ЕД Вила Зора Велес

Мапирање на ризиците од корупција во јавните набавки во **Општина Неготино и јавните претпријатија**

Kingdom of the Netherlands

ЗАШТИТА ОД КОРУПЦИЈА

Center for Civil Communications
Центар за граѓански комуникации

Електронско издание: „Мапирање на ризиците од корупција во јавните набавки на Општина Неготино и јавните претпријатија“

Издавач:
Еколошко друштво Вила Зора

Лектура:
Василка Палитова

Дата на издавање:
Октомври 2022 година

Ова истражување е изготвено со помош на грант доделен преку проектот **Заштита од корупција** што го спроведува Центарот за граѓански комуникации со финансиска поддршка на Амбасадата на Кралството Холандија во Скопје. Содржината на истражувањето е единствена одговорност на Еколошко друштво Вила Зора.

СОДРЖИНА

Клучни наоди 04

Цели и методологија 06

Приказ на јавните набавки на општината и јавните претпријатија во 2021 година 07

Детален извештај за мапирање на ризиците од корупција во јавните набавки 08

Препораки за унапредување на јавните набавки и намалување на ризиците од корупција 14

КЛУЧНИ НАОДИ

- Предмет на мониторинг беа јавните набавки спроведени во 2021 година од страна на Општина Неготино и двете локални јавни претпријатија, ЈП Комуналец и ЈП Паркинзи.

- Кај Општина Неготино детектирани се ризици од корупција манифестирани преку чести и значајни измени на плановите за јавни набавки, како и ниската реализација на плановите. Преку девет верзии, планот на општината бил променет за 66,44%, но и покрај тоа неговата реализација останала ниска, само 67,12%. Ниска реализација на плановите е забележана и кај ЈП Комуналец 64,58% и ЈП Паркинзи 74%.

- Општина Неготино и јавните претпријатија не го почитуваат законскиот рок од 10 дена за да го објават известувањето за склучен договор на Електронскиот систем за јавни набавки.

- Секој четври тендер на Општина Неготино е поништен. Половина од нив се поништени зашто немало ниту една прифатлива понуда.

- Низок просечен број на понудувачи на тендерите кај јавното претпријатие ЈП Комуналец (2,28). Просечниот број на понудувачи на ниво на Република Северна Македонија за 2021 година е 3,31.

- Висок удел на тендери (40,62%) со една понуда кај ЈП Комуналец.

- Честа примена на електронската аукција во постапките за јавни набавки кај сите три договорни органи.

- Ниту општината ниту јавните претпријатија немаат задолжено лице за следење на реализацијата на склучените договори. Сите постапки и сите активности поврзани со јавните набавки ги води истото лице или комисија во ист состав, а тоа не се смета за добра пракса во однос на превенирање и заштита од корупција.

- Ниту една од мониторираните институции не ги објавила плановите, нивните измени и дополнувања на своите веб страници.

- Општина Неготино и јавните претпријатија немаат склучено ниту еден договор без претходно објавување на оглас во 2021 година.

- Бројот на доставени жалби е многу мал или непостоечки во општината и јавните претпријатија.

- Општина Неготино и ЈП Комуналец на своите веб-страници ги објавуваат само линковите од Електронскиот систем за јавни набавки за спроведените постапки за јавни набавки. Сепак, ова не може да се смета за остварување на посакуваното ниво на транспарентност и отчетност пред граѓаните.

ЦЕЛИ И МЕТОДОЛОГИЈА

Ова истражување е изготвено врз основа на унифицирана методологија која ја спроведуваат осум невладини организации во осум општини во земјата: Битола, Кичево, Куманово, Неготино, Струмица, Тетово, Чаир и Штип, под менторство на Центарот за граѓански комуникации, кој е носител на проектот „Заштита од корупција".

Мапирањето на корупцијата во јавните набавки во општината и јавните претпријатија се заснова на индиктори кои унифицирано се применуваа и ги опфатија сите фази во јавните набавки, овозможувајќи на тој начин да се добие јасна слика за потенцијалните ризици од корупција на ниво на субјект. Изборот на 18 идикатори е направен земајќи ги во предвид:

- меѓународно признаените идникатори за процена на корупцијата во јавните набавки,
- индикатори кои низ долгогодишниот мониторинг на јавните набавки во земјата на национално и на локално ниво од Центарот за граѓански комуникации се оценети како релевантни во детектирањето корупцијата во јавните набавки;
- индикатори на кои се заснова „системот на црвени знаменца" развиен од страна на Бирото за јавни набавки кои се користат за изготвување на извештаи и анализи од страна на Бирото и се доставуваат до Државниот завод за ревизија и Државната комисија за спречување на корупцијата со цел евентуално постапување и/или преземање дополнителни активности и
- обврски за превенција на корупцијата од Националната стратегија за борба против корупција во Република Северна Македонија 2021-2025 година.

Во однос на фазите во јавните набавки кои се опфатени, индикаторите започнуваат со процесот на планирање на јавните набавки од страна на институциите, продолжуваат со спроведување на постапките за јавните набавки и завршуваат со фаза на реализација на склучените договори за јавни набавки.

