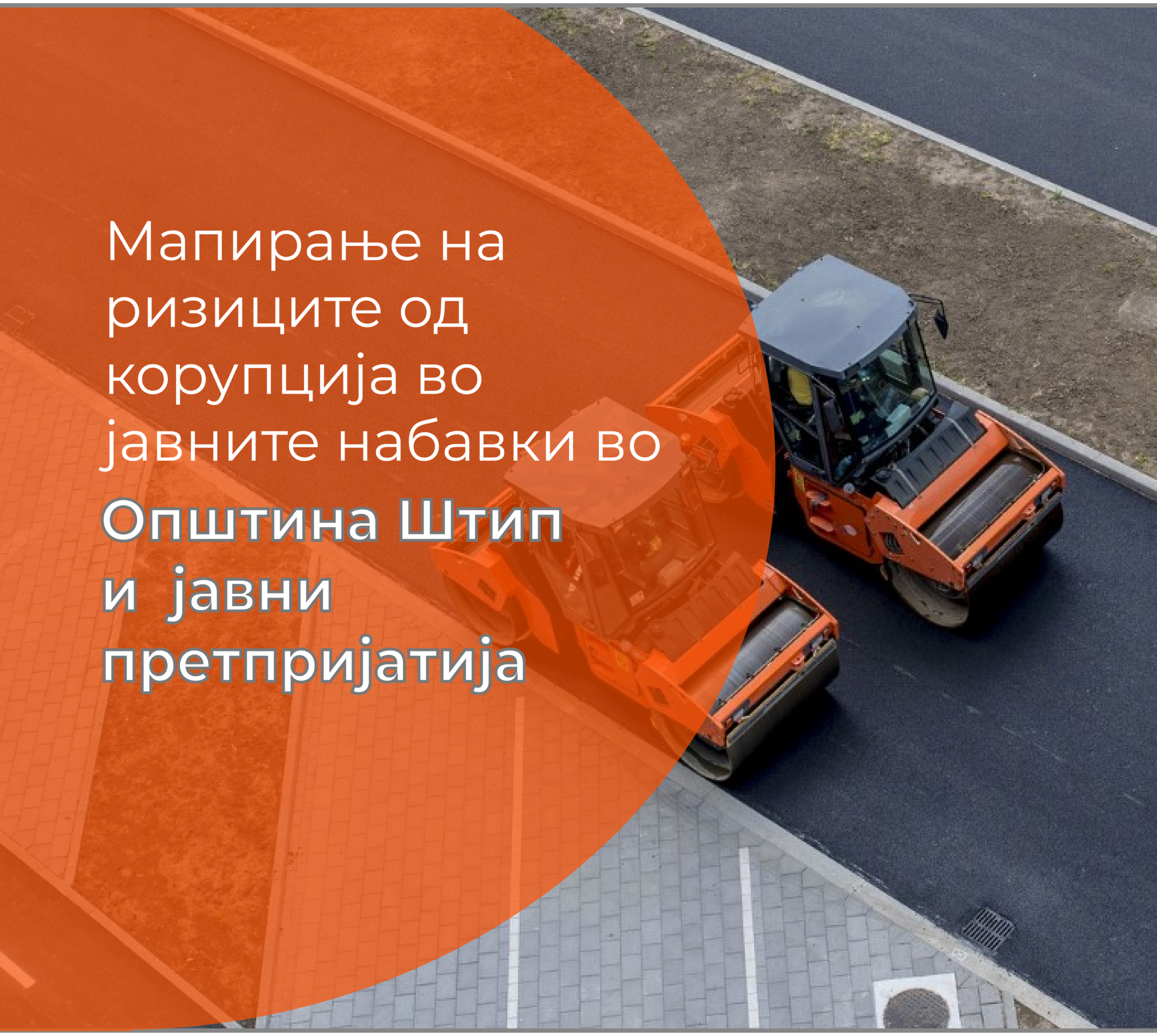
ехо
ЕДУКАТИВНО-ХУМАНИТАРНА ОРГАНИЗАЦИЈА ШТИП

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

Издавач:
ЕХО Едукативно - хуманитарна организација Штип

Лектура:
Карагунова Виолета

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 ЕХО Едукативно-хуманитарна организација Штип .

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	09
Препораки за унапредување на јавните набавки и намалување на ризиците од корупција	22

КЛУЧНИ НАОДИ

- Предмет на мониторинг беа јавните набавки спроведни во 2021 година од страна на Општина Штип и локалните јавни претпријатија „Исар“ и „Стипион“ 2022 г. Општина Штип и локалните јавни претпријатија на јавни набавки во 2021 година склучиле вкупно 226 договори во вредност од 344 милиони денари, односно 5,6 милиони евра.

- Слабостите во планирањето на јавните набавки на Општина Штип и локалните јавни претпријатија се манифестирани во честите измени на плановите за јавни набавки и нискиот процент на нивна реализација. Општина Штип дури единаесет пати го менувала Планот за јавни набавки за 2021 година, а кај јавните претпријатија е воочен низок процент на реализација на плановите.

- Ниту една институција доследно не ја почитува обврската за објавување на своите веб-страници на плановите за јавни набавки и нивните измени.

- Конкуренцијата во јавните набавки е најмала кај Јавното претпријатие „Исар“. Просечниот број на понуди на тендерите на Општина Штип е над просекот на државата, а кај јавните претпријатија бројот на понуди е понизок од националниот просек.

- Најависок удел на тендери во кои е добиена по само една понуда или една понуда е оценета како прифатлива има Јавното претпријатие „Исар“ каде тој удел изнесува 28%. По него е Општина Штип каде 18% од тендерите се со една доставена или прифатилива понуда, а на трето место е ЈП „Стипион“ 2011 со удел на такви тендери од 8%. Постои оправдан ризик дека во тендерите со само една или само една прифатлива понуда поради отсуството на конкуренцијата цените да бидат повисоки од реалните на пазарот.

- Со бројот на склучени договори и нивната вредност во јавните набавки на Општина Штип и ЈП „Стипион“ 2011 г. доминира една иста фирма. Станува збор за фирмата КОЛЕ-ТРАНС ИНЖИНЕРИНГ – Штип која има удел во вкупната вредност на набавките на Општина Штип од дури 27%, а кај ЈП „Стипион“ 2011 уделот изнесува 22%.

- Општина Штип и локалните јавни претпријатија имаат загрижувачки висок процент на поништување на постапките за јавни набавки. Секој трети тендер на ЈП „Исар“ и секој четврти на општина Штип и ЈП „Стипион“ 2011г. е поништен. Високиот удел на поништувања создава сомнеж дека оваа опција е искористена за да се избегне склучување на договорот со фирма која не била фаворизирана, односно посакувана.

- Општината и јавните претпријатија планирале е-аукција во над 90% од постапките за јавни набавки, но спровеле е-аукција со намалување на цените кај 70-тина проценти од нив.

