

ТРАНСПАРЕНТНОСТ, ОТЧЕТНОСТ И ИНТЕГРИТЕТ на ИНСТИТУЦИИТЕ ВО ЈАВНИТЕ НАБАВКИ

+

ИСТРАЖУВАЊЕ,
РАНГИРАЊЕ
И АНАЛИЗА

+



ТРАНСПАРЕНТНОСТ,

ОТЧЕТНОСТ И

ИНТЕГРИТЕТ на

институциите во јавните набавки

**Истражување,
рангирање
и анализа**

Скопје, декември 2017 година

Издавач: Центар за граѓански комуникации

Лектура: Татјана Б. Ефтимоска

Ликовно-графичко обликување: Бригада Дизајн

Печати: Датапонс

Тираж: 300 примероци

Бесплатен/некомерцијален тираж

CIP - Каталогизација во публикација
Национална и универзитетска библиотека "Св. Климент Охридски", Скопје
35.073.53(497.7)

ТРАНСПАРЕНТНОСТ, отчетност и интегритет на институциите во
јавните набавки : истражување, рангирање и анализа. - Скопје :
Центар за граѓански комуникации, 2018. - 28 стр. : илустр. ; 27 см
Содржи и: Прилог

ISBN 978-608-4709-63-3

а) Јавни набавки - Транспарентност - Македонија
COBISS.MK-ID 106000650

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.

4

ВОВЕД

6

РЕЗИМЕ

8

МЕТОДОЛОШКИ ОБЈАСНУВАЊА

10

РАНГИРАЊЕ НА ИНСТИТУЦИИТЕ
И ДЕТАЛНИ РЕЗУЛТАТИ

26

ПРИЛОГ:
ПАРАМЕТРИ ЗА ИСТРАЖУВАЊЕ,
ОЦЕНКА И РАНГИРАЊЕ
НА ИНСТИТУЦИИТЕ

НА
И
Н
Ж
Р
О
О

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 околу една милијарда евра годишно, односно околу една третина од државниот буџет. Јавните набавки се меѓу областите кои 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, с до реализацијата на договорите. Оттука, тие можат да служат како одредници за проценка на состојбата и 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 прва фаза, е направено само за министерствата, секретаријатите на Владата и Собранието на РМ. Во следната фаза се планира ова истражување да се прошири и на општините преку вклучување на невладини организации од целата земја, обединети во мрежа којашто ќе се залага за поголема транспарентност, отчетност и интегритет во јавните набавки.

Првото истражување е направено за набавките на вклучените институции во 2016 година, додека следните две истражувања ќе се направат за набавките на институциите во 2017 и 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

Зависно од нивото на транспарентност, отчетност и интегритет во јавните набавки, институциите се рангирани во едно од следниве пет нивоа: '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.

Сите анализирани 21 институција (министерствата, владините секретаријати и Собранието на РМ) се наоѓаат во трите средни нивоа на рангирање (од можни пет) и исполнуваат од 34% до 65% од критериумите за транспарентност, отчетност и интегритет во јавните набавки. Нема ниту една институција во најдоброто, 'високо' ниво, ниту во најслабото, 'оскудно' ниво. Најмногу институции се рангирани во 'ограниченото' ниво на транспарентност, отчетност и интегритет во јавните набавки, со исполнување на критериумите меѓу 40% и 60%.

Четири најниско рангирани институции (министерствата за внатрешни работи, за здравство, за земјоделство, шумарство и водостопанство и за образование и наука) трошат 75% од вкупните средства што ги потрошиле опфатените институции за јавни набавки. Спротивно на нив, седумте највисоко рангирани институции (министерствата за правда, за култура, за информатичко општество и администрација и за животна средина и просторно планирање, Собранието на РМ, како и секретаријатите за европски прашања и за спроведување на рамковниот договор) трошат само 5% од вкупните средства за јавни набавки.

Утврдувањето на потребите и планирањето на набавките се меѓу најслабите фази од циклусот на набавки, заедно со реализацијата на договорите за набавките. Речиси половина институции не изработуваат образложение за потребата од секоја набавка, ниту една нема методологија за пресметување на проценетата вредност, а 86% не го објавуваат јавно својот годишен план за набавките.

Просечниот процент на реализација на плановите за јавни набавки е 65%, иако кај одредени институции исполнувањето на планот изнесува само 27%. Значаен дел од набавките се предмет на измени и дополнувања во текот на годината, што достигнуваат и до 88% од првобитно планираните набавки.

