

**ПРИРАЧНИК**  
за планови  
за интегритет  
на јавните  
набавки

Скопје, мај 2021 година



Kingdom of the Netherlands



**ПРИРАЧНИК**

**ЗА ПЛАНОВИ  
ЗА ИНТЕГРИТЕТ  
НА ЈАВНИТЕ  
НАБАВКИ**

Скопје, мај 2021 година

**Електронско издание:**

„Прирачник за планови за интегритет во јавните набавки“

**Издавач:**

Центар за граѓански комуникации

**Автор:**

Зоран Гавриловиќ

**Уредник:**

Сабина Факиќ

**Лектура:**

Татјана Б. Ефтимоска

**Ликовно-графичко обликување:**

Бригада дизајн

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

35.073.53(035)

ГАВРИЛОВИЌ, Зоран

Прирачник за планови за интегритет на јавните набавки [Електронски извор] / [автор Зоран Гавриловиќ ; превод од српски на македонски јазик Лазар Попов]. - Скопје : Центар за граѓански комуникации, 2021

Начин на пристапување (URL): <https://www.ccc.org.mk>. - Начин на пристапување (URL): <https://www.opendata.mk>. - Превод на делото: Prirucnik za planove integriteta javnih nabavki. - Текст во PDF формат, содржи [48] стр., илустр. - Наслов преземен од екранот. - Опис на изворот на ден 22.06.2021. - Фусноти кон текстот

ISBN 978-608-4709-96-1

а) Јавни набавки -- Прирачници

COBISS.MK-ID 54187525

Прирачникот е изготвен во рамките на проектот „Кон отчетни јавни претпријатија“, со финансиска помош од Амбасадата на Кралството Холандија во Скопје, што се спроведува од Центарот за граѓански комуникации, во периодот од 1 октомври 2019 година до 30 септември 2021 година.

## СОДРЖИНА

Вовед, основни поими и значење на интегритетот во борбата против корупцијата.....	4
Јавни набавки и механизми за зајакнување на интегритетот.....	13
Изработка на план за интегритет.....	23
Методологија на изработката на планот за интегритет во јавните набавки.....	29
Донесување одлука за изработка на планот за интегритет во јавните набавки.....	32
Донесување одлука за одговорното лице за изработка на планот за интегритет во јавните набавки.....	32
Донесување одлука за избор на членовите на Работната група за изработка на планот за интегритет во јавните набавки.....	33
Усвојување Деловник за работа на Работната група за изработка на планот за интегритет во јавните набавки.....	35
Потпишување изјава за интегритет на членовите на Работната група за изработка на планот за интегритет во јавните набавки.....	41
Спроведување анализа на ризик на ниво на интегритет на јавните набавки.....	44
Извештај за изработка на планот за интегритет во јавните набавки.....	52
Донесување одлука за избор на лице кое ја следи примената на планот за интегритет во јавните набавки на договорниот орган.....	53
Изработка на план за мониторинг и евалуација, односно изработка на годишно известување за интегритетот на спроведените набавки.....	53
Алгоритам на интегритетот на изработка на план за интегритет.....	56
Одлука за изработка на планот за интегритет во јавните набавки.....	58
<b>Анекс 1:</b> Индикатори за следење на ризиците од корупција во јавните набавки.....	60

## Вовед, основни поими и значењето на интегритетот во борбата против корупцијата

**П**лановите за интегритет на јавните набавки можат да бидат ефикасен механизам за превенирање на корупцијата. За таа цел, прво ќе ги претставиме дефинициите за клучни поими, коишто ќе му помогнат на читателот на прирачникот да ги разбере и да може да ги примени презентираниите информации и знаења при изработката и/или спроведувањето на плановите за интегритет на јавните набавки.

Секоја институција има легитимитет, т.е. правна рамка и општествена функција заради којашто е основана и од која произлегува надлежноста на институцијата. Со нарушување на овие два принципи, или на едниот од нив, интегритетот на институцијата се нарушува така што се урива нејзината внатрешна организација, структурата на управувањето и кадровската структура, комуникацијата, техничко-технолошката и материјално-финансиската компонента, како и односите со околината, каде што централното место им припаѓа на клиентите, на корисниците на услугите на институцијата, односно на државата или на општеството што ја основале институцијата.

Од овие причини, ќе го претставиме поимот одржливост на институцијата, мерките на усогласеност на структурите и функцијата на институцијата од која зависи интегритетот на една институција. Одржливоста на институцијата постои онаму каде што постои усогласеност помеѓу:

- ▲ Интересите, потребите и правата на припадниците на институцијата со нејзината структура – интерна одржливост;
- ▲ Интересите, потребите и правата на клиентите на институцијата – екстерна одржливост;
- ▲ Интересите, потребите и правата на општествениот систем – системска одржливост.

Потпрени врз ваквото согледување на институциите и нивните функции и одржливост, под корупција ќе ја сметаме „состојбата на неодржливост на институциите во јавниот, во приватниот и во граѓанскиот сектор следствено на која во (вработените и менаџерите) и околу (клиенти – правни лица и физички лица) институциите, како реакција на таквата состојба, се јавуваат девијации, и оние што одат во насока на (ре)институционализација – интегритет, и оние што се манифестираат со злоупотреба на ресурси, права и влијание заради интересите на поединец и/или група“.

Реакцијата на состојбата на неодржливост на една институција може да биде двојна. Од една страна, во форма на корупција, а од друга страна, во форма на потреба од иновации насочени кон зајакнување на интегритетот на институцијата.

Во врска со концептот на плановите за интегритет, односно разбирањето на концептот на ризик од појава на корупција или нарушување на интегритетот, важно е да се знае дека корупцијата како девијација е аномиска размена на материјални добра, права и интереси помеѓу две или повеќе лица. „Аномиска размена“ е размена на материјални добра, права и интереси помеѓу две или повеќе страни, во која се прекршени етички, професионални и правни норми.

Како ќе го препознаеме коруптивниот облик на институцијата? Коруптивно ризичната институција најчесто се карактеризира со

доминација на неформалниот систем на регулирање на правата и обврските на членовите на институциите над формалната; доминација на принципите на моќ, статус и репутација над стручноста, постапката, професионалноста; недостиг од критериуми за проценка на перформансите; персонализација на односите, т.е. позицијата во корумпираната институција зависи од волјата на претпоставениот и од односот на подредениот кон него; олигархиската дистрибуција на управување што се отсликува во наполеонизмот, чијшто принцип гласи „моќ од горе, подреденост од горе“; појава на синџири на клики и кланови.

На патот кон создавање институција во која владее интегритет, односно која е одржлива, се наоѓаат инструменти на „лекување“ – антикорупција, т.е. постоење нормативни акти, институционални механизми, капацитети и компетенции на персоналот кои придонесуваат посредно и/или непосредно на ефективен и ефикасен начин кон:

- ▲ Дијагностицирање на корупцијата;
- ▲ Санкционирање на корупцијата;
- ▲ Спречување на корупцијата како појава;
- ▲ Развивање (нови) антикоруптивни норми, механизми, капацитети и надлежности<sup>1</sup>.

Борбата против корупција ќе ја прикажеме како формула<sup>2</sup>:

**АНТИКОРУПЦИЈА= ИНТЕГРИТЕТ+РЕСУРСИ+ВЛИЈАНИЕ/РЕЗУЛТАТ**

<sup>1</sup> Зоран Гавриловиќ и др. (2014), Борба против корупцијата во Србија – Алтернативен извештај, Биро за општествени истражувања, Белград

<sup>2</sup> Зоран Гавриловиќ и др. (2014), Борба против корупцијата во Србија – Алтернативен извештај, Биро за општествени истражувања, Белград



Борбата против корупцијата дефинирана на овој начин има четири-фазен пат и за секоја фаза, имаме проценка врз основа на која може да оцениме каде се наоѓа некое општество или град.

Оценка	Доминантна состојба во борбата против корупцијата	Фаза
0	Нема борба против корупцијата, ниту борци против корупцијата	Заробени со корупција
1-	Не постои институционално-правна рамка, борците против корупцијата се дискриминираат со цел да се направи борбата против корупцијата да биде невозможна и/или општествено непожелно однесување	Трибунска
1	Не постои институционално-правна рамка, борците против корупција се толерираат, односно се обесхрабруваат преку механизми на кооптирање во корупција	
1+	Не постои институционално-правна рамка, борците против корупцијата имаат јасен систем на интегритет, организирани и влијателни во општеството на таков начин што можат да спроведат ефективни активности што ќе доведат до кревање на свеста и на интересот за важноста на борбата против корупцијата, т.е. иницираат процесуирање на случаи на корупција	
2-	Постои институционално-правна рамка, но антикорупциските тела се недоволно самостојни и без потребниот интегритет, борбата против корупцијата во голема мера зависи од интегритетот на поединецот, недоволно делотворна, нема соодветни услови за работа на антикорупциска тела	Правно-институционална
2	Постои институционално-правна рамка, постојат тела за борба против корупцијата кои имаат изградено механизми за интегритет, казнивоста на корупцијата е извесна за „малата корупција“ и корупцијата на пониско рангираните службеници/функционери	
2+	Постои правно-институционална рамка, тела за борба против корупцијата сами, или во соработка со други антикорупциски чинители, постапуваат во согласност со законските обврски, што резултира со откривање, гонење, санкционирање и давање поддршка на борците против корупцијата	

3-	Антикорупциската заедница спроведува активности што резултираат во развој на интегритетот на ниво на граѓани, институции и професии	Социјализациска
3	Центарот на борбата против корупцијата станува општеството, кое спроведува активности што резултираат со спречување на корупцијата преку создавање амбиент за борба против корупцијата, т.е. интегритет – пријави	
3+	Центарот на борбата против корупцијата станува општеството, кое спроведува активности што резултираат со спречување на корупцијата преку создавање амбиент за борба против корупцијата, т.е. интегритет – промоција на етички вредности	
4	Престанува потребата од специјални тела за борба против корупцијата, интегритетот на граѓаните и институциите е на ниво што гарантира ефикасно откривање, санкционирање и општествена осуда на коруптивното однесување	Слободни од корупција

Зборот „интегритет“ потекнува од латинскиот израз *integritas*, значи „недопрен, исправен и веродостоен“. Синоними за интегритет се чесност, целовитост и усогласеност, професионална одговорност, постапување мотивирано со почитување на моралните принципи, постапување со цел да се спречи и да се намали ризикот јавните овластувања да се спроведуваат спротивно на целта за која се воспоставени и укажување на неетичко однесување во согласност со етичките стандарди и законот.

