Локалните јавни набавки под лупа: десетгодишни трендови во општините Крушево и Прилеп

Анализата покажува дека јавните набавки на локално ниво се карактеризираат со изразена цикличност и силна инфраструктурна ориентација, при што набавките на работи доминираат во структурата. Трошокот по жител значително варира низ годините, што укажува на чувствителност на индикаторот на големината на општината и временската концентрација на поголеми договори. Просечната вредност по договор открива разлики во обемот и моделите на спроведување на набавките, додека распределбата по економски оператори упатува на релативно висока концентрација во двете општини. Генерално, помалите општини се поизложени на осцилации и концентрација, додека поголемите покажуваат порамномерна, но и натаму инфраструктурно насочена набавна активност.

БРИФ ЗА ПОЛИТИКИТЕ БР. 79

Зајакнувањето на среднорочното планирање, проширувањето на базата на економски оператори и систематското следење на пазарната концентрација се клучни чекори за поефикасни и поконкурентни јавни набавки на локално ниво, особено кај помалите општини.

ВОВЕД

Јавните набавки претставуваат еден од клучните механизми преку кои локалните самоуправи ја реализираат јавната потрошувачка, особено во делот на инфраструктурата, комуналните услуги и тековното функционирање. Нивната динамика, структура и пазарна распределба даваат важни сигнали за инвестиционото планирање, институционалниот капацитет и степенот на конкуренција на локално ниво.

Во услови на ограничени буџетски ресурси и зголемени очекувања за ефикасно трошење, особено е важно да се согледа дали општинските јавни набавки се одвиваат со стабилна динамика, балансирана структура и доволно конкурентна пазарна средина.

ЦЕЛ

Целта на овој бриф е да ја анализира динамиката, структурата и пазарната концентрација на јавните набавки во општините Крушево и Прилеп во периодот 2015–2024 година, со фокус на:

- интензитетот на набавната активност,
- структурата на набавките по намена,
- релативниот трошок по жител,
- големината на договорите, и
- концентрацијатаа по економски оператори.

Анализата има за цел да идентификува структурни движења и потенцијални ризици поврзани со планирањето, обемот

и конкуренцијата на локалните јавни набавки.

ПОДАТОЦИ И МЕТОДОЛОГИЈА

Анализата се базира на податоци за јавните набавки преземени од Центарот за граѓански комуникации (javninabavki.opendata.mk), кои се обработени и систематизирани од Finance Think

Опфатени се:

- вкупната вредност на јавните набавки,
- бројот на постапки,
- структурата по намена (работи, стоки, услуги),
- вредноста по жител,
- просечната вредност по договор,
- и концентрацијата по економски оператор.

За подобра споредливост, индикаторите се анализираат:

- временски (2015–2024),
- меѓуопштински (Крушево во однос на Прилеп),
- и структурно (по категории и оператори).

Методолошки, анализата користи дескриптивна статистика и компаративен пристап за идентификување на одредени трендови и заеднички движења во набавките.

АНАЛИЗА

Графиците 1 и 2 ја прикажуваат динамиката на вкупната вредност на јавните набавки и нивниот удел во општинскиот буџет во Крушево и Прилеп во периодот 2015–2024 година. Во општина Крушево, вкупната вредност на јавните набавки покажува изразена и повторлива волатилност, што упатува на силна зависност од поединечни капитални проекти и ограничена континуирана инвестициска база.
По релативно ниските нивоа во 2015–2017 година, вредноста нагло расте и достигнува пик во 2019 година (46.5 милиони денари), по што следи пад во 2020–2022 и повторно силно закрепнување во 2023–2024 година. Уделот на јавните набавки во општинскиот буџет тесно го следи овој циклус, со значајни осцилации меѓу 5.7% и 28.5%.

