Младински Културен
Центар - Битола

Мапирање на ризиците од корупција во јавните набавки во

Општина Битола и локалните јавни 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 Битола и јавните претпријатија во Општина Битола“

Издавач:
Младински културен центар - Битола

Лектура:
Марина Геческа-Василевска

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 Младински културен центар – Битола.

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	11
Препораки за унапредување на јавните набавки и намалување на ризиците од корупција	23

КЛУЧНИ НАОДИ

- Предмет на мониторинг на јавните набавки за периодот од 01.01.2021 до 31.12.2021 година беа Општина Битола и шесте јавни претпријатија [1] од кои кај ЈП Урбанистичко планирање, проект и инженеринг утврдено е дека не се правени јавни набавки.

- Детектирани се ризици од корупција манифестирани преку чести и значајни измени на плановите за јавни набавки, како и преку ниската реализација на плановите. Општина Битола направила вкупно 9 промени кои резултирале со вкупна промена на првичниот план од 31%, а во однос на реализацијата таа реализирала само 45% од планираните јавни набавки. Кај јавните претпријатија, во ЈП за изградба и одржување на јавен простор за паркирање и уредување и организирање на локален превоз на патници има најнизок процент на реализација и тоа 33%.

- Кај сите мониторирани институции утврден е висок удел на тендери со една понуда што укажува на ризик од корупција во насока на постоење можност за неоправдано ограничување на конкуренцијата помеѓу економските оператори, на мала конкурентност или можност за ограничувачки тендери. Највисок удел на тендери со една понуда има кај ЈП за изградба и одржување на јавен простор за паркирање и уредување и организирање на јавен локален превоз на патници (35%), од кои 4 договори се од мала вредност, 1 со постапка со преговарање без претходно објавување на оглас и 1 со поедноставена отворена постапка.

- Електронската аукција била планирана во значително висок процент, односно од 90% до 100% од тендерите. Но, во значаен дел од постапките таа не се спроведувала како резултат на малата конкуренција и можното договарање 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.

- Кај 5 од вкупно 7 мониторирани институции има висок удел на поништени постапки. Најголем број на поништувања има ЈКП Водовод 46,27% од вкупно 67 огласи, потоа, Општина Битола со 37,23% поништени постапки од вкупно 188 огласи и ЈП за изградба и одржување на јавен простор за паркирање и уредување и организирање на јавен локален превоз на патници со 27,27% од вкупно 22 огласи. Неподнесување ниту една понуда или ниту една прифатлива понуда, како и понуда на цени и услови за извршување на договор за јавни набавки кои се понеповолни од реалните на пазарот, се

[1] Општина Битола, ЈКП Водовод, ЈП Комуналец, КЈП Нискоградба, ЈП за изградба и одржување на јавен простор за паркирање и уредување и организирање на јавен локален превоз на патници, ЈП Пазари, ЈП урбанистичко планирање, проект и инженеринг;

двете најчести причини за поништување на огласите кај овие институции. Честите поништувања на тендерите претставуваат индикатор за постоење ризик од корупција.

- Констатиран е голем удел на поднесени жалби од страна на Општина Битола, којшто е двојно повисок од националниот просек на ДКЖЈН во 2020 година, а во однос на усвоени жалби најголем удел има кај ЈП Комуналец, каде 2 од 3 поднесени жалби се усвоени.

- Постои непочитување на законските рокови за објавување на известувањата за склучени и реализирани договори на системот на ЕСЈН. Во однос на објави на известувања за склучени договори на системот на ЕСЈН Општина Битола има најголем број на навремени објави и тоа 64,62%, а најмал број на навремени објави има ЈП Комуналец и тоа само 4,41%. Во однос на објави за реализирани договори, ЈП Комуналец има најголем број на објави и тоа 51,47%, а ЈП Пазари има најмал број на објави или само 25%.

- Општина Битола е транспарентна и отчетна во поглед на објавување на информации за јавните набавки на веб-страницата на Општината. Кај преостанатите мониторирани институции има делумна транспарентност или транспарентноста и отчетноста во поглед на објавување информации за јавните набавки на веб-страниците на институциите е целосно отсутна. Имено, ЈП Комуналец објавува само план за јавни набавки и измени, како и огласи и тендерска документација. Додека, пак, ЈКП Водовод и КЈП Нискоградба воопшто не објавуваат информации за јавните набавки на нивните веб-страници. Две од мониторираните институции воопшто не објавуваат информации, односно ЈП Пазари нема веб-страница, а ЈП за изградба и одржување на јавен простор за паркирање и уредување и организирање на јавен локален превоз на патници во општина нема функционална веб-страница.

ЦЕЛИ И МЕТОДОЛОГИЈА

Ова истражување е изготвено врз основа на унифицирана методологија која ја спроведуваат 8 невладини организации во 8 општини во земјата и тоа: 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 почива на индикатори кои унифицирано се применуваат 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 признати идникатори за проценка на корупцијата во јавните набавки;
- индикатори кои низ долгогодишниот мониторинг на јавните набавки во земјата на национално и на локално ниво од страна на Центарот за граѓански комуникации се оценети како релевантни во откривање на корупцијата во јавните набавки;
- индикатори на кои почива т.н. систем 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 на дополнителни активности; и
- обврски за спречување 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 страна на 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 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 на 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 се намали ризикот од корупција и злоупотребата на јавните средства. Паралелно со мапирањето на ризиците од корупција 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.

ПРИКАЗ НА ЈАВНИТЕ НАБАВКИ НА ОПШТИНА БИТОЛА И ЛОКАЛНИТЕ ЈАВНИ ПРЕТПРИЈАТИЈА ВО 2021 ГОДИНА (ВРЕДНОСТ И ПОСТАПКИ)

Огласите за јавните набавки во 2020 и 2021 година кај мониторираните институции беа спроведувани преку три постапки и тоа: набавка од мала вредност, отворена постапка и поедноставена отворена постапка. Кај сите институции постои одредено намалување или зголемување на бројот на огласи споредено со 2020 година. Конкретно, Општина Битола има зголемување на бројот на објавени огласи, односно во 2021 година има 29 огласи повеќе од 2020 година, а во однос на видот на постапките има зголемување на поедноставените отворени постапки од 94 во 2020 година, на 132 постапки во 2021 година. Понатаму, кај ЈКП Водовод има намалување на вкупниот број на објавени огласи, односно во 2020 година ЈКП Водовод имал 99 огласи за јавни набавки, а во 2021 година објавил 67 огласи, што највидливо резултирало со намалување на бројот на огласи, особено кај набавките од мала вредност. Кај ЈП Пазари бројот на огласи во 2021 година бил 8, што е за 2 огласи помалку од 2020 година, а кај ЈП за изградба и одржување на јавен простор за паркирање и уредување и организирање на јавен локален превоз на патници, за разлика од 2020 година, во 2021 година биле објавени 22 огласи или 8 огласи помалку од 2020 година. ЈП Комуналец и КЈП Нискоградба нема големи разлики во однос на бројот на објавени огласи за јавни набавки или промени во однос на видот на постапката, додека, пак кај ЈП за урбанистичко планирање, проектирање и инженеринг и во 2020 и 2021 година нема огласи за јавни набавки.

