ЦЕНТАР ЗА ИСТРАЖУВАЊА И АНАЛИЗИ
НОВУС

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

Издавач:
Центар за истражувања и анализи Новус - Струмица

Лектура:
Васка Кирова

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 Центарот за истражувања и анализи Новус од Струмица.

СОДРЖИНА

1. Клучни наоди	04
2. Цели и методологија	06
3. Приказ на јавните набавки на општината и јавните претпријатија во 2021 година	07
4. Детален извештај за мапирање на ризиците од корупција во јавните набавки	09
4.1. Ризици од корупција во фазата на планирање на јавните набавки	09
4.2. Ризици од корупција при спроведувањето на постапките за јавни набавки	12
4.3.Ризици од корупција при реализацијата на договорите за јавни набавки	19
5. Препораки за унапредување на јавните набавки и намалување на ризиците од корупција	23

1. КЛУЧНИ НАОДИ

- Примерот на Општина Струмица во однос на транспарентноста и отчетноста, околу делот за објавување на плановите за јавните набавки, треба и мора да се следи и од нејзините институции.

- Доброто планирање и реализацијата на договорите се од клучно значење за доброто работење на институциите, кои како предмет на мониторинг дадоа незадоволителна оценка во однос на реализацијата на договорите за 2021 година под 75%.

- Честите и значајни промени на годишните планови за јавни набавки го зголемуваат ризикот и потенцијалот за корупција, но во анализираниот период за 2021 година општината и нејзините претпријатија се под прагот за кој се смета дека ги задоволуваат стандардите и даваат компонента за добро работење.

- Помал број понуди и повисок удел на набавки со една понуда кај јавните претпријатија во споредба со националниот просечен број на понуди во земјата за 2021 според БЈН кој изнесува 3,31 во 2021 година. Националниот просек го надминува само Општина Струмица.

- Повторливи набавки со мал број добавувачи, специфичноста на набавките за кои нема интерес, ниту соодветни понудувачи се дадени како најголемите причини за висок процент удел на тендери со една понуда на тендерите на јавните претпријатија, со исклучок на **Општина Струмица**.

- Општината и претпријатијата (со исклучок на Струмица ГАС) имаат понизок процент од националниот за доминација на еден понудувач во вкупната вредност од набавките, а тоа ни укажува на недискриминираност и задоволително ниво на бројот на различни економски оператори и учесници во јавните набавки.

- За доминацијата на еден понудувач на тендерите на општината/јавните претпријатија не е пронајден загрижувачки податок, со исклучок на **ЈПЕД Струмица- Гас,** што како претпријатие со специфична дејност немаат голем број на понудувачи на тендерите. Оттука произлегува тоа да има поголема доминација на еден понудувач, во овој случај добавувач на гас.

- Договорите без претходно објавување на оглас или не се склучуваат или се сведени на минимум со исклучок на ЈП “Паркиралишта” каде што процентот изнесува 23,82% од вкупниот број постапки**.**

- Непостоење на обжалени постаки кај општината и другите институции, освен кај “Комуналец”- Струмица, каде што има само 5 обжалени постапки или 6.41% од вкупниот број постапки од кои, само една е прифатена. Тој процент изнесува 1,6% од вкупниот број постапки, што споредбено со националниот просек е низок.

- Јавните претпријатија “Гас” и “Паркиралишта” ги немаат објавено огласите и документациите за јавните набавки на своите веб страници, за разлика од Општина Струмица и “Комуналец”.

- Секоја институција има пракса да назначува лице, коешто ќе биде одговорно за следење на реализацијата на договорот и сите преземени обврски од страна на економскиот оператор.

- Низок процент на објавување на известувањето на ЕСЈН за склучен и реализиран договор во рамките на предвидениот рок од 10 дена.

- ЈП “Гас” и “Паркиралишта” ги немаат објавено известувањата за склучен и реализиран договор на јавните набавки на своите веб страници, за разлика од Општина Струмица и “Комуналец”.

- Процентот на поништени постапки кај Општината и “Комуналец” се на границата помеѓу нивото на нормално и високо ниво, додека кај ЈП “Паркиралишта” тој процент е висок и излегува дека секоја трета постапка е поништена.

- Неповолни цени, недобивање ниту една понуда или ниту една прифатлива понуда се најчестите причини за поништување на постапките на дадените институции.

2. ЦЕЛИ И МЕТОДОЛОГИЈА

Ова истражување е изготвено врз основа на унифицирана методологија што ја спроведуваат осум (8) невладини организации во осум (8) општини во земјата, и тоа: Битола, Кичево, Куманово, Неготино, Струмица, Тетово, Чаир и во Штип, под менторство на Центарот на граѓански комуникации, којшто е носител на проектот „Заштита од корупција“.

Мапирањето на корупцијата во јавните набавки во Општината и во јавните претпријатија се базира на индикатори 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 индикатори е направен земајќи ги 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 базира т.н систем на црвени знаменца развиен од Бирото за јавни набавки кои се користат за изготвување на извештаи и анализи од Бирото и се доставуваат до Државниот завод за ревизија и Државната комисија за спречување на корупцијата за евентуално постапување и/или преземање на 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 планирањето на јавните набавки од институциите, продолжуваат со спроведувањето на постапките за јавните набавки и завршуваат со фазата на реализација на склучените договори за јавни набавки.

Предмет на анализа беа сите постапки за јавни набавки спроведени од Општината и од 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 на 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 се намалат корупцијата и злоупотребата на јавни средства. Паралелно со мапирањето на корупцијата во јавните набавки во таргетираните општини, се работи и на градење на капацитетите на вработените за спроведување на јавните набавки и за намалување на ризиците од корупција.

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

ЦИА НОВУС вршеше мапирање на ризиците од корупција во јавните набавки на Општина Струмица, како и на јавните претпријатија во општината, ЈП за енергетски дејности “Струмица-Гас“ , ЈПКД “Комуналец” и ЈП “Паркиралишта Струмица”.

Според податоците преземени од Електронскиот систем за јавни набавки (ЕСЈН), овие институции во 2021 година имаат склучено вкупно 146 договори во вредност од 371.629.508 денари, односно 6 милиони евра.

За 2021 година како институција со најголем обем на јавни набавки е ЈПКД “Комуналец”, а на второ место е Општина Струмица, додека уделот на склучени договри и во број и во вредност е помал кај ЈПЕД “Струмица Гас” и ЈП “Паркиралишта Струмица”.

Приказ на јавните набавки на Општина Струмица и локалните јавни претпријатија во 2021 година

Договорен орган	Број на спроведени постапки за јавни набавки[1]	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 Струмица	56	52	122.955.063	1.999.269
ЈПКД Комуналец	78	63	185.789.918	3.020.974
ЈПЕД Струмица - Гас	12	14	50.505.245	821.223
ЈП Паркиралишта	21	17	12.379.282	201.289
ВКУПНО	**167**	**146**	**371.629.508**	**6.042.755**

[1] Дел од постапките се поништени и за одреден број набавки се спроведени по две или три постапки

Како што може да се види од вкупниот табеларен приказ, во 2021 година Општина Струмица има склучено 52 договори за јавни набавки во вкупна вредност од околу 2 милиони евра, ЈПКД "Комуналец" има 63 договори во вредност од 3 милиони евра, ЈПЕД "Струмица – Гас" има склучено 14 договори во вредност од 821 илајда евра и ЈП "Паркиралишта" 17 договори во износ од 201 илјада евра.

Иако **ЈПЕД Струмица-Гас** има помал број склучени договори од ЈП "Паркиралишта Струмица", вкупната вредност на договорите на "Струмица-Гас" е дури за **4 пати поголема** од вредноста на договорите на ЈП "Паркиралишта", а тоа е така поради склучениот договор за набавка на гас на претпријатието во отворена постапка во износ од 37.760.000 денари од страна на компанијата "Си Ен Џи Системс" ДООЕЛ Скопје. Вредноста на склучениот договор за набавка на основниот ресурс што го продава ова претпријатие, е дури 75% од вкупната вредност на сите склучени договори за јавни набавки на ЈПЕД "Струмица Гас" за периодот од 2021 година.