86% од институциите не ги објавуваат огласите за јавни набавки и на своите веб-страници, само една објавува на својата веб-страница известувања

за склучените договори, а ниту една не ги објавува склучените договори и нивните анекси.

Просечниот број понуди на тендерите на вклучените институции изнесува 2,91, што е блиску до националниот просек од 2,97. Притоа, само една третина од институциите имаат повисок број понуди од просечниот.

Учеството на тендерите само со една понуда во вкупниот број тендери на ниво на институции се движи меѓу 7% и 41%.

Поништувањето на тендерите е еден од најизразените проблеми на анализираниите институции. Процентот на вкупно поништени постапки (целосно и делумно) се движи меѓу 7% и 69% и речиси три четвртини од институциите имаат повисок процент на поништени постапки од националниот просек.

Кај речиси третина од институциите има тендерски документации со дискриминаторски елементи за конкуренцијата.

Повеќе од половина од институциите немаат применето постапка за јавна набавка со преговарање без објавување оглас.

Сепак, кај некои институции дури 41% од вкупната вредност на набавките се доделени преку вакво директно преговарање.

За секој петти тендер, институциите го прекршиле законскиот рок за објавување информации за склучениот тендер на Електронскиот систем за јавни набавки.

67% од институциите немаат воспоставено внатрешен систем за следење на реализацијата на склучените договори за јавни набавки. Во 2016 година, ниту една институција не објавила на ЕСЈН ниту едно известување за реализиран договор за јавни набавки.

Половина од институциите добиле повеќе жалби за спроведените тендери отколку националниот просек и дури 37% од тие жалби се уважени од страна на Државната комисија за жалби по јавни набавки.

Третина од институциите ги доставија бараните документи за слободен пристап дури по поднесената жалба до Комисијата за заштита на правото на слободен пристап до информациите од јавен карактер. На оние институции кои го испочитуваа законскиот рок (од 30 дена), просечно им беа потребни 27 дена за доставување на информациите.

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.

Главната заложба на поставената методологија беше 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.

Самото истражување се спроведуваше во неколку фази и траеше девет месеци, односно од април до декември 2017 година.

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

Така утврдените индикатори беа тестирани врз одреден примерок, а потоа се премина кон обемно истражување кое опфаќаше прибирање на повеќе од 36.000 индивидуални податочни вредности обезбедени преку извлекување податоци од Електронскиот систем за јавни набавки, ги опфаќаше добиените одговори од испратените барања за слободен пристап до информациите од јавен карактер од анализирани институции и жалби до Комисијата за заштита на правото на слободен пристап до информациите од јавен карактер онаму каде што беше потребно, како и информациите од истражувањето на интернет-содржините на вклучените институции.

Прибраните податоци беа класирани и впишани во соодветни матрици за натамошна обработка. Пред да се пристапи кон анализа на податоците, беше извршена вкрстена проверка на податоците.

Финалното рангирање на институциите е извршено преку индексирање на состојбата врз основа на 31 индикатор (кои се дадени во прилог на оваа публикација). Зависно 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.

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.

За голем број индикатори е извршено сложено индексирање на појавните вредности за да се дојде до една, конечна, унифицирана и споредлива вредност за секоја институција одделно.

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.

Меѓу ограничувачките фактори во истражувањето можат особено да се споменат следниве два. Првиот е несоодветниот формат на податоците на Електронскиот систем за јавни набавки кои не овозможуваат 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 доставување на побараните документи и податоци, што наметнуваше потреба од значаен дополнителен ангажман во насока на целосно обезбедување на потребните информации, којшто, пак, во значителен број случаи резултираше и со водење жалбена постапка пред надлежната државна комисија.

Ова прво рангирање од ваков вид во земјата е направено за состојбата и начинот на спроведувањето на јавните набавки на вклучените институции во 2016 година, како последна целосно завршена година. Исто вакво истражување ќе се направи и за 2017 и за 2018 година.

Ваквата временска поставеност на истражувањето ќе овозможи утврдување на една базична состојба и ниво на транспарентност, отчетност и интегритет на институциите во јавните набавки и можност за натамошна споредба и мерење на постигнатиот напредок.

По ова иницијално истражување, во истражувањата и рангирањата за следните години ќе се прошири опфатот, со вклучување на институциите на локално ниво, односно општините и градот Скопје, така што за 2017 и 2018 година вкупно ќе бидат опфатени повеќе од 100 институции.