Вид на постапки за јавни набавки спроведени од Општина Битола и локалните јавни претпријатија

	2020		2021	
Договорен орган	Вид на постапка	Број на огласи	Вид на постапка	Број на огласи
Општина Битола	1.Набавка од мала вредност 2.Отворена постапка 3.Поедноставена отворена постапка	59 6 94	1.Набавка од мала вредност 2.Отворена постапка 3.Поедноставена отворена постапка	51 5 132

ЈКП Водовод Битола	1.Набавка од мала вредност 2.Отворена постапка 3.Поедноставена отворена постапка	48 15 36	1.Набавка од мала вредност 2.Отворена постапка 3.Поедноставена отворена постапка	19 9 39
ЈП Комуналец Битола	1.Набавка од мала вредност 2.Отворена постапка 3.Поедноставена отворена постапка	35 6 31	1.Набавка од мала вредност 2.Отворена постапка 3.Поедноставена отворена постапка	43 6 24
КЈП Нискоградба Битола	1.Набавка од мала вредност 2.Отворена постапка 3.Поедноставена отворена постапка	30 5 28	1.Набавка од мала вредност 2.Отворена постапка 3.Поедноставена отворена постапка	28 5 31
ЈП за изградба и одржување на јавен простор за паркирање и уредување и организирање на јавен локален превоз на патници во Општина Битола	1.Набавка од мала вредност 2.Отворена постапка 3.Поедноставена отворена постапка	28 / 2	1.Набавка од мала вредност 2.Отворена постапка 3.Поедноставена отворена постапка	21 / 1
ЈП Пазари Битола	1.Набавка од мала вредност 2.Отворена постапка 3.Поедноставена отворена постапка	10 / 2	1.Набавка од мала вредност 2.Отворена постапка 3.Поедноставена отворена постапка	8 / 1

ЈП за урбанистичко планирање, проектирање и инженеринг Битола	1.Набавка од мала вредност 2.Отворена постапка 3.Поедноставена отворена постапка	/ / /	1.Набавка од мала вредност 2.Отворена постапка 3.Поедноставена отворена постапка	/ / /

Од мониторираните институции Општина Битола има најголем буџет, во износ од 389.415.267 денари (6.334.955 евра) и во рамките на овој буџет во 2021 година склучила 195 договори за спроведување на јавни набавки. Имено, најголемиот тендер за јавни набавки кај Општина Битола е во износ од 20.636.768 денари (335.720 евра) и е склучен за реконструкција на улица „Солунска“ во Битола. Понатаму, ЈКП Водовод во 2021 година располагал со буџет од 197.992.801 денар (или 3.220.966 евра), а во рамките на тој буџет склучило 82 договори, од кои најголемиот тендер е за изградба на нова управна зграда и е во износ од 43.542.000 денари (708.345 евра). ЈП Комуналец склучило 68 договори со вредност од 129.928.634 денари (2.113.692 евра), а најголемиот тендер е во висина од 14.158.820 денари (230.337 евра) и истиот е склучен за набавка на специјални возила за машинско метење на прометни површини на електричен погон. КЈП Нискоградба Битола склучило 64 договори во висина од 73.153.844 денари (1.190.074 евра), а најголемиот тендер бил за изведба на градежни работи за потребите на претпријатието во висина од 5 900.000 денари (95.982 евра). ЈП за изградба и одржување на јавен простор за паркирање и уредување и организирање на јавен локален превоз на патници во Општина Битола склучило 17 договори со вредност од 6.522.739 денари (106.112 евра), од кои договори најголемиот е склучен во износ од 1.416.000 денари (23.036 евра) за интегриран систем за паркирање (изнајмување на софтвер за зонско паркирање и систем на затворени паркинзи со комплетна опрема). ЈП Пазари склучило 8 договори со вредност од 701.532 денари (11.412 евра), а најголемиот тендер е во висина од 50% од вкупната вредност на сите склучени договори, односно во износ од 351.050 денари (5.711 евра) и истиот е склучен за продажба на вишоци и купување на електрична енергија.

Склучени договори за јавни набавки во 2021 година

Општини и јавни претпријатија	Број на склучени договори во 2021 година	Вредност на склучени договори во 2021 година во денари	Вредност на договорите во евра
Општина Битола	195	389.415.267	6.334.955
ЈКП Водовод Битола	82	197.992.801	3.214.169
ЈП Комуналец Битола	68	129.928.634	2.109.231
КЈП Нискоградба Битола	64	73.153.844	1.187.562
ЈП за изградба и одржување на јавен простор за паркирање и уредување и организирање на јавен локален превоз на патници во Општина Битола	17	6.522.739	105.889
ЈП Комуналец Битола	8	701.532	11.389

ДЕТАЛЕН ИЗВЕШТАЈ ЗА МАПИРАЊЕ НА РИЗИЦИТЕ ОД КОРУПЦИЈА ВО ЈАВНИТЕ НАБАВКИ

1. Планирање на јавните набавки

1.1. Промена на една третина од планот за јавни набавки и само 45% на реализација од страна на Општина Битола

Од страна на мониторираните институции има навремено усвојување и објавување на планот за јавни набавки, освен од страна на ЈП Пазари коешто првичната верзија на планот за јавни набавки ја има објавено 10 дена по законски предвидениот рок (31.01.2021 година). Наспроти почитувањето на законската обврска од Законот за јавни набавки, за објавување на плановите на Електронскиот систем за јавни набавки (ЕСЈН) не сите институции ги објавуваат плановите и нивните измени и дополнувања на своите веб-страници. Имено, кај Општина Битола и ЈП Комуналец е утврдено објавување на нивните веб-страници, додека, пак кај ЈКП Водовод и КЈП Нискоградба не се објавува планот за јавни набавки на веб-страниците на институциите. ЈП Пазари нема своја веб-страница, а ЈП за изградба и одржување на јавен простор за паркирање и уредување и организирање на јавен локален превоз на патници нема функционална веб-страница, па следствено на тоа и кај нив отсуствува објавување на плановите и измените и дополнувањата на плановите за јавни набавки. Во Националната стратегија за спречување на корупцијата 2021-2025 година се оценува дека постои недоволна транспарентност на институциите во однос на јавните набавки и во однос на овој проблем се нагласува потребата од зголемен надзор од страна на надлежната институција, Агенцијата за заштита на правото за слободен пристап до информации од јавен карактер. Мониторингот покажа дека плановите за јавни набавки биле предмет на чести и значајни измени и дополнувања, што дополнително придонесува кон ниска реализација на плановите од една страна, но од друга страна укажува и на пропусти во процесот на планирање што води кон зголемување на ризиците од корупција.