Кај **ЈП Паркиралишта Струмица** има поголем број склучени договори, но тие се однесуваат на набавки со помали вредности и повторени постапки. Најголем удел од аспект на вредност на договорите имаат две јавни набавки и тоа, за репроматеријали за уличното осветлување и одржување на системот за зонско паркирање, коишто се со вкупна вредност од 5.931.178 денари или 48% од вкупната вредност на сите договори.

Ситуацијата кај **Општина Струмица** е поголем број склучени договори за јавни набавки, но нема процентуално толку голема доминација на една набавка како "Струмица Гас", но и овде најголем дел од потрошените средства припаѓаат на 23% од договорите од кои пак, поголем дел имаат капитален или градежен карактер. Најголем склучен Договор кој има највисока вредност кај општината е за реконструкција на канал на атмосферски води на дел од улицата „Крушевска Република" во отворена постапка во вредност од 35.551.004 денари.

ЈПКД Комуналец Струмица како институција со најголем број јавни набавки и највисока вредност на склучени договори, во периодот за 2021 година, највисока вредност на договор има за потрошувачка на електрична енергија во вредност од **20.276.631** денари. Покрај оваа набавка, поголема потрошувачка на средства кај претпријатието има за набавка на моторни бензини и дизел гориво за потребите на машинеријата и возниот парк во вредност од **17,110,000.00** денари, со што вкупната потрошена сума за енергенси во 2021 година е 37.386.631 денари, нешто што во тековната година се очекува да биде зголемено неколкукратно.

4. ДЕТАЛЕН ИЗВЕШТАЈ ЗА МАПИРАЊЕ НА РИЗИЦИТЕ ОД КОРУПЦИЈА ВО ЈАВНИТЕ НАБАВКИ

4.1. Ризици од корупција во фазата на планирање на јавните набавки

» **Доброто планирање и реализацијата на договорите се од клучно значење за доброто работење на институциите што како предмет на мониторинг дадоа незадоволителна оценка во однос на реализацијата на плановите за јавни набавки за 2021 година.**

Според наодите од извршената анализа преку којашто вршевме мониторинг на јавните набавки, бројот на планираните јавни набавки во годишниот план на **Општина Струмица** изнесува 99, од кои општината има реализирани 50 постапки за јавни набавки. Тоа значи дека процентот на реализацијата на планот за јавни набавки на Општина Струмица за 2021 година е **51%.** Кај јавните претпријатија, најниско ниво на реализација има ЈП “Паркиралишта”, а највисоко ниво ЈПКД “Комуналец”.

ЈПКД “Комуналец” имало планирано 94 јавни набавки во текот на 2021 од кои, бројот на реализирани јавни набавки изнесува 68. Реализацијата на планот за јавни набавки на ЈПКД „Комуналец’’-Струмица за 2021 година процентуално изнесува **72%.**

ЈП “Паркиралишта” во годишниот план за 2021 имало 31 планирани јавни набавки, додека бројот на реализирани јавни набавки за истата година изнесува 15 постапки. Процентот на реализација на планот за јавни набавки на ЈП “Паркиралишта Струмица” за 2021 година е **48%.**

ЈП за енергетски дејности “Струмица-Гас” во својот годишен план за јавни набавки за 2021 имало предвидено 21 јавна набавка, а реализирани се 12 од предвидените. Процентуалната реализација на планот за јавни набавки на ЈП за енергетски дејности “Струмица-Гас” за 2021 година е **57%.**

Земајќи предвид дека според меѓународните стандарди, овој наод се смета за солиден ако процентот на реализација е над 75%, може да заклучиме дека и општината и претпријатијата мора да направат поголеми напори во правилното планирање на јавните набавки, со што би немало таква разлика помеѓу планираните и реализираните.

- **Честите и значајни промени на годишните планови за јавни набавки го зголемуваат ризикот и потенцијалот за корупција, но во анализираниот период за 2021 година општината и нејзините претпријатија се под прагот за кој се смета дека ги задоволуваат стандардите и даваат компонента за нивно добро работење. Сепак, треба уште повеќе напор за овие проценти дополнително да се намалат.**

Според анализираните податоци и добиената документација, Планот за јавни набавки на **Општина Струмица** во текот на 2021 година е менуван 6 пати и процентот на промена во годишните планови за јавни набавки изнесува 23% помеѓу првата и последната верзија. Кај **ЈКД “Комуналец”** планот е менуван 5 пати и промената изнесува 14%, додека кај **ЈПЕ “Струмица – Гас”** постои само една верзија на годишниот план за јавни набавки. Најголем процент на измени на планот за јавни набавки е евидентирано кај **ЈП “Паркиралишта Струмица”** и тоа, 33% коишто се направени низ пет измени на планот. Тоа покажува дека планирањето во оваа институција околу годишниот план за јавни набавки мора да се подобри и да се намали потенцијалот и ризикот од корупција. Но, со оглед на малиот број набавки, измените не се толку големи како кај некои претпријатија каде што со измени и дополнувања на планот се направени посериозни промени во плановите.

Број на измени на планот за јавни и процент на промена на планот во 2021 година

Договорен орган	Број на измени на планот	Процент на промена на планот
Општина Струмица	6	23%
ЈКД Комуналец	5	14%
ЈП Паркиралишта	5	33%
ЈПЕ Струмица - Гас	0	/

» **Примерот на Општина Струмица во однос на транспарентноста и отчетноста околу делот за објавување на плановите за јавните набавки, треба и мора да се следи и од нејзините институции.**

Транспарентноста и отчетноста на институциите се од големо значење за правилно и некорумпирано работење, а според законски определеност рок, институциите имаат обврска навремено да ги објавуваат плановите за јавни набавки и на веб-страницата на ЕСЈН и на сопствените веб-страници.

Општина Струмица и јавните претпријатија го имаат објавено Планот за јавни набавки во законски определениот рок на ЕСЈН и со тоа добиваат позитивна оценка во однос на оваа обврска.