Ваквата динамика сугерира дека обемот на јавните набавки во Крушево не е воден од стабилна среднорочна инвестициска рамка, туку повеќе од ад-хок проектни циклуси, веројатно поврзани со:

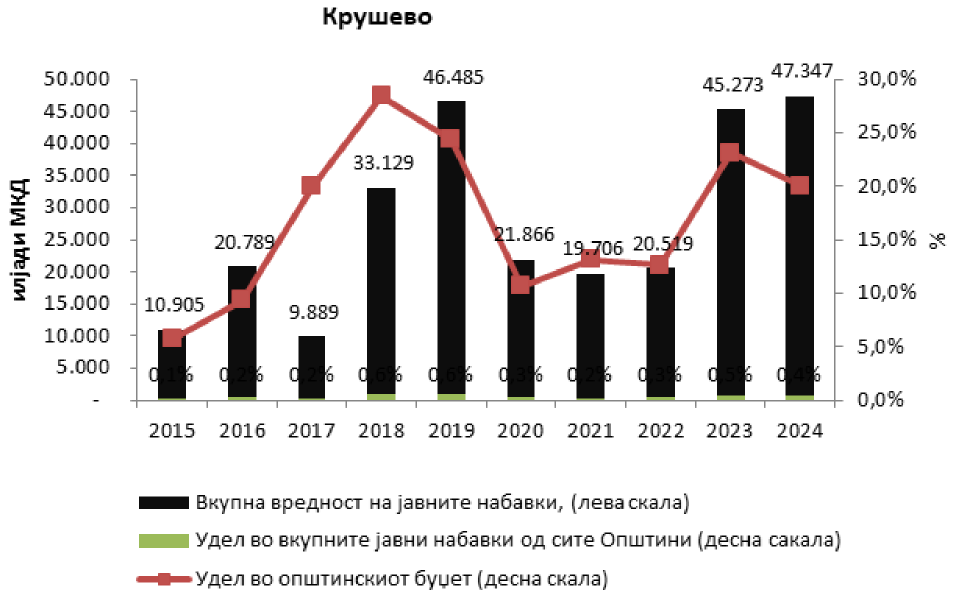
- достапност на капитални трансфери од централната власт,
- проектно финансирање од донатори,
- или временска концентрација на инфраструктурни зафати.

Отсуството на порамномерна динамика може да укажува и на ограничен административен и технички капацитет за континуирано управување со јавни инвестиции, што е типичен предизвик кај помалите општини

Во општина Прилеп, јавните набавки се на значително повисоко ниво во апсолутен износ и покажуваат поумерена, но сепак јасно присутна цикличност. По високото учество во буџетот во 2018 година (42.8%), следи постепена нормализација во следните години. Во 2024 година, вредноста на јавните набавки изнесува 210.7 милиони денари, со удел од 13% во општинскиот буџет.

Иако профилот на Прилеп е постабилен од оној на Крушево, присуството на изразени пикови упатува дека и кај поголемите општини обемот на јавните набавки е во значајна мера циклично условен од капитални инвестиции, наместо да произлегува од целосно рамномерно планирана инвестициска динамика. Сепак,

График 1: Тренд на вредноста на јавните набавки и нивниот удел во буџетот на Општина Крушево, 2015-2024



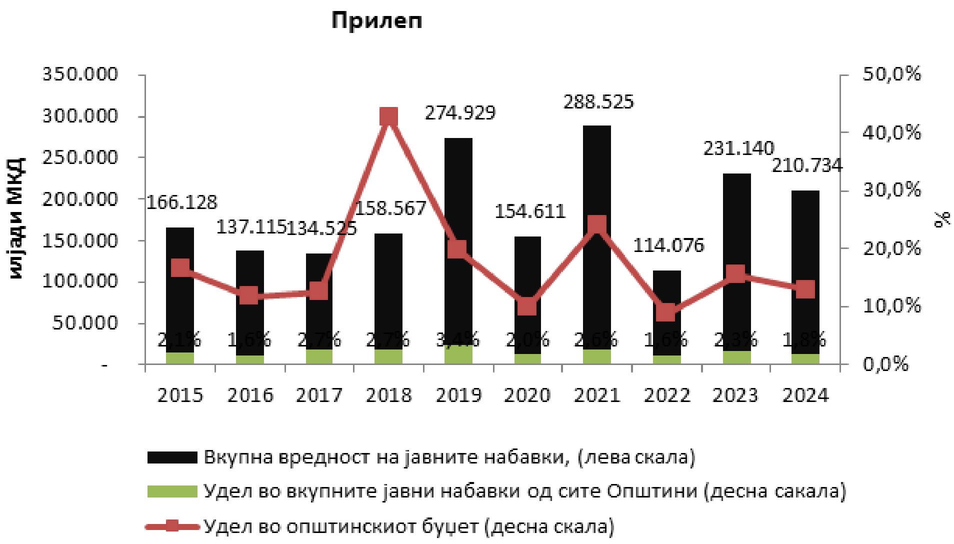
Пресметки на Finance Think врз основа на податоци од Центарот за граѓански комуникации (javninabavki.opendata.mk)