Во текот на 2021 година, само 2 од мониторираните институции (ЈП за изградба и одржување на јавен простор за паркирање и уредување и организирање на јавен локален превоз на патници и ЈП Пазари) не го менувале планот за јавни набавки за тековната година, а останатите институции правеле чести промени, коишто резултирале и со ниска реализација на плановите.

Конкретно, Општина Битола има најмногу направени промени на планот за јавни набавки, односно по направениот план за јавни набавки, истиот претрпел уште девет промени што резултирале со вкупна промена од 31,01%. Понатаму, од страна на КЈП Нискоградба направени се 8 промени, што укажува на повисок процент на направени промени, односно 17,74%. Од страна на ЈКП Водовод направени се 7 промени на првичниот план за јавни

набавки или првата верзија на планот за јавни набавки споредена со последната верзија укажува на 9,68% промена на планот за јавни набавки. ЈП Комуналец има направено 5 промени или споредбено првата со последната верзија на планот за јавни набавки укажува на 8,44% промена на првично направениот план. Праксата на чести промени која се појавува во 2021 година, била присутна и во 2020 година и укажува на можноста од ризици на корупција кои последователно доведуваат и до ниска реализација на плановите за јавни набавки што е случај и со нашите мониторирани институции. Имено, Општина Битола, која имала најголем буџет, има еден од најниските проценти на реализација на јавните набавки (45,25%). На самиот врв по ниската реализација е ЈП за изградба и одржување на јавен простор за паркирање и уредување и организирање на јавен локален превоз на патници и има реализација од 32,65%. Највисока реализација има од страна на КЈП Нискоградба (87,10%) и ЈП Комуналец (78,67%). Дополнително честата промена на плановите за јавни набавки ја наметнува и потребата од подетална анализа за областите во кои најчесто се прави промена и дали промените кои дополнително се прават на плановите за јавни набавки произлегуваат од потребите на граѓаните и се во корист на граѓаните или, за жал, на штета на граѓаните на Општина Битола.

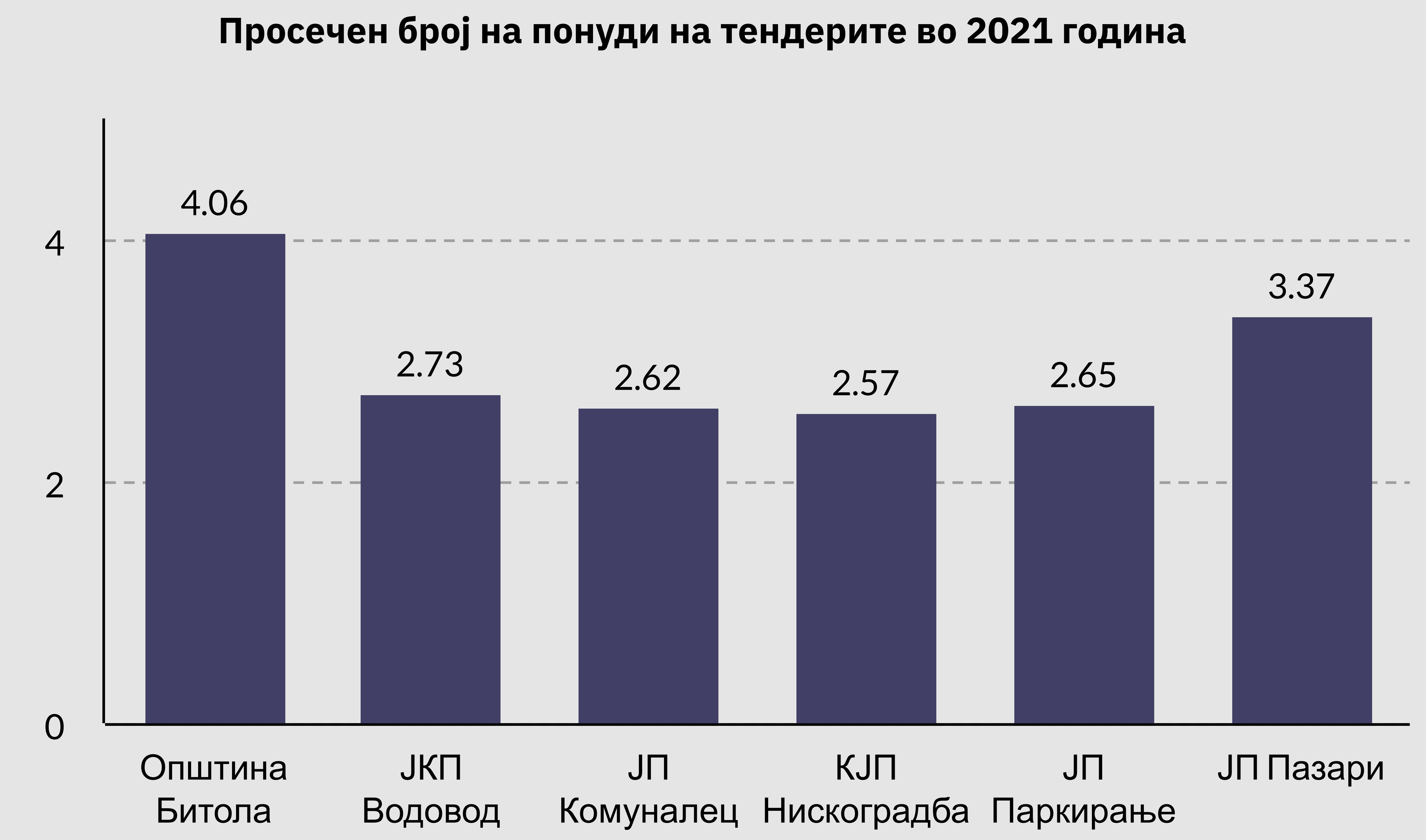
Процент на промена и на реализација на плановите за јавни набавки за 2021 година

Договорен орган	Промена	Реализација
Општина Битола	31,01%	45,25%
ЈКП Водовод	9,68%	66,22%
ЈП Комуналец	8,44%	78,67%
КЈП Нискоградба	17,74%	87,10%
ЈП за изградба и одржување на јавен простор за паркирање и уредување и организирање на јавен локален превоз на патници	0%	32,65%
ЈП Пазари	0%	50%

