



ДРЖАВНА КОМИСИЈА ЗА ЖАЛБИ ПО ЈАВНИ НАБАВКИ

**Годишен извештај за работата на
Државната комисија за 2009 година**

Број 01 –84/1

22.03.2010

Скопје

*Врз основа на член 205, став (1), од Законот за јавните набавки („Службен весник на Република Македонија“ број 136/2008 и 130/2008), Претседателот на Државната комисија за жалби по јавни набавки на ден 22.03.2010 година, донесе **ИЗВЕШТАЈ ЗА РАБОТАТА НА ДРЖАВНАТА КОМИСИЈА ЗА ЖАЛБИ ПО ЈАВНИ НАБАВКИ ЗА 2009 ГОДИНА***

СОДРЖИНА

1. Општ дел

- 1.1. Меѓународна соработка
- 1.2. Антикорупциско дејствување на Државната комисија

2. Организација и работа на Државната комисија

- 2.1. Состав на Државната Комисија
- 2.2. Внатрешна организација
- 2.3. Кадровска структура
- 2.4. Финансиско работење на Државната комисија
- 2.5. Јавност во работата на Државната комисија

3. Индикатори на работата на Државната комисија

- 3.1. Општа статистика на Државната комисија за жалби по јавни набавки
 - 3.1.1. Жалбени предмети до Државната комисија
 - 3.1.2. Просек на решени предмети по месеци
 - 3.1.3. Број на постапки за јавни набавки кои се контролирани од страна на Државната комисија за жалби по јавни набавки
 - 3.1.4. Структура на предмети според број на изјавени жалби
- 3.2. Управно судска заштита во предметите за јавните набавки
 - 3.2.1. Број на управни спорови против одлуките на Државната комисија во 2009 година
 - 3.2.2. Структура на управните спорови
 - 3.2.3. Преглед на пресудите на Управниот суд по вид на одлуки
- 3.3. Решени жалбени предмети во 2009 година
 - 3.3.1. Структура на решени предмети според донесени одлуки во 2009 година
 - 3.3.2. Структура на отфрлени жалби
 - 3.3.3. Структура на предмети во кои жалбата се уважува
 - 3.3.4. Структура на одлуки во однос на барања за продолжувања на постапка
 - 3.3.5. Структура на одлуки во однос на барања за поништување на постапка

- 3.3.6. Структура на предмети според предметот на набавката
- 3.3.7. Приказ на вредноста на жалбените предмети според предмет на набавката
- 3.3.8. Структура на предмети според договорен орган
- 3.3.9. Структура на жалбени предмети постапката за јавна набавка
- 3.3.10. Структура на жалбени предмети според критериум за избор

4. Приходи на буџетот на Р. Македонија врз основа на жалбената постапка пред Државната комисија

- 4.1. Надомест за водење на жалбена постапка
- 4.2. Административни такси за водење на жалбена постапка
- 4.3. Приходи на Буџетот на Република Македонија и Буџет на Државната комисија за жалби по јавни набавки

5. Оценка на состојбата во јавните набавки

- 5.1. Оценка на состојбата со правната заштита
 - 5.1.1. Жалбена постапка
 - 5.1.2. Управно судска постапка
 - 5.1.3. Антикорупциски ефекти на правната заштита во постапките за јавните набавки
- 5.2. Оценка на системот на јавните набавки во целина
 - 5.2.1. Законодавна рамка
 - 5.2.2. Институции, корисници, обврзници на примена на прописите за јавните набавки
 - 5.2.3. Правна пракса, доктрина и литература

6. Заклучоци

В О В Е Д

Државната комисија за жалби по јавни набавки (во натамошниот текст: Државна комисија) е основана со Законот за јавните набавки (Службен весник на Република Македонија бр.136/2007 и 130/2008).

Државната комисија започна со работа на 26 Ноември 2008 година, преземајќи ги предметите од Комисијата за жалби по јавни набавки на Владата на Република Македонија.

Согласно член 205 од Законот за јавните набавки, Државната комисија за своето работење поднесува годишен извештај до Собранието на Република Македонија до крајот на март во тековната година за претходната година а на барање на Собранието на Република Македонија, Државната комисија е должна да поднесе извештај и за период пократок од една година. Составен дел на Извештајот се следниве податоци:

- број на примени предмети;
- број на решени предмети (отфрлени, одбиени и прифатени жалби);
- број на поништени постапки;
- број на нерешени предмети;
- број на предмети за кои е покренат управен спор (одбиени и прифатени предмети);
- статистичка анализа на постапките на правна заштита, и
- оценка на состојбата со правната заштита и на системот за јавни набавки во целина.

Специфичноста на овој годишен извештај се гледа во следново:

- 2009 година е прва и референтна година како постои Државната комисија и поради тоа не може да се прави споредба со претходни години;
- Оваа година (20 Мај 2009) Државната комисија се пресели во новите административно – деловни простории;
- Буџетските средства за 2009 година не се доволни за нормално функционирање и работење на Комисијата и поради тоа има и многу мал број на вработени лица.

1.ОПШТ ДЕЛ

Државната комисија согласно Законот за јавните набавки е државен орган кој е самостоен во својата работа, има својство на правно лице и е надлежен за решавање по жалби во постапките за доделување на договори за јавни набавки пропишани со овој закон. Државната комисија одлучува за законитоста на дејствијата и пропуштањата за преземање дејствија, како и на одлуките како поединечни правни акти донесени во постапките за јавните набавки, како и за други работи согласно со овој закон.

Независноста и самостојноста на Државната комисија, како основа на непристрасност при одлучувањето се гледа од следното:

- Државната комисија е самостоен буџетски корисник чија работа и надлежност се уредени со закон;

- Претседателот и членовите на Државната комисија ги именува по пат на јавен конкурс и ги разрешува Собранието на Република Македонија на предлог на Комисијата за прашања на изборите и именувањата на Собранието на Република Македонија, за период од 5 години со право на повторен избор; условите за именување и разрешување се утврдени во законот; против решенијата на Државната комисија обезбедена е судска заштита; сите тие претпоставки се утврдени со Директивите на Европската унија и праксата на Европскиот суд на правдата;

- Согласно член 205 од Законот за јавните набавки, Државната комисија за својата работа одговара пред Собранието на Република Македонија, на кое му поднесува годишен извештај за своето работење;

- Одлуките на Државната комисија се задолжителни за сите странки во постапката;

- Државната комисија како жалбено тело постапува исклучиво по повод на изјавена жалба, односно не може да покрене постапка по службена должност.

1.1. Меѓународна соработка

Државната комисија за жалби по јавни набавки во 2009 година беше корисник на техничка помош на СИГМА (Support for Improvement in Governance and Management, A joint initiative of the OECD and the European Union, principality financed by the EU), финансирана исклучиво со средства на Европската унија. Техничката помош беше реализирана на повеќе начини, и тоа: 2 работилници, помош околу изработката на годишниот извештај, помош околу изработката на тендерската документација за апликација за пристап до ИПА фондовите, студиско патување во Р. Хрватска и посета на Државната комисија за контрола на постапките за јавните набавки во Република Хрватска, изработка на два прирачници за договорните органи и економските оператори, советување околу изработката на одлуките на Државната комисија и процесот на донесување на одлуките и помош при изработка на стратегија. Во реализацијата на техничката помош учествуваа експерти на СИГМА (Support for Improvement in Governance and Management, A joint initiative of the OECD and the European Union, principality financed by the EU) како и консултанти од Државната комисија за контрола на постапките за јавните набавки во Република Хрватска. Составен дел на оваа техничка помош беше и присуството на Втората регионална конференција за концесии и јавно приватно партнерство која се одржа во Загреб, како и присуство на Втората регионалната конференција за јавни набавки во организација на СИГМА (Support for Improvement in Governance and Management, A joint initiative of the OECD and the European Union, principality financed by the EU) и Државната комисија за контрола на постапките за јавните набавки во Република Хрватска а која се одржа во Дубровник, Р. Хрватска. Државната комисија е во подготовка за аплицирање за користење на ИПА фондовите во однос на развојот на административниот капацитет, кој ќе се спроведе во текот на 2010 година.

Исто така, во врска со техничката помош, извршена е подготовка за изменување и дополнување на Законот за јавните набавки во делот на правната заштита.

Исто така, Државната комисија за жалби по јавни набавки оствари комуникација со Фондот за стратешки програми на обединета Европа, Проект за антикорупција кој фонд е резултат на заедничкото работење на Владата на Република Македонија и Британска амбасада во Скопје, и е договорена потесна соработка во текот на 2010 година во оваа област.

1.2 Антикорупциско дејствување на Државната комисија

Суштината на анти – корупциското дејствување на Државната комисија се состои во брза и ефикасна правна заштита како основна функција на институцијата, развој на толкувањето на прописите за јавните набавки, креирање и објавување на правната пракса, транспарентно работење и учество во процесот на едукација на корисниците. Државната комисија во целост ги исполни активностите предвидени за 2009 година, покрај транспарентност во работата на институцијата и постојано намалување на рокот за решавање по жалбите во постапката за правна заштита, членовите на Државната комисија, исто така, учествуваа и на семинари организирани на оваа тема.

Исто така, Државната комисија за жалби по јавни набавки како институција, уште во Јануари 2009 година (месец и пол после нејзиното основање) го потпиша Протоколот за соработка за превенција и репресија на корупцијата и судирот на интереси чии потписници меѓу другите се и Државната комисија за спречување на корупцијата, Јавното обвинителство на Република Македонија и други институции.