- Нетранспарентната постапка на преговарање без претходно објавување на оглас била применета во 2021 година само по еднаш од страна на Општина Штип и ЈП „Исар“.

- Најголем број на жалби од страна на фирмите во 2021 година се доставени во однос на тендерите спроведени од Општина Штип и тоа пет, додека, пак, за ЈП „Исар“ е доставена една жалба.

- Општина Штип и јавните претпријатија во Општината имаат воспоставено систем за следење на реализацијата на склучените договори за јавни набавки, но само од финансиски аспект.

- Мониторираните институции ја почитуваат законската обврска за доставување на известувањата за склучен договор. Но, сепак, забележано е доцнење во остварувањето на оваа обврска и пробивање на законскиот рок од 10 дена за известување по склучување на договорот.

- Општина Штип и ЈП „Стипион“ доставиле известување за реализиран договор до ЕСЈН за 60% од склучените договори, додека ЈП „Исар“ тоа го направило само за 38% од нив.

- Единствено Општина Штип доследно ја почитува обврската и на својата веб-страница ги објавува известувањата за склучените и реализираните договори за јавни набавки како и самите договори. ЈП „Исар“ ги објавува известувањата за склучен, но не и оние за реализиран договор, додека ЈП „Стипион“ 2011г. нема ниту 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 на граѓански комуникации, кој е носител на проектот **Заштита од корупција** .

Мапирањето на корупцијата во јавните набавки во Општината и јавните претпријатија почива 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 предвид меѓународно признатите 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 детектирање 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 превенција на корупцијата од Националната стратегија за борба против корупцијата 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 1.1.2021 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 на јасни препораки и таргети кон чие остварување ќе треба да се стремат мониторираните институции сé со цел да ја намалат корупцијата и злоупотребата на јавни средства. Паралелно со мапирањето на корупцијата во јавните набавки во таргетираните општини се работи и градење на капацитетите на вработените за спроведување на јавните набавки и за намалување на ризиците од корупција.

ПРИКАЗ НА ЈАВНИТЕ НАБАВКИ НА ОПШТИНАТА И ЈАВНИТЕ ПРЕТПРИЈАТИЈА ВО 2021 ГОДИНА

Предмет на анализа беа јавните набавки на Општина Штип и локалните јавни претпријатија ЈП „Исар“ и ЈП „Стипион“ 2011.

Општина Штип во 2021 година спровела 78 постапки за јавни набавки и притоа склучила 85 договори во вкупна вредност од 122.421.383 денари или околу 1,9 милиони евра. Во 2021 година вредноста на јавните набавки на Општината е двојно зголемена во споредба со претходната година. Во буџетот на Општина Штип во 2021 година јавните набавки имаат удел од 15%. Трошоците за јавни набавки по жител на територијата на општина Штип изнесува 2.812 денари, односно 45 евра по жител, што е под националнит просек од 3.936 денари (64 евра) по жител.

ЈП „Исар“ во 2021 година спровело 83 постапки за јавни набавки и склучило 94 договори во вкупна вредност од 168.633.740 денари или околу 2,7 милиони евра. Во 2021 година ЈП „Исар“ за јавни набавки потрошило 21.643.943 денари или 350 илјади евра повеќе од претходната 2020 година.

ЈП „Стипион“ 2011 во 2021 година спровело 48 постапки за јавни набавки и има склучено 47 договори во вкупна вредност од 52.580.555 денари или околу 850 илјади евра. Од претходната 2020 година ЈП „Стипион“ 2011 склучило само еден договор повеќе, но јавните набавки ги зголемило за 213 илјади евра.

Општина и јавни претпријатија	Број на спроведени постапки	Број на склучени договори во 2021 година	Вредност на договорите во денари	Вредност на договорите во евра
Општина Штип	78	85	122.421.383	1.990.592
ЈП „Исар“ Штип	83	94	168.633.740	2.742.012
ЈП „Стипион“ 2011	48	47	52.580.555	854.968

Локалните институции најчесто при јавните набавки најчесто користат поедноставена отворена постапка и набавка од мала вредност. Така во 2021 година Општина Штип 73% од склучените договори ги спровела преку поедноставена отворена постапка. Од склучените договори 42 се набавки од мала вредност, 31 поедноставена отворена, 4 се отворена постапка и 1 постапка била спроведена преку постапка за преговарање без претходно објавување на оглас.

Во 2021 година најголемиот договор којшто го склучила Општина Штип е со Друштво за градежништво,трговија и услуги БАУЕР БГ ДОО Скопје за реконструкција на трибини на градскиот стадион во Штип во вредност од 18.776.876 денари или 305 илјади евра.

Кај ЈП „Стипион“ 2011, 82% од склучените договори се спроведени со поедноставена отворена постапка, 19 се набавки од мала вредност, 26 поедноставена отворена и 3 се отворена постапка. Најголемиот договор што го склучило ова јавно претпријатие е со Друштвото за производство, трговија, услуги и др.КИМА-ИБРА увзо-извоз Лутвиу Али и др. ЈТД Кичево за набавка на павер елементи и жардинењи во вредност од 4.647.548 денари односно околу 76 илјади евра.

ЈП „Исар“ 60% од набавките ги спровело преку поедноставена отворена постапка. Од склучените договори 30 се набавки од мала вредност, 6 се отворена постапка, 47 поедноставена отворена и 1 постапка била спроведена преку постапка за преговарање без претходно објавување на оглас. Најголемиот договор што го склучило ова јавното претпријатие е со СОЛАРПРОМ ХОЛДИНГ АД Софија. Р.Бугарија за набавка на електрична енергија во вредност од 53.992.080 денари односно околу 878 илјади евра.

ДЕТАЛЕН ИЗВЕШТАЈ ЗА МАПИРАЊЕ НА РИЗИЦИТЕ ОД КОРУПЦИЈА ВО ЈАВНИТЕ НАБАВКИ

1.Ризици од корупција во фазата на планирањето на јавните набавки

Слабостите во планирањето на јавните набавки на Општина Штип и локалните јавни претпријатија се манифестирани во честите измени на плановите за јавни набавки и нискиот процент на нивна реализација. Општина Штип дури 11 пати го менувала планот за јавни набавки за 2021 година, а кај јавните претпријатија е воочен низок процент на реализација на плановите.

Во 2021 година Општина Штип има чести и значајни промени на планот за јавни набавки за 2021 година за разлика од јавните претпријатија кои имаат двојно или тројно помалку променети верзии на плановите. Општината направила дури 11 измени на првично донесениот годишен план за јавни набавки со кои е направена промена на дури 48% од ставките. Притоа општината во текот на измените и дополнувањата има додадено нови 36 ставки, 7 ставки променила и не избришала ниту една ставка. Во листата на додадени ставки се: обнова на асфалт на одредени улици, потоа обнова на тротоари, реконструкција на атмосферски канал, изведба на електрични инсталации, изработка на урбанистички планови, изработка на веб страна на Општината и слично.