Спроведувањето на постапките за јавни набавки

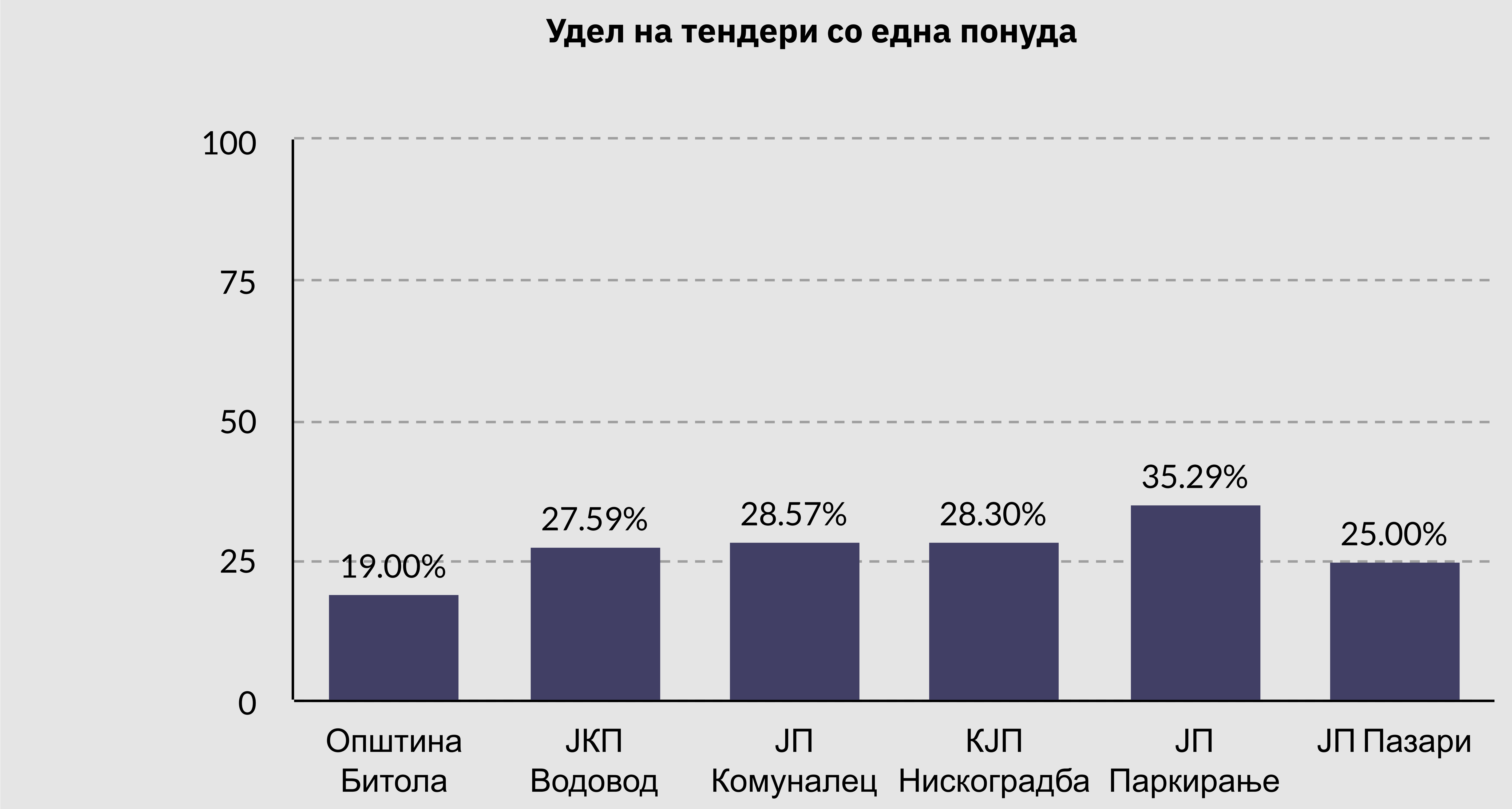
2.1 Над 25% од тендерите кај јавните претпријатија се со една понуда

Според добиените резултати од направениот мониторинг, утврден е фактот дека само кај Општина Битола (4,06) и кај ЈП Пазари (3,37) просечниот број на понудувачи е повисок од просечниот број на понуди на национално ниво, којшто за 2021 година изнесува 3,31 понуда по тендер. Кај сите останати мониторирани институции има низок број на понуди на тендерите, којшто е под просечниот број на понуди за 2021 година, односно кај ЈКП Водовод просечниот број на понуди е 2,73, ЈП Паркирање 2,65, ЈП Комуналец 2,62 и КЈП Нискоградба 2,57. Ова укажува дека постои можност јавните набавки на мониторираните институции, за жал, да не се ослободени од корупцискиот притисок, како и дека учеството во постапката дефинирана со тендерската документација и техничката спецификација не овозможило конкуренција помеѓу понудувачите, па од тие причини има слаб интерес кај економските оператори.



(Просечениот број на понуди на национално ниво за 2021 година изнесува 3.31)

Истовремено, малата конкуренција на понуди на тендерите за јавни набавки упатува и на ризик од постоење ограничувачки услови во постапките или доколку такви елементи не постоеле, укажува на можна недоверба кај понудувачите дека процесот на избор е објективен и непристрасен. Тоа резултира со висок удел на тендери со една понуда. Во овој дел ЈП Паркирање се издвојува со најголем удел на тендери со една понуда (35,29%). Најнизок удел има кај ЈП Пазари (25%), но сепак истиот е над стандардот за оценка и е загрижувачки. Ваквата состојба отвора можности за сомнеж во договарањето на економските оператори со цел еден на друг да си го препуштаат тендерот. Оваа појава остава коруптивен белег врз процесот на јавни набавки.



Понатаму, при мониторингот констатирани се и тендери со само една прифатлива понуда од повеќе поднесени понуди. Имено, ова е случај кај четири од седум мониторирани институции, но оваа појава е со незначително мал процент. Конкретно, Општина Битола од вкупно 181 оглас во 11 имала една прифатлива од повеќе поднесени понуди или 6,08% од вкупниот број на огласи. КЈП Нискоградба од 63 огласи, само на 2 имала една прифатлива од повеќе поднесени понуди или 3,17% од вкупниот број на огласи. ЈП Комуналец само во 2 од вкупно 71 оглас имала една прифатлива од повеќе поднесени понуди (2,82%), а ЈКП Водовод 4 од вкупно 67 огласи или вкупно 5,97% од вкупниот број на објавени огласи. Кај останатите три институции ЈП Пазари, Јавно претрпијатие за изградба и одржување на јавен простор за паркирање и уредување и организирање на јавен локален превоз на патници и ЈП за урбанистичко планирање, проектирање и инженеринг не се констатирани огласи кај кои била присутна само една прифатлива од повеќе поднесени понуди.

Анализата покажува дека Општина Битола и локалните претпријатија не го применуваат техничкиот дијалог како начин за транспарентна комуникација со потенцијалните понудувачи и намалување на можноста за ограничување на конкуренцијата преку примена на несоодветна тендерска документација. Во согласност со член 76 од Законот за јавни набавки, договорниот орган може, по донесување на одлуката за јавна набавка, а пред објавување на огласот за јавна набавка, да спроведе технички дијалог со заинтересираните фирми, со тоа што тендерската документација што планираат да ја користат ќе ја објават јавно на ЕСЈН. На овој начин на фирмите им се овозможува да дадат свои предлози и коментари на тендерската документација и со тоа навреме да се спречи користењето услови што можат да доведат до дискриминација на фирмите и фаворизирање на одреден понудувач.