За целите на овој прирачник, односно за подобро разбирање на концептот на плановите за интегритет, под интегритет подразбираме „континуирано и доследно почитување на законот, процедурата, односно професионалните етички стандарди и правила на професијата, со што се постигнува извесност и предвидливост на однесувањето во однос на извршувањето на функциите и надлежностите низ јакнење на:

- ▲ Институционалниот интегритет, што подразбира функционирање на институцијата во согласност со закон, внатрешни процедури на транспарентен, одговорен, ефикасен и етички начин во функција на остварување на правата, интересите и потребите и на корисниците на услуги на институцијата, и на оние кои овозможуваат функционирање на институцијата;

- ▲ Нормативниот интегритет, којшто подразбира развој на нормативни акти во согласност со потребите, интересите и приоритетите, односно со вредностите во партиципативен процес што е транспарентен, регулиран судир на интереси и без дискреционо одлучување;
- ▲ Професионалниот интегритет, којшто опфаќа усогласеност на припадниците на професијата со стандардите и етичките вредности/принципите на професијата, поточно да се води борба преку професионално здружение и со колеги од професијата за зачувување и унапредување на интегритетот на професијата и во општеството;
- ▲ Граѓанскиот интегритет, што подразбира подготвеност на граѓаните да ги дефинираат и да ги остварат своите права и интереси во согласност со законите и етичките стандарди, поточно подготвеност на граѓаните да се борат сами или солидарно за зачувување и унапредување на сите форми на интегритетот<sup>3</sup>.

Антикорупциските ресурси вклучуваат: материјални и технолошки средства, закони, подзаконски акти, инструменти за етичко управување (кодекси, повелби, декларации...), практики, знаења, вештини и персонал. Тие се неопходни, но не и доволни средства за борба против корупцијата. Постојењето антикорупциски ресурси е честопати еден вид антикорупциско „Потемкиново село“, од причина што не постојат позитивни резултати и влијанија врз борбата против корупцијата, односно зајакнување на интегритетот како средина во најширока смисла на зборот која го намалува ризикот од корупција. Така дојдовме до влијанието, односно резултатите во борбата против корупцијата како варијабла во нашата дефиниција за антикорупција.

Влијанието или резултатот е научно верификувана промена во областа на намалување на корупцијата, односно спречување на можноста таа да се појави, што е резултат на примена на стратегија, политика, закон, активности на борба против корупцијата на кој било чинител од областа на борбата против корупција.

<sup>3</sup> Зоран Гавриловиќ и др. (2014), Борба против корупцијата во Србија – Алтернативен извештај, Биро за општествени истражувања, Белград

За крај на воведниот дел, од особено значење е да се нагласи важноста на интегритетот во борбата против корупцијата. Ова значи дека создавањето антикорупциски ресурси, нивната примена, но исто така и евалуацијата на примената мора да се случи и/или да се реализира во средина на институционален, нормативен, професионален и граѓански интегритет. Исто така, тоа подразбира дека станува збор за процес во којшто има транспарентност и партиципативност на процесот, регулиран судир на интереси, спречена кумулација на функции, регулирано дискреционо донесување одлуки и заштита на укажувачите.

Сето погоренаведено претставува примена на принципот на анти-корупциски интегритет:

- ▲ **Развојна димензија** – спроведувањето на борбата против корупцијата се врши во согласност со Уставот, со законите и човековите права и е во функција на демократскиот развој на општеството, слободниот пазар, владеењето на правото и социјалната инклузија;
- ▲ **Иновативност** – Во борбата против корупцијата, ќе се бараат иновативни и одржливи модели на борба против корупцијата засновани врз научни достигнувања и проверени практики;
- ▲ **Учество** – сите релевантни чинители од јавниот, од приватниот и од граѓанскиот сектор мора ефективно да бидат вклучени во процесот на изработка, спроведување и мониторинг на борбата против корупцијата;
- ▲ **Трансфер на знаењето** – учесниците во борбата против корупцијата ќе се погрижат нивното знаење и искуство да биде достапно за секого што бара такво знаење и/или искуство, особено ако државата покаже интерес за тоа;
- ▲ **Мерливост** – да се обезбеди мониторинг на борбата против корупцијата на начин што ги почитува епистемолошките принципи: објективност, општост, прецизност, проверливост;
- ▲ **Мотивираност** – да се обезбедат ефективни механизми за наградување и санкционирање за учесниците во процесот на спроведувањето антикорупциски политики;

- ▲ **Интегритет** – надлежните тела за борба против корупцијата, како и нивните вработени, т.е. сите оние кои ќе се определат за борба против корупцијата не смеат со своето однесување да ја загрозат довербата во борбата против корупцијата или да стекнат каква било лична корист што не е во согласност со законот или со етичките принципи на професијата на која припаѓаат. Активистите за борба против корупцијата треба да постапуваат без интереси и според однапред дефинирани процедури при изборот на случаи кои ќе се истражуваат со цел да се обезбеди потребната поддршка на жртвите на корупцијата. На овој начин, ќе се создаде убедување дека со сите оние кои се жртви на корупција се постапува еднакво и им се дава еднаква поддршка, односно дека не се дискриминирани на каков било начин;
- ▲ **Кумулативност** – сите постојни механизми за борба против корупција ќе се оценуваат на објективен, професионален и независен начин, а верификуваните искуства и практики ќе продолжат да се користат;
- ▲ **Мултисекторски пристап** – сите сектори во општеството имаат еднаква одговорност во борбата против корупцијата, бидејќи борбата против корупцијата во само еден или во повеќе сектори не е гаранција за одржлива борба против корупцијата во општество со системска корупција;
- ▲ **Спроведливост** – секоја стратегија, политика или мерка за борба против корупцијата мора да ги има потребните ресурси и надлежности за спроведување механизми за санкција за непочитување и/или недостиг од резултати во борбата против корупцијата.

Во воведниот дел ја претставивме идејната и теоретската рамка што ќе ја искористиме во продолжение на нашето излагање. По прикажувањето на гледиштето на клучните поими: институција, интегритет, антикорупција и корупција, со што сакавме да го воведеме читателот во наративот, во следниот дел од прирачникот ќе се фокусираме врз главната тема на публикацијата, а тоа се плановите за интегритет во јавните набавки.

## Јавни набавки и механизми за јакнење на интегритетот

**П**ред да преминеме на следната фаза, важно е да се подвлече дека кога зборуваме или работиме врз интегритетот на кој било сегмент од општеството, работиме врз интегритетот на целото општество. Сепак, кон интегритетот воопшто, а со тоа и кон интегритетот на јавните набавки, може да се пријде на два начина.

Првото ниво е редуccionистичко. Во фокусот на овој пристап кон интегритетот е институцијата што организира јавни набавки – договорниот орган, односно процесот на спроведување на јавните набавки. Гледано на овој начин, јавните набавки претставуваат збир од поврзани активности и надлежности на ниво на институцијата, во рамките на која:

- ▲ овластени лица за вршење јавни набавки (професионален интегритет),
- ▲ во согласност со постапката (нормативен интегритет),
- ▲ одлучуваат за набавка на јавни добра и услуги (институционален интегритет),
- ▲ во согласност со правата и потребите на корисниците на услуги и добра, граѓаните од чии пари се купуваат јавни добра и услуги и кои имаат право на информации, надзор и контрола (граѓански интегритет).

Од горенаведената дефиниција, процесот на јавните набавки е под влијание на сите четири типа интегритет. Влијанието се постигнува преку мерки што се вградени во планот за интегритет на јавните набавки. На овој начин, спроведувањето на планот за интегритет на јавните набавки има двонасочно влијание врз интегритетот.

Имено, од една страна, тоа влијае врз интегритетот на процесот на јавни набавки и можеме да го наречеме директно влијание. Вториот вид влијание е посредно влијание и се манифестира преку влијанието врз интегритетот на целата институција. Интегритетот на процесот на јавни набавки не е изолиран од остатокот од институцијата. Тоа е дел од интегритетот на институцијата, што создава посредно влијание врз планот за интегритет на јавните набавки врз институцијата.

Секоја фаза во процесот на јавна набавка, според постапката, има свој ризик во смисла на нарушување на интегритетот, односно потреба за спречување или регулирање на ризикот, што го зајакнува интегритетот на одредена јавна набавка.

**Шема на детерминизми за интегритет на ниво на процесите на јавни набавки**

	Пред-тендерска фаза	Тендерска фаза	По-тендерска фаза	
<p><b>Потреби и права на институциите и на граѓаните како клиенти</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Интерен акт и контрола на набавките, распределба на одговорностите, организацијата и комуникацијата</li> <li>-Интерен акт за спречување на корупцијата и судирот на интереси</li> <li>-Заштита на податоците, документацијата и евидентирање на постапката</li> <li>-Внатрешна меѓусекторска комуникација</li> <li>- оддел за јавни набавки, оддел за буџет, внатрешна контрола, поединечни сектори</li> <li>-Проценка на реалните потреби, проценка на расположливите средства, избор на процедури, трошоци за животниот циклус</li> <li>-План за јавни набавки, евалуација на планот, измени и дополнувања на планот, ревизија на планот</li> <li>-План за набавки што не е поврзан со ЗЈН (под прагот и изземен од ЗЈН од посебни причини)</li> <li>- Објавување податоци</li> <li>- Проценка на вредноста на постапките</li> <li>- Истражување на пазарот, комуникација со актери на пазарот</li> <li>- Подготовка и изработка на стручни анализи</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- формирање Комисија за јавни набавки, донесување одлука за отпочнување на постапката</li> <li>-Подготовка на тендерската документација (фаза пред самото објавување), техничката спецификација, критериумите за избор и критериумите за доделување, договор, модели</li> <li>-Објавување оглас и тендерска документација</li> <li>-Комуникација со заинтересираните страни, прашања и одговори, измени и дополнувања на тендерската документација и роковите</li> <li>-Прием на понудите</li> <li>-Отворање на понудите</li> <li>-Стручна евалуација на понудите и дополнителни прашања до економските оператори</li> <li>-Одлука за доделување договор</li> <li>-Заштита на правата на учесниците во постапката</li> <li>-Потпишување договор</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Извештаи за реализација на договорот</li> <li>- Измени и дополнувања на договорот</li> <li>- Евалуација на спроведувањето, надзорот, контролата</li> <li>- Целисходност на спроведената јавна набавка</li> <li>- Внатрешна контрола</li> <li>- Евалуација</li> <li>- Обука и одржување на нивото на знаење на вработените</li> <li>- Интегритет и етика на постапката</li> </ul>	<p><b>Квалитет на стоката и услугите од аспект на корисникот и на структурата</b></p>
	<p>Институционален интегритет – нормативен интегритет – професионален интегритет – граѓански интегритет</p>			
	<p>Интегритет на институцијата</p>			



Основач на плановите за интегритет во јужнословенските прос-тори е словенечката Комисија за спречување корупција, која ја сподели својата практика со антикорупциските тела на земјите од регионот на поранешна Југославија<sup>4</sup>.

