



Проектот е финансиран  
од Европската Унија

Мрежа за транспарентност, отчетност и  
интегритет во јавните набавки



# ТРАНСПАРЕНТНОСТ, ОТЧЕТНОСТ И ИНТЕГРИТЕТ НА ИНСТИТУЦИИТЕ ВО ЈАВНИТЕ НАБАВКИ

Истражување,  
рангирање и анализа  
2019

Скопје, октомври 2019 година

Проектот го спроведуваат:



Издавач:  
Центар за граѓански комуникации

Лектура:  
Татјана Б. Ефтимоска

Ликовно-графичко обликување:  
Датапонс Скопје

Печати:  
Датапонс Скопје

Тираж:  
400 примероци

Бесплатен/некомерцијален тираж

CIP - Каталогизација во публикација

Национална и универзитетска библиотека "Св. Климент Охридски", Скопје

35.073.53:005.332.5]:354(497.7)(047.31)

ТРАНСПАРЕНТНОСТ, отчетност и интегритет на институциите во јавните набавки : истражување, рангирање и анализа : 2019. - Скопје :

Центар за граѓански комуникации, 2019. - 24, 24 стр. : граф. прикази ;

30 см

Насл. стр. на припечатениот текст: Transparency, accountability and integrity of institutions in public procurements : research, ranking and analysis : 2019. - Обата текста меѓусебно печатени во спротивни насоки.

- Текст на мак. и англ. јазик. - Содржи и: Прилог ; Appendix

ISBN 978-608-4709-77-0

а) Јавни набавки - Транспарентност - Државна власт - Македонија - Истражувања  
COBISS.MK-ID 111475722

Оваа публикација е изработена со финансиска поддршка од Европската Унија. Содржината на оваа публикација е единствена одговорност на Центарот за граѓански комуникации и на ниту еден начин не може да се смета дека ги одразува гледиштата на Европската Унија.



# **ТРАНСПАРЕНТНОСТ, ОТЧЕТНОСТ И ИНТЕГРИТЕТ НА ИНСТИТУЦИИТЕ ВО ЈАВНИТЕ НАБАВКИ**

Истражување, рангирање и анализа  
2019

Скопје, октомври 2019 година

## СОДРЖИНА

• ВОВЕД .....	03
• РЕЗИМЕ .....	04
• МЕТОДОЛОШКИ ОБЈАСНУВАЊА .....	05
• РАНГИРАЊЕ НА ИНСТИТУЦИИТЕ .....	06
• ДЕТАЛНИ РЕЗУЛТАТИ ОД ИСТРАЖУВАЊЕТО .....	09
• ПРИЛОГ: ПАРАМЕТРИ ЗА ИСТРАЖУВАЊЕ, ОЦЕНКА И РАНГИРАЊЕ НА ИНСТИТУЦИИТЕ ..	21

## ВОВЕД

Транспарентноста е општоприфатен основен принцип на јавните набавки. Таа ја унапредува конкуренцијата, ја зголемува ефикасноста на потрошените средства и ги намалува заканите од корупција.

Само транспарентен процес на јавни набавки им овозможува на граѓаните да бараат отчетност и одговорност од администрацијата и од политичарите, со што растат и нивниот интегритет и довербата во институциите на системот. Односно, транспарентноста и отчетноста, заедно, претставуваат алатки за промовирање на интегритетот и за спречување на корупцијата во јавните набавки.

Транспарентноста на јавните набавки вообичаено се мери и се унапредува преку мониторинг од граѓанските организации, којшто резултира со навремено отворање на прашањата, намалување на ризиците, унапредување на практиките, барање одговорност и воопшто, засилување на доброто владеење во земјата.

И во Законот за јавни набавки на РСМ, транспарентноста и интегритетот во процесот на јавни набавки се наведени како основни принципи. Преку јавните набавки во земјава се трошат повеќе од 750 милиони евра годишно.

Јавните набавки се меѓу областите што се најранливи во однос на корупцијата, бидејќи во нив се вклучени огромни финансиски средства и постои директен контакт меѓу државата и приватниот сектор. Најзастапена проценка во светот е дека корупцијата „чини“ 20-30 % од вредноста на јавните набавки.

Поаѓајќи од потребата да се зголеми ефикасноста и да се намалат ризиците од корупција во јавните набавки во земјава, Центарот за граѓански комуникации врши континуиран длабински мониторинг на начинот на спроведување на јавните набавки од 2009 година наваму, оценувајќи ги состојбите, детектирајќи ги слабостите и предлагајќи конкретни мерки за законски и измени во практиката насочени кон намалување на просторот за корупција и унапредување на начинот на којшто се спроведуваат јавните набавки во земјава.

Имајќи предвид дека сите досегашни активности во оваа насока се однесуваат на системско ниво, односно на унапредување на целокупниот систем на јавни набавки, со ова истражување се прави обид јавните набавки да се анализираат на институционално ниво. Идејата е да се оцени нивото на транспарентност, отчетност и интегритет при спроведувањето на јавните набавки од страна на самите институции и да им се овозможи еден вид на алатка за постојано унапредување на овие три принципи во трошењето јавни пари.

Поставените критериуми врз основа на кои е извршено истражувањето и се направени рангирањето и анализата на податоците ги опфаќаат сите фази од циклусот на јавните набавки, односно од утврдување на потребите за набавките, преку планирањето и спроведувањето на тендерите, сè до реализацијата на договорите. Оттука, тие можат да служат како одредници за проценка на состојбата и за подобрување на целокупниот процес на набавките, односно пошироко од процедурите опфатени во законската регулатива.

Притоа, треба да се има предвид дека оваа алатка е наменета за сите институции во земјава кои спроведуваат јавни набавки, иако истражувањето за оценка и рангирање на институциите во оваа публикација се направени само за министерствата, за секретаријатите на Владата и за Собранието на РСМ.

Првото истражување беше направено за набавките на вклучените институции во 2016 година, а годинешното е за набавките на институциите во 2018 година, што овозможува споредба од година во година и мерливост на промената.

Истовремено, невладини организации од целата земја, обединети во мрежа којашто се залага за поголема транспарентност, отчетност и интегритет во јавните набавки, спроведуваат истражување и рангирање и на сите општини и на Град Скопје.