Податоците добиени од ЕСЈН покажуваат дека Општина Битола и КЈП Нискоградба во текот на 2021 година го примениле техничкиот дијалог во само една постапка за јавна набавка, и тоа Општина Битола за набавка на сервер и серверска опрема, а КЈП Нискоградба за набавка на камион со посипувач и нож. Додека, пак ЈКП Водовод, ЈП Комуналец, ЈП Пазари и ЈП Паркирање не спровеле ниту еден технички дијалог со потенцијалните понудувачи во 2021 година, што значи дека не ги преземале сите законски дадени можности за стимулирање на конкуренцијата и превенирање од дискриминацијата.

2.2. Во набавките на Општина Битола воочена е доминација на една компанија со која се склучени 15 договори во вредност од 105 милиони денари (1,7 милиони евра) и удел од 27%

Што се однесува до голем удел на еден понудувач во вкупната вредност на тендери, во Општина Битола, институција со најголем буџет, има удел на една фирма од 27% во вкупната вредност, а тоа е Друштвото за производство, промет и услуги СТЕНТОН ГРАДБА ДОО, со која се склучени договори во вредност од 105 милиони денари (1,7 милиони евра). Понатаму, кај ЈП Пазари е констатирано дека еден понудувач (СОЛАРПРО ХОЛДИНГ АД) учествувал со износ од 50,04% од вкупниот буџет на ова претпријатие, за еден склучен договор во износ од 351 050 денари (5 700 евра) и истата компанија за истата јавна набавка била носител и во 2020 година со склучен договор во износ од 331 391,20 денари. Напоменуваме дека ЈП Пазари е институција со најмал буџет и вкупно 8 склучени договори, но сепак остава сомнеж за можни корупциски ризици. Кај ЈП Паркирање има 21,7% удел на една фирма со која е склучен 1 договор во износ од 1 416 000 денари (23 000 евра). Кај ЈП Комуналец една фирма има удел од 18,99% за склучени 2 договори во износ 24 681 470 денари (400 000 евра). КЈП Нискоградба со една фирма склучила 5 договори во износ од 8 199 006 денари (133 000 евра) со удел од 11,2%. Кај ЈП Водовод една фирма има удел од 22% за склучен еден договор во износ од 43 542 000 денари (700 000 евра).

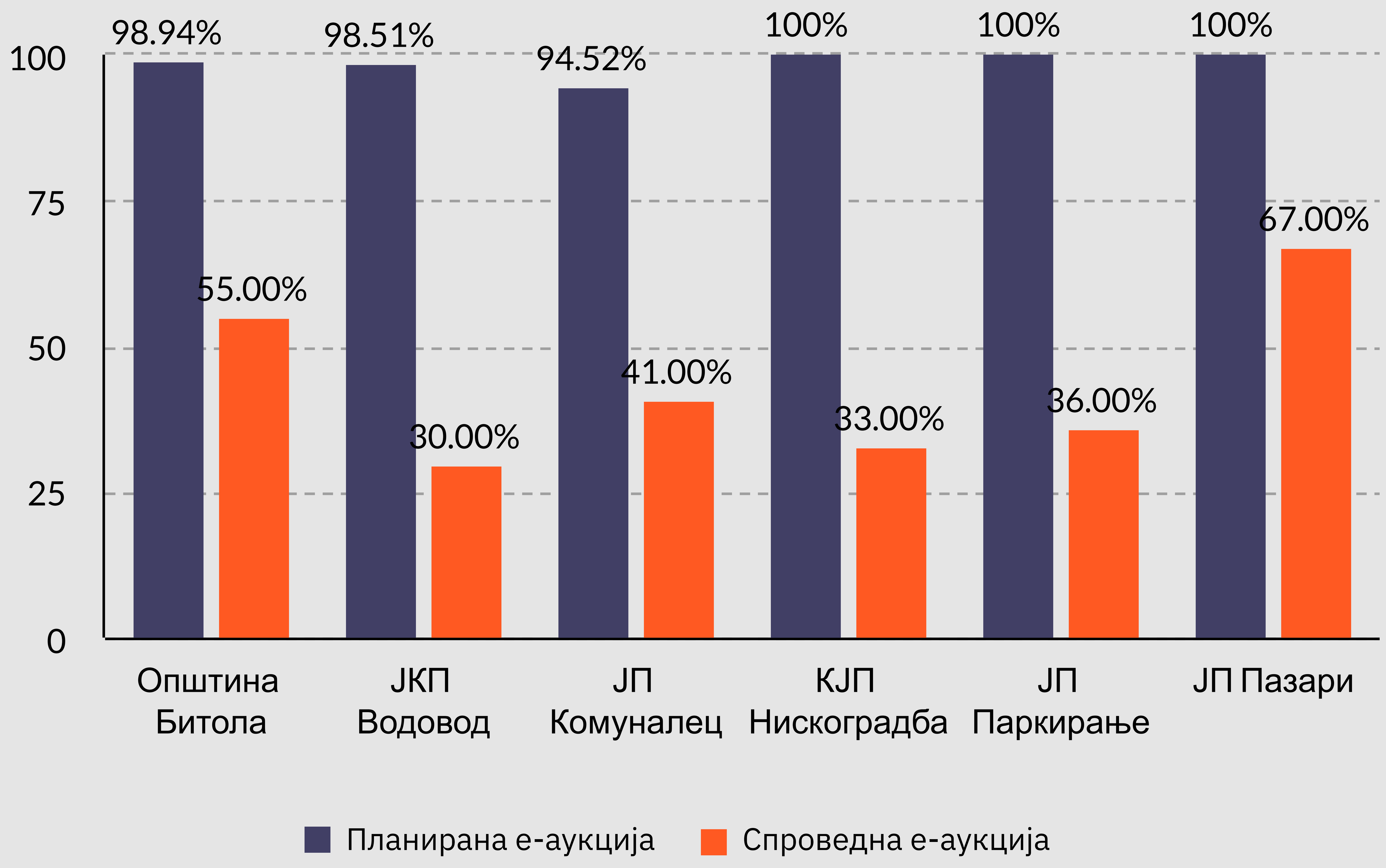
Дополнително, при мониторингот утврдена е и состојба во која на одредени огласи од повеќе поднесени понуди, само една била прифатлива, а договорите потоа главно биле склучувани со фирми кои биле различни од фирмата која имала прифатлива понуда.

2.3 Над 90% планирана електронска аукција во постапките за јавни набавки. 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

Многу честото применување на електронската аукција како начин преку којшто се спроведуваат јавните набавки, исто така, упатува на постоење ризик од корупција. Електронската аукција остава можност за лесно корегирање на цената и незаконско договарање на економските оператори пред пристапување кон процесот. Интересен е податокот дека од страна на сите мониторирани институции електронската аукција била планирана во значително висок процент, над 90%, а кај одредени институции (КЈП Нискоградба, ЈП Пазари и ЈП за изградба и одржување на јавен простор за паркирање и уредување и организирање на јавен локален превоз на патници) била планирана 100%

примена на електронска аукција. Речиси секогаш се планира електронска аукција во постапките, но во значаен дел таа не се спроведува како резултат на малата конкуренција и можното договарање 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.