ЈП „Стипион“ 2011 во 2021 година го променило планот 4 пати и со тоа го промениле планот за 12,43%. Во првичниот план биле додадени шест нови ставки кои се однесуваат на снабдување со елктрична енергија, услуги за зимско одржување, набавка на мобилни телекомуникациски услуги, услуги со дигалка и слично. Една ставка, која се однесува на привремени вработувања, била променета, а ставката за набавка на канцелариски материјал била избришана.

ЈП „Исар“ трипати го менувало првично донесениот план за јавни набавки и со тоа променило 9,41% од ставките. Во последната верзија на планот биле додадени шест нови ставки кои се однесуваат за: набавка на хидраулични пумпи, набавка на средства и превентивна санација од пожари, мобилни телекомуникациски услуги, осигурување од автоодговорност, физичко обезбедување и слично. Биле променети осум ставки, а една набавка за услуги за обука за безбедност и здравје при работа била избришана.

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

Договорен орган	Број на промени	Процент на промена на планот	Процент на реализација на планот
Општина Штип	11	48%	79,84%
ЈП „Стипион“ 2011	4	12,43%	63,79%
ЈП „Исар“ Штип	3	9,41%	57,94%

Честите измени на плановите според Бирото за јавни набавки може да доведе до намалување на довербата на бизнис заедницата и јавноста и може да биде показател за можни коруптивни елементи и субјективизам во потребата од набавката која претходно не била планирана.

Проблемите во планирањето се уште поизразени ако се има предвид дека дури и така менуваните планови не се реализирале во целост. Така, Општина Штип реализирала 79,84% од последната верзија на планот, додека значително пониска е реализацијата на ЈП „Исар“ кое реализирало само 57,94 % и ЈП „Стипион“ 2011 кое реализирало 63,79% од последниот план за јавни набавки за 2021 година.

Ниту една институција доследно не ја почитува обврската за објавување на плановите и нивните измени на нивните веб-страници

Транспарентноста е значаен фактор кој ги обезбедува основните принципи на системот за јавни набавки, особено конкуренцијата и интегритетот во јавните набавки. Обврска на договорните органи е да им овозможат на јавноста и на бизнис секторот пристап до сите информации кои се однесуваат на јавните набавки, а информациите треба да се достапни на сите заинтересирани страни во исто време и на ист начин.

Согласно Законот за јавни набавки (член 75 став 1) секоја институција е должна врз основа на планираните извори на финансирање да донесе план за вкупните потреби за набавки со кој ги определува: предметот на набавката, очекуваниот почеток на постапката, проценетата вредност на набавката и видот на постапката за јавна набавка. Институциите се должни да го објават планот на Електронскиот систем за јавни набавки најдоцна до 31 јануари во тековната година. Мониторираните институции ја почитувале оваа законска обврска, но ниско ниво на транспарентност покажале при објавување на планот и неговите измени на нивните веб страници.

Анализата на јавните претпријатија и Општина Штип покажа дека оваа обврска доследно не ја почитува ниту една институција. Општината го има објавено само првично донесениот

план за јавни набавки, но не и направените измени. ЈП „Исар“ воопшто нема објавено, објавуваат нецелосни информации, додека ЈП „Стипион“ 2011 нема веб страница.

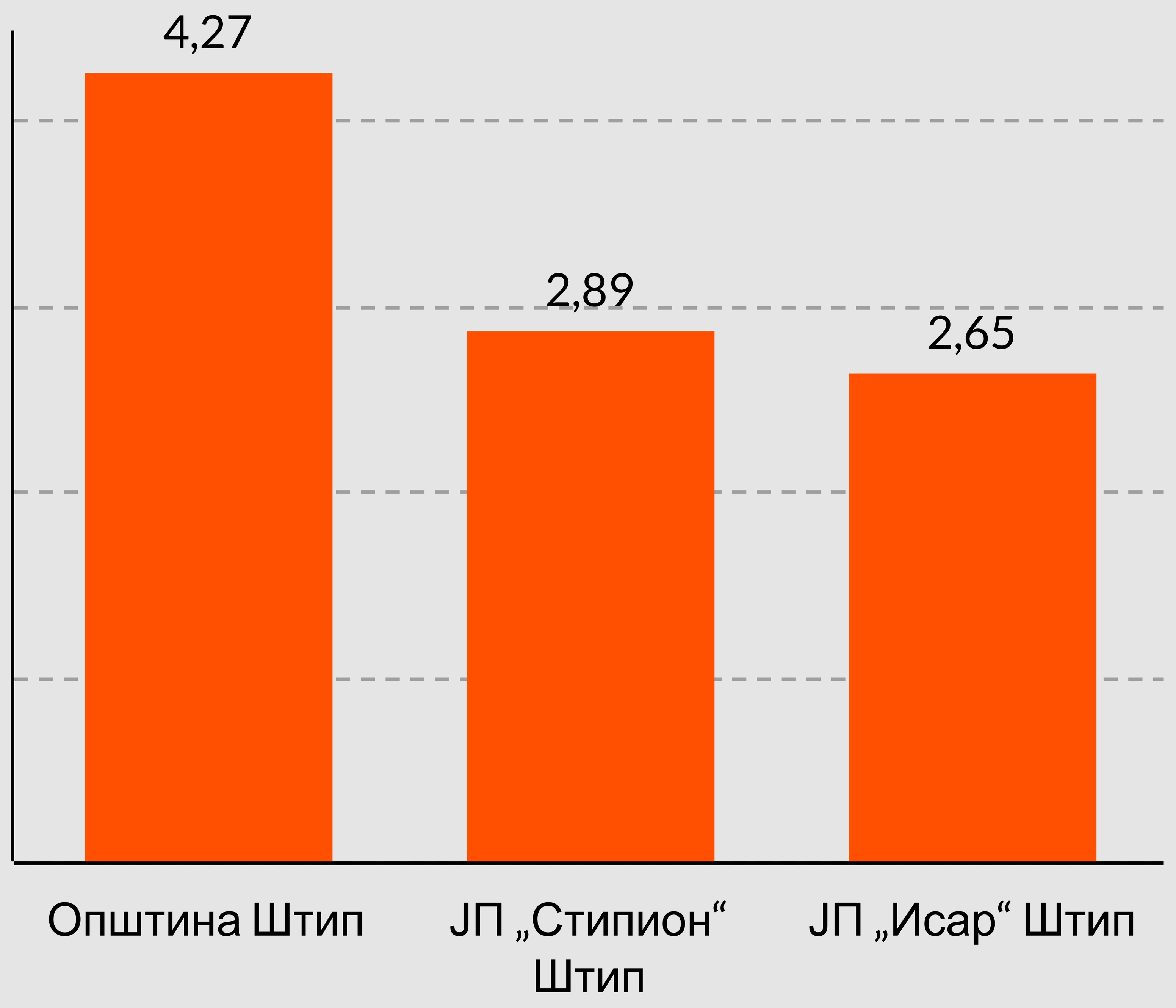
2.Ризици од корупција во спроведувањето на јавните набавки

Конкуренцијата во јавните набавки е најмала кај Јавното претпријатие „Исар“. Просечниот број на понуди на тендерите на Општина Штип е над просекот на државата, а кај јавните претпријатија бројот на понуди е понизок од просекот.