Сите овие активности се спроведуваат како дел од проектот „Мрежа за транспарентност, отчетност и интегритет во јавните набавки“, финансиран од ЕУ.

## РЕЗИМЕ

- Министерствата, владините секретаријати и Собранието просечно исполнуваат 55,2 % (од максимално можни 100 %) од критериумите за транспарентност, отчетност и интегритет во целиот циклус на јавните набавки. Ова е мало подобрување во однос на претходните години (во 2017 година изнесуваше 53,6 %, а во 2016 година 51,7 %).
- Најмногу институции се рангирани во 'ограниченото' ниво на транспарентност, отчетност и интегритет во јавните набавки, со исполнување на критериумите меѓу 40 % и 60 % (од можни 100 %). На врвот се Министерствата за економија и за одбрана, а на дното Министерствата за здравство и за образование и наука.
- Анализираниите институции заедно потрошиле 124 милиони евра за јавни набавки во 2018 година. Поединечно, најмногу пари за јавни набавки потрошила институцијата која е најслабо рангирана, Министерството за здравство (39 милиони евра), додека, пак, Министерство за економија, како прворангирана, е во групата на институции со помал обем на јавни набавки (334.000 евра).
- Институциите со минимално ниво на транспарентност, отчетност и интегритет во 2018 година потрошиле 31 % од парите, наспроти 2016 година, кога тој удел изнесувал дури 75 % од вредноста на тендерите на Владата и на Собранието.
- 86 % од институциите го објавуваат годишниот план за јавни набавки на своите веб-страници, само половина ги објавуваат огласите за јавните набавки, а само две ги објавуваат известувањата за склучените договори.
- Плановите за јавни набавки просечно се реализираат 65 %. Најниската реализација на една институција изнесува 32 %, а највисоката 92 %.
- Само четири институции просечно добивале повеќе понуди по тендер отколку националниот просек.
- Во дури 68 % од набавките, институциите определиле т.н. разумни рокови за поднесување понуди, односно подолги од законски минималните.
- Пораснала концентрацијата на фирмите на тендерите. Кај дури пет институции, уделот на еден носител на набавка во вкупната вредност на тендерите е повисок од 40 %, што се смета како праг за концентрација.
- Процентот на тендерски документации со дискриминаторски елементи кои можат да ја ограничат конкуренцијата е намален од 29 % во претходните две години на 18 % во 2018 година.
- Секој трет тендер на анализираниите институции бил поништен. За разлика од ланските 25 %, за 2018 година процентот на поништените тендери изнесува 30,3 %. Поединечно, процентите се движат меѓу 10 % и 73 %.
- Намалено е користењето на постапката со преговарање без објавување оглас.
- Голем е уделот на анекс-договорите кај анализираниите институции и во однос на националниот просек и во однос на ланската состојба.
- Зголемен е просечниот удел на доставени жалби од фирмите во вкупниот број огласи кај анализираниите институции. Овој удел изнесува 5,7 %, што е повисоко од националниот просек за 2018 година од 3,3 % и од ланските 4,6 %.
- Се влошува одговарањето на институциите на доставените барања за слободен пристап до информации од јавен карактер. Лани одговориле просечно за 38 дена, годинава за 42, иако максималниот законски рок е 30 дена.
- Малку институции имаат интерни правила за јавните набавки, особено за оние аспекти кои не се прецизно регулирани со законот.

## МЕТОДОЛОШКИ ОБЈАСНУВАЊА

Истражувањето на транспарентноста, отчетноста и интегритетот на институциите во јавните набавки е извршено врз основа на однапред утврдени цели, критериуми и индикатори за мерење на нивото на институционално остварување на овие три принципи во трошењето на јавните пари.

Методологијата на истражувањето е поставена така за да ги опфати сите фази во јавните набавки, односно и оние кои формално не се опфатени со процедуралниот Закон за јавните набавки, но се дел од циклусот на јавните набавки, и од чие спроведување во голема мера зависи ефикасноста на јавните набавки.

Првпат истражувањето беше спроведено во 2017 година, за набавките на институциите во 2016 година. Ова трето рангирање е направено за начинот на спроведувањето на јавните набавки на вклучените институции во 2018 година, како последна целосно завршена година. Ваквата временска поставеност на истражувањето овозможува утврдување, прво, на една базична состојба и ниво на транспарентност, отчетност и интегритет на институциите во јавните набавки, а потоа, врз таа основа, и можност за споредба и мерење на постигнатиот напредок.

Самото истражување се спроведува во неколку фази. Најпрво, во 2017 година, беше спроведено испитување на јавното мислење на граѓаните и на претставниците на приватниот сектор, како и на медиумите и на невладините организации за нивото на транспарентност, отчетност и интегритет на институциите и потребата од нивно унапредување. 92 % од вклучените 400 испитаници сметаа дека државните институции не се транспарентни во трошењето на јавните пари и би сакале да имаат повеќе информации за трошењата преку јавните набавки. Ова испитување ќе служи како основа за натамошно мерење на ефектите од преземените мерки од страна на институциите во следните години, бидејќи е планирано исто такво да се спроведе и при крајот на 2019 година.

Потоа, беше изработен индикативен список на индикатори врз основа на домашни и соодветни меѓународни искуства и сознанија, којшто беше дополнително доработен и унапреден од страна на експерти и практичари од земјата и од регионот од аспект на релевантност и тежина на индикаторите, достапност на потребните податоци и другите инпути, нивна

униформност, како и податност за натамошна обработка, споредба и анализа.

Предлог-листата на индикаторите за мерење на нивото на транспарентност, отчетност и интегритет во јавните набавки беше предмет на широки консултации со повеќе од 170 претставници на државните институции, невладините организации и бизнис-секторот, во серија јавни работилници организирани во сите осум региони во земјава.

Така утврдените индикатори беа тестирани врз одреден примерок, а потоа се премина кон истражувањето, кое опфаќаше: приближување на илјадници индивидуални податочни вредности обезбедени преку извлекување податоци од Електронскиот систем за јавни набавки; добиените одговори од испратените барања за слободен пристап до информациите од јавен карактер од анализираните институции; како и информации и податоци од истражувањето на интернет-содржините на вклучените институции.