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

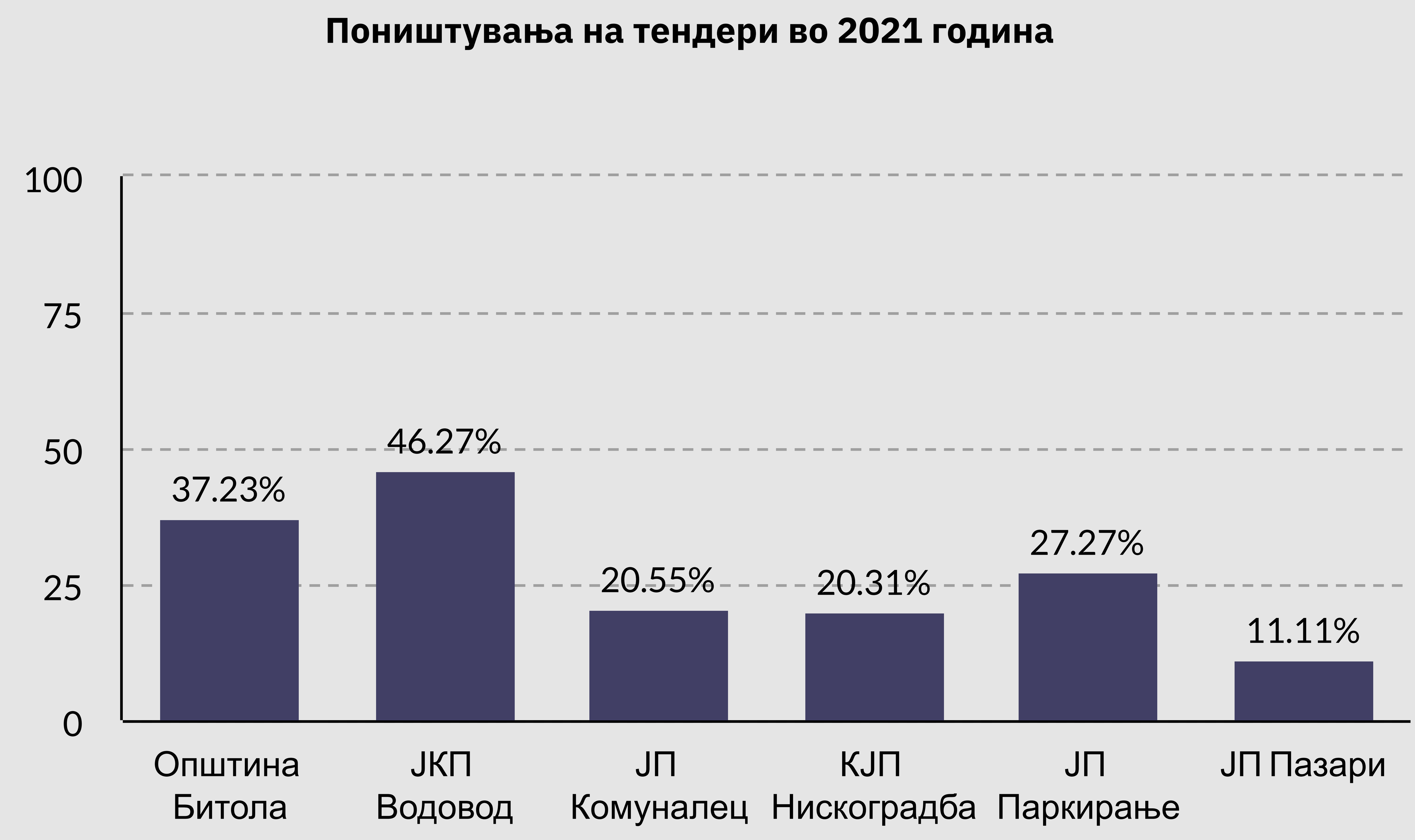


Имено, од страна на мониторирани институции има спроведување на јавни набавки со примена на електронска аукција во над една третина од спроведените огласи. Конкретно, од страна на ЈП Пазари има најголема примена на електронска аукција, односно истата спровела 67% од огласите со примена на електронска аукција. Понатаму, Општина Битола од планирана примена на е-аукција (98,94%) спровела 55% од огласите со примена на е-аукција. ЈП Комуналец спровело јавни набавки со примена на електронска аукција во 41% од огласите. ЈП Паркирање спровело јавни набавки со примена на е-аукција во 36% од огласите, КЈП Нискоградба спровело огласи со е-аукција во 33%, а ЈКП Водовод во 30% од огласите примениле е-аукција. Како резултат на овие податоци во текот на декември 2021 година Бирото за јавни набавки до сите учесници во јавните набавки (договорни органи и економски оператори) испрати електронска порака во која се вели: *Според направените анализи и согледувања од пракса во делот на употребата на електронските аукции, констатирани се одредени коруптивни и манипулативни практики кои укажуваат на однапред*

договорен победник. Договорните органи, иако инсистираа за укинување на задолжителните аукции и ги имаат согледано негативните ефекти, и понатаму многу често користат е-аукции. Искуството покажува дека во случаите кога понудувачите немаат можност да ја коригираат цената по јавното отворање, прават детални и реални пресметки на цената што ја нудат во својата првично поднесена понуда. Препорака: користење на критериумот за избор најниска цена, но без е-аукција, со цел да се ограничи можноста за корекција на првичната понудена цена (доколку нема конкуренција, не се намалува цената, доколку има конкуренција, постои опасност двајцата понудувачи да се договорат за тоа дали и колку ќе ја намалат цената, додека во случај на поголема конкуренција, во многу случаи праксата покажува нелогично намалување на цените и делумно реализирање на договорот, односно реализација на ставките каде цената не е многу намалена, а неиспорачување на ставките за кои цената за време на аукција е намалена многу под пазарната со цел да се добие тендерот, договорот согласно техничката спецификација не е целосно реализиран). Овој допис на БЈН јасно говори за ризиците констатирани во планирањето, а не спроведувањето на е-аукцијата.