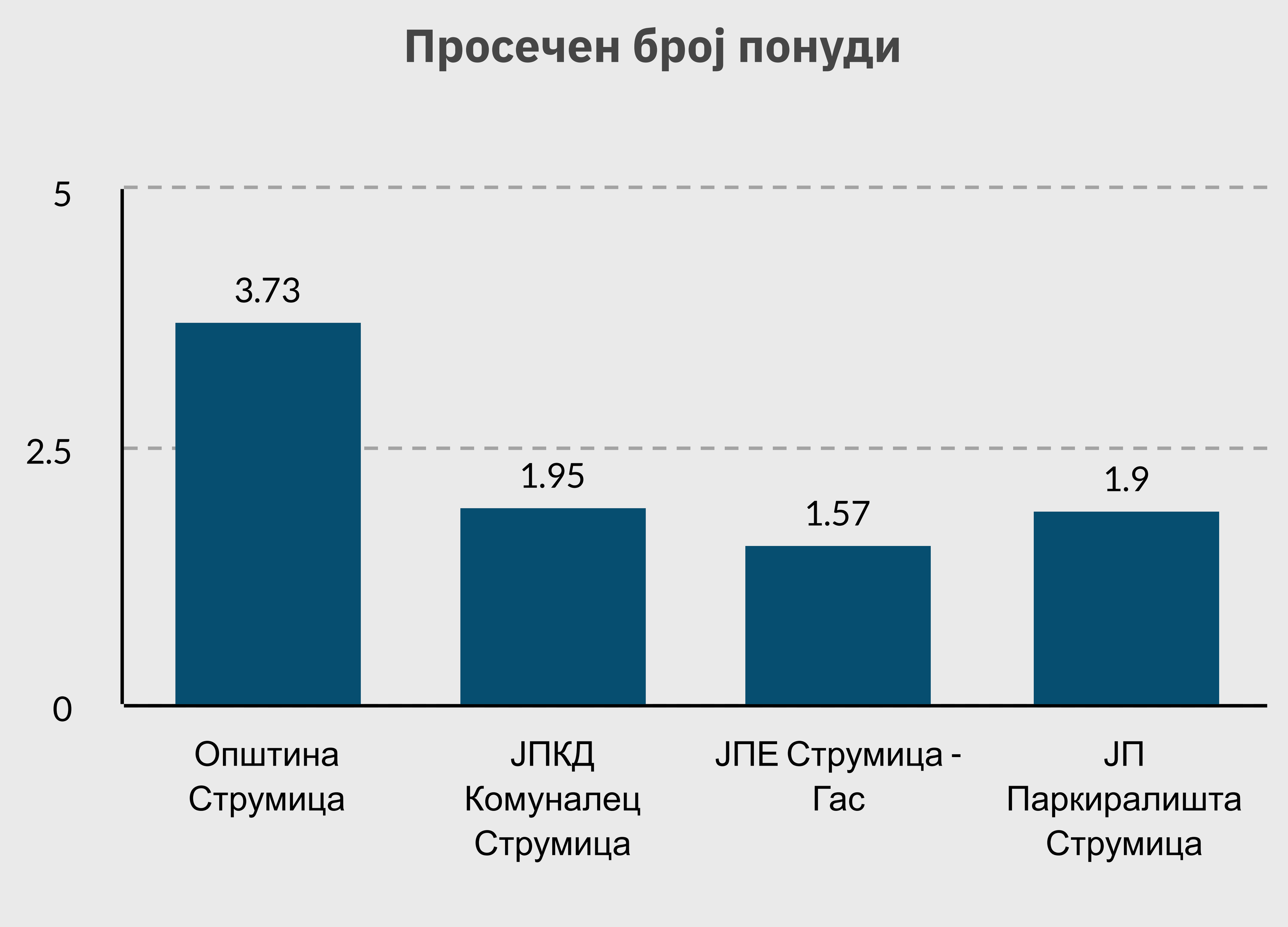
Како дополнување на претходниот наод, во продолжение се и информациите за објава на плановите за јавни набавки на сопствените веб-страници на институциите коишто се обврзани да ги објават најдоцна до 31 јануари во тековната година. **Општина Струмица** на 29.1.2021 го има објавено планот за јавни набавки на веб-страницата со којашто располага. Со тоа е запазен рокот за објавување и планот е навремено објавен. **ЈПКД "Комуналец"** располага со сопствена веб-страница, на којашто го има објавено планот за јавни набавки, но не се пронајдени спецификации за датумот на негова објава. **ЈПЕД "Струмица – Гас"** на својата веб-страница не располага со информации за јавните набавки, ниту го има објавено планот за јавни набавки за 2021 година. Но, на веб-страницата на Општина Струмица постои опција за увид во планот за јавните набавки на ЈПЕД "Струмиц-Гас", но не е пронајден запис за датумот на неговото објавување. **ЈП "Паркиралишта Струмица"** не располага со сопствена веб-страница.

Во согласност со овој наод и обврска, можеме да донесеме заклучок дека јавните претпријатија што функционираат под капата на Општина Струмица, треба да го следат нејзиниот пример. Иако дел од нив го имаат објавено планот на страницата на самата општина, тој треба и мора да биде објавен и на нивните сопствени веб-страници и на тој начин да ја подобрат својата транспарентност пред граѓаните.

4.2. Ризици од корупција при спроведувањето на постапките за јавни набавки

- **Помал број понуди и повисок удел набавки со една понуда кај јавните претпријатија во споредба со националниот просечен број понуди во земјата што, според Бирото за јавни набавки, изнесува 3,31 во 2021 година. Националниот просек го надминува само Општина Струмица. Воедно, во секоја втора тендерска постапка на јавните претпријатија добиена е по само една понуда. Потребно е зголемување и подобро комуницирање со економските оператори од страна на овие претпријатија, со цел поттикнување на конкуренцијата и намалување на ограничувањата за учество во јавните набавки.**

Земајќи го предвид просечниот број понуди на ниво на Република Северна Македонија, според Бирото за јавни набавки, во 2021 година по тендер биле поднесени **3,31 понуда,** а во 2020 година е дури повисоко **3,58** (тенденција на намалување на национално ниво) во однос на анализираните институции, надминување на истиот и повисок број понуди имаме само кај **Општина Струмица**. Кај другите институции каде што беше анализирано и е направена компарација со националниот просек, секаде имаме понизок просечен број понуди или удел на набавки со само една понуда, бројки што ни покажуваат зголемен ризик и потенцијал од корупција. Добиените бројки кај институциите се следните: кај ЈПКД “Комуналец” просечниот број понуди по тендер е 1,95, кај ЈП “Паркиралишта” 1,90, ЈПЕД “Струмица-Гас“ 1,57 и кај Општина Струмица со 3,73.



Во согласност со овој наод, на прв поглед може да се заклучи дека претпријатијата не прават доволно за да мотивираат поголем број понудувачи да се јавуваат на јавните набавки што тие ги спроведуваат, но има случаи каде што дел од тие набавки се специфични по самата природа, како набавка на гас или опрема за паркинзите и нема доволен број економски оператори што ги продаваат или нудат овие производи/услуги. Тоа не го исклучува фактот дека јавните претпријатија, па и самата општина мора да настојуваат, секоја јавна набавка да биде добро искомуницирана со поголем број потенцијални економски оператори што би биле мотивирани да тендерираат и да дадат своја понуда, а со тоа би се подобрил и квалитетот на самата понуда.

Како продолжение на претходниот индикатор беа направени дополнителни анализи на учеството на тендери со само една понуда и се увиде дека истиот број е висок кај сите институции, освен кај Општина Струмица, нешто што кореспондира и со претходниот наод. Ова укажува на ниското ниво на конкуренција на тендерите и нејзиното недоволно поттикнување од страна на договорните органи, нешто што може да резултира, односно да има зголемено ниво и ризик од корупција.

Удел на тендерите во коишто е доставена по една понуда во 2021 година

Договорен орган	Број на огласи	Постапки со 1 понуда	Удел на постапки со една понуда
Општина Струмица	55	12	21,82%
ЈПКД Комуналец	77	38	49,35%
ЈП Паркиралишта	19	9	47,34%
ЈПЕ Струмица-Гас	12	6	50,00%

Податоците добиени од ЕСЈН покажуваат дека во текот на 2021 година, од мониторираните институции само ЈПКД "Комуналец" во две постапки спровеле таканаречен технички дијалог што значи дека тендерската документација ја ставиле на увид на потенцијалните понудувачи со можност од нив да добијат забелешки и предлози за нејзино подобрување. Во насока на стимулирање на конкуренцијата, несомнено е потребно институциите почесто да спроведуваат претходна проверка на пазарот.

После пресметаните податоци се утврди дека кај сите институции овој процент е висок и мора итно да се работи и да се фокусираат институциите да го намалуваат, со цел поттикнување на конкуренцијата и добивање поквалитетни и пореални понуди од самите економски оператори. По разговорот со овластените лица на трите општински претпријатија беше нагласено дека станува збор за повторени набавки за кои има мал број добавувачи и спефицични набавки, за кои нема ниту интерес, ниту соодветни

добавувачи. Покрај нивното образложение, институциите мора подобро да ги планираат своите постапки и да настојуваат да се намалуваат дискриминаторските услови за учество во постапките, како и преку самите тендерски документации и своето постапување да демонстрираат искрена волја за стимулирање на конкуренцијата и намалување на овој загрижувачки процент.