Предмет на анализа беа сите постапки за јавни набавки спроведени од страна на општината и локалните јавни претпријатија од 01.01.2021 до 31.12.2021 година. Податоците се обезбедени преку Електронскиот систем за јавни набавки. Анализата на податоците за спроведените јавни набавки беше заокружена и со обезбедување релевантни податоци добиени преку интервјуа со претставници на општината и јавните претпријатија. Можноста да се даде објективен и мерлив приказ на ризиците од корупција е добра основа за изготвување јасни препораки и таргети кон чие остварување ќе треба да се стремат мониторираните институции сè со цел да ја намалат корупцијата и злоупотребата на јавните средства.

ПРИКАЗ НА ЈАВНИТЕ НАБАВКИ НА ОПШТИНАТА И ЛОКАЛНИТЕ ЈАВНИТЕ ПРЕТПРИЈАТИЈА ВО 2021 ГОДИНА (ВРЕДНОСТ И ПОСТАПКИ)

Во 2021 година Општина Неготино распишала 58 огласи. Од нив 33 биле набавки од мала вредност, 24 поедноставена отворена постапка и една отворена постапка. ЈП Комуналец Неготино во 2021 година имал 33 огласи, од кои само три преку поедноставена отворена постапка, а сите останати биле мали набавки. ЈП Паркинзи Неготино во 2021 година имало 6 огласи. Од нив само еден бил реализиран преку поедноставена отворена постапка, додека останатите биле набавки од мала вредност.

Бројот на огласи на сите договорни органи во 2021 година се зголемил во однос на претходната година.

Договорен орган	Број на спроведени постапки за јавни набавки	Број на склучени договори во 2021 година	Вредност на склучени договори во 2021 година во денари	Вредност на склучени договори во 2021 година во евра
Општина Неготино	58	60	75.006.881	1.219.624
ЈП Комуналец Неготино	33	33	17.919.182	291.368
ЈП Паркинзи Неготино	6	6	3.093.665	50.303

Од мониторираните институции најголем буџет има Општина Неготино. Во 2021 година склучила вкупно 60 договори во износ од 75.006.881 денари или околу еден милион и 220 илјади. Најголемиот тендер кој го склучила општината е за санација и реконструкција на улици, изградба на нови и крпење на ударни дупки. Тендерот чинел околу 190 илјади евра.

33-те склучени договори во 2021 година на ЈП Комуналец Неготино биле вредни 17.919.182 денари,односно близу 290 000 евра. Најмногу, 80 000 евра, биле потрошени на тендерот за набавка на нафта и нафтени деривати. 6-те договори на ЈП Паркинзи Неготино вредат околу 50 илјади евра, од нив најголем е тој за услуги за изработка на софтвер за зонско паркирање, кој чинел околу половина од вредноста на сите тендери во тековната година.

ДЕТАЛЕН ИЗВЕШТАЈ ЗА МАПИРАЊЕ НА РИЗИЦИТЕ ОД КОРУПЦИЈА ВО ЈАВНИТЕ НАБАВКИ

Планирање на јавните набавки

Две третини од годишниот план за јавни набавки за 2021 година на Општина Неготино бил променет

Планот за јавни набавки навремено го усвоиле и објавиле и општината и јавните претпријатија основани од неа. Но, чести и значајни биле промените на првичниот план кои се случиле во текот на годината. Во 2021 година Општина Неготино направила девет измени на годишниот план, односно го променила првичниот план за дури 66,44%. При промената на две третини од годишниот план, општината избришала две постапки (изградба на велосипедска патека и реконструкција на тротоар на улица во централното подрачје), три постапки променила, а на првичните 28 набавки кои ги имале во првата верзија на планот, до крајот на годината, додала нови 45. Од новододадените постапки, 15 постапки се појавуваат и како дел од нереализираните планови, а 15 од нив се наменети за потребите на Општина Неготино. И покрај тоа што драстично го променила планот, во 2021 година општината реализирала само 67,12%.

Во 2021 година ЈП Паркинзи Неготино, пак не направиле ниту една измена на планот, а нивната реализација на планот била 74%. Минимални се промените од 7,99 % кај ЈП Комуналец кои го реализирале планот во 64,58 %. Новите набавки во ЈП Комуналец се наменети за набавка на систем за мониторинг, набавка на алги за чистење на депонијата и печатарски услуги за претпријатието.

