) Пристапи за развој на работното место:

- Тренинг
- Назначување во одбори/комисии
- Ротирање на работни места
- Позиција "асистент на"

Пристапи за развој надвор од работното место:

- Училишни курсеви и семинари
- Развојни искуства на терен

Проблеми со напорите за развој на менаџментот Напорите за развој се предмет на одредени грешки и проблеми. Вообичаените проблеми го вклучуваат следното:

- Неуспех во спроведување на соодветни анализи за потребите
- Испробување на “трендовски” програми или методи за обука.
- Користење обука наместо избор на квалификувани поединци.

Стратешкиот менаџмент на човечките ресурси се појавил во 90-те години од 20 век и претставува интегриран процес на систематско развивање на човечките потенцијали, со цел постигнување конкурентска предност која е ретка, вредна и тешка за имитирање. Основната цел на стратешкиот менаџмент на човечки ресурси е да генерира стратемиска способност за организацијата, преку обезбедување на способни, лојални и мотивирани вработени, неопходни за постигнување на конкурентска предност. Развојот на вработените е континуиран процес кој вклучува: формално образование, работно искуство, однос со другите луѓе и способност на вработените да се припремат за идните работи. Кариерата може да се дефинира како низа од поврзани или неповрзани работи, однесување, ставови и аспирации во текот на нечиј живот. Развојот на кариерата има за цел поврзување на потребните знаења и вештините на вработените со постоечките и идните потреби на организацијата. Управувањето со

кариерата е организациски процес на припрема, имплементација и контрола на плановите за кариера на вработените. Процесот на планирање на развојот на вработените вклучува идентификација на развојните потреби на вработените, избор на развојни цели, дефинирање на активности неопходни за да се остварат поставените цели, дефинирање на квантитативните индикатори на прогресот во остварување на целите и формулирање на временски распоред на активности. Учењето е процес со кој личноста добива и развива нови знаења, вештини, способности и ставови, или учењето е насочена цел, базирана на искуство, влијае врз однесувањето и когницијата (способноста за спознавање), а стекнатите промени се релативно стабилни.

Можни средства за развој на вработените во организации за учење се :

- формална обука;
- тимско споделување;
- тренинг или менторство;
- надзор;
- универзитетски програми;
- планови за развој на поединци;
- ротирање на работни места и други

Резултатите од употребата на овие средства се индивидуално учење и развој.

Процес на користење специјално избрани и обучени лица за да обезбедат водство, прагматични совети и континуирана поддршка која ќе им помогне на лицата да учат и да се развиваат. Менторството може да биде дефинирано како метод со кој им се помага на луѓето да учат, менторот е лице кое е различно од лицето кое дава инструкции, кој е релативно директно средство за зголемување на компетентноста на луѓето.

Менторите ги снабдуваат луѓето со:²¹

- Совети во составување програми за саморазвој
- Општа помош со програмите за учење

²¹ Талеска, М. (2011). *Развивање на менаџментот на човечки ресурси- Презентација*. Преземено од: <https://prezi.com/njrt0hyrvuha/presentation>

- Советување за тоа како да се здобие одредено лице со потребните знаења и вештини за да може тоа лице да ја работи новата работа
- Совети за тоа како да се справат со административните, техничките или меѓучовечките проблеми
- Обучување за специфични вештини
- Помош за проблематични проекти итн.

Покрај знаење, од вработените се очекува извршување на работните задачи, волја за разбирање на проблемите на компанијата, како и тимска работа. Барани особини кои треба да ги поседуваат вработените се: проактивност, лојалност, етичност и желба за учење.

2.3. Човечките ресурси во јавните набавки

Секое одговорно лице во рамки на организациската поставеност на договорниот орган со кој раководи, треба да определи лице, односно лица или организациски облик (одделение, сектор или слично) во чии рамки ќе се вршат и работите од областа на јавните набавки. Од оваа одредба произлегува дека договорните органи не мора да вработуваат лица кои ќе работат исклучиво на јавни набавки туку оваа функција може да ја вршат лица кои се веќе вработени кај договорниот орган и работат на други работни задачи.

На овој начин, помалите договорни органи кои немаат голем обем на набавки ќе немаат потреба од вработување на лице кое ќе работи само на јавни набавки. Обврска која произлегува од оваа одредба е лицето кое ќе работи на јавните набавки да биде вработено кај договорниот орган, да биде обучено и да има соодветна потврда за положен испит за вршење на работите од областа на јавните набавки. Доколку договорниот орган поседува организациски облик за вршење на јавните набавки, сите лица од организацискиот облик треба да имаат потврда за положен испит.

На овој начин, освен што ќе се зајакнат капацитетите на договорните органи, ќе се овозможи и професионализација на лицата кои работат на јавните набавки кај истите. Исто така, овие лица можат да бидат и членови на комисиите за јавни набавки,

а задолжително учествуваат во комисиите кога вредноста на договорите за јавни набавки се со проценета вредност над 130.000 евра за стоки и услуги и над 4.000.000 евра за работи. Имајќи ја предвид динамичноста на јавните набавки, потврдите за положен испит се со ограничено времетраење од три години, поради што овие лица континуирано треба да ги следат новините во јавните набавки и да го надградуваат своето знаење. Имено, меѓународното искуство укажува дека обучениот кадар прави помалку грешки во подготовката и спроведувањето на постапките, кои најчесто водат кон поништување на истите.

Лицето задолжено за вршење на јавните набавки или организацискиот облик ги врши следниве работи:

- ја координира подготовката на планот за јавни набавки (ја анализира реализацијата на планот за јавни набавки од претходната година со цел утврдување на динамиката на новите потреби во планот, поднесува барање за искажување на потребите до сите организациски облици на ниво на договорен орган, ги прибира и разгледува потребите за набавки, подготвува предлог-план за јавните набавки);

- ја изготвува одлуката за јавна набавка (согласно член 28 од законот);

- го објавува огласот за јавна набавка (ова лице/облик препорачливо е да биде и локален администратор на Електронскиот систем за јавни набавки со цел навремено ажурирање на податоците, односно регистрација и активирање/деактивирање на членови на комисијата во Електронски систем за јавни набавки);

- ја советува комисијата при спроведување на постапката за доделување договор за јавна набавка (имајќи предвид дека комисијата која ја спроведува јавната набавка може да се менува, ова лице/облик треба да и даде логистичка поддршка преку совети кои можат да се однесуваат на евалуацијата на способноста на понудувачите, евалуацијата на понудите, помош при подготовка на записникот или извештајот од спроведена евалуација, како и секогаш кога ќе се јави потреба за тоа);

- задолжително учествува како член во комисијата за јавна набавка кај постапките за доделување договор за јавна набавка со проценета вредност над 130.000 евра во денарска противвредност за стоки и услуги и над 4.000.000 евра за работи (во овие договори за јавни набавки задолжително е присуството на лицето кое поседува

потврда за положен испит со цел постручно и поодговорно спроведување на постапката за доделување на истиот);

- ги подготвува потребните акти врз основа на извештајот од спроведена постапка (овде се мисли на одлуката за избор/поништување на постапката и известувањата за избор кои треба да се достават до сите понудувачи кои учествувале во постапката);

- ги ажурира податоците кои согласно со овој закон се доставуваат во Електронскиот систем за јавни набавки (бидејќи Бирото го следи навременото доставување на податоците и оневозможува користење на Електронски систем за јавни набавки на корисниците кои не ги почитуваат своите обврски, оваа задача на лицето/обликот е од особено значење за правилно функционирање на профилот на Електронскиот систем за јавни набавки на секој договорен орган);

- објавува негативна референца во Електронскиот систем за јавни набавки согласно со условите од законот (за пропуштањето на ова дејствие или негово ненавремено преземање постои и казнена одредба на која лицето за јавни набавки мора да внимава, особено на роковите за објавување на негативната референца);

- дава насоки и упатства на договорниот орган во врска со постапување во жалбената постапка во соработка со комисијата за јавна набавка (во случај на добиена жалба, а со цел да се испочитуваат роковите во кои одговорот на жалба со целокупната документација треба да се достави до Државната комисија, лицето/обликот е должно да соработува со комисијата за јавни набавки) и

- врши други работи согласно со законот.

Лицата кои ги вршат работите поврзани со јавните набавки како и лицата од организацискиот облик се должни во своето работење да постапуваат согласно со Кодексот на однесување при спроведување на јавните набавки односно да бидат транспарентни, отчетни и ефикасни во своето работење.²²

²² Биро за јавни набавки. (2017). *Прирачник за јавни набавки*. стр. 54-56.

2.4. Улогата на човечките ресурси

Вработените не се само највредните, туку често најскапите организациски ресурси, а менаџментот мора да биде долгорочен и стратешки размислуван.

Стратешко планирање на човечките ресурси е напор на организацијата да ги предвиди идните барања во областа на знаењата, вештините, ставовите и однесувањето на вработените кои произлегуваат од деловната стратегија и промените во животната средина, планирање, начини, време и ресурси за задоволување на идните потреби. Целта на планот е осигурување услови за постигнување на целите на организацијата и вклучува предвидување на можни недостатоци (или вишок) на работната сила, планирање на активности за вработување, планирање на едукативни активности, планирање на сукцесивноста.

Стратешко планирање на човечките ресурси го комбинира стратешкиот бизнис план и стратешкиот план за функционалност на човечки ресурси и заедничката активност на менаџментот и експерти од областа на управувањето со човечките ресурси.

Благодарение на динамичниот развој на теоријата и практиката во оваа област, стекнатото знаење е брзо застарено. Затоа, стекнувањето на нови знаења, по што следи следењето на сите новости во земјите кои се сметаат лидери во областа на управувањето со човечките ресурси, е императив за сите оние кои се занимаваат со теорија и пракса во оваа област.

Процесот на транзиција во која се наоѓаме, трансформацијата на општествената сопственост во различни сопственички форми, вклучувањето во светските трговски текови, странските инвестиции во домашните претпријатија итн. бараат радикални промени во однос на човечките ресурси, како и начинот на кој тие се користат. За таква промена, покрај позитивниот став кон промените, исто така, бара соодветно знаење без кое нема прогресија. Искуствата на успешни организации од развиените земји не можат да бидат копирани. Тоа треба да послужи како инспирација за изнаоѓање сопствени модели, но во исто време како основа за брз и ефикасен дизајн и имплементација на конкретни решенија.

2.5. Управување со човечките ресурси

Управувањето или менаџирањето со човечките ресурси се состои од низа постапки за целосно максимизирање на организацијата, интеграцијата, посветеноста на вработените, флексибилност и квалитет на работата. Работењето во која било организација, не може да се замисли без соодветни производни ресурси, а луѓето со своите способности и вкупни психофизички капацитети претставуваат едни од најзначајните ресурси. За да се постигнат што подобри резултати неопходна е добра организација и управување со човечките ресурси и компанијата.

Управувањето со човечките ресурси, нивните потенцијали и однесувања во процесот на работата е многу одговорен и динамичен процес, кои на организацијата му помагаат да се дојде до луѓе способни и квалитетни за понатамошно остварување на посакваните резултати и проектираните цели.

Успешното управување со човечките ресурси помагаат за секое работно место да се да се обезбедат способни и одговорни луѓе и да се овозможи секој поединец и тим да оствари максимални резултати.

Човечките ресурси имаат значајна улога во организацијата бидејќи луѓето работаат на економската ефикасност на организацијата. Тие креираат и произведуваат роба и услуги, го контролираат квалитетот, ги пласираат производите, управуваат со финансиските средства, утврдуваат општи стратегии и цели во организацијата. Наведените цели битно влијаат врз управувањето на човечките ресурси и успешноста во организацијата.

Исто така организационата култура претставува систем претпоставки, вредности и норми на однесување кои во една организација културата на човекот претставува основна движечка сила која ја води организацијата до нејзините цели. Добрата организациона култура придонесува за квалитетно извршување на работата.

Секоја организација мора да поседува квалитетен менаџерски тим за потоа таа да е способна да изврши избор на оние кои ќе бидат правилен кадар за да одговорат на барањата и потребите на таа организација. Секоја добро поткована личност, со одлично познавање на работата, со одлични професионални вештини ќе учествува во

исполнување на плановите на компанијата. Тоа ќе го прават сите вработени и инволвирани во процесот секој во својот домен.

Менаџирањето со човечките ресурси во една организација е комплексна работа која има обврски од самиот почеток да го прати кадарот т.е. од самото вработување, да го следи неговиот напредок, да му ги одреди почетните примања но и согласно напредокот да го бонусира (мотивира) на различни начини со што вработениот би го испорачал како краен производ најдоброто од себе.

Управувањето всушност претставува менаџмент на човечки ресурси е стратегиски пристап кон менаџирањето на еден од најважните ресурси на една компанија – луѓето кои што работат таму и индивидуално и колективно придонесуваат кон постигнувањето на целите на компанијата. Затоа компанијата не може да се замисли без правилна надградба на секоја единка во организацијата, со правилен однос од двете страни, кој ќе доведе до очекуваните резултати и на индивидуален но и на колективен план.

Дефиницијата за “Управувањето со човечките ресурси” многу професионални поединци се обиделе да ја дефинираат од најразлични сегменти. Сите тие се коректни и од свој сегмент и насока се исправно дефинирани. Во оваа дефиниција комплетно спаѓаат и способностите на раководните лица за координација на вработените, насочување, организирање или како Деслер Гари американски бизнис консултант, автор на бројни книги за човечки ресурси го опишал управувањето: “ Управување со човечките ресурси (human resources - човечки ресурси) се однесува на практики и политики кои се потребни за извршување на задачите за управување поврзани со лични работи, а особено за вработување, обука, оценување и наградување вработените во компанијата и обезбедување безбедна, етички прифатлива и праведна средина за нив.”²³

Со тоа се постигнува секој поединец максимално да го даде својот допринос во компанијата но за сметка на тоа работодавецот правилно и искрено да го награди со што би го стимулирал вработениот и во наредниот период да го дава најдоброто од себе за компанијата. Хемијата помеѓу постоечките ресурси (правилно избрани) во

²³ Dessler G. (2007))snovi menadzmenta ljudskog resursa, data status, Beograd, str.2

компанијата без разлика дали се поединци или групи (сектори) во компанијата со раководниот тим е од најголемо значење.

Правилна работа на менаџерскиот тим уште од стартот на избор на правилен и квалитетен човечки ресурс во компанијата ќе доведе до избор на способни и одговорни лица за секоја работна позиција и професионално и совесно исполнување на работните обврски од нивна страна. Со таков кадар многу е полесно да се менаџира и да се исполнат поставените квоти во компанијата. Далеку е пореално и унапредувањето на комуникацијата, работата и функционирањето како целина менаџер – вработен со што ќе се постигни оптимумот квалитет – перформанси за постигнување на посакуваните резултати. Со правилно управување со човечките ресурси се доаѓа и до моментот кога можеме да створиме и идни лидери, менаџери во компанијата кои ќе произлезат од најпосветените, лојални и професионални личности во компанијата.

Управувањето со човечки ресурси може да се дефинира како стратешки пристап за управување со највредните ресурси на едно организирање, кои се вработените кои работат во него и индивидуално или колективно придонесуваат за постигнување на своите цели. Функцијата за управување со човечки ресурси дефинира голем број на меѓусебно поврзани активности од кои најважни се: планирање на понудата и побарувачката за човечки ресурси, анализа на работа, вработување на потенцијални кандидати, избор на кандидати, социјализација на нови вработени, обука и развој на вработените, мотивација, здравствена заштита, оценување, наградување. Овие активности на организацијата за управување се спроведуваат со цел да им се обезбеди на вработените одлични способности, квалитет и потенцијал за нивно целосно знаење и нивно подобрување и прилагодување кон современи услови на работење, со цел да се постигнат планираните задачи и планови и интереси на организацијата.

Основниот принцип на управување со човечки ресурси треба да биде: вистинскиот човек во вистинско време, на вистинското место. Современото управување со човечките ресурси дефинитивно се стреми да го стори тоа. Имено, современите тенденции во управувањето со човечките ресурси одат кон односот помеѓу соработката и креативното решение на поставените цели во компанијата. За возврат, таквиот однос го промовира и го подига нивото на личност, интегритет и иницијатива на секој вработен.

Правилно избрани и управувани човечките ресурси имаат важна улога за претпријатието, бидејќи луѓето влијаат на економската ефикасност на компанијата. Од нивниот ангажман, знаење, посветеност и вештини е зависен и резултатот на компанијата во која работаат, што се поистоветува со напредокот на истата односно колективната успешност. Со правилното управување на човечките ресурси се постигнува највисок коефициент на задоволување на целите на компанијата.

Една од теориите за управување и менаџмент со човечки ресурси е тоа да менаџментот на човечки ресурси во една организација треба да поседува голема стручност и познавање од менаџментот на човечки ресурси, да бидат доста креативни, стручни да имаат голема умешност за да ги креираат моделите за менаџирање со човечките ресурси.

Постојат две основни улоги поврзани со управување со човечките ресурси во организациите и тоа *стратешки и оперативни улоги*.

Стратешките и оперативните улоги ни даваат до знаење дека постојано треба да се води сметка за кадарот во компанијата како стратешки можеби најважна алка за формирање на нераскинлив процес на успехот во компанијата.

Постојано треба да се има план за можност на нови човечки ресурси но и замена на оние кои од најразлична причина би ја напуштиле компанијата. Постојано пратење на модерните трендови и давање на нови работни задачи и работни позиции на краткорочен и долгорочен план.

Човечки ресурси може да биде извор на позитивната но и на негативната слика во една организација. Затоа тие треба да бидат пратени и да се спроведува соодветна комуникација и финансиски и технолошки да се пратат потребите на вработените во зависност од ангажманот и заслугите. При тоа управувањето на човечките ресурси во организацијата претставува правилен процес со кој се обезбедува квалитетниот дел од кадарот да бидат на права позиција во прав момент, со што успешно ќе се реализираат работните обврски.

3. Карактеристики и развој на системот на јавни набавки

Пред осамостојувањето на Република Северна Македонија областа на јавните набавки била регулирана во согласност со Законот за правата, обврските и одговорностите на републичките органи во поглед на средствата во општествена сопственост што тие ги користат, кој Собранието на Социјалистичка Република Македонија го донел на седници на Соборот на здружен труд и Општествено-политичкиот собор на 17 декември 1985 година. Со него била утврдена обврска за републичките органи и работниците во работните заедници на републичките органи, при вршењето на јавните набавки да ги почитуваат одредбите на овој Закон.²⁴ Согласно Законот, набавката на предмети се вршела преку спроведување на јавно наддавање, прибирање на понуди и со непосредна спогодба. Со непосредна спогодба се набавувале следните предмети: предмети на ситен инвентар и инвентар доколку одговарал на тогашната типизација на инвентарот што го користеле републичките органи, уметнички слики, скулптури и други предмети со уметничка и културна вредност, потрошен материјал, алат и резервни делови.

Планирањето на потребите за набавка на средства во општествена сопственост било обврска на функционерот кој раководел со републичкиот орган, кој воедно бил одговорен и за законитоста при набавувањето на средствата во општествена сопственост, за грижливото и совесно ракување, чување, заштита на средствата во општествена сопственост, нивно општествено и економско целесообразно користење како и за уредно и навремено извршување на обврските што произлегуваат од користењето, управувањето и располагањето со истите.²⁵

Надзор над правилната примена на одредбите од Законот за правата, обврските и одговорностите на републичките органи во поглед на средствата во општествена сопственост што тие ги користат и другите прописи за прибавување, користење, управување и располагање со средствата што ги користеле републичките органи вршел Републичкиот секретаријат за финансии.²⁶ При вршењето на надзорот Републичкиот

²⁴ *Сл.весник на СРМ бр.41/85.*

²⁵ *Член 17, Сл.весник на СРМ бр.41/85*

²⁶ *Член 9 Законот за правата, обврските и одговорностите на републичките органи во поглед на средствата во општествена сопственост што тие ги користат , Сл.весник на СРМ бр.41/85.*

секретаријат за финансии имал право на увид во евиденцијата и документацијата за прибавување, користење и располагање со средствата кои ги користеле републичките органи. Овој надзорен орган имал право на функционерот кој раководел со републичкиот орган да му укаже за состојбата и проблемите во врска со користењето на средствата.

“Всушност, донесувањето на одлуката за извршување на јавната набавка беше во исклучителна единствена надлежност на функционерот кој раководи со органот на државната власт. Овој Закон ги немаше разработено постапките за јавни набавки. Поради тоа, примената на овој Закон, односно постапките според овој закон немаа соодветна транспарентност и конкурентност, а надзорот врз начинот на прибирањето на средствата и нивното користење целосно не се остваруваше, при што беа присутни пропусти и слабости и се јавуваа и определени негативни појави, проследени со недозволените дејства од страна на носителите на набавките.”²⁷

Законот за правата, обврските и одговорностите на републичките органи во поглед на средствата во општествена сопственост што тие ги користат се применувал до 1996 година кога на сила стапила Уредбата за јавни нарачки, со што практично се востановил нов систем на јавни набавки во Република Северна Македонија. Оваа Уредба претставува прв акт од областа на јавните набавки кој бил донесен во Република Северна Македонија по нејзиното осамостојување.²⁸

3.1. Системот на јавните набавки по осамостојувањето на Република Македонија (1996-2007 година)

Со стапувањето на сила на Уредбата за јавни нарачки во 1996 година, започна воведувањето на новиот систем на јавни набавки во Република Македонија. Со Уредбата за јавни нарачки се уредувале постапката и начинот на склучување на договори помеѓу Владата на Република Македонија, републичките органи на управата,

²⁷ Член 65 Законот за правата, обврските и одговорностите на републичките органи во поглед на средствата во општествена сопственост што тие ги користат, Сл.весник на СРМ бр.41/85.

