



ТРАНСПАРЕНТНОСТ, ОТЧЕТНОСТ И ИНТЕГРИТЕТ НА ИНСТИТУЦИИТЕ ВО ЈАВНИТЕ НАБАВКИ

Истражување, рангирање и анализа
2018

Издавач:
Центар за граѓански комуникации

Лектура:
Татјана Б. Ефтимоска

Ликовно-графичко обликување:
Датапонс Скопје

Печати:
Датапонс Скопје

Тираж:
400 copies

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 : 2018. - Скопје :

Центар за граѓански комуникации, 2019. - 20, 20 стр. : граф. прикази ; 30 см

Насл. стр. на припечатениот текст: Transparency, accountability and integrity of institutions in public procurements : research, ranking and analysis : 2018. - Обата текста меѓусебно печатени во спротивни насоки.

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

ISBN 978-608-4709-73-2

а) Јавни набавки - Транспарентност - Државна власт - Македонија - Истражувања
COBISS.MK-ID 109523978

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
2018

Скопје, декември 2018 година

СОДРЖИНА

• ВОВЕД	05
• РЕЗИМЕ	06
• МЕТОДОЛОШКИ ОБЈАСНУВАЊА	07
• РАНГИРАЊЕ НА ИНСТИТУЦИИТЕ И ДЕТАЛНИ РЕЗУЛТАТИ	08
• ПРИЛОГ: ПАРАМЕТРИ ЗА ИСТРАЖУВАЊЕ, ОЦЕНКА И РАНГИРАЊЕ НА ИНСТИТУЦИИТЕ	19

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 во јавните набавки.

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 РМ, транспарентноста и интегритетот во процесот на јавни набавки се наведени како основни принципи. Преку јавните набавки во земјава се трошат меѓу 600 милиони и една милијарда 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 Македонија, 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 е направено 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 е направено само за министерствата, за секретаријатите на Владата и за Собранието на РМ.

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

Првото истражување беше направено за набавките на вклучените институции во 2016 година, годинешното е за набавките на институциите во 2017 година, а следното ќе биде направено за набавките во 2018 година, за да се овозможи споредба и мерливост на напредокот.

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

РЕЗИМЕ

- » Просечното ниво на исполнување на критериумите за транспарентност, отчетност и интегритет во целиот циклус на јавните набавки кај министерствата, владините секретаријати и Собранието на РМ е 53,6% (од максимално можни 100%) и во однос на лани (51,7%) има само мало подобрување.
- » Најдобро рангирани се оние институции што трошат најмалку пари.
- » Ниту една институција нема методологија, упатство или сл. документ врз чија основа се пресметува проценетата вредност на набавките.
- » Реализацијата на плановите за јавни набавки е влошена. Просечниот процент на реализација на плановите за 2017 година е 62%, наспроти 65% за претходната година. На ниво на институции, најниската реализација на планот изнесува 21%, а највисоката 87%.
- » Само две институции ги објавуваат на своите веб-страници огласите за јавните набавки, известувањата за склучените договори, како и самите договори и нивните анекси, додека ниту една не објавила известување за реализиран договор за јавни набавки.
- » Расте бројот на тендери со поразумни рокови за прибирање понуди од законски минималните.
- » И годинава, просечниот број понуди кај анализираните институции од 3,09 е понизок од националниот просек (3,33).
- » На дури една третина од набавките имало само една понуда.
- » Просечниот најголем удел на еден понудувач во вкупните тендери на една институција изнесува 25%, исто како и претходната година. Само кај две институции овој удел е повисок од 40%, што се смета како праг за концентрација.
- » Речиси една третина од тендерските документации на анализираните институции содржат дискриминаторски елементи што можат да ја ограничат конкуренцијата.
- » Секој четврти тендер на анализираните институции бил поништен, а процентот на целосно или делумно поништени тендери кај одделни институции се движи од 0% до 77%.
- » Повеќе од половина од институциите ја користеле постапката со преговарање без објавување оглас. Ваквите договори учествуваат со 7% во вкупната вредност на договорите на институциите.
- » Две третини од институциите немаат воспоставено интерен систем за следење на реализацијата на склучените договори за јавни набавки.
- » Просечниот удел на доставени жалби од фирмите во вкупниот број огласи на анализираните институции е 4,6%, што е повисоко од националниот просек (3%). Во однос на претходната година (6%), уделот на жалби е намален.
- » Две третини од институциите одговориле на барањата за слободен пристап до информациите во максималниот законски рок од 30 дена.