Ниту една институција не го објавила планот за јавни набавки и неговите измени на својата веб страница

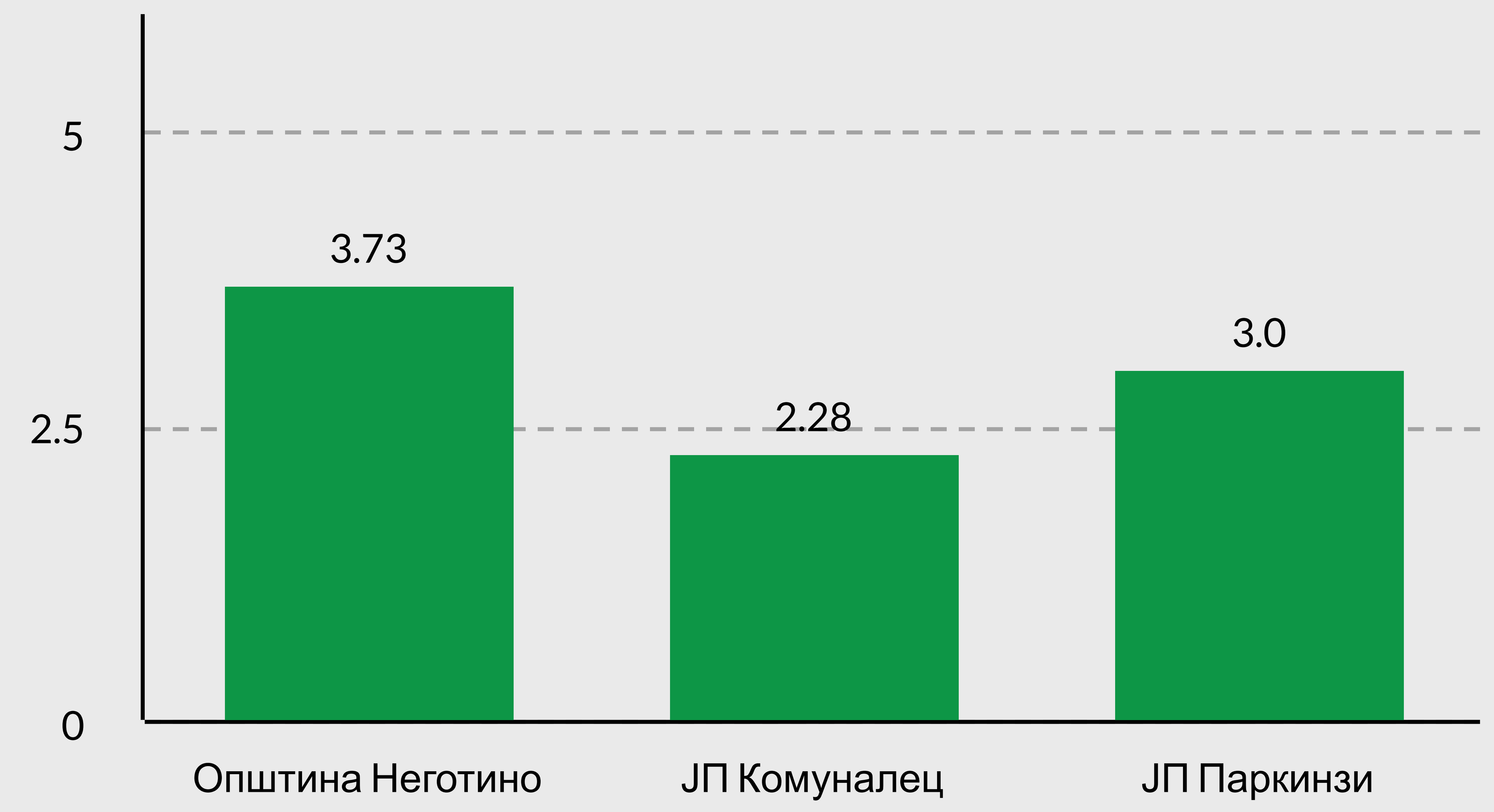
Наспроти почитувањето на законската обврска која произлегува од Законот за јавни набавки, за објавување на плановите на Електронскиот систем за јавни набавки (ЕСЈН), ниту една од мониторираните институции не ги објавила плановите, нивните измени и дополнувања на своите веб страници. Обврската за поголема транспарентност во однос на јавните набавки е нотирана и во Националната стратегија за спречување на корупцијата 2021-2025 година. Во стратегијата се оценува дека постои недоволна транспарентност на институциите во однос на јавните набавки и во однос на овој проблем се бара зголемен надзор од страна на надлежната институција, Агенцијата за заштита на правото за слободен пристап до информации од јавен карактер во однос на обврската за објавување на сите релевантни информации на веб-страниците на институциите.