помалата амплитуда на осцилации сугерира поголем институционален и фискален апсорпциски капацитет. Генерално, анализата укажува дека малите општини како Крушево се структурно поизложени на набавни шокови и проектна концентрација, додека поголемите општини како Прилеп одржуваат порамномерна динамика благодарение на поширока буџетска база и поразвиен административен капацитет. Ова има важни импликации за дизајнот на политики за јавни набавки, особено во делот на среднорочното планирање и поддршката на помалите општини.

За да се разбере дали забележаните осцилации во обемот на јавните набавки произлегуваат од нивната големина или од композицијата на трошењето, во продолжение се анализира структурата на јавните набавки по намена. Согласно Прирачникот за јавни набавки на Бирото за јавни набавки, предмет на договорите за јавни набавки може да биде изведување на работи, испорака на стоки или обезбедување на услуги (Биро за јавни набавки, 2017). Набавките на работи најчесто опфаќаат градежни и инфраструктурни зафати, набавките на стоки се однесуваат на опрема, материјали и други производи, додека услугите вклучуваат интелектуални, технички и оперативни активности. Во продолжение на График 3 и 4, се разгледува распределбата на јавните набавки по овие категории со цел да се утврди структурниот профил на општинската јавна потрошувачка.

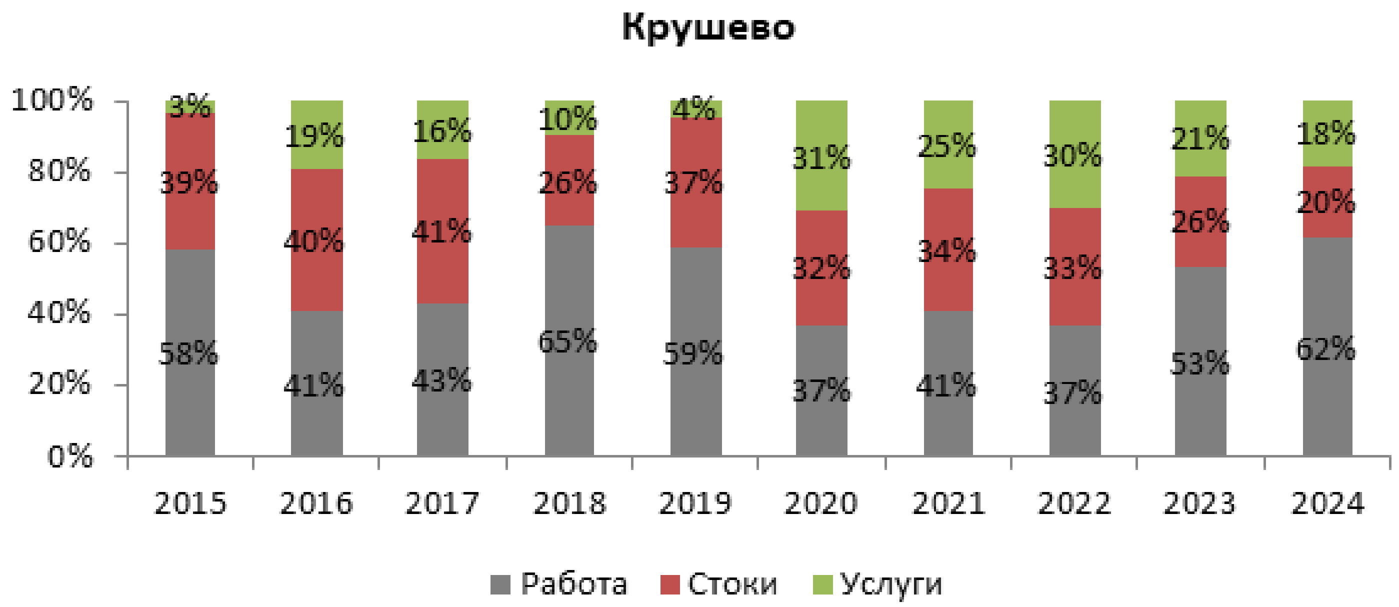
Графикот 3 покажува дека во Општина Крушево структурата на јавните набавки е изразено променлива, што дополнително ја потврдува проектната природа на набавната активност. Набавките на работи доминираат во поголемиот дел од периодот, но нивниот удел значително варира — од околу 37% до 65%, што укажува на отсуство на стабилен инвестициски профил.
По силната инфраструктурна ориентација во 2018–2019 година, во 2020–2022 се забележува релативно поголемо учество на набавките на стоки и услуги, по што повторно расте уделот на набавките на работи во 2023–2024 година. Ова движење може да укажува дека јавните набавки во Крушево се во голема мера водени од временска концентрација на поединечни инфраструктурни зафати, наместо од рамномерно среднорочно планирање, што е типичен предизвик за помалите општини со ограничен административен и инвестициски капацитет.