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 минатата година, за набавките на институциите во 2016 година. Ова второ рангирање е направено за начинот на спроведувањето на јавните набавки на вклучените институции во 2017 година, како последна целосно завршена година. Исто вакво истражување ќе се направи и до година за набавките во 2018 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 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.

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 земјата.

Така утврдените индикатори беа тестирани врз одреден примерок, а потоа се премина кон истражувањето, кое опфаќаше: прибирање 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 два. 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 особено се испречи како ограничувачка околност 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.

РАНГИРАЊЕ НА ИНСТИТУЦИИТЕ И ДЕТАЛНИ РЕЗУЛТАТИ

- » Просечното ниво на исполнување на критериумите за транспарентност, отчетност и интегритет во целиот циклус на јавните набавки кај министерствата, владините секретаријати и Собранието на РМ е 53,6% (од максимално можни 100%) и во однос на лани (51,7%) има само мало подобрување.

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 јавните набавки.

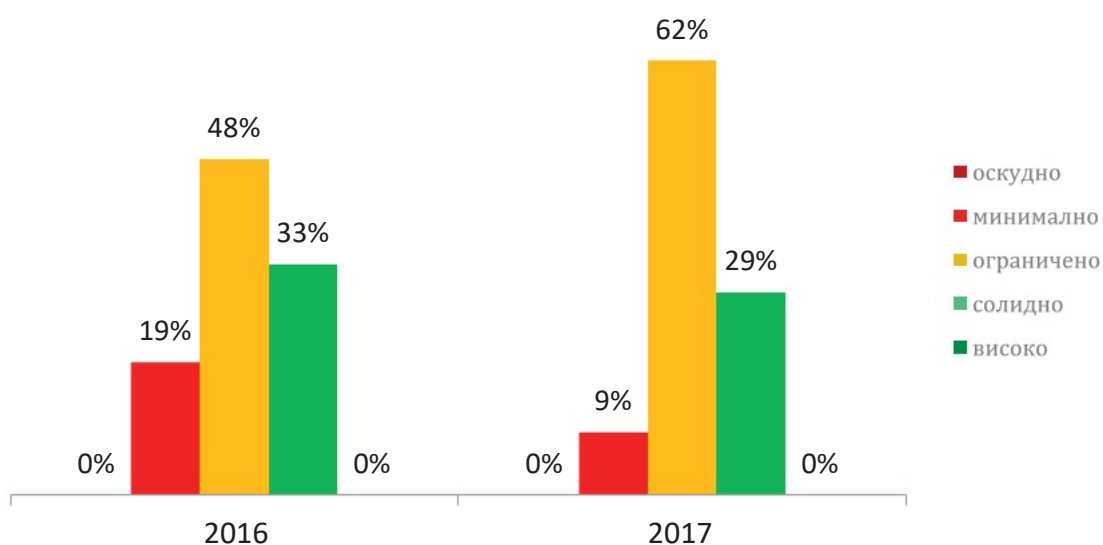
Ниту една институција не ги исполни сите или барем доминантен дел од утврдените критериуми за транспарентност, отчетност и интегритет во сите фази од циклусот на јавните набавки, односно од утврдувањето на потребите за набавките, преку планирањето и спроведувањето на тендерите, сè до реализацијата на договорите.

Сите анализирани институции се наоѓаат во три-те средни нивоа на рангирање. Ниту една институција не е рангирана во најдоброто, 'високо' ниво на транспарентност, отчетност и интегритет во јавните набавки, ниту пак во најслабото, 'оскудно' ниво. 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 во Македонија не вложуваат доволно напори за да гарантираат ефикасно, наменско и рационално трошење на јавните пари.