<u>Спроведување на постапките за јавни набавки</u>

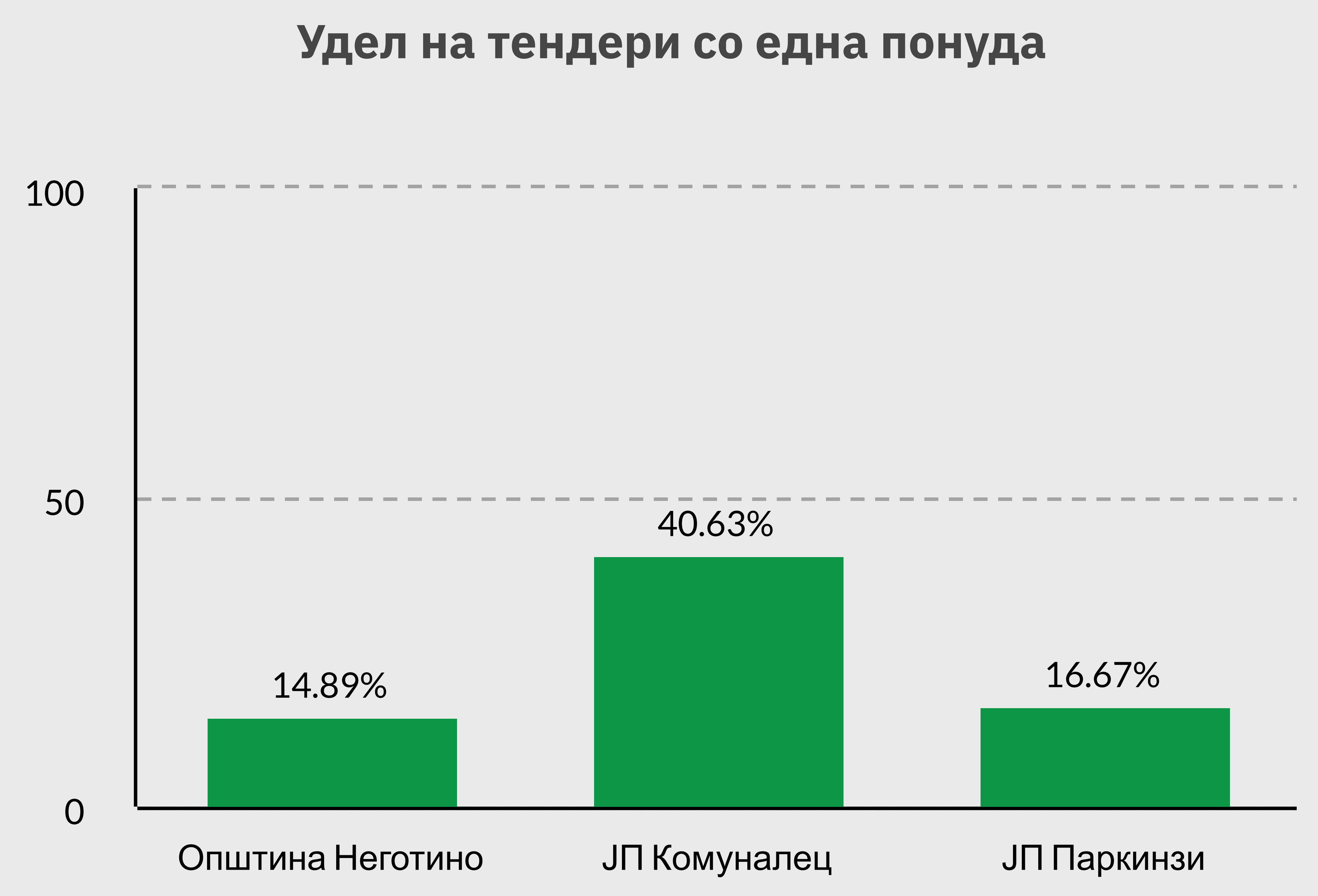
Низок просечен број на понудувачи и висок удел на тендери со една понуда кај ЈП Комуналец

Просечниот број на понуди е еден од најрелеватните параметри за оценка дали постапките се спроведуваат на конкурентен начин и дека во текот на постапката не постоле ограничувања на конкуренцијата. Бројот на понудувачи укажува на тоа дали се јавните набавки на одредена институција ослободени од корупцискиот притисок и дали условите за учество во постапката, дефинирани со тендерската документација и техничката спецификација, овозможиле конкуренција помеѓу понудувачите. Според податоците добиени од Бирото за јавни набавки, просечниот број на понуди во земјата на сите тендери спроведени во 2021 година изнесува 3,31 понуда по тендер. Како што може да се види од следниот табеларен приказ само општината имала просек кој е повисок од просекот на државата.

Просечен број на понуди во 2021 година



Низок е просечниот број на понудувачи во ЈП Паркинзи и изнесува три, уште пониски 2,28 кај ЈП Комуналец, додека просечниот број понудувачи кај Општина Неготино е 3,73. Според последниот годишен извештај на Бирото за јавни набавки, просечниот број на понуди по тендер во 2021 година изнесува 3,31. Малата конкуренција на понуди на тендерите за јавни набавки упатува на ризик од постоење ограничувачки услови во постапките или, доколку такви елементи не постоеле, укажува на можна недоверба кај понудувачите дека процесот на избор не е објективен и непристрасен, што резултира со висок удел на тендери со една понуда. Така, дури 40,63% од тендерите во ЈП Комуналец имале само една понуда, додека уделот на тендери со една понуда кај Општина Неготино бил 14,89%, а кај ЈП Паркинзи 16,67% .