Прибраните податоци се класираат и се впишуваат во соодветни матрици за натамошна обработка. Пред да се пристапи кон анализа на податоците, се врши нивна вкрстена проверка.

Рангирањето на институциите се врши преку индексирање на состојбата врз основа на 31 индикатор (кои се дадени во прилог на оваа публикација). Во зависност од вредноста на прибраните податоци и состојбата добиена како одговор од самите институции, секоја институција најпрво добива одредени бодови за секој индикатор (0, 1 или 2). Индикаторите со описна вредност се бодуваат соодветно во зависност од доделениот одговор, 'да', 'не' и 'делумно'. Индикаторите со нумеричка вредност, пак, најпрво се ставаат во однос со просечната вредност за таа појава или индикатор, а потоа се бодуваат во зависност од тоа дали се движат под или над просечната вредност. За многу индикатори е извршено сложено индексирање на појавните вредности за да се дојде до една, конечна, унифицирана и споредлива вредност за секоја институција одделно.

На крајот, финалното рангирање е извршено врз основа на процентуалното исполнување на критериумите што го сочинуваат нивото на транспарентноста, отчетноста и интегритетот на институциите во јавните набавки. На пример, ако една институција има добиено вкупно 31 бод од вкупно можните 62 бода, таа ќе има 50 % исполнување на критериумите за

целосна транспарентност, отчетност и интегритет во јавните набавки.

Важно е да се напомене дека за најголем дел од прибраните податоци, одговорноста на нивната вистинитост лежи кај самите институции кои ги доставуваат информациите и до Електронскиот систем за јавни набавки, и како одговори на барањата за слободен пристап до информациите од јавен карактер и на своите веб-страници.

Меѓу ограничувачките фактори во истражувањето можат особено да се споменат следниве три. Првиот е несоодветниот формат на податоците на Електронскиот систем за јавни набавки, којшто не овозможува нивно лесно и автоматско преземање и натамошна обработка, што самото по себе наметнува потреба од голем обем на мануелен трудоинтензивен ангажман. Вториот ограничувачки фактор е

инертноста на институциите во однос на доставувањето на побараните документи и податоци. Во оваа фаза, како ограничувачка околност особено се испречи фактот што надлежната државна Комисија за заштита на правото за слободен пристап до информациите од јавен карактер не е функционална поради немањето доволно членови за работа. Сево ова наметнуваше потреба од значаен дополнителен ангажман во насока на целосно обезбедување на потребните информации, бидејќи не можеше да се оствари правото на жалба онаму каде што институциите не одговорија на барањата за пристап до информации. Третиот ограничувачки фактор е задоцнетото објавување на Годишниот извештај за функционирањето на системот на јавни набавки во земјата, од којшто неколку просечни вредности што се остварени во јавните набавки во земјата се користат како пондери при изработка на ова истражување и рангирање.

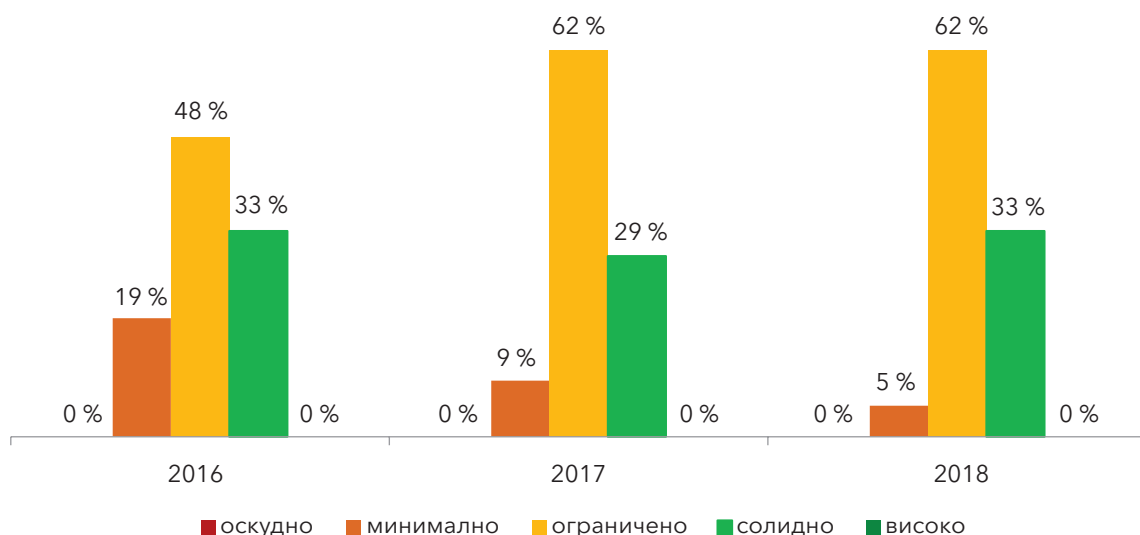
## РАНГИРАЊЕ НА ИНСТИТУЦИИТЕ

» **Најмногу институции се рангирани во 'ограниченото' ниво на транспарентност, отчетност и интегритет во јавните набавки, со исполнување на критериумите меѓу 40 % и 60 % (од можни 100 %).**

Во зависност од остварените резултати, односно од процентуалната исполнетост на критериумите за споменатите принципи, институциите можат да бидат рангирани во пет групи, и тоа 'оскудно' (0 - 20 %), 'минимално' (20 - 40 %), 'ограничено' (40 - 60 %), 'солидно' (60 - 80 %) и 'високо' (80 - 100 %) ниво на транспарентност, отчетност и интегритет во сите

фази од циклусот на јавните набавки, односно од утврдувањето на потребите за набавките, преку планирањето и спроведувањето на тендерите, сè до реализацијата на договорите. Ниту една институција не е рангирана во најдоброто, 'високо' ниво на транспарентност, отчетност и интегритет во јавните набавки, ниту, пак, во најслабото, 'оскудно' ниво.