²⁸ Наумовски, П. (2008). Методи за хармонизација на националното законодавство со правото на Европската Унија, Зборник од научна расправа на Македонската академија на науките и уметностите, Скопје, 367.

управните организации и другите корисници на буџетот на Република Македонија, јавните претпријатија основани од страна на Собранието на Република Македонија, односно Владата на Република Македонија со правни и физички лица (субјекти) за набавка на стоки, вршење на услуги, материјални права и изведување на градежни работи (јавни нарачки).²⁹

Согласно Уредбата, планирањето на јавните набавки се вршело на тој начин што постоела обврска за секој нарачател најдоцна до 31 јануари, до Комисијата на Владата да достави рамковен годишен план за јавни набавки за тековната година.³⁰ Нарачателите имале обврска јавните нарачки да ги вршат во рамки на средствата кои биле предвидени во буџетот за тековната година, освен јавните претпријатија кои јавните нарачки ги вршеле во рамки на плановите донесени од страна на управните одбори.

За спроведувањето на јавните нарачки нарачателите формирале комисии кои биле составени од претседател и најмалку два члена. Владата на Република Македонија по потреба можела да формира посебни комисии за јавни нарачки. Овие посебни комисии вршеле контрола за утврдување на регуларноста и непристрасноста на одделни јавни нарачки. Контролата се вршела по барање на претседателот на Владата или по барање на министер. За извршената контрола посебната комисија доставувала извештај до Владата.

Со Уредбата биле уредени прашања за јавноста на нарачките, со тоа што било предвидено за секоја јавна нарачка да се објавува јавен повик во Службен весник на Република Македонија, освен за исклучоците кои биле предвидени со Уредбата. Освен јавните повици, Уредбата предвидувала по потпишувањето на договорот во Службен весник на Република Македонија да се објавува името на извршителот на нарачката. Исклучок од ова имало доколку се работело за нарачки кои биле врзани за безбедноста и одбраната.

Уредбата предвидувала задолжително јавно отворање на понудите доколку вредноста на јавната нарачка надминувала денарска противвредност на 100.000 германски марки. Нарачателите имале можност да спроведуваат јавно отворање на

²⁹ Службен весник на РМ бр.18/96

³⁰ Член 1 став 1, Уредба за јавни нарачки, Службен весник на РМ бр.18/96.

понудите и кога јавните нарачки биле со помала вредност. Тука Уредбата била флексибилна со тоа што им овозможила на нарачателите да одлучат дали ќе спроведат или нема да спроведат јавно отворање на понудите.

Уредбата предвидувала неколку вида на постапки за спроведување на јавни нарачки и тоа: отворен повик, постапка со прибирање на понуди без јавно отворање, ограничен повик и постапка со непосредна спогодба. Повикот е отворен кога секој субјект може да поднесе понуда.³¹

Кај отворениот повик секој заинтересиран субјект можел да достави понуда, без претходно утврдување на подобноста на субјектите што пак е случај за ограничениот повик. Доколку со решението за јавна нарачка била предвидена тендерска документација, заинтересираните субјекти можеле да ја подигнат истата од денот на огласувањето на јавниот повик, па сè до крајниот рок за поднесување на понуди. Рокот за доставување на понудите изнесувал 15 дена од денот на огласување на јавниот повик, во случај на итност рокот можел да биде и пократок, но не пократок од 7 дена. Отворањето на понудите и утврдувањето на подобноста ја вршела Комисија за јавна нарачка која составувала записник врз основа на кој функционерот кој раководел со органот на управата, односно одговорното лице во претпријатието донесувало одлука за избор на носител на нарачката. Врз основа на одлуката се склучувал договор со носителот на нарачката.

Ограничениот повик Уредбата го определува како јавен повик кој може да биде објавен со прибирање на понуди од ограничен број на субјекти чија подобност претходно се утврдува според критериумите утврдени со решението на нарачката.³² За спроведувањето на ограничениот повик се применувале поголем број на одредби од Уредбата кои важеле и за отворениот повик. Постапката со прибирање на понуди без јавно отворање се применувала за нарачки чија вредност изнесувала од 30.000 до 100.000 германски марки во денарска противвредност. Отворањето на понудите го вршела Комисија за јавни нарачки без присуство на јавноста.

³¹ Во смисла на член 1 став 1 од Уредбата за јавни нарачки, Службен весник на РМ бр.18/96 под нарачател се подразбира: Владата на РСМ, републичките органи на управата, управните организации и другите корисници на Буџетот на Република Македонија, јавните претпријатија основани од страна на Собранието на РМ.

³² Член 24, Уредба за јавни нарачки, Сл.весник на РМ бр.18/96.

Јавната нарачка можела да се изврши со непосредна спогодба со определен носител на нарачка. Оваа постапка се применувала само во таксативно наведени случаи во Уредбата за јавни нарачки.³³

При анализата на одредбите од Уредбата за јавни нарачки од 1996 година се констатира дека таа ги востановува основните принципи на транспарентност и конкуренстност во спроведувањето на постапките за јавни набавки и ги постави темелите на системот на јавни набавки во Република Македонија по нејзиното осамостојување. Уредбата за јавни нарачки се применувала до 1998 година, односно до донесувањето на првиот Закон за јавни набавки во Република Македонија. Законот за јавни набавки од 1998 година претставувал добра основа за понатамошно развивање на системот на јавни набавки во Република Македонија. Со овој Закон за првпат до тогаш се воспоставил систем на објективна законска процедура за спроведување на јавните набавки. Сепак, праксата од примената на овој Закон укажала на многу слабости и недостатоци кои главно се однесувале на нецелосно имплементирање на правилата содржани во истиот, односно неприменување на Законот од страна на субјектите кои биле должни да го почитуваат при спроведувањето на јавните набавки.

Најголем дел од проблемите при примената на овој Закон се однесувале на постоењето на контрадикторни одредби кои го уредуваат начинот на доставувањето на понудите и нивното отворање, нерегуларен начин и постапка за склучување на рамковна спогодба како посебен начин на доделување на договор за јавна набавка, непостоење на детални правила за утврдување на способноста на понудувачите или кандидатите во постапките за јавни набавки, непостоење на пропишани обрасци за огласите, недостатоци во планирањето на јавните набавки итн.³⁴

Со потпишувањето на Спогодбата за стабилизација и асоцијација помеѓу Република Македонија и Европските заедници и нејзините земји членки (ССА) на 9 април 2001 година, Република Македонија согласно член 68 од Спогодбата презеде

³³ Согласно член 52 од Уредба за јавни нарачки Сл.весник на РМ бр.18/96

³⁴ Службен веник на РМ бр.26/98, 50/01, 2/02, 24/03.

обврска за усогласување на дел од внатрешното законодавство со правото на Европската Унија.³⁵

Меѓу другото, обврската за унифицирање се однесуваше и на Законот за јавни набавки. Согласно Спогодбата, постапките за јавни набавки треба да се спроведуваат врз основа на недискриминација и репроцитет, особено во рамките на Светската трговска организација.³⁶

На компаниите од Република Македонија, без оглед на тоа дали се основани во Европската Заедницата или не, со стапувањето на сила на Спогодбата, им бил даден пристап за конкурирање за склучување договори според постапките на Европската Заедницата во согласност со правилата за набавки во заедницата, со третман којшто не е понеповолен од оној даден во компаниите од Европската Заедницата. Согласно Спогодбата, на компаниите од Европската Заедницата кои не се основани во Република Македонија, најдоцна пет години по стапувањето на сила на Спогодбата, ќе им бил даден пристап до постапките за склучување договор во Република Македонија, а во согласносот со Законот за јавни набавки, со третман којшто не е понеповолен од оној предвиден за компаниите на Република Македонија.

По стапувањето во сила на Спогодбата, компаниите од Европската Заедницата имаат пристап до постапките за склучување договор со третман којшто не е понеповолен од оној предвиден за компаниите од Република Македонија. Обврските коишто биле поставени со Спогодбата (ССА) и останатите порописи на Европската Унија во делот на јавните набавки, придонесоа во 2004 година да се донесе нов Закон за јавни набавки. Донесувањето на овој Закон претставуваше стабилна основа за побрзо интегрирање на Република Македонија во Европската Унија. Со овој Закон се востановија основните принципи за обезбедување на фер конкуренција, еднаква и недискриминаторска положба на понудувачите, транспарентност и јавност на постапките за јавни набавки и забрана за дискриминација во поглед на потеклото на

³⁵ Серафимова, С. (2013) Европската димензија на јавните набавки во Република Македонија-магистерски труд. Универзитет Гоце Делчев: Штип. Стр. 9-18.

³⁶ Спогодбата за стабилизација и асоцијација со Европските заедници и нивните земји-членки (ССА) е постојната правна рамка која ги регулира односите на Република Македонија со Европската Унија.

понудувачот или земјата на потекло на стоката. Со ова се создаде рамноправна и еднаква положба на учесниците на пазарот.³⁷

3.1.2 Системот на јавните набавки во периодот 2007-2015 година и неговиот сооднос со Директивите на -Европската Унија

Со донесувањето на Законот за јавни набавки во 2004 година се воведоа одредени постапки за јавни набавки кои се познати во меѓународната практика, со што се обезбеди поголема јавност во набавките и еднаквост на учесниците на пазарот. Но, и покрај позитивната оценетост на овој закон, потребата за донесување на нов Закон за јавни набавки се наметна од неколку причини:

1. Законот од 2004 година не беше усогласен со важечките Директиви на Европската Унија за јавни набавки, од причина што овој закон бил изготвен во период кога во Европската Унија биле донесени нови Директиви за јавни набавки, па според тоа постоело временско преклопување и објективна неможност правилата од новите директиви да се имплементираат во Законот за јавни набавки од 2004 година;

2. Една од обврските на Република Македонија за членство во Европската Унија било усогласувањето на системот на јавните набавки во Република Македонија со правилата утврдени со Директивите на Европската Унија. Јавните набавки биле предвидени како краткорочен преоритет за усогласување со законодавството на Европската Унија во согласност со Спогодбата за стабилизација и асоцијација;³⁸

3. Со законот од 2004 година биле воведени строги и комплексни правила за спроведување на постапките за јавни набавки и релативно ниски вредносни прагови. Но, имајќи во предвид дека во тој период во Република Македонија се градеше системот на јавни набавки, ја наметна потребата од создавање на пофлексибилни правила, со цел да се воспостави рамнотежа помеѓу објективноста и транспарентноста од една страна и ефикасноста и економичноста на системот од друга страна и

³⁷ Член 72 точка 1, Службен весник на РМ бр.28/01.

³⁸ Наумовски, П. (2008). Методи за хармонизација на националното законодавство со правото на Европската унија, Зборник од научна расправа на Македонската академија на науките и уметностите, Скопје, 370.

4. Потребата за следење на европските трендови во спроведувањето на постапките за јавни набавки ја наметна потребата од понатамошно унапредување на системот за јавни набавки во Република Македонија и тоа особено во поглед на користењето на електронски средства и електронски аукции при спроведувањето на постапките за јавни набавки.

Во контекст на ова, на 6 ноември 2007 година (истиот стапи на сила на 1 јануари 2008 година) беше донесен Законот за јавни набавки со кој всушност започна процесот на унифицирање на внатрешното право со правото на Европската Унија во делот на јавните набавки. Законот од 2007 година се базира на Директивите на Европската Унија.³⁹ Целта на овој Закон е да обезбеди конкуренција меѓу економските оператори, еднаков третман и недискриминација, транспарентност и интегритет во процесот на доделувањето на договорите за јавни набавки како и рационално и ефикасно искористување на средствата во постапките за доделување на договорите за јавни набавки. “Тој претставува значајно средство против девијантните појави во општеството, што значи има карактер на антикорупциски закон.”⁴⁰ Постојниот Закон за јавни набавки беше изменет и дополнет за првпат во октомври 2008 година, а потоа следеа уште неколку измени во јули 2010 година и уште две измени во 2011 година.

Со стапувањето во сила на измените и дополнувањата на Кривичниот законик се наметна потребата од негово усогласување со повеќе закони меѓу кои и со Законот за јавни набавки.

Врз основа на ова следеа измените на Законот во 2010 година.⁵⁴ Измената и дополнувањето на Законот од 2011 година стапи на сила во април, а со последната измена и дополнување од 2011 година објавена во Службен весник на Република Македонија во декември 2011 година се изменија околу 1/3 од законските одредби. Оваа измена нема за цел усогласување на Законот со Директивите на Европската Унија, туку е насочена кон техничко подобрување на Законот за јавни набавки преку преточување на меѓународната пракса во одредбите од Законот за јавни набавки.

³⁹ Службен весник на РСМ бр.130/08.

⁴⁰ Службен весник на РСМ бр. 97/10.

Постојниот Закон за јавни набавки како и подзаконските акти воспоставија сеопфатна законска рамка за создавање на цврст, ефикасен и транспарентен систем за јавни набавки во Република Македонија. Воедно, тој е со добар квалитет и е со високо ниво на усогласеност со соодветните директиви на Европската Унија кои се однесуваат на областа на јавните набавки, што впрочем е констатација и на Европската комисија дадена во извештаите за напредокот на Република Македонија за 2009 и 2010 година.⁴¹

3.1.3. Системот на јавни набавки денес

Најновите промени во системот на јавни набавки од 2017 година се однесуваат главно на електронскиот систем на јавни набавки. Тие се:

1. На електронскиот систем за јавни набавки е направен нов модул кој овозможува преглед на досието на учество на постапки кај Економските оператори преку кое секој понудувач може да ги прегледува документите кои ги има поднесено за конкретната постапка во делот прашања и одговори пред јавно отворање, прикачени документи при поднесување на понудата, појаснувања и дополнувања на понудата во евалауција, прикачените документи за докажување на личната состојба (само за постапките со барање за прибирање на понуди), испратената одлука за избор на најповолна понуда/поништување на постапката и образложението за причините за донесување на одлуката во постапката за доделување на договор за јавна набавка.

Со оваа надградба на електронскиот систем за јавни набавки економските оператори можат во секое време да проверат кој е статусот на постапката во моментот и кои се документи ги имаат прикачено односно разменувано преку системот.

2. На електронскиот систем за јавни набавки електронскиот систем за јавни набавки направено е ново подобрување, односно овозможено е автоматско пополнување на последно поднесените цени во Извештајот од спроведена постапка, со што на корисниците им се олеснува користењето на системот.

⁴¹ Службен весник на РСМ бр.53/11 и 185/11.

Кај постапките кои се спроведуваат целосно по електронски пат, корисниците кои ја спроведуваат постапката имаат можност да го изгенерираат Извештајот од спроведена постапка од електронскиот систем за јавни набавки при што најголем дел од податоците за одредена постапка се автоматски пополнети. Со најновото подобрување на електронскиот систем за јавни набавки, Извештајот автоматски се пополнува и во делот на конечното рангирање и бодување, односно со постигнатите цени од е-аукцијата/ или поднесувањето на конечна цена.

Извештајот од спроведена постапка сега е достапен за генерирање само по завршување на е-ауцијата или доколку постапката е делива, по завршување на сите е-аукции и/или поднесувања на конечни цени на системот.

3. Бирото за јавни набавки, Секторот за следење на системот на јавните набавки и управување со електронскиот систем за јавни набавки, во соработка со Службен весник на Република Македонија овозможи автоматско прикачување на огласите објавени во Службен весник во Досието на постапки на електронскиот систем за јавни набавки.⁴²

По објавата на оглас за доделување на договор за јавна набавка или конкурс за избор на идејно решение досието на огласот се испраќа за објава во Службен весник на Република Македонија. Откако Службен весник ќе го објави изданието, извадок од истото автоматски ќе биде прикачено во Досието на конкретната постапка на електронскиот систем за јавни набавки.

Со оваа надградба корисниците повеќе не треба да го скенираат, ниту пак мануелно да го прикачуваат извадокот од објавениот оглас од Службен весник на Република Македонија во досието на постапки на електронскиот систем за јавни набавки.

4. Со оглед на тоа што во текот на 2016 година Бирото го комплетираше редицајот на електронскиот систем за јавни набавки за полесно и поефикасно спроведување на електронските постапки за доделување на договор за јавна набавка и е постигнат целосен редицајн на системот, неопходно беше да се ажурираат двата

⁴² Биро за јавни набавки, Министерство за финансии (2010), Извештај за активностите на Бирото за јавни набавки во функционирањето на системот на јавните набавки во 2010 година, Скопје, 5.

прирачникот за начинот на користење на електронскиот систем за јавни набавки за договорните органи и економски оператори. Целта на новите прирачници е корисниците на системот да имаат пред себе точни инструкции и детални упатства, кои ќе има го олеснат користењето на системот, во пресрет на задолжителното спроведување на постапките за јавни набавки по електронски пат.

Ажурираните прирачници можете да ги преземете од менито на почетната страница на електронскиот систем за јавни набавки во делот за договорни органи, односно економски оператори, од почетната страна - Документи како и од почетната страна на најавен корисник.⁴³

Со оглед на тоа дека оваа 2019 година измените се случија од неодамна и во законските регулативи, но и во начинот на управувањето со јавните набавки и Електронскиот систем за јавни набавки.

Собранието го донесе новиот Закон за јавни набавки кој стапи на сила од април.⁴² Новиот Закон за јавни набавки е усогласен со законодавството на Европската Унија и обезбедува рационално трошење на државните пари, слободна и фер конкуренција и транспарентност.

Она што го истакна министерот за финансии, Драган Тевдовски, кога го образложуваше Законот во Собранието, наведе дека најважно е што се воведува *економски најповолна понуда* како *единствен* критериум за доделување на договорите. Примената на овој критериум може да вклучува три различни пристапи

1. Само цената
2. Само трошокот
3. Најдобриот сооднос помеѓу цената и квалитетот

Независно од тоа кој пристап се користи, при евалуација на понудите секогаш треба да се вклучи економскиот елемент, така што ќе се отстранат повеќекратните негативни ефекти од досегашното користење на критериумот најниска цена.

⁴³ www.e-nabavki.gov.mk/

⁴² <https://akademik.mk/donesen-noviot-zakon-za-javnite-nabavki/>

Законот содржи решенија кои ќе ги заштитат правата на работниците кои учествуваат во извршувањето на договорите за јавна набавка, како и подизведувачите.

Исто така се воведуваат одредби кои се однесуваат на вклучување на социјални аспекти во постапките за јавни набавки, односно резервирани договори со цел поттикнување на инклузивен раст и вработување социјално загроени групи.

Со новиот Закон за јавни набавки се поедноставуваат постапките со пониска вредност преку воведување на постапки за набавка како што се набавка од мала вредност, електронски пазар за мали јавни набавки и поедноставена отворена постапка.⁴⁴

Имено, новиот Закон предвидува и низа антикорупциски правила и правила со кои ќе се спречи судирот на интереси при вршење на јавните набавки.

Важно е да се истакне дека клучна новина во Законот е концептот на одржливи јавни набавки кој постои и во сите Европски директиви за јавни набавки.

3.2. Состојба во процесот на промени на јавни набавки

Во Република Северна 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 CARDS (Community Assistance for Reconstruction, Development and Stability in the Balkans), финансиран од Европската унија, беа спроведени тренинзи за тренери, кои добија

⁴⁴ <https://akademik.mk/>

можност понатаму да реализираат тренинзи за јавни набавки во Република Македонија, 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 спроведувааше 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 спроведувааше 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 Европската Унија.

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, 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 Северна 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.

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.

Сите адвокати, економисти, законодавци, службеници на договорни органи и понудувачи, треба да ги знаат и да ги разбираат прописите за јавни набавки на Европската Унија, доколку сакаат да бидат успешни на полето на јавните набавки, што перспективно ќе стане дел на Европската Унија.

Законските прописи се менуваат и тие се прифаќаат и применуваат, но за тоа е потребна претходна едукација. Заради тоа, како што наведува Шунер, американски консултант и администрациски работник кој има издадено неколку книги за раководење со човечки ресурси во јавната администрација, 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 Законот за јавни набавки од страна на договорните органи), независност на странките во постапките (како и слобода од политички притисоци), релативно ниски трошоци за применување на мерките од страна на претприемачите, високи квалификации на арбитражите 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).

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.

3.3. Реализирани и планирани мерки за подобрување на процесот на јавни набавки во јавните установи

Заокружување на правната рамка претставува само првиот чекор за постигнување на целите на ефикасен систем на јавни набавки, но Бирото не дозволи Република Северна Македонија да ја направи грешката што ја имаат сторено многу други држави и да запре тука. Напротив, Бирото уште на самиот почеток од своето постоење ја препозна потребата од преземање цела низа системски мерки за обезбедување правилна примена на прописите, бидејќи без соодветна институционална и оперативна поддршка, законските норми може никогаш да не заживеат во пракса.

Од тие причини, уште во 2010 година, Бирото започна со спроведување на програма за едукација за јавни набавки, откако претходната година спроведе сеопфатна обука за обучувачи и сертифицираше околу 50 обучувачи во соработка со УСАИД. Програмата и целиот концепт на едукација постојано се развиваше и прилагодуваше на потребите, а во 2011 година Владата на Република Македонија го прифати предлогот на Бирото за воведување целосна и задолжителна сертификација на службениците за јавни набавки, што започна да се применува од 2012 година.⁴⁵

Поставената цел - професионализација и јакнење на стручниот кадар од областа на јавните набавки има важна улога за подобрување на ефикасноста на целокупниот систем на јавни набавки во Република Северна Македонија. Сепак, професионализацијата и јакнењето на капацитетот на специјализираниот стручен кадар не се ограничува само на обуки и истражување на потребите од стручно доусовршување, туку остварувањето на оваа функција обезбедува многу поширок пристап и предизвик. Цел на професионализацијата е преку оспособување и стручно усовршување на лицата кои работат во полето на јавните набавки да се подобри спроведувањето на регулативата за јавни набавки.