2.ОРГАНИЗАЦИЈА И РАБОТА НА ДРЖАВНАТА КОМИСИЈА

2.1. Состав на Државната комисија

- Државната комисија, во потесна смисла, ја сочинуваат пет члена и тоа: претседател и четири члена на Државната комисија. Заменикот на претседателот на Државната комисија се избира од редот на членовите на комисијата;

- Стручна служба (согласно Правилникот за внатрешна организација и систематизација на работните места предвидени се два сектора, пет одделенија во составот на секторите и две самостојни одделенија, со вкупно предвидени 42 работни места, од кои 39 работни места за вработени со статус на државни службеници и 3 работни места за вработени без статус на државни службеници (помошен персонал)). Моментално во стручната служба на Државната комисија вработени се само 7 лица од кои 5 вработени се со статус на државни службеници и 2 вработени се без статус на државни службеници.

2.2. Внатрешна организација на Државната комисија

Внатрешната организација на Државната комисија за жалби по јавни набавки е уредена со посебен Правилник за внатрешна организација кој е донесен во согласност со надлежностите на Државната комисија утврдени во Законот за јавните набавки, Деловникот за начинот на работењето и одлучувањето на државната комисија за жалби по јавни набавки и согласно Уредбата за внатрешна организација на органите на државната управа.

Со внатрешната организација на Државната комисија утврдена со Правилникот се обезбедува:

- законито, стручно, ефикасно и рационално вршење на работите и на работните задачи
- независност и одговорност при вршењето на задачите, и
- успешно и квалитетно раководење на Државната комисија.

Заради ефикасно вршење на работите и задачите од делокругот на Државната комисија за жалби по јавни набавки, согласно со видот, обемот и степенот на нивната сложеност, како и меѓусебна поврзаност и сродност, во Државната комисија се образуваат следниве организациски облици:

Сектор за општи и заеднички работи, со три одделенија:

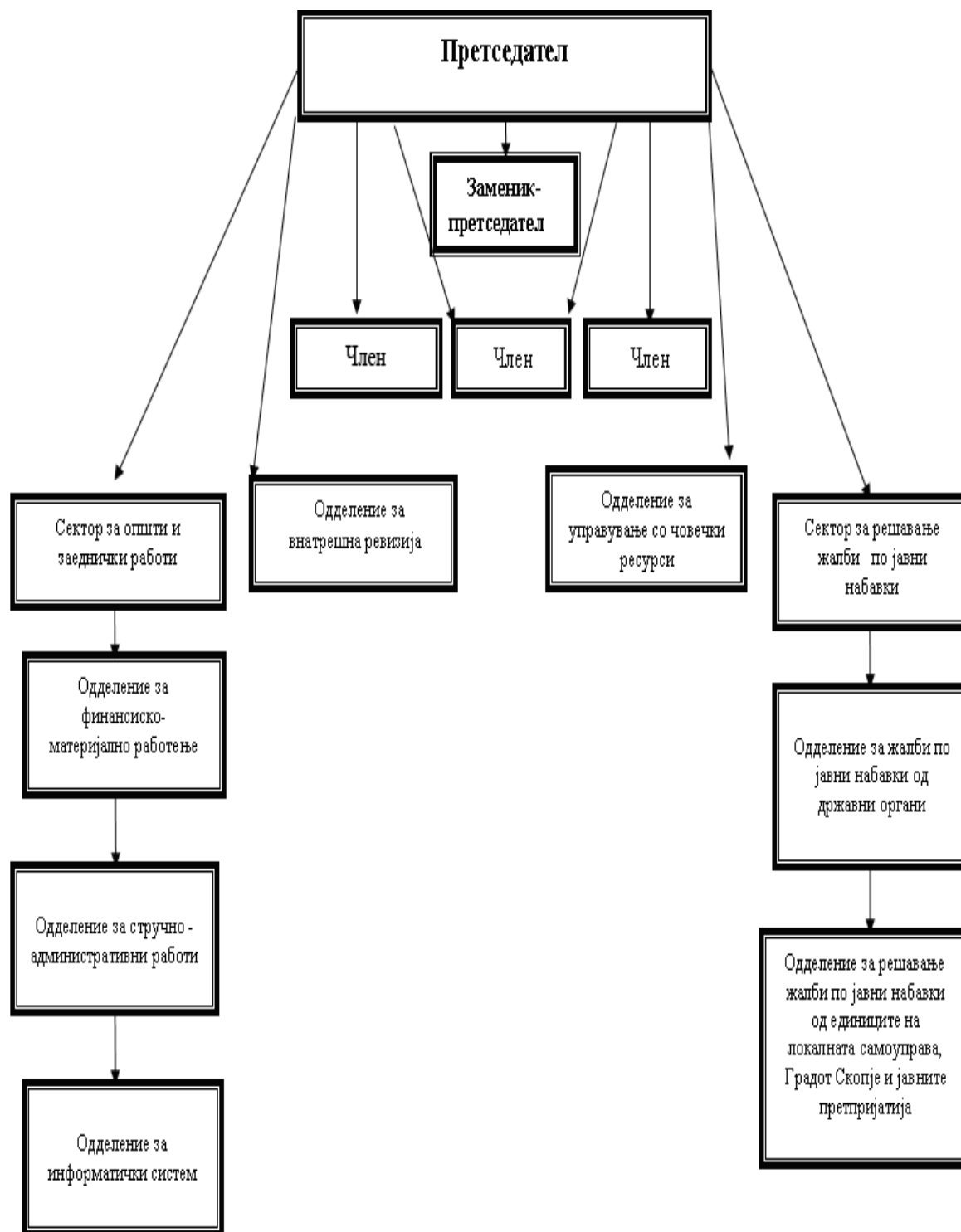
- Одделение за финансиско-материјално работење
- Одделение за стручно-административни работи
- Одделение за информатички систем

Сектор за решавање на жалби по јавни набавки, со две одделенија:

- Одделение за решавање жалби по јавни набавки од државни органи
- Одделение за решавање на жалби по јавни набавки од органи на единиците на локалната самоуправа, Градот Скопје и јавните претпријатија

Самостојни одделенија:

- Одделение за управување со човечки ресурси; и
- Одделение за внатрешна ревизија.



2.3. Кадровска структура

Структура на човечки ресурси на Државната комисија заклучно со 31.12.2009 година:

- Претседател на Државната комисија	1
- Член на Државната комисија	4
- Раководител на сектор	1
- Советник	2
- Самостоен референт за архивски работи	1
- Помлад соработник – администратор	1
- Технички секретар на претседателот	1
- Возач/курир	1
Вкупен број на вработени	12

Структура на минимум човечки ресурси кои се потребни за нормално функционирање на Државната комисија:

- Претседател на Државната комисија	1
- Член на Државната комисија	4
- Раководител на сектор	2
- Советник	5
- Самостоен референт за архивски работи	2
- Помлад соработник – администратор	2
- Систем инженер	1
- Раководител на одделение за финансиско-материјално работење	1
- Самостоен референт за пресметка на плати и благајнички работи	1
- Технички секретар на претседателот	1
- Возач/курир	1
Вкупен број на вработени	21

Имајќи го во предвид бројот на предмети и бројот на вработени во Државната комисија, може да се заклучи дека комисијата е недоволно екипирана што ќе биде сериозна пречка во иднина при извршувањето на нејзините обврски согласно законот и ќе се одрази и на оневозможувањето на развојот.

2.4. Финансиско работење на Државната комисија

Средствата за финансирање на Државната комисија се обезбедени во Буџетот на Република Македонија а Државната комисија е самостоен буџетски корисник и нема други приходи. За водење на жалбена постапка во постапките за јавните набавки се уплатуваат административни такси како и надомест за водење на жалбена постапка, и истите се дел од Буџетот на Р. Македонија.

Вкупниот износ кој жалителите го имаат уплатено за водење на жалбена постапка во текот на 2009 година изнесува 10.689.934,50 денари, а износот на средствата по однос на административните такси изнесува околу 260.000,00 денари или вкупно 10.949.934,50 денари.

Одобрениот буџет на Државната комисија за 2009 година изнесува 11.246.000,00 денари и истиот не е доволен за работа и нормално функционирање на Државната комисија како самостоен државен орган. Наведениот износ се оценува како недоволен и го оневозможуваат кадровското екипирање на Државната комисија, опремувањето на административно – деловните простории со основните средства за работа како и за стручно усовршување на вработените во Државната комисија. Резултатите во работата на Државната комисија се постигнати со вложување на голем напор од страна на моментално малиот број на вработени во комисијата.

Буџетот на Република Македонија од административни такси и надомест за водење на жалбена постапка има приход од околу 97,37% од вкупниот Буџет на Државната комисија за жалби по јавни набавки, и истото наведува на заклучокот дека работата на оваа комисија е скоро неутрална за Буџетот на Република Македонија.

2.5. Јавност во работата на Државната комисија

Општите начела во процесот на доделување на договори за јавни набавки, транспарентност и јавност, се применуваат и во постапката за остварување на правна заштита во јавните набавки. Транспарентноста во работата на Државната комисија, покрај тоа што се остварува во согласност со Законот за јавните набавки, истата се остварува и согласно со Законот за слободен пристап до информации од јавен карактер.

Во 2009 година, од страна на Државната комисија за жалби по јавни набавки примени се 45 барања за остварување на правото на слободен пристап до информации од јавен карактер.

- до 31.12.2009 година решени се сите барања за слободен пристап до информации од јавен карактер;

- сите барања се решени во законски рок;
- барани се информации за конкретни постапки за јавна набавка;
- нема материјални трошоци од член 29 од Законот за слободен пристап до информации од јавен карактер.

Информации во врска со работата на Државната комисија, може да се најдат на интернет страницата www.dkzjn.gov.mk.

Согласно член 205 од Законот за јавните набавки, Државната комисија е должна да поднесе годишен извештај до Собранието на Република Македонија, до крајот на март во тековната година за претходната година. Претходниот извештај за работата на Државната комисија за периодот од 26.11.2008 година до 31.03.2009 година како и правните акти со кои е уреден начинот на работа и одлучување на комисијата се достапни на интернет страницата.