**Процентуална припадност на институциите во соодветните групи според нивото на транспарентност, отчетност и интегритет во јавните набавки**





Сите анализирани институции се наоѓаат во трите средни нивоа на рангирање, односно 'минимално', 'ограничено' и 'солидно'. Најмногу институции се рангирани во 'ограниченото' ниво, со исполнување на критериумите меѓу 40 % и 60 %.

Имајќи предвид дека станува збор за рангирање врз основа на 31 критериум утврдени од обврските кои произлегуваат од Законот

за јавните набавки, од обврските кои произлегуваат од Акцискиот план на Отвореното владино партнерство 2016 - 2018 година и од обврските кои ги наметнува добрата практика, произлегува дека институциите не вложуваат доволно напори за да гарантираат ефикасно, наменско и рационално трошење на јавните пари.

» **Министерствата, владините секретаријати и Собранието просечно исполнуваат 55,2 % (од максимално можни 100 %) од критериумите за транспарентност, отчетност и интегритет во целиот циклус на јавните набавки.**

Во однос на просечното ниво на исполнување на критериумите за транспарентност, отчетност и интегритет во јавните набавки, може да се рече дека во 2018 година има мало подобрување во однос на претходна-

та 2017 година. Просечното исполнување за 2018 година изнесува 55,2 %, додека за 2017 тоа изнесуваше 53,6 %, а за 2016 година 51,7 %.

### Ниво на транспарентност, отчетност и интегритет во јавните набавки



Најслабо рангирано годинава е Министерството за здравство, кое единствено се наоѓа во нивото на исполнување на критериумите под 40 %. Министерството за образование и наука, кое лани беше во „црвената“ зона, годинава за влакно се најде во средната група, со исполнување на 40,3 % од критериумите.

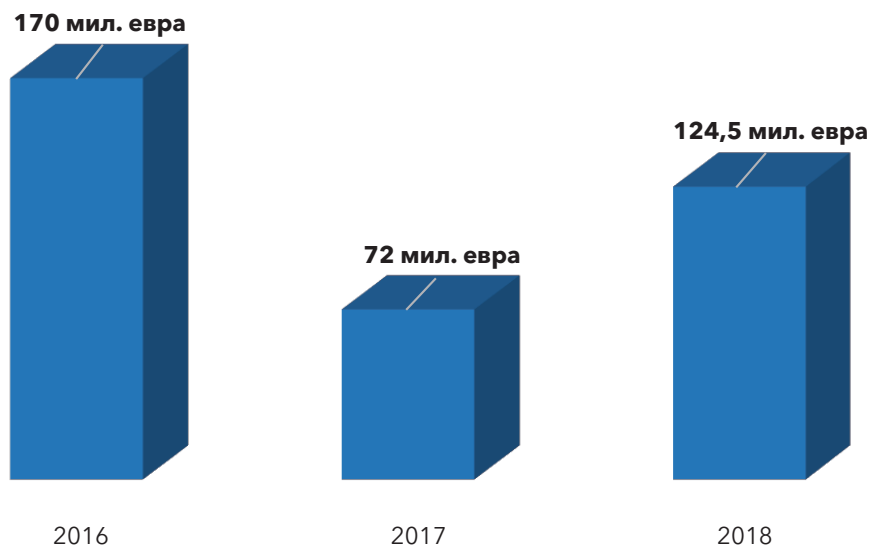
Наспроти тоа, најдобро рангирано е Министерството за економија, единствено со преку седумдесетпроцентно исполнување на критериумите. Веднаш по него е Министерството за одбрана, со 69,4 % исполнетост на критериумите.

» **Скок од 73 % на вредноста на тендерите на анализираните институции. Само Министерството за здравство троши за тендери колку 17 други институции заедно.**

Вредноста на вкупните набавки на сите институции вклучени во истражувањето во текот на 2018 година изнесува 124,5 милиони евра, што е дури 16 % од вкупната вредност на јавните набавки во земјата. Анализираниите 21 институција во 2018 година склучиле 1671 договор за јавна набавка.

Вредноста на тендерите на овие институции во 2018 година пораснала во однос на претходната година за 73 %, односно од 72 милиони евра на 124,5 милиони. Сепак, и оваа порасната вредност на тендерите во 2018 година е далеку од рекордните 170 милиони евра во 2016 година.

**Вредност на јавните набавки на анализираните институции по години**



Најголема вредност на јавните набавки во 2018 година, вредност од 39 милиони евра, има најслабо рангираната институција – Министерството за здравство, чии набавки се дури една третина од набавките на сите други институции заедно. Ова министерство има склучено договори за јавни набавки колку 17 други институции од анализираниите заедно.

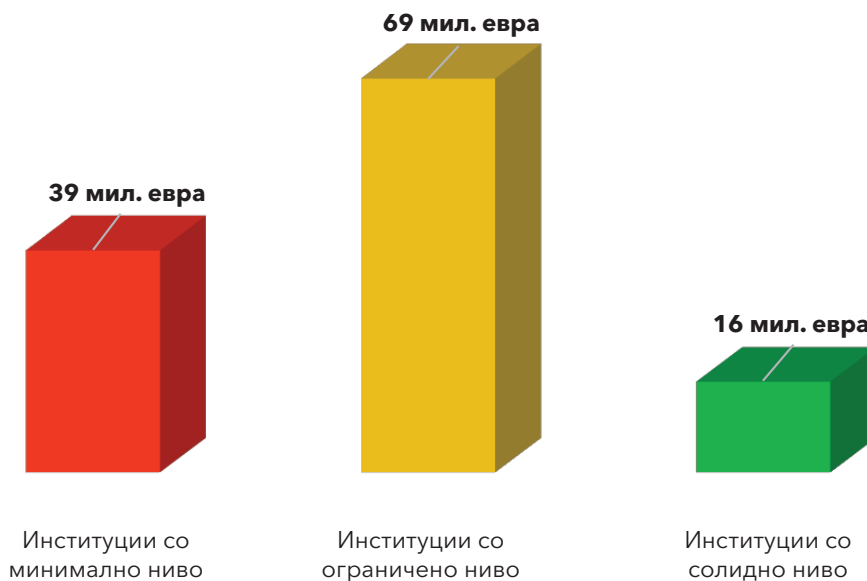
Од друга страна, дури 9 институции имаат удел од помалку од 1 % во вкупните набавки на опфатените институции. Најмал удел меѓу нив, од само 0,007 %, имаат Секретаријатот за законодавство и Министерството за локална самоуправа, и двете институции поединечно со склучени договори само за околу 8000 евра годишно.