Рангирање на институциите и детални резултати

Министерствата, владините секретаријати и Собранието на РМ исполнуваат од 34% до 65% од критериумите за транспарентност, отчетност и интегритет во јавните набавки. Просечното ниво на исполнување на критериумите е 52% (од максимално можни 100%).

Ниту една институција не ги исполни сите или доминантен дел од утврдените критериуми за транспарентност, отчетност и интегритет во сите фази од циклусот на јавните набавки, односно од утврдување на потребите за набавките, преку планирањето и спроведувањето на тендерите, с до реализацијата на договорите. Имајќи предвид дека станува збор за рангирање врз основа на 31 критериум утврдени од обврските кои произлегуваат од Законот за јавните набавки, обврските кои произлегуваат од Акцискиот план на Отвореното владино партнерство 2016–2018 година и 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.

Најслабо рангирано е Министерството за внатрешни работи, со исполнување на само 34% од утврдените критериуми, а најдобро рангирано е Министерството за правда, со исполнети 65% од критериумите.

(Целото рангирање и детален приказ на поединечното исполнување на критериумите од страна на институциите се достапни на www.integritet.mk)



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 организациски облик (служба или одделение) и од страна на лица со положен испит за јавни набавки. Од друга страна, три критериуми не се исполнети од ниту една институција: примена на интерна методологија/упатство за пресметка на проценетата вредност на набавките, како и објавување на известувања за реализирани договори на ЕСЈН и на склучените договори и нивните анекси. Кај сите останати 26 критериуми, кои ги опфаќаат сите фази од јавните набавки, постои различен степен на исполнетост од страна на вклучените институции.

Вкупниот обем на склучените договори за јавни набавки на анализираниите 21 институција во 2016 година изнесува 170 милиони евра, што е 18% од вкупната вредност на јавните набавки во земјава. Овие институции склучиле вкупно 1823 договори за јавни набавки.

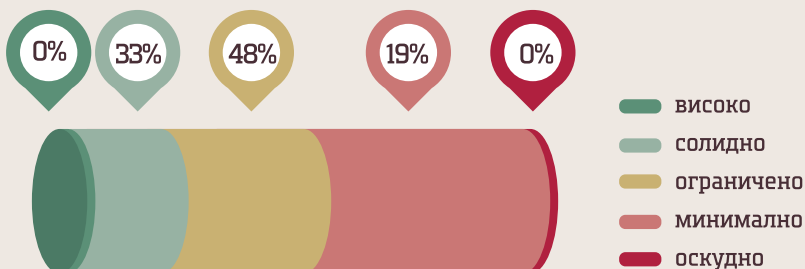
Најголем обем на набавки има Министерството за земјоделство, шумарство и водостопанство, чии набавки опфаќаат 30% од сите набавки на рангираните институции. Од друга страна, дури 10 институции имаат удел од помалку од 1% во вкупните набавки на опфатените институции. Најмал удел меѓу нив, од само 0,004%, има Секретаријатот за законодавство со склучени договори само за 6228 евра.

Просечното ниво на транспарентност, отчетност и интегритет на институциите во јавните набавки е 'ограничено'.

Во зависност од остварените резултати, односно процентуална исполнетост на критериумите за спомените 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.

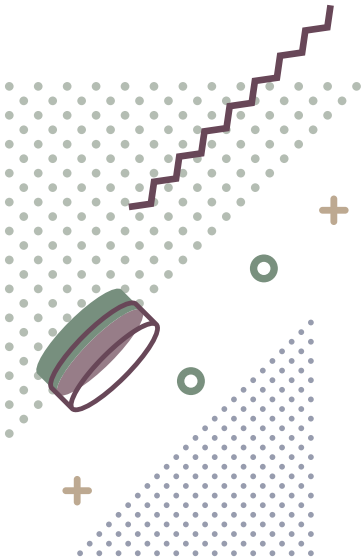
Сите анализирани институции се наоѓаат во трите средни нивоа на рангирање. Ниту една институција не е рангирана во најдоброто, 'високо' ниво на транспарентност, отчетност и интегритет во јавните набавки, ниту пак во најслабото, 'оскудно' ниво. Најмногу институции се рангирани во 'ограниченото' ниво на транспарентност, отчетност и интегритет во јавните набавки, со исполнување на критериумите меѓу 40% и 60%.