Во однос на лани има мало подобрување на состојбата, погледнато преку просечното ниво на исполнување на критериумите за транспарентност, отчетност и интегритет во целиот циклус на јавните набавки. Лани ова ниво изнесуваше 51,7%, додека го-

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



динава изнесува 53,6%. За разлика од лани, годинава има помалку институции во минималното ниво, но и во солидното ниво, додека повеќе во средното ниво. Најслабо рангирани се Министерството за образование и наука и Министерството за внатрешни работи,

со исполнување на само 37% од утврдените критериуми, додека најдобро рангирани се Секретаријатот за спроведување на рамковниот договор и Секретаријатот за европски прашања, кои исполнуваат 71% од критериумите.

Ниво на транспарентност, отчетност и интегритет во јавните набавки



Само два од 31 критериум се исполнети од сите анализирани институции, односно кај сите јавните набавки се извршуваат преку специјален организационски облик (служба или одделение) и од страна на лица со положен испит за јавни набавки. Од друга страна, само еден критериум не е исполнет од ниту една институција: објавување на известувањата за реализираните договори на ЕСЈН. Кај сите останати 28 критериуми, постои различен степен на исполнетост од страна на вклучените институции.

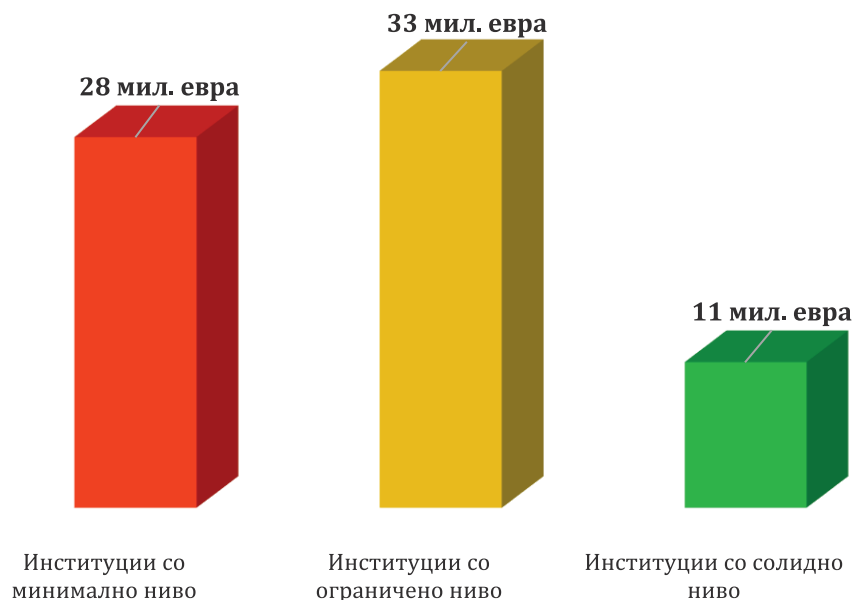
Вкупниот обем на склучените договори за јавни набавки на анализираниите 21 институција во 2017 година изнесува 72 милиони евра, што е 12% од вкупната вредност на јавните набавки во земјава. Овие институции склучиле вкупно 1363 договори за јавни набавки во 2017 година. Во однос на претходната година, вредноста на набавките на анализираниите институции е намалена дури за 98 милиони евра, односно од 170 на 72 милиони евра. Намален е и бројот на договори, и тоа за 460, односно од 1823 во 2016 година на 1363 договори во 2017 година.

Најголем обем на набавки во 2017 година има Министерството за образование и наука, чии набавки опфаќаат 20% од сите набавки на рангираните институции. Од друга страна, дури 9 институции имаат удел од помалку од 1% во вкупните набавки на опфатените институции. Најмал удел меѓу нив, од само 0,013%, има Секретаријатот за законодавство, со склучени договори само за 9486 евра.

» Најдобро рангирани се оние институции што трошат најмалку пари.

Шесте највисоко рангирани институции, со процентуална исполнетост меѓу 61-71%, всушност трошат најмал дел од парите за јавни набавки, односно 15% од вкупните средства што ги потрошиле опфатените институции. Спротивно на ова, двете институции со најниска процентуална исполнетост, меѓу 31-37%, трошат дури 39% од вкупните средства за јавни набавки. Од нив, најниско рангираната институција – Министерството за образование и наука, има и најголем обем на набавки.