» **Најдобро рангираните институции заедно трошат најмалку пари.**

Ако во 2016 година дури 75 % од парите во јавните набавки на Владата и Собранието се трошеа од институции со минимално ниво на транспарентност, отчетност и интегритет, во 2018 година тој удел изнесува 31 %.

Седумте најдобро рангирани институции, со процентуална исполнетост меѓу 62 - 74 %, всушност трошат најмал дел од парите за јавни набавки, односно 13 % од вкупните средства што ги потрошиле опфатените институции.

**Вредност на јавните набавки на институциите по групи на припадност во одредено ниво на транспарентност, отчетност и интегритет**



Спротивно на ова, институцијата со најниска процентуална исполнетост троши дури 32 % од вкупните средства на сите опфатени институции, односно 39 милиони евра.

Сите останати 13 институции, рангирани во средината, со процентуална исполнетост на критериумите од 40 % до 60 %, заедно трошат 55 % од парите на сите опфатени институции заедно, односно 69 милиони евра.

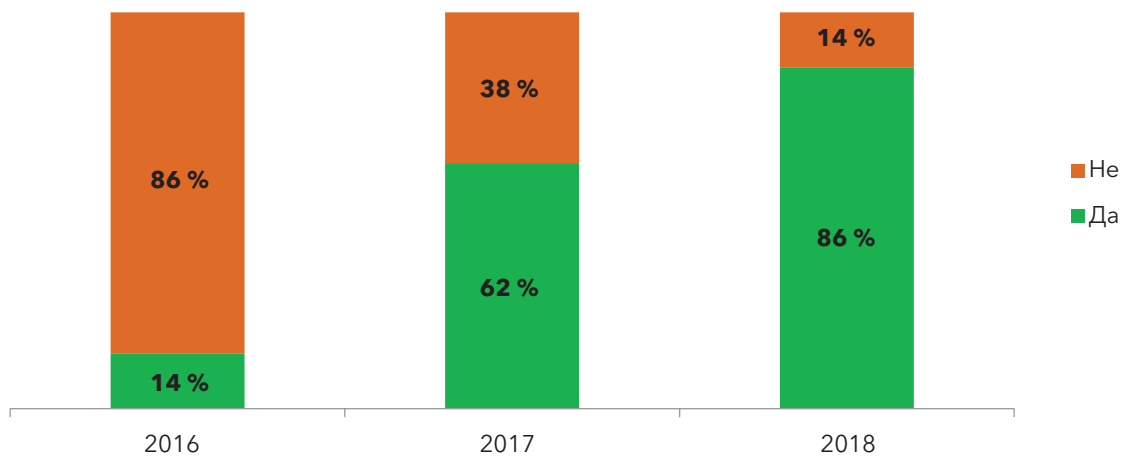
## ДЕТАЛНИ РЕЗУЛТАТИ ОД ИСТРАЖУВАЊЕТО

» **До пред неколку години незамисливо, сега дури 86 % од институциите го објавуваат годишниот план за јавни набавки на своите веб-страници.**

Објавувањето на годишните планови за јавни набавки на веб-страниците на институциите дури годинава почна да зема замав, иако е нешто што во другите земји веќе одамна е одомаќинета практика. Планот е еден од документите што министерствата, а од неодамна и другите владини институции, имаат обврска од Владата задолжително да ги објавуваат на своите

веб-страници, а ваква обврска и за нив и за сите други институции произлегуваше и од Националниот акциски план за Отвореното владино партнерство 2016 - 2018. Така, годинава, дури 86 % од институциите опфатени во истражувањето го објавиле својот годишен план за јавни набавки, додека преостанатите 14 % сè уште не го објавуваат планот.

**Дали институцијата го објавува на својата веб-страница годишниот план за јавни набавки?**



Како и да е, со објавувањето на плановите за јавни набавки има сосема спротивна ситуација во однос на состојбата пред две години,

кога 86 % од институциите не ги објавувале своите планови.

**» Половина институции ги објавуваат на своите веб-страници огласите за јавните набавки, но само две ги објавуваат известувањата за склучените договори.**

За разлика од плановите за јавни набавки, има само мало подобрување во објавувањето на веб-страниците на институциите на другите документи и информации поврзани со тендерите: огласите за тендерите, известувањата за склучените договори, текстовите на договорите и нивните анекси и известувањата за реализираните договори. За нивно објавување постоеше директна обврска во Националниот акциски план на Отвореното владино партнерство 2016 – 2018 година, документ усвоен од Владата на РСМ. Не помогна многу ни Владиното задолжение од јули годинава за задолжително објавување на овие документи на веб-страниците на сите органи на државната управа, вклучувајќи ги овде и министерствата и секретаријатите, што беше препорака до Владата дадена во претходниот

ваков извештај за транспарентност, отчетност и интегритет во јавните набавки, издаден во 2018 година.

Само помалку од половина од опфатените институции ги објавуваат огласите, две ги објавуваат известувањата за склучените договори, шест ги објавуваат договорите и нивните анекси, а ниту една не објавува известување за реализација на договорите за јавни набавки.

Ова се смета за многу лоша практика, имајќи предвид дека врз основа на Националниот акциски план на Отвореното владино партнерство, Бирото за јавни набавки овозможи лесно објавување на овие документи на веб-страниците на институциите со директни линкови до еднаш веќе објавените документи на Електронскиот систем за јавни набавки.

**Број на институции кои ги објавуваат следниве информации на своите веб-страници**

Документ	2018	2017	2016
Огласи за набавките	10	2	3
Ивестувања за склучените договори	2	2	1
Договори за јавни набавки и нивните анекси	6	2	0
Ивестување за реализиран договор на ЕСЈН	0	0	0

Се смета дека токму со објавување на овие информации и документи на своите веб-страници, институциите ќе ја покажат својата вистинска транспарентност, бидејќи обврската за објавување на овие информации на ЕСЈН е неопходна заради спроведување на тендерите, а не за информирање на пошироката

јавност и другите заинтересирани страни, покрај учесниците на тендерите. Таквото информирање се случува преку веб-страниците на секоја институција како место каде што секој заинтересиран прво се упатува за да добие информација.