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



Четириите најниско рангирани институции, со процентуална исполнетост меѓу 34-39%, всушност трошат најголем дел од парите за јавни набавки, односно 75% од вкупните средства што ги потрошиле опфатените институции. Спротивно на ова, седумте институции со највисока процентуална исполнетост меѓу 60-65% трошат само 5% од вкупните средства за јавни набавки.

Најслабо рангирани се оние институции што трошат најмногу пари.



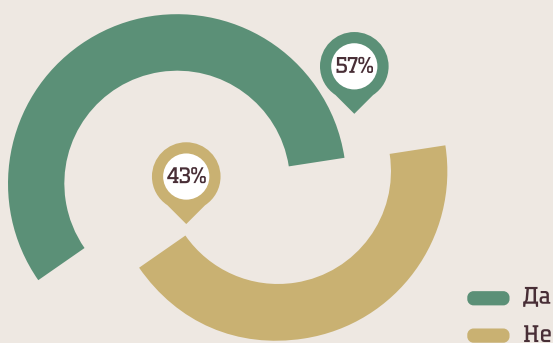
Вредност на јавните набавки на институциите по групи на припадност во одредено ниво на транспарентност, отчетност и интегритет



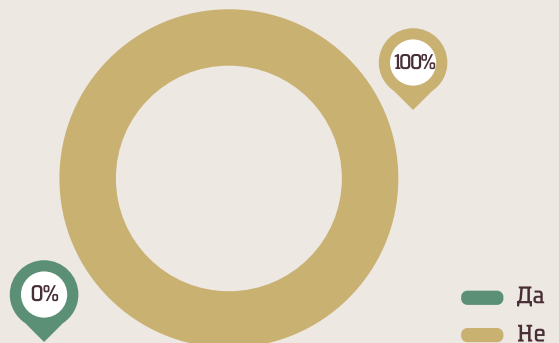
Речиси половина институции не изработуваат образложение за потребата од секоја набавка, а ниту една нема методологија или упатство за пресметување на проценетата вредност.

Утврдувањето на потребите и планирањето на набавките се меѓу најслабите фази од циклусот на набавки, заедно со реализацијата на договорите за набавките.

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



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



Утврдувањето на потребата од одредена набавка и изработка на детално об-разложение за тоа се сметаат за иницијални активности во циклусот на јавни набавки. При остварување на овие активности, договорниот орган или набавувачот се раководи од анализата на набавките и потребите во претходниот период, од моменталните потреби, од состојбата на залихите, од анализа-та на актуелната состојба на пазарот, како и од годишните и среднорочните планови за работа. Важноста на овие активности произлегува оттаму што со нивното правилно извршување почнува остварувањето на целисходноста на набавките, односно купување на она што е навистина потребно, во однапред дефинираните потребни количини, квалитет, време и износ.

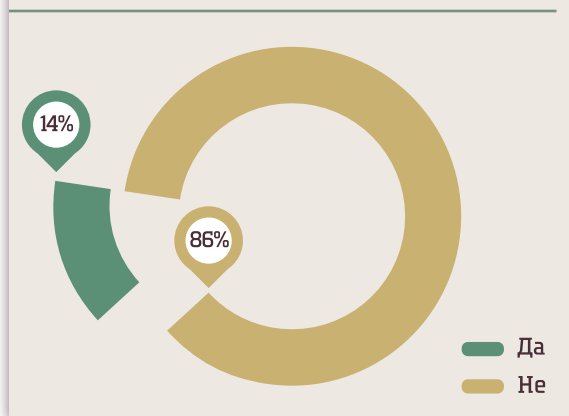
Од друга страна, спроведувањето непотребни набавки, како и набавки ко-ишто по обемот и техничките карактеристики ги надминуваат реалните потреби на институцијата, доведува до нецелисходно трошење на јавните средства, но може и да укажува на тенденција одредени луѓе да се здобијат со противправна имотна корист.

86% од институциите не го објавуваат својот годишен план за јавни набавки.

Објавувањето на планот за јавни набавки, којшто мора да биде изработен најдоцна до 31 јануари во годината, не е пропишано во Законот за јавни набавки, но тоа е задолжително според Националниот акциски план за јавни набавки од Отвореното владино партнер-

ство 2016–2018. Овој акциски план усвоен од Владата на РМ ги задолжува ин-ституциите да го објавуваат својот годишен план за јавни набавки на своите веб-страници, а тие што немаат свои веб-страници плановите да ги објавува-ат на веб-страниците на институциите под чија надлежност спаѓаат. Како и да е, плановите со нивните измени во текот на годината ги објавуваат само две од анализираниите институции, додека една го објавува планот, но не и измените.