Во насока на стекнување со нови искуства и зголемена меѓународна активност на полето на едукацијата, Бирото учествуваше во реализација на Регионалниот ИПА Проект за обука за јавни набавки во земјите од Западен Балкан и Турција, финансиран

⁴⁵ Мострова, А. (2011). *Јавни набавки*. Македонски центар за меѓународна соработка: Скопје. Стр: 93-99.

со средства од Европската Унија. Проектот продуцираше цел сет на материјали кои беа локализирани и преведени на македонски јазик, а посебните модули за обучувачи ги следеа 20 лица од Република Македонија, заедно со претставници од другите земји учеснички во проектот. Бирото ја претставува Република Македонија и во Управниот комитет на проектот кој заврши во месец јуни 2013 година.

Програмата за сертификација е уредена со Правилникот за програмата за едукација. Правилникот исто така содржи одредби за програмата за обука на обучувачи и за формата и содржината на потврдите. За да се постигне целосна професионализација и остручување на лицата за јавни набавки, службениците и договорните органи, изготвена е структура на квалификации на лицата за јавни набавки. Придобивка од програмата е воспоставувањето на јасни и единствени стандарди за квалификација и сертификација. Главни целни групи на програмата за обука и сертификација се следниве:

- Обучувачи, високостручни експерти и вработени во Бирото за јавни набавки;
- Договорни органи и службеници;
- Економски оператори.

Во зависност од целните групи, едукацијата се заснова на специјализирана програма на следните три нивоа:

- обучувачи за системот за јавни набавки;
- високостручни експерти и
- вработени во Бирото за јавни набавки.

Целта на ваквата специјализирана програма е да се добијат високо стручни и професионални обучувачи кои ќе ја спроведуваат едукацијата за јавни набавки за договорни органи и економски оператори. Бирото, односно планираната Академија за обука, ќе одлучува за потребата од спроведување на едукација според оваа специјализирана програма, во зависност од бројот на обучувачи што се наоѓаат на листата на обучувачи.

Програма за обука на лица за јавни набавки кај договорните органи

Едукацијата во однос на спроведувањето на Законот за јавни набавки започна веднаш по неговото усвојување. Во иднина, тука би требало да се вклучи и аспектот на концесиите и јавните - приватни партнерства. Со Законот за јавните набавки се воведува обврска за задолжителна сертификација на лицата за јавни набавки кај договорните органи. Ова се прави со цел да се зголемат капацитетите за примена на законот во јавниот сектор и да се намалат грешките при спроведувањето на постапките за доделување јавни набавки.

Обука за економски оператори во координација со стопанските комори, специјализирани програми за понудувачи.

Ќе се реализираат специјализирани обуки за економските оператори согласно со програмата за обука на економски оператори. Кај овие субјекти не е задолжителна сертификацијата, но целта е сепак да се остави можност економските оператори преку овие обуки да ги зајакнат своите капацитети за учество во постапките за доделување договори за јавни набавки. Во овој процес може да се вклучат и стопанските комори. Формирање на Академија за обука за јавни набавки и годишно оценување на програмата за едукација.

Се планира професионалната едукација и сертификација да се организира и спроведува од страна на Академија за обука за јавни набавки како организациска единица на Бирото за јавни набавки. Воспоставувањето на овој посебен организациски облик ќе овозможи полесна оперативна организација на обуките и целосно фокусирање на лицата од академијата на остварување на нејзината основна дејност, што во нејзино отсуство мора да се задоволи со постојните ресурси на Бирото кои се фокусирани и на други активности.

При работењето на академијата би можело да се оствари поблиска соработка со научно – истражувачка заедница и со високо – образовните институции.

Придобивка од ваквата соработка би можело да биде поголемото влијание на темите поврзани со јавните набавки на универзитетско ниво со цел да се регрутира квалификуван персонал за јавни набавки, подобра видливост во јавноста и соодветен деловен модел за финансирање на Академијата за обука за јавни набавки.

Дополнително, придонес од соработката би било искористување на научно – истражувачките трудови кои произлегуваат од работењето на истите.

Бирото би можело активно да се вклучи во одредени научно – истражувачки проекти поврзани со јавните набавки.

Формирањето на ваква академија во рамки на организациската структура на Бирото ќе овозможи оптимално и ефикасно извршување на законски предвидените надлежности на Бирото при организирање и спроведување на едукацијата за јавни набавки.⁴⁶

4. Критериуми за доделување на договор за јавна набавка

Со Законот за изменување и дополнување од 2013 година, најниската цена се воведе како единствениот дозволен критериум за доделување на договор за јавна набавка, освен во ограничен број случаи како што се следниве:

- набавката на консултантски или други услуги од интелектуален карактер кај постапките за доделување договор за Јавните и приватни претпријатија,
- во случаи каде што заради специфичност на предметот на договорот не е можно прецизно да се утврди квалитетот или други елементи како минимални услови од техничките спецификации.

Во двата случаја, договорниот орган мораше да побара претходна согласност од Советот јавна набавка, што сега тоа се измени поради престанувањето со работата на Советот.

Ако се користи постапката со конкурентен дијалог или ако договорниот орган дозволува доставување на алтернативни понуди, тогаш мора да се користи критериумот економски најповолна понуда.

⁴⁶ Биро за јавни набавки. (2013). Стратешки приоритети на Бирото за јавни набавки за натамошен развој на системот на јавните набавки во Република Македонија 2014 – 2018. Скопје. Стр: 17-19.

Електронски аукции

Член 121 од Законот за јавни набавки дозволува договорните органи да користат електронски аукции како последна фаза во отворена постапка, ограничена постапка, конкурентен дијалог и во постапка со барање за прибирање на понуди, како и при повторно прибирање на понуди од страните во рамковна спогодба.

Во член 123 се дефинираат оние видови договори каде што електронската аукција не е задолжителна: консултантски услуги, интелектуални услуги за осмислување, дизајнирање и изработка на идејни и други креативни решенија, услуги за изработка на студии или елаборати, како и услуги и стоки од занаетчии со вкупна проценета вредност до 20.000 евра на годишна основа. Договорниот орган треба да даде образложение на причините за неможноста од користење електронска аукција во електронскиот систем за јавни набавки. Бирото за јавни набавки ги анализира образложенијата за неспроведување на електронска аукција и доколку истите не се основани треба да му укаже на договорниот орган за сторениот пропуст.

Од 1 јануари 2012 година, договорните органи се должни да користат електронски аукции во 100% од отворените постапки, ограничените постапки, постапките со преговарање со претходно објавување на оглас и во постапките со барање за прибирање на понуди.

Задолжителното користење на е-аукциите се вовеле постепено, прво со Законот за изменување и дополнување од 2008 година, а потоа со Законот за изменување и дополнување од 2010 година.

До 2014 година, постапките кои вклучуваат фаза на е-аукција, во коишто била поднесена само една понуда или останала само една прифатлива понуда по првичната евалуација на понудите, требало да се прекинат и договорните органи можеле да применат постапка со преговарање без претходно објавување на оглас.

Со Законот за изменување и дополнување од 2013 година, којшто влезе во сила во јануари 2014 година, се вовеле концептот на “конечна цена”. Во постапките за јавна набавка коишто вклучуваат е-аукција кога е поднесена само една понуда која е прифатлива или останала само една прифатлива понуда, договорниот орган

задолжително го поканува единствениот понудувач да поднесе 'конечна цена' преку Електронскиот систем за јавни набавки.

Понудувачот ја поднесува конечната цена во времето утврдено во поканата само еднаш, а доколку не поднесе конечна цена, првично понудената цена ќе се смета за конечна.

Негативни референци

Законот за изменување и дополнување од 2011 година вовеле одредби за негативни референци'. Овие одредби се дополнително развиени со последователните измени и дополнувања на Законот за јавни набавки во 2013 и 2014 година.

Економските оператори кои имаат негативни референци се исклучуваат од учество во постапките за јавна набавка за најмалку 1 до 5 години. Негативните референци се издаваат и објавуваат за оние понудувачи кои:

- ја повлекле својата понуда пред истекот на периодот на нејзината важност,
- не ја прифатиле исправката на аритметички грешки од страна на договорниот орган,
- не го потпишале договорот за јавна набавка согласно со условите од тендерската документација и доставената понуда и
- не ја обезбедиле гаранцијата за квалитетно извршување на договорот, доколку тоа го барал договорниот орган.

Понудувачот кој депонирал гаранција на понудата којашто ја бара договорниот орган, а сторил некое од горенаведените дела/пропусти ќе ја загуби гаранцијата на понудата. Освен тоа, договорниот орган објавува негативна референца за понудувачот на електронскиот систем за јавни набавки (член 47(6)). Првата негативна референца резултира со исклучување на економскиот оператор од сите постапки за јавна набавка во период од една година. За секоја дополнителна референца, периодот на исклучување се продолжува за уште една година, но не повеќе од 5 години (член 47(6)). Засегнатиот економски оператор има право на жалба до Државната комисија за жалби по јавни набавки (член 47(10) и (11)).

Истите последици се пропишани и во однос на гаранцијата за квалитетно извршување на договорот (член 48(8)). Носителот на набавката кој депонирал гаранција за квалитетно извршување на договорот пропишана од договорниот орган, а којашто била наплатена ќе биде предмет на негативна референца.⁴⁷ Договорниот орган објавува негативна референца за овој носител на набавката на електронскиот систем за јавни набавки. Првата негативна референца резултира со исклучување на економскиот оператор од сите постапки за јавна набавка во период од една година. За секоја дополнителна референца, периодот на исклучување се продолжува за уште една година, но не повеќе од 5 години (член 48(8)). Носителот на набавката може да покрене спор пред надлежен суд.

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.

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

⁴⁷ <https://e-nabavki.gov.mk/PublicAccess/home.aspx#/negativreference>

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 Европска Унија - 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.

II. Методологија на истражување

Системот на јавните набавки во Република Македонија се воспостави во 1998 година, кога беше донесен првиот Закон за јавни набавки. Оттука, може да се каже дека правната рамка на јавните набавки во Република Македонија е уредена со Законот за јавните набавки и подзаконските акти.⁴⁸ Имајќи предвид дека јавните набавки претставуваат мултидисциплинарна област која има допирни точки со многу други области, врз нив големо влијание имаат и бројни други материјални прописи. Во овој контекст треба да се споменат прописите со кои се уредуваат облигационите односи, управното право, кривичното право и постапка, прописите од областа на заштита на

⁴⁸ „Службен весник на Република Македонија“, бр.136/07, 130/08, 97/10, 53/11 и 185/11, 15/13, 148/13, 28/14, 43/14 и 130/14

конкуренцијата и борбата против корупцијата. Во поширока смисла во опфат на правната рамка влегуваат и прописите со кои се уредуваат одделни специфични набавки, како што се прописите за градење на кои договорните органи мора да внимаваат кога спроведуваат постапки за доделување на договори за градежни работи и слично.

Актуелниот Закон за јавните набавки е донесен од страна на Собранието на Република Македонија во ноември 2007 година, а истиот почна да се применува од 1 јануари 2008 година. Со оглед на тоа дека областа на јавните набавки е доста динамична и подлежи на промени и во самата Европска Унија, Република Македонија во континуитет се усогласува со правото на Унијата, а воедно и ги промовира добрите меѓународни практики.⁴⁹ Од стапувањето во сила на Законот за јавните набавки истиот е изменет и дополнет во неколку наврати. Сепак измените и дополнувањата кои беа извршени во декември 2011 година, се досега најобемни и со истите освен што се изврши корекција и подобрување на постојните законски одредби, се воведоа и нови инструменти кои се во функција на подобрување на квалитетот на постапките за доделување на договори за јавни набавки.

Па така, се воведоа систем на задолжителна сертификација на службениците за јавни набавки, согласно со препораките на Европската комисија, со цел зголемување на одговорноста и професионалноста на истите. Се воведоа задолжителна објава на оглас и при спроведување на постапка со барање за прибирање на понуди за доделување на договор за јавна набавка чија вредност не надминува 5.000 евра, како и задолжителна е-аукција.⁵⁰ На овој начин се отстрани дискреционото постапување на договорните органи кои при спроведување на наведената постапка се обраќаа до одредени понудувачи за да достават понуда. Се воведоа заштитен инструмент кој ќе ги штити договорните органи, од несериозните понудувачи кои неоправдано се повлекуваат од постапките за доделување на договори, како и од понудувачите кои потфрлаат при реализација на нивните обврски кои произлегуваат од договорите за јавни набавки, односно се воведоа негативна референца. Се пропиша обврска за водење на технички дијалог, при спроведување на постапки за доделување на договори за јавна набавка на стоки и услуги со проценета вредност над 130.000 евра, преку кој

⁴⁹ „Службен весник на Република Македонија“, број 136/07

⁵⁰ Биро за јавни набавки (2016). *Прирачник за јавни набавки – трето издание*. Скопје: стр: 13-14.

договорните органи во консултации со деловната заедница ќе ги подготват техничките спецификации, на транспарентен и недискриминирачки начин. Поради воведување на обврската за задолжително објавување на тендерската документација на Електронски Систем за јавни набавки, се намалија роковите за доставување на понуди во постапките. Со цел обезбедување на финансиска самоодржливост на Електронскиот систем за јавни набавки се вовеле основ за донесување тарифник за негово користење. Исто така, се доуреди можноста за поништување на постапките за доделување на договори за јавни набавки.

Воедно, како посебен начин за доделување на договори за јавни набавки кај секторските договорни органи се вовеле квалификацискиот систем, со што ќе се зголеми ефикасноста на истите.

Истовремено, се предвидоа и нови надлежности на Државната Комисија за жалби по јавни набавки, па така истата има обврска и да одлучува по жалбите во постапките за доделување на договори за концесии и јавно-приватни партнерства, со што се регулира правната заштита и во оваа област.

Системот за јавните набавки, покрај со Законот за јавните набавки се доуредува и со повеќе подзаконски акти што произлегуваат од него.

1. Релевантни истражувања

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

Следниве таксативно наброени проблеми и состојби во јавните набавки се оценети како најзначајни, иако во многу досегашни извештаи и документи на Центарот

за граѓански комуникации и на други институции, овие и сите други проблеми во јавните набавки се пошироко елаборирани.⁵¹

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

⁵¹ Центар за граѓански комуникации. (2017). *Предлози за подобрување на правната и институционалната рамка, како и на практиката за спроведувањето на јавните набавки во Република Македонија*. стр: 5-7.

- непостоењето ефикасни надзор и контрола во текот на спроведувањето на постапките за јавни набавки и реализирањето на склучените договори за јавни набавки;
- отсуство на попрецизни одредби за спречување на судирот на интереси;
- недоволниот степен на транспарентност на плановите за јавни набавки, склучените договори и нивните анекси, реализацијата на договорите итн.

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

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

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

Центарот за граѓански комуникации до сега има спроведено 7 истражувања за јавните набавки во Република Македонија. Последното истражување било спроведено во периодот ноември-декември 2016 година. Во истражувањето учествувале 230 фирми од сите поголеми градови во земјата. Истражувањето било спроведено преку анкетирање (лично и по електронски пат), врз основа на претходно изработен структуриран прашалник којшто содржел вкупно 17 прашања. Потоа е направена анализа со резултатите од претходните истражувања, како и одредени споредби со резултатите од претходните истражувања за да се добие претстава не само за актуелната состојба, туку и за трендовите.

Гледано неколку години наназад, фирмите го оцениле со највисока оценка процесот на јавни набавки во 2011 година, кога просечната оценка изнесувала 2,97. Потоа, како главни проблеми се посочени 'Најниската цена' како единствен критериум за доделување договор за јавни набавки, потребната обемна документација за учество на тендерите и задоцнетото плаќање.

На барање на Бирото за јавни набавки и на Делегацијата на Европската унија во Скопје, во периодот од јануари до март 2016 година, СИГМА изврши преглед на системот на јавните набавки. Кај прегледот се комбинираат традиционалната правна ГАП анализа (анализа на празнините) на Законот за јавни набавки со правилата на Европската Унија и анализата заснована на докази за практичното спроведување на новите одредби.

Прегледот се базираше на комбинација од разни алатки и инструменти:

- анализа на националните одредби и практики во полето на јавните набавки во контекст на релевантните правила на Европската Унија;
- анализа на податоци и инпути собрани преку прашалник и анкета;
- информации добиени во текот на состаноците со договорни органи, економски оператори и други заинтересирани страни кои беа вклучени во оценувањето на македонскиот систем на јавните набавки што беше спроведено во 2016 година.

Овој извештај открива дека претстојат голем број предизвици и има многу простор за подобрување во различни аспекти од целокупниот систем на јавните набавки. За повеќето од нив потребно е да се промени законот, но некои може да се спроведат без измени во законот или со минимална интервенција во законодавството.⁵²

⁵² SIGMA (2016). Извештај. Преглед на системот на јавните набавки. Преземено од: <http://www.bjn.gov.mk>

2. Предмет на истражувањето

Предмет на ова истражување се човечките ресурси и нивната улога во јавните набавки во јавните установи во Република Северна Македонија, нивниот развој и промени.

3. Цели на истражувањето

Јавните набавки во Република Северна Македонија имаат конкретно определена и контролирана правна рамка. Истите денес се и јавно достапни и заштитени од било какви отстапки во однос на таа рамка.

Оттука, **целта на ова истражување** е преку презентирање на реалната состојба во процесот на јавни набавки во јавните установи во Република Северна Македонија, да се посочат идеи и можности за конкретни стратегии за подобрување.

Основна цел на истражувањето е да се изврши анализа на улогата на човечките ресурси во јавните набавки во Република Северна Македонија, согледување на разлики и сличности од двата аспекти, временска компарација и идентификација на позитивните страни во процесот на промени во јавните набавки и евентуални недостатоци што би резултирале со предлог решенија за нивно унапредување.

Посебна цел е да се дадат повеќе согледувања, насоки и конкретни предлози за промена на регулативата во јавните набавки во насока на нивно унапредување.

4. Хипотези

Од предметот и целите на истражувањето произлегуваат и хипотезите на истражувањето.

Основна хипотеза: Процесот на јавни набавки директно го условува и влијае на раборењето на јавните установи.

Од основната хипотеза произлегуваат следните посебни хипотези:

Хипотеза 1: Обученоста на човечките ресурси е во корелација со техничките спецификации на документацијата за јавна набавка е услов за квалитет на стоките, услугите и работите што треба да се набават.

Хипотеза 2: Испитаниците имаат висок степен на согласност дека за процесот на јавни набавки се почитуваат преопишаните критериуми за избор на најдобра понуда (цената, законските регулативи и годишниот план за јавни набавки).

Хипотеза 3: Најголем дел од испитаниците сметаат дека се целосно запознаени со Законот за јавни набавки.

Хипотеза 4: Тековното усовршување на лиценцираните за јавни набавки е услов за успешно извршување на истите.

5. Варијабли

Независна варијабла: Начинот на спроведување на јавни набавки проучувано низ следниве аспекти пропишани законски регулативи, обученост, усповршување и степен на информираност.

Зависна варијабла: Работењето на јавните установи.

6. Примерок на испитаници

Анкетирањето и процесот како и постапката на истражување беа изведувани во две етапи и тоа првата етапа на јавни установи во Тетово и втората етапа на јавни установи во Скопје.

Првата етапа на истражување беше изведена на 5 јавни установи во Тетово во периодот од месец јануари до месец март 2018 година додека втората етапа на истражување беше изведена во Скопје во 5 јавни установи во временски квартал од месец април до месец јули 2018 година. Вкупно во процесот на истражување учествуваа 200 анкетирани лица кои доброволно беа вклучени во постапката на истражување и анкетање. Анкетираниите лица кои беа вклучени во процесот и постапката на истражување на поставените прашања одговараа со понудени одговори

во правец на тоа дали се согласуваат или не со поставеното прашање односно поставената констатација.

Со самата систематизација и групирање на податоците се добија поконкретни вредности со што се овозможи нивна статистичка обработка, каде што наредната фаза беше систематизирање на податоците во Microsoft Office Excel од каде што се пристапи кон нивна понатамошна обработка. Со статистичката обработка добиени се 18 графикони со што се постапи кон нивно толкување на добиените резултати од процесот на истражување и анкетање.

III. Анализа и интерпретација на резултатите од истражувањето

За изработка на овој труд се употребени податоци добиени од секундарни извори (desk research) и добиени податоци од примарни извори (field research). Значи, за изработка на овој магистерски труд се користат секундарни податоци од објавени книги, публикувани трудови, списанија, извештаи, статии и слично, добиени од библиотечните фондови или преку користење на интернет мрежата, особено од прибирање информации за јавни набавки во јавните установи преку Електронскиот систем за јавни набавки.

За теоретско-методолошка анализа, од методолошкиот инструментариум користени се следниве методи:

Метод на анализа и синтеза. Овој метод е користен за логичко претставување на проблемот во врска со поимот јавни набавки и преку негово расчленување на составните делови.

Метод на индукција и дедукција. Овој метод е користен за донесување на заклучоци и препораки поврзани со проблематиката на спроведување на јавните набавки и изборот на методи за нивно реализирање, притоа поаѓајќи од испитувањата на поединостите (методите за прибирање на податоци кои се користат во тој процес) и специфичностите поврзани со ова прашање, како и идентификација на некои непознати поединости врз основа на факти кои се општо познати или врз основа на некои кои што се претпоставени.