3.ИНДИКАТОРИ НА РАБОТАТА НА ДРЖАВНАТА КОМИСИЈА

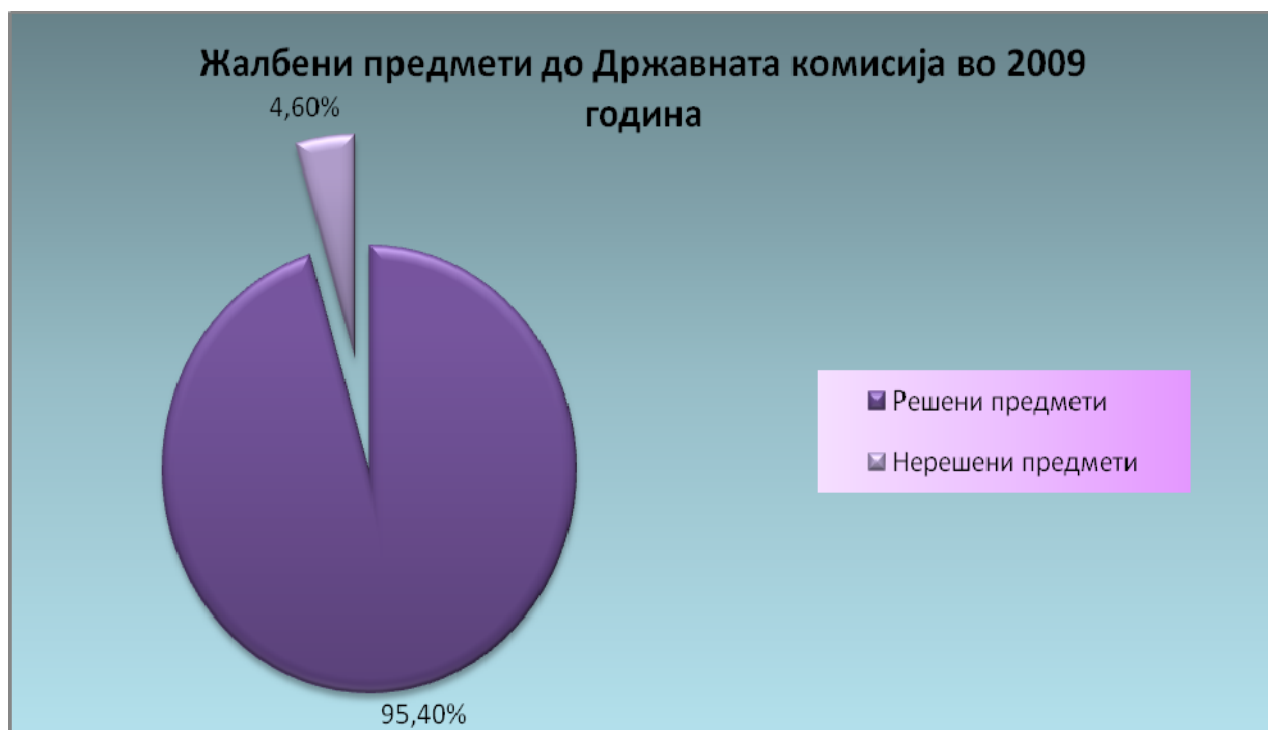
3.1 . Општа статистика на Државната комисија за жалби по јавни набавки

3.1.1. Жалбени предмети до Државната комисија

Во 2009 година до Државната комисија за жалби по јавни набавки пристигнати се вкупно **1044 предмети** од кои решени се **996 предмети** додека нерешени предмети поради некомплетна документација се **48 предмети**.

Вкупно примени предмети	Решени предмети	Нерешени предмети
1044	996	48
	95,40%	4,60%

*Од вкупно 996 решени предмети, 34 се барања за продолжување на постапката, 2 се барања за поништување на постапка поради недоставување на документација а **960 се жалбени предмети**



3.1.2. Просек на решени предмети по месеци

Вкупно решени предмети во 2009 година	Просек на решени предмети по месеци (12)
996	83

3.1.3. Број на постапки за јавни набавки кои се контролирани од страна на Државната комисија за жалби по јавни набавки

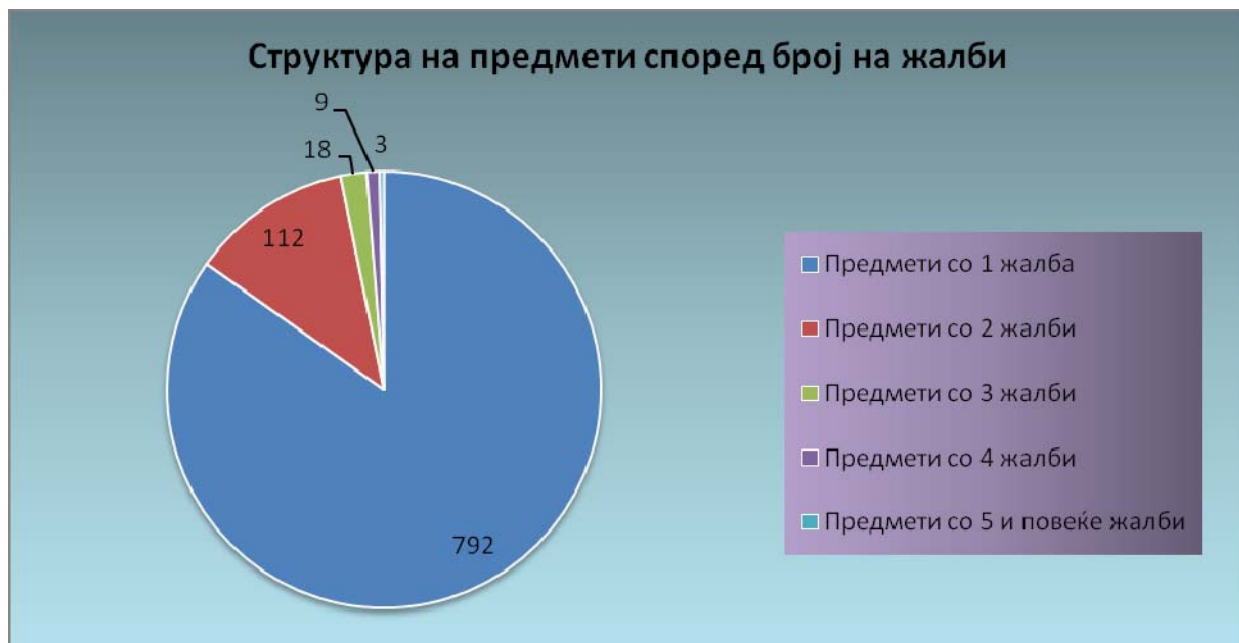
Во 2009 година, од страна на Државната комисија во жалбена постапка, контролирани се 868 постапки за јавни набавки спроведени со објавување на оглас, 56 постапки со барање за прибирање на понуди без објавување на оглас, 9 постапки со преговарање без претходно објавување на оглас и само 1 постапка со преговарање со претходно објавување на оглас.

Државната комисија смета дека најдобра претстава за спроведувањето на постапките за јавни набавки може да се добие преку споредување на вкупниот број на спроведени постапки за јавни набавки со и без објава на оглас, но истата не е во можност оваа состојба да ја презентира во овој извештај поради немање на доволно податоци. Имено, евиденција за спроведените постапки за јавни набавки и објавувањето на огласите е во надлежност на Бирото за јавни набавки при Министерството за финансии,

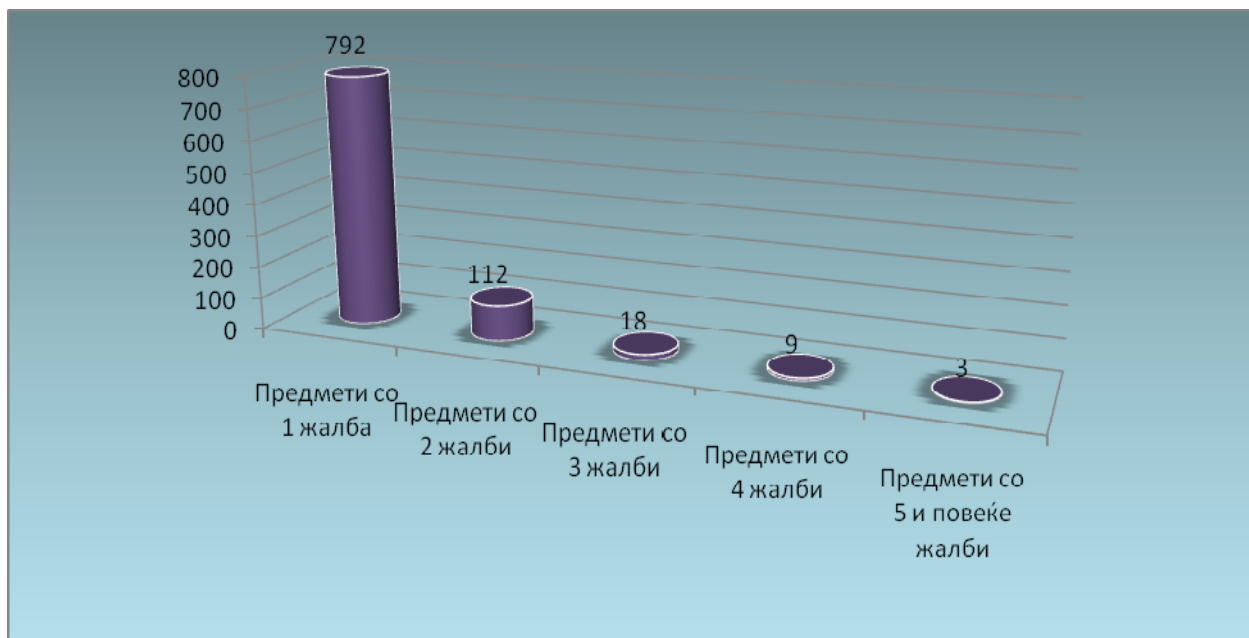
од кое овие податоци беа побарани но со усно и писмено известување, Бирото за јавни набавки не ги достави овие податоци до Државната комисија за жалби по јавни набавки. Поради тоа, Државната комисија констатира дека не е во можност, поради недостиг на потребните податоци, да даде вистинска анализа за системот на јавните набавки.