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

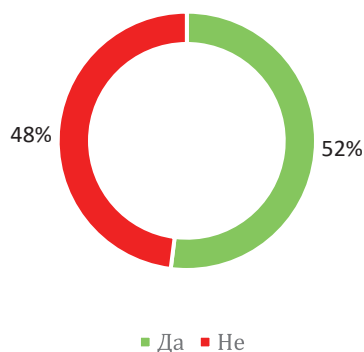


- » Ниту една институција нема методологија, упатство или сл. документ врз чија основа се пресметува проценетата вредност на набавките.

Во пресрет на новото законско решение во кое е предвидено институциите задолжително да изработуваат образложение за потребата од секоја одделна набавка, само во споредба со лани, намален е бројот на институции што сега изработуваат вакво образложение, што се смета за добра практика во јавните набавки.

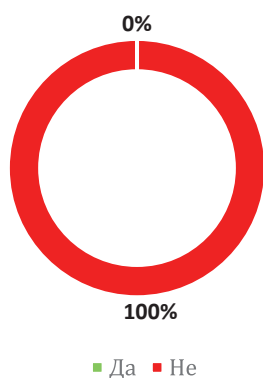
Вакво образложение изработуваат 52% од анализираниите институции, за разлика од минатата година, кога овој процент изнесуваше 57%.

Дали за секоја набавка се изработува образложение на потребата од спроведување на набавката?



И годинава, ниту една институција нема развиено своја методологија, упатство или друг документ за начинот на пресметување на проценетата вредност на набавката. Важноста на проценетата вредност на набавката произлегува оттаму што од нејзиното правилно и прецизно пресметување во голема мера зависи целиот тек на набавката.

Дали има методологија, упатство или сл. документ врз чија основа се пресметува проценетата вредност на набавките?

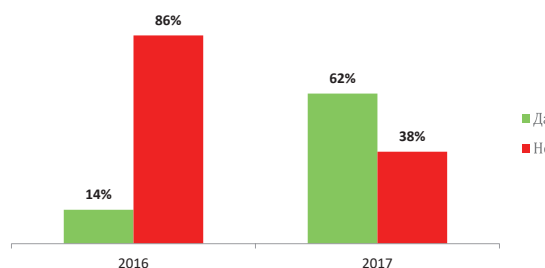


- » Иако е задолжително според Националниот акциски план од Отвореното владино партнерство 2016-2018, а ќе биде и законска обврска во новиот Закон за јавните набавки, само 62% од институциите го објавуваат својот годишен план за јавни набавки. Лани овој процент изнесуваше 14%.

Сегашниот закон за јавните набавки не предвидува обврска за институциите да го објавуваат Планот за јавни набавки, којшто се изработува најдоцна до 31 јануари во годината. Сепак, ваква обврска постои во Националниот акциски план за Отвореното владино партнерство 2016-2018, а планот за јавни набавки како документ за задолжително објавување е дел и до Листата на акти и материјали коишто министерствата се обврзани да ги објават на своите веб-страници. Како и да е, споредено со другите земји, објавувањето на плановите за јавни набавки е веќе одамна одомаќинета добра практика.

За разлика од периодот кога постоеше само како обврска предвидена со Отвореното владино партнерство и кога само 14% од институциите го имаа објавено планот, годинава има подобрување во оваа смисла и планот го објавуваат 62% од институциите.

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



- » Реализацијата на плановите за јавни набавки е влошена. Просечниот процент на реализација на плановите за 2017 година е 62%, наспроти 65% за претходната година. На ниво на институции, најниската реализација на планот изнесува 21%, а највисоката 87%.

Реализацијата на плановите за јавни набавки останува како 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 план во јануари, неограничено

Процент на реализација на планот и на изменети и дополнети набавки



да го менува и да го дополнува 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.

- » Само две институции ги објавуваат на своите веб-страници огласите за јавните набавки, известувањата за склучените договори, како и самите договори и нивните анекси, додека ниту една не објавила известување за реализиран договор за јавни набавки.