Севкупниот процес на јавните набавки треба да биде конципиран на начин што ќе овозможи конкуренција меѓу понудувачите. Конкуренцијата овозможува добивање на поголем број на понуди, а со тоа и заштеда на јавните средства на државата. Просечниот број на понуди е еден од најрелевантните показатели за оценка дали постапките се спроведуваат на конкурентен начин и дали во текот на постапката постоеле ограничувања на конкуренцијата.

Просечниот број на понудувачи на општина Штип е 4.27, додека просечниот број на понуди по тендер на ниво на Република Северна Македонија, согласно последните добиени податоци од Бирото за јавни набавки за 2021 година, е 3,31. Ова значи дека просечниот број на добиените понуди на тендерите на Општината е над националниот просек, додека и двете јавни претпријатија имаат просечен број на понуди што е понизок од националниот просек, и тоа кај ЈП „Стипион“ 2011 просечно се добиени 2.89 понуди по тендер, а кај ЈП „Исар“ 2,65 понуди по тендер.

Просечен број на понуди на тендерите во 2021 година

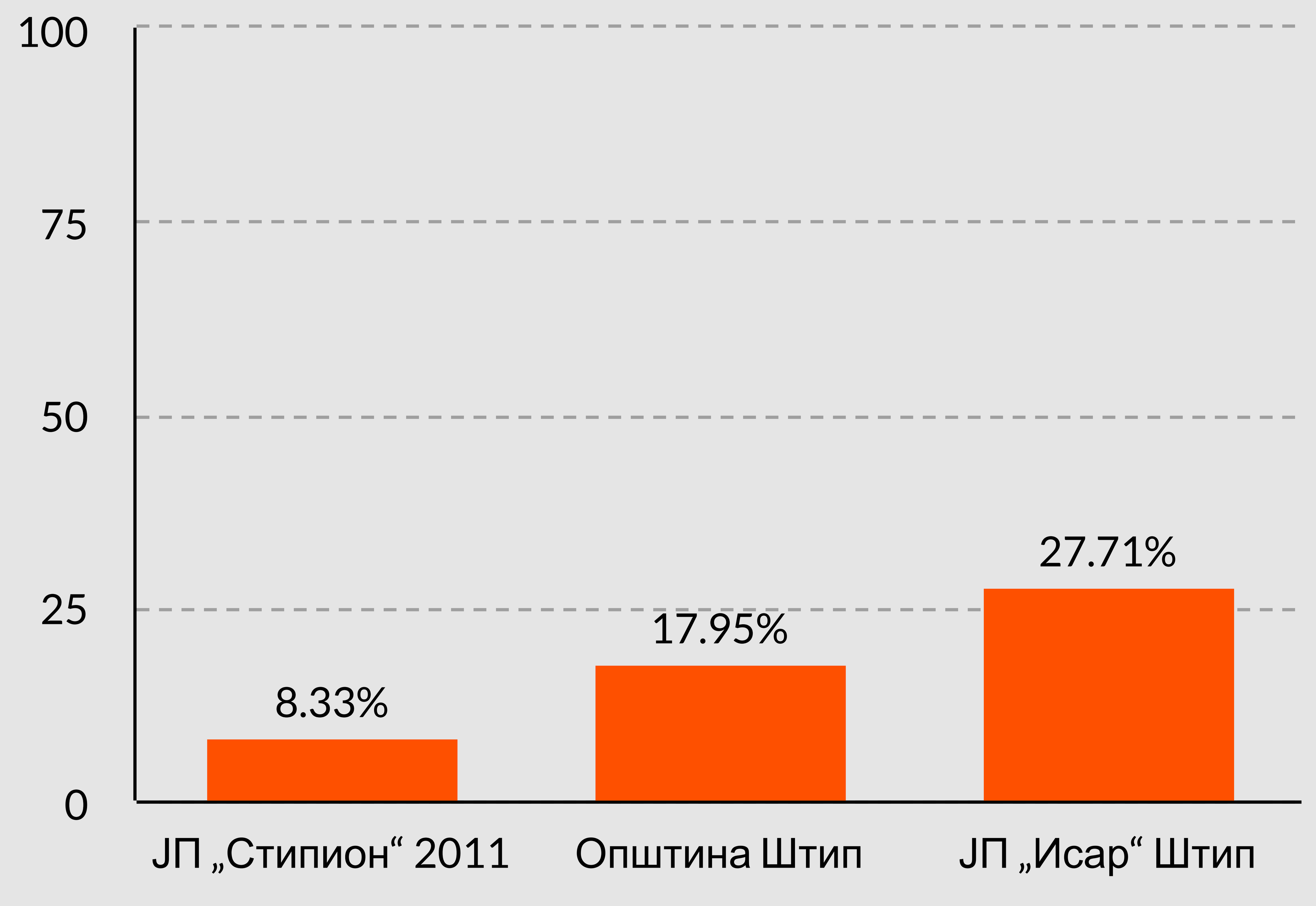


Гледано од аспект на претходно спроведените истражувања на пазарот анализата покажува дека ниту Општина Штип, ниту јавните претпријатија, основани од неа, во 2021 година не го примениле техничкиот дијалог како транспарентна комуникација со потенцијалните понудувачи и намалување на можноста за ограничување на конкуренцијата преку примена на несоодветна тендерска документација.

Најависок удел на тендери во кои е добиена по само една понуда или една понуда е оценета како прифатлива има Јавното претпријатие „Исар“ каде тој удел изнесува 28%. По него е Општина Штип каде 18% од тендерите се со една доставена или прафатлива понуда, а на трето место е ЈП „Стипион“ 2011 со удел на такви тендери од 8%. Постои оправдан ризик дека во тендерите со само една или само една прифатлива понуда, поради отсуството на конкуренцијата, цените можат да бидат повисоки од реалните на пазарот.

При спроведување на постапка за јавна набавка договорниот орган не смее да ја ограничува конкуренцијата помеѓу економските оператори. Оттука, еден од значајните индикатори, преку кој може да се согледа потенцијален ризик од корупција, е уделот на тендери во кои е доставена само една понуда.

Удел на тендери со една понуда во 2021 година



По извршеното истражување констатирано е дека Општина Штип има вкупно 8 тендери со една понуда, но во дополнителни 6 тендери само една од повеќето доставени понуди била оценета дека е прифатлива.

Во однос на ЈП „Исар“ анализата покажува дека во дури 17 тендери биле доставени по само една понуда, а во дополнителни 6 тендери иако биле доставени две или повеќе понуди, само една била оценета како прифатлива, односно дека ги исполнила сите услови утврдени со тендерската или загрижувачки 26,25%. Кај ЈП „Стипион“ 2011 во само 3 тендери биле доставени по една понуда и плус во 1 тендер само една од повеќето доставени понуди била оценета дека е прифатлива.

