Center for Civil Communications
Центар за граѓански комуникации

NED NATIONAL ENDOWMENT FOR DEMOCRACY
SUPPORTING FREEDOM AROUND THE WORLD

Тендерите за градежни работи се доделуваат под едни услови, а се реализираат под други



ИСТРАЖУВАЊЕ
за корупциските ризици во градежните јавни работи, 2021 – 2025

ноември 2026 година

Издавач: Центар за граѓански комуникации

Уредник: Герман Филков

Автори: Сабина Факиќ, Герман Филков и Марко Митевски

Носител на авторското право: Центар за граѓански комуникации

Лектура: Татјана Б. Ефтимоска

Превод од македонски на албански јазик: Агон Исмаили

Превод од македонски на англиски јазик: Катерина Димишковска

Дизајн:

Издадено: Скопје, 2026 година

Тираж:

МК-

АЛБ-

АНГ-

ЦИП:

СОДРЖИНА

1. КЛУЧНИ НАОДИ 3

2. КОНТЕКСТ И МЕТОДОЛОШКИ ПРИСТАП 5

3. ДЕТАЛНО ИСТРАЖУВАЊЕ 6

1.КЛУЧНИ НАОДИ

- Значителен број договори за градежни работи не се реализираат во согласност со првично договорените услови, туку во текот на нивното спроведување се продолжуваат роковите, се зголемува вредноста и се менуваат обемот и условите за изведба. На тој начин, дел од условите под кои договорите, фактички, се реализираат се утврдуваат дури по завршувањето на тендерската постапка и склучувањето на договорот, односно надвор од конкурентниот процес во кој биле избрани понудувачите. Ваквата практика ја доведува во прашање смислата на првично спроведената јавна набавка и го зголемува ризикот од корупција и злоупотреби.

- Пробивањето на роковите и другите отстапувања од договорените услови не се проследени со соодветно утврдување на одговорност и примена на санкции. Улогата на надзорните фирми во практиката почесто се сведува на формално потврдување на состојбата на терен отколку на навремено идентификување, документирање и спречување на отстапувањата.

- Статусот на значителен дел од градежните проекти не може со сигурност да се утврди. На тоа укажуваат големата разлика меѓу бројот на склучените договори и бројот на доставените известувања до ЕСЈН за реализација на договорите, како и случаите во кои содржината на доставените известувања не соодветствува со фактичката состојба. Недостигот од навремени, точни и целосни информации ја ограничува можноста за ефикасно следење и контрола на реализацијата на договорите и овозможува злоупотребите да останат неоткриени.

- Јавните средства се трошат за објекти и инфраструктура со пократок век на траење и со квалитет под очекуваниот. Недостатоците во градежните работи често се појавуваат набрзо по завршување на договорот.

- Вредноста на договорите за градежни работи низ годините расте, но конкуренцијата во тендерите се намалува. Во 2021 година, просечно на тендерите се јавувале четири до пет фирми, а во 2025 година, нивниот број е паднат под три.

- За пет години, вредноста на договорите доделени во тендери без конкуренција пораснала за три и пол пати – од 38 милиони евра во 2021 година на 141 милион евра во 2025 година. Растот на тендерите со еден понудувач сигнализира зголемен ризик од договарање, прилагодување на спецификациите на одредени понудувачи и предвидлив исход на тендерите.

- Во дел од тендерските постапки се поставуваат услови кои очигледно го стеснуваат кругот на потенцијални понудувачи. Барањата за повеќекратни и специфични референции, голем број однапред прецизно дефинирани кадри, конкретно наведена опрема, сопствени лаборатории, сопствени бази за производство на бетон и други рестриктивни услови можат значително да ја ограничат конкуренцијата.

- Конкуренцијата се ограничува и преку начинот на кој договорните органи ги определуваат критериумите за доделување на договорот. Со последните измени на Законот за јавните набавки (во ноември 2026 година), примената на критериумот цена и квалитет ќе треба да се зголеми, поради што начинот на кој се дефинира и се применува „квалитетот“ ќе има уште поголемо значење.

- 10 градежни фирми во изминатите пет години добиле тендери вредни околу половина милијарда евра, што е речиси третина од вкупната вредност на тендерите за градежни работи. Меѓу нив се „Стентон Градба“ од Битола, „Жикол“ од Струмица, „Илинден“од Струга, „Гранит“ од Скопје, „Бауер БГ“ од Скопје, „Ју-Бај 2“ од Скопје, „Битем“ од Скопје, „НБ-Компани“ од Тетово, „Ленди Груп“ од Скопје и „Зобек Мининг“ од Скопје.

- Кај повеќе договорни органи, најголемиот дел од средствата се распределува меѓу само неколку компании. Така, кај Универзитетот „Мајка Тереза“, еден договор со „Стентон Градба“ опфаќа 96 % од вкупната вредност на набавките за градежни работи во петгодишниот период; кај Дирекцијата за технолошки индустриски развојни зони, две компании заедно имаат удел од 81 %; кај ЕСМ, четири компании опфаќаат над 80 % од вкупната вредност; а кај ЈП за државни патишта, две компании имаат удел од 61 % од вкупната вредност на договорите за градежни работи. Ваквата концентрација претставува црвено знаменце и бара дополнителна проверка на нивото на конкуренција, како и на начинот на доделување и реализација на договорите.

- Надзорот над градежните работи е високо концентриран кај мал број фирми. Само 10 компании опфаќаат 91 % од вкупната вредност на договорите, а само две – повеќе од 61 %. Концентрацијата е особено ризична бидејќи станува збор за фирми кои имаат контролна улога врз изведувачите и врз признавањето на извршените работи. Кога ограничен број компании вршат надзор врз значителен дел од јавните градежни договори, се зголемува ризикот од зависност, судир на интереси и недоволно независна контрола.

- Во изборните години се забележува значително повисока вредност на тендерите за градежни работи, особено во годините со локални избори. Концентрацијата на градежни договори пред избори носи ризик од злоупотреба на јавни ресурси за изборни цели.

2. КОНТЕКСТ И МЕТОДОЛОШКИ ПРИСТАП

Градежништвото е една од областите во кои се трошат најголеми износи на јавни средства. Големата финансиска вредност на проектите, сложеноста на техничката документација, долгото времетраење на договорите и зависноста од проценки и одлуки во текот на изведбата создаваат повеќе точки во кои може да се појави корупциски ризик.

Во периодот 2021–2025 година, градежните работи учествуваат со околу 24 % во вкупната вредност на јавните набавки во Северна Македонија. Тоа значи дека корупциските ризици при начинот на планирање на градежните проекти, спроведувањето на тендерските постапки и реализацијата на договорите имаат значителен финансиски ефект и не се однесуваат само на поединечни договори за јавни набавки.

Оттука, истражувањето не се фокусира само врз тоа дали постојат неправилности во поодделни конкретни тендери, туку целта е да се идентификуваат шеми кои упатуваат на постоење ризици од корупција.

Истражувањето ги опфаќа јавните набавки регистрирани во Електронскиот систем за јавни набавки (ЕСЈН) во периодот од 2021 до 2025 година, со состојба на податоците заклучно со 25 август 2026 година.

Квантитативните податоци се дополнети со информации од проверката на конкретни постапки за јавни набавки. За одредени договори, беа прегледани тендерската документација, основните договори, анексите и достапната документација за реализацијата на договорите.

Случаите се избирани според вредноста на договорите, бројот и видот на измените на договорите и нивното појавување во извештајот на Бирото за јавни набавки за црвени знаменца за 2025 година.

Целта на проверката на конкретните случаи е да се утврди што стои зад бројките: какви услови се поставуваат за учество на понудувачите, зошто се менуваат договорите, што е променето, како е образложена промената и дали измената влијае врз условите под кои изведувачот првично бил избран.

На тој начин, истражувањето ги комбинира податоците од целиот систем за јавни набавки со проверка на некои конкретни договори за јавни набавки. Додека податоците укажуваат на постоење и зачестеност на одредена појава, анализата на документите од конкретни постапки овозможува да се испита како изгледа таа појава во праксата и да се лоцираат клучните ризици од корупција во јавните набавки во градежништвото.

Ова истражување се спроведува во рамките на проектот „Спречување на корупцијата во јавните набавки во градежништвото“, што го спроведува Центарот за граѓански комуникации со финансиска поддршка на НЕД.

3. ДЕТАЛНО ИСТРАЖУВАЊЕ

- **Значителен број договори за градежни работи не се реализираат во согласност со првично договорените услови, туку во текот на нивното спроведување се продолжуваат роковите, се зголемува вредноста и се менуваат обемот и условите за изведба. На тој начин, дел од условите под кои договорите, фактички, се реализираат се утврдуваат дури по завршувањето на тендерската постапка и склучувањето на договорот, односно надвор од конкурентниот процес во кој биле избрани понудувачите. Ваквата практика ја доведува во прашање смислата на првично спроведената јавна набавка и го зголемува ризикот од корупција и злоупотреби.**

Во периодот 2021 – 2025 година се склучени 9.335 договори за градежни работи, во вкупна вредност од околу 96 милијарди денари, односно над 1,5 милијарда евра. Уделот на градежните работи во вкупната вредност на јавните набавки во изминатите пет години просечно изнесува 22 %.

Вредност на договорите за градежни работи на годишно ниво значително варира во периодот од 2021 до 2025 година[1]. Во 2021 година, вредноста на договорите изнесувала 344 милиони евра, по што во 2022 година се намалила на 193 милиони евра. Во 2023 година следува повторен раст до 317 милиони евра, додека во 2024 година, вредноста повторно се намалила на 271 милион евра. Најзначителен раст е забележан во 2025 година, кога е склучен рекорден број на договори (2.187), чија вредност достигнала исто така рекордни 434 милиони евра. Тоа е за 163 милиони евра, односно околу 60 отсто повеќе во споредба со 2024 година. Поединечно, најголеми удели на градежните работи во вкупната вредност на набавките имало во 2021 и во 2025 година.



Во изминатите пет години, договори за градежни работи имаат склучени 791 договорен орган, од вкупно над 1.500 што се регистрирани на ЕСЈН. **Сепак, најголем дел од вредноста на тендерите им припаѓа на мал дел од договорните органи. Имено, 50**

[1] Во пресметките за вредноста на градежните работи не се вклучени договорите на ЕВН Македонија АД-Скопје, поради тоа што е целосно во приватна сопственост, иако и тие се објавуваат на Електронскиот систем за јавни набавки.

