center for intercultural dialogue

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

Издавач:
Центар за интеркултурен дијалог

Лектура:
Андријана Ташевска

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 Центар за интеркултурен дијалог.

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 спроведени во 2021 година од страна на Општина Куманово и пет јавни претпријатија: ЈП „Чистота и зеленило“, ЈП „Водовод“ Куманово, ЈП „Куманово-паркинг“, ЈП „Куманово-гас“ и ЈП „Пазаришта“.

- Констатирани се чести и значајни измени на планот за јавни набавки кај Општина Куманово и релативно ниско ниво на реализација на плановите кај сите мониторирани институции. Општина Куманово дури 8 пати го менувала планот за јавни набавки во 2021 година и изменила 55% од ставките во него. Притоа, дури и вака менуваниот план е реализиран со 75%. Во однос на јавните претпријатија кај нив е евидентирана помала измена на плановите на јавните набавки, но понизок степен на реализација.

- Постои ниско ниво на транспарентност на плановите за јавни набавки. Граѓаните се оневозможени да следат дали и како се одвива реализацијата на планираните тендери.

- Просечниот број на понудувачи на тендерите на мониторираните институции е низок и е под просекот во земјата. Просечниот број на понуди во Општина Куманово изнесува само 2,70 по тендер, а во поголемите јавни претпријатија просекот е и понизок. Имено ЈП „Водовод“ Куманово има просечен број на понуди од само 2,40, додека пак кај ЈП „Чистота и зеленило“ просечниот број на понуди изнесува 2,60.

- На секој трет тендер на Општина Куманово е добиена по само една понуда. Висок удел на тендери со една понуда е евидентиран и кај јавните претпријатија. Постои оправдан ризик дека во овие тендери, поради отсуството на конкуренцијата, цените можат да бидат повисоки од реалните на пазарот.

- Во набавките на Општина Куманово воочена е доминација на една компанија со која се склучени 20 договори во вредност од 112 милиони денари (1,8 милиони евра) и удел од 29%. ЈП „Куманово-гас“ пак од петте склучени договори дури 3 ги склучила со иста фирма во вкупна вредност од 5 милиони денари (83 илјади евра) и удел од 40%.

- 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.

- Дел од јавните претпријатија имаат голем број на поништувања на тендерите. Овој показател говори за слабости во спроведување на постапките, но и за постоење на ризик да се оди кон поништување на постапките за да се избегне склучување договор со одредена фирма.

- Општина Куманово не ја применила нетранспарентната постапка на преговарање без објавување на оглас, што значи дека во 2021 година не се склучени ниту анекс договори. Оваа постапка е применета само по еднаш од три јавни претпријатија.

- Единствено Општина Куманово ги објавува известувањата за склучен договор и известувањата за реализиран договор на својата веб-страница. ЈП „Водовод“ Куманово ги објавува само известувањата за склучен договор, а останатите јавни претпријатија или не објавуваат или немаат 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, која 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 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 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 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 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 на 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 (ВРЕДНОСТ И ПОСТАПКИ)

Предмет на анализа беа јавните набавки на Општина Куманово и локалните јавни претпријатија, ЈП Чистота и зеленило, ЈП Водовод, ЈП Куманово-паркинг, ЈП Куманово-Гас и ЈП Пазаришта. Според податоците кои се преземени и обработени од Електронскиот систем за јавни набавки:

Општина Куманово во текот на 2021 година има склучено 101 договор во вкупна вредност од 380.332.119 денари односно околу 6.2 милиони евра. Од склучените договори 47 се со поедноставена отворена постапка, 45 набавки од мала вредност и 9 отворена постапка.

ЈП „Водовод“ Куманово има склучено 103 договори во вкупна вредност од 117.963.023 денари, односно 1,9 милиони евра. Од склучените договори 50 се со поедноставена отворена постапка, 46 со отворена постапка и 7 се набавки од мала вредност.

ЈП „Чистота и зеленило“ има склучено 66 договори во вкупна вредност од 72.971.940 денари, односно околу 1,2 милиони евра. Од склучените договори 32 се со поедноставена отворена постапка, 29 набавки од мала вредност, 2 од отворена постапка, 2 се посебни услуги, 1 постапка со преговарање без претходно објавување оглас.

ЈП „Куманово-паркинг“ има склучено 6 договори во вкупна вредност од 13.199.783 денари, односно 214 илјади евра. Од склучените договори 3 се набавки од мала вредност, 2 со поедноставена отворена постапка и 1 постапка со преговарање без претходно објавен оглас.