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



Институции што го објавиле планот:

Министерство за информатичко општество и администрација

Министерство за финансии

Министерство за животна средина и просторно планирање (само планот, без измени и дополнувања)

Објавувањето на планот е потребно за граѓаните и фирмите да имаат увид во тоа што планира секоја институција да набави во текот на годината. Граѓаните, за да можат да споредат со она што сметаат дека се некакви реални потреби на институцијата, а фирмите, за да можат навреме да се подготват и да го планираат подобро својот бизнис. Како и да е, јавното објавување на планот е широко распространета добра практика во голем број земји.

Значаен дел од набавките се предмет на измени и дополнувања во текот на годината, што достигнуваат и до 88% од првобитно планираните набавки.

Просечниот процент на реализација на плановите за јавни набавки е 65%, иако кај одредени институции исполнувањето на планот изнесува само 27%.

Процент на реализација на планот и на изменети и дополнети набавки



Имајќи предвид дека плановите, воопшто, претставуваат инструмент за управување, може да се рече дека планот за јавни набавки е инструмент за управување со набавките во текот на годината. Иако според постојната регулатива е можно неограничено менување и дополнување на планот во текот на годината, сепак, честото менување на планот не се смета за добра практика и укажува на непрецизно планирање, односно невложување доволно напори во што е можно пореална проценка на потребите за набавките, како и видот, количините, времето и потребните средства за набавките.

Како и да е, горните проценти на исполнувањето на плановите на анализираниите институции значат исполнување на веќе променетите, односно изменетите и до-полнетите планови за јавни набавки, со што уште повеќе се потенцира проблемот со нискиот степен на реализација на плановите. Според ваквата состојба, може да се оцени дека плановите за јавни набавки кај нас повеќе претставуваат одредени 'списоци на желби' отколку вистински менаџмент на инструменти.

Само 14% од институциите ги објавуваат огласите за јавни набавки и на своите веб-страници, само една институција објавува на својата веб-страница известувања за склучените договори, а ниту една не ги објавува склучените договори и нивните анекси, како ни известување за реализиран договор за јавни набавки.

Како и за плановите за јавни набавки, така и за огласите и за известувањата за склучени договори постои обврската институциите да ги објавуваат на своите веб-страници. Ова обврска произлегува од Националниот акциски план на Отвореното владино партнерство 2016–2018 година, документ усвоен од Владата на РМ.

Ваквото објавување има повеќекратно значење и за граѓаните и за потенцијалните понудувачи. Објавувањето информации за планираните набавки, како и за склучените договори на веб-страниците на институциите значи овие информации да се направат достапни за граѓаните, но и за поголем број фирми. Граѓаните по навика и најлесно ги барат информациите на веб-страниците на институциите, а не на Електронскиот систем за јавни набавки, којшто е првенствено наменет за фирмите и за самото спроведување на набавките, а не за транспарентност пред граѓаните, имајќи ја предвид сложеноста на самиот систем, како и потреб-

ните признаења за да може да се најде и да се дознае потребната информација. Покрај за граѓаните, се смета дека објавувањето на тендерската документација на веб-порталите е една од мерките која може да ги спречи обидите за дискриминација и ограничување на конкуренцијата во јавните набавки.

Покрај тоа, сите институции кои спроведуваат јавни набавки имаат и законска обврска, најдоцна 30 дена од денот на потпишување на договорот за јавна набавка, да објават на Електронскиот систем т.н. известување за склучен договор, во кое даваат основни податоци за склучените договори, како што се вредност на договорот, со кого и кога е склучен, период на реализација и сл. За набавките со помала вредност не се објавуваат вакви известувања, туку на секои шест месеци се објавува евиденција во форма на список во која се наведени овие набавки, износот, со кого и кога се склучени. Законска обврска е ваквите евиденции да се објавуваат на секои шест месеци за набавките во претходниот период. Сепак, за секој петти склучен договор институциите го прекршуваат законскиот рок, а дури една четвртина од анализираниите институции го прекршуваат и законскиот рок за објавување на евиденциите за склучените договори до 20.000 евра за стоки и услуги, односно до 50.000 евра за работи.