договорни органи со најголема вредност на градежни проекти имаат удел од дури 77 % во вкупната вредност на јавните набавки за градежни работи во периодот 2021 – 2025 година. На врвот е Јавното претпријатие за државни патишта, со околу 149 милиони евра, по него Дирекција за технолошки индустриски развојни зони, со околу 70 милиони евра, и Електрани на Северна Македонија, со 63 милиони евра вредни градежни активности, Град Скопје, со градежни тендери во вредност од 58 милиони евра, и Министерство за образование и наука, со договори во вредност од околу 48 милиони евра.

Една од најзначајните карактеристики е што, во периодот 2021–2025 година, во Електронскиот систем за јавни набавки (ЕСЈН) се евидентирани 2.492 измени на договори за градежни работи со кои се менувал рокот за извршување, договорената вредност или се додавани дополнителни и непредвидени работи. Притоа, бројот на евидентирани измени треба да се земе со резерва, бидејќи договорните органи не ја почитуваат доследно обврската за доставување и известување за измените на ЕСЈН. Оттука, реалниот број на изменети договори и анекси веројатно е поголем од оној што може да се утврди врз основа на јавно достапните податоци на ЕСЈН.

Измени на договори за работи, 2021–2025 година

Година	Вкупен број на договори	Број на евидентирани измени на договорите
2021	2.031	644
2022	1.515	509
2023	1.832	191
2024	1.770	511
2025	2.187	637
Вкупно	**9.335**	**2.492**

Ако бројот на евидентираните измени на договорите се стави во однос на бројот на склучените договори во истиот период, кај градежните работи се добива сооднос од 27 %. Кај договорите за набавка на стоки овој сооднос е 2 %, а кај услугите 6 %. Сообносот не значи дека 27 % од договорите биле изменети, бидејќи еден договор може да биде изменет повеќе пати. Тој покажува колку измени се евидентирани во однос на бројот на склучени договори и, како таков, укажува на значително почеста употреба на измените кај градежните договори во споредба со договорите за стоки и услуги. И покрај ова ограничување, разликата меѓу градежните работи и другите видови набавки е значајна.

Измени на договори во периодот 2021–2025 година според предметот на набавка

Вид на набавка	Склучени договори	Евидентирани измени	Однос измени/договори
Градежни работи	9.335	2.492	26,7 %
Стоки	68.325	1.672	2,4 %
Услуги	45.629	2.705	5,9 %

Извор: Електронски систем за јавни набавки

За подобра илустрација на проблемот, можат да се издвојат неколку конкретни примери.

Министерство за образование и наука (МОН) има најголем број измени на договорите за јавни набавки во 2025 година. Од нив се издвојува проектот за изградба на нов училиштен објект за СОУ Гимназија „Сами Фрашери“ во Општина Куманово, кој е еден од најголемите. Постапката 01988/2024 завршила со склучување договор во април 2024 година со фирмата „Хоџа инженеринг“ Куманово, во вредност од 5,2 милиони евра. По пет измени на договорот, вредноста е зголемена за 795 илјади евра, а рокот за изградба е продолжен од 16 на 30 месеци. Продолжување на роковите и/или зголемување на вредноста има и кај повеќе други градежни договори на МОН.

Следен пример е договорот на **Министерство за животна средина и просторно планирање** за реконструкција на системот за водоснабдување во Богданци. Постапката 14670/2022 завршила со договорот со „Конструктор“ ДОО Скопје во декември 2022 година. Но, наместо договорот да биде реализиран во рамките на првично утврдените услови, следувале два анекси. Со првиот биле вклучени непредвидени работи во вредност од 242 илјади евра, со што вкупната вредноста на реконструкцијата се зголемила на 4,3 милиони евра. Со вториот анекс, рокот за изведба бил продолжен од 36 на 44 месеци.

Предмет на измени бил и договорот на **Јавно претпријатие за државни патишта** за делница ГП Блаце – Скопје (клучка Стенковец). Во постапката 17816/2022, договорот со ГРАНИТ АД-Скопје бил склучен во јануари 2023 година. Со три анекси на договорот, вредноста на договорот е зголемена од 11,5 на 13,8 милиони евра, а рокот за изведба е продолжен за шест месеци, односно до декември 2024 година. До јуни 2026 година до ЕСЈН не е доставено известување за реализиран договор.

Измени на договорите за градежни работи се чести и кај локалните институции. **Општина Куманово** е со најголем број на измени, и оттука може да се издвои последниот договор за градежни работи што бил предмет на измена. Станува збор за договор за изградба на инфраструктура во индустриска зона с. Речица, склучен преку постапката 19989/2024 со „Кооп инженеринг“ Куманово во февруари 2025 година, во вредност од 3,4 милиони евра. Со анекс од ноември 2025 година по уредување на кусоци, вишоци и дополнителни и непредвидени работи, вредноста на договорот останува непроменета, а рокот за изведување се пролонгира од 210 на 310 работни дена.

Општина Центар – реконструкцијата на објект на Спортска сала „Работнички“ ја спроведува во две фази, со иста фирма – „Ем Груп Електрометал“ Скопје. Двете постапки, 11625/2024 и 22677/2024, се анексирани по трипати. Првата фаза е поскапа за 82 илјади евра, а рокот за изведба – удвоен од една на две години. Кај втората, сè уште активна фаза, вредноста на договорот е зголемена за 278 илјади евра. Двете фази досега чинат вкупно 2,2 милиони евра.

Кај **Општина Прилеп**, договорот за рехабилитација на улици, склучен врз основа на постапка 01921/2023 во април 2023 година со фирмата „Топлина“ с. Подмолје, Охрид, бил

вреден околу 2 милиони евра, со рок на изведба од шест месеци. Со анекс на договорот, вредноста се зголемува за околу 400 илјади евра, односно на законскиот максимум од 20 %, а рокот за изведба се продолжува до 30 април 2025 година и станува 4 пати подолг од првичниот.

Како последен од овие примери може да се издвои и договорот на **Општина Велес** (постапка број 19030/2025) склучен во декември 2025 година со фирмата „Нет Инвест Гроуп“ с. Слатино – Теарце, за реконструкција на фасадата на ССОУ „Димитрија Чуповски“ и фасадата и покривот на спортската сала на училиштето, со рок за изведба од 60 дена од воведување во работата. На 1 јуни 2026 година, кога со право можело да се очекува и финализирање на договорот, следувал анекс на договорот, во кој се наведува дека се констатирани пропусти во техничката документација и изведувачот за реализација на договорот добива нов рок, 4 пати подолг од првичниот, односно добива 236 дена.

Дополнителен проблем претставува фактот што, при измените на договорите, не се анализираат единечните цени и промените во договорените количини. Самото утврдување дека вкупната вредност на договорот останала непроменета или се зголемила во рамките на законски дозволениот праг од 20 % не е доволно за да се оцени економскиот ефект од измената. Неопходно е да се анализира кои конкретни позиции претрпеле промени, во кој обем и по кои единечни цени. На пример, доколку понудувачот понудил многу ниска цена за ставка што подоцна речиси целосно се исклучува, а многу висока цена за ставка чија количина потоа се зголемува двојно или тројно, конечниот економски резултат може драматично да се промени, без или со минимално зголемување на вкупната вредност на договорот. Европската комисија експлицитно ги препознава како црвени знаменца за можна измама неурамнотеженото формирање на понудените цени, неправилното или неоснованото формирање на цените и примената на надуени единечни цени.

Ваквите појави се особено значајни кај договорите за градежни работи, каде што промените во количините на одделни ставки можат значително да влијаат врз конечната вредност и економската рамнотежа на договорот. Со промена на количините и на структурата на позициите, можно е да се намалат работите со пониски единечни цени, а да се зголемат оние со повисоки, со што договорот фактички станува поповолен за изведувачот, иако неговата вкупна вредност формално не е зголемена.

Ова е особено релевантно при т.н. „уредување на кусоци, вишоци и дополнителни и непредвидени работи“, при што вкупната вредност на договорот понекогаш останува непроменета. Сепак, непроменетата вкупна вредност не значи нужно дека останале непроменети и условите под кои изведувачот ја реализира работата. Напротив, прераспределбата на количините помеѓу одделните позиции, особено кога се врши помеѓу позиции со значително различни единечни цени, може да доведе до суштинска промена на економската рамнотежа на договорот.

Имајќи ги предвид наведените примери, но и вкупниот број измени на договорите, може да се констатира дека, во услови кога измените на договорите за градежни

работи стануваат правило, а не исклучок, се создава и погрешен поттик за учесниците во тендерите. Понудувачите можат да имаат интерес да понудат или да прифатат нереално кратки рокови или ниски цени за да го добијат договорот, очекувајќи условите подоцна да бидат коригирани преку анекси. Во таков случај, постапката за избор станува само почетна фаза на процесот, додека реалните услови под кои ќе се реализира договорот се утврдуваат дури по неговото доделување, надвор од конкурентска проверка и без учество на останатите понудувачи.

Овој ризик е особено значаен ако се има предвид дека кај дури 97 % од склучените договори во анализираниот период критериум за избор била „најниска цена“. Во такви услови, првично понудената цена има клучна улога во изборот на економскиот оператор. Доколку по склучувањето на договорот неговата вредност значително се зголемува преку анекси, се поставува сериозно прашање дали конкурентската предност стекната со првично најниската понуда останува реална.

Токму тука се зголемува и корупцискиот ризик. Она што првично било предмет на конкуренција станува предмет на договарање меѓу договорниот орган и веќе избраниот изведувач. Наместо условите да бидат тестирани на пазарот пред склучувањето на договорот, тие се менуваат по неговото потпишување, без присуство на конкурентите што би можеле да понудат подобри услови. Оттука, подоцнежните измени можат да бидат шема за заобиколување на конкуренцијата.

Честото менување на договорите за градежни работи, без издржано образложение и без сериозен наод од надзорот, не претставува само ризик, туку е и во спротивност со член 119 од Законот за јавните набавки. Законот дозволува измена на веќе склучен договор само по исклучок и под строго определени услови. Пред сè, потребно е кумулативно да бидат исполнети следните услови поради коишто не е можно да се направи промената на економскиот оператор:

- не е можна од економски или технички причини, како што се барањата во однос на заменливоста или интероперабилноста со постојната опрема, услуги или инсталации набавени во рамките на првичната постапка, и
- би предизвикала сериозни тешкотии или значително зголемување на трошоците за договорниот орган.