Со бројот на склучени договори и нивната вредност во јавните набавки на Општина Штип и ЈП „Стипион“ 2011 доминира една иста фирма. КОЛЕ-ТРАНС ИНЖИНЕРИНГ – Штип има удел во вкупната вредност на набавките на Општина Штип од дури 27%, а кај ЈП „Стипион“ 2011 уделот изнесува 22%.

Доминантна фирма на територијата на општината во 2021 година е Друштвото за производство, трговија и услуги, КОЛЕ-ТРАНС ИНЖИНЕРИНГ увоз-извоз ДОО Штип, која има склучено вкупно 26 договори во мониторираните институции. Оваа фирма се јавува како доминантен понудувач во две институции, кај Општината со 18 склучени договори и кај ЈП „Стипион“ 2011 со склучени 4 договори само во 2021 година.

Вредноста на 18-те договори кои КОЛЕ-ТРАНС ИНЖИНЕРИНГ Штип ги склучил со Општина Штип во 2021 година изнесува 33.081.092 денари (538 илјади евра) и има удел од 27% од вкупните јавни набавки на Општината за конкретната година. Доминантната позиција на КОЛЕ-ТРАНС ИНЖИНЕРИНГ е евидентна во Општина Штип и во претходната 2020 година, кога со Општината склучил 14 договори со вредност од 17.762.629 денари (288 илјади евра) и имал удел од 25,7% од вкупните јавни набавки на Општината за таа година. КОЛЕ-ТРАНС ИНЖИНЕРИНГ во 2021 година во Општина Штип градел и асфалтирал пристапни улици, патишта, партерно уредувал со градење на нови паркинг места, реконструирал и санирал атмосферски канали и обновувал тротоари. Најголемиот договор кој го склучил со Општината е за изградба на конзоли за паркирање на р. Отиња -лева страна ул. „Васил Главинов ” делница 1 (од мостот кај црква Св. Никола до мост кај гимназијата) вреден 8.292.596 денари или околу 135 илјади евра.

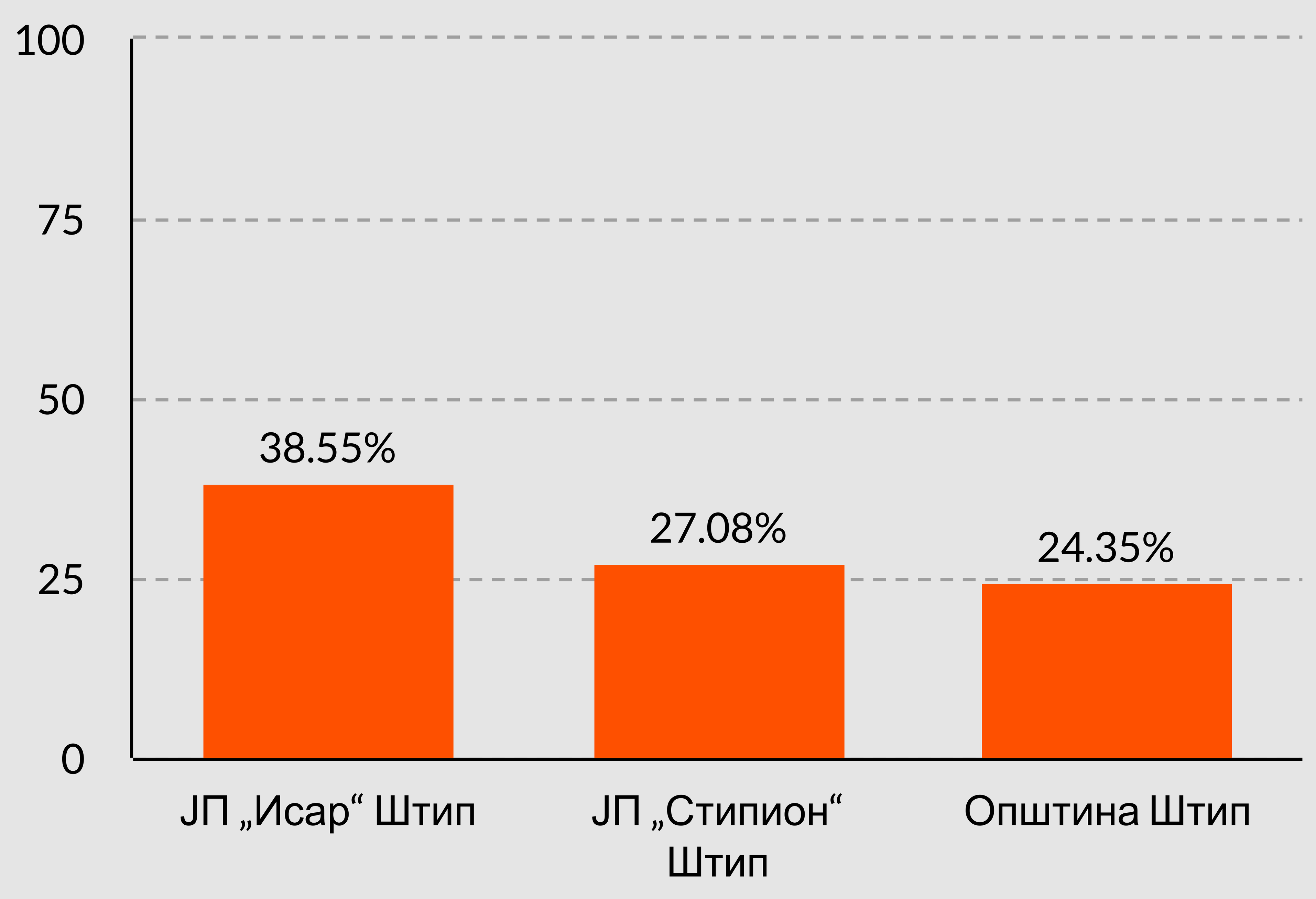
Истата фирма со ЈП „Стипион“ во 2021 година склучила 4 договори со вредност од 11.475.901 денари, односно 186 илјади евра. Со ова уделот на КОЛЕ-ТРАНС ИНЖИНЕРИНГ во вкупните набавки на ЈП „Стипион“ за 2021 година изнесува 22%.

Фирма која најмногу е застапена во ЈП „Исар“ е СОЛАРПРО ХОЛДИНГ АД Софија Р.Бугарија и учеството на оваа фирма во вкупните набавки на јавното претпријатие изнесува 32%. Но, станува збор за еден договор што е склучен за набавка на електрична енергија во вредност од 53.992.080 денари.

Загрижувачки висок е процентот на поништување на постапките за јавни набавки кај Општина Штип и локалните јавни претпријатија. Секој трети тендер на ЈП „Исар“ и секој четврти на Општина Штип и ЈП „Стипион“ 2011 е поништен. Високиот број на поништувања создава сомнеж дека оваа опција е искористена за да се избегне склучување на договорот со фирма која не била фаворизирана, односно посакувана.