Резултатот на тоа е, меѓу другото, развој на внатрешен план за спречување корупција во јавните набавки, којшто е предвиден со Законот за јавни набавки во Србија<sup>5</sup>. Со овој антикорупциски инструмент подетално се уредува преземањето на сите потребни мерки и активности со цел да се спречи корупцијата во планирањето, во постапката за јавни набавки или за време на извршувањето на договорите за јавни набавки. Интерниот план има за цел да ги идентификува ризиците за појава и развој на корупцијата и други неправилности во јавните набавки кај договорниот орган, за потоа да ги отстрани и да ги намали овие ризици со преземање на потребните превентивни мерки (донесување процедури, постапување во согласност со нив).

Потпирајќи се врз концептот „Гнездо на интегритетот“<sup>6</sup>, развиен од австралискиот огранок на Транспаренси Интернешнл, за целите на овој прирачник развиеме холистички пристап кон интегритетот во јавните набавки во форма на концепт којшто гласи „Поле за интегритет во јавните набавки“.

За разлика од редуцискиот пристап, којшто го третира интегритетот на јавните набавки (ниво на процес) и интегритетот на институцијата (институционално ниво), холистичкиот концепт „Поле на интегритетот на јавните набавки“ се занимава со интегритетот на сите релевантни актери вклучени во процесот на јавни набавки (системски пристап).

<sup>4</sup> Според наводите на Немања Ненадиќ од организацијата Транспарентност Србија, на иницијатива на Советот на Европа и Мисијата на ОБСЕ во Србија (во тоа време и во Црна Гора), Националната стратегија за борба против корупцијата на Република Србија од 2005 година вклучуваше обврска за изработка на планови за интегритет според моделот развиен од словенечката комисија за спречување на корупција.

<https://www.kpk-rs.si/preventiva-in-integriteta/nacr-integritete/>  
Извор: <https://www.uts.org.rs/images/integritet.pdf> (страница 20)

<sup>5</sup> <https://www.paragraf.rs/propisi/zakon-o-javnim-nabavkama.html>

<sup>6</sup> <https://core.ac.uk/reader/143860850>

Јавните набавки не се процес сам по себе, туку процес каде што се одвиваат активности што се дел или производ на разни актери, односно интереси, интегритет и коруптивни потенцијали надвор од институцијата што ги спроведува јавните набавки, но исто така и ја опфаќа и нормативната рамка која индиректно влијае врз интегритетот на јавните набавки.

Предноста на холистичкиот пристап се рефлектира во фактот што вклучува учесници од сите сектори (јавен, граѓански и приватен). Со ова се создава механизам за борба против корупцијата не само во јавниот сектор, којшто не е единствениот сектор каде што постои корупцијата.

Важно е да се нагласи дека препораките на ОЕЦД<sup>7</sup> за унапредување на интегритетот во областа на јавните набавки, во којшто се наведени актерите и процесите кои се важни за холистичкото согледување на планот за интегритет во јавните набавки, ја поддржуваат аргументацијата за важноста на концептот „Поле на интегритет на јавните набавки“. Препораките се поделени по области:

### Транспарентност

- ▲ Да се обезбеди соодветен степен на транспарентност во текот на целиот циклус на набавки со цел да се промовира фер и правичен третман на потенцијалните добавувачи;
- ▲ Максимална транспарентност во конкурентското наддавање и особено преземање мерки на претпазливост за подобрување на интегритетот за исклучоци од конкурентно наддавање.

### Добра управа

- ▲ Да се осигури дека јавните средства се користат во јавните набавки како што се наменети;
- ▲ Да се осигури службениците за набавки да исполнуваат високи професионални стандарди на знаење, вештини и интегритет.

<sup>7</sup> <https://www.oecd.org/gov/ethics/48994520.pdf>

## Спречување на лошо однесување, почитување и надзор

- ▲ Да се воспостават механизми за спречување ризик за интегритетот во јавните набавки;
- ▲ Да се поттикне тесна соработка помеѓу владата и приватниот сектор за одржување високи стандарди на интегритет, особено во управувањето со договорите;
- ▲ Да се обезбедат посебни механизми за следење на јавните набавки, за откривање лошо однесување и за соодветна примена на санкции.

## Одговорност и контрола

- ▲ Да се воспостави јасен синџир на одговорност заедно со ефективни контролни механизми;
- ▲ Да се обработуваат жалбите од потенцијалните добавувачи чесно и навремено;
- ▲ Фер и навремено решавање по жалби од потенцијални добавувачи;
- ▲ Да се зајакнат граѓанските организации, медиумите и пошироката јавност да ги контролира јавните набавки.

Сè што е напишано погоре зборува за потребата да се примени холистички пристап олицетворен во „Полето на интегритет на јавните набавки“, според којшто плановите за интегритет во областа на јавните набавки придонесуваат за интегритетот во општеството, независно од секторот.

Во прилог на горенаведеното зборува и фактот дека Полето на интегритет во јавните набавки го сочинуваат, покрај институцијата што организира јавни набавки, и оние кои се грижат за примена на законот и за санкционирањето на случаи на можни кршења, јавни актери чиј дел се медиумите, но исто така граѓаните како финансиери и корисници на услуги, за кои се набавуваат стоки и услуги:

- ▲ Државна комисија за спречување на корупцијата

- ▲ Државен завод за ревизија
- ▲ Биро за јавни набавки
- ▲ Државна комисија за жалби по јавни набавки
- ▲ Јавно обвинителство
- ▲ Суд
- ▲ Договорен орган
- ▲ Служба за спроведување јавни набавки кај договорен орган
- ▲ Економски оператори
- ▲ Вработените кај договорниот орган
- ▲ Вработените кај економскиот оператор
- ▲ Синдикатот кај договорен орган
- ▲ Стручни здруженија на професијата која работи на јавни набавки
- ▲ Граѓаните
- ▲ Медиумите
- ▲ Граѓанското општество

Низ гледиштето на концептот „Поле на интегритет во јавните набавки“, планот за интегритет на јавните набавки има за задача да ги мапира и да ги намали, односно да ги елиминира ризиците по интегритетот во рамките на јавните набавки преку:

- ▲ Примена на експертиза од страна на експерти во области што се важни за спроведување на јавните набавки, во согласност со правилата на професијата и усогласеноста со кодексот на професии;

- ▲ Законито постапување, почитување на принципите на транспарентност, регулирање на судирот на интереси и дискреционото одлучување, постоење и почитување јасни критериуми за донесување одлуки во процесот на јавна набавка;
- ▲ Планирање и донесување одлуки и спроведување договори за јавни набавки за вистински потребни стоки и услуги;
- ▲ Постоење можности, интерес и информираност на граѓаните, односно корисниците да учествуваат во процесот на планирањето и спроведувањето на јавните набавки.

Сето горенаведено треба да се спроведе на економичен и ефикасен начин што обезбедува конкуренција во услови на еднаква позиција на сите економски субјекти без дискриминација и во транспарентни услови.

Отсуството на еден од наведените четири видови интегритет во процесот на јавни набавки може да биде извор на ризик за интегритетот на јавни набавки. Ова за последица има појава на ризик дека јавните набавки не ја исполнуваат законски пропишаната функција, односно набавката на стоки и услуги со расположливите јавни средства и според потребите на договорниот орган, а е во интерес и во согласност со правата на корисниците на економичен, транспарентен и ефикасен начин во конкурентни услови, каде што постои еднаков пристап кон сите економски оператори, без дискриминација кон ниту еден од нив, како од страна на договорниот орган така и од страна на надлежните државни органи, и од заинтересираните страни (засегнатите страни).

Во контекст на јавните набавки, институционалниот интегритет значи усогласеност со законите, процедурите и професионалните стандарди што се во согласност со интересите на договорниот орган како институција при набавка на стоки и услуги, а не со личните потреби. Од тие причини, спроведувањето на јавните набавки е процес што го одредува интегритетот на целата институција.

Важна алка и во интегритетот на институцијата и во интегритетот на јавните набавки е професионалниот интегритет. Вклучува придржување на членовите на професијата кон стандардите на професијата и етичките вредности/принципи на професијата. Кога

станува збор за јавните набавки, сите вклучени лица кои учествуваат во процесот на планирање, спроведување на јавни набавки и надзор над спроведувањето на договорите за јавни набавки со својот професионален интегритет придонесуваат кон интегритетот на јавните набавки.

Имено, секоја професија или член има експертиза – монопол за одредени знаења и/или вештини. Лицата вклучени во процесот на јавни набавки, со монопол врз знаењето, спроведуваат експертизи (толкуваат закони или вршат анализи) што доведуваат до резултати кои влијаат врз законитоста на процесот на јавна набавка, односно врз квалитетот на услугите или стоките купени преку јавни набавки.

Покрај личната димензија на професионалниот интегритет, за почитувањето на професионалната етика и правилата на професијата треба да се грижи и професионално здружение кое се бори за зачувување и подобрување на интегритетот на професијата и во општеството.

Како последица на недостигот од нормативен интегритет во јавните набавки, доаѓа до нарушување на законитоста и транспарентноста, односно постои дискреционо одлучување на ниво на постапката и нерегулирање на судирот на интереси. Ова резултира со намален квантитет и квалитет на понудите во јавните набавки, а преку тоа и со понизок квалитет и повисока цена за стоките и услугите.

Граѓанскиот интегритет отелотворен во подготвеноста на граѓаните да ги дефинираат и да ги остварат своите права и интереси во согласност со законите и етичките стандарди, односно подготвеноста на граѓаните да се борат сами или солидарно да ги зачуваат и да ги унапредат сите форми на интегритет е фактор што влијае врз интегритетот на јавните набавки. Ова особено се однесува на оние делови од јавните набавки кои не се законски регулирани, односно му даваат можност на граѓанинот да ги предочи незаконските или неетички дејствија што довеле до несоодветна услуга или стока што ја добиле граѓаните – корисници преку јавните набавки.

Анализата на интегритетот во јавните набавки од аспект на „Полињата за интегритет во јавните набавки“ има две нивоа на јавни набавки.

Првиот се однесува на самата област, односно процесот на јавна набавка дефиниран со постапките дефинирани со законот со којшто се уредуваат јавните набавки.

Вториот се однесува на развојот и имплементацијата на стратешки и нормативни акти што непосредно ја регулираат областа на јавните набавки (јавна ревизија, судир на интереси, позиција на пазарот, слободен пристап до информации, заштита на укажувачи) во областа на мониторингот и евалуацијата, заемната контрола, односно поддршка и казни во случај на кршење на законот.