Покрај тоа, со измената не смее суштински да се менува природата на договорот за јавна набавка или рамковната спогодба. Дури потоа доаѓа ограничувањето од 20 % од вредноста на првичниот договор.

Прагот од 20 % е горна граница, а не автоматски стекнато право. Тој не смее да се третира како резерва што по правило се искористува кај секој договор. Неговото формално почитување не значи дека измената е законита доколку не се исполнети условите што му претходат. Кај договорите за градежни работи, по правило недостасува сериозно образложение и препорака од надзорот за исполнетоста на овие услови.

Затоа, при оценување на измените на договорите, особено значајно е да се испита дали измената ја менува економската или конкурентската рамнотежа на првично спроведената постапка. Клучни се две прашања. Прво, дали со изменатa се создава значително поинаков предмет на набавка, кој би требало да биде изложен на конкуренција. Второ, дали изменетите услови, доколку биле познати уште при објавувањето на тендерот, би можеле да овозможат учество на други економски оператори, да доведат до избор на друга понуда или да влијаат врз цената и врз другите услови под кои бил избран изведувачот. Поради тоа, измените не треба да се оценуваат само според нивната номинална вредност, туку и според нивното влијание врз условите на првичната конкуренција. И измена од 5 % кај тендер вреден милиони денари може да значи суштинско менување на условите под кои договорот бил доделен. Ако одговорот на кое било од овие прашања е потврден, изменатa излегува од рамките што ги дозволува Законот. Ваквото постапување е прекршок за кој е предвидена санкција во член 181 од Законот за јавните набавки.

Последиците, според тоа, не се ограничени само на поскапување или продолжување на рокот за реализацијата на градежните работи. Со измените на веќе склучените договори се доведуваат во прашање и принципите врз кои почива системот на јавни набавки. Понудувачот го добива договорот врз основа на конкретни услови и предности, најчесто најниска цена и даден рок за реализација. Ако тие услови подоцна значително се променат, предноста врз основа на која таа најповолна понуда била избрана целосно или делумно престанува да биде релевантна.

Оттука, честите и значителните измени на договорите за градежни работи треба да се набљудуваат не само како прашање на управување со проектите, туку како прашање на законитост и интегритет во јавните набавки. Колку повеќе се разликуваат условите под кои договорот е доделен од условите под кои тој фактички се реализира, толку е поголем ризикот од корупција и злоупотреби. Кога измените се вршат без докажана исполнетост на законските услови, тоа е и директно кршење на Законот.

- **Пробивањето на роковите и другите отстапувања од договорените услови не се проследени со соодветно утврдување на одговорност и примена на санкции. Улогата на надзорните фирми во практиката почесто се сведува на формално потврдување на состојбата на терен отколку на навремено идентификување, документирање и спречување на отстапувањата.**

Кај договорите за градежни работи, договорните органи мора да ангажираат надзорна фирма чија задача е да го следи изведувањето, да ја потврди усогласеноста со проектот и предмерот, да ги констатира отстапувањата и да ги заверува завршените ситуации врз основа на кои се врши плаќањето.

Во периодот 2021–2025 година, институциите склучиле 1.201 договори за надзор над градежни работи, во вкупна вредност од 4,3 милијарди денари, односно околу 70 милиони евра.

Надзорот треба да биде првата и најблиска контролна инстанца за реализацијата на договорот. Практиката покажува дека таа улога во значителен број случаи не се остварува. Надзорните фирми, во практиката, најчесто ја заверуваат токму состојбата што понатаму ја оправдува измената на договорот. Во дел од случаите, анексот изречно констатира пропусти во техничката документација кои ја оневозможиле правилната изведба, наод што, доколку надзорот функционирал, требало да биде утврден при воведувањето во работата, а не по истекот на договорениот рок за изведба.

Ваквите случаи отвораат и пошироко прашање за квалитетот на подготовката на набавката на градежни работи. Кога потребата од дополнителни работи произлегува од нецелосна или недоволно прецизна техничка документација, предмер, проект или погрешно утврдени количини, ризикот не настанува дури при склучувањето на анексот, туку уште во фазата на подготовка на постапката. Непотполното дефинирање на предметот на набавката може да доведе до тоа значаен дел од реалните услови и трошоци за изведба да се утврдуваат дури по изборот на изведувачот, надвор од конкурентската постапка.

Во таа насока, кај секоја измена со која се воведуваат „дополнителни“ или „непредвидени“ работи, потребно е да се испита дали тие навистина произлегуваат од околности кои објективно не можеле да бидат предвидени во моментот на подготовката на проектот и тендерската документација, или станува збор за работи кои по својата природа биле очигледни, неопходни за функционалноста на објектот и можеле да бидат идентификувани уште во фазата на проектирање и подготовка на предмерот. Особено внимание заслужуваат случаите кога од проектната документација, од техничките спецификации, од потребниот стручен кадар или од другите делови од тендерот произлегува дека договорниот орган знаел за потребата од определени работи, но тие сепак не биле вклучени во предмерот или во првичниот договор. Во вакви ситуации, треба дополнително да се утврди дали станува збор за пропуст во подготовката или за модел преку кој дел од реалниот обем и вредност на работите се остава за последователно договарање со веќе избраниот изведувач, надвор од конкурентската постапка.

Изоставање од предмерот претставува пропуст во подготовката, а не новонастаната или објективно непредвидлива околност. Не е доволно договорниот орган подоцна работата да ја нарече „непредвидена“, треба да се провери дали таа навистина била непредвидлива, односно дали навистина договорниот орган не можел да ја предвиди, член 119 став 3 од Законот за јавни набавки.

Во ЕСЈН не постои механизам преку кој наодите на надзорот директно би се доставувале и објавувале независно од договорниот орган. Наодите од надзорот се доставуваат до истиот субјект чија подготовка на тендерската документација најчесто е причина за отстапувањата. Не постои систем преку кој констатиран пропуст во проектот или неоправдано доцнење би стигнал до надлежните институции или до јавноста. **Електронскиот систем за јавни набавки не содржи структурирани податоци за фазите на изведба, заверените ситуации, констатираните отстапувања или мислењата на надзорот.**

Формално, секој договор за градежни работи содржи механизми за заштита на договорниот орган при неисполнување на договорените обврски: банкарска гаранција за квалитетно и навремено извршување и договорна казна за пречекорување на рокот. Но, двата механизми во практиката многу ретко се применуваат.

Официјално, никој не располага со податоците за бројот на активирани банкарски гаранции, ниту за случаите во кои е пресметана договорна казна поради доцнење во реализацијата на градежната работа. Овие податоци не се внесуваат во системот, не се објавуваат и не се собираат централно. Механизмите што треба да го заштитат буџетот при неисполнување на договорот не се предмет на системско мерење, поради што нивната примена не може да се оцени, ниту да се спореди меѓу договорните органи, ниту да се следи низ времето.

Она што може да се утврди произлегува од мониторингот на поединечни случаи и упатува на заклучокот дека најчесто не ни доаѓа до примена на механизмите за заштита (банкарска гаранција за квалитетно и навремено извршување и договорна казна за пречекорување на рокот).

Пречекорувањата на роковите се очигледни и документирани. Роковите се продолжуваат и во дел од случаите кои повеќекратно го надминуваат првично договореното времетраење каде што, и покрај тоа, наместо утврдување на одговорност и пресметување на договорна казна, следи анекс со кој се формализира новиот рок. Со тоа, доцнењето престанува да се третира како повреда на договорениот рок, со што се намалува или се елиминира можноста за примена на договорна казна за периодот опфатен со изменетиот рок.

Иста е практиката и кај банкарските гаранции. Гаранцијата за квалитетно извршување се активира во случај на неисполнување на договорените обврски. Но, доколку рокот е продолжен со анекс на договорот, а обемот на работа е прилагоден на изведеното а не на она што треба да биде според првичниот договор, тогаш се менуваат и условите под кои би можело да дојде до активирање на гаранцијата. Гаранцијата се продолжува заедно со договорот и истекува неискористена.

Кога надзорот не констатира одговорност, кога казнената одредба се обесмислува со склучување на анекс на договорот и кога гаранцијата се продолжува наместо да се активира, изведувачот не сноси соодветна последица за пречекорување на рокот или за измена на договорните услови. Ризикот целосно се пренесува на договорниот орган, односно на буџетот.

Ваквата практика ја намалува одговорноста на изведувачите за почитување на договорните рокови и услови и создава простор за корупција, бидејќи овозможува договорите да се менуваат во нивна корист без соодветна контрола и примена на санкции. Кога продолжувањето на роковите или измената на договорните услови станува почеста реакција од санкционирањето на неисполнувањето на обврските, се создава очекување дека договорните рокови не се обврзувачки, туку подлежат на последователно прилагодување. На тој начин, слабата контрола и непостапувањето

по прекршувањата создаваат механизам преку кој изведувачите можат да ги избегнат последиците од неисполнувањето, што го зголемува ризикот од фаворизирање, злоупотреба на договорните механизми и коруптивно влијание врз нивната измена.

- **Статусот на значителен дел од градежните проекти не може со сигурност да се утврди. На тоа укажуваат големата разлика меѓу бројот на склучените договори и бројот на доставените известувања до ЕСЈН за реализација на договорите, како и случаите во кои содржината на доставените известувања не соодветствува со фактичката состојба. Недостигот од навремени, точни и целосни информации ја ограничува можноста за ефикасно следење и контрола на реализацијата на договорите и овозможува злоупотребите да останат неоткриени.**

Во периодот од 2021 до 2025 година, склучени се вкупно 9.335 договори за градежни работи, а до ЕСЈН, заклучно со 25 август 2026 година, се доставени известувања за реализиран договор за само 4.363 од овие договори. Тоа значи дека за 4.972 договори, односно за 53,3 % од склучените договори, нема доставено известување за реализација до ЕСЈН.

Но, проблемот не се сведува само на недостигот од известувања. Во одредени случаи, дури и доставеното известување не ја прикажува реалната состојба на договорот.