» **Реализацијата на плановите за јавни набавки е само малку подобрена. Просечниот процент на реализација на плановите за 2018 година е 65 %, наспроти 62 % за 2017 година. На ниво на институции, најниската реализација на планот изнесува 32 %, а највисоката 92 %.**

Реализацијата на плановите за јавни набавки и натаму е една од главните слабости во спроведувањето на набавките. Проблемот е уште поизразен ако се знае дека и олку ниската реализација е на веќе изменетите и дополнетите планови во текот на годината, а не на оние првично изработени во почетокот на годината. Секоја институција може планот, првобитно изработен во јануари, неограничено да го менува и да го дополну-

ва во текот на целата година врз основа на своите изменети потреби и настанати околности. Оттука, се смета дека треба да се настојува барем тие - изменети и дополнети планови - да се реализираат во што е можно повисок процент. Со тоа ќе се зголеми и сигурноста и предвидливоста на планирањето кај фирмите, а и граѓаните ќе имаат поточен увид во начинот на којшто се планира да се трошат нивните пари.

### Процент на реализација на планот и на изменети и дополнети набавки



Кога станува збор за менувањата на плановите за јавни набавки што секоја институција може да ги прави без ограничувања, просечниот процент на изменети набавки изне-

сува 26 %, додека поединечните измени се движат од 0 % до фантастични 95 % кај Генералниот секретаријат на Владата.

» **Дури за 68 % од набавките, анализираните институции определиле т.н. разумни рокови за поднесување понуди, односно подолги од законски минималните, за да можат фирмите подобро да ги подготват своите понуди.**

Иако 68 % се значаен удел на тендери со подолги рокови за поднесување понуда од законски минималните, сепак тоа е мало вложување во однос на претходната година, кога овој процент изнесуваше 70 %, но значително подобро од 2016 година, кога изнесуваше 54 %.

Имено, кај барањата за прибирање понуди, често, законски минималните рокови од 5 и 10 дена се сметаат за недоволни за понудувачите да можат да ги обезбедат потребни-

те документи и да подготват поквалитетни понуди. Ова особено поради тоа што овие минимални рокови се календарски, односно во нив спаѓаат и деновите за викенд и неработните денови за празник. Оттука, се смета за добра практика кога договорните органи определуваат подолги рокови за доставување понуди, што исто така е и показател за искрената намера на договорниот орган да добие што е можно повеќе и поквалитетни понуди.

**Удел на огласи со разумни рокови (подолги од законски минималните) за барањата за прибирање понуди**



Поединечно, процентите на тендери со долги рокови се движат од 33 %, кај новоформираното Министерство за политички систем

и односи меѓу заедниците, до 89 %, кај Министерството за одбрана.

» **Само четири институции просечно добивале повеќе понуди по тендер отколку националниот просек.**

Иако просечниот број понуди по тендер што се добиени на сите тендери во земјава порасна од 3,33 во 2017 на 3,41 во 2018 година, кај анализираните институции нема подобрување на овој, еден од клучните индикатори, во овие две години. Како и во 2017, така и во 2018 година, просечниот број понуди по тендер на опфатените институции изнесува 3,1.

Притоа, поединечните вредности се движат од просечни 6,63 понуди што ги добивало Министерството за труд и социјална политика, до 1,25 понуди по тендер, што просечно ги добивал Секретаријатот за законодавство. Само четири институции имале просечен број понуди по тендер повисок од националниот просек, додека останатите 17 имале потпросечна конкуренција на тендерите.

### Просечен број понуди



Ниската конкуренција на тендерите е еден од најголемите проблеми во македонскиот систем на јавни набавки. По долги години, за првпат во 2017 година просечниот број понуди по тендери ја премина границата од 3, што се смета за барем минимум конкуренција. Ниската конкуренција е резултат на многу меѓусебно преплетени проблеми и институциите треба да вложат сериозни напори и начелно, и во вид на конкретни мерки во унапредување на спроведувањето на јавните набавки за да го зголемат

бројот на понуди што ги добиваат на тендерите. Тоа што нивниот просек остана едвај над 3 и што е ова под републичкиот просек зборува дека барем во 2018 година не вложиле вакви напори. Зголемувањето на конкуренцијата зборува за зголемена доверба на фирмите во институциите и во пазарот на јавни набавки, го подобрува квалитетот на набавените производи, услуги и работи, и во крајна линија, значи рационално трошење на јавните пари.

» **Трети́на од тендерите само со една понуда.**

Високиот удел на јавните набавки на коишто имало само по една понуда продолжува од година во година со несмалено темпо. Во 2016 година овој процент изнесуваше

27 %, во 2017 беше 33 %, додека во анализираната 2018 година изнесува 34 %. Поединечните вредности на анализираниите институции се движат од 11 % до 75 %.

**Удел на тендери со една понуда**



Проблемот со добивање само една понуда е поради тоа што во овој случај не се одржува електронската аукција за намалување на првобитно понудените цени. Имајќи предвид дека фирмите првично доставуваат по-

високи цени во очекување на аукцијата и намалувањето на цените, во ситуација кога има еден понудувач, тие повисоки цени најчесто остануваат и како крајни.

» **Пораснала концентрацијата на тендерите, со тоа што просечниот најголем удел на еден носител на набавка во вкупните тендери на една институција изнесува 28 %, што е зголемување во однос на претходните две години, кога изнесуваше 25 %. Кај дури пет институции овој удел е повисок од 40 %, што се смета како праг за концентрација.**

Во овој параметар, како репер за концентрација на еден понудувач е земена одредбата од Законот за заштита на конку-

ренцијата, каде што како концентрација се смета пазарен удел на еден од учесниците повисок од 40 %.



### Најголем удел на еден носител на набавка во вкупната вредност на набавките



За разлика од лани, кога само кај две институции една поединечна фирма имала договор за јавна набавка поголем од прагот од 40 %, во 2018 година ова било случај кај дури пет институции, со тоа што кај

една, Министерството за животна средина и просторно планирање, станува збор за поединечна концентрација на една фирма од 71 %.