Од друга страна пак, дури близу една четвртина од вредноста на договорите кај Општината се доделени на Друштво за градежништво и трговија „ГРАДБА ПРОМЕТ“ ДОО Кавадарци, со кое се склучени 5 договори. Кај ЈП Комуналец, уделот на вредноста на договорите за јавните набавки на една фирма е со најголема вредност од 26%, исто како и кај Општина Неготино, додека пак во ЈП Паркинзи Неготино вредноста изнесува 57%. Овој висок процент го сочинуваат два договора со висока вредност .

Честа примена на електронската аукција при спроведување постапки за јавни набавки

Електронската аукција се применува во 97% од сите постапки на општината и јавните претпријатија и покрај укажувањата дека нејзиното често применување носи ризик од корупција и можност за договарање на економските оператори за поделба на пазарот. Дополнително, кај Општина Неготино, во шест случаи при електронската аукција, на која имало повеќе од двајца понудувачи, не се случило коригирање на понудата, во исто толку тендери ова се случило и кај ЈП Комуналец, додека само два пати кај ЈП Паркинзи.

Поништени една четвртина од постапките кај Општина Неготино

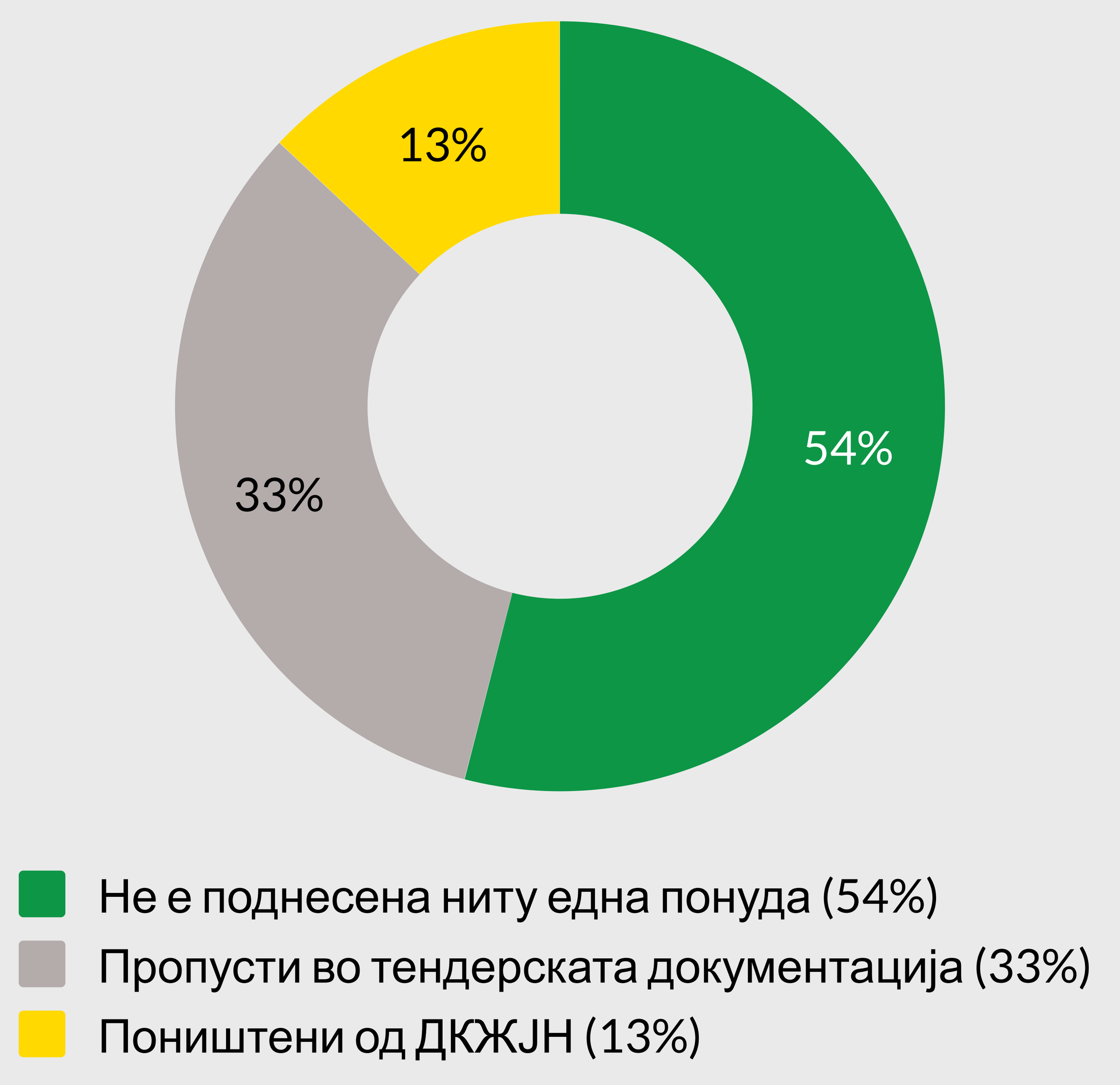
Во 2021 година Општина Неготино поништила дури една четвртина од постапките за јавни набавки односно 25,86%. Уделот на поништени постапки кај јавното претпријатие ЈП Комуналец е 6%, а ЈП Паркинзи не поништиле ниту една постапка.