## Изработка на план за интегритет

Плановите за интегритет се инструмент на етичко управување што има за цел да ја изгради способноста на институцијата да се брани од претходно прецизно мапирани и извесно можни ризици од корупција што ќе влијаат врз извршувањето на нејзината функција утврдена од општеството и државата, што, пак, се отсликува во нејзината законска надлежност.

Со цел да се спречат горенаведените ризици, потребни ни се планови за интегритет чија цел е да се воспостави или да се подобри интегритетот на процесот на јавна набавка и преку кои:

- ▲ Се утврдуваат слабите точки на интегритет во процесот на јавна набавка;
- ▲ Се дефинира обемот и начинот на нивното отстранување и
- ▲ Се прецизираат потребните средства за нивно отстранување.

Функционалноста на плановите за интегритет се отсликува во:

- ▲ Утврдување на степенот на отпорност на институцијата кон корупција;
- ▲ Идентификување на точките на ризик за појава на корупција на ниво на институцијата;
- ▲ Развој на предлог-мерки за спречување појава на ризици за корупција, т.е. за нивно отстранување преку организациски структури, процедури и практики на ниво на институцијата;
- ▲ Мониторинг и евалуација на спроведувањето на планот за интегритет.



Планот за интегритет има за задача да:

- ▲ Ја унапреди транспарентноста на работните процеси и процедури;
- ▲ Го подобри системот за ефикасен надзор врз извршувањето на работните процеси;
- ▲ Го намали или да го регулира дискреционото одлучување;
- ▲ Ја подобри одговорноста;
- ▲ Ја зајакне примената на професионалното однесување.

Како што нагласивме во воведот, плановите за интегритет можат да се направат за сите сегменти на општеството. Покрај институциите од јавниот сектор, план на интегритет пожелно е да изработат и претставниците на приватниот и на граѓанскиот сектор. Практиката од Словенија, која прва почна со изработка и примена на плановите за интегритет (подоцна Србија, Босна и Херцеговина, па сè до Црна Гора), е таква што јавните институции, поточно буџетските корисници се обврзани со закон да изработат сопствен план за интегритет, додека институциите и организациите од приватниот и од непрофитниот сектор можат да го сторат тоа по избор.

Моделите на планот за интегритет се создадени од национални тела за борба против корупцијата, односно агенции кои, во соработка со идните практикувачи на плановите за интегритет, спроведуваат истражување засновано врз самопроценка, мапираат опус на ризиците од корупција на ниво на институции и збир мерки за спречување или елиминирање на ваквите мапирани ризици. Зајакнувањето на интегритетот на институцијата го намалува ризикот дека овластувањата се вршат спротивно на целите за коишто се основани, што придонесува за подобрување на квалитетот на работата на институцијата, а со тоа и за зголемување на довербата на јавноста во нивната работа.

Содржината на планот за интегритет зависи од природата на институцијата, но ги содржи основните елементи:

- ▲ Оценка на изложеноста на институцијата кон корупција;
- ▲ Избрано лице кое одговорно се грижи за воспоставување и спроведување на планот за интегритет;
- ▲ Опис на процесот на работа и методите на донесување одлуки, со идентификување на ризичните активности;
- ▲ Определување превентивни мерки за намалување на можноста за корупција.

Тековната практика е дека планот за интегритет е креиран како резултат на самооценување на изложеноста на институцијата на ризиците од појава и развој на корупција, како и на изложеноста на етички и професионално неприфатливи постапки.

Со оглед на тоа што интегритетот на една институција, односно процесот како што се јавните набавки, зависи од впечатокот на професионалност, совесност, непристрасност, почитување на законите и другите прописи, овој вид субјективно искуство на интегритет е исто толку важен како дел од интегритетот на институцијата или процесот чијашто состојба беше идентификувана за време на изработката на планот за интегритет врз основа на самооценување.

Од таа причина, важно е да се развие и да се надгради процесот на изработка на план за интегритет, односно да се примени холистички пристап при изработката на плановите за интегритет, којшто инсистира на поврзување на овие две гледишта.

Првото е тоа што се однесува на утврдување во колкава мера и на каков начин се остваруваат интересите, потребите и правата, односно како на интегритетот гледаат не само членовите на институцијата и клиентите на институцијата, туку и професијата, надлежните тела и сл.

Второто гледиште вклучува информации за тоа како членовите на институцијата и нејзините клиенти гледаат кон карактерот на

структурата на институцијата за која се подготвува планот за интегритет, во овој случај планот за интегритет во јавните набавки, којшто се состои од:

- ▲ Вредносен систем (вредносни ориентации),
- ▲ Нормативен систем (норми),
- ▲ Организациски систем (статус и улоги),
- ▲ Кадровски систем (кадри/актери),
- ▲ Комуникациски систем (информација),
- ▲ Опкружување (права и обврски на клиентите и надреденото опкружување).

Според оваа методологија, процесот на изработка на планот се одвива во три фази.

Во првата фаза се запознаваат, односно се информираат сите вработени за изработка на планот за интегритет. Во оваа фаза, раководителот на институцијата донесува одлука за назначување работна група за развој на планот за интегритет (во натамошниот текст: Работна група). Работната група има свој координатор и непарен број членови, со тоа што се води сметка секој сегмент, односно организациска единица на институцијата да има свој претставник.

Во втората фаза се врши проценка на постојната состојба на интегритетот:

- ▲ Со анализа на постојните мерки за управување со ризик;
- ▲ Со проценка на интензитетот на ризикот од корупција.

За потребите на проценката на постојната состојба, се користи прашалник што го пополнуваат сите вработени во институцијата, односно се врши правна, социолошка, економска анализа на постапките спроведени од членовите на Работната група.

Во **третата, последна фаза**, се планираат мерки за подобрување на интегритетот на институцијата. Како резултат, добиваме план за интегритет што содржи:

- ▲ Одговорно лице,
- ▲ Рокови,
- ▲ Оценки: „мерката е спроведена“ или „мерката не е спроведена“ (се мери само реализацијата, но не и ефектот).

Како што нагласивме во воведниот дел, од особено значење при дизајнирањето и спроведувањето на антикорупциските механизми е нулта интегритетот. Во конкретниот случај ова значи дека при креирање план за интегритет, многу е важно да се обрне внимание на двете димензии на изработка на планот за интегритет. Тоа се:

- ▲ Интегритетот на процесот при изработка на планот за интегритет;
- ▲ Стручната релевантност во изработката на планот за интегритет<sup>8</sup>.

Интегритетот на изработката на планот за интегритет опфаќа:

- ▣ Спречување и регулирање судир на интереси на ниво на Работната група и овластеното лице;
- ▣ Спречување и регулирање на дискреционите овластувања на ниво на Работната група и овластеното лице;
- ▣ Транспарентност на процесот на развој на планот за интегритет;
- ▣ Партиципативност во изработка на планот за интегритет;

<sup>8</sup> Гавриловиќ Зоран и Милуновиќ Јелена (2014), Анализа на развојот на плановите за интегритет на судовите во Србија, Здружение на судии на Србија, Белград  
<http://www.birodi.rs/wp-content/uploads/2014/12/Analiza-izrade-planova-integriteta-u-sudovima-Srbije.pdf>

- Ефективност (отсуство/присуство на резултати на ниво на посакуваната промена) и
- Следење и проценка на резултатите од спроведувањето на планот за интегритет.

Од друга страна, стручната релевантност во изработката на планот за интегритет опфаќа:

- Почитување на епистемолошките принципи (објективност, систематичност, општост ...) при собирање, анализа и обработка/толкување податоци врз основа на коишто се дефинирани ризиците за интегритет. Ова првенствено се однесува на спроведување анкета со цел да се идентификуваат плановите за интегритет;
- Примена на теоретско и практично знаење од областа на анализата коишто ги третира планот за интегритет.

Стручната релевантност на изготвувањето на плановите за интегритет на јавните набавки најдобро може да се види во утврдувањето дали некои од актерите во процесот на јавни набавки ќе тргнат по патот на корупцијата или на интегритетот.

## Методологија на изработката на планот за интегритет во јавните набавки

**В**о овој дел од прирачникот ќе ги претставиме елементите на планот за интегритет во јавни набавки на две нивоа.

Првото е редуccionистичко, а второто е холистичко. На тој начин, институциите, како и јавноста, ќе можат да изберат пристап што ќе го користат при изработката на планот за интегритет во јавните набавки. За секој од елементите на планот за интегритет во јавните набавки, на читателите ќе им биде прикажано решение во рамките на редуccionистичкиот и на холистичкиот пристап, онаму каде што постои разлика.

### Табеларен приказ на редуccionистичкиот и на холистичкиот пристап при изработка на планот за интегритет во јавните набавки

Елемент во изработката на планот за интегритет во јавните набавки	Редуccionистички пристап	Холистички пристап
Одлука за изработка на план за интегритет во јавните набавки	Одлуката ја донесува овластено лице (директор, управител ...)	Одлуката ја донесува управувачко или надзорно тело
Раководител на процесот	Координатор на работната група именувана од страна на овластено лице	Координатор на Работната група за изработка на план за интегритет во јавните набавки, избран од членовите на ова тело. Администрацијата на процесот, без право на одлука, ја води администратор назначен од овластено лице

Состав на работната група за развој на план за интегритет на јавните набавки	Именувани од страна на одговорното лице	Избрани во изборниот процес врз основа на јавни критериуми од редот на релевантни чинители во и надвор од договорните органи како институција заснована врз концептот на полето на интегритет во јавните набавки
Регулирање на интегритетот на членовите на Работната група за развој на план за интегритет на јавните набавки	Членовите потпишуваат изјава за интегритет	Членовите потпишуваат изјава за интегритет
Методологија на мапирање на ризикот	Самооценување на ризикот од страна на актерите во договорните органи како институција	Проценка на ризикот од страна на сите чинители со надлежности и интереси во и надвор од договорните органи како институција заснована врз концептот на полето за интегритет на јавните набавки
Содржина на изготвувањето план за интегритет на јавните набавки	Ризици и мерки на ниво на договорен орган	Ризици и мерки на ниво на набавки како институции и во релација со актери во рамките на „Поле на интегритет на јавните набавки“
Надзор врз примената	Координатор на работната група назначен од овластено лице	Лицето задолжено за надзор е избрано надвор од институцијата од страна на комисија составена од вработени кај договорниот орган
Известување	Извештајот содржи информации за исполнување на мерките од планот за интегритет на јавните набавки	Извештајот содржи: <ul style="list-style-type: none"> <li>• информации за исполнување на мерките од планот</li> <li>• информации за примена и потреба за законски, подзаконски и институционални промени</li> </ul>

Чекорите при изработката на планот за интегритет на јавните набавки се состојат од:

- ▲ Донесување одлука за изработка на планот на јавни набавки;
- ▲ Донесување одлука за одговорното лице за изработка на планот за интегритет на јавните набавки;
- ▲ Донесување одлука за избор на членовите на Работната група за изработка на планот за интегритет на јавните набавки;
- ▲ Усвојување деловодник за работа на работната група за изработка на планот за интегритет на јавните набавки;
- ▲ Потпишување Изјава за интегритет на членовите на Работната група за изработка на планот за интегритет на јавните набавки;
- ▲ Спроведување анализа на ризикот на ниво на интегритет на јавните набавки;
- ▲ Донесување одлука во однос на мерките за планот за интегритет на јавните набавки;
- ▲ Донесување одлука за избор на лице кое ќе го следи спроведувањето на планот за интегритет на јавните набавки на договорниот орган;
- ▲ Подготовка на извештај за спроведувањето на планот за интегритет на јавните набавки.