- » **Процентот на тендерски документации што содржат дискриминаторски елементи што можат да ја ограничат конкуренцијата е намален од 29 % во претходните две години, на 18 % во 2018 година.**

Станува збор за тендерски документации во кои се поставени високи критериуми за утврдување на економската и финансиската состојба, како и на техничката или професионалната способност на понудувачите.

Кај институциите со помал број на набавки се анализираа сите тендерски документации, додека кај оние со повеќе тендери, предмет

на анализа беа тендерските документации од десетте најголеми набавки.

Тендерски документации со ограничувачки елементи има особено кај Министерството за транспорт и врски, кај Службата за општи и заеднички работи на Владата и кај Собранието на РСМ.

- » **Секој трет тендер на анализираниите институции бил поништен, односно за разлика од ланските 25 %, за 2018 година процентот на поништени тендери кај анализираниите институции изнесува 30,3 %. Поединечно, процентите се движат меѓу 10 % и 73 %.**

Процентот на целосно или делумно поништени тендери кај анализираниите институции изнесува 30,3 %, што е повеќе од националниот просек од 27,2 %. Двата проценти се повисоки од претходната година, кога поништувањата кај анализираниите институции изнесуваа 25 %, додека националниот просек беше 24 %.

За потребите на оваа анализа земени се предвид вкупните поништувања, односно и целосните и делумните, со оглед на фактот дека поништувањето и само на еден дел од набавката наметнува потреба од спроведување целосно нова постапка за набавка на поништениот дел. 38 % од институциите имаат повисок процент на поништени постапки од националниот просек.

### Процент на вкупно поништени набавки



Она што исто така загрижува е што дури 29 % од поништените тендери се поради тоа што институциите оцениле дека ниту една од пристигнатите понуди не е прифатлива, што се смета за една од најсубјективните причини за поништување на тендерите. Националниот просек за овој параметар е 18 %.

Претходната година, националниот просек за овој параметар изнесуваше 14 %, а просекот на анализираниите институции беше 19 %, што значи влошувањето во 2018 година е значително.

» **За малку е намалено користењето на постапката со преговарање без објавување оглас и според бројот на постапки со директно преговарање, и според вредноста на склучените договори.**

Просечниот удел на бројот на договори склучени со постапката со преговарање без објавување оглас во вкупниот број договори изнесува 5,6 %, што е неколкукратно повисок од националниот просек, којшто изнесува 2 %. Претходната година уделот на овие договори бил 6,5%.

И вредносно состојбата е малку подобра, односно просечниот удел на вредноста на овие тендери во вкупната вредност на тендерите кај анализираниите институции изнесува 6,7 %, додека националниот просек е 4,4 %. Претходно, уделот на вредноста изнесуваше 7,2 %, а националниот просек е 4,7 %.

**Удел на вредноста на склучените договори преку постапката за преговарање без објавување оглас во однос на вредноста на вкупните договори на институцијата**



**» Огромен удел на анекс-договорите кај анализираниите институции и во однос на националниот просек, и во однос на ланската состојба.**

Лани само 24 %, сега дури 62 % од анализираниите институции имаат склучено анекс-договори, кои исто така се склучуваат со примена на постапката со преговарање без претходно објавување оглас за набавка на непредвидени работи, дополнителни работи и при вишоци и кусоци.

Уделот на бројот на анекс-договорите во вкупниот број договори кај анализираниите институции изнесува 5,6 %, додека нацио-

налниот просек е 0,3 %. Лани, уделот на анализираниите институции изнесувал 0,9 %.

Иста е ситуацијата и кај вредноста на анекс-договорите во однос на вкупната вредност на тендерите на анализираниите институции. Вредносниот удел на анекс-договорите изнесува 6,7 %, додека националниот просек е 1,1 %, а ланскиот удел изнесувал само 1,1 %.

### Удел на вредноста на склучените анекс-договори во однос на вредноста на вкупните договори на институцијата



» **Зголемен е просечниот удел на доставени жалби од фирмите во вкупниот број огласи кај анализираниите институции. Овој удел изнесува 5,7 %, што е повисоко од националниот просек за 2018 година, којшто изнесува 3,3 %. Лани уделот беше 4,6 %.**

Жалби за спроведените постапки за јавни набавки добиле 71 % од анализираниите институции. Уделот на жалби во вкупните огласи изнесува 5,7 % што е значително повисоко од националниот просек на доставени жалби од сите огласи, којшто изнесува 3,3 %.

Интересно е што Државната комисија за жалби по јавни набавки уважила само 40 % од поднесените жалби (националниот просек изнесува 42 %), што е помал процент на уважени жалби од 2017 година, кога Комисијата уважила 58 % од жалбите.

### Удел на доставени жалби спрема бројот на огласи



» **Влошена е состојбата со одговарањето на институциите на доставените барања за слободен пристап до информациите од јавен карактер. Лани одговориле просечно за 38 дена, годинава за 42, иако максималниот законски рок е 30 дена.**

Повеќе од половина од институциите одговорија на барањето за слободен пристап по истекот на максималниот законски рок од 30 дена, прекршувајќи го на тој начин Законот за слободен пристап до информациите од јавен карактер.

Просечниот број денови за коишто институциите одговорија на бараните информации од јавен карактер изнесува 42. И годинава, како и лани, истата институција одговори најбрзо – Секретаријатот за законодавство – за пет дена (лани за седум).

Најдоцна одговори Министерството за здравство, за 102 дена.

Имајќи предвид дека, поради непотполнотост, не функционира Комисијата за заштита на правото на слободен пристап до информации од јавен карактер и, оттука, без ефект остануваа и доставените жалби поради недобивање одговор од институциите, до три институции беа испратени ургенции за одговор на барањата.

### Денови за колку што се доставени бараните информации



#### » Малку институции имаат интерни правила за јавните набавки, особено за оние аспекти што не се прецизно регулирани со законот.

Само една од анализираните институции има методологија врз чија основа се пресметува проценетата вредност на набавките. Проценетата вредност има големо влијание врз исходот на набавката, и оттука е важно таа да е правилно пресметана земајќи ги предвид и состојбата и движењата на пазарот.