Илустративен пример е тендерот на Агенцијата за храна и ветеринарство, со број 22048/2021, за изградба на нова зграда. Договорот со „Бауер БГ Скопје“ е склучен на 10 март 2022 година, во вредност од 515.202.831 денари, односно околу 8,4 милиони евра. До ЕСЈН е доставено известување за реализиран договор, во кое како вредност на реализиран договор е наведена целосната сума од 515.202.831 денари, додека како реализиран исплатен износ се наведува сума од 23.772.974 денари. Притоа, во известувањето процентот на реализација е наведен како 100 %, а во делот за тип на реализираниот договор се наведува „делумно“.

Ваквото известување, само по себе, е контрадикторно и создава слика дека договорот е целосно реализиран, само не е целосно исплатен. Сепак, дека ваквото толкување е погрешно упатува фактот дека во реалноста зградата никогаш не е изградена, а известувањето за реализиран договор е доставено по само 3 и пол месеци од склучувањето на договорот. Овие факти упатуваат на тоа дека договорот најверојатно бил раскинат, а Агенцијата за храна и ветеринарство не го доставила овој релевантен податок до ЕСЈН.

Следен пример е еден од најголемите договори склучени во 2023 година. Станува збор за тендер на Дирекцијата за технолошки индустриски развојни зони за изградба на објекти за времено сместување и амбуланта за прва помош, детски градинки и складишта со придружни содржини (паркиралишта) во ТИРЗ Скопје 1, ТИРЗ Скопје 2, ТИРЗ Штип и ТИРЗ

Прилеп, по принцип на изградба клуч на рака. Договорот е склучен со „Стентон Градба“, Битола, на 18 декември 2023 година во вредност од 1.781.800.000 денари, односно околу 29 милиони евра. Рокот за изведба бил 280 дена од добивање на правосилно одобрение за градење. Иако договорот е склучен пред повеќе од две и пол години, во ЕСЈН нема никакви информации за овој договор, ниту дека е изменет, ниту дека е раскинат, ниту дека е реализиран. Според сознанијата добиени од консултациите со засегнатите страни договорот е во процес на раскинување. Меѓутоа и овој случај укажува на слабости во евидентирањето на состојбите од теренот, односно на ненавремено ажурирање на податоците на ЕСЈН.

Овие примери покажуваат дека проблемот не е само во тоа што за значителен дел од договорите нема известување за реализација, туку и во тоа што доставените податоци не секогаш овозможуваат да се утврди вистинскиот статус на договорите. Како резултат на тоа, податоците во ЕСЈН не обезбедуваат целосна и сигурна слика за реализација на јавнте договори за градежни работи.

Непрегледноста не е само административен пропуст. Кога не може да се утврди дали договорот е реализиран, раскинат или изменет, не може да се утврди ниту што е платено, за кои работи, дали е активирана гаранцијата и кој е одговорен. Токму таквата непрегледност е услов во кој злоупотребите најлесно остануваат неоткриени.

- **Јавните средства се трошат за објекти и инфраструктура со пократок век на траење и со квалитет под очекуваниот. Недостатоците во градежните работи често се појавуваат набрзо по завршување на договорот.**

Формалното завршување на договорот не мора да значи и успешно завршување на проектот. Дупките на новоизградените улици, прокиснувањето на штотуку изградените јавни објекти и другите недостатоци се видливи и за граѓаните, но квалитетот на изведеното во најголема мера останува во документацијата на договорните органи и на надзорот, и надвор од очите на поширокатa јавност.

Отсуството на евиденција на недостатоците во гарантниот период, води кон тоа трошокот за нивното отстранување повторно да падне врз товар на јавниот буџет. Во такви услови, постои ризик да се создаде практика во која квалитетот се оценува според тоа дали работите се преземени и платени, наместо според тоа колку долго и колку добро ќе служат. Тоа е особено проблематично кај патиштата, водоводните и канализациските системи, училиштата, спортските сали и другите објекти кои треба да се користат со години и чие одржување исто така се финансира со јавни средства, а од квалитетот на градбата зависи и квалитетот на услугите што во овие објекти им се даваат на граѓаните.

Ако неквалитетно изведената работа не резултира со активирање на гаранцијата, на санкцијата или на обврската за изведувачот да ги отстрани недостатоците на сопствен трошок, тогаш трошокот за лошиот квалитет се префрла врз јавниот буџет. Граѓаните притоа плаќаат двапати: прво за изградбата, а потоа и за поправката, реконструкцијата или дополнителното одржување на она што веќе еднаш било платено.

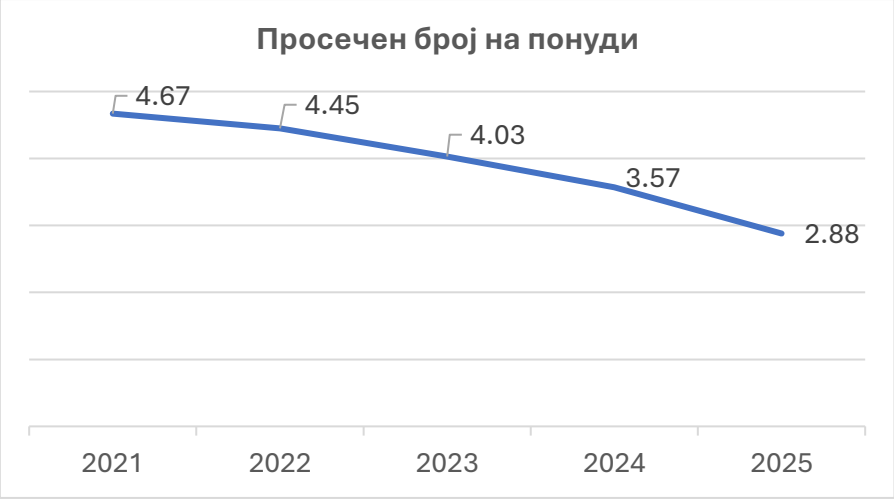
Нискиот квалитет е една од најчестите последици на корупцијата во градежништвото. Кога дел од вредноста на договорот се одлева надвор од проектот, изведувачот ја надоместува разликата со поевтини материјали и скратени технолошки постапки. Тоа е можно само ако надзорот ја завери таквата изведба и договорниот орган ја прими без забелешки. Затоа недостатоците што се појавуваат набрзо по примопредавањето не се само технички проблем. Тие се сигнал дека контролата во некоја од фазите не функционирала.

Во крајна линија, проблемот не е само во тоа што договорите стануваат поскапи или се реализираат подолго. Проблемот е што недостига системско мерење и следење на квалитетот, поради што не може да се даде одговор на најважното прашање: дали граѓаните за парите што ги платиле навистина го добиле она што им било ветено и што им е потребно.

Од мноштвото примери што потврдуваат дека квалитетот на градежните работи финансирани со пари на граѓаните не се на потребното ниво, може да се издвојат актуелните тендерски постапки што предизвикаа поголем јавен интерес. Станува збор за санирањето на свлечиштето на патот за месноста Теферич во Општина Кисела Вода, кое се појави на претходно реновирана улица, како и потребата од санација на Македонскиот народен театар (МНТ) во Скопје, што важи за еден од најскапо изградените културни објекти во земјата во износ од 37 милиони евра.

- **Вредноста на договорите за градежни работи низ годините расте, но конкуренцијата во тендерите се намалува. Во 2021 година, просечно на тендерите се јавувале четири до пет фирми, а во 2025 година, нивниот број е паднат под три.**

Растот на вредноста на градежните работи низ годините е проследен со намалување на бројот на понуди. Во 2021 година, на еден тендер во просек се јавувале четири до пет фирми, додека во 2025 година, нивниот број паднал на помалку од три. Падот на конкуренцијата кај градежните работи е поголем од падот забележан кај јавните набавки во целина.

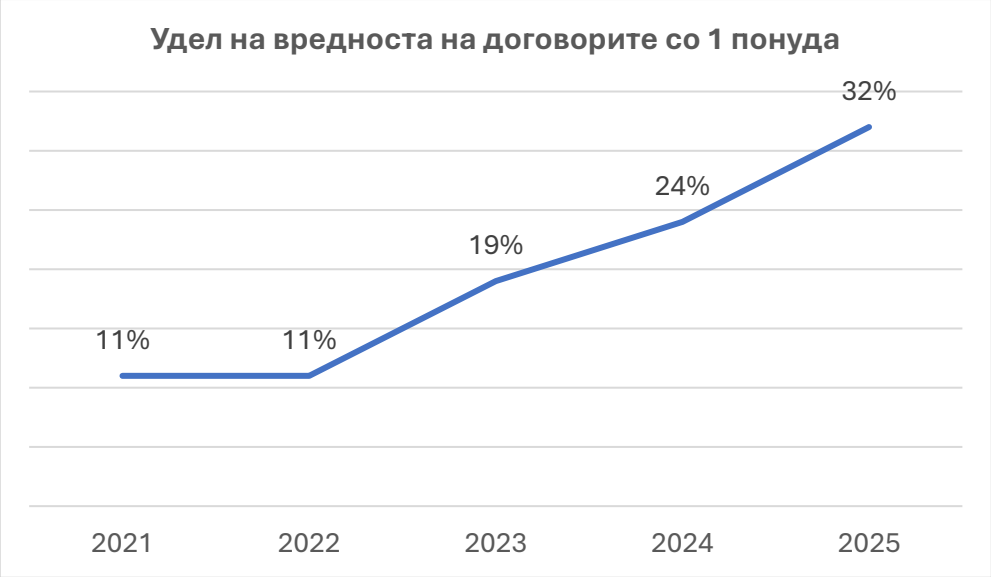


Падот од четири или пет на помалку од три понуди по тендер не значи дека фирмите исчезнале од пазарот. Почесто значи дека престанале да се јавуваат затоа што сметаат дека исходот е однапред познат и дека условите на постапката не се поставени за реална конкуренција. Така се создава самозасилувачки круг: помалку понудувачи значи послаба конкуренција, а послабата конкуренција дополнително го намалува поттикот за учество. Така се концентрира пазарот, се стеснува базата на идни понудувачи и се создаваат услови за уште помала конкуренција во следните постапки. Ваквата состојба значи повисоки цени, помал квалитет, и ги зголемува можностите за корупција.