И последно, на Електронскиот систем за јавни набавки постои можност секоја институција да објави т.н. известување за реализиран договор, во кое се даваат основните податоци за реализација на договорите, односно се наведува проценетата вредност на набавката, вредноста на склучениот договор,

вредноста на реализираниот договор, вредноста на евентуалните анекси на договорот, како и информации за причините за зголемување или намалување на вредноста на склучениот договор. Како и да е, ниту една од институциите не објавила вакво известување за реализиран договор во 2016 година, иако во истата година сите заедно склучиле 1823 договори за јавни набавки, во вкупна вредност од 170 милиони евра.

Број на институции кои ги објавуваат следниве информации

Огласи за набавките на своите веб-страници	3
Известувања за склучените договори на своите веб-страници	1
Договориза јавни набавки и нивните анекси	0
Известување за реализиран договор на ЕСЈН	0

Кај барањата за прибирање понуди, често, законски минималните рокови од 5 и 10 денови 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.

За половина од тендерите не се објавуваат поразумни рокови за прибирање понуди од законски минималните.

Оттука, се смета за добра практика, особено во земјите од Европската Унија, 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



Вакви поразумни рокови се определени во 54% од анализираниите набавки, а исто така само кај една половина од институциите овие рокови доминираат над минималните законски рокови.

Просечниот број понуди на анализираниите институции изнесува 2,91 и е за малку понизок од националниот просек (2,97).

Дури 15 институции се наоѓаат под просекот кога станува збор за бројот на понуди. Просечниот број на понудувачи кај одделните институции се движи од 2,33 до 4,84.

Просечен број понуди



Овие просеци се изведени од податоците што ги пријавуваат самите институции во известувањата за склучен договор и во евиденциите за помалите набавки. Во рамките на истражувањето е направен обид за пореален приказ на просечниот број понудувачи, бидејќи вредностите што ги пријавуваат институциите не ја претставуваат реално конкуренцијата на тендерите. Така, на пример, ако еден тендер е составен од 10 делови и на него се добиени две понуди, тогаш два не е реален приказ на конкуренцијата. Само дел од анализираниите институции даваат реален приказ и во секое известување за склучен договор го ставаат бројот на добиени понуди само за тој дел од набавката, а не општо – бројот на добиени понуди за сите делови од тендерот.

Уделот на тендери во кои била добиена само една понуда е исклучително висок. Ова го доведува во прашање обезбедувањето на некои од основните принципи во јавните набавки, како што се конкуренцијата, еднаквиот третман и недискриминацијата на фирмите. Во услови на немање конкуренција, доведено е во прашање економичното, ефикасното, ефективното и рационалното користење на буџетските средства.

Просечниот удел на тендери со една понуда е 27%, движејќи се од 7% до 41% кај одделни институции.

Удел на тендери со една понуда



Она што е дополнително загрижувачки е што кај 11-те институции кај кои учеството на тендери со еден понудувач е поголемо од 30%, вкупната вредност на набавките изнесува повеќе од 100 милиони евра. Проблемот е во тоа што со добивањето само една понуда се оневозможува одржување електронска аукција за намалување на цените. Оттука, постои ризик договорите за јавни набавки да се склучуваат по нереално високи цени бидејќи во очекување на е-аукцијата, фирмите првично доставуваат значително повисоки цени очекувајќи нивно намалување во текот на е-аукцијата.

Како репер за концентрација на еден понудувач, за потребите на ова истражување е земена одредбата од Законот за заштита на конкуренцијата, каде што како концентрација се смета пазарен удел на еден од учесниците повисок од 40%.

Водени од овој репер, ваков висок удел на еден учесник има само кај две институции, иако и кај уште две други институции овој процент е блиску до границата за концентрација.

Најголемиот удел на еден понудувач во вкупните тендери на една институција просечно изнесува 25%, а само кај две институции овој удел е повисок од 40%, кои се сметаат за праг за концентрација.

Најголем удел на еден понудувач во вкупната вредност на набавките



Кај 29% од институциите има тендерски документации за кои може да се оцени дека содржат дискриминаторски елементи, односно услови за учество кои можат да ја ограничат конкуренцијата.

За тендерски документации со дискриминаторски елементи се сметаат оние во коишто се поставени високи критериуми за утврдување на економската и финансиската состојба, како и на техничката или професионалната способност.

Во функција на оценувањето, фокусот беше ставен врз следните критериуми: поставените барања за вкупен обрт на понудувачите, односно остварен одреден приход; барањата за број на вработени, нивната квалификација и искуство; претходно склучени или реализирани договори; одреден вид и обем на механизација, опрема, простории, објекти и сл. 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. Вака направената анализа покажа дека кај шест министерства, над една третина од тендерските документации имаат дискриминаторски елементи, и тоа: министерствата за земјоделство, шумарство и водостопанство, за здравство, за образование и наука, за внатрешни работи, за транспорт и врски и за култура.