Во 2021 година, Општина Штип објавила вкупно 78 огласи. Од нив 19 огласи биле поништени од кои 18 биле целосно поништени. Процентот на поништени постапки за јавни набавки во однос на вкупниот број на огласи изнесува 24,35%. Јавното претпријатие „Стипион“ 2011 Штип, објавило вкупно 48 огласи, а поништило 13. Целосно поништени се 11 огласи. Процентот на поништување изнесува 27,08%. Јавното претпријатие „Исар“ – Штип, распишало вкупно 83 огласи. Од нив 32 се поништени, од кои 21 целосно. Изразено во проценти, уделот на поништени постапки за јавни набавки во однос на вкупниот број на огласи на ЈП „Исар“ изнесува 38,55%.

Поништувања на тендери во 2021 година



Постојат неколку законски причини (регулирани во член 114 од Законот за јавни набавки) според кои можат да се поништат тендерите и тоа: ако не е поднесена ниту една понуда или ниту една неприфатлива понуда, ако настанале непредвидени промени во буџетот на договорниот орган, ако понудувачите понудиле цени и услови кои се понеповолни од реалните на пазарот, ако тендерската документација содржи битни пропуст и слично.

Причините поради кои Општина Штип ги поништила постапките за јавни набавки во девет наврати биле поради тоа што не била поднесена ниту една или ниту една прифатлива понуда, пет пати биле поништени поради тоа што понудувачите понудиле цени и услови за извршување на договорот за јавни набавки кои се понеповолни од реалните на пазарот, четири пати поради битни пропусти или недостатоци во тендерската документација и еднаш постапката ја поништила Државната комисија за жалби по јавни набавки.

Структура на причините за поништување на постапките на Општина Штип

ЈП „Исар“ во 21 случај ги поништило постапките поради тоа што не била поднесена ниту една или ниту една прифатлива понуда, во седум наврати поради тоа што понудувачите понудиле цени и услови за извршување на договорот за јавни набавки кои се понеповолни од реалните на пазарот, трипати поради битни пропусти или недостатоци во тендерската документација и еднаш постапката ја поништила Државната комисија за жалби по јавни набавки.

Структура на причините за поништување на постапките на ЈП „Исар“

Кај ЈП „Стипион“ 2011, постапките за јавни набавки девет пати биле поништени поради тоа што не била поднесена ниту една или ниту една прифатлива понуда, трипати поради битни пропусти или недостатоци во тендерската документација и една била поништени поради тоа што понудувачите понудиле цени и услови за извршување на договорот за јавни набавки кои се понеповолни од реалните на пазарот.

Структура на причините за поништување на постапките на ЈП „Стипион“ 2011

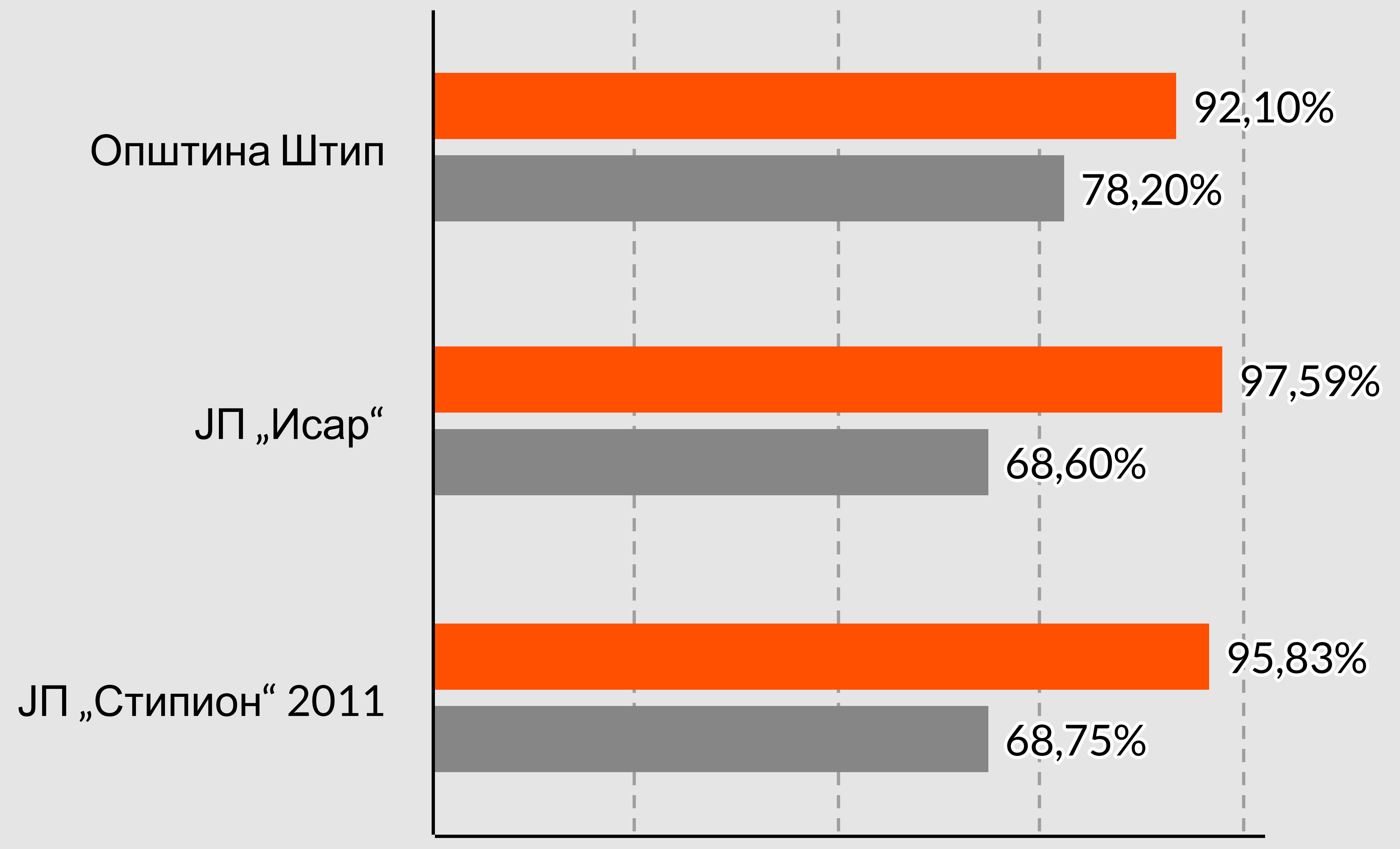
Тоа што кај сите институции дел од поништувањата на тендерите се направени заради пропусти во тендерската документација укажува на слабости во процесот на подготовка на потребата документација за спроведување на постапките.