Квантитативен метод и квалитативни методи. Првиот метод се однесува на прибраните податоци кои се мерливи и кои можат квантитативно да бидат мерливи, додека тоа не е случај со вторите.

Компаративен метод. Поаѓајќи од тоа дека компарацијата е силен метод за откривање на тоа по каков шаблон се одвива некоја појава, истиот е искористен во анализата и споредбата (врз основа на добиените резултати од истражувањето) на состојбата која ја зазема одредена јавна установа во начинот на извршување на јавните

набавки, односно различните методи во однос на другите јавни установи, како и анализирање на минатите и актуелните состојби.

Дескриптивниот метод. е застапен во објаснувањето и опишувањето на истражувањето во сите негови сегменти.

За целите на ова истражување е применета техниката:

Во рамките на оваа методолошка рамка се применува техниката на анкетаирање и скалирање со инструментот *прашалник-скалер*.

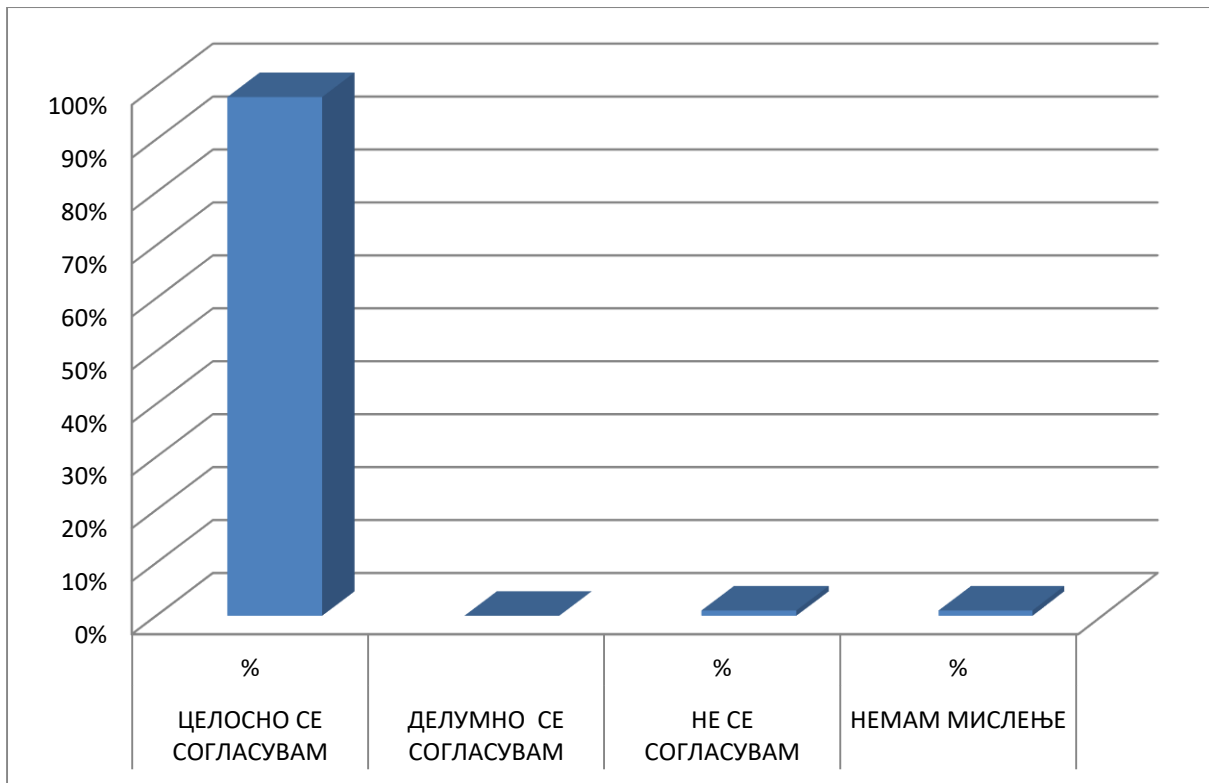
Улогата на човечките ресурси во процесот на јавни набавки

бр.	Прашања	N	ЦЕЛОСНО СЕ СОГЛАСУВАМ	ДЕЛУМНО СЕ СОГЛАСУВАМ	НЕ СЕ СОГЛАСУВАМ	НЕМАМ МИСЛЕЊЕ	Σ
			%		%	%	
1	Јавните набавки се динамична тема што бара постојано следење на пазарот, со цел правилна селекција и избор на една најприфатлива понуда за една јавна институција	200	98%	0%	1%	1%	100,00
2	Мислењето на членовите на комисијата за тоа дека се клучен фактор при избирање на најсоодветна и најадекватна јавна набавка за институцијата	200	98%	2%	0%	0%	100,00
3	Мислењето на членовите на комисијата за главната цел на јавните набавки е да се обезбедат што е можно поквалитетни производи, услуги и работи за што е можно пониски цени	200	96%	4%	0%	0%	100,00
4	Ставот на членовите на комисијата околу подготовката на тендерската документација како крајна цел при избор за обезбедување на потребното ниво на квалитет на стоки, услуги или работи кои треба да се набават	200	85%	5%	5%	5%	100,00
5	Обезбедување производи, услуги и работи од страна на државните институции најчесто преку фирми од приватниот сектор преку јавна набавка е неопходен процес за нормално и непрешено функционирање и работење на јавните установи	200	90%	6%	3%	1%	100,00
6	Критериумите по кои се избира најсоодветната јавна понуда има за цел да биде најевтина, достапна и најефикасна за јавната установа	200	90%	10%	0%	0%	100,00
7	Сите јавни набавки што ги спроведува една институција треба да бидат предвидени во годишен план за јавни набавки на јавната институција	200	92%	8%	0%	0%	100,00
8	Запазување на рокот на одреден договор помеѓу два субјекта е клучен фактор за понатамошна соработка како и градење на цврста доверба помеѓу јавната установа и фирмата во процесот на одвивање на јавната набавка	200	75%	5%	15%	5%	100,00
9	Мислењето на членовите на комисијата за пролонгирањето на рокот на набавката од страна на дог. орган може да има негативна последица за институцијата	200	65%	15	10%	10%	100,00
10	Откажување од една веќе прифатена понуда со цел избор на друга соодветна, достапна и поефикасна е во прилог на институцијата објаснуваат членовите на комисиите	200	72%	10%	8%	10%	100,00

Табела број 1 – Резултати од Анкетен лист број 1 - Ставовите на испитаниците во однос на јавните набавки

На Табела број 1 претставени се добиените резултати од статистичката обработка на податоците од Анкетен лист број 1. Согледувањата на испитаниците во анкетниот лист се составени од 10 прашања кои беа стриктно поврзани за проблематиката која е предмет и задача на истражувањето.

Во табелата се истакнати резултатите на испитаниците кои одговараа на прашалникот скалер со веќе понудени одговори и изразени се процентуално.



Графикон број 1 – Јавните набавки се динамична тема што бара постојано следење на пазарот, со цел правилна селекција и избор на една најприфатлива понуда за една јавна институција

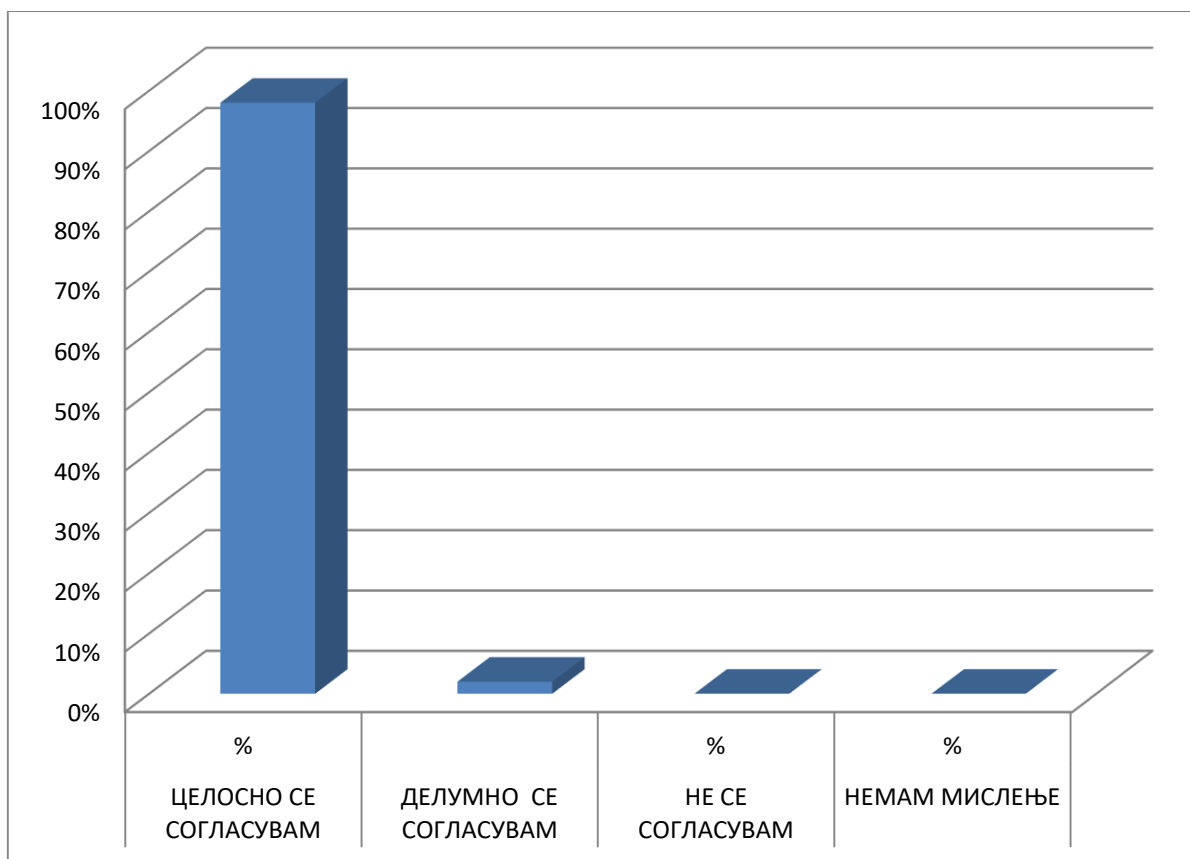
На Графикон број 1 представени се добиените резултати од статистичката обработка на податоците од Акетен лист број 1 на анкетното прашање број 1. Првото прашање се однесуваше на тематика која е воведен дел со цел добивање релевантни податоци за проблематиката која е тема и задача на истражувањето во магистерскиот труд. Пазар е место каде што се сретнуваат понудата и побарувачката. Понуда и побарувачка - економски поими кои ги опишуваат пазарните врски меѓу продавачите и купувачите на добро или услуга. Моделот на понудата и побарувачката ја одредува количината и цената продадена на пазарот. Следење на понудата и побарувачката е клучна алка за ефикасна јавна набавка во јавните установи во Република Северна Македонија.

Од сето тоа произлегува и првото прашање односно констатација од Акетен лист број 1 кое се однесуваше на тоа дека јавните набавки се динамична тема која бара постојано и континуирано следење на понудата и побарувачката на пазарот со цел

правилна селекција при изборот на јавната набавка за која јавната установа ќе се одлучи да ја реализира.

Од вкупно 200 анкетирани лица целосно со оваа констатација целосно се согласија 98%, не се согласија 1% додека немаат мислење 1% од вкупниот број на анкетирани лица.

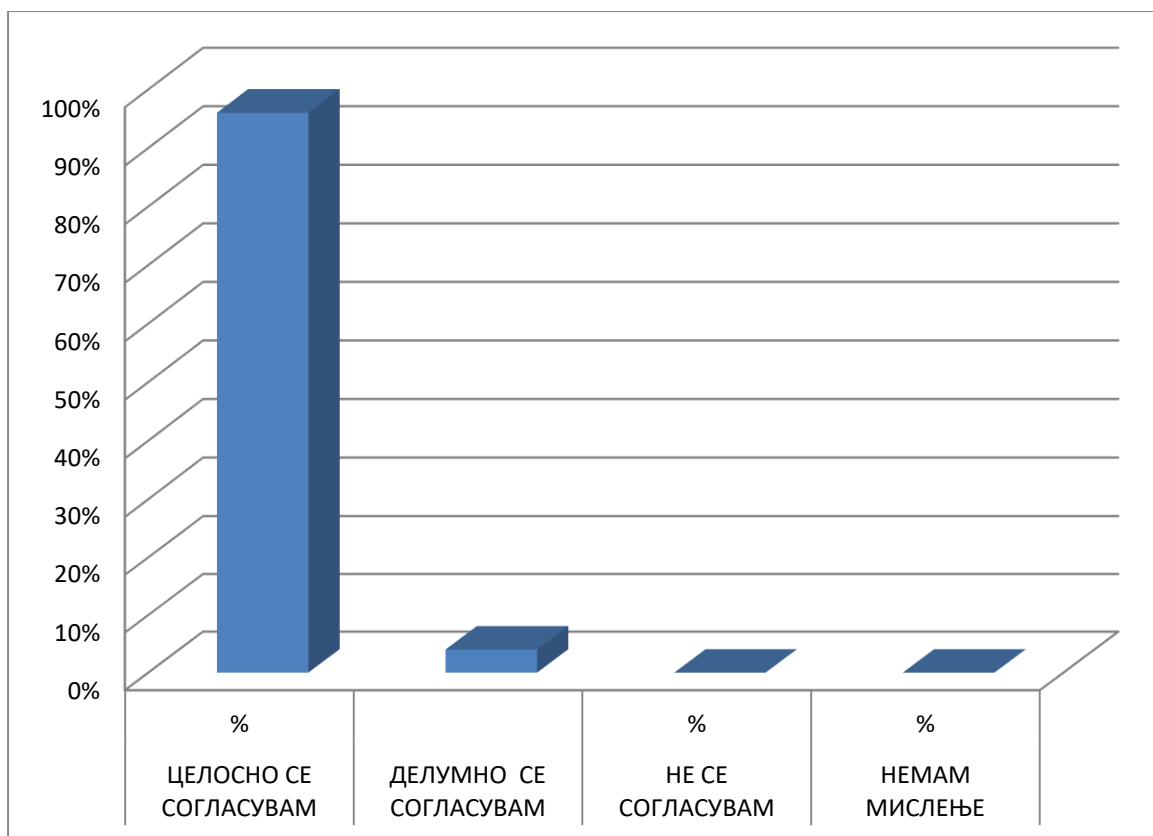
Од тука можеме да констатираме и да донесеме заклучок дека следењето на пазарот, континуираната и постојана селекција на понуди и побарувачки на домашниот и странскиот пазар, како и динамиката на одвивањето на сето тоа се клучна и појдовна тема во правилното, навременото и ефикасното селетирање и одбирање на прифатлива јавна понуда за една јавна установа.



Графикон број 2 - Мислењето на членовите на комисијата за тоа дека се клучен факт при избирање на најсоодветна и најадекватна јавна набавка за институцијата

Во една јавна установа која во еден неизбежен процес за јавна набавка голема улога игра комисијата за јавни набавки и нивниот правилен избор и селекција на најприфатливата понуда. На графикон број 2 представени се добиените резултати од статистичката обработка на податоците од Анкетен лист број 1 на анкетното прашање број 2. Анкетното прашање односно констатацијата се однесуваше на тоа дали членовите на комисијата за одлучување за прифаќање на јавната набавка е клучна алка во прифаќањето на најсоодветната понуда за јавната установа.

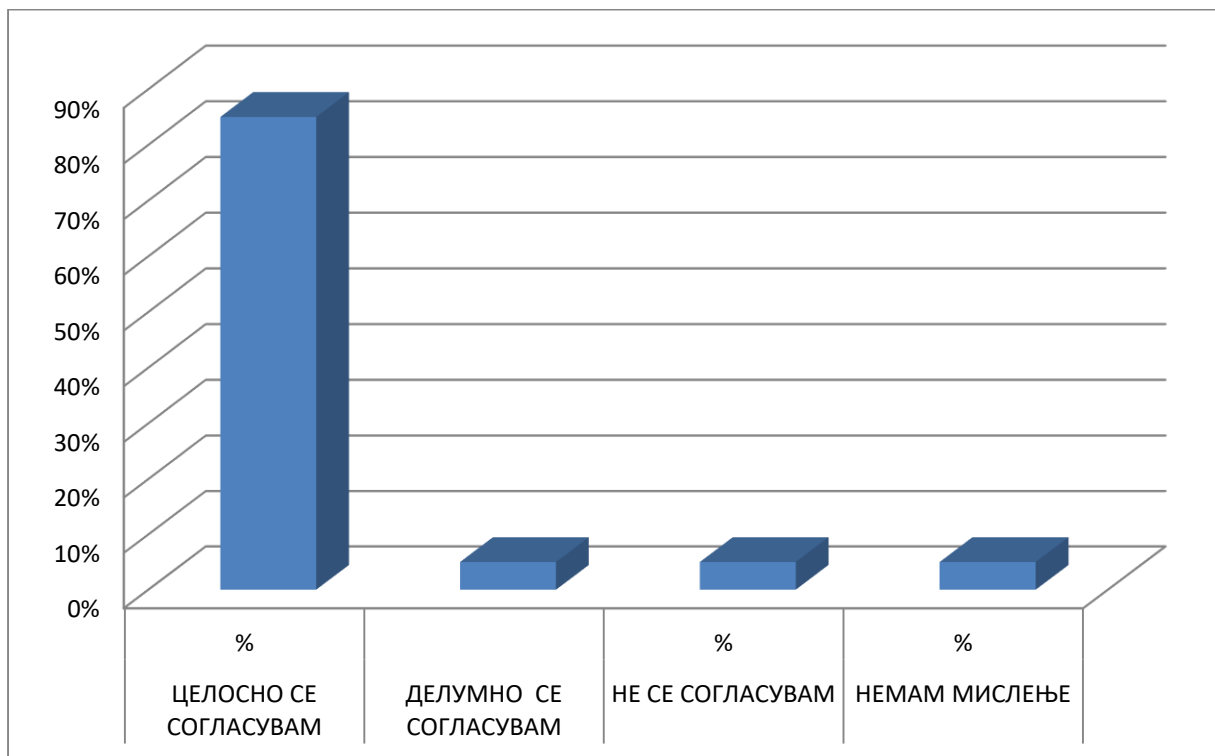
Од вкупниот број на анкеторани целосно со оваа констатација се согласија 98%, а делумно се согласија 2%. Од тука можеме да заклучиме дека членовите во една комисија и нивниот правилен избор е главна и клучна алка во селекцијата на една јавна набавка за една јавна установа во Република Северна Македонија.



Графикон број 3 - Мислењето на членовите на комисијата за главната цел на јавните набавки е да се обезбедат што е можно поквалитетни производи, услуги и работи за што е можно пониски цени

Обезбедувањето на потребни услуги, производи како и работи кои се клучни за нормално функционирање на јавните установи во Република Северна Македонија е неопходен процес во понатамошното делување и работење на јавните установи гледано од аспект што од тие материјали зависи и работата на јавната установа. После статистичката обработка на податоците од анкетен лист број 1 на анкетното прашање број 3 добиен е графикон број 3. Прашањето односно констатацијата дека главната цел на јавните набавки во јавните установи е да обезбедат што е можно поквалитетни набавки и производи, услуги и работи за што попристапни и пониски цени. Целосно со оваа констатација се согласија 96%, додека делумно со оваа констатација се согласија 4% од испитаниците. Од тука можеме да констатираме и да заклучиме дека основна и главна цел на јавните набавки е да бидат подостапи, поприфатливи со пониска цена но со повисок квалитет. Со ова прашање се потврдува хипотеза број 2 која гласи: Испитаниците имаат висок степен на согласност дека за процесот на јавни набавки се

почитуваат преопишаните критериуми за избор на најдобра понуда (цената, законските регулативи и годишниот план за јавни набавки).



Графикон број 4 – Ставот на членовите на комисијата околу подготовката на тендерската документација како крајна цел при избор за обезбедување на потребното ниво на квалитет на стоки, услуги или работи кои треба да се набават

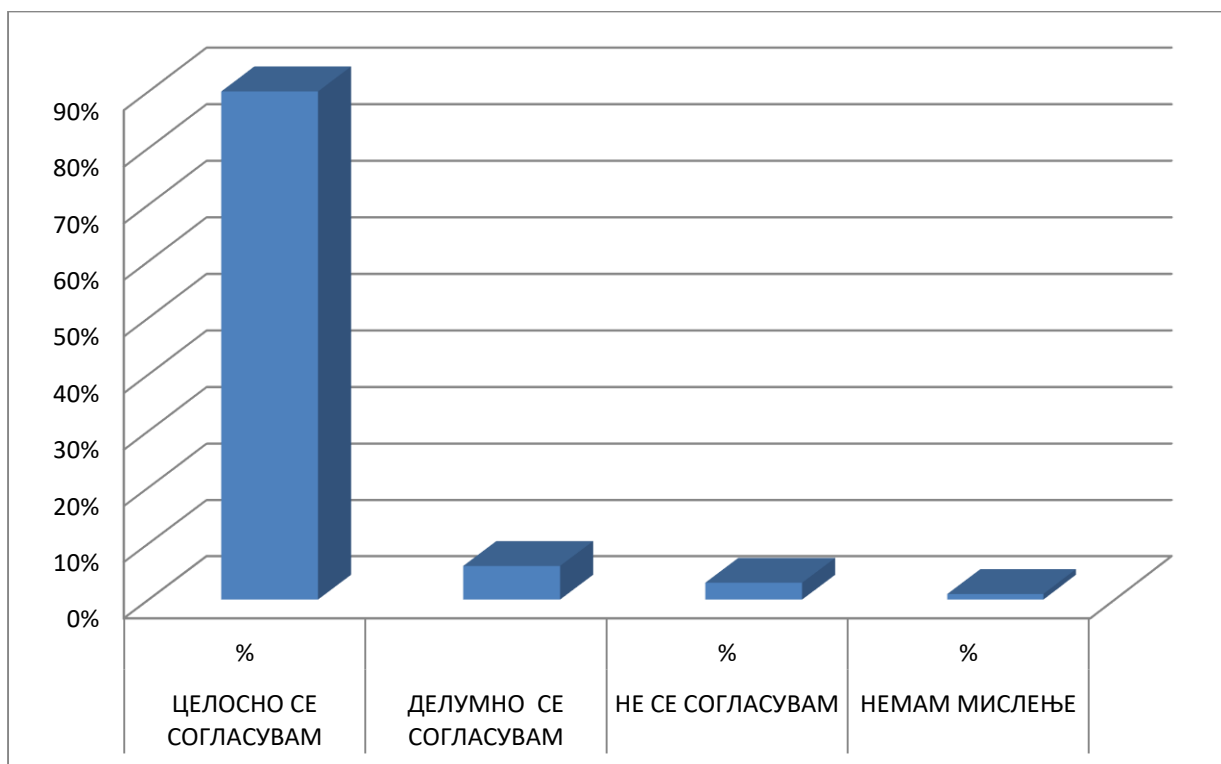
Подготовката на сите технички спецификации е процес со кој се обезбедува непречено одвивање а процедурата за јавна набавка во една јавна установа во Република Северна Македонија. На графикон број 4 представени се добиените резултати од статистичката обработка на податоците од анкетен лист број 1 на анкетното прашање број 4.