Продолжува лошата пракса на институциите да не ги почитуваат обврските од Националниот акциски план на Отвореното владино партнерство 2016-2018 година, документ усвоен од Владата на РМ. Како и за плановите за јавните набавки, институ-

циите ги игнорираат и обврските за објавување на своите веб-страници на огласите за тендерите, известувањата за склучените договори, текстовите на договорите и нивните анекси, но и известувањата за реализираните договори.

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.

Имено, само 10% од анализираниите институции на своите веб-страници ги објавуваат огласите, известувањата за склучените договори, како и договорите и нивните анекси. Ниту една нема објавено известување за реализиран договор, можност предвидена на ЕСЈН.

Број на институции кои ги објавуваат следниве информации

Документ/информација што треба да се објави	2017	2016
Огласи за набавките на своите веб-страници	2	3
Известувања за склучените договори на своите веб-страници	2	1
Договори за јавни набавки и нивните анекси	2	0
Известување за реализиран договор на ЕСЈН	0	0

За разлика од плановите за јавни набавки, чиешто објавување стана обврска во т.н. Листа со 21 документ што министерствата мораат да ги објавуваат на своите веб-страници, ниту еден од овие документи не се најде на таа владина листа. Оттука, имајќи ја предвид важноста на овие документи за поголема отчетност пред граѓаните за трошењето на јавните пари, Владата и носителот на документот, МИОА, треба да ја разгледаат можноста да ја прошират листата и со овие и други документи со иста или слична важност.

- » Расте бројот на тендери со поразумни рокови за прибирање понуди од законски минималните.

Дури во 70% од анализираните набавки институциите определиле подолги рокови од законски минималните за прибирање понуди, за разлика од ланските 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 потребните 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



- » И годинава, просечниот број понуди кај анализираните институции од 3,09 е понизок од националниот просек (3,33)

По речиси еднаков број институции имаат просечен број понуди над и под просекот којшто е остварен од сите институции во 2017 година. Под просекот се 11 институции, за разлика од лани, кога под просекот беа 15 институции. Инаку, просечниот број на понудувачи кај одделните институции се движи од 1,5 до 4,5.

Ниската конкуренција на тендерите е еден од најзначајните проблеми во македонскиот систем на јавни набавки, којшто, според анализите на Центарот за граѓански комуникации, е резултат на многу меѓусебно преплетени фактори. Ова е првпат, по неколку години, просечниот број на добиени понуди по тендер да ја премине границата од 3, којашто се смета за барем минимум конкуренција. Сепак, тоа што остварениот просек кај анализираните институции од 3,09 понуди е на самата граница и што има значаен број институции со значајно понизок просек од националниот говори дека треба да се вложат уште многу напори и на институционално ниво, за да се зголеми бројот на заинтересираните

фирми за учество на тендерите. Тоа го зголемува квалитетот и во крајна линија, и успешноста на набавките.

- » На дури една третина од набавките имало само една понуда.

Продолжува проблемот со висок удел на тендери на коишто имало само една понуда. Во 2017 година, просечниот удел на тендери со една понуда е 33%, при што уделот кај одделните институции се движи од 10%, најнискиот, до 73%, највисокиот. Ова, заедно со и онака нискиот број на добиени понуди по тендер, го доведува во прашање обезбедувањето на некои од основните принципи во јавните набавки, како што се конкуренцијата, еднаквиот третман и недискриминацијата на фирмите.

Кај овој показател има влошување во однос на претходната година (2016), кога просечниот удел на тендери на коишто имало само една понуда изнесуваше 27%.

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 дос-

Просечен број понуди



Удел на тендери со една понуда



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

- » Просечниот најголем удел на еден понудувач во вкупните тендери на една институција изнесува 25%, исто како и претходната година. Само кај две 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 конкуренцијата, каде што како концентрација се смета пазарен удел на еден од учесниците повисок од 40%.

- » Речиси една третина од тендерските документации на анализираниите институции содржат дискриминаторски елементи кои можат да ја ограничат конкуренцијата.

Исто како и претходната година, и во 2017 година, во дури 29% од тендерските документации 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 кај министерствата за: образование и наука, внатрешни работи, транспорт и врски, животна средина и просторно планирање, како и кај Собранието на РМ и Секретаријатот за законодавство.

- » Секој четврти тендер на анализираниите институции бил поништен, а процентот на целосно или делумно поништени тендери кај одделни институции се движи од 0% до 77%.