2.4. Поголемиот број од анализираните јавни претпријатија, како и Општина Битола, имаат голем број поништени јавни набавки што претставува „црвено знаменце“ за индикација на постоење ризик од корупција

Поголемиот дел од анализираните јавни претпријатија, како и Општина Битола, имаат голем број поништени јавни набавки што претставува „црвено знаменце“ за индикација на постоење ризик од корупција. Во текот на спроведување на постапката, договорниот орган може да донесе одлука и за поништување на постапката. Законот предвидува неколку основи за поништување на тендерите, но несомнено дека кај договорните органи, кои често ги поништуваат своите тендери, постои зголемен ризик од корупција. Стандардот за оценка на овој индикатор во ова истражување е 15%, при што над 15% се смета за висок процент, а доколку пак е повисок од 25%, тоа е крајно загрижувачко ниво. При мониторингот утврдено е дека од страна на ЈКП Водовод има најголем број поништени постапки, 31 постапка (46,27%), од кои 18 се целосно поништени, додека, пак од страна на ЈП Пазари поништена е само една постапка (11,11%) и тоа целосно. Имено, доколку одредена институција често ги поништува тендерите, се смета дека постои зголемен корупциски ризик, односно потенцијал мотивите за ваквите постапувања да бидат и последица на напорите за фаворизирање одредени фирми, што доведува и до поништување на тендерите во случаи кога нема можност за склучување на договор со фаворизираната фирма. Иако дел од поништувањата можат да бидат наметнати и од објективни околности, големиот број поништувања, како и честите поништувања секако треба да го вклучат алармот во институцијата.



Па, оттука гледано, од позиција на овој критериум за оценка на поништување на тендерите, произлегува дека 2 од претпријатијата (ЈКП Водовод и ЈП за изградба и одржување на јавен простор за паркирање и уредување и организирање на јавен локален превоз на патници) и Општина Битола имаат крајно загрижувачко ниво, односно кај нив е констатирано над 25% поништување на објавените огласи.

Причини за поништувања на огласи кај ЈП за изградба и одржување на јавен простор за паркирање и уредување и организирање на јавен локален превоз на патници

Причини за поништувања на постапките кај Општина Битола

Две претпријатија (ЈП Комуналец и КЈП Нискоградба) се со висок процент на поништени постапки и едно претпријатие (ЈП Пазари) е во рамките на стандардот за оценка, односно има 11,11% поништени постапки во однос на објавени огласи за јавни набавки. Ваквата состојба укажува на можноста од зголемен корупциски ризик, односно потенцијал мотивите за ваквите постапувања да бидат и последица на напорите за фаворизирање одредени фирми, што доведува и до поништување на тендерите во случаи кога нема можност за склучување на договор со фаворизираната фирма. Иако дел од поништувањата можат да бидат наметнати и од објективни околности, големиот број и честите поништувања секако треба да го вклучат алармот во институцијата.

2.5. Само ЈП за изградба и одржување на јавен простор за паркирање и уредување и организирање на јавен локален превоз на патници во 2021 година ја применило нетранспарентната постапка на преговарање без објавување оглас

При мониторингот утврдено е дека кај ЈП за изградба и одржување на јавен простор за паркирање и уредување и организирање на јавен локален превоз на патници постои најголем процент на спроведувани постапки со преговарање без претходно објавување оглас (5,88%). Нетранспарентноста на овие постапки го зголемува ризикот од корупција и остава можност за директни преговори со економските оператори. Кај останатите правни субјекти кои се дел од мониторингот, воопшто не е утврдена примена на оваа постапка, освен кај Општина Битола која од вкупно 195 склучени договори, оваа постапка ја применила само двапати, што е незначително во однос на вкупниот број склучени договори и вкупниот износ на буџетот на Општина Битола.

2.6. Со најмногу жалби од фирмите се Општина Битола и ЈП Комуналец

Големиот број на поднесени жалби е состојба која укажува на незадоволство кај економските оператори од спроведените постапки за јавни набавки од една страна, а од друга страна големиот број на уважени жалби дава знак за состојба на пропусти и нерегуларности кај мониторираните институции и претпријатија при спроведувањето на јавните набавки. Состојбата на терен покажува од една страна на недоверба на економските оператори во Државната комисија за жалби по јавни набавки, што се потврдува со неподнесувањето жалби (што е случај со две претпријатија ЈП за изградба и одржување на јавен простор за паркирање и уредување и организирање на јавен локален превоз на патници и ЈП Пазари) или многу низок процент на поднесени жалби (КЈП Нискоградба и ЈКП Водовод). Но од друга страна, имаме и ситуација на висок процент на поднесени жалби (Општина Битола 13,30% и ЈП Комуналец 4,11%) што е неповолна слика за самите институции и претпријатија. Во однос на уважени жалби мониторингот покажа дека кај ЈП Комуналец има висок удел на уважени жалби (66,66%), слична е состојбата и кај Општина Битола (48%) каде процентот на уважени жалби е приближен со стандардот за оценка во 2020 година (53%). Оваа состојба отсликува неповолна состојба за истите, односно укажува на пропусти и неправилности при спроведувањето на јавните набавки. Кај останатите претпријатија, кај кои имаше помал процент на поднесени жалби, нема удел на уважени жалби.

3. Реализација на договорите за јавни набавки

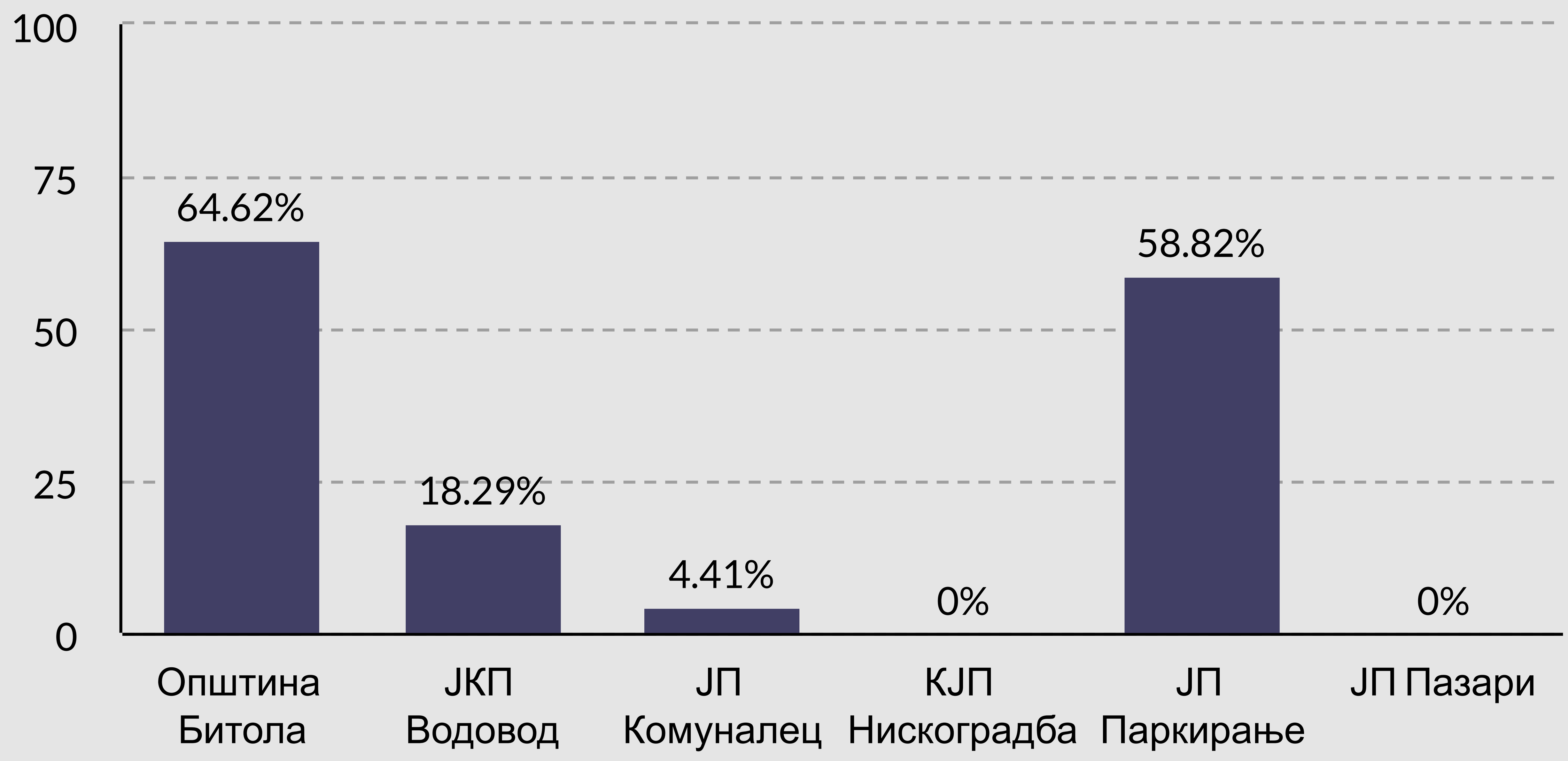
3.1. Општината и доминантен дел од јавните претпријатија ја почитуваат обврската за назначувње на едно или повеќе лица за следење на реализацијата на договорите за јавни набавки