- **Најголем удел на една фирма во вкупната вредност на набавки е воочена кај ЈПЕД “Струмица Гас” каде тој изнесува 63,08%, а најниско во ЈП “Комуналец” со удел од 10.91%.**

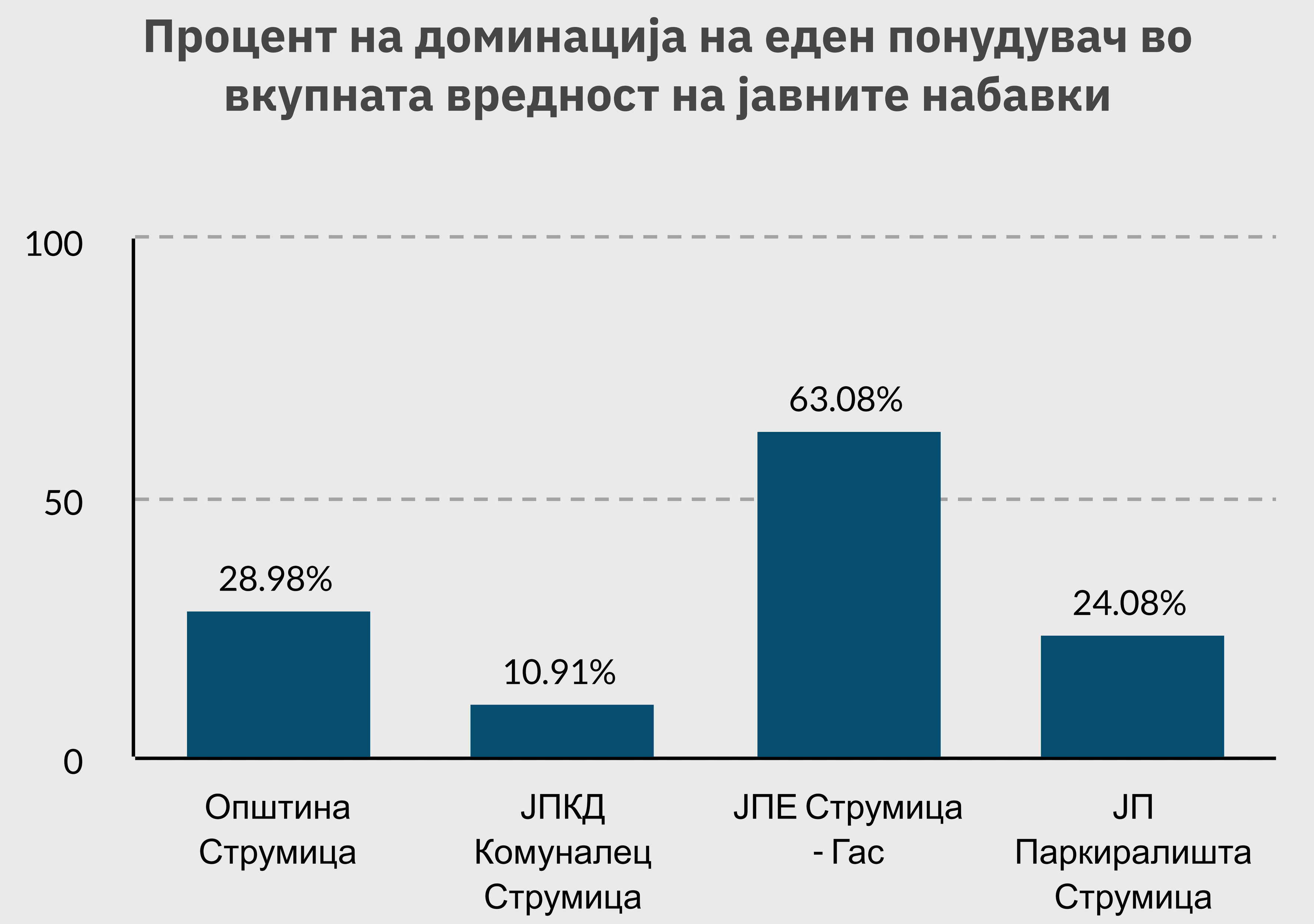
Најголем удел во вредноста на набавките во Општина Струмица во 2021 година има **Друштвото за градежништво и трговија “ЖИКОЛ” ДООЕЛ експорт импорт Струмица** со удел од **28,98%** во вредност од 35,5 милиони денари (578 илјади евра) кои во суштина произлегуваат од еден договор за јавна набавка за реконструкција на канал на атмосферски води на дел од улицата „Крушевска Република“. По “Жикол” следува Друштвото за производство, трговија, услуги и градежништво “ДИКОР ЦД” ДООЕЛ Струмица со два договори во вкупна вредност од 25,7 милиони денари (418 илјади евра).

Најголем удел во вредноста на набавките во Општина Струмица во 2021 година има **Друштвото за градежништво и трговија “ЖИКОЛ” ДООЕЛ експорт импорт Струмица** со удел од **28,98%** во вредност од 35,5 милиони денари (578 илјади евра) кои во суштина произлегуваат од еден договор за јавна набавка за реконструкција на канал на атмосферски води на дел од улицата „Крушевска Република“. По “Жикол” следува Друштвото за производство, трговија, услуги и градежништво “ДИКОР ЦД” ДООЕЛ Струмица со два договори во вкупна вредност од 25,7 милиони денари (418 илјади евра).

Со **10.91%** учество на тендерите на ЈП “Комуналец” е **‘Друштвото за трговија и снабдување на електрична енергија “СОЛАРПРО ХОЛДИНГ” ДООЕЛ Скопје** со удел во вредност од 20 милиони денари (330 илјади евра) за набавка на електрична енергија што воедно се смета за доста позитивна оценка.

Во однос на процентот на доминација на еден понудувач, кај тендерите на ЈП “Паркиралишта” како доминантен понудувач се издвојува **Друштвото за градежно занаетчиски работи, трговија и услуги “ДИГИТАЛ” ДООЕЛ Струмица** со удел од **24,8%** во вредност од речиси 3 милиони денари, односно 48.000 евра.

Загрижувачки во прв момент беше процентот на доминација единствено кај ЈПЕ “Струмица ГАС”, каде во 63,08% од вкупната вредност на набавки учествува само еден економски оператор, односно **Друштвото за трговија и услуги “СИ ЕН ЏИ СИСТЕМС” ДООЕЛ увоз-извоз Скопје** за набавка на гас.



Во согласност со оценките дека крајно ризично од корупција е доколку доминацијата на една фирма надминува удел од 40% во вкупната вредност на тендерите можеме да заклучиме дека добиените резултати за Општина Струмица и јавните претпријатија се солидни, освен добиениот резултат за ЈПЕД "Струмица-Гас" каде што тој изнесува 63,08%. После увидот на овие информации, беше побарана средба со претставници и со директорот од ЈПЕД "Струмица Гас", каде од нивна страна беше нагласено дека поради нивната специфична дејност и потребите на претпријатието, станува збор за помал број понудувачи на тендерите и тие се од повторлив карактер. Конкретно за уделот од 63,08% за 2021 година станува збор за понудувач за набавка на гас од страна на Друштвото за трговија и услуги "СИ ЕН ЏИ СИСТЕМС" ДООЕЛ увоз-извоз Скопје во вредност од 31,860,000 денари (518 илјади евра) основната суровина што ја продава и дистрибуира оваа институција. Препорака е институциите низ тендерските документации и со своето постапување да демонстираат искрена волја за стимулирање конкуренција.