Исклучително големиот број на поништени постапки е, секако, сериозна слабост во работењето на институциите која можела да се превенира доколку почесто се користел техничкиот дијалог, односно тендерската документација била ставена на увид на бизнис заедницата пред официјалното објавување на огласите.

Општината и јавните претпријатија планирале е-аукција во над 90% од постапките за јавни набавки, но спровеле е-аукција со намалување на цените кај 70-тина проценти од нив.

Честата примена на електронска аукција во тендерите може да значи дека учесниците во јавните набавки не ги напуштаат веќе разработените механизми за манипулации и корупција. Законски незадолжителната е-аукција во пракса и натаму е нераскинлив дел од тендерите кои се спроведени во мониторираните институции. Процентуално Општина Штип ја планирала аукцијата во 92,10% од тендерите (од вкупно 76 постапки во 70 е планирана е-аукција), ЈП „Стипион“ 2011 - 95.83% (од вкупно 48 постапки во 46 е планирана е-аукција), ЈП „Исар“ 97.59% (од вкупно 83 постапки во 81 е планирана е-аукција).

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



Покрај тоа што во сите три институции е-аукциите биле планирани во над 90 % од постапките за јавни набавки тие се спровеле во значително помал број. Така кај Општина Штип имало осум постапки во кои била поднесена само една понуда, а дополнително на нив во уште девет други постапка немало ниту едно намалување, иако имало повеќе понудувачи. И покрај укажувањето на Бирото за јавни набавки дека е-аукциите не треба да се применуваат при спроведувањето на постапките, освен во исклучителни ситуации општина Штип планирала е-аукција за 92,1 % од постапките, а спровела е-аукција во која имало намалување на цените само во 78,2% од постапките.

Кај ЈП „Исар“ во 2021 година имало дури 18 постапки на кои била поднесена само една понуда. Покрај нив во уште осум други постапки на кои имало повеќе понудувачи не се случило ниту едно намлување на цената. Така ЈП „Исар“ планирало е-аукција кај 97,59 % од постапките, а спровел е-аукција со намалување на цените само во 68,6%.

ЈП „Стипион“ 2011 планирал е-аукција во 95,83 % од постапките, а спровел е-аукција со намалување на цените кај 68,75 % од постапките. Притоа ЈП „Стипион“ 2011 во седум постапки добило само една понуда, а во дополнителни осум постапки иако имало повеќе понудувачи немало ниту едно намалување на понудената цена.

Нетранспарентната постапка на преговарање без претходно објавување на оглас била применета во 2021 година само по еднаш од Општина Штип и ЈП „Исар“.

Според податоците објавени на Електронскиот систем за јавни набавки од мониторираните институции нетранспарентната постапка за преговарање без претходно објавување оглас ја примениле општина Штип и ЈП „Исар“ само по еднаш, додека ЈП „Стипион“ 2011 нема ниту една примена на таква постапка.

Општина Штип ја искористила оваа постапка за набавка на услуга за надградба на информациониот систем за администрација на локални даноци и такси во вредност од 196.800 денари, додека ЈП „Исар“, преку постапка за преговарање без претходно објавување на оглас, набавило превентивно одржување на програмски пакет за книговодство вреден 148.680 денари.

Најголем број на жалби од страна на фирмите во 2021 година се доставени во однос на тендерите спроведени од Општина Штип и тоа пет, додека, пак, за ЈП „Исар“ е доставена една жалба.

Во текот на 2021 година до Државната комисија за жалби за јавните набавки (ДКЗЈН) во однос на постапките за јавни набавки коишто ги спровела Општина Штип се поднеле 5 жалби. Бројот на поднесени жалби во однос на вкупниот број на огласи изнесува 6.4% што е над просекот пресметан од страна на ДКЖЈН од 4.42% за 2021 година. Во 2020 година, пак, само една постапка била обжалена. Од вкупно доставените пет жалби, три се усвоени од страна на ДКЖЈН и врз основа на нив во две постапки е поништено решението за избор на најповолна понуда, а со едното решение е поништена целата постапка за јавна набавка.

Што се однесува, пак, до јавните претпријатија, кај нив е доставена една жалба и тоа во однос на тендер на ЈП „Исар“. ДКЖЈН ја усвоила оваа жалба и донела одлука за поништување на одлуката за избор на најповолна понуда.

3.Ризици од корупција во реализирањето на постапките

Бројни се ризиците при реализација на договорот кога постои можност за најголеми злоупотреби далеку од очите на јавноста, со опасност од воспоставување на корупциска спрега меѓу лица задолжени за следење на реализацијата на договорот, на штета на договорниот орган. Затоа треба да се воспостават јасни механизми за следење на реализацијата на договорите од страна на договорниот орган и негова контрола, во смисла кој е задолжен за следење на извршувањето на договорот, кој ги врши нарачките, кој врши квалитативен и квантитативен прием и сл. Неопходни се ефикасно воспоставени механизми за јавни набавки кои ќе обезбедат одговорно однесување од страна на сите лица кои се вклучени во постапката за доделување на договор за јавна набавка.

Општина Штип и јавните претпријатија во општината имаат воспоставено систем за следење на реализацијата на склучените договори за јавни набавки, но само од финансиски аспект.