График 2: Тренд на вредноста на јавните набавки и нивниот удел во буџетот на Општина Прилеп, 2015-2024



Пресметки на Finance Think врз основа на податоци од Центарот за граѓански комуникации (javninabavki.opendata.mk)

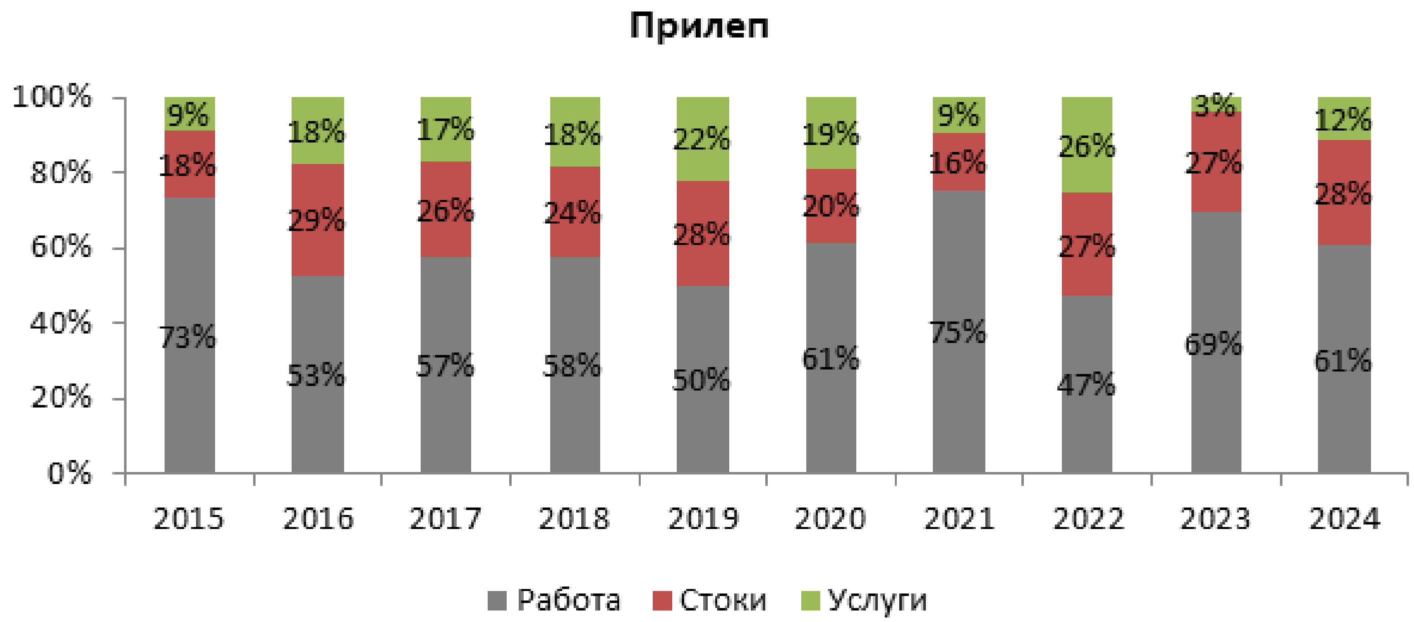
График 3: Структура на јавните набавки по намена, Општина Крушево 2015-2024 година