3.1.5. Структура на предмети според број на изјавени жалби

Според извршените анализи, најголемиот број на предмети по кои Државната комисија постапуваше во 2009 година се со 1 (една) изјавена жалба.



Врз основа на овие податоци, може да се заклучи дека Државната комисија во текот на 2009 година одлучувала по 934 предмети со вкупно изјавени 1121 жалби.



3.2. УПРАВНО СУДСКА ЗАШТИТА ВО ПРЕДМЕТИТЕ ЗА ЈАВНИ НАБАВКИ

Против решенијата на Државната комисија за жалби по јавни набавки согласно член 230 од Законот за јавните набавки, може да се покрене управен спор пред судот надлежен за водење на управни спорови. На таков начин се остварува уставното начело на овозможување на судска заштита против одлуките на управните органи.

Иако согласно член 230 од Законот за јавните набавки, судот надлежен за водење на управни спорови, во предметите по јавните набавки решава по итна постапка, сепак управниот спор трае подолго време. На таков начин се создава проблем во случаите кога изјавената тужба судот ќе ја уважи, решението на Државната комисија ќе се поништи а предметот ќе се врати на повторно постапување пред комисијата, затоа што, со оглед на тоа дека буџетските средства кои се трошат се едногодишни, во таков случај судската заштита се сведува само на утврдување на законитоста на постапката без можност за вистинска реализација на јавната набавка.

3.2.1. Број на управни спорови против одлуките на Државната комисија во 2009 година

Во 2009 година, Државната комисија има решено вкупно 996 жалбени предмети, од кои 960 се жалбени предмети по кои Државната комисија одлучувала додека 26 предмети се жалбени предмети во кои само констатираше дека првостепените - договорните органи самите постапиле односно го искористиле овластувањето од член 221 од Законот за јавните набавки и самите ги корегирале незаконитите одлуки или дејствија.

Вкупно предмети по кои Државната комисија постапувала	Вкупен број на поднесени тужби во 2009 година	%
960	105	10,94

*Податоците за бројот на тужби се добиени од Управниот суд на Република Македонија



Од наведениот процент од 10,94 % на поднесени тужби против одлуките на Државната комисија може да се изведе следниот заклучок:

- дека странките во постапките во голема мера се задоволни со одлуките на Државната комисија (88,60%);
- поради долгото траење на постапката за судска заштита и краткотрајноста на буџетските средства, ова правно средство ја губи ефикасноста.

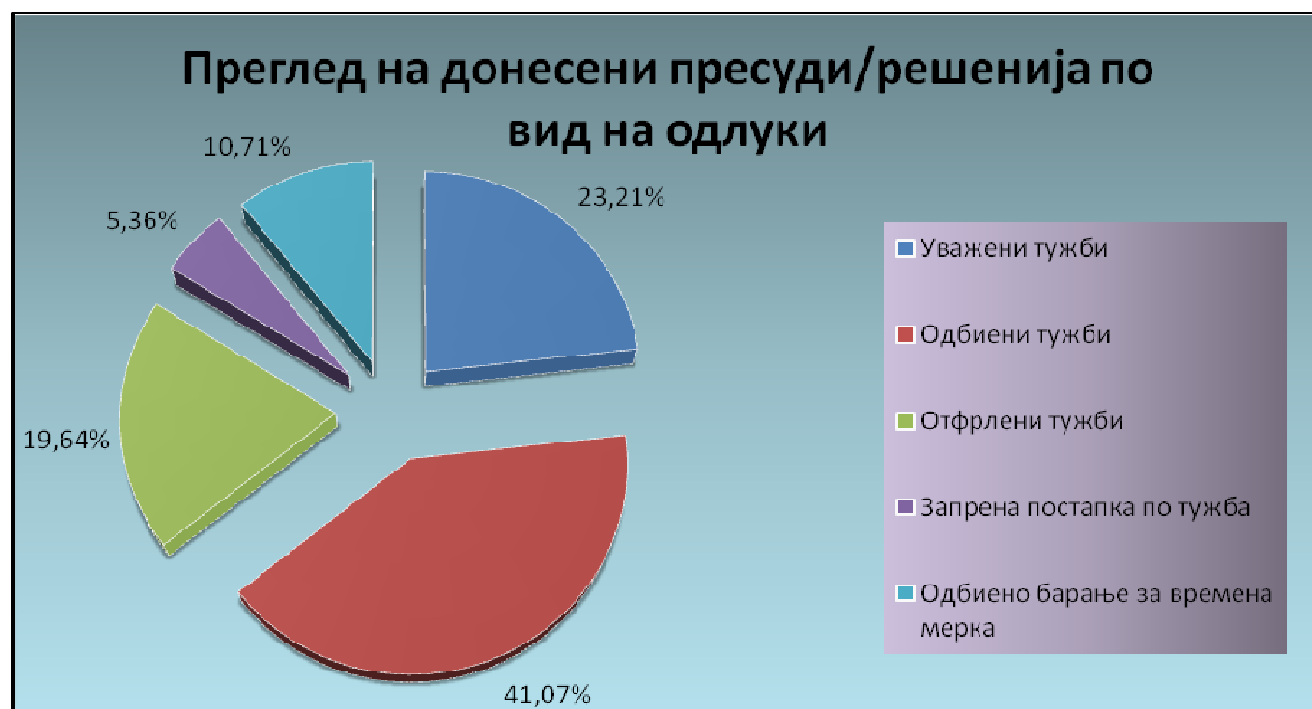
3.2.2. Структура на управните спорови

Структура на управни спорови	Број на спорови
Тужби поднесени во 2009 година	105
Пресуди/решенија донесени во 2009 година	50
Решенија по барање за времена мерка	6

3.2.3. Преглед на пресудите на Управниот суд по вид на одлуки

Вид на одлуки на Управен суд	Број на одлуки	%
Уважени тужби	13	26%
Одбиени тужби	23	46%
Отфрлени тужби	11	22%
Запрена постапка по тужба	3	6%
Вкупно	50	100%

*Вкупниот број на поднесени барања за времена мерка е 6, и сите се одбиени.



3.3. РЕШЕНИ ЖАЛБЕНИ ПРЕДМЕТИ ВО 2009 ГОДИНА

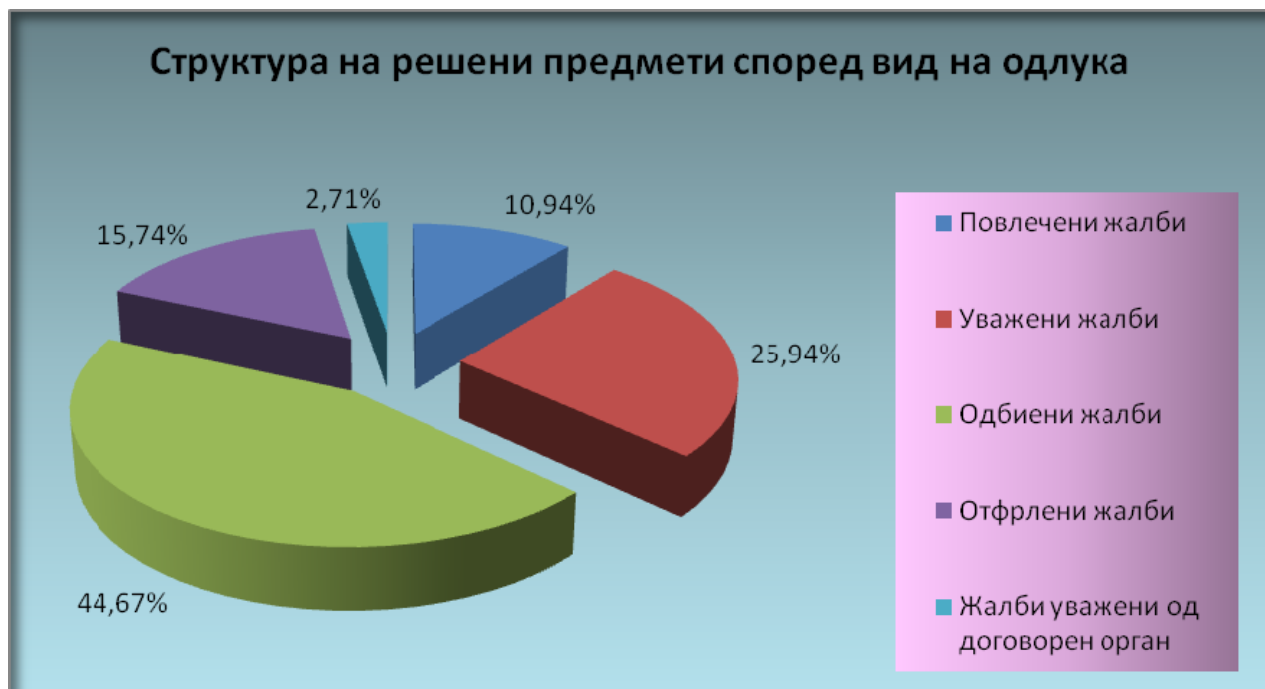
3.3.1. Структура на решени предмети според донесена одлука во 2009 година

Во 2009 година, до Државната комисија пристигнати се вкупно 1044 предмети од кои 996 се решени предмети додека нерешени предмети поради некомплетна документација се 48 предмети. Од вкупно 996 предмети, во 2009 година жалбени предмети се 960, додека 34 се барања за продолжување на постапка и 2 се барања за поништување на постапката заради недоставување на документација.