## Донесување одлука за изработка на план за интегритет на јавните набавки

Одлуката за изработка на план за интегритет на јавните набавки во согласност со редукционистичката практика ја донесува одговорното лице.

Алтернативата, според холистичкиот пристап, е дека оваа одлука може да ја донесе органот што раководи со институцијата или телото што има надзорна функција. Донесувачот на одлуката треба да го објасни својот избор кога станува збор за изборот на моделот што ќе го користи. На овој начин, регулиран е еден од потенцијалните ризици во процесот на изработка на план за интегритет на јавните набавки за договорниот орган, а тоа е дискреционото одлучување на донесувачот на одлуки на почетокот од изготвувањето на овој антикорупциски инструмент. Имено, се чини дека ова е првиот чекор во транспарентноста на процесот, која е во функција на неговиот интегритет.

## Донесување одлука за лицето одговорно за изработка на Планот за интегритет на јавните набавки

Одлуката за избор на лице одговорно за изработка на Планот за интегритет според редукционистичкиот модел ја донесува овластеното лице.

Во рамките на холистичкиот модел на изработка на планови за интегритет, пак, се предлага именување на:

- ▲ Лице кое би имало (само) административна улога, т.е. лице кое координира со формирањето Работна група за изработка на план за интегритет на јавни набавки и
- ▲ Лице кое ја координира работата за изработка на планот за интегритет и кое е избрано од Работната група за изработка на планот за интегритет на јавните набавки.

## Донесување одлука за избор на членови на Работната група за изработка на план за интегритет на јавните набавки

Според редукционистичкиот пристап, овластеното лице на ниво на институција ги избира и ги именува членовите на Работната група за изработка на планот за интегритет, што исто така може да носи ризик, како и секоја друга одлука донесена на дискреционен начин.

Алтернатива на донесената одлука на овој начин е моделот според којшто прв чекор е да се одржат состаноци за избор на членовите. Администраторот свикува состанок на сите вработени, на којшто ги информира за процесот на изработка на план за интегритет на јавните набавки, односно за потребата да се спроведе избор на членови на Работна група. Со овој чин започнува процес и градење на интегритетот на процесот на изработка на план за интегритет на јавните набавки. Работната група треба да биде составена од претставници на секторски единици.

Со цел избор на членови на Работната група, состаноците се организираат на ниво на сектор врз основа на критериумите: професионален интегритет, експертиза и посветеност.

Доколку бројот на вработени кај договорниот орган е мал, односно нема развиена секторска поделба, тогаш се прави функционален избор, што значи дека членовите на Работната група се избираат од оние кои имаат потребни знаења за изработката на план за интегритет на јавна набавка.

Се прави записник за спроведениот изборен состанок од страна на администраторот, што е дел од документацијата за изработка на планот за интегритет на јавните набавки на договорниот орган.

На изборниот состанок:

- ▲ Администраторот го отвора изборниот состанок и го презентира процесот на изработка на планот за интегритет на јавни набавки;
- ▲ Се прави список на присутните – список на избирачите;

- ▲ Секој присутен има право да предложи лице (со образложение за кандидатот) за член на Работната група за изработка на план за интегритет на јавните набавки;
- ▲ Предлагачите на кандидатите формираат изборна комисија која го надгледува процесот и ги потпишува записниците за избор на член на Работната група за изработка на планот за интегритет;
- ▲ Избраниот член потпишува изјава за интегритет со која се обврзува да го регулира судирот на интерес, да го направи процесот што е можно потранспарентен, неговата работа да биде во согласност со правилата и со кодексот на професијата и да се консултира со своите колеги кои го избрале;
- ▲ Администраторот прави записник за изборниот состанок, којшто е дел од документацијата за процесот на изработка на планот за интегритет на јавните набавки.

Покрај членовите на вака избраната Работна група, за членови на Работната група треба да бидат избрани и:

- ▲ Претставници на економските оператори од редовите на оние на кои им се доделиле или не им се доделиле договори за јавни набавки;
- ▲ Претставници на здруженијата на граѓани, односно корисници на услуги на институцијата;
- ▲ Претставници на професионалното здружение за областа во која работи клиентот;
- ▲ Експерти во областа во која работи клиентот;
- ▲ Претставник на заинтересираната јавност.

Изборот на претставници за секоја од овие групи поединечно во Работната група за изработка на планот за интегритет се врши според моделот на изборниот состанок.

Администраторот испраќа покана за состанокот по е-пошта или по пошта до секоја одделна група. Со телефонски повик проверува дали поканата е примена и води евиденција за ова, вклучително и евиденција за причините за одбивање учество. Администраторот води евиденција за спроведената постапка, што е дел од документацијата за изработка на планот за интегритет на планот за јавни набавки на договорниот орган.

При изборот на претставници на заинтересираната јавност, односно граѓани кои сакаат да го набљудуваат процесот и да го направат транспарентен, администраторот е должен да обезбеди информации за избор на претставници на заинтересираната јавност на веб-страницата на договорниот орган и во медиумите на локално ниво.

Доколку се пријават повеќе кандидати, членовите на Работната група избираат претставници на заинтересираната јавност врз основа на критериуми (граѓански интегритет, експертиза и посветеност). Администраторот води евиденција и за ова, што е дел од документацијата за процесот на изработка на планот за интегритет на јавните набавки.

Врз основа на сите спроведени избори од овластено лице или тело, се именува работна група за изработка на план за интегритет на јавните набавки.

### **Усвојување деловник за работа на Работната група за изработка на план за интегритет на јавните набавки**

Со цел да се подобри интегритетот на изработка на планот за интегритет за јавни набавки на ниво на еден договорен орган, Работната група за изработка на планот за интегритет донесува свој деловник, со којшто се регулира интегритетот на нејзината работа.

Во продолжение е даден пример од деловникот за работа на Работната група за изработка на планот за интегритет на јавните набавки.

Врз основа на Решение \_\_\_\_\_ [Одлука] \_\_\_\_\_ за формирање  
Работна група за изработка на план за интегритет за јавни  
набавки на \_\_\_\_\_ [наведете го името на набавувачот] \_\_\_\_\_, Работната  
група за изработка на План за интегритет за јавни набавки  
на \_\_\_\_\_ [наведете го името на договорниот орган] \_\_\_\_\_ на седницата  
одржана на ден \_\_\_\_\_ го донесе следниот:

## **ДЕЛОВНИК ЗА РАБОТА НА РАБОТНАТА ГРУПА ЗА ИЗРАБОТКА НА ПЛАН ЗА ИНТЕГРИТЕТ НА ЈАВНИ НАБАВКИ**

### **I ОСНОВНИ ОДРЕДБИ**

#### **Член 1.**

Овој Деловник детално го уредува начинот на работа и донесување одлуки на Работната група за изработка на План за интегритет на јавни набавки (во понатамошниот текст План) на (наведете го името на договорниот орган)

#### **Член 2.**

Задача на Работната група е детално да ја анализира состојбата на интегритетот на ниво на јавни набавки преку идентификување на ризиците по интегритетот на јавните набавки.

Задача на Работната група е да ги спроведе мерките од Планот кои имаат за цел да ги спречат или да ги неутрализираат ризиците од корупција врз интегритетот на јавните набавки.

### Член 3.

Координатор на Работната група (во натамошниот текст: координатор):

- Ја претставува Работната група;
- Ја организира работата на Работната група;
- Свикува седници на Работната група и претседава со нив;
- Ги потпишува актите што ги носи Работната група;
- Обезбедува јавност во работата на Работната група;
- Врши други работи што ќе му ги довери Работната група.

### Член 4.

Членовите на работната група:

- Присуствуваат на седниците на Работната група;
- Учествуваат во расправите на Работната група;
- Одлучуваат со гласање при донесување одлуки на Работната група;
- Вршат други работи што ќе им ги довери Работната група.

### Член 5.

Стручните и административните работи за потребите на Работната група ги извршува (точен назив на соодветното тело/службеник).

## II НАЧИН НА РАБОТА НА РАБОТНАТА ГРУПА

### Член 6.

Работната група на седниците разгледува прашања поврзани со изработка на Планот.

Работата на работната група е јавна.

Состаноците на Работната група ги свикува и со нив претседава Координаторот.

Координаторот ги потпишува актите донесени на седницата.

Во случај на спреченост на Координаторот, седницата ја свикува, претседава со неа и ги потпишува актите донесени на таа седница член кој е овластен од Координаторот.

Поканите за седници на Работната група содржат: предлог-дневен ред, место и време на седницата.

Поканите за состаноци се доставуваат навремено до сите членови на Работната група, најдоцна 72 часа пред предвиденото време за седницата.

### Член 7.

Покрај поканата за седница од претходниот член, на членовите на Работната група им се доставуваат и електронски материјали што ќе се разгледуваат на седницата за која е испратена поканата.

### Член 8.

Координаторот ја отвора седницата и го одредува дневниот ред.

Работната група може да работи и да одлучува ако на седниците присуствува мнозинството од вкупниот број членови.

На покана на координаторот или член на работната група, на седницата, доколку е потребно со цел да се разјаснат одредени прашања, стручни консултации, анализи, итн. може да присуствуваат експерти и да учествуваат во работата на Работната група без право на глас.

Координаторот ги информира членовите на Работната група за присуството на поканети експерти веднаш по отворањето на седницата.

### **Член 9.**

Дневниот ред на седницата го утврдува Работната група по предлог на координаторот.

Секој член на Работната група може да предложи измени или дополнувања на дневниот ред, за кои одлучува работната група.

По гласањето за предлозите за измени и дополнувања на дневниот ред, Работната група гласа за усвојување на дневниот ред како целина.