Воедно, малиот број понуди може да укажува и на договарање меѓу понудувачите: ротација на добитниците или поделба на пазарот меѓу фирмите. Еден од препознаените индикатори за ваквата појава е кога фирми што самостојно се меѓу најголемите на пазарот се појавуваат како подизведувачи кај друг добитник, наместо како негови конкуренти. Такви случаи се забележуваат и кај тендерите анализирани во ова истражување.

- **За пет години, вредноста на договорите доделени во тендери без конкуренција пораснала за три и пол пати – од 38 милиони евра во 2021 година на 141 милион евра во 2025 година. Растот на тендерите со еден понудувач сигнализира зголемен ризик од договарање, прилагодување на спецификациите на одредени понудувачи и предвидлив исход на тендерите.**

Вредноста на договорите за градежни работи склучени во тендерски постапки во коишто имало по само една понуда во 2021 година изнесувала 38 милиони евра. Низ годините, таа вредност расте, и во 2025 година достигнува износ од 141 милион евра. Уделите на договорите во кои немало конкуренција се зголемени од 11 % во 2021 година на дури 32 % во 2025 година.



Во периодот 2021–2025 година, преку постапки каде што се јавила една единствена фирма, доделени се договори во вредност од 20 милијарди денари, односно 325 милиони евра.

Во постапките со само една понуда исчезнува конкурентскиот притисок што ја турка цената надолу. Тендерите со една понуда систематски завршуваат со повисока конечна цена од оние на кои се натпреваруваат три или повеќе понудувачи. Ако една третина од вредноста на набавките се доделува во вакви постапки, разликата е значајна и таа се претвора во директен буџетски трошок бидејќи за потрошените пари се добива помал обем на изградба. Овој проблем е особено нагласен во македонскиот систем на јавни набавки поради примената на електронската аукција. Имено, е-аукцијата треба да обезбеди дополнителен ценовен натпревар меѓу понудувачите за намалување на првично понудените цени под притисок на конкуренцијата. Кога во постапката има само еден понудувач, тој притисок исчезнува, па почетната цена, дури и кога е повисока од пазарната, останува како крајна цена по која се склучува договорот.

Кога на намалената конкуренција ќе се додаде и високиот број измени на договорите, се создава систем во кој јавниот интерес е ослабен на два фронта – и при изборот на понудувачот и при извршувањето на договорот. Прво, недостигот од конкуренција го намалува притисокот врз изведувачот да понуди најдобри услови. Потоа, преку анексите, се отвора простор тие услови дополнително да се менуваат.

- **Во дел од тендерските постапки се поставуваат услови кои очигледно го стеснуваат кругот на потенцијални понудувачи. Барањата за повеќекратни и специфични референции, голем број однапред прецизно дефинирани кадри, конкретно наведена опрема, сопствени лаборатории, сопствени бази за**

производство на бетон и други рестриктивни услови можат значително да ја ограничат конкуренцијата.

Наместо да се обезбеди фер и отворена конкуренција, ваквиот начин на дефинирање на условите создава ризик тендерската постапка да биде достапна само за ограничен број компании кои располагаат со специфична комбинација на кадар, опрема, референции и сопствени производни капацитети.

Условите поставени во тендерската документација треба да овозможат избор на фирма која ќе докаже дека располага со соодветен технички и кадровски капацитет, искуство и знаење за реализација на конкретниот градежен зафат. Притоа, од особено значење е условите да бидат сразмерни на обемот, вредноста и сложеноста на набавката, да бидат директно поврзани со предметот на договорот и да овозможат што е можно поширока конкуренција.

Поставувањето високи, детални и специфични услови за учество, особено кога се бара поседување сопствени капацитети или голем број тесно дефинирани референции и кадри, може непотребно да го стесни кругот на фирми кои имаат можност да достават понуда.

Анализата на дел од поголемите тендери покажува дека договорните органи немаат воспоставено добра практика за определување сразмерни услови за учество и за стимулирање на конкуренцијата. Овие сознанија може да се илустрираат преку неколку споредби.

Првата споредба се однесува на две тендерски постапки за реконструкција на улици, кои го отвораат прашањето дали условите за способност се определуваат во согласност со предметот и обемот на конкретната набавка.

Станува збор за тендерот на **Министерството за транспорт** за реконструкција на улици во Општина Валандово, со број 05218/2026, и тендерот на **Општина Гостивар**, со рамковна спогодба за изградба, санација и реконструкција на локални улици и патишта на територијата на Општина Гостивар, со број 15481/2025.

Министерството за транспорт бара од понудувачите лиценца Б, 40 вработени, три овластени инженери и асфалтна база со капацитет од 150 тони на час, на оддалеченост до 100 километри од локацијата. Општина Гостивар, за споредлив вид работи, бара лиценца А за објекти од прва категорија, 90 вработени, девет овластени инженери, асфалтна база со капацитет од 240 тони на час без ограничување на оддалеченоста, дополнително бетонска база со А-интегрирана еколошка дозвола, како и три ISO стандарди.

Постапката на Министерството за транспорт резултирала со три понуди, а договорот е склучен со Друштво за производство, трговија и услуги ОСД „Кирил ДООЕЛ Експорт-Импорт“ Штип, со подизведувачите „Градба Промет“ Кавадарци, „Коле-Транс Инженеринг“ Штип и „Матека Инженеринг“ Гостивар, во вредност од околу 1,05 милиони евра.

Општина Гостивар, од друга страна, добила само една понуда, по што договорот во вредност од околу 770 илјади евра е склучен со „Ленди Груп“ Скопје, со подизведувачите „КООП Инженеринг“ Куманово, „МН Инжинеринг Лабораторија“ Гостивар и „Конкрит Компани“ Битола.

Оваа споредба отвора сериозно прашање: како е можно за споредлив вид градежни работи да постојат толку значајни разлики во условите за способност, и дури постапката која е финансиски помала да има построги и поспецифични барања.

Понатаму, анализата на две јавни набавки за изградба и доградба на детски градинки, спроведени од **Општина Гази Баба** и **Општина Аеродром**, укажува на значителни разлики во условите за способност на економските оператори, иако предметите на набавките се споредливи по вредност.

Општина Гази Баба спровела постапка со број 14742/2025 за изградба на детска градинка во Маџари – Триангла и склучила договор со „Жикол ДООЕЛ“ Струмица, во вредност од околу 2,4 милиони евра. Општина Аеродром, преку постапка со број 00193/2024, склучила договор за доградба и надградба на детската градинка „Изворче“ со Фабрика „КАРПОШ“ – Акционерско друштво за проектирање, производство и монтажа на бетонски префабрикати, станови, индустриски објекти, мостови и далноводи Скопје, во вредност од околу 2,1 милион евра. Разликата во вредноста на договорите е помала од 15 проценти.

Иако објектот во Маџари е технички посложен бидејќи станува збор за објект на четири нивоа со подрум и лифт, наспроти доградба на приземје и кат на постојна зграда во Аеродром, сепак разликата во сложеноста на објектите не нуди доволно објаснување за сите разлики во поставените критериуми.

Двете општини поставиле ист услов: економскиот оператор да има остварено годишен приход од најмалку 200 милиони денари во секоја од последните три години.

Општина Аеродром бара економскиот оператор да има претходно реализирано најмалку една изградба на детска градинка со вредност над 100 милиони денари. Тоа претставува приближно 76 проценти од вредноста на договорот за „Изворче“. Кај Гази Баба условот е значително порестриктивен. Покрај две претходно изградени градинки над определен вредносен праг, се бараат и три дополнителни референтни објекти од високоградба.

Со тоа, од потенцијалниот понудувач се бара значително пошироко и поспецифично претходно искуство од она што би можело да се очекува само врз основа на вредноста и предметот на конкретната набавка.

Двете набавки предвидуваат ангажман на 150 лица за секоја од нив, но начинот на кој е специфициран потребниот кадар е суштински различен. Кај Аеродром се наведени неколку конкретни позиции – четири вида инженери и две стручни лица. Кај Гази Баба се наведени дури 98 конкретни профили, меѓу кои 19 овластени инженери и 79 занаетчии, вклучително 30 тесари и 10 армирачи.

Најзначаен ризик од ограничување на конкуренцијата се појавува кај условите со кои од економските оператори се бара да поседуваат сопствени капацитети.

Општина Аеродром бара понудувачот да поседува акредитирана лабораторија за испитување градежни материјали. Кај Гази Баба се бара сопствена лабораторија за геотехника, но и сопствена бетонска база со интегрирана еколошка дозвола.

Особено индикативно е што во двете посочени тендерски постапки била доставена по само една понуда. Тоа само по себе не докажува дека условите биле неоправдано рестриктивни, но претставува значаен сигнал дека начинот на кој се дефинирани критериумите треба внимателно да се преиспита.

Затоа е потребна подетална проверка на начинот на кој договорните органи ги утврдуваат условите за способност на економските оператори, особено во однос на нивната пропорционалност, неопходност и поврзаност со предметот на набавката.

Целта на тендерските услови не треба да биде преку нив да се исцрта определена комбинација на референции, кадар, опрема и сопствени капацитети што ги поседува фаворизираната фирма, туку да се обезбеди реална конкуренција меѓу компании кои можат да докажат дека располагаат со потребниот капацитет за квалитетно и навремено извршување на договорот.

Кога условите се поставени потесно од она што објективно е потребно за предметот на набавката, последицата не е само помал број понуди. Намалената конкуренција може да значи и помал избор за договорниот орган, послаба ценовна конкуренција и ризик од понеефикасно трошење на јавните средства.

- **Освен преку условите за утврдување на способноста на економските оператори, конкуренцијата се ограничува и преку начинот на кој договорните органи ги определуваат критериумите за доделување на договорот. Со последните измени на Законот за јавните набавки (во ноември 2026 година), примената на критериумот цена и квалитет ќе треба да се зголеми, поради што начинот на кој се дефинира и применува 'квалитетот' ќе има уште поголемо значење.**

Дел од договорните органи не прават јасна разлика помеѓу условите за способност и критериумите за доделување на договорот. Условите за способност имаат за цел да утврдат дали економскиот оператор ги исполнува минималните услови за да може да го изврши договорот. Критериумите за доделување, напротив, треба да овозможат споредба на прифатливите понуди и да покажат која понуда нуди најдобра вредност во однос на предметот на конкретниот договор.