Структура на предмети според одлука	Број на жалбени предмети	%
Одбиени жалби	429	44,67%
Уважени жалби	249	25,94%
Отфрлени жалби	151	15,74%
Повлечени жалби	105	10,94%
Жалби уважени од договорен орган	26	2,71%
Вкупно жалбени предмети во 2009 година	960	100%

Од податоците кои се однесуваат на одлуките на Државната комисија донесени по однос на изјавените жалби, може да се заклучи следното:

- се зголемува бројот на уважените жалби (25,94%) во текот на годината;
- релативно големиот број на отфрлени жалби укажува на фактот дека подносителите на жалби или не се запознаени за законската обврска за уплата на административни такси и надомест за водење на жалбена постапка или пак се запознаени но сепак истата не ја исполнуваат, така што Државната комисија согласно изричните законски одредби не може да одлучува по неуредните жалби;
- релативно мал е бројот на жалбите кои се уважени од страна на самите договорни органи, односно во само 2,71% договорните органи ги користат овластувањата од член 221 од Законот за јавните набавки.



3.3.2. Структура на отфрлени жалби

Од вкупно 151 отфрлени жалби, 114 се отфрлени поради неисполнување на законската обврска за уплата на надомест за водење на жалбена постапка, 24 поради ненавременост, 10 како недозволеност и 3 поради ненадлежност.

Структура на отфрлени жалби	Број на отфрлени жалби	%
Недозволеност	10	6,62%
Ненавременост	24	15,90%
Ненадлежност	3	1,99%
Неуредни (не е уплатен надомест за водење на жалбена постапка)	114	75,50%
Вкупно	151	100%

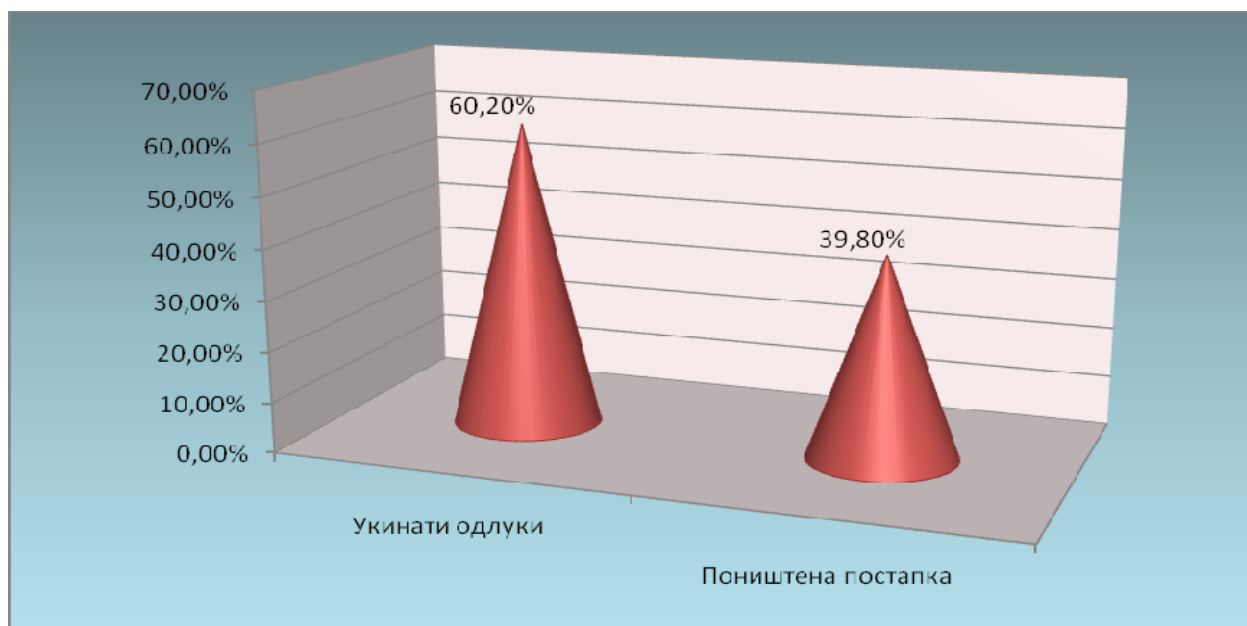
Видно од податоците кои се однесуваат на причините поради кои Државната комисија релативно голем број од изјавените жалби (15,74%) ги отфрлила, може да се заклучи дека најчеста причина за тоа е што жалителите не ја исполниле законската обврска за уплата на административни такси и надомест за водење на жалбена постапка (75,50%).



3.3.3. Структура на предмети во кои жалбата се уважува

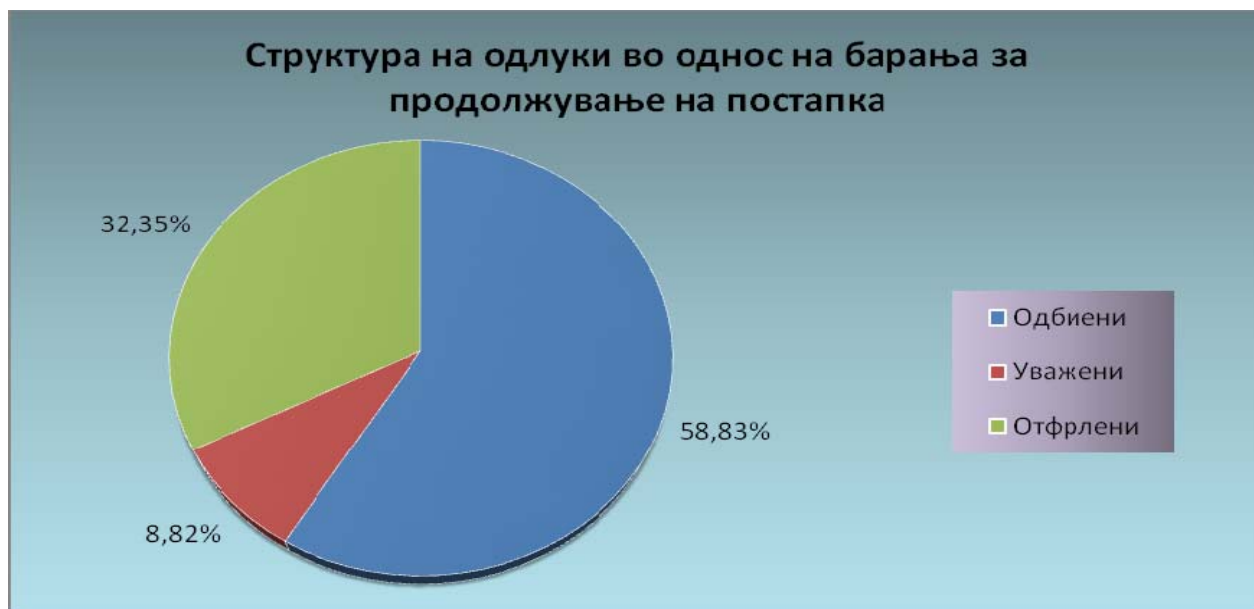
Вид на одлуки на уважени жалби	Број на одлуки	%
Укината одлука	150	60,24%
Поништена постапка	99	39,76%
Вкупно уважени жалби	249	100%

Од вкупниот број на уважени жалби (249), во најголем број случаи (60,24%) Државната комисија ја укинала само одлуката за избор и предметите се вратени на повторно постапување и одлучување на договорните органи додека во 39,76% е поништена постапката за јавна набавка. На таков начин, на договорните органи им се дава можност да ја повторат постапката, да ги отстранат пропустите и со тоа да се скрати траењето на целата постапка за јавна набавка, доколку сторените пропусти се од таков карактер и во таа фаза од постапката можат да бидат отстранети, додека во случај на поништување на постапката истата мора да се повтори во целост така што времетраењето на постапката за јавна набавка се пролонгира.



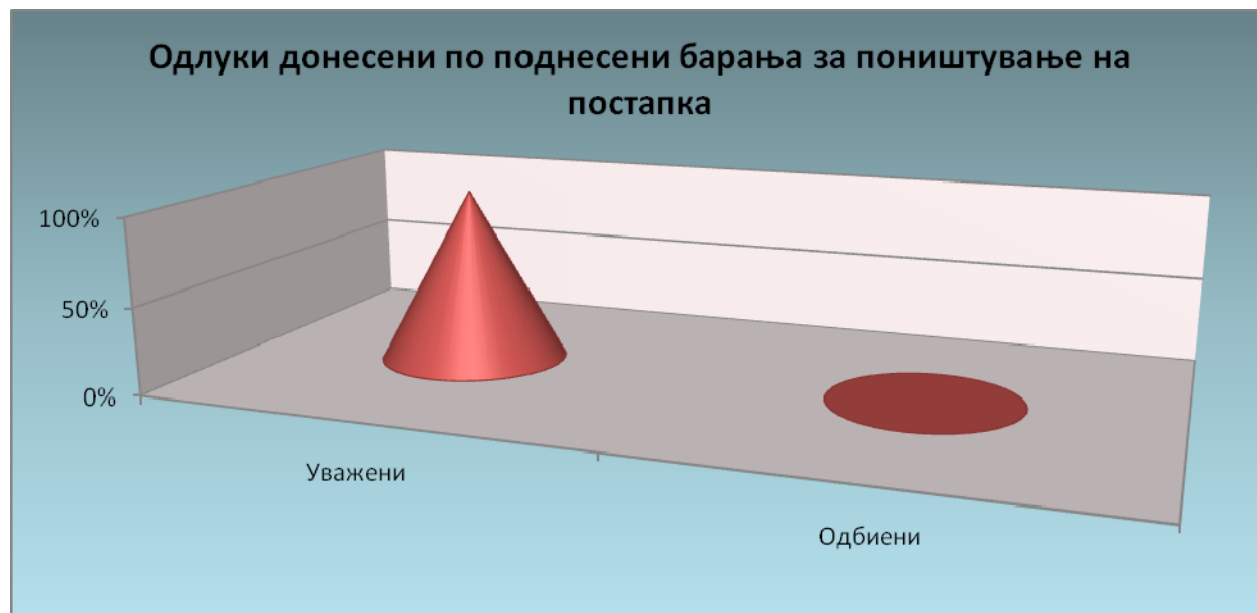
3.3.4. Структура на одлуки во однос на барања за продолжување на постапка