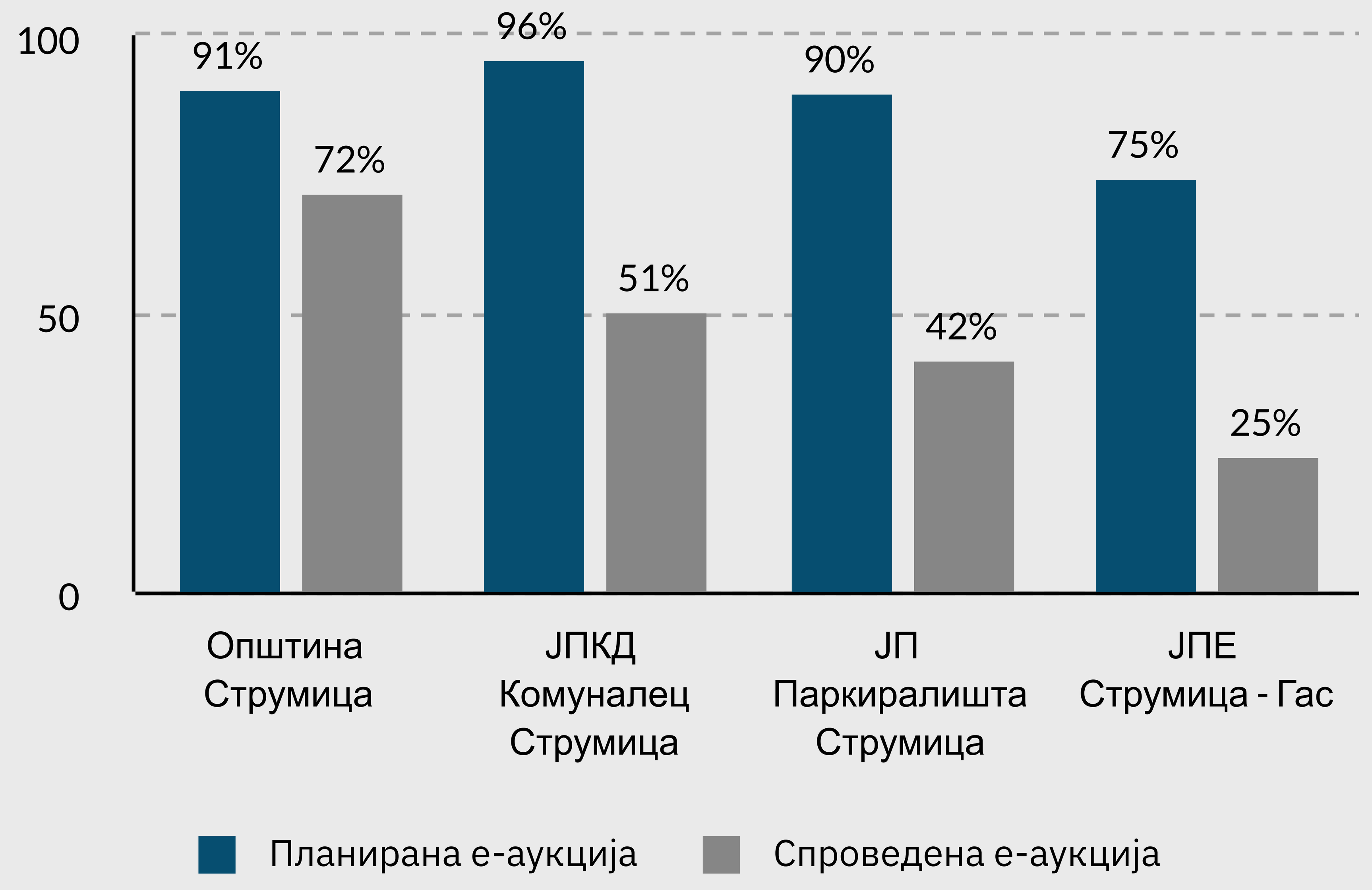
- **Речиси секогаш се планира електронска аукција во постапките, но во значаен дел таа не се спроведува како резултат на малата конкуренција и можното договорање помеѓу фирмите. На овој начин зголемен е ризикот договорите за јавни набавки во значаен дел од тендерите да се склучени по цени кои се повисоки од реалните на пазарот.**

Користењето на електронската аукција (е-аукција) е опционално во согласност со Законот за јавни набавки и треба да се користи во набавки каде што квалитетот на стоките и услугите може јасно да се утврди во тендерските спецификации и каде што има поголема конкуренција на пазарот. Но, договорните органи и натаму многу често ја користат е-аукцијата, што им овозможува на фирмите да се договорот како ќе настапат на е-аукцијата. Според Бирото за јавни набавки, останува прашањето дали истите се спроведуваат, бидејќи навиките тешко се менуваат или се спроведуваат за да им се остави простор на понудувачите да ја коригираат и да манупулираат со цената, односно да победи оној каде што постои

колузија или коруптивни практики. Јавноста на отворањето на понудите им овозможува на фирмите да остварат незаконско договарање пред да се пристапи кон е-аукција. Притоа, договорањето може да се однесува на поделба на пазарот или пак, за договарање во однос на цените. Дополнително, секаде каде што е-аукцијата била планирана, а не се спровела, постои ризик дека договорот е склучен по цени што се повисоки од реалните.

Резултатите од анализата за тоа дали општината и институциите применуваат електронска аукција во нивните постапки, укажуваат дека примената е доста висока и добиените резултати можат да бидат толкувани на различни начини, но според дадените стандарди, високиот процент може да значи и потенцијален ризик од корупција. Ризикот произлегува оттаму што во сите постапки каде што таа била планирана, а не се одржала, со право се смета дека цената е можеби повисока од реалната. Имено, постои непишано правило понудувачите во очекување на аукцијата, да доставаат повисока цена на самото отворање на понудите, во очекување да ја намалат на ниво на реалната цена на самата е-аукција.