Удел на поништени постапки за јавни набавки во однос на вкупниот број на огласи за 2021 година

Договорен орган	Број на објавени огласи	Поништени постапки
Општина Неготино	58	25,86%
ЈКП Комуналец	33	6%
ЈП Паркинзи	6	0%

Од 15-те постапки кои ги поништила општината, 14 биле целосно поништени, а само една делумно. Осум постапки биле поништени зашто немале ниту една понуда, пет постапки биле поништени поради пропусти кај тендерската документација и две постапки биле поништени од Државната комисија за жалби по јавни набавки.

Причини за поништувањето на тендерите кај општина Неготино



Општина Неготино и јавните претпријатија немаат склучено ниту еден договор без претходно објавување на оглас во 2021 година.

Бројот на доставени жалби е многу мал или непостоечки во општината и јавните претпријатија. Кон Општина Неготино економските оператори во 2021 година поднеле три жалби, од кои две биле усвоени, а една е поништена поради неоснованост. ЈП Комуналец добил само една жалба, а ЈП Паркинзи ниту една.

<u>Реализација на договорите за јавни набавки</u>

Ниту општината, ниту јавните претпријатија не назначуваат лице за следење на реализацијата на договорите

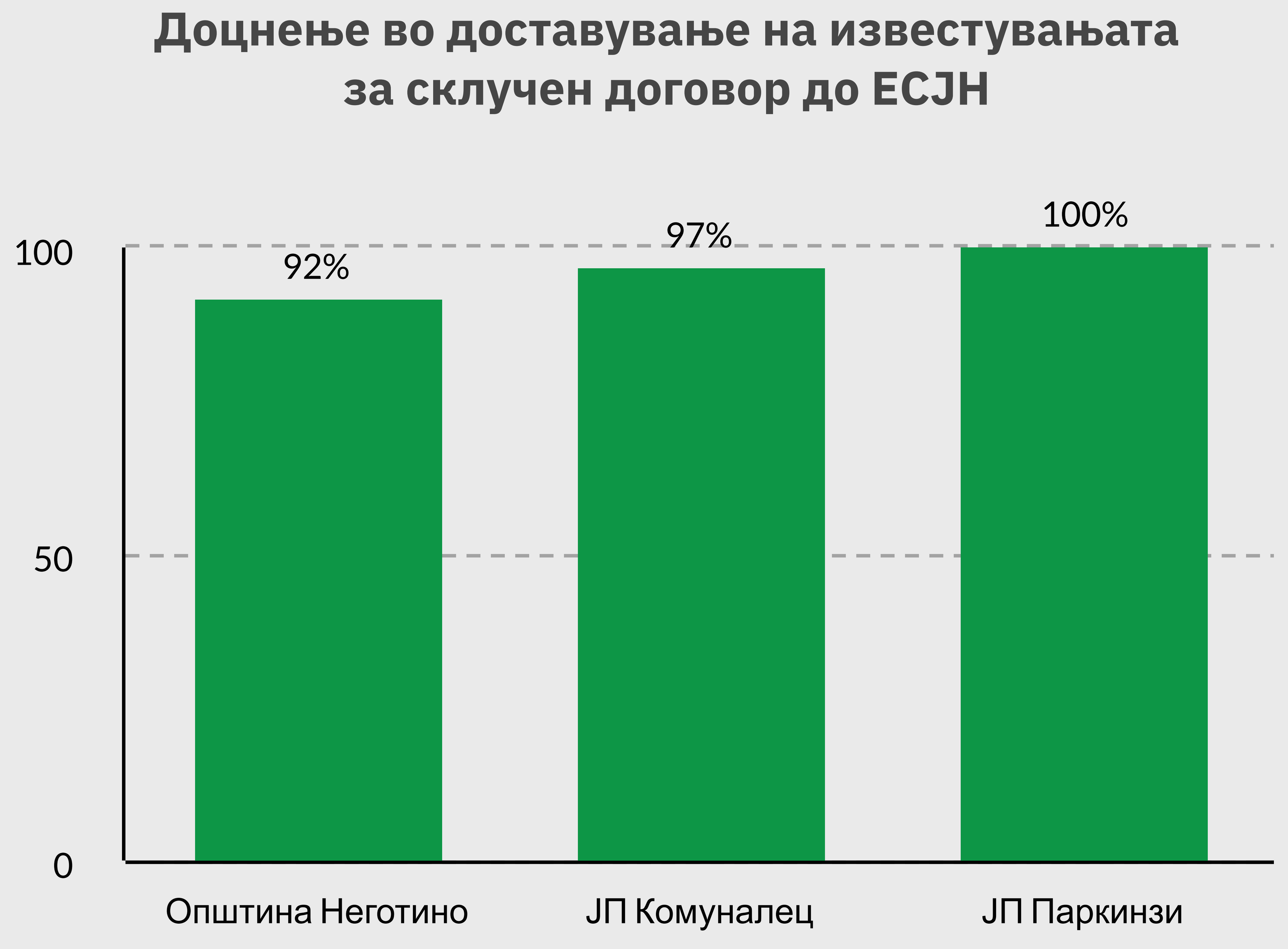
Во насока на успешно и доследно спроведување на договорите за јавни набавки, добрата практика вели дека договорните органи треба да назначуваат едно или повеќе лица за следење на реализацијата на договорот. Наспроти ова, ниту Општина Неготино, ниту јавните претпријатија основани од неа немаат назначено лице кое ќе ја следи реализицијата на договорите на јавните набавки. Во овие три договорни органи лицето што е задолжено за јавни набавки ја следи и реализацијата на договорите.