Во насока на успешно и доследно спроведување на договорите за јавни набавки, добрата практика упатува на тоа договорните органи да назначуваат едно или повеќе лица за следење на реализацијата на договорот. Мониторингот на тендерите на анализираните претпријатија и Општина Битола упатува на заклучокот дека ваква практика постои кај доминантен дел од нив. Односно, кај овој индикатор од спроведениот мониторинг, четири институции (Општина Битола, ЈП Комуналец, ЈП Водовод и КЈП Нискоградба) назначуваат лица задолжени за следење на реализацијата на договорите за јавни набавки, додека, пак две институции (ЈП Паркирање и ЈП Пазари) не назначуваат лице за следење на реализацијата на договорите за јавни набавки.

3.2. Општина Битола и ЈП Паркирање со над 50% почитување на законскиот рок за објавување на известувањата за реализирани договори на ЕСЈН

Податоците од мониторингот укажуваат делумно почитување на законската обврска за објавување на известувања за склучени договори и тоа само кај Општина Битола (64,61%) и ЈП Паркирање (58,82%), додека, пак од страна на ЈП Комуналец процентот на почитување на законскиот рок за објавување на известувања за склучени договори е многу мал, односно истиот изнесува 4,41%. Од страна на ЈП Пазари и КЈП Нискоградба воопшто не се почитува законскиот рок од 10 дена за објавување на известувања за склучени договори.

Приказ на почитувањето на законскиот рок за објавување на известувања за склучен договор



3.3. Ниска објава на ЕСЈН за известувања за реализирани договори за јавни набавки

Што се однесува до обврската за објавување на реализираните договори на ЕСЈН, сите мониторирани институции имаат под 50% објава. ЈП Комуналец има 48,53% објава на известувања на ЕСЈН за реализирани договори. Општина Битола има 44%, КЈП Нискоградба 39%, ЈП Паркирање 29,4%, ЈКП Водовод 29,3% и ЈП Пазари 25%. Известувањата за реализиран договор се доставуваат до ЕСЈН во рок од 10 дена од неговата реализација. Со оглед на тоа што голем број на договори се склучуваат за 12 месеци, навистина е невозможо да се утврди дали малиот број на доставени известувања за реализиран договор се резултат на тоа што сѐ 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

Институција	Број на склучени договори за 2021	Број на доставени известувања за реализиран договор
Општина Битола	195	86
ЈКП Водовод	82	24
ЈП Комуналец	68	33
КЈП Нискоградба	64	25
ЈП Паркирање	17	5
КЈП Нискоградба	8	2

(доставено до ЕСЈН заклучно со 31.8.2022 година)

3.4. Ниска транспарентност кај локалните јавни претпријатија во однос на објавување на веб-страниците на информации поврзани со јавните набавки

Од анализата утврдено е дека единствено Општина Битола преку својата веб-страница објавува информации поврзани со јавните набавки (план за јавни набавки, дополнувања и измени, огласи и тендерска документација, како и известувања за склучени и реализирани договори). Понатаму, ЈП Комуналец делумно објавува на својата веб-страница информации поврзани со јавните набавки, односно објавува само план за јавни набавки со дополнувања и измени и огласи заедно со тендерска документација. Во делот на известувања за склучени и реализирани договори ЈП Комуналец воопшто не објавува никакви податоци на својата веб-страница, што е и случај со останатите мониторирани институции (ЈКП Водовод и КЈП Нискоградба) кои воопшто не објавуваат на своите веб-страници информации поврзани со јавните набавки. Утврдено е и нефункционирање на веб-страницата на ЈП Паркирање, додека, пак ЈП Пазари нема воопшто своја веб-страница.

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

- **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.

- **Да се внимава со тендерските документации и техничките спецификации да не се ограничува конкуренцијата,** туку таа да се поттикнува со цел да се добие поголем број на понуди. Впрочем, само поголемата конкуренција е гарант дека ќе се добие најдобрата вредност за потрошените пари во јавните набавки.

- **Да се интензивира транспарентниот начин на комуникација помеѓу договорниот орган и економските оператори и нивните асоцијации, особено преку почесто спроведување технички дијалог и организирање состаноци за појаснување.** Општината и јавните претпријатија треба почесто да го практикуваат техничкиот дијалог, којшто со 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, независно од нивната вредност. Техничкиот дијалог е особено неопходен во набавки 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.

- **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 јавните 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 се спроведуваат 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.

- **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.

- **Доследно да се применуваат обврските од Законот за јавните набавки за објавување на известувањето за склучен договор во рок од 10 дена од склучувањето на договорот и за 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, а од друга страна, ќе се придонесе кон зголемување на транспарентноста и отчетноста во процесот на јавните набавки, а со тоа ќе се зголеми и довербата на граѓаните и на корисниците на услугите на Општината и локалните јавни претпријатија.

- **Да се објавуваат на веб-страниците сите релеватни информации за јавните набавки. За јавните претпријатија кои сѐ уште немаат изготвено веб-страници, обврската за објавување на релеватните информации треба да ја има Општина Битола.** 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 кое го посетува поширооката јавност треба да бидат достапни и овие податоци и тоа на начин што ќе биде лесно разбирлив за сите граѓани. 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 ликови и што граѓаните можат да најдат во нив.