Во функција на оценувањето, фокусот беше ставен врз следните критериуми: поставените барања за вкупен обрт на понудувачите, односно остварен одреден приход; барањата за број на вработени, нивната квалификација и искуство; претходно склучени или реализирани договори; одреден вид и обем на механизација, опрема, простории, објекти и сл. 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. Вака направената анализа покажа дека кај шест министерства, над една третина од тендерските документации имаат дискриминаторски елементи, и тоа: министерствата за земјоделство, шумарство и водостопанство, за здравство, за образование и наука, за внатрешни работи, за транспорт и врски и за култура.

Анализираните институции многу често ги поништувале тендерите, што секако упатува на сериозни проблеми во спроведувањето на јавните набавки. Анализираниите институции во 2016 година целосно поништиле дури 23% од тендерите, додека, пак, делумно 7% или вкупно 30%. За споредба, на национално ниво, целосно се поништени 16%, а делумно 7% или вкупно 23%.

Поништувањето на набавките (целосно и делумно) се движи од 7% до 69% кај одредени институции.

За потребите на оваа анализа земени се предвид вкупните поништувања, односно и целосните и делумните, имајќи предвид дека поништувањето и само на еден дел од набавката наметнува потреба од спроведување на целосно нова постапка за набавка на поништениот дел. Уделот на поништените тендери во вкупно огласените кај анализираните институции се движи од 7% до 69%. Високите 69% на поништени тендери кај Министерството за одбрана се должат на 32% целосно поништени и 37% поништени делови од тендер, додека, пак, кај Министерството за внатрешни работи целосно се поништени 38% од тендерите, а 26% делумно.

Процент на вкупно поништени набавки



Имајќи предвид дека една од најсубјективните причини за поништување на тендерите може да биде неприфаќањето на ниту една понуда, и овој параметар беше земен предвид во рангирањето. Анализата покажа дека дури 20% од поништените постапки се поради тоа што институциите оцениле дека ниту една од пристигнатите понуди не е прифатлива. Националниот просек и за овој параметар е понизок и изнесува 16%. Повеќе од половина од рангираните институции имаат повисок од просечниот удел на поништени постапки поради неприфатлива понуда. Поединечно, по одделни институции, овој процент достигнува и до 51%.

Девет институции ја користеле постапката со преговарање без објавување оглас, додека 12 институции немале таков вид на договори за јавни набавки.

Кај институциите кои ја применувале оваа постапка, вредносниот удел на нетранспарентно склучените договори се движи од 0,1% во Министерството за земјоделство, шумарство и водостопанство до 41% во Министерството за образование и наука. Гледано, пак, во однос на бројот на договори склучени преку постапката со преговарање без претходно објавување оглас, најголем удел на овие договори во вкупниот број на договори има Министерството за образование и наука (28%), а најмал удел има Собранието на РМ (1%).

Произлегува дека и по двата параметри за мерење на примената на нетранспарентната постапка, Министерството за образование и наука најмногу ја користи. Висок удел на вредноста на набавките имаат и Министерството за внатрешни работи (17%) и СОЗР и Генералниот секретаријат на Владата на РМ (13%).

Просечниот удел на анализираниите институции во однос на овие два параметри изнесува 4%, што е над националните просеци. Имено, националниот просек во однос на уделот на договорите склучени преку преговарање во вкупниот број на договори изнесува 2% во 2016 година, додека, пак, вредносниот удел на овие договори изнесувал нешто под 4% односно 3,88%.

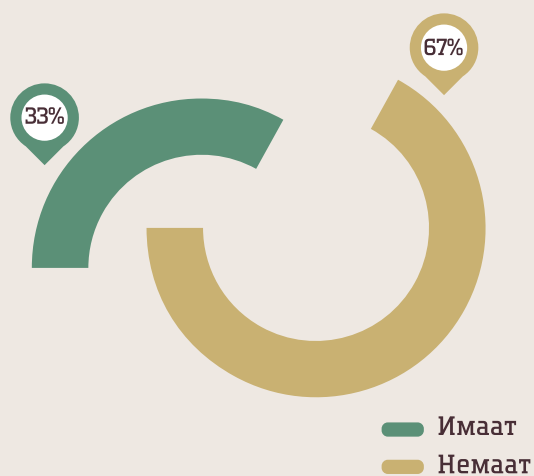
Удел на вредноста и бројот на склучените договори преку постапката за преговарање без објавување оглас во однос на вредноста и бројот на вкупните договори на институцијата



Гледано во однос на анекс-договорите коишто исто така се склучуваат со примена на постапката со преговарање без претходно објавување оглас, само три институции имале склучени анекс-договори. Притоа, гледано вредносно, уделот на анекс-договорите се движел од 0,1% кај Министерството за земјоделство, шумарство и водостопанство, преку 0,6% во Министерството за обазование и наука до 6,8% кај Службата за општи и заеднички работи.