Пресметки на Finance Think врз основа на податоци од Центарот за граѓански комуникации (javninabavki.opendata.mk)

Во општина Прилеп, структурата е појасно профилирана и значително постабилна. Набавките на работи конзистентно имаат доминантно учество, најчесто меѓу 57% и 75%, што упатува на трајна инфраструктурна ориентација на јавната потрошувачка. Уделот на набавките на стоки се движи во релативно тесен опсег, додека набавките на услуги имаат умерено, но стабилно присуство. Иако ваквата стабилност укажува на поголем институционален капацитет за планирање, високата концентрација во набавките на работи може да сигнализира структурна наклонетост кон капитални проекти, што бара внимателно следење од аспект на балансот со тековните услуги и одржливоста на инвестициите.

График 3: Структура на јавните набавки по намена, Општина Прилеп 2015-2024 година



Пресметки на Finance Think врз основа на податоци од Центарот за граѓански комуникации (javninabavki.opendata.mk)

Компаративно, наодите укажуваат дека структурата на јавните набавки во Крушево е пофлуидна и посилно условена од поединечни проектни циклуси, додека во Прилеп се забележува постабилен, но изразито инфраструктурно ориентиран модел. Овој образец упатува дека кај помалите општини клучен предизвик е обезбедување поголема континуираност на инвестициската активност, додека кај поголемите општини фокусот треба да биде на подобар баланс меѓу капиталните зафати и тековните услуги. По согледувањето на структурата на јавните набавки, следниот индикатор дава увид во нивниот релативен интензитет на јавните набавки од перспектива на населението. Графикот 5 ги прикажува трошоците за јавни набавки по жител во општините Крушево и Прилеп во периодот 2015–2024 година, заедно со просечните вредности за целиот период.

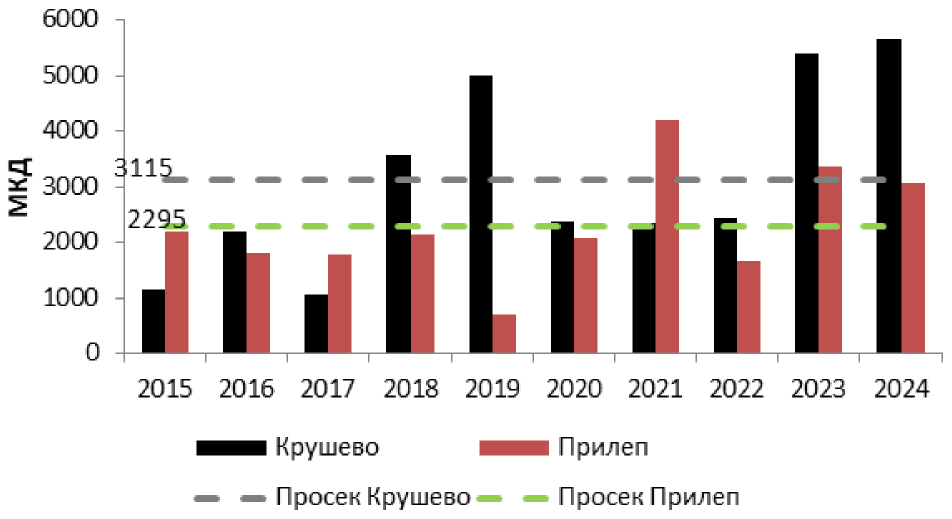
Во Крушево, трошокот по жител се движи од 047 денари во 2017 година до 5,647 денари во 2024 година, со просечна вредност од 3,115 денари. По пониските нивоа во првата половина од периодот, од 2018 година наваму се забележуваат повисоки вредности, особено во 2019 и во периодот 2023–2024 година.
Во Прилеп, трошоците по жител се движат во распон од 690 до 4,180 денари, со просек од 2,295 денари. Динамиката е поумерена, при што највисока вредност се забележува во 2021 година, по што следи стабилизирање во следните години.