Проблемот настанува кога елементите што се користат за докажување на способноста на економскиот оператор повторно се користат и за доделување бодови. На пример, ако бројот или вредноста на претходно реализираните договори се постави како услов за учество, а потоа истиот или суштински ист елемент се користи за доделување бодови за

„квалитет“, искуството на одредени економски оператори се вреднува двапати. На тој начин, предноста стекната во фазата на утврдување на способноста се пренесува и во фазата на рангирање на понудите, наместо да се оценува квалитетот на понудата за конкретниот договор.

Оваа разлика е важна и од аспект на европската практика. Судот на Европската Унија во предметот Lianakis (C-532/06) утврди дека критериумите што се однесуваат на способноста на понудувачот не треба да се користат како критериуми за доделување на договорот. Директивата 2014/24/ЕУ подоцна овозможи да се земат предвид квалификациите и искуството на персоналот кој ќе го извршува договорот, но кога тоа е релевантно за квалитетот на неговото извршување. Оттука, не секое искуство на економскиот оператор или на неговиот персонал автоматски претставува елемент на квалитет на понудата.

Анализата на постапките спроведени во изминатите неколку години покажува дека, во практиката, критериумот ’квалитет‘ во повеќе случаи не бил поставен за оценување на квалитетот на понудата, туку како дополнително бодување на претходното искуство на понудувачот. Најчесто, како елемент на квалитет се користел бројот на претходно склучени или реализирани договори. Таков е, на пример, случајот со постапката на Фондот на пензиското и инвалидското осигурување на Северна Македонија бр. 03082/2023 за изведување градежно-занаетчиски работи на пензионерскиот дом во Чаир, со проценета вредност од 8.000.000 денари без ДДВ. Од вкупно 100 бодови, 80 се доделуваат за цена, а 20 за „квалитет“. Квалитетот, сепак, не се однесува на понудата, туку на искуството на економскиот оператор во реконструкција на јавен објект. Сите 20 бодови се добиваат со доставување најмалку една потврда за задоволителна изведба. Со тоа „квалитетот“ всушност станува услов од типот да/не, кој носи петтина од вкупните бодови. Тој не кажува ништо за тоа како понудувачот ќе ги изведе конкретните работи.

Токму тука се гледа суштинскиот проблем: бројот на претходно реализирани договори не кажува каква вредност нуди економскиот оператор во конкретниот договор. Кога за ваков елемент се доделуваат голем број бодови, критериумот „квалитет“ фактички станува механизам за фаворизирање на операторите со поголемо претходно искуство, наместо инструмент за споредба на квалитетот на понудите.

Во поновиот период се забележува одредено подобрување, но проблемот не е целосно надминат. Во значителен број случаи „квалитетот“ и понатаму се сведува на еден елемент – искуството на персоналот. Иако искуството на конкретниот персонал може да биде релевантно кога неговата работа има значително влијание врз квалитетот на извршувањето, неговото автоматско бодување не обезбедува само по себе оценување на квалитетот на понудата. Особено кај градежните работи, квалитетот на изведбата зависи од повеќе меѓусебно поврзани фактори: предложената методологија за изведба, организацијата на градилиштето, динамиката на реализација, планот за контрола на квалитетот, управувањето со ризиците и други мерливи аспекти поврзани со конкретниот предмет на набавката.

Посебен проблем претставува користењето на рокот на изведба како елемент на квалитет кога договорниот орган потоа дозволува тој рок значително да се продолжи. Во таков случај, критериумот што имал влијание врз изборот на најповолната понуда може да ја изгуби својата практична вредност во фазата на извршување на договорот.

Ваков пример е постапката на ЈЗУ Универзитетска клиника за урологија – Скопје (оглас бр. 06884/2026) за проектирање, реконструкција, реновирање и преадаптација на центарот за трансплантација и центарот за ЕСВЛ по принципот клуч на рака. Постапката е спроведена како отворена, со критериум најдобар однос помеѓу цената и квалитетот. Цената носела 70 бодови, а рокот на изведба 30 бодови: во месеци за Дел 1 и во денови за Дел 2. Рокот, значи, учествувал со речиси една третина во рангирањето на понудите. Склучениот договор изнесува 32.686.000 денари со ДДВ односно 531.480 евра. Во овој случај, суштинското прашање е дали критериумот врз основа на кој понудата добила предност во постапката ќе остане релевантен и обврзувачки во фазата на извршување, односно дали проектот ќе се реализира во рок од 9 месеци од добивањето дозвола за градење.

Со оглед на тоа дека ваквите случаи не се изолирани, потребно е да се спроведе посистематска анализа на постапките во кои е применет критериумот цена и квалитет, особено на оние во кои понудата со најниска цена не била избрана поради бодовите добиени за квалитет. Таквата анализа треба да утврди што точно било бодувано како „квалитет“, дали тој елемент бил различен од условите за способност, колкаво било неговото влијание врз конечниот избор и дали избраниот понудувач навистина го реализирал она за што добил дополнителни бодови. Само на тој начин може да се утврди дали критериумот цена и квалитет навистина овозможува избор на поквалитетна понуда или, напротив, станува дополнителен механизам за ограничување на конкуренцијата и за фаворизирање конкретна фирма.

- **10 градежни фирми во изминатите пет години добиле тендери вредни околу половина милијарда евра, што е речиси третина од вкупната вредност на тендерите за градежни работи.**

Во изминатите пет години, носители на договори за градежни работи биле 976 фирми**.** Но, главниот дел од бизнисот им припаѓа на мала група фирми. Гледано според бројот на договори, на врвот се „Коле-транс Инжинеринг“ Штип со 186 договори во изминатите 5 години, по него „Градба Промет“ Кавадарци со 183 договори, „Еврогрaдба-Инженеринг“, с. Владиевци, со 155 договори, „Ленди Груп“, Скопје, со 120 и „Стентон Градба“ со 119 договори за јавни набавки.

Но, сликата се менува кога ќе се погледне вредноста на договорите. Тогаш на врвот се „Стентон Градба“ од Битола, „Жикол“ од Струмица, „Илинден“ од Струга итн.

10 фирми со најголема вредност на јавните набавки (2021 – 2025)

Фирма	Број на договори	Вредност на договорите во милиони евра	Удел во вкупната вредност на набавките	Број на ДО со кои имаат склучено договори
Стентон Градба, Битола	119	121,2	7,77 %	34
Жикол, Струмица	68	68,5	4,39 %	28
Илинден АД, Струга	59	64,7	4,15 %	8
Гранит АД, Скопје	13	55,6	3,57 %	7
Бауер БГ, Скопје	30	33,5	2,15 %	19
Ју-Бај 2, Скопје	35	33,3	2,14 %	8
Битем, Скопје	84	33,1	2,12 %	33
НБ-Цомпану, Тетово	14	27,1	1,74 %	6
Ленди Груп, Скопје	120	26,2	1,68 %	46
Зобек Мининг, Скопје	5	25,1	1,61 %	1

Произлегува дека само десет фирми добиле договори во вкупна вредност од 488 милиони евра**,** што претставува 31% од вкупната вредност на сите договори за градежни работи**.**

На врвот на листата е „Стентон Градба“ од Битола, која во петгодишниот период добила 119 договори вредни 7,45 милијарди денари, односно 121,2 милиони евра**.** Компанијата има учество од 7,77 % од вкупната вредност на градежните договори во земјава доделени преку јавни набавки.

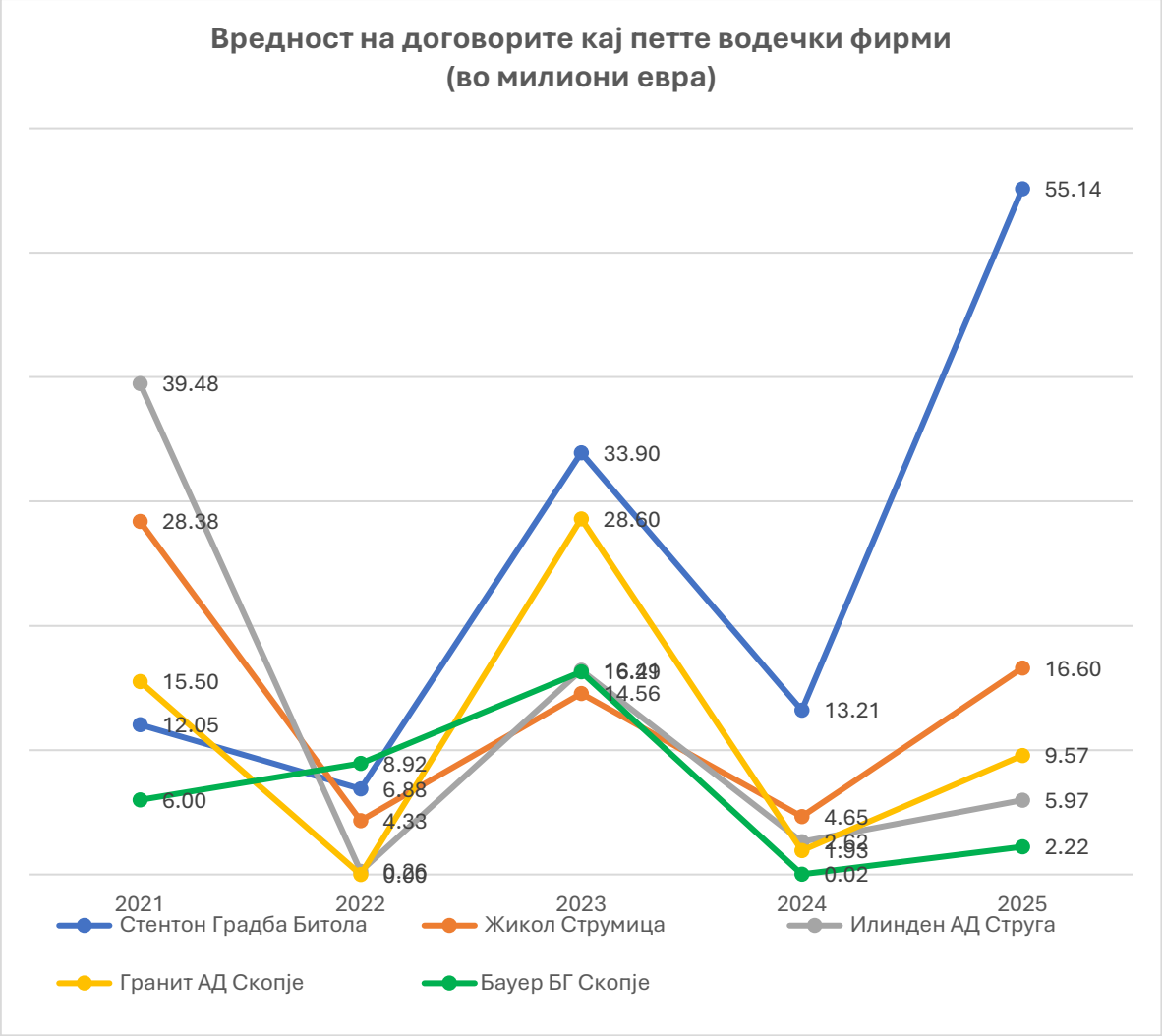
Следува „Жикол“ од Струмица, со 68 договори вредни 4,21 милијарди денари или 68,5 милиони евра, што е 4,39 % од вкупната вредност. На трето место е „Илинден“ АД од Струга, со 59 договори вредни 3,98 милијарди денари или 64,7 милиони евра, односно 4,15 % од вкупната вредност**.**