Вид на одлуки во однос на барања за продолжување на постапка	Број на барања за продолжување на постапка	%
Уважени барања	3	8,82%
Одбиени барања	20	58,83%
Отфрлени барања	11	32,35%
Вкупно поднесени барања за продолжување на постапка во 2009	34	100%



3.3.5. Структура на одлуки во однос на барања за поништување на постапка

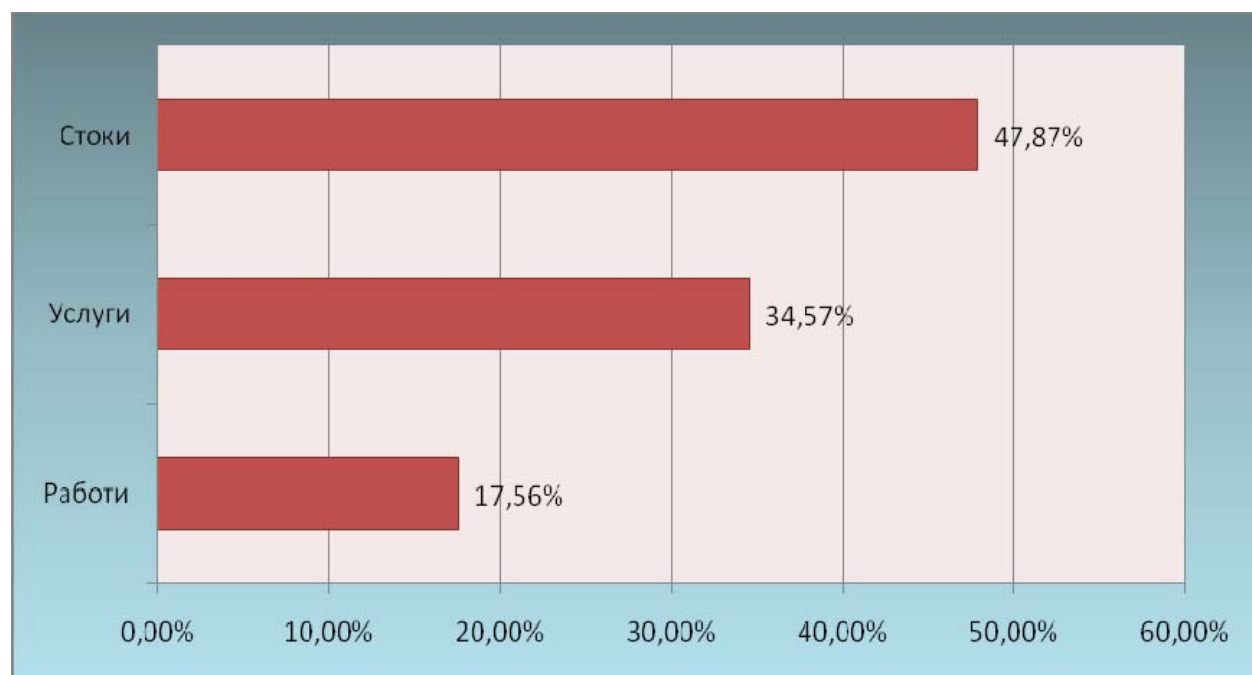
Вид на одлуки во однос на барања за поништување на постапка	Број на барања за поништување на постапка	%
Уважени	2	100%
Одбиени	/	0%
Вкупно	2	100 %



3.3.6. Структура на предмети според предметот на набавката

Структура на предмети според видот на предметот на набавката	Број на предмети	%
Стоки	447	47,87%
Услуги	323	34,57%
Работи	164	17,56%
Вкупно предмети по кои одлучувала Државната комисија	934	100%

*Од вкупно 960 жалбени предмети, Државната комисија одлучувала по 934 предмети додека во останатите 26 предмети само е констатирано постапување по изјавена жалба од страна на самиот договорен орган.



3.3.7. Приказ на вредноста на жалбените предмети според предметот на набавка

Вредност на жалбени предмети според видот на предметот на набавката	Износ
Стоки	23.574.326.333,36 денари
Услуги	5.784.088.267,65 денари
Работи	7.793.980.701,00 денари
Вкупна вредност на предметите	37.152.395.302,01 денари

3.3.8. Структура на предмети според договорен орган

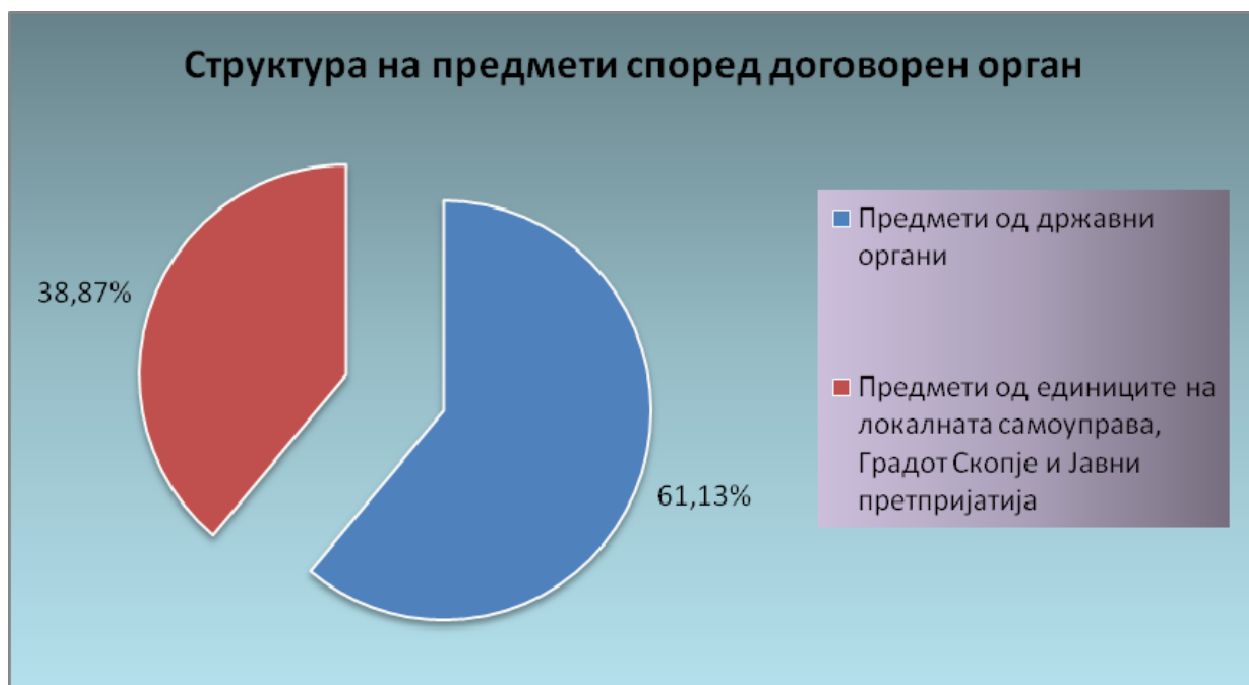
Државната комисија за жалби по јавни набавки во 2009 година има решено 960 жалбени предмети од кои во 934 одлуки донела Државната комисија, додека во 26 предмети договорните органи го искористиле законското овластување и самите ги корегирале незаконитите одлуки или дејствија.

Од вкупно 934 жалбени предмети по кои одлучила Државната комисија, во 571 предмет како договорен орган се јавуваат државните органи а во 363 предмети договорни органи се единиците на локалната самоуправа, Градот Скопје и Јавните претпријатија.

Вид на предмети според договорен орган	Број на предмети	%
Жалбени предмети на договорни органи - државни органи	571	61,13%
Жалбени предмети на единиците на локалната самоуправа, Градот Скопје и Јавните претпријатија	363	38,87%
Вкупно	934	100%

*Од вкупно 960 жалбени предмети, Државната комисија одлучувала по 934 предмети додека во останатите 26 предмети само е констатирано постапување по изјавена жалба од страна на самиот договорен орган.