## **III ОДЛУЧУВАЊЕ НА СЕДНИЦАТА**

### **Член 10.**

Разгледувањето и донесувањето одлуки на седниците се врши според редоследот на точките на утврдениот и изгласаниот дневен ред.

Пред расправа за секоја точка од дневниот ред, Координаторот ги известува членовите на Работната група.

Расправата се отвора за секоја утврдена точка на дневниот ред.

Работната група одлучува со јавно гласање.



Одлуката се смета за донесена ако за неа гласаат мнозинството од вкупниот број членови на Работната група кои гласале.

#### Член 11.

Работната група донесува:

Деловник за работа, одлуки, заклучоци и други акти.

Донесените акти на Работната група ги потпишува координаторот, односно претседавачот на седницата овластен од координаторот.

#### Член 12.

За работата на седниците на Работната група се води записник. Записникот ги содржи основните податоци за работата на седницата, предлозите што се поднесени и заклучоците што се усвоени во врска со прашањата од дневниот ред.

### IV ПРЕКИН И ОДЛОЖУВАЊЕ НА СЕДНИЦАТА

#### Член 13.

Координаторот ја прекинува работата на Работната група кога ќе утврди недостиг од кворум на седниците.

Координаторот може да ја прекине седницата со цел да ги спроведе потребните консултации или да добие мислења за да ги усогласи ставовите пред да донесе одлука за одредено прашање или кога поради обемот на дневниот ред, расправата за сите точки не може да се заврши во разумен рок и слични случаи.

Членовите на работната група претходно се изјаснуваат за прекинување на седницата со гласање.

Во случај на одложување на седницата, Координаторот ги одредува денот и времето на продолжување на одложената седница.

Координаторот може да даде пауза во седницата ако тоа го бараат околностите во работата на работната група.

#### Член 14.

Координаторот може да ја одложи седницата само доколку нема кворум за работа.

Во други случаи, Работната група одлучува за прекинување на седницата со гласање.

## V ЗАВРШНИ ОДРЕДБИ

#### Член 15.

Овој Деловник стапува во сила на денот на донесување.

### Потпишување Изјава за интегритет на членовите на Работната група за изработка на планот за интегритет на јавните набавки

Потпишувањето на изјавата за интегритет на членовите на Работната група е уште еден механизам што треба да придонесе за интегритетот на изработката на планот за интегритет на јавните набавки.

Еве еден пример за изјава за интегритет на член на Работната група:

### ИЗЈАВА ЗА ИНТЕГРИТЕТ

на членовите на Работната група за изработка на  
план за интегритет

Јас \_\_\_\_\_, со живеалиште \_\_\_\_\_ (улица и број), како избран член во Работната група за изработка на план за интегритет на јавните набавки (во натамошниот текст: Работна група) јавно изјавувам и се обврзувам:

1. Дека ова членство го доживувам како чест и обврска да се постапува во согласност со интегритетот на граѓанинот, на членовите на професијата и на државниот службеник кому му била дадена можност транспарентно и одговорно да придонесе за изработка на планот за јавни набавки на (наведете го името на договорниот орган) што е направен на законски, ефективен, ефикасен, транспарентен и партиципативен начин и со тоа да влијае врз намалување на ризикот од корупција и зголемување на интегритетот на јавните набавки;
2. Дека ќе инсистирам на почитување на процедурите што ја дефинираат работата на Работната група, поточно Деловникот;
3. Дека сите неправилности и притисоци во работата на Работната група ќе направам да бидат јавни на таков начин што прво ќе ги известам надлежните државни органи во согласност со законот;
4. Дека ќе се водам исклучиво од стручно знаење, факти и истражување при изработка на планот за интегритет на јавните набавки (наведете го името на договорниот орган). Ова првенствено се однесува на избор на области и мерки, односно на сите елементи на планот за интегритет на јавните набавки на (наведете го името на договорниот орган);

5. Дека за време на изработка на планот за интегритет на јавните набавки на (наведете го името на договорниот орган) ќе се изјаснам за приватниот и/или деловниот интерес што може да има влијание врз моите активности во Работната група;

6. Дека пред да гласам за содржината на планот за интегритет на јавните набавки на (наведете го името на договорниот орган), ќе се консултираам со оние што ги сметам за релевантни.

Потпис

---

Датум

---

## Спроведување анализа на ризикот на ниво на интегритет на јавните набавки

На почетокот ќе го дефинираме концептот на ризик и интегритет на јавните набавки и појавата на корупција. Ризикот е нормативно решение, службено и/или професионално постапување чие негативно влијание врз интегритетот на јавните набавки е потврдено во стручно-научна и професионална постапка.

Ризикот може да биде директен, поврзан со самиот процес на јавна набавка, но може да биде и посредуван преку актери или нормативни акти поврзани со јавните набавки. Исто така, ризикот може да се објасни емпириски и теоретски. Првата група вклучува ризици чие постоење може да се утврди со собирање фактички податоци, наспроти теоретските ризици, чиешто собирање бара развој на инструмент што претставува операционализација на научна теорија или практика.

Во рамките на редукционистичкиот пристап, Работната група за изработка на План за интегритет на јавните набавки треба да го дефинира процесот на јавни набавки во однос на:

- ▲ Видот и интензитетот на ризиците по интегритетот на јавните набавки на ниво на договорен орган;
- ▲ Причината за ризик по интегритетот на јавните набавки на ниво на договорен орган;
- ▲ Појавните форми на ризик по интегритетот на јавните набавки на ниво на договорни органи;
- ▲ Нормативните акти што придонесуваат за појава или за репродукција на ризици по интегритетот на јавните набавки на договорни органи;
- ▲ Актерите (правни и физички лица) кои учествуваат во појавата и репродукцијата на ризици по интегритетот на јавните набавки на договорни органи;

- ▲ Одговорниот за спречување ризици по интегритетот на јавните набавки на договорни органи;
- ▲ Последицата од ризиците по интегритетот на јавните набавки на ниво на договорни органи.

За потребите за собирање информации, Работната група:

- ▲ Спроведува анкета на вработените на ниво на договорни органи;
- ▲ Врши (правна) анализа на процесите и процедурите на ниво на договорен орган.

Во рамките на холистичкиот пристап се спроведува една поширока анализа. Предмет на анализа се:

- ▲ Видот и интензитетот на ризиците по интегритетот на јавните набавки на ниво на договорен орган, како и помеѓу договорниот орган и актерите од Полето на интегритет на јавните набавки;
- ▲ Причината за ризикот по интегритетот на јавните набавки на ниво на договорен орган и помеѓу договорниот орган и актерите од Полето на интегритет на јавните набавки;
- ▲ Новите ризици за интегритетот на јавните набавки на ниво на договорен орган и помеѓу договорниот орган и актерите од Полето на интегритет на јавните набавки;
- ▲ Актерите (правни и физички лица), оние кои учествуваат во појава на ризиците по интегритетот на јавните набавки на ниво на договорен орган и помеѓу договорниот орган и актерите од Полето на интегритет на јавните набавки;
- ▲ Одговорниот за спречување ризици по интегритетот на јавните набавки на ниво на договорен орган и помеѓу договорниот орган и актерите од Полето на интегритет на јавните набавки,

- ▲ Последицата на ризикот по интегритетот на јавните набавки на ниво на договорен орган и помеѓу договорниот орган и актерите од Полето на интегритет на јавните набавки;
- ▲ Потребите за стоки и услуги на ниво на договорен орган;
- ▲ Квалитетот на стоките или услугите добиени преку јавни набавки.

Процесот на идентификација на ризикот се врши по пат на:

- ▲ Анкетирање на членовите на полето на интегритет;
- ▲ Анкетирање на вработените на ниво на договорен орган;
- ▲ Анализа на процедурите и процесите;
- ▲ Анализа на полето во кое работи/дејствува договорниот орган.

Без оглед дали станува збор за редуccionистички или за холистички пристап и во согласност со горенаведените принципи на антикорупциски интегритет, за секој од наведените ризици по интегритетот потребно е да се утврди:

- ▲ Дали постои законска рамка, која директно или индиректно, влијае врз идентификуваниот ризик за интегритетот на јавните набавки?
- ▲ Дали ефикасно се спроведува постојната законска рамка?
- ▲ Кои резултати се постигнати?
- ▲ Дали договорниот орган има соодветни законски овластувања што можат да го намалат ризикот по интегритетот и да го зголемат интегритетот на јавните набавки?

- ▲ Дали договорниот орган има ресурси (материјални, стручни, финансиски, кадровски ...), што може да влијаат врз ризиците по интегритетот и да го зголемат интегритетот на јавните набавки?
- ▲ Дали постојат примери на добра практика што можат да придонесат кон намалување на ризиците за интегритетот, односно за зголемување на интегритетот на јавните набавки?
- ▲ Кои се пречките за постигнување подобри резултати, за намалување на ризиците за интегритетот и за зголемување на интегритетот на јавните набавки?
- ▲ Кој има корист од намалување на ризиците за интегритетот и зголемување на интегритетот на јавните набавки?
- ▲ Кој има најголемо влијание/моќ во наведената област на ризик?
- ▲ Кој има најголем интегритет во оваа област на ризик?
- ▲ Какво е влијанието и моќта на оние кои имаат надлежности/овластувања во оваа област на ризик во контекст на намалување на ризиците за интегритетот и зголемување на интегритетот на јавните набавки?
- ▲ Кој е интегритетот на оние кои имаат надлежности/овластувања во областа на ризикот во контекст на намалување на ризикот за интегритет и зголемување на интегритетот на јавните набавки?
- ▲ Какви се ресурсите на оние кои имаат надлежности/овластувања во оваа област за да го намалат ризикот за интегритет и да го зголемат интегритетот на јавните набавки во контекст на борбата против корупцијата?

Во рамките на проектот „Кон отчетни јавни претпријатија“, изготвена е длабинска анализа за [Мапирање на ризиците од корупција во јавните набавки во претпријатијата основани од Владата и од општините](#), во кои беа идентификувани клучните ризици од корупција во сите фази на јавните набавки. Детектираните ризици во оваа анализа можат да бидат корисен ресурс за утврдување на ризиците од корупција што го загрозуваат интегритетот во јавните набавки.



## Проценка на интензитетот на ризиците по интегритетот во јавните набавки

За секој ризик треба да се направи посебна анализа за степенот на веројатност за појава на ризикот, односно за неговата зачестеност, како и за степенот на неговото влијание штом ќе настапи. Врз основа на овие два фактори, потоа се рангира секој идентификуван ризик, за на крајот да се категоризираат ризиците како низок, среден и висок.