Споредбено, просечниот трошок по жител во Крушево е повисок од оној во Прилеп за околу 36%. Во повеќе години од анализираниот период, Крушево бележи повисоки вредности по жител, додека Прилеп има порамномерно движење околу својот долгорочен просек.

Во овој контекст, повисокиот трошок за јавни набавки по жител не треба автоматски да се толкува ниту како позитивен ниту како негативен исход. Од една страна, повисокото ниво, какво што во просек се забележува кај Крушево, може да упатува на поинтензивна инвестициска активност по жител и потенцијално поголем опфат на локални инфраструктурни зафати. Од друга страна, кај помалите општини овој индикатор е поосетлив на поединечни поголеми договори и може да рефлектира временска концентрација на проекти или повисоки единични трошоци.

Обратно, пониският и порамномерен трошок по жител, каков што во просек се забележува кај Прилеп, може да сигнализира поголема стабилност и економии од обем во јавните набавки, но истовремено може да укажува и на поумерен инвестициски интензитет во одредени години. Оттука, индикаторот за трошок по жител треба да се толкува во комбинација со динамиката на вкупните набавки и нивната структура по намена.

График 5: Трошоци за јавни набавки по жител



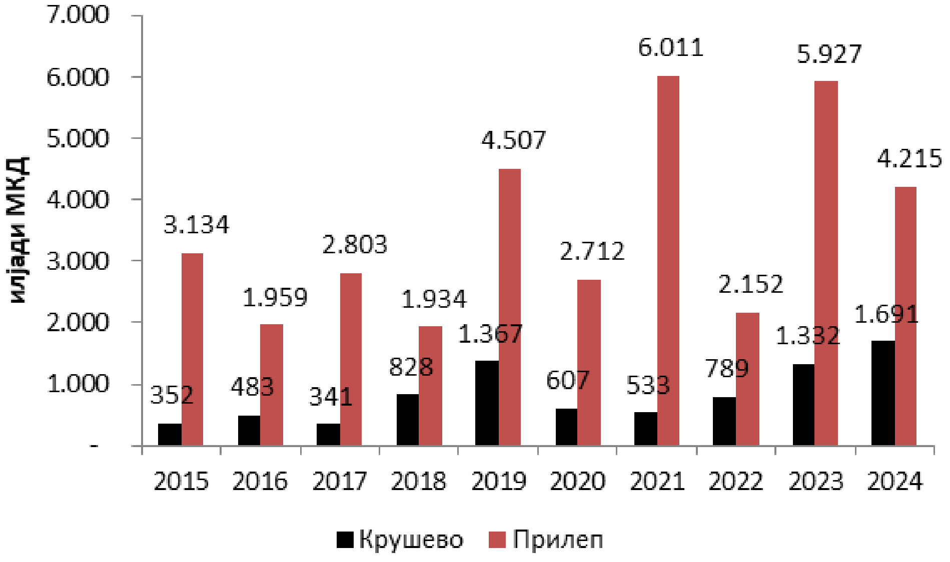
Пресметки на Finance Think врз основа на податоци од Центарот за граѓански комуникации (javninabavki.opendata.mk)

По согледувањето на трошокот по жител, дополнителен увид во карактерот на јавните набавки дава просечната вредност по договор, во комбинација со бројот на спроведени постапки (График 6). Овој индикатор овозможува да се оцени дали набавките се концентрирани во поголеми договори или распределени во поголем број помали постапки.