Само третина од институциите имаат воспоставено интерен систем за следење на реализацијата на склучените договори за јавни набавки.

Дали институциите имаат воспоставено систем за следење на реализацијата на склучените договори за јавни набавки?



Институции што имаат систем за следење на реализацијата на договорите за јавни набавки:

Министерство за животна средина и просторно планирање

Министерство за информатичко општество и администрација

Министерство за култура

Министерство за локална самоуправа

Министерство за труд и социјална политика

Министерство за финансии

Собрание на РМ

При следењето на реализацијата на договорот, договорниот орган би требало да утврди дали понудувачот ги исполнува своите договорни обврски во рокот и на начинот којшто е утврден во самиот договор, 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.

Со систематичното и редовно следење на извршување на договорот, може да се избегнат ситуации на набавка на различен предмет, вид и количина од договорениот. Ова исто така подразбира и соодветно следење на состојбата на залихите во магацините или на состојбата во која се наоѓаат опремата, средствата или објектите коишто биле предмет на спроведената постапка за јавна набавка.

Уделот на доставени жалби од фирмите во вкупниот број огласи на анализираниите институции е 6%, што е речиси двојно повеќе од националниот просек (3,1%). Во некои институции уделот на жалби изнесува дури 26%.

Од анализираниите 21 институција, ниту една жалба за спроведените постапки за јавни набавки во 2016 година не добиле дури осум институции. Кај останатите 13 институции, уделот на доставените жалби во однос на бројот на огласени тендери се движи од 2% до неверојатни 26%. Дури кај 9 од 13 институции кои имале примено жалби, уделот е повисок од националниот просек, којшто изнесува 3,1%.

Удел на доставени жалби спрема бројот на огласи



Просечниот удел на доставени жалби од фирмите во вкупниот број огласи на анализираниите институции е 6%, што е речиси двојно повеќе од националниот просек (3,1%).

Државната комисија за жалби по јавни набавки уважила дури 37% од тие жалби. Гледано на ниво на институции, уделот на уважени жалби се движел од 20% кај Министерството за економија до 100% кај Министерствата за земјоделство, шумарство и водостопанство и за труд и социјална политика. Министерството за здравство, кое во просек имало жалба на секој 4. тендер, исто така има висок удел на уважени жалби од страна на Комисијата за жалби по јавни набавки од дури 71%.

Само 10 институции го испочитуваа законски предвидениот краен рок од 30 дена за доставување на побараните податоци и документи. Имајќи предвид дека членот 21 од Законот за слободен пристап до информациите од јавен карактер пропишува дека институциите се должни веднаш да одговорат по барањето на барателот, а најдоцна во рок од 30 дена од денот на приемот на барањето, може да се констатира дека дури и повеќето институции кои ги доставија побараните податоци тоа го сторија во последните денови пред истекот на рокот.

Во графичкиот приказ, институциите се групирани во три групи, и тоа: првите, кои го доставија побараниот одговор во рок, вторите кои одговорија, но по рокот и оние кои тоа го сторија дури по доставените жалби до надлежната Комисија за заштита на правото за слободен пристап до информациите од јавен карактер. Притоа, Генералниот секретаријат на Владата и министерствата за одбрана и за транспорт и врски побараниот одговор го доставија откако Комисијата ги информираше за примената жалба, додека, пак, министерствата за внатрешни работи и за здравство ги доставија одговорите дури по донесените решенија на надлежната комисија со кои беа задолжени да дадат одговор. Поради ваквиот однос на дел од институциите, прибирањето на податоците, од планираните законски максимални 30 дена, траеше дури 84 дена, што секако фрла сериозна сенка врз отчетноста на дел од институциите.

Секоја трета институција ги достави бараните информации дури по вложена жалба до надлежната комисија.

Денови за колкушто се доставени бараните информации



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 – 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)