Анкетното прашање односно констатација се однесуваше на тоа дали начинот на кој се подготвува техничката спецификација односно техничките спецификации се клучна цел во обезбедувањето на потребното ниво на квалитет на стоки, услуги, работи што треба да се набават во една јавна установа.

Испитаниците кои беа анкетирани со оваа констатација целосно се согласија 85%, делумно се согласија 5% и дадоа образложеније дека покрај подготовката на техничките спецификации во процесот на јавни набавки влијаат и други фактори. Како

поважни фактори кои се надоврзуваат на начините на подготовката се изборот, времето, процесот на кој се прават подготовките за јавните набавки. На оваа костатација не со согласија 5% и немаат мислење 5% од вкупниот број на анкетирани лица кои беа вклучени во процесот на истражувањето.

Од тука можеме да констатираме и да заклучиме дека начинот на подготовка на сите технички спецификации кои се вклучени во процесот за јавни набавки се клучен сегмент во процесот на обезбедување на потребното ниво на услугите и квалитетите кои треба да ги запазат договорните органи во врска со набавката која ја вршат. Со ова ја потврдуваме хипотезата број 1 која гласи: Обученоста на човечките ресурси е во корелација со техничките спецификации на документацијата за јавна набавка е услов за квалитет на стоките, услугите и работите што треба да се набават.

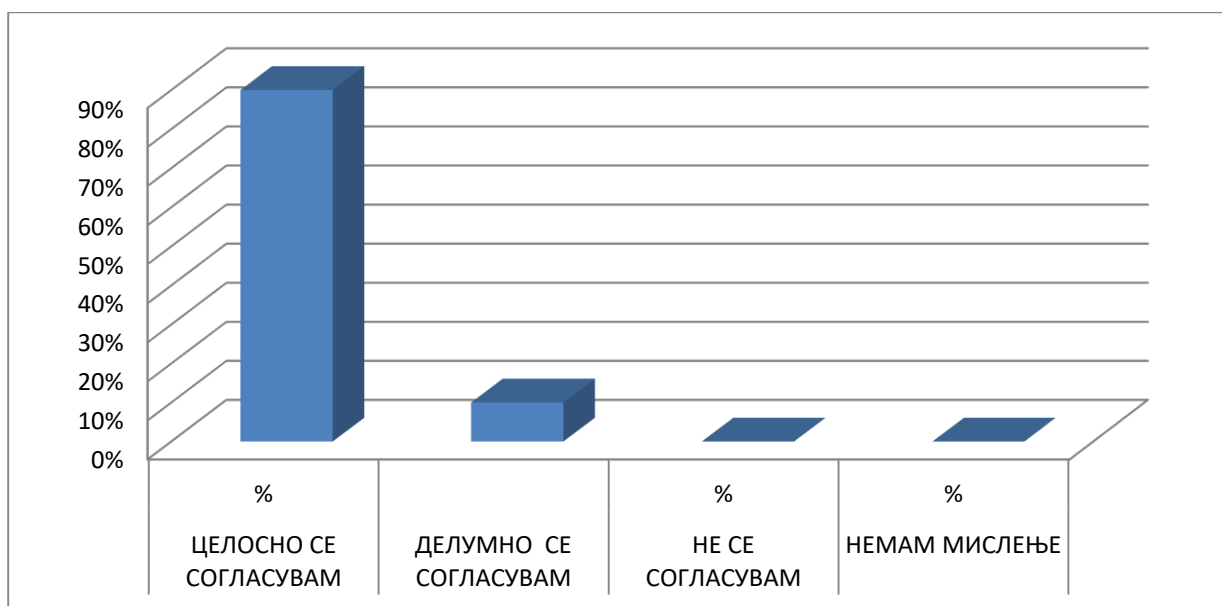


Графикон број 5 – Обезбедување производи, услуги и работи од страна на државните институции најчесто преку фирми од приватниот сектор е неопходен процес за непречено и нормално функционирање и работење на јавните установи

Да се обезбедат материјали со кои јавната установа непречено ќе функционира е неопходен процес за непречено работење на јавните установи. На графикон број 5 представени се добиените резултати од статистичката обработка на податоците кои беа добиени од анкетен лист број 1 на анкетното прашање број 5.

На прашањето односно на констатацијата дали со обезбедување производи, услуги и работи од страна на државните институции најчесто преку фирми од приватниот сектор преку јавна набавка е неопходен процес за нормално и непречено функционирање и работење на јавните установи. При тоа со оваа констатација целосно се согласија 90%, делумно се согласија 6% не се согласија 3% и дадоа образложение дека за нормално функционирање на јавните установи влијаат и други фактори кои се само алка во процесот на јавни набавки додека немаат мислење 1% од вкупниот број на анкетирани лица.

Од тука можеме да заклучиме дека при процес на една набавка од страна на јавните установи, најчесто се избира понуда од приватните сектори во Република Северна Македонија, фирми, здруженија, консултантски услуги и слично кои ги вржат поедини приватни фирми е процес од кој во голема мера зависи и начинот и текот на понатамошното функционирање и работење на јавните установи.



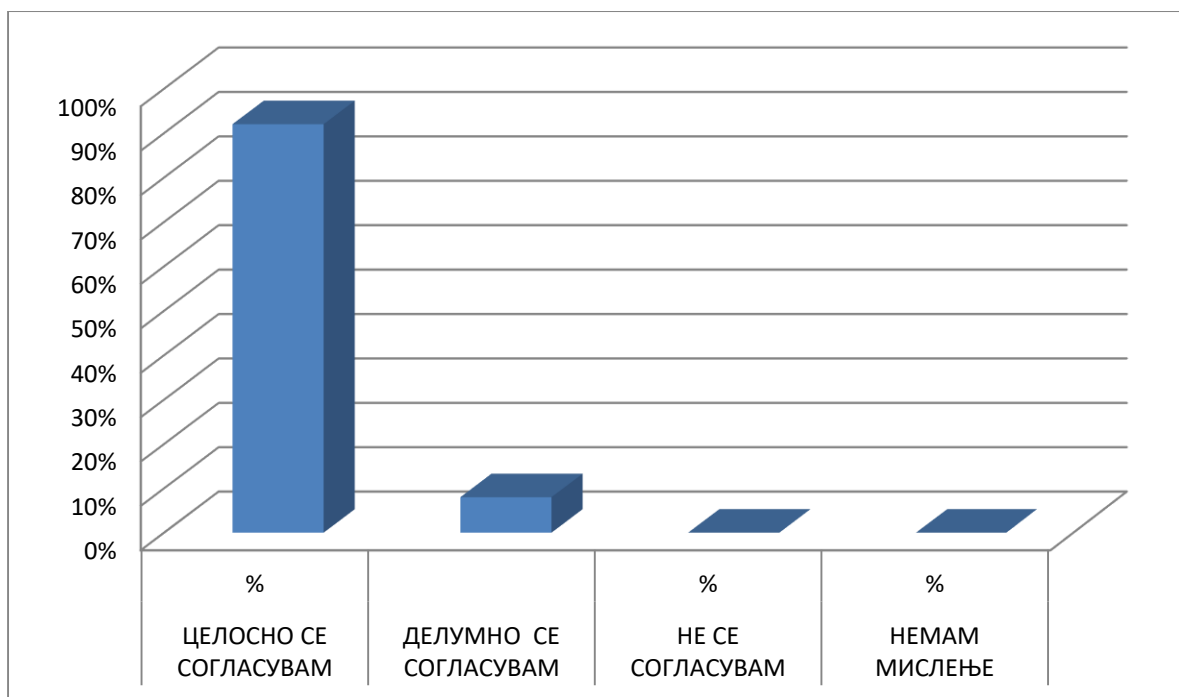
Графикон број 6 – Критериуми по кои се избира најсоодветна јавна понуда има за цел да се избере најниската цена и најефикасна за јавната установа

Јавна набавка е набавка на стоки и услуги или отстапување на изведување на јавни работи од страна на државни органи, организации, институции или други правни лица кои, во смисла на законот се сметаат за нарачатели, на начин и под услови пропишани со законот (Закон за јавни набавки на Република Северна Македонија). Суштина на јавна набавка е сите погоре наведени органи, организации кои се

финансирани од даночни обврзници, вршат набавка на начин кој ќе спречи злоупотреба, и ќе овозможи набавка по најповолни услови и согласно начелата за јавни набавки Законот е донесен прв пат во ноември 2007 година. Со оглед на тоа дека областа на јавните набавки е доста динамична и подлежи на промени и во самата Европска Унија, Република Северна Македонија во континуитет се усогласува со правото на Унијата, а воедно и ги промовира добрите меѓународни практики. Покрај запазување и почитување на законот неизбежен процес е и одбирање и селектирање на најприфатлива понуда која е пред се прифатлива за јавната установа која е вклучена во процесот на јавна набавка.

Со статистичка обработка на добиените податоци од анкетен лист број 1 на анкетното прашање односно констатација број 6 добиен е графикон број 6. На прашањето односно на констатацијата дали критериумите по кои се избира најсоодветната јавна понуда има за цел да биде најевтина, достапна и најефикасна за јавната установа целосно со оваа констатација се согласија 90%, делумно се согласија 10%, од вкупниот број на анкетирани лица.

Од тука можеме да заклучиме дека критериумите по кој се избира јавната набавка во јавните установи пред се имаат за цел понудата да биде најевтина, најприфатлива, најефикасна како и најдостапна за јавната установа која ја врши јавната набавка.



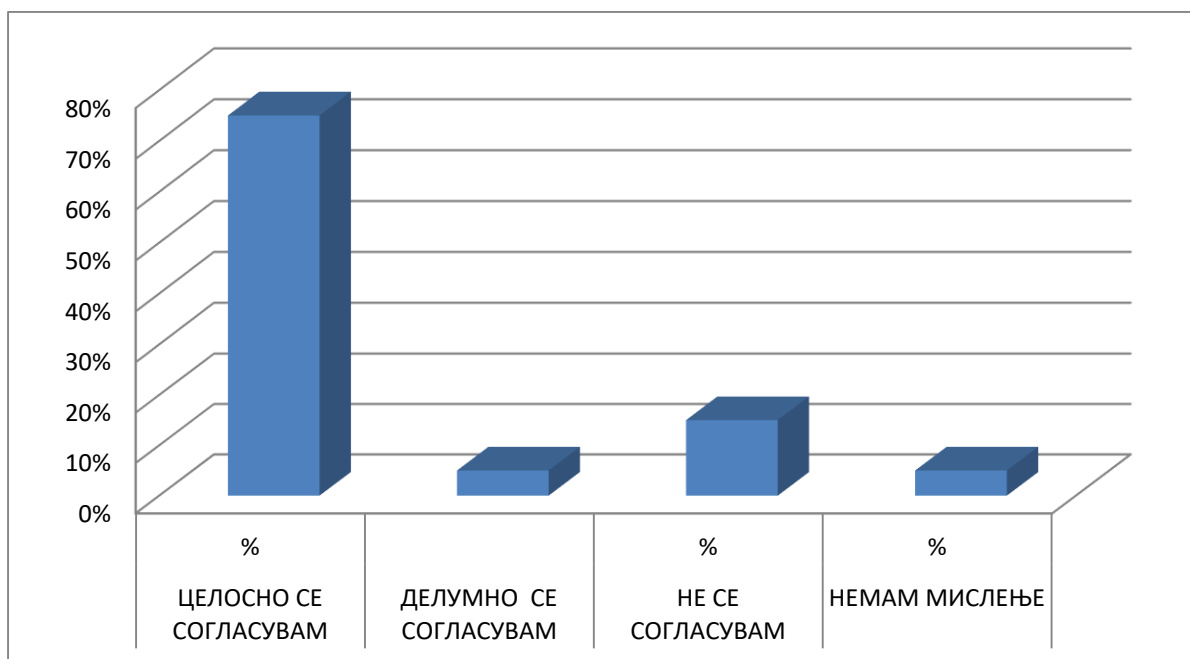
Графикон број 7 – Сите јавни набавки што ги спроведува една институција треба да бидат предвидени во годишен план за јавни набавки на јавната институција

Јавните набавки претставуваат процес на користење на јавни средства од страна на одреден јавен орган, заради добивање на надворешни ресурси, најчесто од комерцијални понудувачи. Принципите врз кои се базира спроведувањето на законските и подзаконските прописи за јавните набавки се транспарентност, јавност и еднаков третман на економските оператори. Сето ова е правопрпорционално поврзано и во корелација со годишниот план за јавни набавки.

На графикон број 7 представени се добиените резултати од статистичката обработка на податоците од анкетен лист број 1 на анкетното прашање број 7.

На прашањето односно на констатацијата дека сите јавни набавки што ги спроведува една институција треба да бидат предвидени во годишен план за јавни набавки на јавната институција целосно се согласија 92%, деумно се согласија 8%, од вкупниот број на анкетирани лица.

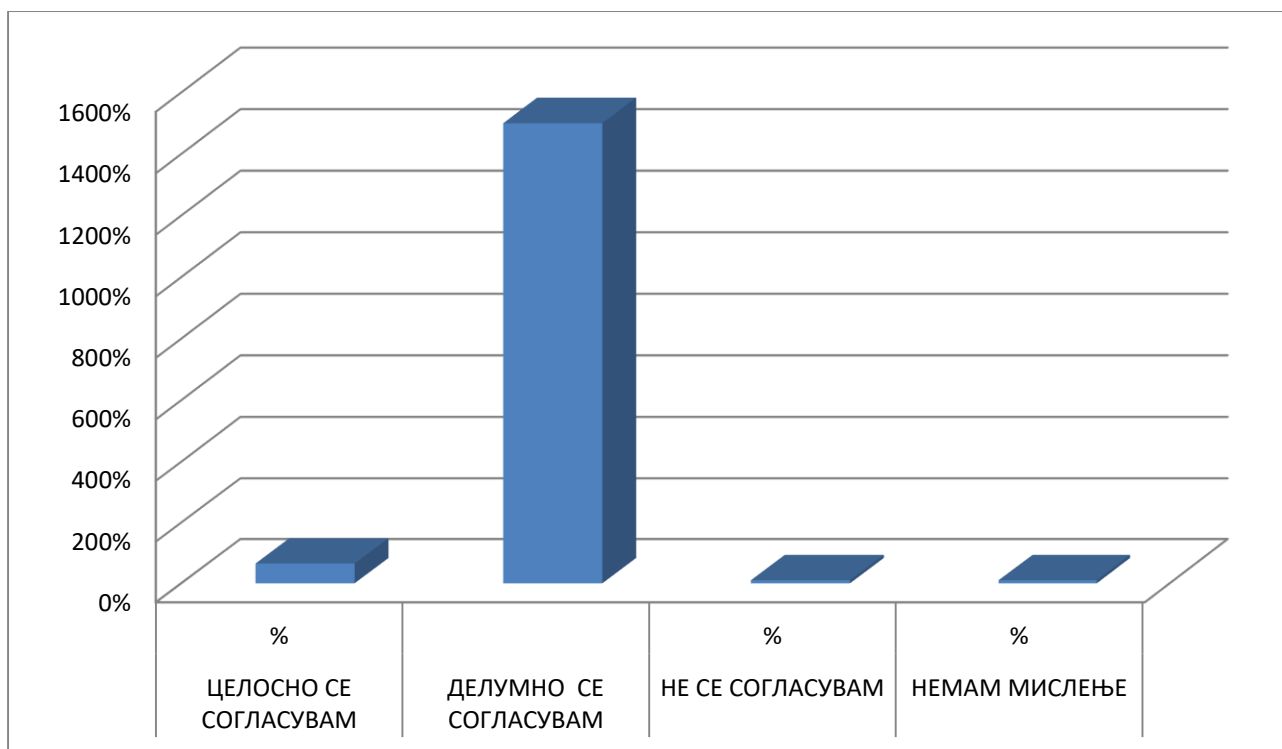
Од тука можеме да донесеме заклучок дека секое јавно претпријатије или јавна установа треба да има годишен план со кој непречено и законски би се одвивале сите процеси за јавни набавки а со тоа процесите би биле транспарентни и ефикасни за јавната установа.



Графикон број 8 – Запазувањето на рокот за исполнување на јавната набавка е од клучно значење за договорниот орган и има позитивен ефект за јавната институција како и за економскиот оператор

На графикон број 8 представени се резултатите кои беа добиени од статистичката обработка на податоците од анкетен лист број 1 на анкетното прашање број 8. На прашањето односно констатацијата дали со запазување на рокот за јавната набавка на јавната институција во поглед а понудата и побарувачката има позитивен ефект за јавната институција целосно со оваа констатација се согласија 75%, делумно се согласија 5%, не се согласија 15% со образложение дека рокот може и да биде пролонгиран со цел поквалитетна јавна набавка, додека на оваа констатација немаат мислење 5% од вкупниот број на анкетирани лица.

Од тука можеме да донесеме заклучок дека запазување на рокот кој рок е договорен во процесот на јавна набавка кај јавните установи е важен сегмент и алка кој има пред се позитивен ефект за јавната установа со која се потврдува нејзино транспарентно работење и функционирање.



Графикон број 9 – Мислењето на членовите на комисијата за пролонгирањето на рокот на набавката од страна на договорниот орган може да има негативни последици за институцијата

И оваа постапка исто така, се состои од две фази, првата е фаза на претквалификација, односно фаза во која врз основа на објективни критериуми за утврдување на способност се врши избор на квалификувани кандидати до кои се доставува покана за поднесување на првични понуди. Договорните органи од класичниот јавен сектор можат да користат постапка со преговарање со претходно објавување на оглас во три случаи, и тоа:

1. Во исклучителни случаи кога природата на работите, стоките или услугите или ризиците кои произлегуваат од тоа не дозволуваат претходно одредување на вредноста на договорот;

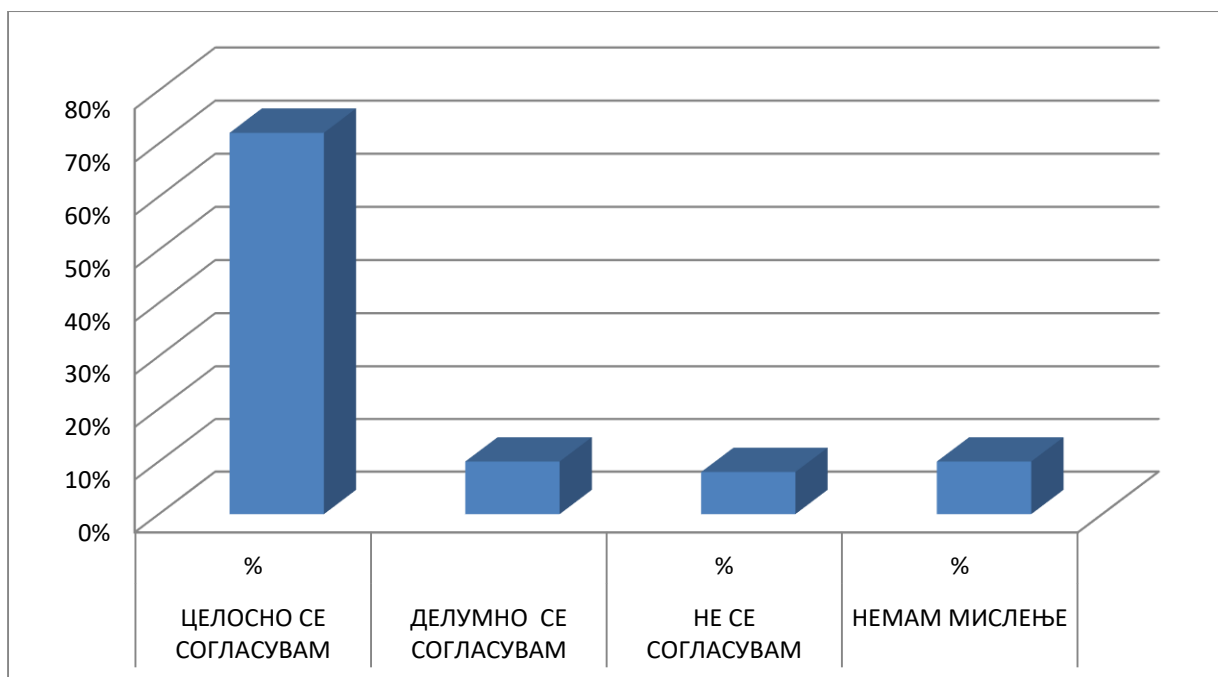
2. За услуги, ако природата на услугата е таква што техничките спецификации не можат да се утврдат доволно прецизно да овозможат склучување надоговор со избирање на најповолна понуда согласно со правилата на отворената или ограничената постапка; и

3. За работи кои се изведуваат исклучиво за потребите на истражување, тестирање или развој, а не со цел за стекнување на корист или поврат на трошоците направени за истражувањето и развојот. Крајниот рок за поднесување на пријавите за учествоне смее да биде покус од 30 дена од денот на објавувањето во Електронскиот систем за јавни набавки. Договорниот орган може да го скрати редовниот рок од 30 дена за најмногу 15 дена поради итни причини кои бараат извршување на договорот во пократки рокови, односно крајниот рок за прием на пријавите за учество врз овој основ може да изнесува најмалку 15 дена.