Планирани наспроти спроведени е-аукции со намалување на цената во 2021 година



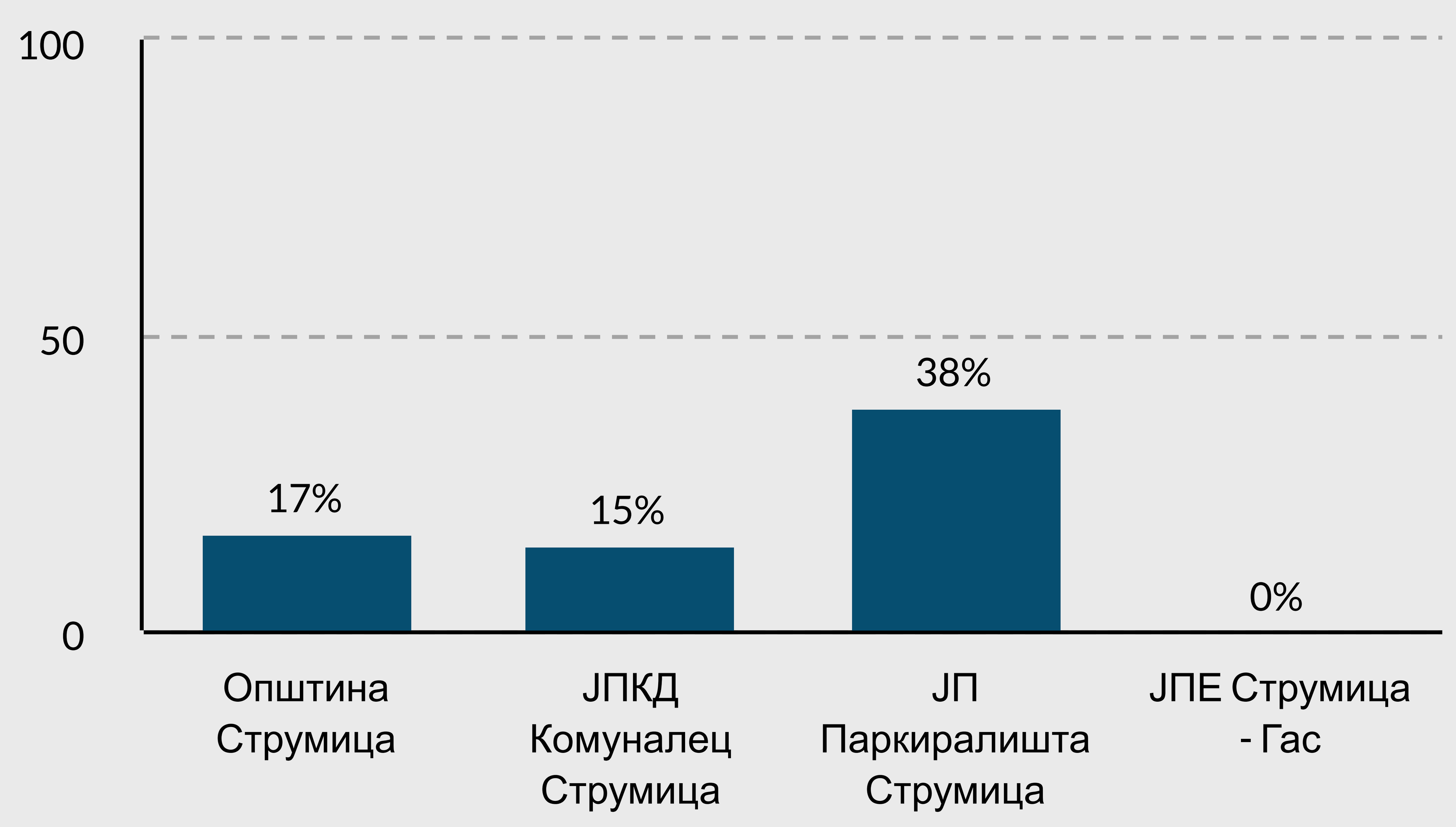
Како што може да се види од графичкиот приказ, највисок процент на реализација на планираните аукции има кај Општина Струмица од високи 72%, потоа следува ЈКПД “Комуналец” со 51%, ЈП “Паркиралишта” со 42% и ЈПЕ “Струмица-Гас” со само 25%. Анализата на податоците покажува дека од планираните е-аукции во **Општина Струмица** таа не била реализирана во 15 и тоа во 12 постапки заради тоа што била доставена само една понуда, а во 3 постапки затоа што иако имало повеќе понудувачи никој не доставил нова намалена цена. Кај **ЈКПД “Комуналец”** е-аукцијата не била одржана во 38 постапки, бидејќи во нив била доставена по само една понуда. Во постапките на **ЈП “Паркиралишта”** е-аукција не се спровела во 11 постапки и тоа, во 9 поради тоа што била доставена една понуда, а во 2 постапки иако имало повеќе понудувачи, никој не учествувал во негативното наддавање.

Кај **ЈПЕ “Струмица-Гас”** аукцијата не се спровела во 9 постапки поради тоа што во 8 постапки била доставена по една понуда, а во 1 постапка иако имало повеќе понудувачи на аукцијата, никој не учествувал.

» **Натпросечно висок процент на поништувања на тендерите е нотиран само кај ЈП “Паркиралишта”. Овој показател говори за слабостите во спроведување на постапките, но и за постоење ризик да се оди кон поништување на постапките за да се избегне склучување договор со одредена фирма.**

Постојат неколку законски предвидени причини за поништувања - дека не е поднесена ниту една понуда или ниту една прифатлива понуда, настанале непредвидени промени во буџетот на договорниот орган, понудувачите понудиле цени и услови што се понеповолни од реалните на пазарот, потоа дека тендерската документација содржи битни пропусти или недостатоци итн. (подетално да се види член 114 од Законот за јавни набавки).

Процент на поништувања на тендери во 2021 година



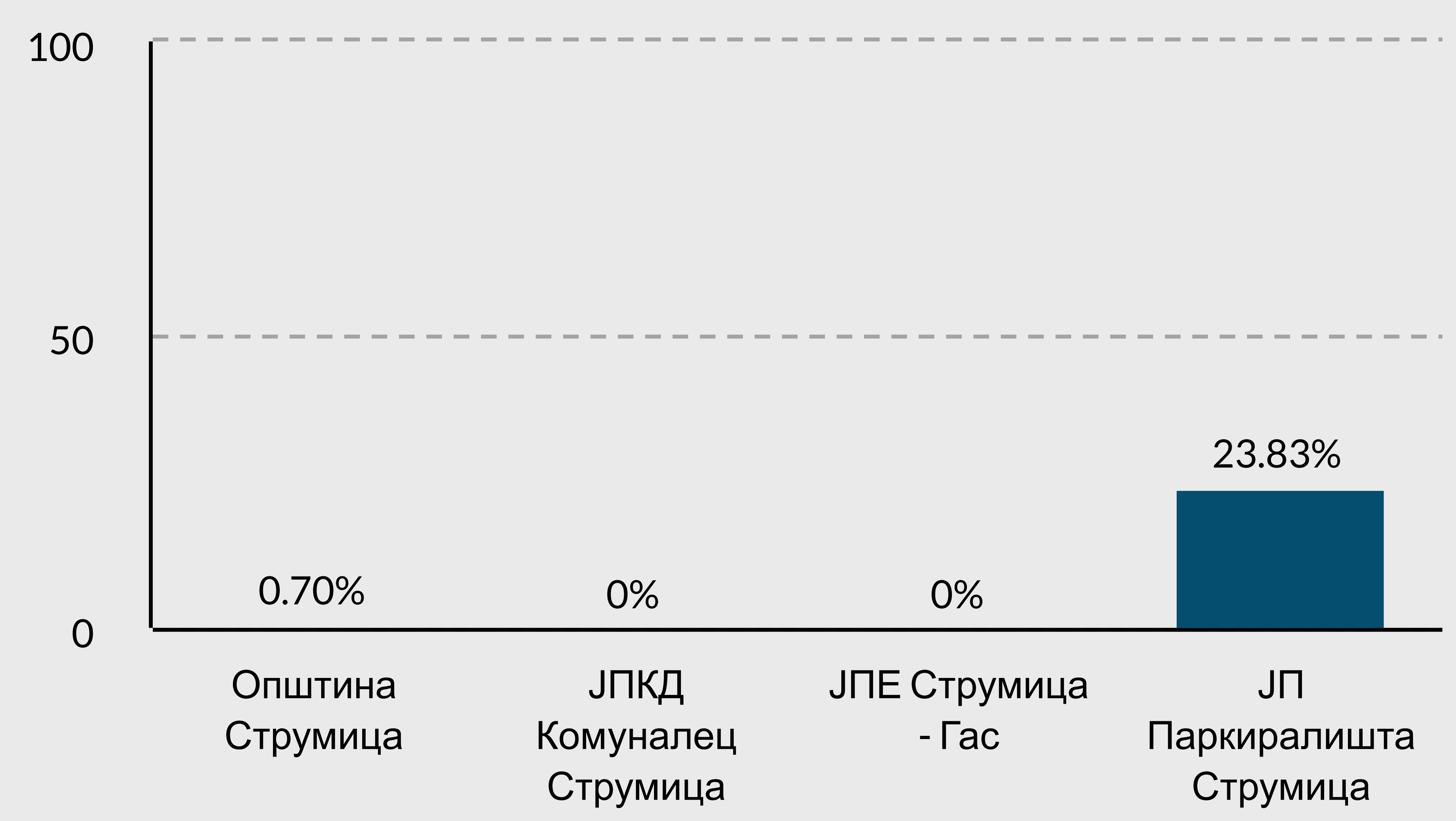
- **Општина Струмица** – уделот на вкупно поништени постапки е 16,7%, а најчеста причина за поништувањето е “не е поднесена ниту една понуда или прифатлива понуда”;
- **ЈКПД “Комуналец”** - уделот е 15.38%, а најчеста причина “понудени цени и услови, што се понеповолни од реалните пазарни цени”;
- **ЈП “Паркиралишта”**- уделот кај оваа институција на поништени постапки е највисок и изнесува 38,09%, а најчеста причина е дека “не е поднесена ниту една понуда или прифатлива понуда”
- **ЈПЕ “Струмица ГАС” –** кај оваа институција нема поништени постапки;

Од добиените резултати може да се заклучи дека процентот и кај Општината и кај “Комуналец” е на некоја граница помеѓу тоа што е нормално и високо, но сепак препорака е и двете институции да насочат повеќе напори кон поправилна и попрецизна проценка на вредностите на набавките, со што би имало и поправилен, вистински и реален фидбек и од самите економски оператори. Од друга страна, загрижувачки е добиениот резултат кај ЈП “Паркиралишта”, каде што повеќе од секоја трета набавка е поништена. Самата институција мора да вложи вистински напори овој процент да го намали во 2022 година и да покаже поголемо подобрување во овој дел.