Процентот на целосно или делумно поништени тендери кај анализираниите институции од 25% е сличен на националниот просек од 24%. Притоа, 38% од институциите имаат процент на поништување повисок од националниот просек. За споредба, претходната година просечниот процент на поништени постапки на анализираниите институции изнесувал 23%.

За потребите на оваа анализа земени се предвид вкупните поништувања, односно и целосните и де-

Најголем удел на еден понудувач во вкупната вредност на набавките



Процент на вкупно поништени набавки



лумните, имајќи предвид дека поништувањето и само на еден дел од набавката наметнува потреба од спроведување на целосно нова постапка за набавка на поништениот дел.

Дури 19% 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 и за овој параметар е понизок и изнесува 14%.

- » Повеќе од половина од институциите ја користеле постапката со преговарање без објавување оглас. Ваквите договори учествуваат со 7% во вкупната вредност на договорите на институциите.

Просечниот удел на бројот на договори склучени со постапката со преговарање без објавување оглас изнесува 6,5%, што е неколкукратно повисок од националниот просек, којшто изнесува 1,8%. Вредносно, пак, состојбата е малку подобра, односно просечниот удел на вредноста на овие тендери во вкупната вредност на тендерите кај анализираниите институции изнесува 7,2%, додека националниот просек е 4,7%.

24% од институциите имаат склучено анекс-договори, коишто исто така се склучуваат со примена на постапката со преговарање без претходно објавување оглас. Уделот на бројот на анекс-договорите во вкупниот број договори кај анализираниите институции изнесува 0,9%, додека националниот просек е 0,22%; вредносниот удел, пак, е 1,1%, а националниот просек изнесува 0,7%.

- » Две третини од институциите немаат воспоставено интерен систем за следење на реализацијата на склучените договори за јавни набавки.

Многу од институциите под следење на реализацијата на договорот подразбираат финансиска евиденција на извршените плаќања врз основа на договорите за јавни набавки. Сепак, следењето на реализацијата на договорот треба да се однесува на вкупните договорни обврски, односно прецизна евиденција на исполнувањето на договорните обврски како рок, количина, квалитет, начин и сл., при што набавувачот е должен да постапува со т.н. „внимание на добар стопанственик или домаќин“, што значи дека би требало да ги презема сите мерки што му стојат на располагање за да се обезбеди навремено и соодветно извршување на договорот.

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



Удел на доставени жалби спрема бројот на огласи



Денови за колку што се доставени бараните информации



- » Просечниот удел на доставени жалби од фирмите во вкупниот број огласи на анализираните институции е 4,6%, што е повисоко од националниот просек (3%). Во однос на претходната година (6%), уделот на жалби е намален.

71% од анализираните институции добиле жалби за спроведените постапки за јавни набавки. Државната комисија за жалби по јавни набавки уважила дури 58% од тие жалби, што е значително повисоко од процентот на уважени жалби во претходната година (37%).

- » Две третини од институциите одговориле на барањата за слободен пристап до информациите во максималниот законски рок од 30 дена.

Просечниот број денови за коишто институциите одговорија на бараните информации од јавен карактер изнесува 38. Притоа, најбрзо одговори Секретаријатот за законодавство – за седум дена, а најдоцна Министерството за образование и наука – за 112 дена.

Имајќи предвид дека, поради непотполнетост, 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.

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 бараните документи 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 просек / Под просек)
16. Удел на тендери со една понуда (во однос на просекот на институциите; Под просек/Над просек)
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 просек/Над просек)
19. Удел на поништени постапки поради немање ниту една прифатлива во вкупно поништените постапки на институцијата (во однос на националниот просек; Под просек / Над просек)
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 просек / Над просек)
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 просек / Над просек)
22. Удел на вредноста на склучените анекс-договори во однос на вкупната вредност на постапките (во однос на националниот просек; Под просек / Над просек)
23. Удел на бројот на склучени анекс-договори во вкупниот број на договори (во однос на националниот просек; Под просек / Над просек)
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 просек / Над просек)
31. Удел на уважени жалби во вкупниот број на жалби (во однос на националниот просек; Под просек / Над просек)