ЈП „Куманово-гас“ има склучено 5 договори во вкупна вредност од 12.749.948 денари, односно околу 207 илјади евра. Од склучените договори 3 се со поедноставена отворена постапка а 2 се набавки од мала вредност.

ЈП „Пазаришта“ има склучено 3 договори во вкупна вредност од 1.305.800 денари, односно од само 21 илјада евра. Од склучените договори 2 се набавки од мала вредност а 1 поедноставена отворена постапка.

Приказ на договорите за јавни набавки на Општина Куманово и локалните јавни претпријатија во 2021 година

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 Куманово	125	101	380.332.119	6.184.262
ЈП „Водовод“ Куманово	41	103	117.963.023	1.918.098
ЈП „Чистота и зеленило“	58	66	72.971.940	1.186.536
ЈП „Куманово-паркинг“	9	6	13.199.783	214.631
ЈП „Куманово-гас“	9	5	12.749.948	207.316
ЈП „Пазаришта“	4	3	1.305.800	21.233
ЈП „Куманово-план’’	/	/	/	/

Како што може да се види од табеларниот приказ, ЈП Куманово План нема спроведено јавни набавки во текот на 2021 година.

ДЕТАЛЕН ИЗВЕШТАЈ ЗА МАПИРАЊЕ НА РИЗИЦИТЕ ОД КОРУПЦИЈА ВО ЈАВНИТЕ НАБАВКИ

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

» **Чести и значајни измени на планот за јавни набавки кај Општина Куманово и релативно ниско ниво на реализација на плановите кај сите мониторирани институции. Општина Куманово дури 8 пати го менувала планот за јавни набавки во 2021 година и изменила 55 % од ставките во него. Притоа, дури и вака менуваниот план е реализиран со 75 %. Во однос на јавните претпријатија кај нив е евидентирана помала измена на плановите на јавните набваки, но понизок степен на реализација.**

Општина Куманово има чести и значајни промени на Планот за јавни набавки за 2021 година за разлика од јавните претпријатија. Општина Куманово има 8 промени на годишните планови. Промените се дури 56% со бришење на стари ставки и додавање на нови. Поголемиот дел од плановите за јавни набавки кај кои е извршено промена е во корист и за потребите на Општина Куманово како што се: набавка на информатичка и друга поврзана опрема, набавка на тонери за принтери, набавка на канцелариски материјали, одржување и поправка на возила, интернет услуги за потребите на Општина Куманово и ТППЕ Куманово, основните и средните училишта, јавните претпријатија и јавните установи кои се под нејзина надлежност и др. Додека промените направени во корист и потребите на граѓаните се во помал број. Некои од нив се за изработка на напојување на пумпна станица за канализација за „Мајорово Трло“ во Општина Куманово, набавка на интерактивни табли и нагледни средства за потребите на средните училишта од Општина Куманово, услуги за запрашување против инсекти, дезинсекција, дератизација против крлежи, бубашваби и комарци и др.

Промената на годишните планови на јавните претпријатија е на пониско ниво. **ЈП „Куманово-паркинг“**–промената на плановите е 1,11%, **ЈП „Чистота и зеленило“**–промената на плановите е 2,74%, **ЈП „Водовод“ Куманово** - промената на плановите е 9,62%, **ЈП „Пазаришта“**- промената на плановите е 7,14%, **ЈП ‘’Куманово- гас’’** – има само една која нема промени. Според овие проценти кои се превземени од електронскиот систем за јавни набавки може да се оцени дека промената кај јавните претпријатија не е висока и ризична.

Во однос на реализацијата на планираните јавни набавки, според резултатите од мониторингот **Општина Куманово** е на граница на нискиот и ризичниот процент на реализација на планот за јавни набавки со 75%. Поголемиот дел од плановите за јавни набавки кои биле планирани а не се реализирани се однесуваат за потребите на Општина Куманово. Дел од нив се: средства за хигиена за потребите на општината, рекламен материјал, услуги за изработка на геодетски елаборати, набавка на стоки за потребите на Општински штаб за заштита и спасување и др. Останатиот процент се однесува на потребите на граѓаните, односно тоа е на штета на граѓаните. Дел од нив се: изградба на тротоари, клупи, корпи, столови, игралишта и друго во Општина Куманово, изградба на пристапни

рампи и пристапни патеки до пешачки премини, изградба на фекална канализација во одредено населено место, реконтрукција на водоводна мрежа и др.