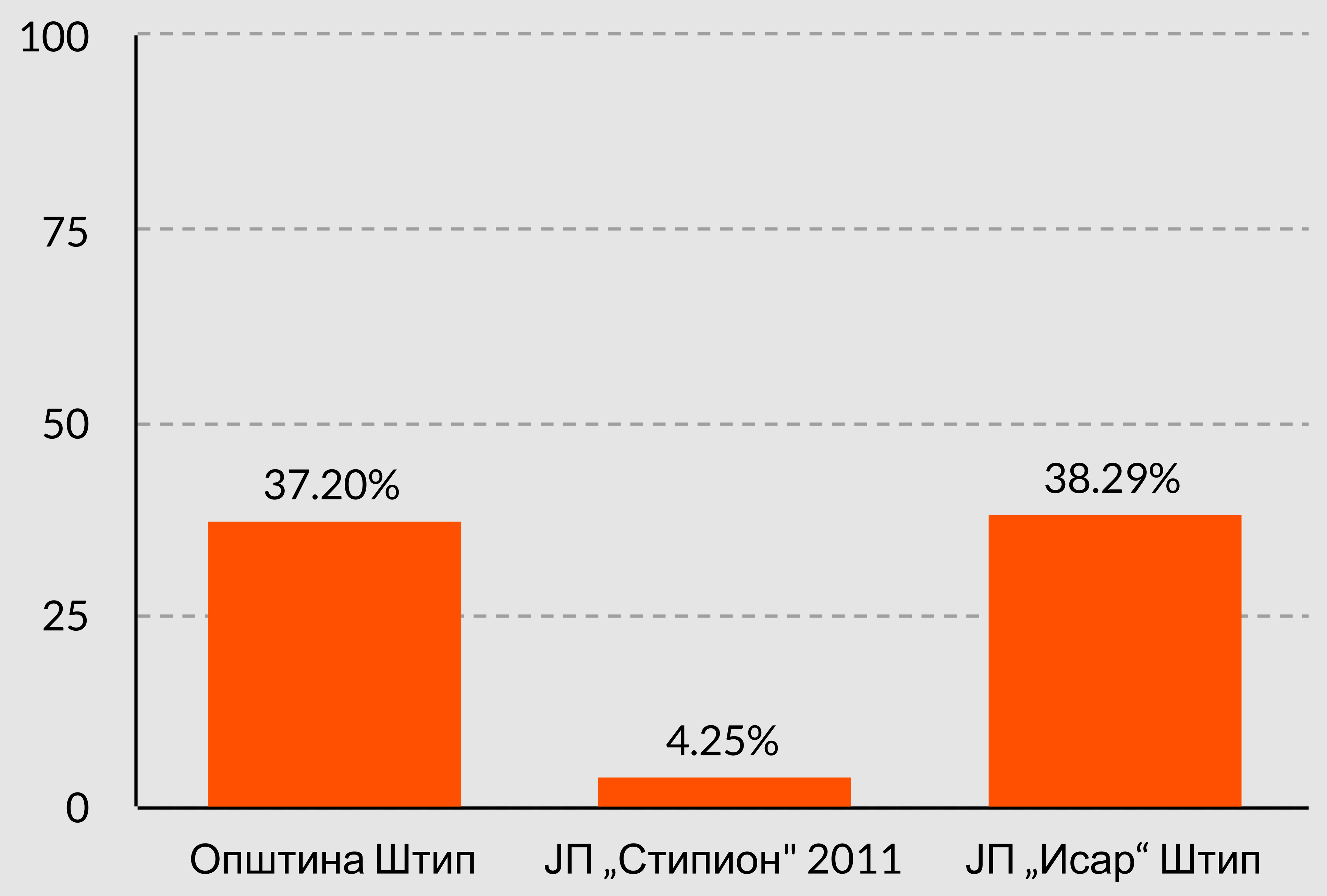
Според спроведените интервјуа со мониторираните институции Општината и локалните јавни претпријатија назначуваат по едно или повеќе лица за секоја набавка, но под следење на реализација на договорот подразбираат финансиска евиденција на извршените плаќања врз основа на договорите. Ова значи дека изостанува следење на реализацијата на договорот со прецизна евиденција на исполнување на сите договорни обврски како: рок, количина, квалитет, начин и сл.

Како механизми достапни на внатрешните и/или надворешните лица да пријават сомнителни случаи на корупција во јавните набавки во Општина Штип, е наведено лице и контакт во самата тендерска документација. ЈП „Исар“ одговори дека секое лице може слободно да пријави сомнителен случај на корупција, писмено или усно до ДКСК, а во ЈП „Стипион“ има лице задолжено за прием на пријави за внатрешно и надворешно пријавување од страна на укажувачи.

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

Како што може да се види од графичкиот приказ доцнење во доставувањата на известувањето за склучен договор има кај сите институции. Општина Штип не го испочитувала законскиот рок за објавување на известувањето за склучени договори на ЕСЈН за 37,20% од склучените договори. ЈП „Стипион“ 2011 за 4,25% од вкупните склучени договори, додека, пак, ЈП „Исар“ за 38,29%.

Доцнење во доставување на известувањето за склучен договор на ЕСЈН



Општина Штип и ЈП „Стипион“ доставиле известување за реализиран договор до ЕСЈН за 60% од склучените договори, додека ЈП „Исар“ тоа го направило само за 38% од нив.

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 невозможно да се утврди дали бројот на доставени известувања за реализиран договор се резултат на тоа што голем дел од договорите не се завршени или, пак, во прашање е неажурноста на институциите во доставувањето на известувањата.

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

Институција	Број на склучени договори во 2021 година	Број на доставени известување за реализиран договор
Општина Штип	85	52
ЈП „Стипион“ 2011	47	28
ЈП „Исар“ Штип	94	36

Како што може да се види од табеларниот приказ Општина Штип до ЕСЈН има доставено известување за 61 % од склучените договори, ЈП „Стипион“ за 60 % од договорите склучени во 2021 година, а ЈП „Исар“ само за 38 % од нив.

Единствено Општина Штип доследно ја почитува обврската и на својата веб-страница ги објавува известувањата за склучените и реализираните договори за јавни набавки како и самите договори. ЈП „Исар“ ги објавува известувањата за склучен, но не и оние за реализиран договор, додека ЈП „Стипион“ 2011 нема ниту веб-страница.

Со оглед на обемноста на податоците како и комплексноста на електронскиот систем за јавни набавки, како клучен параметар за транспарентноста пред граѓаните и пред сите други заинтересирани страни, се смета објавувањето на податоците на веб-страниците на институциите. Оттука, анализата на мониторираните институции покажа дека известувањата за склучени договори за јавни набавки и самите договори се објавени на веб-страниците на Општина Штип и ЈП „Исар“ – Штип. За разлика од нив, ЈП „Стипион“ 2011 уште нема веб страница.

Известувањата за реализирани договори за јавни набавки се објавени на веб-страницата на Општина Штип. Додека, пак, на веб-страницата на ЈП „Исар“ – Штип не се објавени известувањата за реализирани договори за јавни набавки.

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

Врз основа на детектираните слабости во спроведувањето на јавните набавки, на Општина Штип и локалните јавни претрпиајтија им се препорачува:

- **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 можат да се оправдаат со објективни околности поврзани со работењето на Општината или дејноста на јавните претпријатија. 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.** Јавните претпријатија „Исар“ и „Стипион“ 2011, коишто немаат таква процедура, треба да ја изготват и усвојат, а Општина Штип треба да ја доуреди и допрецизира својата интерна процедура. Целта е јасно да се дефинираат обврските на сите кои се вклучени во постапките за јавни набавки и тоа од планирањето на јавните набавки, преку спроведувањето на постапките, до целосната реализација на договорите. Преку овие интерни акти 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.

- **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 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.

- **Да се интензивира транспарентниот начин на комуникација помеѓу договорните органи 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.

- **Договорните органи да назначуваат едно или повеќе лица за следење на реализација на договорите**, односно прецизна евиденција на исполнување на договорните обврски како: финансиска евиденција на извршени плаќања, исполнување на обврските како рок, количина, квалитет и слично.

- **Да се спроведуваат интерни периодични и конзистентни анализи и оценки за резултатите од спроведените јавни набавки.** Овие анализи треба да 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.

- **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 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, ќе се придонесе кон зголемување на транспарентноста и отчетноста во процесот на јавните набавки, и оттука и на довербата на граѓаните и на корисниците на услугите во јавните претпријатија и акционерски друштва во државна сопственост.

- **Да се објавуваат на веб-страниците сите релеватни информации за јавните набавки. До изготвувањето на веб-страници на оние јавни претпријатија кои немаат, обврската за објавување на релеватните информации треба да ја има Општина Штип.** 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 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.