### Проценка на интензитетот на ризиците

Влијание	Високо	3	3 (=3x1)	6 (=3x2)	9 (=3x3)
	Средно	2	2 (=2x1)	4 (=2x2)	6 (=2x3)
	Ниско	1	1 (=1x1)	2 (=1x2)	3 (=1x3)
			1	2	3
			Ниска	Средна	Висока
			Зачестеност		

Врз основа на горната проценка, секој идентификуван ризик се квалификува во една од ризичните зони, и тоа:

- а) Ризик со низок интензитет (вредности од 1 до 2),
- б) Ризик со среден интензитет (вредности од 3 до 4) и
- в) Ризик со висок интензитет (вредности од 6 до 9).

Притоа, при анализата на ризиците, за поточно определување на нивниот интензитет, како индикативно може да послужи следново објаснување на разните скалила:

Зачестеност	
Интензитет	Значење
Ниска	Ризикот може да настапи во исклучителни ситуации и нема сознанија дека се случил во минатото, но можеби постојат сознанија дека се случил во други институции.
Средна	Ризикот може да случи во разни околности, постојат сознанија дека се случил барем еднаш.
Висока	Ризикот може да се случи во многу ситуации и околности и има сознанија дека се случил во последната година.

Влијание	
Интензитет	Значење
Ниско	Има само внатрешно влијание, не вклучува надворешни страни, вклучува грешка, вредносно е сума помала од _____ евра, нема влијание врз буџетот или целите.
Средно	Има одредено надворешно влијание, вклучува одредени надворешни страни – клиенти, надворешни комисии и институции, влијае врз губење одредена доверба кај засегнатите страни, долготрајна грешка што се повторува, повисок од _____ евра и може да се изрази до 1 % од буџетот, влијае врз другите вработени .
Високо	Целосно губење доверба од засегнатите страни, високо надворешно влијание, интензивни критики од јавноста, медиумите и политичарите, високи економски штети, загуби како процент од буџетот.

## Утврдување на мерките за намалување на ризиците за интегритетот

Мерките се одговор на дефинираните ризици. Мерките се активности за кои постои стручно-научна претпоставка дека со нивната реализација, доколку постои адекватен професионален интегритет, адекватен обем на ресурсите (материјално-технички, кадровски, организациски) и адекватна моќ и заинтересираност, ќе се доведе до спречување или исчезнување на ризикот по интегритетот на јавните набавки.

Затоа, во рамките на планот за интегритет на јавните набавки е потребно да се утврди:

- ▲ Кои мерки сакаме да ги спроведеме за намалување на ризиците за интегритетот и зголемување на интегритетот на јавните набавки?
- ▲ Која е важноста на мерката во однос на намалување на ризиците за интегритетот и зголемување на интегритетот на јавните набавки?
- ▲ Кои резултати сакаме да ги постигнеме со оваа мерка за намалување на ризиците за интегритетот и зголемување на интегритетот на јавните набавки во областа?
- ▲ Кои активности се неопходни за спроведување во областа за намалување на ризиците за интегритетот и зголемување на интегритетот на областите за јавни набавки?
- ▲ Кои ресурси се потребни за избрани активности за намалување на ризиците за интегритетот и зголемување на интегритетот на областите за јавни набавки?

За секоја проценка на ризикот по интегритетот на јавните набавки и на причината за усвојување на предложената мерка, потребно е да се користат следниве видови аргументи/показатели:

- ▲ Статистички податоци што ги има релевантниот орган/тело;
- ▲ Релевантни истражувања што се спроведени во дадена област;
- ▲ Став на стручните лица/лица со стручно искуство и пракса;
- ▲ Став на функционерот/службеникот/вработениот;
- ▲ Став на корисниците;
- ▲ Став на граѓаните.

Во рамките на проектот „Кон отчетни јавни претпријатија“, изготвени се [Предлози за намалување на корупцијата во јавните набавки и за унапредување на начинот на нивно спроведување](#), коишто можат да послужат како добра основа за подготвување на мерките за намалување на ризиците за интегритетот, односно на ризиците од појава на корупција во јавните набавки.

## Извештај за изработка на план за интегритет на јавните набавки

По спроведената постапка за мапирање на ризикот, се донесува план за интегритет на јавните набавки за конкретен договорен орган.

Потоа се пристапува кон гласање за усвојување мерки што го сочинуваат планот за интегритет на јавните набавки за секој ризик. Процесот на делиберативно гласање се внесува во Табелата на одлучување.

### Пример: Табела на одлучување

Ризик <sup>9</sup>	Предложена мерка	Кој ја предложил мерката?	Кој гласал за?	Аргумент за?	Кој гласал против?	Аргумент против?	Резултат на гласањето?

По завршувањето на процесот на избор на мерки, се пристапува кон изработка на Табела за реализација на планот за интегритет на јавните набавки. Во неа се внесени сите податоци што се важни за процесот на реализација на планот за интегритет на договорниот орган.

<sup>9</sup> За еден ризик може да се предложат повеќе мерки.

**Пример: Табела на мерки и реализација на планот за интегритет на јавните набавки**

Процес/ Постапка во процесот на јавна на- бавка што е предмет на анализа	Методи на верифи- кација на ризикот	Мерки за унапреду- вање на интегри- тетот	Потенцијал- ни пречки во рели- зација на мерките	Потребни ресурси за реали- зација на мерките	Очекуван резултат во поглед на спречување на ризикот	Одговорно лице за реализа- ција на мерката	Рок за реализа- ција на мерката

**Донесување одлука за избор на лице кое ќе го следи спроведувањето на планот за интегритет на јавните набавки на договорниот орган.**

По дефинираните ризици и мерки во рамките на планот за интегритет на јавните набавки, се пристапува кон избор на лице кое ќе го следи спроведувањето на планот за интегритет за јавните набавки на ниво на договорен орган. Лицето кое ја извршува работата за мониторинг и евалуација на планот за интегритет на јавните набавки мора да има стручни квалификации од областа на правото или економијата и да ја знае областа на јавните набавки.

**Изработка на план за мониторинг и евалуација, односно изработка на годишно известување за интегритетот на спроведените набавки**

Лицето одговорно за следење на реализацијата на Планот за интегритет на јавните набавки го составува Годишниот извештај со анализа на усвоениот План за интегритет на јавните набавки на ниво на договорниот орган.

Табела за мониторинг на Планот за интегритетот на јавните набавки

Процес / Постапка во процесот на јавна набавка што е предмет на анализа	Мерка за унапредување на интегритетот	Процес / одговорно лице за спроведување на мерки за унапредување на интегритетот	Очекуван резултат во однос на спроведување на ризикот	Потенцијални пречки во реализација на мерката	Потребни ресурси за реализација на мониторингот	Методологија на мониторингот на реализација на мерката	Автор на мониторингот	Период на мониторинг

За потребите на мониторингот на интегритетот на јавните набавки на одреден договорен орган, треба да се формира панел составен од актери од „Полето на интегритет на јавните набавки на договорен орган“.

За време на подготовката на Извештајот за спроведување на планот за интегритет на јавните набавки, лицето задолжено за мониторинг спроведува:

- ▲ Анкета со граѓани, корисници на услугите на договорниот орган;
- ▲ Интервјуа или фокус-групи со други актери

со цел да се соберат факти и ставови за ризиците по интегритетот на јавните набавки кај конкретен договорен орган.

Резултатот од мониторингот на јавните набавки е извештај со наоди за степенот на исполнувањето на мерките, постигнувањето на очекуваните резултати, (не)присуството на пречки во спроведувањето и дејствијата на одговорните за спроведување на мерките.

Резултатот од мониторингот може да биде и предлог за:

- ▲ Започнување дисциплинска постапка;
- ▲ Иницирање постапка кај професионално здружение;
- ▲ Поведување постапка насочена кон подобрување на процедурите што ја регулираат (директно) областа на јавните набавки на ниво на договорен орган;
- ▲ Поведување иницијатива во форма на информации и извештаи до надлежните државни органи, вклучително и парламентот, со намера за изменување закон, подзаконски акт или политика што има (индиректно) влијание врз интегритетот на јавните набавки.



## Алгоритам на интегритетот на изработката на планот за интегритет

**А**лгоритмот за интегритет на изработката на план за интегритет на јавни набавки е еден вид алатка што му укажува на авторот на планот за интегритет на:

- ▲ Точки на ризик за интегритетот на процесот на развој на планот за интегритет на ниво на активност;
- ▲ Природата на ризикот за интегритетот на процесот на развој на планот за интегритет на ниво на активност;
- ▲ Можна алтернатива во рамките на напредниот, односно холистичкиот модел на развој на планот за интегритет на јавните набавки.

Предложениот холистички пристап настана како еден вид надградба, но исто така и плод на научените лекции за време на примената на редуccionистичкиот пристап кон развојот на плановите за интегритет. Од оваа причина, важно е да се нагласи дека предложените алтернативи не се ниту едни, ниту единствени. Тие се начин да се укаже на потребата да се одговори на евидентираниите ризици по интегритетот на развојниот план за интегритетот на јавните набавки.

Со примена на алгоритам на планот за интегритет за развој на план за јавни набавки:

- ▲ Договорниот орган покажува дека институцијата е од јавен интерес и дека е таму заради остварување на својата надлежност, односно дека е во функција на граѓаните-корисници на добра или услуги на институцијата;

- ▲ Членовите на Работната група покажуваат дека ја ставаат својата професионална експертиза и ангажман во развојот на планот за интегритет на јавните набавки во функција на задоволување на потребите, правата и интересите на институцијата и нејзините надлежности, а со тоа индиректно во корист на граѓаните;
- ▲ Економските оператори, со своето учество, создаваат амбиент на конкуренција, јасно и прецизно дефинирани процедури и критериуми, со што си помагаат да го подобрат работењето на полето на интегритетот;
- ▲ Институциите кои се (директно) надлежни за постапката на јавни набавки на овој начин добиваат инструмент за превентивно дејствување против кршењето на законот во областите од нивна надлежност;
- ▲ На граѓаните-корисници на добра и услуги им се дава можност да учествуваат, да влијаат или да го следат развојот и спроведувањето на планот за интегритет на јавните набавки и на тој начин индиректно да влијаат врз квалитетот на стоките и услугите што се набавуваат од нивните пари преку јавни набавки за да ги остварат своите права и потреби.