ЈП „Куманово-паркинг“ реализирал само 40% од планот за јавни набавки. Поголемиот дел од плановите за јавни набавки кои биле планирани а не се реализирани се однесуваат за потребите на претпријатието, а помал дел за граѓаните. Дел од нив се: набавка на канцелариски инвентар, набавка на вертикална сообраќајна сигнализација (сообраќајни знаци и информативни табли), набавка на репроматеријали за обележување на коловозни површини и паркинг простори (хоризонтална сигнализација), набавка на услуги за одржување на систем за зонско паркирање и др.

ЈП „Чистота и зеленило“ има реализација на планот од 66%. Поголемиот дел од плановите за јавни набавки кои биле планирани а не се реализирани се однесуваат за потребите на претпријатието. Дел од плановите што се однесуваат на претпријатието а не се реализирани се следниве: изработка на елаборати, услуги за одржување на интегриран информационен систем за работа на претпријатието (ЕРП информациски систем), средства за потхранување и фито и енто заштита, систем за следење и контрола на возила со телекомуникациска опрема – ГПС/ГПРС уреди и др.

ЈП „Водовод“ Куманово има реализација на планот од 67%. Поголемиот дел од плановите за јавни набавки кои биле планирани а не се реализирани се однесуваат за потребите на претпријатието. Дел од нив се: набавка на уреди за ГПС следење на возила и контрола на возен парк, набавка на водомери, канцелариски материјали и печатени обрасци. Дел од плановите што се однесуваат на граѓаните а не се реализирани се следниве: услуга за изнесување на шут,изведба и замена на полиетиленска водоводна цевка со челична водоводна цевка во транзитен вод , изготвување на техничка документација за изведба на катодна заштита на челични водоводни водови и др.

ЈП „Куманово-гас“ има реализација на планот од 60%. Поголемиот дел од плановите за јавни набавки кои биле планирани а не се реализирани се однесуваат за потребите на претпријатието. Дел од нив се: елаборати за нумерички податоци, проекти за инфраструктура и основни проекти, набавка на софтвер за сметководствено работење. Потребата на граѓаните која била планирана но не се реализирала е реконструкција/ реновирање на критични точки од дистрибутивниот гасовод (разделни шахти).

ЈП „Пазаришта“ има реализација на планот од само 29%. Поголемиот дел од плановите за јавни набавки кои биле планирани а не се реализирани се однесуваат за потребите на претпријатието. Дел од нив се: средства за хигиена и дезинфекција, канцелариски материјал, компјутерски принтери и компјутерска опрема и др.

Низок процент на реализација на годишните планови за јавни набавки може да претставува индикатор за лошо менаџирање на потребите и антиципирање на потребните средства и оттука да претставува плодно тло за можни коруптивни елементи во изборот кој од планираните набавки ќе се реализираат, а кои не.

» **Ниско ниво на транспарентност на плановите за јавни набавки. Граѓаните се оневозможени да следат дали и како се одвива реализација на планираните тендери.**

Согласно Законот за јавни набавки (член 75 став 1) секоја институција е должна врз основа на планираните извори за финансирање да донесе план за своите вкупни потреби за набавки во тековната година по видови стоки, услуги и работи, со кој го определува предметот на набавка, очекуваниот почеток на постапката, проценетата вредност на договорот и видот на постапката за јавна набавка. Институциите се должни да го објават на Електронскиот систем за јавни набавки (ЕСЈН) најдоцна до крајот на јануари за тековната година. Мониторираните институции ја почитувале оваа законска обврска, но пониско ниво на транспаретност е забележан во однос на објавувањето на плановите на веб-страниците на самите институции.

Според резултатите од нашето мониторирање заклучивме дека само Општина Куманово го има објавено планот за јавни набавки за 2021 година на својата веб-страница. Но, дури и општината не ги објавила сите направени измени на планот, со што објавениот план не бил целосен и точен. ЈП „Чистота и зеленило" практикува да ги објавува само плановите за тековната година со линк кој води до Електронскиот систем за јавни набавки. ЈП „Водовод" Куманово не ги објавува своите планови, а останатите јавни претпријатија ЈП „Куманово-паркинг", ЈП „Куманово-гас" и ЈП „Пазаришта" немаат ниту своја официјална веб-страница.