Во Крушево, просечната вредност по договор е релативно ниска во почетните години, но покажува јасен раст во последните години. Таа се движи од 341 илјада денари во 2017 година до 1.691 милиони денари во 2024 година. Особено по 2018 година се забележува постепено зголемување на просечната вредност, со изразени повисоки нивоа во 2019, 2023 и 2024 година. Бројот на јавни набавки се движи во релативно

тесен опсег (26–43 постапки годишно), без јасен тренд на раст.

График 6: Просечна вредност по договор, 2015–2024



Пресметки на Finance Think врз основа на податоци од Центарот за граѓански комуникации (javninabavki.opendata.mk)

Во Прилеп, просечната вредност по договор е повеќекратно повисока во споредба со Крушево во текот на целиот период. Таа се движи од околу 1.934 милиони денари до над 6 милиони денари, со највисока вредност во 2021 година (6.011 милиони денари). Воедно, Прилеп спроведува и поголем број јавни набавки (39–82 годишно), што укажува на поголем вкупен обем на набавна активност.

Споредбено, податоците покажуваат дека Прилеп реализира и поголем број постапки и значително повисока просечна вредност по договор, додека Крушево оперира со помал број и помали поединечни договори, иако во последните години се забележува приближување. Овој образец упатува на различна скала на јавните набавки меѓу двете општини.

Повисоката просечна вредност по договор може да одразува поголеми инфраструктурни проекти и поголема концентрација на набавките, но истовремено бара внимателно следење од аспект на конкуренцијата и пазарната динамика. Обратно, пониската просечна вредност може да укажува на поголема распределеност на набавките во повеќе помали договори, што потенцијално овозможува поширока вклученост на економските оператори.

Дополнителен увид во пазарната структура на јавните набавки дава распределбата на договорите по економски оператори. Анализата за 2024 година укажува на висока концентрација кај мал број компании во двете општини.

Во Општина Крушево, најголемиот изведувач реализира 59.4% од вкупната вредност на јавните набавки, што укажува на изразена доминација на еден економски оператор во текот на годината. Концентрацијата дополнително се потврдува и на повисоките нивоа: трите најголеми изведувачи учествуваат со 77.5%, додека деветте најголеми компании опфаќаат 97% од вкупната вредност.

Ваквата распределба упатува на високо концентрирана структура на јавните набавки, каде најголемиот дел од вредноста е фокусиран кај ограничен број економски оператори. Иако дел од концентрацијата може да биде поврзан со реализација на поединечни поголеми инфраструктурни договори или со специјализација на одредени изведувачи, ваквиот образец бара внимателно следење од аспект на пазарната конкуренција и пристапот на економските оператори до јавните набавки.

График 7: Концентрација на јавните набавки по економски оператор за Општина Крушево, 2024 година

Пресметки на Finance Think врз основа на податоци од Центарот за граѓански комуникации (javninabavki.opendata.mk)

Графикот 8 покажува дека и во Општина Прилеп постои релативно висока концентрација на јавните набавки, но значително пониска отколку во Општина Крушево.

Најголемиот изведувач реализира 36.2% од вкупната вредност, што укажува на доминантна, но не и екстремно концентрирана позиција. Концентрацијата дополнително расте на повисоките нивоа: трите најголеми изведувачи учествуваат со 66.4%, додека петте најголеми компании опфаќаат околу 74.8% од вкупната вредност на јавните набавки.
Воедно, групата „други компании“ опфаќа поширок број економски оператори со поединечно мало учество, што укажува на релативно подиверзифицирана база на добавувачи во споредба со Крушево.

Ваквата структура сугерира умерено концентриран пазар на јавни набавки во Прилеп, при што доминацијата на водечкиот оператор е помалку изразена отколку во помалата општина.