## Одлука за изработка на планот за интегритет во јавните набавки

Редукционистички пристап		Холистички пристап	
Активност	Ризик по интегритетот на изработката и следење на реализацијата на планот за интегритет	Активност	Ризик по интегритетот на изработката и следење на реализацијата на планот за интегритет
Одлуката за изработка на план за интегритет на јавните набавки ја донесува овластено лице (директор, управител...)	Дискреционо постапување на овластеното лице	Одлуката за изработка на планот за интегритет ја донесува управувачко тело или надзорно тело	
Избор на координатор на работната група назначен од овластено лице	Потенцијален судир на интереси, бидејќи овластеното лице го назначува координаторот по сопствено видување	Избор на Координатор на Работната група за изработка на план за интегритет на јавните набавки се прави од членовите на ова тело. Администрацијата на процесот, без право на одлучување, ја врши администратор назначен од овластено лице	
Избор на составот на Работната група за изработка на план за интегритет на јавните набавки – назначени од одговорното лице	Потенцијален судир на интереси, бидејќи овластеното лице го избира составот на Работната група за изработка на план за интегритет на јавните набавки	Избор на составот на Работната група за изработка на планот за интегритет на јавните набавки се прави во процес на избор, врз основа на јавни критериуми од редот на релевантни актери во и вон договорните органи како институции засновани на концептот Поле на интегритет на јавните набавки	

<p>Регулирање на интегритетот на членовите на Работна група за изработка на план за интегритет на јавни набавки</p>	<p>Нерегулиран судир на интереси на членовите на Работната група за изработка на план за интегритет на јавните набавки</p>	<p>Членовите на работната група за изработка на планот за интегритет на јавните набавки ја потпишуваат изјавата за интегритет</p>	
<p>Изработка на само-оценување на ризикот се врши врз основа на уеството на актерите кај договорен орган</p>	<p>Потенцијален судир на интереси при самооценка, бидејќи само актерите во институцијата учествуваат во процесот на мапирање на ризикот</p>	<p>Проценката на ризикот се изведува на таков начин што ги вклучува сите актери кои имаат надлежности и интереси во и вон договорните органи како институцијата заснована на концептот на Полето на интегритет на јавните набавки</p>	
<p>Изборот на ризици и мерки на ниво на договорни органи го прават актерите внатре во институцијата</p>	<p>Потенцијален судир на интереси при изборот на мерки, затоа што само актерите внатре во институцијата учествуваат во процесот на избор на мерки</p>	<p>Изборот на ризици и мерки се врши со актерите во рамките на „Полето на интегритет на јавните набавки“</p>	
<p>Лицето за надзор врз спроведувањето на планот за интегритет на јавните набавки го назначува овластено лице</p>	<p>Потенцијален судир на интереси, бидејќи овластеното лице дискреционо назначува лице за надзор врз спроведувањето на планот за интегритет на јавните набавки</p>	<p>Лицето задолжено за надзор е избрано од страна на комисија составена од вработени кај договорниот орган</p>	

## АНЕКС 1: ИНДИКАТОРИ ЗА СЛЕДЕЊЕ НА РИЗИЦИТЕ ОД КОРУПЦИЈА ВО ЈАВНИТЕ НАБАВКИ

#	Индикатор	Образложение
<b>Фаза на планирање</b>		
1	Број на промени на планот за јавни набавки во текот на годината преку доавање, менување или бришење на постапки за јавни набавки/процент на менување на вкупните средства за планираните јавни набавки од годишниот план	Бројните промени на планот за ЈН, вклучително и зголемување на вредноста се индикација на лошо планирање и менаџирање на јавните пари, што исто така е аномалија во системот за јавни набавки. Сепак, одредени промени, особено големите вредносни промени преставуваат ризик за појава на корупција.
<b>Фаза на донесување одлука за јавна набавка</b>		
2	Одлуки во кои се назначува ист состав на комисијата за истиот предмет на набавка којшто во континуитет се доделува на ист ЕО	Овој индикатор е прифатен и применет во светската практика. Иако претставува голем ризик од појава на корупција, сепак треба да се земе со мала резерва кај оние ЈП и АД кои имаат мал број вработени што може да бидат вклучени во ЈН, па оттаму е речиси невозможно да се менува составот на комисијата.
3	Број на постапки во кои проценетата вредност содржана во одлуката не се објавува во огласот, при што договорот се доделува во континуитет на исти ЕО	Ова може да биде добар индикатор за коруптивни дејствија, бидејќи ДО се одлучува да не ја објави проценетата вредност, но истата „станува достапна“ само на еден ЕО чијашто цена е единствена во рамките на обезбедените средства и поради тоа му се доделува договорот. Ова особено се однесува на предмети на набавки кои немаат широка потрошувачка и јавно достапни и познати цени, особено кај голем број услуги.
4	Спроведени постапки со преговарање без објавување оглас по основ на крајна итноста или по основ дека набавката може да ја изврши само еден ЕО во однос на вкупниот број спроведени постапки и вредноста на таквите склучени договори како процент во вкупната вредност на сите склучени договори	Иако за спроведување на оваа постапка по овие две основи му е потребно мислење од БЈН, а само во ептен исклучителни ситуации може да прибегне кон ваква постапка и без мислење од БЈН, сепак секогаш ваквата постапка, по дефиниција нетранспарентна, отвора можност за корупција.
5	Склучени рамковни спогодби со еден ЕО во однос на вкупниот број склучени договори и вредноста на таквите склучени договори како процент во вкупната вредност на сите склучени договори	Со често прибегнување кон склучување рамковна спогодба со еден ЕО, ДО го затвора пазарот за други ЕО за подолг временски период.

<b>Содржина на тендерската документација</b>		
6	Критериумот ЕНП изразен како најдобар однос цена – квалитет не содржи детално објаснување на начинот на бодување на елементот квалитет	Ако елементот квалитет не е објаснет како ќе се бодува, остава голем простор на субјективизам при доделување бодови, односно доделување повеќе бодови на конкретен ЕО.
7	Број на доделени договори на еден ист ЕО во постапка во која како критериум за избор бил поставен најдобар сооднос цена – квалитет	Ова е конкретизирање на претходниот индикатор и дефинитивно претставува ризик од корупција. Потребно е да се следи во континуитет.
<b>Фаза на евалуација и донесување одлука</b>		
8	Променети одлуки за јавна набавка пред донесување одлука за избор поради промена на проценетата вредност по основ на дообезбедени средства кај исти предмети на набавки	Ако често се менува одлуката и се дообезбедуваат средства, особено за едни исти предмети на набавки кои им се доделуваат на исти ЕО, кои поради „сплет на околности“ биле единствени со прифатлива понуда, тоа е индикатор за ризик за одлевање средства кај фаворизиран ЕО.
9	Број на доделени договори во континуитет (во период од неколку години) на еден ист ЕО за ист/сличен предмет на набавка/во сооднос со вкупно доделените договори на истиот ЕО на сите тендери на коишто учествувал или добивал во РСМ	Овој/овие индикатор/и е прифатен и применет во светската практика и воедно е најчест индикатор/и по којшто се се согледува ризикот од корупција. Истиот не треба да се формулира за да се додаде и одреден вредносен праг за тие склучени договори (вредноста само ќе укаже на степенот на корупција, а не за тоа дали постои).
10	Процент на отстапување на договорената цена за одреден предмет на набавка во однос на просечната цена за истиот таков предмет на набавка остварена на тендерите кај други ЈП/АД или на ниво на целата држава	Секое двоцифрено процентуално отстапување на цената во однос на просекот при исти или слични ТД и технички спецификации отвора сомнеж за коруптивно дејствие.
11	Процент на поништени тендери по основ: 1) на оценка на ДО дека тендерската документација содржи битни пропусти или недостатоци и 2) поради непредвидени и објективни околности се промениле потребите на ДО во однос на вкупен број на спроведени постапки	Од сите законски основи за поништување на постапката, само кај овие два, особено првиот, постои доза на субјективизам и простор за манипулација во смисла да се избегне донесување одлука со која избраниот ЕО не е оној којшто бил фаворизиран.
<b>Картелски здружувања</b>		
12	Постапки во кои е добиена една или една прифатлива понуда	Овој индикатор, особено ако се следат набавките во континуитет за ист предмет на набавка за којшто на пазарот постојат повеќе понудувачи, укажува и на можно картелско здружување и на можна корупција преку фаворизирање на еден ЕО во претходните фази на постапката.
13	Просечен број на понудувачи кај ДО за одреден предмет на набавка во однос на просечниот број понудувачи за истиот предмет на набавка на национално ниво	Укажува на можно картелско здружување, односно делење на пазарот, кое може да постои и во случај на поднесени два или три понуда во постапката, но по претходен договор само една е прифатлива.
14	На една иста постапка учествувале повеќе понудувачи кои имаат седиште на иста адреса или имаат исти сопственици	Овој индикатор е прифатен и применет во светската пракса. Укажува дека вештачки се зголемила конкуренцијата со учество на ЕО кои се поврзани, но налага поголем истражувачки напор.

<b>Жалбена постапка</b>		
15	Процент на прифатени жалби во однос на вкупниот број на спроведени постапки	Иако начелно овој индикатор укажува на лошо спроведување и пропусти во постапката, сепак ако се констатирани битни повреди во постапката, тие може да се индиција и за можна корупција.
<b>Фаза на реализација на договорот</b>		
16	Процент на склучени договори во кои не се наведени начинот на контрола на реализацијата и не е назначено лице за контрола на реализацијата	Обврската ДО да ја контролира реализацијата на договорот произлегува од чл.117 став (2) од ЗЈН. Евентуалното отсуство на вакви одредби во договорот или во посебна одлука на одговорното лице на ДО, може да биде индиција дека ДО не сака да се контролира реализацијата и со тоа да се отвори простор за коруптивни дејствија.
17	<p>Бројот и вредноста на склучените анекси на договори по следните основи:</p> <p>„за набавка на стоки, услуги или работи од првичниот носител на набавка кои не се вклучени во основниот договор, а кои поради непредвидени околности се нужни и доколку замената на носителот на набавката:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 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</li> <li>- ќе предизвика сериозни тешкотии или значително зголемување на трошоците на договорниот орган“ и</li> </ul> <p>„доколку промената е потребна поради околности кои договорниот орган не можел да ги предвиди и суштински не се менува природата на договорот за јавна набавка или рамковната спогодба“, во однос на вкупниот број и вредност на склучени договори.</p>	Овие основи за промена на склучените договори даваат простор за толкување кои може да биде злоупотребено. Имено, се склучува договор по една цена и услови, а преку анексите склучени по овие основи се менуваат условите и/или се зголемува цената, во корист на избраниот ЕО.
18	Склучување анекси на договори во континуитет за исти предмети на набавки и со исти носители на набавки	Ако анексите се склучуваат во една година за некои предмети на набавка, а во наредна за други предмети на набавка и со тоа различни се и носителите на набавки, тогаш нема индиции за корупција. Но, ако во континуитет (речиси секоја година) се анексираат договорите за ист предмет на набавка и со ист носител на набавка, тогаш ова е дефинитивно индиција за корупција.