Меѓу десетте компании со најголема вредност на добиени договори се и „Гранит“ АД Скопје со 55,6 милиони евра (3,57 %)**, „**Бауер БГ“ Скопје со 33,5 милиони евра (2,15 **%**), „Ју-Бај“ 2 со 33,3 милиони евра (2,14 %), „Битем„ Скопје со 33,1 милиони евра (2,12 **%**), „НБ-Цомпану “ Тетово со 27,1 милиони евра (1,74 %), „Ленди Груп“ Скопје со 26,2 милиони евра (1,68 %) и „Зобек Мининг“ Скопје со 25,1 милиони евра (1,61 %)**.**

Така, само трите најголеми компании концентрирале 16,31 % од вкупната вредност на градежните договори, додека десетте најголеми заедно земаат околу 31%**.**

Тоа покажува дека иако во јавните градежни набавки учествуваат стотици компании, вредноста на договорите е значително поконцентрирана кај мал број фирми. **Од 976 компании кои добиле договори, само десет успеале да обезбедат околу една третина од целиот градежен јавен бизнис во анализираниот период.**

Концентрацијата е уште повпечатлива кај најголемите договори: една компанија сама добила речиси 8 % од вкупната вредност, а првите три заедно – повеќе од една шестина од целиот пазар.



Од градежните компании со највисока вредност на договорите, „Стентон Градба“ од Битола е единствената со јасна нагорна линија и раст на договорите од 12 милиони евра во 2021 година на 55 милиони евра во 2025 година. Кај останатите фирми од големата петорка се забележува пад. Поконкретно, „Жикол“ Струмица во 2021 година има договори во вредност од 28,4 милиони евра наспроти 16,6 во 2025 година. Вредноста на договорите на „Илинден“ АД Струга е намалена од 39,5 милиони на 6 милиони евра. „Гранит“ Скопје во 2021 година има 15,5 милиони евра, а во 2025 година 9,6 милиони евра. „Бауер БГ“, пак, има пад од 6 милиони на 2,2 милиони евра.

- **Кај повеќе договорни органи, најголемиот дел од средствата се распределува меѓу само неколку компании. Така, кај Универзитетот „Мајка Тереза“, еден договор со „Стентон Градба“ опфаќа 96 % од вкупната вредност на набавките за градежни работи во петгодишниот период; кај Дирекцијата за технолошки индустриски развојни зони, две компании заедно имаат удел од 81 %; кај ЕСМ, четири компании опфаќаат над 80 % од вкупната вредност; а кај ЈП за државни патишта, две компании имаат удел од 61 % од вкупната вредност на договорите за градежни работи. Ваквата концентрација претставува црвено**

знаменце и бара дополнителна проверка на нивото на конкуренција, како и на начинот на доделување и реализација на договорите.

Според црвените знаменца кои ги применува Бирото за јавни набавки, ваквата концентрација треба да се разгледува во контекст на намалена конкуренција, фаворизирање на одреден економски оператор, договарање меѓу економските оператори, нелојална конкуренција или ограничена конкуренција во одредени сектори и дејности.

Кај договорните органи со најголема вкупна вредност на набавките за градежни работи во периодот 2021–2025 година, значителен дел од средствата во повеќе случаи се концентрирани кај мал број компании.

Јавно претпријатие за државни патишта – Вкупната вредност на јавните набавки во периодот 2021–2025 година изнесува 149 милиони евра
Кај ЈПДП најголем удел има „Илинден“ АД Струга, со 36,2 % од вкупната вредност на договорите, односно 53,8 милиони евра и склучени 6 договори. Следува „Гранит“, со удел од 24,8 %, односно 37 милиони евра и 6 договори. За „Илинден“ АД Струга, договорите со ЈПДП претставуваат 83 % од неговата вкупна петгодишна вредност на јавните набавки, додека кај „Гранит“, овој удел изнесува 66,5 %.

Дирекција за технолошки индустриски развојни зони – Вкупната вредност на јавните набавки во периодот 2021–2025 година изнесува 69,8 милиони евра
Кај ДТИРЗ, „Стентон Градба“ има удел од 45,2 %, односно 31,5 милиони евра со само 2 склучени договори. „Зобек Мининг Груп“ има удел од 35,9 %, односно 25,1 милиони евра преку 5 договори. Особено отстапува случајот со „Зобек Мининг Груп“, кај кој целата петгодишна вредност на јавните набавки е остварена преку овој договорен орган. Кај „Стентон Градба“, договорите со ДТИРЗ претставуваат 26 % од неговата вкупна петгодишна вредност на јавните набавки.

Електрани на Северна Македонија – Вкупната вредност на јавните набавки во периодот 2021–2025 година изнесува 63,4 милиони евра
Кај ЕСМ, четири компании заедно имаат удел од над 80,0 % од вкупната вредност на анализираните договори. „Марковски Компани Борче“ има удел од 37,4 %, односно 23,7 милиони евра преку 2 договори. „Гранит“ има удел од 20,7 % (13,1 милиони евра преку 1 договор), „Машинокоп Групација“ – 12,1 % (7,7 милиони евра преку 1 договор), а „Ел Те Инженеринг“ – 10,9 % (6,9 милиони евра преку 2 договори). За „Гранит“, договорите со ЕСМ претставуваат 23,6 % од неговата вкупна петгодишна вредност на јавните набавки.

Град Скопје – Вкупната вредност на јавните набавки во периодот 2021–2025 година изнесува 58,5 милиони евра
Кај Град Скопје, најголем удел има „Жикол“, со 33,3 %, односно 19,5 милиони евра преку само 1 договор. Следуваат „Бауер БГ“ со 16,5 % (9,7 милиони евра преку 5 договори), „Ју-Бај 2“ со 13,6 % (8,0 милиони евра преку 4 договори) и „Вато“ со 11,8 % (6,9 милиони евра преку 2 договори). За „Жикол“, договорите со Град Скопје претставуваат 28,5 % од

неговата петгодишна вредност на јавните набавки, за „Бауер БГ“ 28,9 %, а за „Ју-Бај 2“ 23,9 %.

Министерство за образование и наука – Вкупната вредност на јавните набавки во периодот 2021–2025 година изнесува 47,6 милиони евра

Кај МОН, четири компании опфаќаат повеќе од половина од вкупната вредност на договорите. „Хилдин Комерц“ има удел од 16,8 % (8,0 милиони евра преку 15 договори), „Изградба-Комерц“ 15,4 % (7,3 милиони евра преку 7 договори), „Хоџа Инженеринг“ 11,7 % (5,6 милиони евра преку 1 договор), а „Нет Инвест Гроуп“ 11,4 % (5,4 милиони евра преку 5 договори).

Универзитет „Мајка Тереза“ – Вкупната вредност на јавните набавки во периодот 2021–2025 година изнесува 42,2 милиони евра

Најизразен пример на концентрација е забележан кај Универзитетот „Мајка Тереза“, каде што „Стентон Градба“ има удел од 96 % од вкупната вредност на договорите, односно 40,4 милиони евра преку само 1 договор. Овој договор воедно претставува 33,4 % од целата петгодишна вредност на јавните набавки на компанијата.

Општина Гази Баба – Вкупната вредност на јавните набавки во периодот 2021– 2025 година изнесува 38,5 милиони евра

Кај Општина Гази Баба, четири компании имаат удел од најмалку 13 %. „Вардарградба“ има удел од 15,7 % (6 милиони евра преку 12 договори), „Жикол“ 14,4 % (5,5 милиони евра преку 8 договори), „Изолација“ 14 % (5,4 милиони евра преку 21 договор), а „Пирамид Билдинг“ 14 % (5,4 милиони евра преку 11 договори).

ЈП за одржување и заштита на магистралните и регионалните патишта – Вкупната вредност на јавните набавки во периодот 2021–2025 година изнесува 35,4 милиони евра

Кај ова претпријатие се издвојуваат „Илинден“ АД, со удел од 20 % (7,1 милиони евра преку 1 договор) и „Пелагонија“ со 19 % (6,7 милиони евра преку 1 договор).

Општина Битола – Вкупната вредност на јавните набавки во периодот 2021–2025 година изнесува 32,5 милиони евра

Кај Општина Битола, „Стентон Градба“ има удел од 29,7 %, односно 9,6 милиони евра преку 36 договори. Следуваат КЈП „Нискоградба“ со 13,5 % (4,4 милиони евра преку 86 договори) и „БВ Инженеринг“ со 10,7 % (3,5 милиони евра преку 18 договори).

Министерство за животна средина и просторно планирање – Вкупната вредност на јавните набавки во периодот 2021–2025 година изнесува 30,3 милиони евра

Кај МЖСПП, три компании заедно имаат удел од 44,7 % од вкупната вредност на договорите. „Конструктор“ има удел од 17,6 % (5,3 милиони евра преку 2 договори), „Ју-Бај 2“ 15,1 % (4,6 милиони евра преку 3 договори), а „Еаком“ 12 % (3,6 милиони евра преку 3 договори).