<u>Транспарентност и отчетност во јавните набавки</u>

Општината, ЈП Комуналец и ЈП Паркинзи не ги објавуваат навреме известувањата за склучен договор на Електронскиот систем за јавни набавки

За да се овозможи увид на граѓаните во следењето на договорите за јавни набавки, од клучно значење е навременоста со која институциите ги доставуваат известувањата за склучен договор и известувањата за реализиран договор на Електронскиот систем за јавни набавки, но и на своите веб-страници.

Во 92 % од случаите, Општина Неготино не го испочитувала законскиот рок од 10 дена за да го објави известувањето за склучен договор на ЕСЈН. Лоша пракса е забележана и кај ЈП Комуналец, каде законската обврска не се почитува во 97% од случаите, додека пак ЈП Паркинзи не ја почитува обврската во целост.



Известувањата за реализиран договор се доставуваат до ЕСЈН во рок од 10 дена од неговата реализација. Со оглед на тоа што голем број договори се склучуваат за 12 месеци, навистина е невозможо да се утврди дали малиот број доставени известувања за реализиран договор се резултат на тоа што сè уште голем дел од договорите не се завршени или пак не постои редовност во доставување на известувањата за реализиран договор.

Приказ на доставени известувања за реализиран договор
(доставено до ЕСЈН заклучно со 31.08.2022 година)

Институција	Број на склучени договори за 2021	Број на доставени известувања за реализиран договор
Општина Неготино	60	35
ЈП Комуналец Неготино	33	19
ЈП Градски паркинг	6	5

Како што може да се види од табларниот приказ од страна на Општина Неготино заклучно со август 2022 година се доставени известувања за само 35 договори, односно за 58% од склучените, ЈП Комуналец објавиле известување за реализиран договор за 19 договори, односно за 58%, а ЈП Паркинзи известило за 5 договори односно за 83% од склучените.

Општина Неготино и ЈП Комуналец на своите веб-страници ги објавуваат само линковите од Електронскиот систем за јавни набавки за спроведените постапки за јавни набавки. Притоа, линковите водат кон огласите за тендерите, каде се прикачени и известувањата за склучените договори. Сепак, ова не може да се смета за остварување на посакуваното ниво на транспарентност и отчетност пред граѓаните и потребно е податоците да се групират најмалку во три категории – огласи за јавни набавки, известувања за склучени договори и известувања за реализирани договори. ЈП Паркинзи Неготино дури нема ниту своја веб-страница.

ПРЕПОРАКИ ЗА УНАПРЕДУВАЊЕ НА ЈАВНИТЕ НАБАВКИ И НАМАЛУВАЊЕ НА РИЗИЦИТЕ ОД КОРУПЦИЈА

- **Да се изготви и да се применува интерен акт (процедура или упатство) за спроведување на јавните набавки,** во коишто ќе се утврди начинот на постапување на вработените службеници и надворешните соработници во сите фази од процесот на јавните набавки во коишто се вклучени и за начинот на постапување во случаи на пријавување на корупција во јавните набавки. На овој начин ќе се обезбеди следење на процесот на јавни набавки и ќе се овозможи високо ниво на познавање на постапките и правилата од страна на сите вклучени во јавните набавки, што е особено значајно за вработените кои не се од областа на јавните набавки, а членуваат во комисиите за јавни набавки. Изготвувањето интерни политики ќе овозможи јасно да се дефинираат обврските на сите кои се вклучени во постапките за јавни набавки и тоа од планирање на јавните набавки, преку спроведување на постапките, до целосна реализација на договорите. Постоењето интерна политика за јавни набавки ќе биде обврска која ќе произлезе и од системот за интегритет, чие воведување го иницира Државната комисија за спречување на корупцијата.

- **Да се подобри процесот на планирање на јавните набавки.** Честите промени во планот за јавните набавки и непостоењето систем за следење на неговата реализација зборуваат за лошо планирање на јавните набавки и за неефикасно управување со јавните средства. Во мал број случаи, промените може да се оправдаат со објективни околности поврзани со дејноста на јавните претпријатија и акционерските друштва. На пример, претпријатието не ги остварило планираните приходи или не можело да ја врши дејноста во полн обем, па следствено на тоа или немало потреба од одредени предмети на набавка или, и да имало потреба, немало доволно финансиски средства за да ги набави. Сепак, во најголем број случаи, плановите се менуваат бидејќи при нивната иницијална изработка не се посветило доволно внимание за да се утврди дали има потреба и можност од конкретната набавка и да се процени нејзината вредност, а уште почесто проблемот се сведува на тоа што не се размислувало на среден рок, во смисла дека од одредени активности или настани ќе произлезе потреба од одреден предмет на набавка.