3.3.9. Структура на жалбени предмети според постапката за јавна набавка

Структура на жалбени предмети според постапката за јавна набавка	Број на предмети	%
Отворена постапка	657	70,34%
Ограничена постапка	15	1,61%
Барање за прибирање на понуди со објава на оглас	196	20,98%
Барање за прибирање на понуди без објава на оглас	56	5,99%
Постапка со преговарање без претходно објавување на оглас	9	0,96%
Постапка со преговарање со претходно објавување на оглас	1	0,10%
Вкупно	934	100%

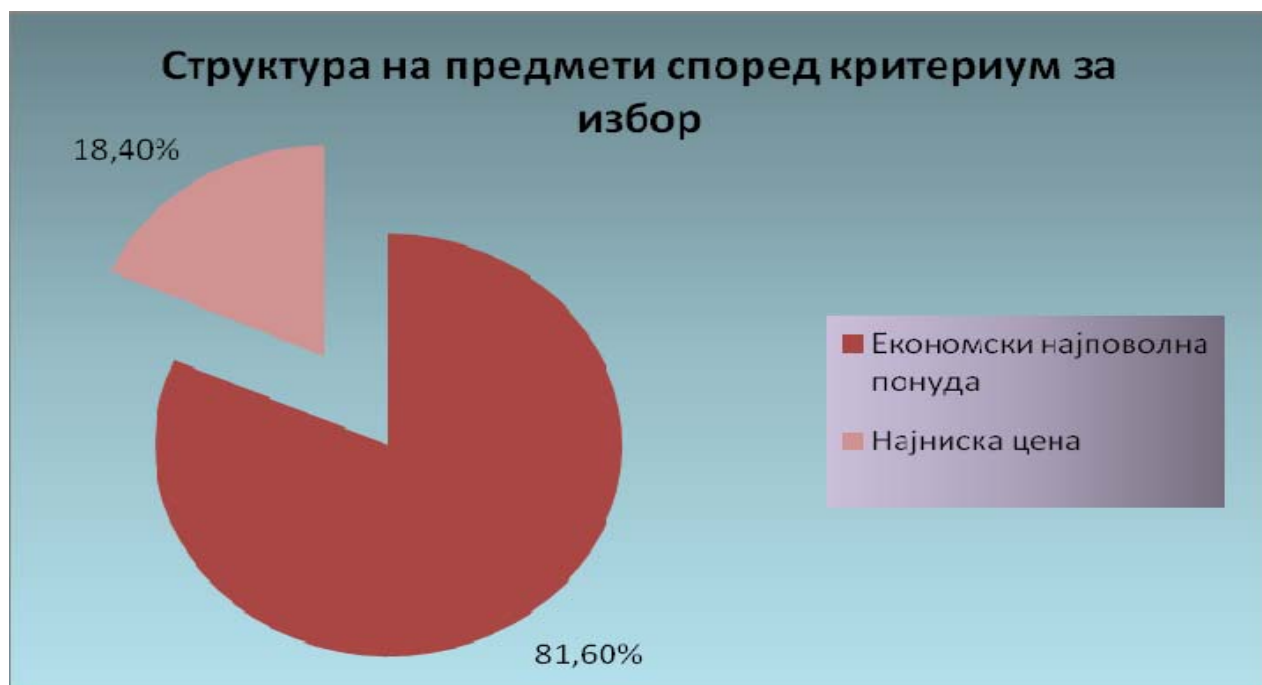
*Од вкупно 960 жалбени предмети, Државната комисија одлучувала по 934 предмети додека во останатите 26 предмети само е констатирано постапување по изјавена жалба од страна на самиот договорен орган.



*70,34% од обжалените постапки за јавни набавки се спроведени со отворена постапка, кое нешто е позитивно бидејќи упатува на фактот дека најчеста постапка која договорните органи ја спроведуваат е отворената постапка која е најтранспарентна како и тоа дека е многу мал бројот на постапките спроведени со преговарање кои пак постапки се најмалку транспарентни и затоа се утврдени посебни услови за нивна примена.

3.3.10. Структура на жалбени предмети според критериум за избор

Структура на жалбени предмети според критериум за избор	Број на предмети	%
Економски најповолна понуда	763	81,60%
Најниска цена	171	18,40%
Вкупно	934	100%



4. ПРИХОДИ НА БУЏЕТОТ НА РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА ВРЗ ОСНОВА НА ЖАЛБЕНАТА ПОСТАПКА ПРЕД ДРЖАВНАТА КОМИСИЈА

Согласно член 229 од Законот за јавните набавки, подносителите на жалбите се должни да уплатат надомест за водење на жалбена постапка. Надоместокот за водење на жалбена постапка е приход на Буџетот на Република Македонија.

Износот на надоместокот за водење на жалбена постапка пред Државната комисија, согласно Законот за јавните набавки, е утврден во зависност од висината на понудата на подносителот на жалбата, и тоа: до 20.000 евра во денарска противвредност надоместокот изнесува 100 евра, од 20.000 до 100.000 евра во денарска противвредност надоместокот изнесува 200 евра, од 100.000 до 200.000 евра во денарска противвредност надоместокот изнесува 300 евра и над 200.000 евра во денарска противвредност надоместокот изнесува 400 евра.

4.1. Надомест за водење на жалбена постапка

Вкупниот износ кој врз основа на надомест за водење на жалбена постапка пред Државната комисија е уплатен во Буџетот на Република Македонија за периодот од 01.01.2009 година до 31.12.2009 година изнесува 10.689.934,50 денари.

Надоместот за водење на жалбена постапка пред Државната комисија, е утврден како мерка за дестимулација на оние економски оператори кои без причина изјавуваат жалба како и за санкционирање на незаконитите дејствија на оние субјекти кои се должни да го применуваат Законот за јавните набавки.

Во случаите кога жалителот ќе успее во жалбената постапка и изјавената жалба ќе биде уважена, Државната комисија согласно член 228 од Законот за јавните набавки одлучува за тоа кој ќе ги сноси трошоците на жалбената постапка.

Со оглед дека 2009 година е прва и референтна година во која во целост почна да се применува Законот за јавните набавки, за периодот за кој се поднесува Извештај не може да се даде оценка дали бројот на жалби е намален поради воведувањето на надоместот за водење на жалбена постапка пред Државната комисија.

4.2. Административни такси за водење на жалбена постапка

Вкупниот износ кој врз основа на административни такси за изјавување на жалба пред Државната комисија се уплатени во Буџетот на Република Македонија изнесува околу 260.000,00 денари.

Точни податоци за оваа уплата не се води со оглед дека истата може да изврши со уплата на сметка но и со достава на административни такси, така што проценката за овој износ е пресметана врз основа на бројот на изјавените жалби и висината на административните такси.

Поради фактот дека врз основа на надомест за водење на жалбена постапка и административни такси, во Буџетот на Република Македонија остварен е приход од вкупно 10.949.934,50 денари, може да се заклучи дека буџетскиот (финансискиот) ефект на работата на Државната комисија е многу позитивен.

4.3. Приходи на Буџетот на Република Македонија и Буџет на Државната комисија за жалби по јавни набавки

Буџетот од административни такси и надомест за водење на жалбена постапка во приход има околу 97,37% од вкупниот буџет на Државната комисија за жалби по јавни набавки и истото наведува на заклучокот дека работата на оваа Комисија е скоро неутрална за Буџетот на Република Македонија.

Одобрениот буџет на Државната комисија за 2009 година изнесува 11.246.000,00 денари и истиот не е доволен за работа и нормално функционирање на Државната комисија како самостоен државен орган. Наведениот износ се оценува како недоволен и го оневозможуваат кадровското екипирање на Државната комисија, опремувањето на административно – деловните простории со основните средства за работа како и за стручно усовршување на вработените во Државната комисија. Резултатите во работата на Државната комисија се постигнати со вложување на голем напор од страна на моментално малиот број на вработени во Комисијата.

5.ОЦЕНКА НА СОСТОЈБАТА ВО ЈАВНИТЕ НАБАВКИ

Во согласност со обврските утврдени во Законот за јавните набавки, во Годишниот извештај за работата потребно е Државната комисија за жалби по јавни набавки да даде оценка на состојбата со правната заштита и на системот за јавни набавки во целина.

Прва и референтна година во која Државната комисија работи во целост согласно Законот за јавните набавки, како самостоен и независен државен орган е 2009 година. Во 2008 година, жалбената постапка во постапките за јавните набавки ја спроведуваше Комисијата за жалби по јавни набавки на Владата на Република Македонија која немаше обврска за изработка и поднесување на извештај, поради што не можат да се споредуваат податоците од таа година.

Новиот Закон за јавните набавки објавен во „Службен весник на Република Македонија“ бр.136/2007 и 130/2008 донесе битни промени во системот на јавните набавки. Низата на недостатоци кои беа воочени во системот на јавните набавки, со новиот Закон ќе се настојува да се избегнат, а неправилностите да се намалат на минимум. Исто така, во првите месеци од спроведувањето на новиот закон, кој донесе низа промени во системот на јавните набавки, сите оние кои се должни да го применуваат Законот за јавните набавки се соочија со практични проблеми.

Поаѓајќи од фактот дека Државната комисија во постапката на правна заштита ја контролира примената на материјално - правните и процедуралните одредби, оценката на состојбите во јавните набавки може да се даде во два дела:

- оценка на состојбата со правната заштита; и
- оценка на системот на јавните набавки, во целина.

5.1 Оценка на состојбата со правната заштита

Оценката на состојбата со правната заштита во јавните набавки се дели на:

- жалбена постапка;
- управносудска постапка;
- судска постапка за надомест на штета;
- антикорупциски ефекти на правната заштита во јавните набавки.

5.1.1.Жалбена постапка

Состојбата на полето на правната заштита се карактеризира со следното:

- Новиот Закон за јавните набавки кој во голема мера ги поправи одредбите кои се однесуваат на постапувањето/работењето на Државната комисија за жалби по јавни набавки, е усогласен со Директивата 2007/66/ЕС на Европската унија и овозможува поефикасна и правно заснована постапка.
- Новото законско решение овозможува изјавување на жалба во одделна фаза од постапката за јавна набавка со што се овозможува отстранување на повредите веднаш по нивното настанување, а не на крајот на постапката.

- Државната комисија постапува исклучиво по повод на изјавена жалба, а по служена должност постапува ограничено само во однос на битните повреди кои се наведени во законот.
- Со законот е воспоставено суспензивно дејство на жалбата, како претпоставка за спроведување на жалбена постапка, а законот го воведува и институтот барање за продолжување на постапката за доделување на договорот за јавна набавка во исклучителни ситуации. Жалбата има суспензивно дејство само кога се однесува на одлуката за избор, а не и кога жалбата е поднесена во претходни фази од постапката за јавна набавка.
- Проширен е кругот на странки со активна легитимација, оние кои можат да изјават жалба, и во тој дел новиот закон е усогласен со Директивата за правната заштита, со што се постигнува оптимален број на странки кои можат да изјават жалба.
- Постапката пред Државната комисија е уредена на ефикасен начин со правно регулирање на правилата за докажување, обврските на странките во постапката и роковите за постапување, кои имаат за цел концентрација на расправата заради донесување на што е можно поквалитетна одлука.
- Начинот на изјавување на жалба и можноста на договорниот орган да ја промени одлуката која е предмет на жалбата, се насочени кон постигнување на поголема ефикасност и оперативност.
- Сепак, и покрај наведените подобрувања на законската регулатива, некои решенија бараат корекција и прецизирање (на пр. одредбите кои се однесуваат на документацијата која се доставува до Државната комисија, а која задолжително треба да биде во оригинал).
- Законските одредби за статусот и организацијата на Државната комисија се недоволни затоа што не е можна супсидиерна примена на други прописи (Организација на управата или судството) и затоа е потребно да се дополнат затоа што Државната комисија и според Директивата на Европската унија и според праксата на Европскиот суд на правдата е самостојно и независно регулаторно тело.