Секое прологнирање на било каков рок во процесот на јавната набавка може да има несакани ефекти и последици за јавната установа во поглед на понатамошната соработка со компаниите кои се вклучени во алката на соработка со јавните установи.

На графикон број 9 представени се добиените резултати од статистичката обработка на податоците од анкетен лист број 1 на анкетното прашање број 9. При тоа на прашањето односно на констатацијата дали со пролонгирање на рокот за набавка од страна на јавната институција може да има негативни последици за јавната институција целосно се согласија 65%. Делумно со оваа констатација се согласија 15%. Со оваа констатација не се согласија 10% со образложение дека во случаи каде бил пролонгиран рокот за јавна набавка во некои јавни установи во иднина продолжила соработката на јавната установа со фирмата и при тоа да немало никакви несакани последици или ефекти за јавната установа. На оваа констатација немаат мислење 10% од вкупниот број на анкетирани лица.

Од тука можеме да заклучиме дека рокот за јавна набавка не треба да се пролонгира, треба да се запазува и покрај тоа што постојат случаи каде пролонгирањето не се одразило негативно за јавната установа која е вклучена во процесот на јавна набавка.



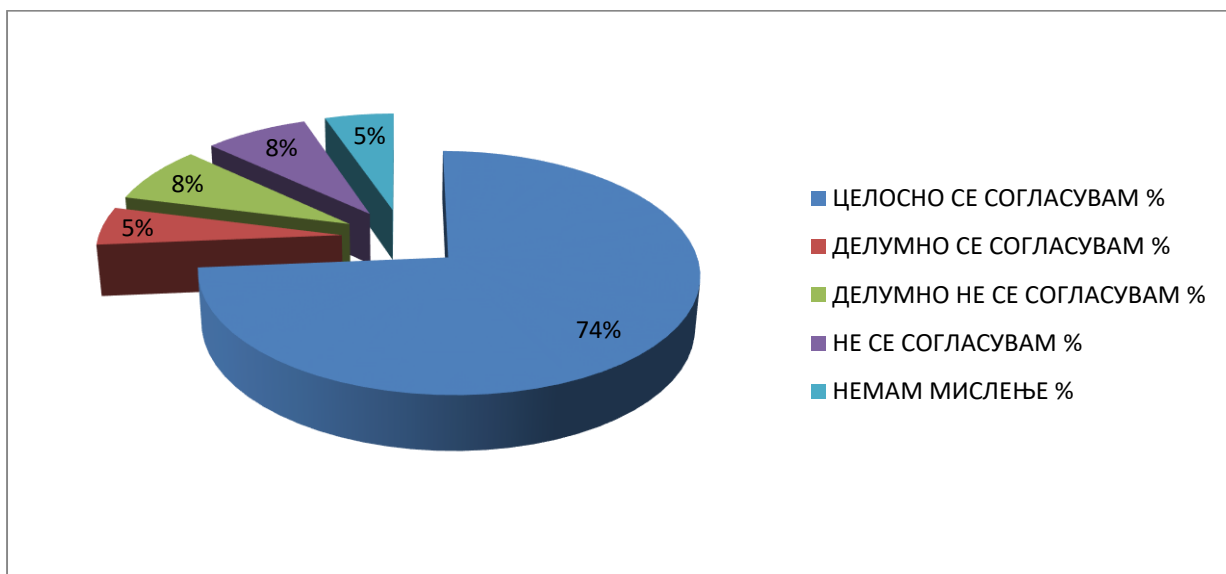
Графикон број 10 – Откажување од една веќе прифатена понуда со цел избор на друга соодветна, достапна и поефикасна е во прилог на институцијата објаснуваат членовите на комисиите

Да се откаже веќе прифатена јавна понуда пред се има негативен ефект и лоша слика за јавната установа која ја откажала јавната понуда. Но секоја јавна установа има за цел да прифати или да одбере јавна набавка која е во нејзин прилог. Со статистичката обработка на податоците од анкетен лист број 1 на анкетното прашање број 10 добиен е графикон број 10.

На поставеното прашање односно констатација дали откажувањето од една веќе прифатена јавна набавка со цел избор на друга соодветна, достапна и поефикасна јавна набавка е во прилог на јавната институција која ја врши јавната набавка целосно се согласија 72%. Делумно со оваа констатација се согласија 10%. Со оваа констатација не се согласија 8% додека немаат мислење 10% од вкупниот број на анкетирани лица.

Табела број 1

1	Анкетно прашање	N	ЦЕЛОСНО СЕ СОГЛАСУВАМ		ДЕЛУМНО СЕ СОГЛАСУВАМ		ДЕЛУМНО НЕ СЕ СОГЛАСУВАМ		НЕ СЕ СОГЛАСУВАМ		НЕМАМ МИСЛЕЊЕ		Σ	
			n	%	n	%	n	%	n	%	n	%	N	%
	Улогата на човечките ресурси е од клучно значење за ефикасноста и ефективноста на јавната набавка	200	140	70%	20	5%	15	7,5%	15	7,5%	10	5%	200	100



Графикон број 11 - Улогата на човечките ресурси е од клучно значење за ефикасноста и ефективноста на јавната набавка

Едноставно кажано, организациската стратегија за управување на човечките ресурси треба да го зголеми повратокот на инвестицијата во човечкиот капитал на организацијата и да го намали финансискиот ризик. Менаџерите на човечки ресурси, ова гледаат да го постигнат преку спојување на доходот на вешти и квалификувани лица и способностите на моменталната работна сила, со тековните и идните бизнис планови на организацијата и потребите за зголемување на повратокот на инвестициите и обезбедувањето на иден успех и опстанок.

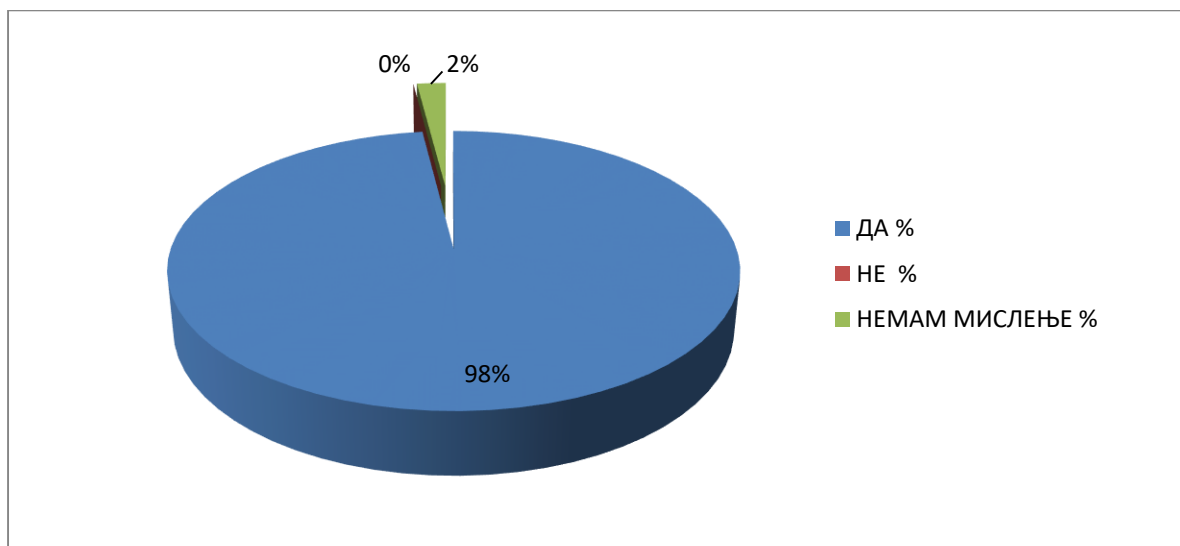
На графикон број 1 представени се добиените резултати од табела број 1 на анкетното прашање на кое одговараа испитаниците. Со статистичката обработка на

добиените податоци на анкетното прашање односно констатацијата дали улогата на човечките ресурси е од клучно значење за ефикасноста и ефективноста на јавната набавка. Целосно се согласија 70% додека делумно се согласија 20%. Делумно со оваа констатација не се согласија 7,5%. Со оваа констатација не се согласија 7,5% додека немаат мислење 5% од вкупниот број на анкетирани лица.

Табела број 2

2	Анкетно прашање	N	ДА		НЕ		НЕМАМ МИСЛЕЊЕ		Σ	
			n	%	n	%	n	%	N	%
	Менаџментот на човекови ресурси ги вклучува сите активности што менаџерите ги преземаат со цел да обезбедат што поквалитетна јавна набавка за институцијата.	200	195	98	0	0	5	2	200	100

Менаџментот на човекови ресурси ги вклучува сите активности што менаџерите ги преземаат да ги привлечат и задржат вработените и да се обезбедат дека ја извршуваат работата на високо ниво и придонесуваат за постигнувањата на организационите цели.



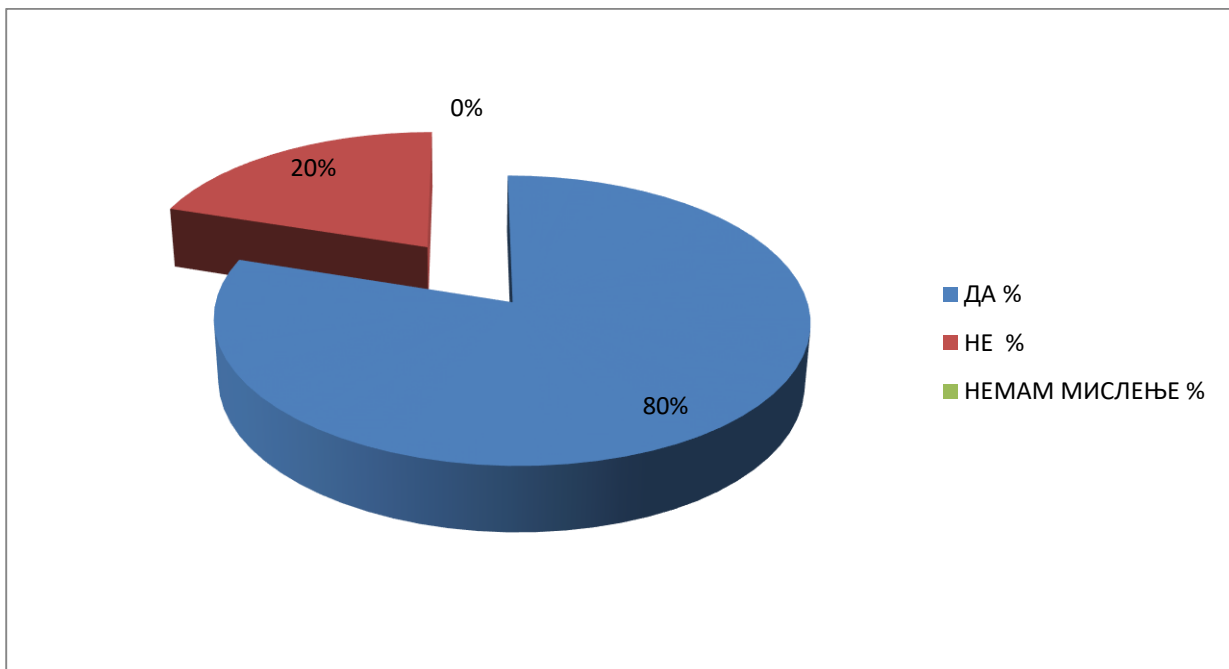
Графикон број 12 - Менаџментот на човечки ресурси ги вклучува сите активности што менаџерите ги преземаат со цел да обезбедат што поквалитетна јавна набавка за институцијата

На графикон број 12 представени се добиените резултати од статистичката обработка на податоците од процесот на анкетање од табела број 2 на анкетното прашање број 2.

При тоа на прашањето дали менаџментот на човечки ресурси ги вклучува сите активности што менаџерите ги преземаат со цел да обезбедат што поквалитетна јавна набавка за институцијата со ДА одговорија 98%, немаат мислење 2%.

Табела број 3

3	Анкетно прашање	n	ДА		НЕ		НЕМАМ МИСЛЕЊЕ		Σ	
			N	%	n	%	n	%	N	%
	Дали во целост го познавате Системот на јавните набавки во Република Северна Македонија уреден со Законот за јавни набавки	200	160	80	40	20	0	0%	200	100



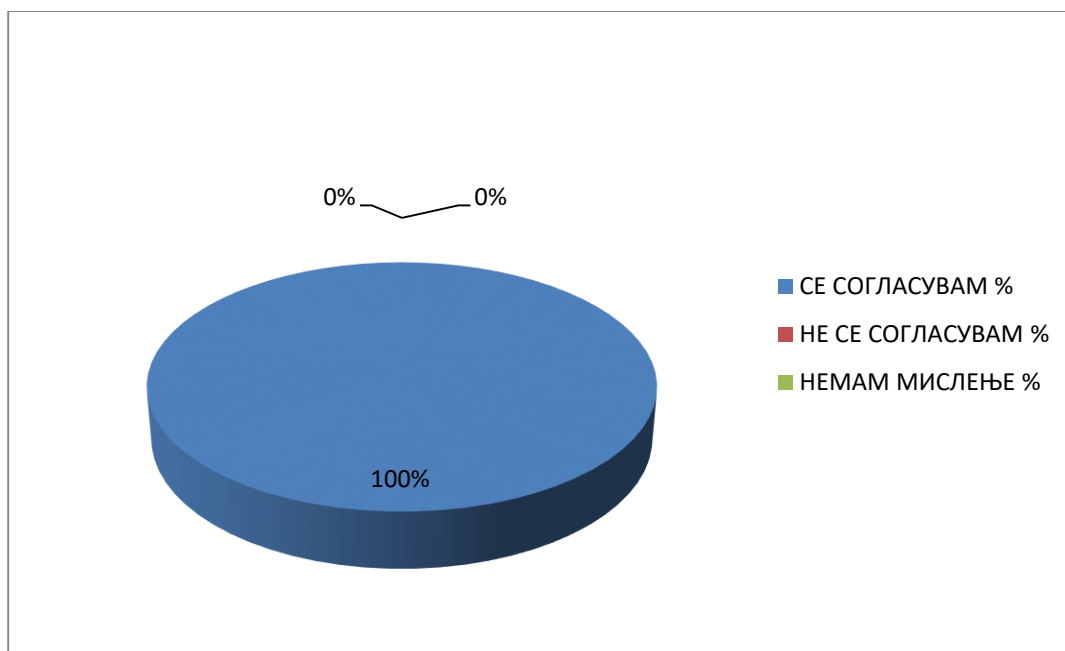
Графикон број 13 – Дали во Целост го познавате системот за јавни набавки уреден со Законот за јавни набавки на Република Северна Македонија?

Јавна набавка е набавка на стоки и услуги или отстапување на изведување на јавни работи од страна на државни органи, организации, институции или други правни лица кои, во смисла на законот се сметаат за нарачатели, на начин и под услови прописани со законот (Закон за јавни набавки на Република Северна Македонија).

При тоа на прашањето со ДА одговорија 80% додека со НЕ одговорија 20% и се изјаснија дека имаат некои минимални недоразбирања во поглед и во однос на овој закон. Со ова прашање се потврдува хипотезата број 3 која гласи: Најголем дел од испитаниците сметаат дека се целосно запознаени со Законот за јавни набавки.

Табела број 4

4 Анкетно прашање	n	СЕ СОГЛАСУВАМ		НЕ СЕ СОГЛАСУВАМ		НЕМАМ МИСЛЕЊЕ		Σ	
		n	%	n	%	N	%	N	%
Ефикасни јавни набавки значат подобри патишта, помодерни училишта, поопремни болници и воопшто, подобри услуги за граѓаните.	200	200	100	0	0	0	0	200	100

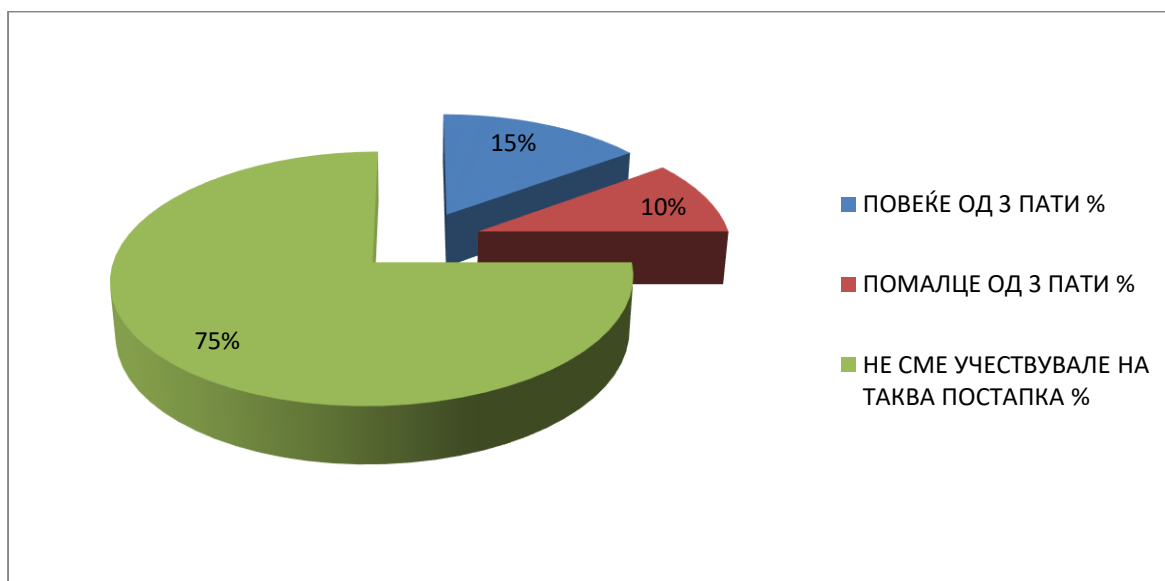


Графикон број 14 - Ефикасни јавни набавки значат подобри патишта, помодерни училишта, поопремни болници и воопшто, подобри услуги за граѓаните

Со статистичка обработка на податоците од табела број 4 добиен е графикон број 14 при тоа на констатацијата односно на анкетното прашање. Целосно се согласија 100% од испитаниците.

Табела број 5

5	Анкетно прашање	n	ПОВЕЌЕ ОД 3 ПАТИ		ПОМАЛКУ ОД 3 ПАТИ		НЕ СМЕ УЧЕСТВУВАЛЕ НА ТАКВА ПОСТАПКА		Σ	
			n	%	N	%	n	%	N	%
	Колку пати сте учествувале на тендерска постапка без претходно објавен јавен оглас?	200	30	15	20	10	150	75	200	100

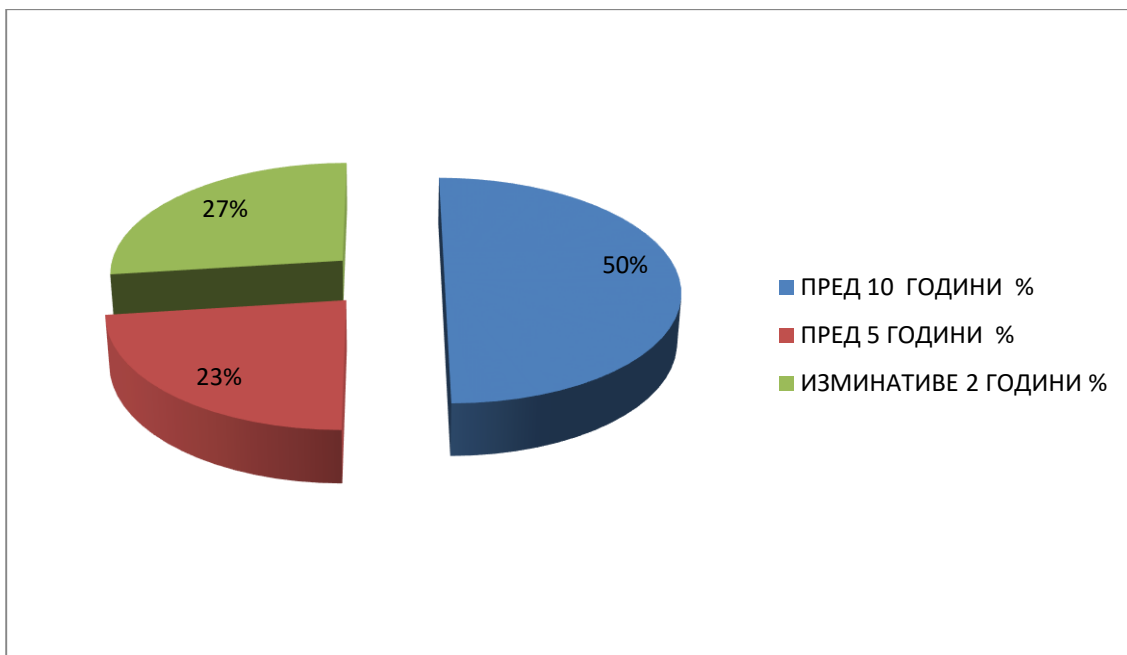


Графикон број 15 - Колку пати сте учествувале на тендерска постапка без претходно објавен оглас?