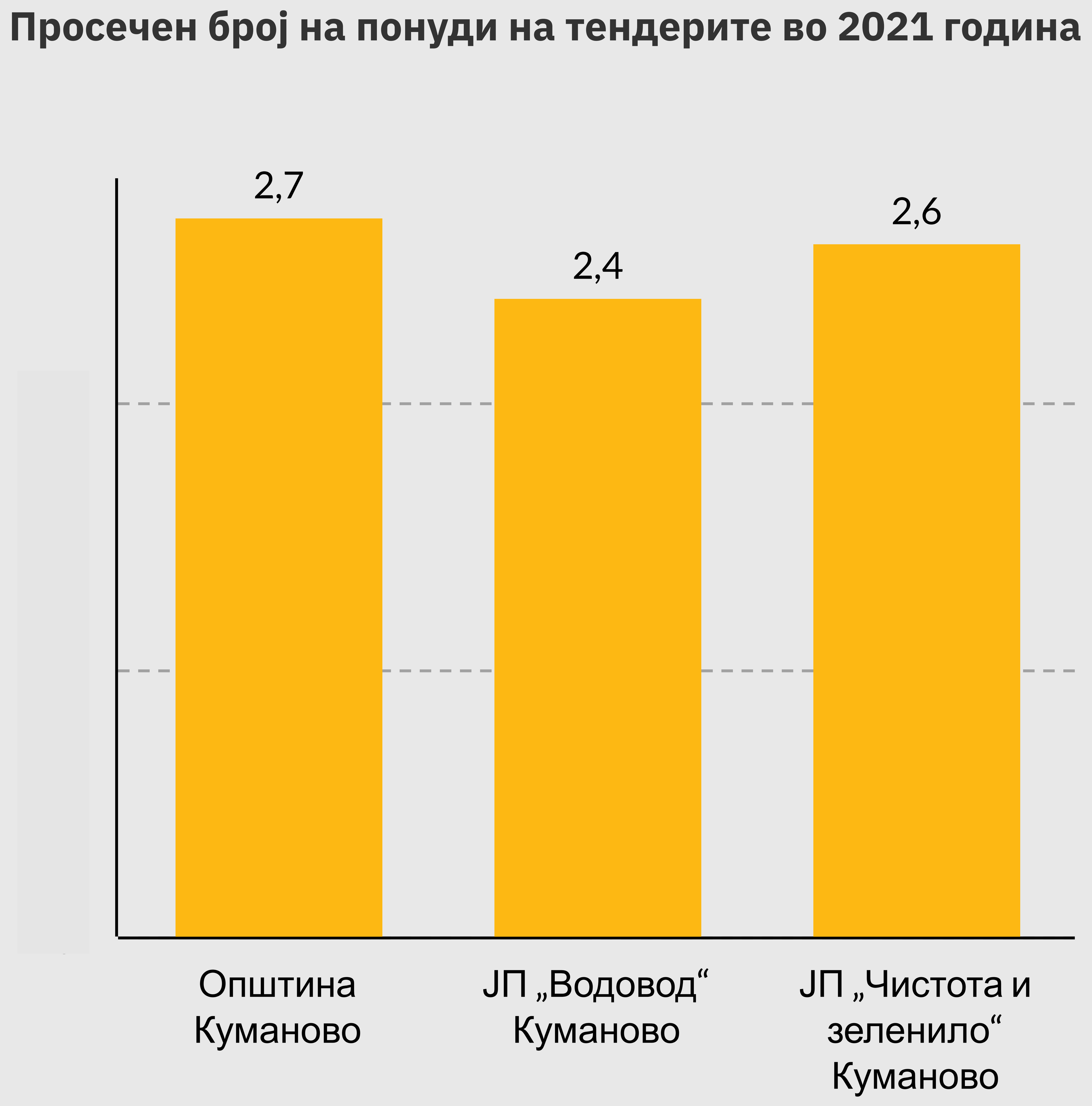
Обврската за поголема транспарентност во однос на јавните набавки е нотирана и во Националната стратегија за спречување на корупцијата 2021-2025 година. Во стратегијата се оценува дека постои недоволна транспарентност на институциите во однос на јавните набавки и во однос на овој проблем се бара зголемен надзор од страна на надлежната институција, Агенцијата за заштита на правото за слободен пристап до информации од јавен карактер во однос на обврската за објавување на сите релевантни информации на веб-страниците на институциите.

2.Ризици од корупција во спроведувањето на јавните набавки

» **Просечниот број на понудувачи на тендери е низок и е под просекот на институциите во земјата. Просечниот број на понуди во Општина Куманово изнесува само 2,70 по тендер, а во поголемите јавни претпријатија просекот е и понизок. Имено ЈП „Водовод" Куманово има просечен број на понуди од само 2,40, додека пак кај ЈП „Чистота и зеленило" просечниот број на понуди изнесува 2,60.**

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

следниот табеларен приказ општината и јавните претпријатија имале пониско ниво на конкуренција во 2021 година.