5.1.2. Управно - судска постапка

- Странките во постапките на контрола на спроведувањето на јавните набавки, а кои се водат пред Државната комисија за жалби по јавни набавки не се одлучуваат често да бараат судска заштита пред Управниот суд на Република Македонија. Судска заштита странките побарале во 109 случаи од вкупно 934 решени предмети, што значи дека 88,4 % од сите Решенија на Државната комисија станале правосилни.
- Судската постапка за контрола од страна на Управниот суд на Република Македонија трае релативно подолг временски период. Во случај на уважување на

тужбата и враќање на предметот на повторно постапување, правната заштита поради природата на буџетските средства (едногодишни) се сведува на утврдување на законитоста.

- Судската заштита на правата на странките во постапките за јавните набавки со закон би требало да се уредат како итни или пак треба да се уредат на поинаков начин.

5.1.3. Антикорупциски ефекти на правната заштита во постапките за јавни набавки

Многу важен антикорупциски ефект претставува самиот факт на основање и функционирање на Државната комисија како самостојна и независна институција која обезбедува правна заштита и на таков начин овозможува јакнење на владеење на правото и санкционирање на незаконското постапување.

Транспарентноста и јавноста во работата на Државната комисија заедно со развојот на правната пракса и толкувањето на прописите, придонесува во борбата против корупцијата во оваа област.

Достапноста и комуникацијата со странките во постапките и јавноста во работата на Државната комисија претставуваат активности кои се неопходни во борбата против корупцијата, а кои се видливи во секојдневната работа на Државната комисија.

5.2. Оценка на системот на јавните набавки во целина

Оценката на системот на јавните набавки од страна на Државната комисија, опфаќа:

- Оценка на законодавството;
- Оценка на институциите, корисниците и субјекти кои се должни да ги применуваат прописите за јавните набавки, и
- Оценка на правната пракса, литература, доктрина.

5.2.1. Законодавна рамка

- Сегашната законска рамка на јавните набавки која е во полна примена од 2009 година, значително е поквалитетна, поопширна и посеопфатна во споредба со претходната. Покрај Законот за јавните набавки во примена се и подзаконски акти (Методологија за изразување на критериумите за доделување на договорот за јавна набавка во бодови („Службен весник на Република Македонија“ бр. 41/2008), Правилник за содржината на тендерската документација („Службен весник на Република Македонија“ бр.19/2008), Правилник за формата и содржината на образецот на извештајот од спроведената постапка („Службен весник на Република Македонија“ бр.36/2008), Уредба за Општиот поимник за јавни набавки („Службен весник на Република Македонија“ бр.168/2008), Правилник за формата и содржината на огласите и известувањата при

доделувањето на договорите за јавни набавки („Службен весник на РМ“ бр.154/07, 36/08, 67/08 и 134/08) и др.) кои во голема мера се усогласени со Директивите 2008/17/ЕС и 2008/18/ЕС. Но во пракса, постапките за јавни набавки и понатаму се долготрајни, конзервативни и формални. Во пракса, постапките се спроведуваат поединечно и поделено, за секој поединечен договорен орган поради што истите се скапи и неефикасни. Нема позначајни појави на окрупнување и обединување на јавните набавки иако законот познава два многу значајни институти кои доведуваат до тоа (основање на централно тело за набавки и рамковна спогодба). Значителна заштеда и намалување на бројот на јавните набавки ќе се случи дури после основањето на Централното тело за набавки и после почеста примена на рамковната спогодба,

- Голем чекор кон зголемување на транспарентноста во јавните набавки е направен со прописите за електронска објава која се спроведува преку Бирото за јавни набавки.
- Институтот економски најповолна понуда не е во доволна мера разработен како би била можна негова примена во случај кога не е можно да се примени критериумот најниска цена.
- Законот за јавните набавки нема пропишано обврска за потпишување на записникот од јавното отворање на понудите, иако јавното отворање на понудите е многу битна фаза од постапката за јавна набавка во која неспорно се утврдуваат околности како што се формата и состојбата на понудите, цените, присутни лица и други битни податоци.

5.2.2. Институции, корисници, обврзници на примена на прописите за јавни набавки

- Институции во системот на јавните набавки се: Бирото за јавни набавки, орган во состав на Министерството за финансии, Државниот завод за ревизија и Државната комисија за жалби по јавни набавки. Бирото за јавни набавки е советодавно тело и дава мислења во врска со примената на законските одредби а Државната комисија е тело кое врши управен (административен) надзор и контрола. И двете институции немаат долга историја на постоење и функционирање но сепак се тела кои постојано се развиваат. Државниот завод за ревизија го контролира финансиското работење на буџетските корисници како и примената на Законот за јавните набавки.
- Државниот завод за ревизија во својот извештај истакнува дека органите во кои е извршена контрола утврдените неправилности се однесуваат токму на примената на Законот за јавните набавки.
- Неедуцираноста на јавниот и приватниот сектор за постапките за јавните набавки, особено за правната заштита, е доста честа појава. Понекогаш се воочува и

намерно непостапување по одлуките на Државната комисија, особено случаи на повторување на веќе поништени постапки за јавни набавки.

- Јавната перцепција на јавните набавки е во голема мера поврзана со корупцијата. Таква перцепција е можна доколку нема сеопфатна официјална статистика, истражување и анализи. Самата борба со корупцијата во јавните набавки е поврзана со развојот на целокупниот систем, што подразбира донесување на квалитетни прописи, изградба на институциите, подобар надзор, евиденција и контрола на постапките како и ефикасна правна заштита.
- Воочена е појава на противзаконито делење на предметот на набавката на помали делови заради примена на прописи или одредби кои овозможуваат значителна слобода во постапувањето. На тој начин се избегнува примена на прописите нетранспарентно се трошат средствата, се овозможува дискриминација, се ограничува пазарната конкуренција и готово се оневозможува правната заштита. Може да се претпостави дека оваа појава постои но сепак истото може да се утврди само во постапката на контрола која е спроведува по истекот на финансиската година.
- Централното тело за јавни набавки е уредено со Законот за јавните набавки и се очекува истото во најкус рок да почне да функционира, и на тој начин може да се очекува да се намалат трошоците, бројот на постапките како и зголемување на брзината и ефикасноста. Исто така, во контекст на наведеното е и институтот рамковна спогодба.
- Можната злоупотреба на прописите за јавни набавки преку противзаконско анексирање на постојните договори кое нешто го проширува обемот и вредноста на набавката, не е можна да се утврди со постојните надлежности на Државната комисија. Најтежок облик на непочитување на прописите е непосредна спогодба без примена на одредбите од Законот за јавните набавки.
- Vacatio legis на новиот Закон за јавни набавки е прекраток и 2009 година како година во која во целост почна да се применува, во пракса договорните органи и економските оператори наидоа на сериозни проблеми кои сепак со помош на институциите за јавни набавки беа во голема мера надминати.

5.2.3. Правна пракса, доктрина и литература

- Академската заедница (правните факултети, научни установи и др.) не е во доволна мера вклучена при донесувањето на прописите и развојот на правниот систем на јавни набавки. Јавните набавки како правна област не се изучува ниту на додипломски ниту на постдипломски студии. На системот на јавните набавки кој се издвојува како посебна правна гранка му недостига правна анализа, истражување, статистички податоци и теоретски научни публикации.

- Правната пракса која ја развива Државната комисија не е во доволна мера достапна за широката јавност.
- Стандардната документација која како мошта би им помогнала на субјектите кои се должни да го применуваат Законот за јавните набавки е изработена и следи нејзино натамошно подобрување.

7. ЗАКЛУЧОЦИ

- Потребно е создавање на материјално – кадровски услови за работа на Државната комисија за жалби по јавни набавки со оглед на нејзините надлежности во областа на правната заштита во постапките за јавни набавки;
- Потребно е воведување на редовни активности на надлежните институции во однос на контролата на извршувањето на договорите за јавни набавки како дел од антикорупциските активности;

Државната комисија за жалби по јавни набавки не е надлежна да извршува контролата на извршувањето на договорите за јавни набавки ниту е тоа нејзина мисија, но е подготвена со своето знаење и искуство да помогне во развојот на квалитетна контрола и надзор над извршувањето на договорите за јавни набавки. Демократското општество со право очекува трошење на јавните средства во согласност со важечките правила, за точно утврдена намена и на што повнимателен начин. За такво трошење на средствата мора да постојат веродостојни и непристрасни информации а такви информации може да даде само независна институција која врши контрола и надзор над извршувањето на договорите за јавни набавки. Предлагаме преку веќе постоечките институции или основање на нови, да се воспостави поостар систем на контрола/надзор над извршувањето на договорите за јавни набавки. Република Македонија и нејзините институции и трговски друштва, на централно и локално ниво, мора да преземат улога на добар стопанственик, да препознаат проблематична ситуација и да дадат соодветен одговор на тој проблем.

Број 01-84/1

22.03.2010 год.

С к о п ј е

ПРЕТСЕДАТЕЛ НА КОМИСИЈАТА

Маја Малахова С.Р.