Акетираните лица беа прашани колку пати учествувале на тендерска постапка без претходно објавен јавен оглас. Од вкупниот број на испитаници добиени се резултати каде што за повеќе од 3 пати се изјасиле 15%, помалце од 3 пати 10% додека на ваква постапка не зеле учество дури 75% од вкупниот број на анкетирани лица.

Табела број 6

6	Анкетно прашање	n	ПРЕД 10 ГОДИНИ		ПРЕД 5 ГОДИНИ		ИЗМИНАТИВЕ 2 ГОДИНИ		Σ	
			n	%	n	%	N	%	n	%
	Кога за последен пат сте го полагале испитот за лиценца за службеник за јавни набавки?	200	100	50	45	23	55	27	200	100

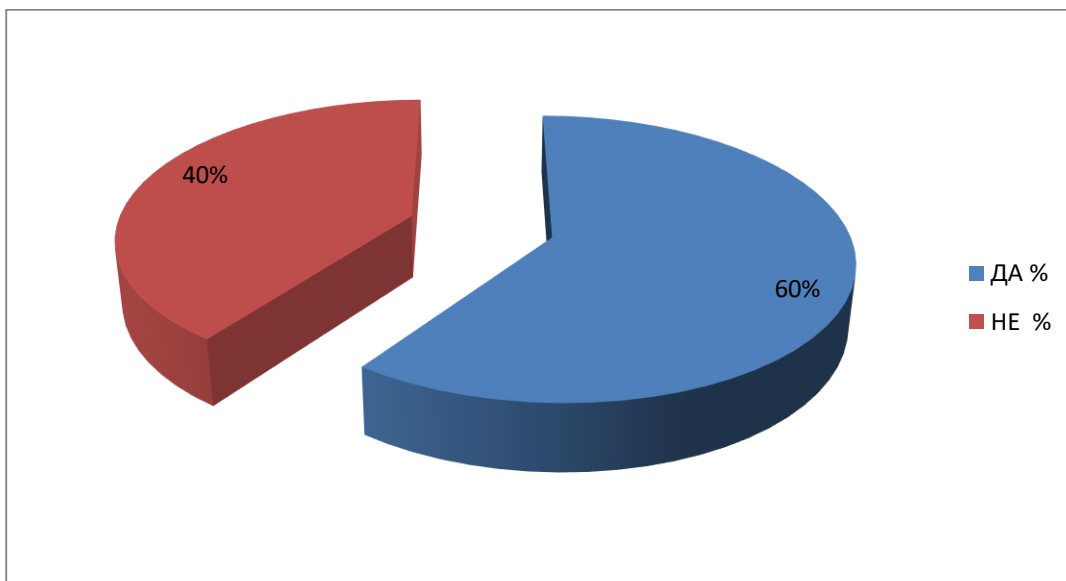


Графикон број 16 - Кога последен пат сте го полагале испитот за лиценца за службеник за јавни набавки?

На прашањето: Кога за последен пат сте го полагале испитот за лиценца за службеник за јавни набавки од 200 анкетирали лица 50% одговориле дека испитот го полагале пред 10 години, 23% од испитаниците одговориле дека испитот го полагале пред 5 години додека изминативе 2 години испитот го полагале 27% од вкупниот број на испитаници кои учествуваа во процесот на анкетирање.

Табела број 7

бр.	Анкетно прашање	N	ДА		НЕ		Σ	
			n	%	n	%	n	%
7	Дали вие сте изрекле негативна референца од некој економски оператор и поради кои причини?	200	120	60	80	40	200	100



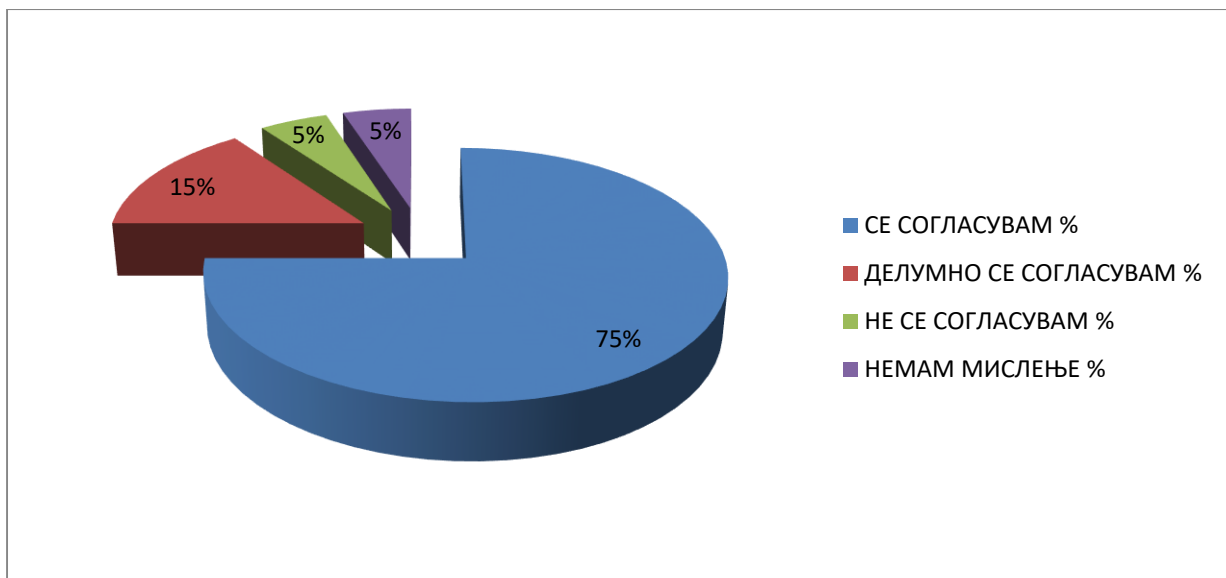
Графикон број 17 - Дали сте изрекле негативна референца на некој економски оператор и поради кои причини?

Графикон број 17 е резултат од анкетен лист број 1 на анкетното прашање број 7. На прашањето дали вие сте изрекле негативна референца на некој економски оператор и поради кои причини со ДА одговориле 60% од испитаниците додека со НЕ одговориле 40% од вкупниот број на анкетирани лица.

Најчести причини поради кои се изрекувале негативни референци од страна на договорните органи кон економските оператори се: нецелосната документација, ненавремено извршување на јавната набавка од страна на економскиот оператор, непочитување на одредбите кои се наведени во тендерската документација и сл.

Табела број 8

бр.	Анкетно прашање	n	СЕ СОГЛАСУВАМ		ДЕЛУМНО СЕ СОГЛАСУВАМ		НЕ СЕ СОГЛАСУВАМ		НЕМАМ МИСЛЕЊЕ		Σ	
			n	%	n	%	N	%	n	%	n	%
			8.	Дали се потребни измени во начинот, постапката и процесот на спроведување на јавните набавки	200	150	75%	30	15%	10	5%	10



Графикон број 18 - Дали се потребни измени во начинот, постапката и процесот на спроведување на јавните набавки?

Секоја измена што е во корист за некоја институција во поглед на јавните набавки е во корист. На прашањето дали се потребни измени во начинот, постапката и процесот на спроведување на јавните набавки целосно се согласија 65% , делумно се согласија 15%, од испитаниците додека не се согласија 10%. На оваа констатација немаат мислење 10% од вкупниот број на анкетирани лица.

За што понудувачите имаат прашања најчесто?

- Начин на пристапување кон јавните набавки
- Како се врши регистрација на договорни органи во постапката за јавни набавки?
- Како најефикасно да се избере најприфатливата понуда?

Дали се вршат измени во модулот на испитот?

Испитаниците истакнуваат дека модулот на испитот се менува скоро секогаш кога ја преполоаат лиценцата во Бирото за јавни набавки, се соочуваат со нови прашања кои произлегуваат со измените кои настануваат во Законот за јавни набавки и во Електронскиот систем за јавни набавки.

Дали вие можите да воведувате идеја за измени во модлут на испитот?

Не, поголем дел од испитаниците одговорија дека до сега освен до Државната комисија за жалби за јавни набавки, како престапки со кои се соочувале поедини испитаници и укажувале на одредени проблеми при избор на пример често кај е-аукциите, немале друга можност да укажат како поплака до Бирото за јавни набавки.

Дали сте имале можност за усовршување и дали често модулите за работа влијаат врз успешноста?

Поголем дел од испитаниците одговорија дека модулот за работа и неговото надградување секако дека помага при извршување на набавките, меѓутоа, можност за усовршување поголемиот дел од нив учествувале во разни обуки и работилници, преку кои изучувале низ практични примери. Со ова се потврдува хипотезата број 4 која гласи: Тековното усовршување на лиценцираните за јавни набавки е услов за успешно извршување на истите.

Дискусија

Од моето истражување, испитаниците имаа позитивни ставови кон моите поставени хипотези кои со нивна помош и нивните одговори, успеав да ги потврдам.

Имено, почнувајќи од основната хипотеза која ја потврдувам со анкетното прашање број два од анкетниот лист. Испитаниците укажаа на тоа дека единствен начин за да се подобри ситуацијата при избирање на најсоодветна и најадекватна понуда како клучен фактор при избирање се јавуваат лицата кои ја вршат областа на јавните набавки, комисијата составена од шест члена : претседателот на комисијата за јавна набавка, неговиот заменик, членовите во комисијата за јавна набавка и нивните заменици.

Јавната установа на чело со лицето кое ја врши јавната набавка ги избира членовите според нивната професија и постигнати познавања од одредени области за кои можат да помогнат при изборот и според тоа што треба да се набави или изработи со таа набавка која се врши.

Лиценцираното лице од страна на Бирото за јавни набавки кое поминува низ обуката за да ги извршува јавните набавки од почетокот до крајот е секогаш член на комисијата без разлика за каква набавка станува збор и целосно ја предводи.

Ова лице кое јавната установа го избира за да ги врши јавните набавки пред се добро треба да го обучи и Кодексот за однесување при извршување на јавни набавки, кој го објави Министерството за финансии на 16-ти март 2012 година во Службениот весник на Република Македонија.

Целта е да се обезбеди законитост, независност, транспарентност, отчетност, ефикасност, одговорност и професионален интегритет при спроведување на јавните набавки, согласно нивните службени должности.

Со прашањето број 4, испитаниците кои поминаа низ ова интервју и анкета и со кои лично поразговарав, можев да заклучам дека подготовката на тендерската документација и техничката спецификација за еден тендер е крајната цел при избор за обезбедување на квалитет на стоките, услугите и работите на јавната установа.

Доколку лицето овластено и лиценцирано од страна на Бирото за јавни набавки за извршување на јавни набавки не е доволно обучено како треба да се состави тендерската документација и техничката спецификација, целосно ќе се погреша при

избор на најповолната понуда па дури и во евалуацијата на понудите кои “се во игра”.

Никако не би смееле да ја ограничат конкуренцијата на само еден економски оператор и поради тоа строго се налага прецизно и навремено спремање на потребната документација за успешно набавување на јавната набавка.

Сепак, се се сведува врз обученоста и спремноста на овластените и лиценцирани лица и на членовите на комисијата, колку се тие добро запознаени со сите закони, а особено оној за јавни набавки, последните дополнувања и измени кои ги врши Владата на Република Северна Македонија во согласност со Министерството за финансии.

Земено во предвид дека сите прашања кои им ги поставив на испитаниците ги одговараа целосно и размислуваа колку се залагаат во целиот процес при вршење на јавната набавка од било кој и да е вид, објаснуваа дека единствено нивното навремено информирање и обученост навистина играат важна улога при избирање на најповолна и најефикасна понуда од конкуренцијата која настанува на е-аукциите.

Многу важно е да се спомене и тоа дека испитот го за лиценца за работа со јавни набавки го препологаат на секои две години и со тоа стекнуваат право на работа и учество во комисиите. На секое изменување на Законот за јавни набавки, Бирото ги информира лицата кои поминале низ обуката и успешно го завршиле тестот за работа со јавни набавки, податоците ги имаат во нивниот систем и за секој проблем кој може технички да настане при било која фаза на Електронскиот систем за јавни набавки можат да се јават и да се обратат за помош до надлежните кои работат во Бирото за јавни набавки.

Во однос на минатото и денес, согледуваа драстични промени, оние испитаници кои работаат повеќе од 10 години со оваа тематика.

Велат дека модулот од година во година се модернизира, се усовршува и електронизира. Задоволни се што сигурноста им ја гарантира Министерството за финансии и од досегашните искуства не се соочувале со големи предизвици во делот на жалби.

IV. Заклучоци

Јавните набавки се од големо економско значење за земјите со развиена пазарна економија. Конзистентната правна рамка за јавни набавки во една држава обезбедува економично, ефикасно и рационално трошење на јавните средства. Улогата на човечките ресурси е од клучно значење за процесот на јавни набавки, односно успешната селекција и развој на кадарот кој го спроведува процесот за јавни набавки.

Постојната правна рамка за јавни набавки во Република Северна Македонија се развиваше од 2007 година, тој процес трае и денес, а ќе продолжи и понатаму, од причина што јавните набавки се сложена и обемна материја која е подложна на промени и треба да се надградува во континуитет со нови искуства.

Законот за јавни набавки од 2007 година неколку пати беше изменуван и дополнуван што придонесе за постигнување на значителен напредок во правната рамка од една страна и правилна имплементација на истата од друга страна. Последните измени на Законот кои стапија на сила во 2012 година, воведоа низа новини и допринесоа за создавање на сеопфатна правна рамка за јавни набавки. Законот за јавни набавки се темели на основните принципи кои се врежани и во директивите за јавни набавки на Европската Унија со што се обезбедува транспарентно, ефикасно и конкуретно доделување на договорите за јавни набавки.

Правната рамка за јавни набавки во последните години беше предмет на мониторинг и оценување од страна на голем број меѓународни организации како што се Светската банка, СИГМА и ЕБРД. Во извештаите на овие организации стојат позитивни оценки за постојната правна и институционална рамка за јавни набавки. Секако, беа дадени и одредени препораки во насока на понатамошно надградување и подобрување на целокупниот систем за јавни набавки. Една од препораките на Европската комисија се однесуваше на подобрувањето на административните капацитети кои се вклучени во директната имплементација на Законот за јавни набавки. Хармонизацијата не претставува само транспонирање на директивите во внатрешното законодавство, туку ја опфаќа и правилната примена на истото. Во таа насока, а со цел да се одговори на препораките на Европската комисија, со последните измени и

дополнувања на Законот од 2012 година се вовеле систем за задолжителна сертификација на лицата кои ги спроведуваат постапките за јавни набавки.

Меѓу новините во нормативната рамка за јавни набавки во кои Република Северна Македонија е лидер во однос на останатите држави од Западен Балкан, се електронските јавни набавки, електронските аукции и воспоставувањето на интегриран електронски систем за јавни набавки.

Неопходноста од сеопфатно законско уредување на јавните набавки и усогласеноста со правото на Европската Унија произлегува од фактот што јавните набавки претставуваат посебно поглавје во Критериумите за способност на земјите за преземање на обврски за членство во Европската Унија.

Една од целите на Владата на Република Северна Македонија е да создаде ефикасна, професионална и стручна јавна администрација која ќе обезбеди квалитетни јавни услуги на граѓаните и која ќе одговори на сите предизвици во процесот на придружување кон Европската унија. Ефикасните јавни набавки претставуваат еден од основните предуслови за постигање на оваа цел. Процесот на планирање и спроведување на активностите кои ќе го приближат полето на јавни набавки во целост до споменатата цел е веќе отпочнат. Во натмошниот развој на системот на јавни набавки се планира постигање на следните цели:

- Професионализација на службениците за јавни набавки – тоа е долгорочен процес кој треба да резултира со поголема ефикасност на системот на јавните набавки, помалку грешки при практичното спроведување на постапките и рамнотежено поставување на условите и барањата во постапката со цел да се постигне најдобра вредност за парите за време на целиот употребен век на предметот на набавка.

Ова се постигнува преку успешното раководење со човечките ресурси со секторот за јавни набавки во јавните установи. Вработените во една организација се индивидуи кои што имаат сопствени ментални претстави и перцепции, сопствени цели и, секако, секој е личност за себе. Токму заради тоа треба да се посветува внимание и на индивидуалното и на групното ниво сè со цел да се насочат кон постигнување на организациските цели.

За да може една организација да ги имплементира и оствари стратегиските цели, треба да стави акцент на привлекување, задржување и развивање на вработените. Менаџирањето на човечките ресурси претставува еден вид врска токму помеѓу организацијата и вработените. Секоја организација мора да стане свесна за потребите на вработените, т.е. да ги разбере нивните потреби, за да им се помогне на вработените да ја сфатат и да ја почувствуваат работата како дел од својот личен живот, а не како одредена рутина која што мора да ја направат.

Грижата за човечките ресурси е клучна за соодветно функционирање на организацијата, бидејќи токму со соодветна грижа може да се креираат лојални вработени кои ќе бидат спремни да дадат сè од себе во извршувањето на работните задачи.

- Иновации - јавните набавки, како голем дел од вкупната потрошувачка, може да бидат силен инструмент во функција на поттикување на иновациите во поглед на изнаоѓање нови технологии кои ќе бидат еколошки и поефикасни во користењето на енергенсите и слично. Јавните набавки се дел од Стратегијата за иновации на Република Македонија 2012 – 2020 година.
- Целосна интеграција и координација на системот на јавните набавки. Процесот на интеграција може да се види од постојните трендови за усогласување на правната рамка за концесии и јавно-приватните партнерства и нејзино приклучување кон прописите што ги уредуваат јавните набавки. Во тој проце е клучна координацијата на активностите на различните институции и усогласен пристап кон системот на јавните набавки од сите фактори во земјата. Улогата на јавните набавки во рамки на договорните органи доби ново значење – резултат на тоа е да се купува поаметно, да се троши помалку и да се соработува со други договорни органи при набавувањето.

Земајќи предвид дека уделот на јавните расходи достигнува околу 12 проценти од бруто домашниот производ, државата се јавува како важен економски фактор. Нејзините дејствија, бројот и износот на паричните трансакции во огромна мера влијаат врз севкупните економски активности и општеството во целост. Со цел ваквото влијание да биде позитивно, интеракцијата меѓу државата и другите сектори треба да

бидејшто е можно поефикасна и пофер. Овој документ пред сè се карактеризира со динамичност и флексибилност во поглед на нејзините цели и мерки, што е неопходно за да се земе предвид комплексноста на сите процеси кои се вклучени во системот за јавни набавки. Имено, важноста од законско уредување на полето на јавните набавки во Република Северна Македонија го вклучува и процесот на усогласување на националното законодавство со преостанатиот дел од законодавството на Европската унија преку преземање мерки за нивно спроведување на сите нивоа, придружена од подигнување на свеста за тековните реформи и информирање на пошироката јавност за предвидените новини. Со целосното спроведување на приоритетите ќе се овозможи:

- реализација на основните начела на системот за јавни набавки: транспарентност, недискриминација, конкуренција и еднаквост во пристапот;
- подобрена конкурентност на пазарот на стоки, услуги и работи со договори кои се доделуваат од страна на државата, вклучувајќи и доделување концесии за работи и услуги и промовирање на модели на јавно-приватните партнерства;
- обука и едукација со цел унапредување на вештините и конкурентноста на вработените, со цел одржување мерлив напредок во спроведување на постапките за доделување договори за јавни набавки, доделување концесии и јавни - приватни партнерства на сите нивоа;
- употреба на нови технологии како поддршка за различните аспекти на јавните набавки (електронски јавни набавки);
- заемно прифаќање и пропорционалност со цел поттикнување на пазарна конкуренција;
- постигнување на соодветна правна заштита во постапките за доделување договори за јавни набавки, концесии и јавно-приватните партнерства.

Главната одговорност во грижата за човечките ресурси треба да биде:

- привлекување нови таленти во организацијата;
- поттикнување на кариерниот развој на вработените;
- поттикнување на мотивацијата кај вработените во секојдневното извршување на работните задачи;

- задржување на вработените во организацијата и намалување на стапката на заминувања.

7. Препораки

Врз основа на констатираните слабости во спроведувањето на Законот за јавни набавки, на мислењата на експертите, на претставниците на бизнис секторот и на невладиниот сектор, произлегуваат следниве препораки за надминување на проблемите во системот на јавните набавки во Република Македонија:⁵³

- Воведување на надзор и контрола (ex-ante) врз спроведувањето на постапките за јавни набавки. Потребата од надзор и контрола за време на спроведување на постапките произлегува оттаму што во моментов единствената контрола во оваа сфера ја прави Државниот завод за ревизија, само на мал број институции и тоа по завршување на постапките и, во најголем дел, по реализацијата на склучените договори за јавни набавки.
- Пропишување на прекршочни санкции за непочитување на одредбите од Законот за јавни набавки, во насока на зајакнување на одговорноста, пред сè на договорните органи за доследна примена на самиот закон и остварување на основните принципи во јавните набавки. Оваа препорака се наметнува поради констатираните бројни прекршувања на Законот за јавни набавки. Сегашната законска регулатива (Кривичен законик) предвидува затворски казни за потешки облици на злоупотреби во јавните набавки, но не и парични казни за прекршоци на Законот за јавни набавки. Исто така, Законот за јавни набавки не содржи ниту антикорупциски одредби.
- Опфаќање на реализацијата на договорите во Законот за јавни набавки со цел да се заокружи целиот процес во еден закон. На овој начин ќе се овозможи целосна контрола во јавните набавки, дефинирана одговорност за секоја фаза од набавката и јасна слика дали реализацијата кореспондира со планот за јавната набавка, условите од тендерската документација и со склучениот договор.