Со оглед на малиот број тендери кои се спроведени во ЈП Куманово - паркинг, ЈП Куманово - Гас и ЈП Пазаришта кај нив за просечниот број на понуди не може да се изведе релевантен параметар. Но, сепак може да се наведе дека просечниот број на понуди во шесте спроведени тендери на ЈП „Куманово-паркинг“ изнесува 3 понуди, кај ЈП „Куманово-гас“ е тој просек исклучително низок и изнесува 1,80, додека пак кај ЈП „Пазаришта“ во трите спроведени тендери има просечен број од 4 понудувачи.

» **На секој трет тендер на Општина Куманово е добиена по само една понуда. Висок удел на тендери со една понуда е евидентиран и кај јавните претпријатија. Постои оправдан ризик дека во овие тендери, поради отсуството на конкуренцијата, цените можат да бидат повисоки од реалните на пазарот.**

Во постапката за јавна набавка, договорниот орган не смее неоправдано да ја ограничува конкуренцијата помеѓу економските оператори. Оттука еден од значајните индикатори е уделот на тендерите во кои е доставена една понуда во вкупниот број на тендери кои институцијата ги има спроведено во анализираниот период. По извршеното истражување констатирано е дека Општина Куманово и јавните претпријатија имаат загрижувачки процент, односно висок удел на тендери со една понуда. Само ЈП „Пазаришта“ во нивните

три постапки нема ниту една постапка со добиена една понуда.

Анализите покажуваат дека уделот на тендерите со една добиена понуда бил висок и во 2020 година, што укажува на подолгорочен тренд.

Но, она што е позитивно во однос на конкуренцијата и треба да се истакне е дека во Општина Куманово и во јавните претпријатија е релативно мал бројот на тендери во кои биле доставени повеќе понуди, а комисијата за јавни набавки исклучила еден или повеќе понудувачи и само една понуда оценила за прифатлива. Уделот на овие тендери во вкупниот број на тендери спроведени од страна на Општина Куманово изнесува 3 %, а во ЈП „Водовод“ Куманово е 5%.

» **Во набавките на Општина Куманово воочена е доминација на една компанија со која се склучени 20 договори во вредност од 112 милиони денари (1,8 милиони евра) и удел од 29%. ЈП „Куманово-гас“ пак од петте склучени договори дури 3 ги склучила со иста фирма во вкупна вредност од 5 милиони денари (83 илјади евра) и удел од 40%.**

Доминацијата на еден или мал број понудувачи во тендерите на општината/јавното претпријатие е уште еден од индикаторите кои се користат за проценка на отвореноста на јавните набавки во една институција и упатува на слабост во спроведувањето на набавките доколку доминацијата на една фирма е исклучително голема. Стандард за оценка: Уделот на вредноста на договори за јавни набавки на една фирма е над 40 % од вкупната вредност на тендерите на институцијата во анализираниот период.

Фирмата која има најголем број на договори со Општина Куманово е Друштво за производство, градежништво, трговија и услуги КООП ИНЖЕНЕРИНГ ДОО Куманово. Станува збор за вкупно склучени 20 договори во 2021 година во вкупна вредност од 112.110.045 денари. Со тоа уделот на набавките кои ги има оваа фирма во набавките на Општина Куманово изнесува 29%. Станува збор за фирма со која се склучени најголемите договори за одржување на јавно прометни површини за 2021 година, за зимско одржување на улици од снег и подмразица, како и за изградба и реконструкција на улици.

Гледано на страна на јавните претпријатија вака висок удел на само една фирма е забележан уште и кај ЈП „Куманово-гас“. Од петте договори дури 3 се склучени со ЦМЦ Гроуп Трговско друштво инжинеринг, советување и застапување ДОО Скопје во вкупна вредност од 5.081.019 денари односно 82.618 евра и удел од 39,85%.

Со оглед на малата вредност на јавните набавки кај ЈП „Куманово-паркинг“ договорот склучен со НЕКСТСЕНС ДОО Скопје за одржување на системот за зонско паркирање за период од две години во вредност од 7.788.000 денари (126.634 евра) има удел од 59% во набавките на ова јавно претријатие.