- **Примена на принципот на ротација на вработените како членови на комисиите за јавни набавки и во општината и во јавните претпријатија.** Оваа препорака произлегува оттаму што и Општина Неготино и јавните претпријатија имаат една иста комисија за јавни набавки за сите постапки што ги спроведуваат. Со имплементацијата на овој предлог ќе се избегнат или ќе се намалат можностите од недозволено договарање помеѓу понудувачите и членовите на комисиите за јавни набавки – ризик што постои доколку во комисиите секогаш членуваат едни исти лица. Воедно, ќе се разграничат

надлежностите оневозможувајќи акумулација на надлежностите на исто работно место или на ист вработен.

- **Електронската аукција да се применува само за производи со познат и стандардизиран квалитет за коишто постои конкуренција на пазарот.** Интензивното користење на е-аукцијата е рецидив од минатиот Закон за јавни набавки, длабоко вкоренет кај службениците за јавни набавки. Исто така, постојаното инсистирање за одржување е-аукција треба да биде сигнал за раководните органи во институцијата за можен зголемен ризик од злоупотреби во процесот на јавни набавки и поттикнување на договорањето помеѓу фирмите.

- **Да не се прибегнува лесно и често кон поништување на постапката по одредени основи, а кога ќе се направи тоа да се даваат детални образложенија за да се увиди дали поништувањето е оправдано.** Со намалување или со оневозможување да се поништуваат постапките во случаи кога фаворизираниот понудувач не може да биде избран, се намалува и корупцијата во јавните набавки. Од друга страна, деталните образложенија при користење одредени основи за поништување на постапката ќе придонесат за зголемување на транспарентноста и отчетноста на договорниот орган.

- **Интензивирање на транспарентниот начин на комуникација помеѓу договорниот орган и економските оператори и нивните асоцијации, особено преку почесто спроведување технички дијалог и организирање состаноци за појаснување.** Јавните претпријатија и акционерските друштва треба почесто да го практикуваат техничкиот дијалог, којшто со новиот Закон за јавните набавки е опционален начин за консултирање со економските оператори. Оваа форма на комуникација помеѓу договорниот орган и потенцијалните понудувачи треба да се применува при подготовката на набавките поголеми по вредност, но, пред сè, кај планираните набавки, независно од нивната вредност, за коишто договорниот орган не ја познава состојбата и учесниците на пазарот или чијшто предмет на набавка е сложен, односно за негово опишување договорниот орган нема доволна стручност.

- **Спроведување интерни периодични и конзистентни анализи и оценки за резултатите од спроведените јавни набавки,** коишто ќе ги опфатат сите сегменти и фази во процесот на јавните набавки, почнувајќи од планирање на набавките до целосна реализација на договорите, вклучително и извршените надворешни контроли**.** Посебен сегмент кому треба да се посвети внимание е конкуренцијата во постапките за јавни набавки. Анализата треба да укаже за кои предмети на набавки постои конкуренција (3 или повеќе поднесени понуди) и оние кај кои нема конкуренција (нема ниту еден понудувач или најмногу два понудувачи). Во тој контекст, треба да се анализираат причините за слабата конкуренција и колку непостоењето или малиот број понуди за конкретен предмет на набавка кореспондира на просекот на национално ниво за тој предмет на набавка.

- **Доследна примена на обврските од Законот за јавни набавки за објавување на известувањето за склучен договор во рок од 10 дена од склучувањето на договорот и на известувањето за реализиран договор во рок од 10 дена од целосната реализација на договорот.** Со почитување на овие законски обврски, од една страна, засегнатите договорни органи ќе покажат дека сакаат да работат и работат во согласност со законот, а од друга страна, придонесува кон зголемување на транспарентноста и отчетноста во процесот на јавните набавки, а оттука и на довербата на граѓаните и на корисниците на услугите во јавните претпријатија и акционерски друштва во државна сопственост.

- **Општината и јавните претпријатија да ги објавуваат на своите веб-страници на разбирлнив начин сите податоци за јавни набавки (тековниот план за јавни набавки со сите негови измени и дополнувања, огласите за јавни набавки и известувањата за склучен и за реализиран договор).** И покрај тоа што сите овие податоци се објавуваат на ЕСЈН, веб-страниците на договорните органи се огледало на нивната транспарентност и затоа, на едно вакво место кое го посетува пошироката јавност, треба да бидат достапни и овие податоци.

Основачите на таргетираните јавни претпријатија и Општина Неготино се обврзаа дека ќе преземат напори за укажување на претпријатијата да ги земат предвид наодите и препораките коишто ќе произлезат од проектните активности и да вградат механизми за подобрување на спроведувањето на јавните набавки.