Податоците покажуваат дека кај повеќе договорни органи постои значителна концентрација на јавните средства кај ограничен број економски оператори. Особено

отстапуваат случаите во кои еден оператор има доминантен удел, како кај Универзитетот „Мајка Тереза“, каде што еден договор претставува 96 % од вкупната вредност на набавките, но и кај ЈПДП, ДТИРЗ, ЕСМ и Град Скопје, каде што значителен дел од средствата е концентриран кај неколку компании.

Самата концентрација не претставува доказ за корупција. Сепак, таа е значаен индикатор за ризик од фаворизирање и ограничување на конкуренцијата, особено кога се комбинира со мал број понудувачи, повторување на истите добитници или висока зависност на одреден економски оператор од еден договорен орган.

Од аспект на корупцискиот ризик, особено се значајни ситуациите во кои ограничената конкуренција се претвора во повторлива шема на доделување на јавните средства на исти фирми. Во такви услови се зголемува просторот за дискреционо одлучување и се создава ризик од фаворизирање, особено доколку постојат дополнителни индикации за ограничувачки услови за учество, нетранспарентни критериуми или неоправдано повторување на истите компании како избрани понудувачи.

Поради тоа, идентификуваните случаи треба да бидат предмет на дополнителна проверка на конкретните постапки, вклучително и на бројот и структурата на понудувачите, условите за учество, критериумите за избор, образложенијата за изборот, евентуалните жалбени постапки, измените и анексите на договорите, како и на можната сопственичка или деловна поврзаност меѓу економските оператори.

Посебно треба да се провери веродостојноста на понудениот стручен кадар и опрема кај операторите што истовремено реализираат повеќе договори. Тоа значи да се утврди дали истите лица и истата опрема се наведени во понуди за договори чие извршување се преклопува, и дали тие навистина учествувале во извршувањето.
Следствено на ова, концентрацијата треба да се третира како црвено знаменце кое укажува каде се повисоки ризикот од фаворизирање, ограничувањето на конкуренцијата и коруптивното влијание и каде се потребни дополнителни проверки.

- **Надзорот над градежните работи е високо концентриран кај мал број фирми. Само 10 фирми опфаќаат 91 % од вкупната вредност на договорите, а само две повеќе од 61 %. Концентрацијата е особено ризична бидејќи станува збор за фирми кои имаат контролна улога врз изведувачите и врз признавањето на извршените работи. Кога ограничен број компании вршат надзор врз значителен дел од јавните градежни договори, се зголемува ризикот од зависност, судир на интереси и недоволно независна контрола.**

Кај договорите за градежни работи, договорните органи мораат да ангажираат надзорна фирма преку посебна постапка за јавна набавка на услуги. Станува збор за посебна категорија договори, различна од 9.335-те договори за градежни работи врз кои се темели најголемиот дел од ова истражување, но директно врзана за нив: без надзор нема ниту заверени ситуации, ниту исплата, ниту утврдување на отстапувањата од договорот.

Склучени договори за надзор над градежни работи во периодот 2021–2025 година

Година	Број на договори	Вредност на договорите (денари)	Вредност на договорите (евра)
2021	256	905.045.677	14.716.190
2022	220	295.032.197	4.797.271
2023	240	2.023.075.902	32.895.543
2024	242	268.386.275	4.364.004
2025	243	791.275.718	12.866.272
Вкупно	1201	4.282.815.769	69.639.281

Во склучените 1.201 договори за надзор над градежни работи во текот на анализираните пет години во вкупна договорена вредност од 4,3 милијарди денари (70 милиони евра), како носители на договорите се појавуваат околу 90 фирми. Но, распределбата и на договорите и на нивната вредност е исклучително концентрирана. Само десет компании склучиле 642 договори, односно нешто повеќе од половина од вкупниот број договори, но ним им припаѓаат околу 3,9 милијарди денари (63 милиони евра), или 91 % од вкупната договорена вредност.

Топ 10 добавувачи според вкупна договорена вредност

Фирма	Број на договори	Вкупна вредност во денари	Вкупна вредност во евра	Удел
IRD ENGINEERING Srl	2	1.625.100.807	26.424.403	37,95 %
Градежен институт МАКЕДОНИЈА АД – Скопје	14	1.000.301.172	16.265.060	23,36 %
ГЕИНГ ДОО Скопје	16	348.461.557	5.666.042	8,14 %
ЕВРО КОНСАЛТИНГ ДОО Скопје	62	211.935.387	3.446.104	4,95 %
МГ ПРОЕКТ ДООЕЛ Скопје	319	206.509.070	3.357.871	4,82 %
ЕОС Е.Е ДОО Скопје	30	143.939.874	2.340.486	3,36 %
ДИВИ МАКЕДОНИЈА ДООЕЛ Скопје	11	109.032.095	1.772.880	2,55 %
ИНСТИТУТ ЗА ПАТИШТА ДООЕЛ Велес	4	105.245.852	1.711.315	2,46 %

МБМ АРХИТЕКТИ ДООЕЛ Скопје	65	81.557.108	1.326.132	1,90 %
Завод за испитување на материјали (ЗИМ) АД Скопје	118	55.673.941	905.267	1,30 %

Концентрацијата е особено изразена на самиот врв. Само две фирми, италијанската IRD ENGINEERING и Градежен институт Македонија имаат заеднички удел од повеќе од 61 % од вкупната вредност на анализираните договори. Речиси целиот износ на IRD ENGINEERING произлегува од најголемиот поединечен договор – за надзор и правно советување поврзани со изградбата на Коридор VIII и Коридор X-d во вредност од 1,62 милијарди денари.

Сосема различна ситуација се забележува кај МГ ПРОЕКТ ДООЕЛ Скопје, која има склучено најголем број договори, дури 319. Тоа значи дека на оваа компанија ѝ припаѓаат околу 26,6 % од сите склучени договори, односно приближно секој четврти договор за надзор. Сепак, вкупната вредност на овие договори изнесува 206,5 милиони денари, или 4,82 % од целиот пазар.

Со оглед на тоа што самиот договор за изградба на коридорите VIII и X-d е склучен вон Законот за јавни набавки и неговата вредност не е содржана во податоците на ECJH, оттука може истото да се направи и за договорот за надзор над Коридор VIII и Коридор X-d. Без него, вредноста на договорите за надзор изнесува околу 44 милиони евра. Ставена во сооднос со вкупната вредност на договорите за градежни работи во истиот период од 1,56 милијарди евра, произлегува дека за надзор се издвојуваат во просек 2,8 % од вредноста на градежните договори.

Дел од објаснувањето за ваквата концентрација лежи во начинот на кој се избираат надзорните фирми. За разлика од градежните работи, каде што договорните органи најчесто го применуваат критериумот најниска цена, кај услугите за проектирање и надзор, примената на критериумот економски најповолна понуда (цена и квалитет) е задолжителна. Токму тука, според експертите, се крие еден од клучните механизми што го продлабочуваат проблемот.

Долго време договорните органи го оценуваа квалитетот преку бодување на референците на понудувачот, односно преку бројот и вредноста на претходно извршени договори. Ваквиот пристап е погрешен, бидејќи референците служат за утврдување на способноста на понудувачот, а не за рангирање на понудите. Во последниот период, договорните органи се преориентираа кон бодување на искуството на ангажираниот кадар. Тоа е законски исправно, но во пракса често се применува погрешна методологија, со пропусти во начинот на кој се дефинираат и се бодуваат критериумите.

Резултатот е ист и во двата случаи: фирмите што веќе имаат голем број склучени договори, а со тоа и повеќе референци и кадар со повеќе документирано искуство, добиваат најмногу бодови на секој нов тендер. Така секој нов договор ја зголемува предноста за следниот, а концентрацијата се самозасилува. Доколку предложените

законски измени не го адресираат овој проблем, постои ризик тој дополнително да се влоши.

Ова го потврдуваат и официјалните податоци. Во годишните извештаи на Бирото за јавни набавки, во делот за понудувачите со најмногу склучени договори кога изборот се прави со критериумот цена/квалитет, во последните години на врвот доминантно се наоѓаат фирми што вршат проектирање и надзор.

Концентрацијата кај надзорот носи посебен ризик, бидејќи надзорот има контролна функција. Кога мал број фирми го надгледуваат најголемиот дел од јавните градежни работи, тие постојано се среќаваат со истите изведувачи и со истите договорни органи, со што расте ризикот од судир на интереси и од договорено заверување на неизведени или неквалитетно изведени работи.

- **Во изборните години се забележува значително повисока вредност на тендерите за градежни работи, особено во годините со локални избори. Концентрацијата на градежни договори пред избори носи ризик од злоупотреба на јавни ресурси за изборни цели.**

Во периодот 2021–2025, набавките за градежни работи покажуваат отстапувања поврзани со изборните циклуси. Во анализираните години, највисока вредност е евидентирана во 2025 година – година на локалните избори. Вредноста на договорите за градежни активности изнесува 434 милиони евра, што е раст од 163 милиони евра, односно од 60 % во однос на 2024 година. Слична состојба се забележува и во 2021 година, исто така година на локални избори. Тогаш вредноста на договорите изнесувала околу 345 милиони евра, што е за 88 % повеќе во однос на 2020 година.

Со оглед на тоа што 2020 година беше погодена и од ковид-пандемијата, ефектот на изборите објективно може да се препозна и во преполовувањето на вредноста на договорите за градежните работи во следната неизборна година, односно во 2022 година.

Ефектот на парламентарните и на претседателските избори во 2024 година, пак, се препознава во периодот на склучување на договорите за градежни активности. Во првите четири месеци од годината, во пресрет на априлските и мајските избори, склучени се 50 % од годишната вредност на договорите за градежни активности. Таков удел во првите четири месеци не е забележан во ниту една друга година од анализираниот период.

Предизборното зголемување и концентрација на јавните набавки за градежни работи треба да биде предмет на засилен мониторинг и проверка.

Концентрацијата на градежни договори пред избори носи ризик од злоупотреба на јавни ресурси за изборни цели. Видливите инфраструктурни проекти се користат за политичка промоција, а брзањето да се склучат договори пред изборниот ден ја намалува внимателноста при подготовката и контролата. Кога истите фирми добиваат договори во предизборниот период, треба да се провери дали постои поврзаност меѓу нив и

донаторите на политичките партии, врз основа на јавно достапните финансиски извештаи.