- **Ниска примена на постапката за преговарање без претходно објавување на оглас. Само општината и ЈП “Паркиралишта” имаа склучено по еден договор преку оваа постапка, со тоа што кај Општина Струмица станува збор за мал договор со удел од 0,70% во вредност на набавките, а кај ЈП “Паркиралишта” уделот на таа постапка е 24%.**

Во рамките на испитувањето за процентот на примена на постапка со преговарање без претходно објавување на оглас во однос на вредноста на вкупните договори и добиените податоци, увидовме дека Општината и нејзините јавни институции воопшто немаат или имаат многу низок процент на постапки со преговарање без претходно објавување оглас, со исклучок на ЈП “Паркиралишта” за 2021, каде уделот на вредноста на постапка со преговарање без претходно објавување оглас во однос на вкупната вредност на сите договори е 23.83%. Станува збор за Договорот за одржување на системот за зонско паркирање во вредност од 2.950.000 денари што е околу 48.000 евра, склучен со “НЕКСТСЕНС” ДОО Скопје. Кај Општина Струмица се работи за набавка на огревно дрво за потребите на училиштата и ТППЕ-Струмица во вредност од 866.400 денари, односно 14 илјади евра склучен со фирмата “ТАЈСОН” ДООЕЛ од с.Пиперево (Општина Василево).

Процент на постапки со договарање без претходно објавување оглас



- **Непостоење на обжалени постаки кај општината и другите институции, освен кај "Комуналец", каде има само 5 обжалени постапки или 6.41% од вкупниот број постапки од кои, само 1 е прифатена.**

Во согласност со овој индикатор, Општина Струмица и другите институции во периодот за кој се анализирани податоците, немаат воопшто обжалени постапки за јавни набавки, освен ЈПКД "Комуналец", чијшто процент е над нивото на националниот просек. Имено, кај ЈПКД "Комуналец" уделот на жалби во однос на вкупниот број огласи за 2021 година изнесува 6.41%, што е над националниот просек што во 2021 година изнесувал 4,42%.

Уделот на уважени жалби во однос на вкупниот број жалби за 2021 година кај ЈПКД "Комуналец" изнесува 20% што е поволно за јавното претпријатие, бидејќи произлегува дека повеќето жалби биле отфрлени од Државната комисија за жалби по јавни набавки.

- **Јавните претпријатија "Струмица-Гас" и "Паркиралишта" ги немаат објавено огласите и документациите за јавните набавки на своите веб-страници, за разлика од Општина Струмица и "Комуналец".**

Според наодите од анализата за необјавување на огласите за јавни набави и тендерската документација на веб-страниците на институциите, заклучивме дека на веб- страницата на Општина Струмица се објавени сите огласи за јавни набавки, сите планирани и реализирани јавни набавки. Исто така и на веб-страницата на ЈПКД "Комуналец" се објавени сите огласи за јавни набавки, сите планирани и реализирани јавни набавки за 2021 година.

Иако нема пронајдени записи на официјалните веб-страници на јавните претпријатија "Струмица-Гас" и "Паркиралишта", на веб-страницата на Општина Струмица има дел каде што се објавени сите овие информации, како за општината, така и за јавните претпријатија.

Иако за време на периодот кој е опфатен во самото истражување, општината и институциите покажуваат одредено ниво на транспарентност и достапност на самите огласи и документации, мора и двете институции коишто немаат сопствени веб-страници да работат во насока да не зависат од самата општина и целокупните документации, огласи и резултати да бидат објавувани независно кај самите нив. Тенденцијата на транспарентност и отворена комуникација со самите учесници во постапките, па и со целата јавност, мора да продолжи и во периодот што следи и да се настојува кон континуирано подобрување.

4.3.Ризици од корупција при реализацијата на договорите за јавни набавки

- **Секоја институција има пракса да назначува лице, коешто ќе биде одговорно за следење на реализацијата на договорот и сите преземени обврски од страна на економскиот оператор.**

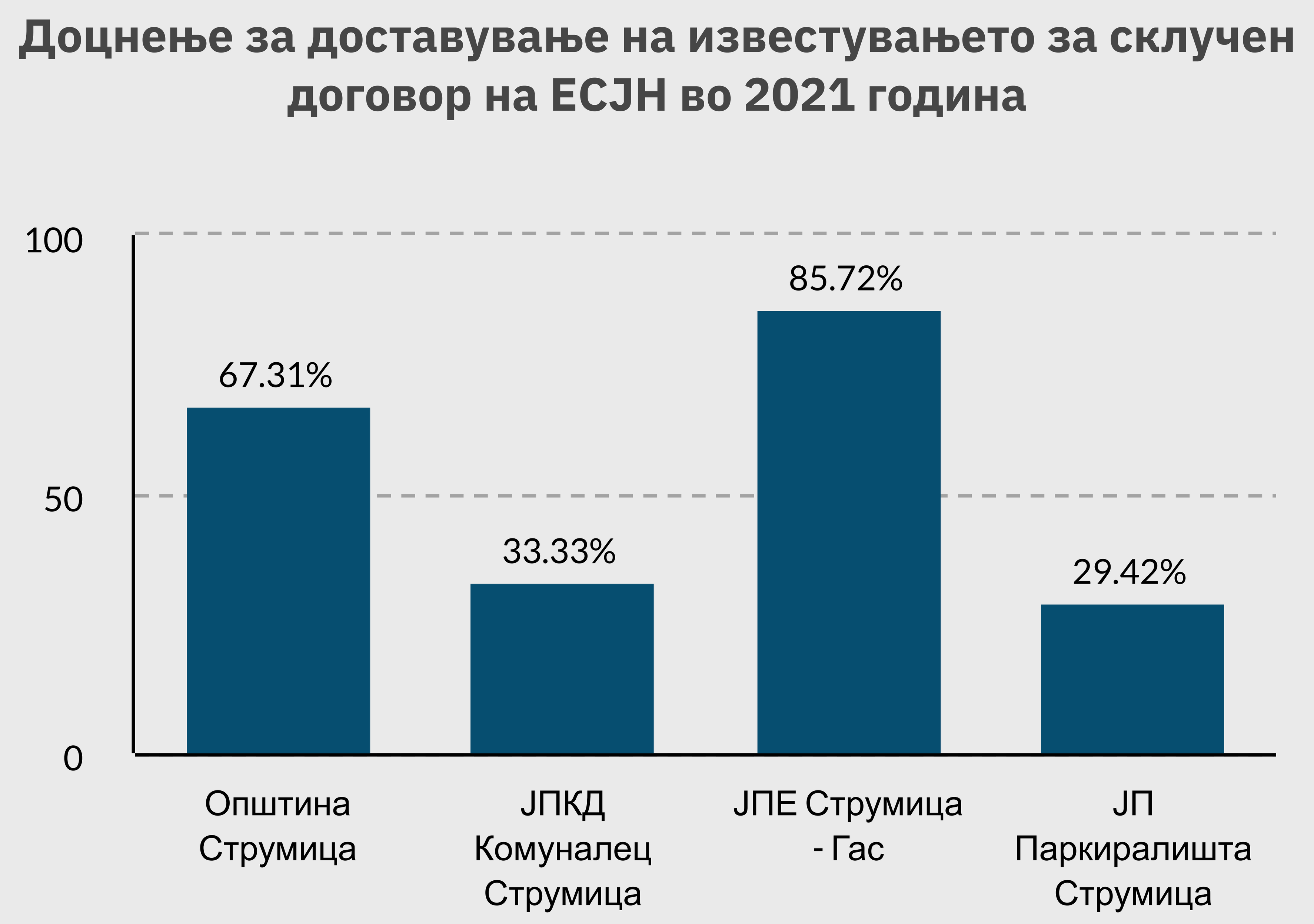
После спроведената анкета и средбите со релевантните претставници на самите институции, беше истакнато од нив, дека секоја институција, после склучувањето на договорот има пракса да назначува лице/а коешто ќе биде одговорно за следењето на исполнувањето на