Две третини од институциите одговориле дека ја следат реализацијата на годишните планови за јавни набавки, а дури три четвртини дека ја следат реализацијата на договорите за јавни набавки, но само неколку ги доставија и интерните документи врз чија основа го прават тоа. Во барањата за пристап беше побарано, ако ги следат реализацијата на планот и на договорите, да ги достават и методологиите, правилниците или кој било документ во таа смисла. Најго-

лем дел од институциите не ги доставија ваквите документи. Некои во одговорот велат дека документот е во прилог, а не е, други го игнорираат тој дел од прашањето, а има-ше и случај во кој институцијата, одбивајќи да ги достави документите, одговори дека процедурата е интелектуална сопственост на министерството и таа е за интерна употреба!

Само половина институции во 2018 година изработувале образложение за потребата од набавката, кое е многу важно за намалување на злоупотребите во оваа прва фаза од циклусот на јавни набавки, односно за спречување набавка на непотребни производи, услуги и работи. Сега, со новиот Закон за јавните набавки, изработката на ова образложение стана задолжителна.

## ПРИЛОГ: ПАРАМЕТРИ ЗА ИСТРАЖУВАЊЕ, ОЦЕНКА И РАНГИРАЊЕ НА ИНСТИТУЦИИТЕ

1. Дали во институцијата има определено лице или организациски облик во чии рамки се вршат работите од областа на јавните набавки?  
(Да/Не)
2. Дали лицето за јавни набавки или коешто ги врши јавните набавки има соодветна потврда за положен испит за лице за јавни набавки?  
(Да/Не)
3. Дали членовите на Комисијата за јавни набавки се менуваат за секоја набавка или се истите за сите набавки?  
(Да, се менуваат/Не, исти се)
4. Дали за секоја набавка се изработува образложение на потребата од спроведување на набавката?  
(Да/Не)
5. Дали има методологија/упатство и сл. документ врз основа на којшто се пресметува проценетата вредност на набавките?  
(Да/Не)
6. Дали институцијата ги објавува на својата веб-страница годишниот план за јавни набавки и неговите измени и дополнувања?  
(Да, двете/Делумно, едното/Не)
7. Процент на реализација на планот за јавни набавки  
(% на спроведени од планирани;  
Висок - над 90 %/Делумно - 70 - 90 %/  
Низок - до 70 %)
8. Удел на набавки кои биле менувани со измените и дополнувањата на плановите  
(% на менувани набавки од планирани;  
Висок - над 30 %/Делумно - 10 - 30 %/  
Низок - до 10%)
9. Дали во институцијата е воспоставен систем за следење на реализација на планот (и каков е тој систем)?  
(Да/Не)
10. Дали институцијата ги објавува на својата веб-страница огласите за јавни набавки (целосно или како линк до ЕСЈН)?  
(Да/Не)
11. Удел на огласи со разумни рокови (подолги од законски минималните) за барањата за прибирање понуди  
(Да - над 70 %/Делумно - 50 - 70 %/  
Не - до 50%)
12. Дали има тендерски документации со дискриминаторски елементи кои можат да ја ограничат конкуренцијата  
(Да - во повеќе од 30 %/Не - до 30 %)
13. Дали институцијата ги доставила барањата како одговор на барањето за слободен пристап до информациите од јавен карактер?  
(Да, во законски рок/Да, по истекот на рокот или доставена жалба/Не)
14. Дали институцијата одговорила на барањето за слободен пристап до информации од јавен карактер во максималниот законски рок од 30 дена?  
(Да, во законски рок/Делумно - по истекот на рокот/Не)
15. Просечен број понудувачи на тендерите спроведени од институцијата  
(во однос на националниот просек;  
Над просекот/Под просекот)
16. Удел на тендери со една понуда  
(во однос на просекот на институциите;  
Под просекот/Над просекот)

17. Најголем удел на еден понудувач во тендерите на институцијата  
(Под 40 %/Над 40%)
18. Процент на вкупно поништени постапки за јавни набавки  
(во однос на националниот просек;  
Под просекот/Над просекот)
19. Удел на поништени постапки поради немање ниту една прифатлива во вкупно поништените постапки на институцијата  
(во однос на националниот просек;  
Под просекот/Над просекот)
20. Удел на вредноста на склучените договори преку постапката за преговарање без објавување оглас во однос на вредноста на вкупните договори  
(во однос на националниот просек;  
Под просекот/Над просекот)
21. Удел на бројот на склучените договори преку постапката за преговарање без објавување оглас во однос на вкупниот број постапки  
(во однос на националниот просек;  
Под просекот/Над просекот)
22. Удел на вредноста на склучените анекс-договори во однос на вкупната вредност на постапките  
(во однос на националниот просек;  
Под просекот/Над просекот)
23. Удел на бројот на склучени анекс-договори во вкупниот број на договори  
(во однос на националниот просек;  
Под просекот/Над просекот)
24. Удел на договори за кои известувањето за склучување на договорот е објавен во законскиот рок од 30 дена од денот на склучување на договорот  
(Да - над 80 %/Не - до 80 %)
25. Дали институцијата ја почитува обврската за објавување во законските рокови на евиденција на постапките за прибирање понуди на ЕСЈН  
(Да - двете во рок/Делумно - едната во рок/Не - двете по истекот на рокот)
26. Дали институцијата објавува на својата веб-страница известување за склучените договори за јавни набавки?  
(Да/Не)
27. Удел на објавени известувања за реализиран договор на ЕСЈН  
(Да - над 80 %/Не - до 80 %)
28. Дали институцијата го објавува склучениот договор и евентуалните анекси на својата веб-страница?  
(Да - двете/Делумно - само едното/  
Не - ниедно)
29. Дали во институцијата е воспоставен систем за следење на реализацијата на склучените договори за јавни набавки?  
(Да/Не)
30. Удел на жалби во однос на вкупниот број на огласи  
(во однос на националниот просек;  
Под просекот/ Над просекот)
31. Удел на уважени жалби во вкупниот број на жалби  
(во однос на националниот просек;  
Под просекот/ Над просекот)