Инаку, постојниот Закон за јавни набавки го регулира системот на јавни набавки до моментот на склучување на договорот за јавна набавка.

⁵³ Balkan Tender Watch (2012). Системот на јавните набавки во Република Македонија-почетно истражување. Стр: 53-55.

- Да се ограничи можноста за поставување на непропорционално високи и несоодветни критериуми за оценување на способноста на понудувачите.
- Дискриминацијата на фирмите преку критериумите за оценување на способноста на понудувачите е еден од најчесто посочуваните проблеми од страна на фирмите-учеснички во јавните набавки.
- Надоместокот за понудувачите за водење на жалбена постапка да се определи како процент од вредност на понудата, наместо како сега во фиксен апсолутен износ. Сегашната висина на надоместокот од 100 до 400 евра ги става во нерамноправна положба понудувачите на малите тендери (од 500 до 20.000 евра) кои се и најбројни од сите постапки.
- Да се овозможи право на жалба во однос на содржината на тендерската документација веднаш по објавувањето на огласот, наместо како досега по отворањето на понудите. На овој начин ќе се избегне сегашната апсурдна ситуација во која понудувачите мора да достават понуда за да го стекнат правото на жалба во однос на тендерската документација.
- Да се унифицираат роковите за жалба, без оглед на вредноста на набавката во насока на зголемување на сегашниот рок од три дена за поднесување на жалби во постапките со барање за прибирање на понуди кој се оценува како многу краток.
- Да се преиспитаат законски пропишаните услови за изрекување на т.н. негативна референца на понудувачите (забрана за натамошно учество на фирмите во јавните набавки во рок од една до пет години) во насока на усогласување со практиката од другите европски земји.
- Наспроти сегашното задолжително спроведување на е-аукција за сите тендери над 500 евра, да се промовира поголема употреба на електронските набавки како поефикасен механизам за борба против корупцијата и за овозможување фер и еднаков третман на сите понудувачи. На овој начин, земјата ќе биде поблиску до трендовите на Европската Унија во јавните набавки.
- Е-аукцијата да не биде задолжителна и за т.н. мали набавки (од 500 до

5.000 евра) со оглед на тоа што трошоците и времетраењето на постапката често се поголеми од вредноста на договорот и од неговото времетраење.

- Тендерските документации задолжително да се објавуваат на електронскиот систем за јавни набавки со што ќе бидат лесно и бесплатно достапни до сите заинтересирани субјекти. Сега, ова е опционална можност која се користи само за половина од тендерите, додека во останатите се бара од понудувачите да ја подигнат документацијата во хартиена форма, со или без паричен надомест.
- Воведување на обврска за задолжително објавување на годишните планови за јавни набавки, како и извештај за нивно остварување. Со оглед на отсуство на ваква обврска, договорните органи, со минимални исклучоци, не ги објавуваат плановите за јавни набавки и тие можат единствено да се добијат преку слободен пристап до информации од јавен карактер.
- Почесто делење на набавките на соодветни делови (лотови) со што би се стимулирала поголема конкуренција. Оваа мерка би одела во насока на надминување на проблемите со малата конкуренција и доминација на поголемите фирми.
- Определување на поразумни рокови за поднесување на понудите, особено кај малите набавки. Сегашниот рок за доставување понуда за набавки до 5.000 евра изнесува само пет календарски дена и малите фирми во практиката го оценуваат како исклучително краток со оглед на тоа што ги вклучува и неработните денови, што им оневозможува поквалитетна подготовка на понудите.
- Да се преземат мерки за намалување на законските можности што им се даваат на договорните органи за поништување на постапките за јавни набавки. Високиот процент на поништување на постапките е константен проблем во Република Македонија. Во 2012 се поништени 24% од тендерите, а во 2011 уделот на поништени во однос на вкупно објавени изнесува 21%.

- Натамошна помасовна едукација на луѓето задолжени за јавни набавки во договорните органи. Сегашната динамика и обем на едукација се оценува како недоволна имајќи ги предвид комплексноста на материјата, честите законски измени, нискиот праг за спроведување тендер (500 евра) и широкиот опфат на институции кои спроведуваат тендери (над 1200).
- Во насока на зголемување на транспарентноста и интегритетот во јавните набавки, потребно е законско регулирање на обврските за поголема отчетност на ниво на институции во однос на трошењето на јавните пари. Сега, сета отчетност и транспарентност на институциите во однос на јавните набавки се поистоветува со доставување податоци до системот за јавни набавки каде, од друга страна, поради големиот обем на информации граѓаните не можат на лесен и едноставен начин да имаат увид во трошењето на јавните пари. Оттука, потребно е, секоја институција одделно да ги прави овие податоци достапни во форма разбирлива за граѓаните.

V. Библиографија

1. Аргировски, А. (2008). Методи за хармонизација на националното законодавство со правото на Европската унија, Зборник од научна расправа на Македонската академија на науките и уметностите, Скопје.
2. Balkan Tender Wach (2012). Системот на јавните набавки во Република Македонија- почетно истражување.
3. Биро за јавни набавки. (2017). Прирачник за јавни набавки.
4. Биро за јавни набавки. (2016). Прирачник за јавни набавки – трето издание. Скопје.
5. Биро за јавни набавки. (2013). Стратешки приоритети на Бирото за јавни набавки за натамошен развој на системот на јавните набавки во Република Македонија 2014 – 2018. Скопје.
6. Биро за јавни набавки, Министерство за финансии на РМ (2010), Извештај за активностите на Бирото за јавни набавки во функционирањето на системот на јавните набавки во 2010 година, Скопје.
7. Биро за јавни набавки, Министерство за финансии на РСМ (2012). Извештаи. „Извештај за оценка на јавни набавки, концесии и јавни-приватни партнерства“. Преземено од: http://bjn.gov.mk/dms/Izvestai/Izvestaj_JN.doc.
8. Биро за јавни набавки, Министерство за финансии (2012). Публикации. „Правна заштита во постапките за доделување на договор за јавна набавка според европското право“
Преземено од: <http://bjn.gov.mk/mk/root/publications.html>.
9. Бојациоски, Д. (2009). Менаџмент на човечки ресурси. Економски факултет: Скопје.
10. Богева Мицовска, М. Јовановска, М. Аргировски, А. и Глигориевска, Р. (2012). Примена на законот за јавни набавки во пракса, II издание, Здужение на финансиски работници на локалните самоуправи и јавни претпријатија-Велес.

11. Von Ameln, R. (2011). „The EU institutions and decision –making process“, LAF Study Tour on Public Procurement, LAF 45682, Brussels 14-16.12.2011
12. Директива 1989/665/ЕЕЗ на Советот на Европската унија од 21 декември 1989 година, за координирање на закони, прописи и административни одредби во врска со примената на постапките за ревизија на доделувањето на договори за јавни набавки и јавни работи.
13. Директива 1992/13/ ЕЕЗ на Советот на Европската унија од 25 февруари 1992 година, за координирање на закони , прописи и административни одредби во врска со примената на прописите на заедницата за постапките за набавки на субјектите од секторите: водостопанство, енергетика, сообраќај и телекомуникации.
14. Директива 2001/78/ЕЗ на Европскиот парламент и Советот од 13 септември 2001 година за употреба на стандардните обрасци при објавувањето на известувања за јавни набавки.
15. Директива 2004/17/ЕЗ на Европскиот парламент и Советот од 31 март 2004 година со која се усогласуваат постапките за набавки на сујектите кои работат во секторите за вода, енергетика, транспорт и поштенски услуги.
16. Директива 2004/18/ЕЗ на Европскиот парламент и Советот од 31 март 2004 година за усогласување на постапките за доделување на договори за јани набавки, договори за јавни добра и договори за јавни услуги.
17. Директивата 2007/66/ЕЗ на Советот на европскиот парламент од 11 декември 2007 година.
18. Договорот за основање на Европската заедница (Договорот за ЕЗ).
19. Државна комисија за жалби по јавни набавки (2010). „Прирачник за правната заштита во постапките за јавните набавки“, Скопје, јануари 2010, VI.П. Улога и положба на Државната комисија за жалби по јавни набавки, 26-27.
20. Државната комисија за жалби по јавни набавки (2012). Публикација од Националната конференција „Државната комисија за жалби по јавни набавки-гаранција за транспарентно и одговорно трошење на биџетските ресурси“ (завршен настан на

Проектот за поддршка за зајакнување на капацитетите и промоција на активностите на Комисијата за жалби по јавни набавки), 1 март 2012 година, хотел Александар Палас-Скопје.

21. Државен завод за ревизија (2012). Годишни извештаи. „Годишен извештај за извршените ревизии и за работењето на ДЗР во 2011 година“, стр. 7, 9 и 24. <http://www.dzr.mk/DesktopDefault.aspx?tabindex=0&tabid=1099>.

22. Државна комисија за спречување на корупција (2012). Инфо. Формирање на Државната комисија за спречување на корупцијата. Преземено од: http://www.dksk.org.mk/index.php?option=com_content&task=view&id=12&Itemid=35.

23. „Електронски аукции“, Биро за јавни набавки во сработка со УСАИД проект за деловно опкружување.

24. European communities (2004, август), Европската Унија и Западен Балкан- ја градиме иднината заедно, б.

25. Закон за правата, обврските и одговорностите на републичките органи во поглед на средствата во општествена сопственост што тие ги користат. Сл.весник на РМ бр.41/85.

26. Закон за изменување и дополнување на Законот за јавните набавки. „Службен весник“ бр.130/2008; бр.97/2010; бр.53/2011; бр.185/2011; бр.15/2013; бр.148/2013; бр.160/2013; бр.28/2014; бр.43/2014; бр.130/2014; бр.180/2014; бр.78/2015; бр.192/2015; бр.27/16.

27. Закон за јавни набавки Службен весник на РМ бр.26/98, 50/01, 2/02, 24/03.

28. Закон за јавни набавки (Службен весник на РМ бр.19/04, 109/05).

29. Закон за јавни набавки (Службен весник на РМ бр.130/08).

30. Закон за јавни набавки (Службен весник на РМ бр. 97/10).

31. Закон за јавни набавки (Службен весник на РМ бр.53/11 и 185/11).

32. Закон за концесии и други видови на јавни-приватни партнерства („Службен весник на Република Македонија“, бр. 7/2008, 139/2008, 64/2009 и 52/2010).

33. Закон за концесии и јавно приватно партнерство (Службен весник на РМ број 57/2012).
34. Кодекс на однесување при спроведување на јавните набавки (Службен весник на РМ бр.39/2012).
35. Leech, C. (2005). *Positive recruitment and retention*. Elsevier Limited, Oxford,59.
36. Методологија за изразување на критериумите за доделување на договор за јавна набавка во бодови (Службен весник на РМ бр.41/08).
37. Molina, A. Keijlewer,S. Vrolijk,S. drs.Frans van Bork. (2011). „The 10 principal recommendations for amendment of the EU Public Procurement Directives“, Municipality of The Hague.
38. Мострова, А. (2011). Јавни набавки. Македонски центар за меѓународна соработка: Скопје.
39. Наумовски П. (2008). Методи за хармонизација на националното законодавство со правото на Европската унија, Зборник од научна расправа на Македонската академија на науките и уметностите, Скопје.
40. Одлука за утврдување на индикативен список на договорни органи (Службен весник 159/07 и 74/09).
41. Одлука за Изменување и дополнување на Одлуката за утврдување на индикативен список на договорни органи (Службен весник на РМ бр.74/09.).
42. Правилник за содржината на тендерската документација (Службен весник на РМ бр.19/08).
43. Правилникот за формата и содржината на образецот на извештајот од спроведената постапка (Службен весник на РМ бр.36/08).
44. Правилник за програмата, начинот на спроведување на испитот, висината на надоместокот, како и формата и содржината на потврдата (Службен весник на РМ бр.157/09).

45. Правилник за формата и содржината на огласот, известувањето за поништување на постапката и образецот на евиденцијата на постапките со барање за прибирање на понуди (Службен весник на РМ бр.161/09).
46. Правилник за формата и содржината на огласите и известувањата за доделувањето на договорите за јавни набавки (Службен весник на РМ бр.161/09).
47. Правилник за начинот на користење на Електронскиот систем за јавни набавки (Службен весник на РМ бр.161/09).
48. Правилник за формата, содржината како и начинот на изготвување на годишниот план за јавни набавки (Службен весник на РМ бр.84/2012).
49. Правилник за програмата за спроведување едукација за јавни набавки, програмата за спроведување обука за обучувачи за јавни набавки, формата и содржината на потврдата за положен испит за лице за јавни набавки и за обучувач, како и висината на надоместокот кој го плаќаат учесниците на едукацијата (Службен весник на РМ бр.90/2012).
50. Правилник за формата и содржината на образецот на огласот за воспоставување квалификациски систем (Службен весник на РМ бр.91/2012).
51. Public Procurement Agency (PPA) Republic of Albania (2012). Annual Report 2011, page no.7, point 3.2 Legal initiatives in progress. Преземено од: <https://www.app.gov.al/ep/default.aspx>.
52. Серафимова, С. (2013) Европската димензија на јавните набавки во Република Македонија- магистерски труд. Универзитет Гоце Делчев: Штип.
53. SIGMA (2016). Извештај. Преглед на системот на јавните набавки. Преземено од: <http://www.bjn.gov.mk>
54. Sims, R. (2002). *Organization success through effective human resources Management*. An imprint of Greenwood Publishing Group, Inc. USA, 140.
55. „Службен весник на Република Македонија“, бр.136/07, 130/08, 97/10, 53/11 и 185/11, 15/13, 148/13, 28/14, 43/14 и 130/14

56. „Службен весник на Република Македонија“, број 136/07
57. Спогодбата за стабилизација и асоцијација со Европските заедници и нивните земји-членки (ССА) (Службен весник на РМ бр.28/01).
58. Stredwick, J. (2005). *An Introduction to Human Resource Management. 2 nd edition.* Published by Elsevier Ltd, Oxford, 162.
59. Summaries of EU legislation (2012). Internal market. Businesses in the internal market. Public procurement. Green Public Procurement (GPP). Преземено од:
http://europa.eu/legislation_summaries/internal_market/businesses/public_procurement/mi0002_en.htm#key.
60. Талеска, М. (2011). Развивање на менаџментот на човечки ресурси- Презентација. Преземено од: <https://prezi.com/njrt0hyrvuha/presentation/>
61. Тарифник за висината на надоместоците за користење на Електронскиот систем за јавни набавки (Службен весник на РМ бр.44/2012).
62. Тодорова, С. и Узунов, В. (2008). Применета економика (Еволуција, правна и институционална рамка, потсистеми и управување во современиот економски ситем на Република Македонија), УКИМ, Правен факултет „Јустинијан Први“-Скопје.
63. Трајановски, М. Узунов, Д. и Вртески, Ј. (2008). „Извештај од Конференцијата за јавно-приватно партнерство“, ЗЕЛС, 27 јуни 2008 година, Скопје, Прилог 1-Правна рамка и финансиски и економски импликации на јавно приватните партнерства.
64. Уредбата за јавни нарачки (Службен весник на РМ бр.18/96)
65. Уредба за услугите кои се предмет на договорите за јавни набавки на услуги (Службен весник на РМ бр. 157/07).
66. Уредба за видовите на активности на градење кои се предмет на договорите за јавни набавки на работи (Службен весник на РМ бр.158/07).
67. Факиќ, С. и Филков, Г. (2010). Истражување и известување за јавните набавки. Прирачник за новинари. Пропоинт: Скопје.

68. Центар за граѓански комуникации. (2017). Предлози за подобрување на правната и институционалната рамка, како и на практиката за спроведувањето на јавните набавки во Македонија.
69. Центар за граѓански комуникации. (2017). Истражување на фирмите за нивното искуство во јавните набавки во 2016 година. Преземено од: <http://www.ccc.org.mk> Веб-страница на Центарот за граѓански комуникации
70. www.bjn.gov.mk. Веб-страница на бирото за јавни набавки
71. <http://www.komspi.mk> Веб-страница на Комисија за заштита на правото за слободен пристап со информации од јавен карактер
72. <http://www.getdata.mk/bjn/> Пристапено на : 19.05.2017
73. <https://e-nabavki.gov.mk>
74. Официјалната веб-страница на Службениот весник на Европската унија <http://ted.europa.eu/TED/main/HomePage.do>.
75. Official Journal of the European Communities L 340 of 16.12.2002.
http://europa.eu/legislation_summaries/internal_market/businesses/public_procurement/122008_en.htm.
76. <http://www.codex.mk/component/k2/item/97> -човечки-ресурси
77. <https://akademik.mk/donesen-noviot-zakon-za-javnite-nabavki/>
78. <https://akademik.mk/se-voveduvaat-e-planovi-i-e-zhalbi-za-potransparentni-javni-nabavki/>
79. <https://www.routledge.com/Global-Human-Resource-Management>
80. Закон за јавни набавки 2019

8. Прашалник-скалер за улогата на човечки ресурси во процесот на јавни набавки

Ве молиме обележете го Вашето мислење во соодветното поле на табелата, или заокружете еден од понудените одговори.

1. Пол

- А) Женско
- Б) Машко

2. Возраст

- А) 18-30
- Б) над 30
- В) над 40
- Г) над 50

3. Улогата на човечките ресурси е од клучно значење за ефикасноста и ефективноста на јавната набавка.

- А) Целосно се согласувам
- Б) Делумно се согласувам
- В) Делумно не се согласувам
- Г) Не се согласувам
- Д) Немам мислење

4. Менаџментот на човекови ресурси ги вклучува сите активности што менаџерите ги преземаат со цел да обезбедат што поквалитетна јавна набавка за институцијата.

- А) Да
- Б) Не
- В) Немам мислење

5. Дали во целост го познавате Системот на јавните набавки во Република Северна Македонија уреден со Законот за јавни набавки?

- А) Да
- Б) Не
- В) Немам мислење

6. Ефикасни јавни набавки значат подобри патишта, помодерни училишта, поопремни болници и воопшто, подобри услуги за граѓаните.

- А) Се согласувам
- Б) Не се согласувам
- В) Немам мислење

7. Колку пати сте учествувале на тендерска постапка без претходно објавен јавен оглас?

- А) Повеќе од 3 пати
- Б) Помалку од 3 пати
- В) Не сме учествувале на таква постапка

8. Кога последен пат сте го полагале испитот за лиценца за службеник за јавни набавки?

- А) Пред 10 години
- Б) Пред 5 години
- В) Изминативе 2 години

9. Дали Вие сте изрекле негативна референца на некој економски оператор и поради кои причини?

- А) Да
- Б) Не

10. Дали се потребни измени во начинот, постапката и процесот на спроведување на јавните набавки?

- А) Се согласувам
- Б) Делумно се согласувам
- В) Не се согласувам
- Г) Немам мислење

11. За што понудувачите имаат прашања најчесто?

12. Дали се вршат измени во модулот на испитот?

13. Дали вие можете да воведувате идеи за измени во модулот на испитот?

14. Дали сте имале можност за усовршување и дали често модулите за работа влијаат врз успешноста?

- А) ДА
- Б) НЕ

Улогата на човечките ресурси во процесот на јавни набавки

бр.	Прашања	n	ЦЕЛОСНО СЕ СОГЛАСУВАМ	ДЕЛУМНО СЕ СОГЛАСУВАМ	НЕ СЕ СОГЛАСУВАМ	НЕМАМ МИСЛЕЊЕ	Σ
			%	%	%	%	
1	Јавните набавки се динамична тема што бара постојано следење на пазарот, со цел правилна селекција и избор на една најприфатлива понуда за една јавна институција						
2	Мислењето на членовите на комисијата за тоа дека се клучен фактор при избирање на најсоодветна и најадекватна јавна набавка за институцијата						
3	Мислењето на членовите на комисијата за главната цел на јавните набавки е да се обезбедат што е можно поквалитетни производи, услуги и работи за што е можно пониски цени						
4	Ставот на членовите на комисијата околу подготовката на тендерската документација како крајна цел при избор за обезбедување на потребното ниво на квалитет на стоки, услуги или работи кои треба да се набават						
5	Обезбедување производи, услуги и работи од страна на државните институции најчесто преку фирми од приватниот сектор преку јавна набавка е неопходен процес за нормално и непрешено функционирање и работење на јавните установи						
6	Критериумите по кои се избира најсоодветната јавна понуда има за цел да биде најевтина, достапна и најефикасна за јавната установа						
7	Сите јавни набавки што ги спроведува една институција треба да бидат предвидени во годишен план за јавни набавки на јавната институција						
8	Запазување на рокот на одреден договор помеѓу два субјекта е клучен фактор за понатамошна соработка како и градење на цврста доверба помеѓу јавната установа и фирмата во процесот на одвивање на јавната набавка						
9	Мислењето на членовите на комисијата за пролонгирањето на рокот на набавката од страна на дог. орган може да има негативна последица за институцијата						
10	Откажување од една веќе прифатена понуда со цел избор на друга соодветна, подостапна и поефикасна е во прилог на институцијата објаснуваат членовите на комисиите						