График 8: Концентрација на јавните набавки по економски оператор за Општина Прилеп, 2024 година

Пресметки на Finance Think врз основа на податоци од Центарот за граѓански комуникации (javninabavki.opendata.mk)

Споредбено, двете општини покажуваат концентрација на јавните набавки кај ограничен број економски оператори, но интензитетот на концентрација значително се разликува. Генерално, наодите упатуваат дека пазарот на јавни набавки во помалите општини е поизложен на висока концентрација, додека поголемите општини покажуваат релативно подиверзифицирана структура на економски оператори, иако потребата од континуирано следење на конкуренцијата останува релевантна во двата случаи.

ЗАКЛУЧОК И ПРЕПОРАКИ

Анализата покажува дека јавните набавки во општините Крушево и Прилеп имаат различни движења, но споделуваат и заеднички структурни предизвици. Набавната активност во двете општини е во значајна мера условена од капитални проекти, при што доминантното учество на набавките на работи укажува на силна инфраструктурна ориентација на локалната јавна потрошувачка.

Во Крушево се забележува поголема варијабилност на обемот на набавки, повисок релативен трошок по жител и поизразена концентрација кај економските оператори, што укажува на поголема чувствителност на поединечни проектни циклуси. Прилеп оперира со значително поголем обем и поголеми договори, со порамномерна динамика и подиверзифицирана база на добавувачи, но и натаму задржува релативно висока концентрација кај водечките изведувачи.

Генерално, наодите упатуваат дека зајакнувањето на планирањето, подобрувањето на пазарната конкуренција и систематското следење на концентрацијата треба да бидат приоритети за унапредување на локалниот систем на јавни набавки.

ПРЕПОРАКИ

1. **Зајакнување на среднорочното планирање на јавните набавки**
Општините, особено помалите, треба да развијат порамномерни повеќегодишни планови за јавни набавки со цел да се намали волатилноста и проектната концентрација.

2. **Систематско следење на пазарната концентрација**
Потребно е редовно мониторирање на учеството на водечките економски оператори и навремена идентификација на потенцијални ризици за конкуренцијата.

3. **Поттикнување поширока конкуренција**
Преку подобра подготовка на тендерска документација, поголема транспарентност и проактивна комуникација со пазарот, општините можат да ја прошират базата на понудувачи.

4. **Зајакнување на административниот капацитет на помалите општини**
Таргетирани обуки и техничка поддршка можат да помогнат во порамномерно управување со јавните инвестиции и намалување на зависноста од ад-хок проектни циклуси.

FINANCE THINK OUT OF THE BOX

Finance Think е Институт за економски истражувања и политики.

Нашата Визија
Да поттикнеме економско размислување за подобра благосостојба утре.

Нашата Мисија
Да го подобриме влијанието на економските и социјалните трендови и политики врз граѓаните во Северна Македонија и регионот на Западниот Балкан, преку економски истражувања, застапување базирано на докази и водено од податоци, и поттикнување критичка дебата за економските процеси.

Истражувањето на Finance Think им помага на носителите на политиките, застапниците на политиките, креаторите на мислење, економските новинари и јавноста да ги разберат прашањата кои влијаат врз обичните граѓани.

Ул. Фредерик Шопен 1/2, 1000 Скопје
+389 2 6156 168,
www.financethink.mk,
info@financethink.mk

Funded by the European Union

TRANSPARENCY INTERNATIONAL MACEDONIA

Проектот "Отворени договори - Чесни заедници: Следење на локалните јавни набавки за интегритет" на Finance Think - Институт за економски истражувања & политики финансиран од Европската Унија во рамките на проектот "Следење на интегритетот во Западен Балкан и Турција: граѓански организации во борбата против корупцијата со податоци за политичкиот интегритет" имплементиран од Транспаренси Интернешнл-Македонија во партнерство со ограноците на Transparency International во регионот.

Овој документ е изработен со финансиска поддршка од Европската унија и е имплементиран од проектот „Следење на интегритетот во Западен Балкан и Турција: граѓански организации во борбата против корупцијата со податоци за политичкиот интегритет".

Содржината на овој документ е единствена одговорност на Партнерот и во ниеден случај не може да се смета дека ги одразува ставовите на Транспаренси Интернешнл – Македонија или на Европската унија.