самиот договор во согласност со сите преземени обврски и правила, во зависност од комплексноста и големината на договорот.

- **Мониторираните институции ја почитуваат законската обврска за доставување на известувањата за склучен договор. Но, забележано е значајно доцнење во остварување на оваа обврска и пробивање на законскиот рок од 10 дена по склучувањето на договорот.**

Прибраните информации за тоа колку од постапките кога е склучен договор се објавуваат во рок од 10 дена, како што налага член 70 од Законот за јавни набавки, се следните: кај **Општина Струмица** тоа е 32.69%, уделот кај **ЈПКД "Комуналец"** изнесува 66.66%, **ЈПЕД "Струмица- Гас"** има удел од 14.28%, а **ЈП "Паркиралишта"** 70.58%.

На врвот, според доцнењето, е ЈПЕД "Струмица-Гас", по неа Општина Струмица, па ЈПКД "Комуналец" и на крајот, со најмал број задоцнувања е ЈП "Паркиралишта".



По направените проверки беше увидено дека процентот на објавување за склучен договор, после 10 дена се зголемува, но во рамки на предвидениот рок кога истите мора да бидат објавени е релативно низок и изнесува 46% земен просек за општината и нејзините јавни претпријатија. Самите институции мора да бидат поажурни во овој дел и да вложат колку што е можно повеќе напори кон подобрување и навремено објавување на информациите кога се склучува договор во законски предвидениот рок.

- **Известувањата за реализиран договор се под очекуваниот број. Генерално општината и поголемите јавни претпријатија во првите 8 месеци од годинава доставиле известување дека реализирале една третина од склучените договори во 2021 година.**

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 сé 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 Струмица	52	24
ЈПКД Комуналец Струмица	63	27
ЈПЕ Струмица - Гас	14	11
ЈП Паркиралишта Струмица	17	14

Како што може да се види од табелата, Општина Струмица има доставено известување за реализиран договор за 46 % од договорите, додека кај другите институции тој удел се движи од 43% кај ЈПКД "Комуналец", преку ЈПЕД "Струмица-Гас" со 79% до 82% кај ЈП "Паркиралишта".

Исто така, известувањата за реализирани договори на страницата на ЕСЈН се важна компонента и придонесуваат кон подобрување на транспарентноста и отчетноста на институциите.

Од анализираните податоци може да се заклучи дека за најголем дел од постапките Општината и институциите го немаат објавено известувањето за реализиран договор во рамки на предвидениот рок на ЕСЈН. Посочено е дека иако тие ја сметаат постапката за завршена и реализирана, мора да ја испочитуваат и финалната обврска на секоја постапка и да го објават известувањето дека таа е целосно реализирана и затворена.

- **ЈП "Гас" и "Паркиралишта" ги немаат објавено известувањата за склучен и реализиран договор на јавните набавки на своите веб-страници, за разлика од Општина Струмица и "Комуналец".**

Како и кај претходните индикатори, општината и ЈПКД "Комуналец" во најголем процент ги имаат објавено известувањата на своите веб-страници, но истото не е случај со другите две институции, коишто мора да работат кон подобрување на транспрарентноста во овој дел и да ја зголемат независноста од самата општина, редовно да ги ажурираат своите веб-страници со овие информации и документација.

Општина Струмица ги има навремено објавено на веб-страницата и со тоа го има испочитувано рокот за објавување.

Како и во претходниот наод, нема пронајдени записи на официјалните веб-страници на јавните претпријатија, но на веб-страницата на Општина Струмица има дел каде што се објавени овие информации**,** како за Општината, така и за јавните претпријатија.

За да се намали ризикот од корупција, транспарентноста и отчетноста на институциите играат важна улога во тој процес.

Органите врз кои вршевме мониторинг за 2021 имаат високи позитивни оценки за навремено објавување на:

- плановите за јавни набавки на ЕСЈН;
- плановите за јавни набавки со сите негови измени и дополнувања на веб-страницата на институцијата;
- објавување на огласите за јавни набавки и тендерска документација на веб-страниците;
- известувања за реализирани и склучени договори за јавни набавки на веб-страниците на институциите;

Објавувањето на известувањата за склучени договори на ЕСЈН има негативна оценка според дадените параметри, поради нивно ненавремено објавување кај сите институции.

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

Објавувањето на известувањата за склучени договори на ЕСЈН има негативна оценка според дадените параметри, поради нивно ненавремено објавување кај сите институции.

- **Да се подобри процесот на планирање на јавните набавки.** Честите промени во планот за јавните набавки и нискиот процент на реализација на плановите 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 затоа што 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.

- **Да се изготви нов или да се подобри постоечкиот интерен акт (процедура или упатство) за спроведување на јавните набавки.** Изготвувањето интерни политики во јавните претпријатија коишто ги немаат или нивно подобрување и допрецизирање во Општина Струмица и во јавните претпријатија каде што тие веќе постојат е со цел јасно да се дефинираат обврските на сите коишто се вклучени во постапките за јавни набавки, и тоа од планирањето на јавните набавки, преку спроведување на постапките, до целосната реализација на договорите. Преку овие интерни акти ќе се обезбеди следливост 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 коишто не се од областа на јавните набавки, а членуваат во комисиите за јавни набавки.

- **Електронската аукција да се применува само за производи со познат и стандардизиран квалитет и за коишто постои конкуренција на пазарот.** Интензивното користење на е-аукцијата е рецидив од минатиот Закон за јавни набавки длабоко вкоренет кај службениците. 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 чиешто 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 планирањето на набавките до целосната реализација на договорите, вклучително и извршените надворешни контроли**.** Посебен сегмент на којшто 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 немањето 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 јавните 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 во согласност со законот. Од друга страна, ќе се придонесе 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.

- **На веб-страниците да се објавуваат сите релеватни информации за јавните набавки. До изготвувањето веб-страници на оние јавни претпријатија коишто немаат, обврската за објавување на релеватните информации треба да ја има Општина Струмица.** И покрај тоа што сите податоци за јавни набавки се објавуваат на ЕСЈН, веб-страниците на договорните органи се огледало на нивната транспарентност и затоа, на едно вакво место што го посетува пошироката јавност, треба да бидат достапни и овие податоци и тоа, на начин што ќе биде лесно разбирлив за граѓаните. Едноставното прикачување на линкови кои водат до Електронскиот систем за јавни набавки, не е посакуваниот модел на транспарентност и отчетност. Потребно е да се даде добро објаснување која е содржината на тие линкови и што граѓаните можат да најдат во нив.

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