Кај ЈП „Водовод“ Куманово најголем поединечен удел има фирмата ТЕХНО ХАУС ДООЕЛ Скопје со 9 договори во вредност во вкупна вредност од 9.869.338 денари односно 160.477 евра. Удел во вкупната вредност на набавките на ЈП Водовод од страна на ТЕХНО ХАУС е 8%.

Во ЈП „Чистота и зеленило“ најголем удел во јавните набавки и тоа од 22% има Друштво за производство, промет и услуги ИБРО-Комерц 21 Ибраим и др.ДОО извоз-увоз с.Липково со еден трендер со еден договор склучен за набавка на гориво во вредност од 15.930.000 денари односно 259.024 евра. Гледано од аспект на бројот на договори, евидентирани се три фирми кои имаат по 3 договори, но нивниот вредносен удел е мал за да се нотира од аспект на концентрацијата на набаваките.

- **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 согласно Законот за јавни набавки и треба да се користи во набавки каде квалитетот на стоките и услугите може јасно да се утврди во тендерските спецификации и каде има поголема конкуренција на пазарот. Но, договорните органи и натаму многу често ја користат е-аукцијата, што им овозможува на фирмите да се договараат како ќе настапат на е-аукцијата.

Како што може да се види од следниот табеларен приказ Општина Куманово планирала е-аукција во дури 98,40% од огласите за јавни набавки. Јавните претпријатија ЈП „Водовод“ Куманово, ЈП „Пазаришта“ и ЈП „Куманово-гас“ ја планирале е-аукцијата во сите набавки, ЈП „Чистота и зеленило“ во 98,20%, додека пак ЈП „Куманово-паркинг“ во 88,80%.

Процент на планирани наспроти спроведени е-аукции во 2021 година

Со тоа што во толку голем број од постапките за јавни набавки се планирало е-аукција, а таа не се спровела во значаен дел од нив постои ризик дека договорите за јавни набавки се склучени по повисоки цени од реалните. Имено, постои непишано правило дека во услови кога се планира е-аукција фирмите првично да нудат повисоки цени оставајќи простор за подоцнежно нивно намалување во текот на аукцијата.

Анализата на податоците покажува дека од планираните е-аукции во **Општина Куманово** во 123 тендерски постапки, таа не била реализирана во 61 постапка што значи во 49,6% од постапките. Поконкретно, во 42 тендери била доставена по само една понуда (36%), а дополнително во уште 19 постапки каде имало двајца или тројца учесници во текот на аукцијата не дошло до ниту едно намалување на првично дадените цени (15%). Оттука произлегува дека во половина од тендерите постои оправдан ризик дека договорите се склучени по повисоки цени од реалните на пазарот.

Во однос на **ЈП „Чистота и зеленило“** од 57 постапки за јавни набавки во кои била планирана е-аукција таа не се одржала во дури 31 постапка (54%), и тоа во 19 постапки затоа била доставена по само една понуда, а 12 постапки немало намалување иако имало повеќе понуди.

Во **ЈП „Водовод“ Куманово** од вкупо спроведените 41 постапка за јавна набавка, произлегува дека во дури 27 постпаки (66%) не дошло до реално намалување на цените преку е-аукција. Притоа во 10 постапки била доставена по една понуда, а во 17 постапки иако имало повеќе понудувачи на аукцијата никој не учествувал.

Од деветте постапки спроведени од страна на **ЈП „Куманово-гас“** кај сите била планирана е-аукција. Притоа прозлегува дека кај 5 односно во 55,6% таа не е остварена затоа што во 4 постапки била доставена по една понуда, а во една постапка немало намалување на цените иако имало повеќе понудувачи.

Во однос на **ЈП „Куманово-паркинг“** за да се дојде до попрецизни сознанија треба да се исклучат 2 од вкупно планираните 9 постапки затоа што тие биле поништени поради грешки во тендерската документација. Оттука**,** од планираните е-аукции таа е одржана во 7 постапки, но очигледно не ги дала очекуваните ефекти бидејќи по нејзиното спроведување комисијата донела дури 5 решенија за поништување на постапката затоа што ниту една од понудите не била прифатлива.

Во однос на **ЈП „Пазаришта“** е-аукцијата била планирана во сите 4 постапки и во сите нив се спровела.

» **Дел од јавните претпријатија имаат голем број на поништувања на тендерите. Овој показател говори за слабости во спроведување на постапките, но и за постоење на ризик да се оди кон поништување на постапките за да се избегне склучување договор со одредена фирма.**

Постојат неколку законски предвидени причини за поништувања како што е 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 кои 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).

Најчести поништувања на тендерите во 2021 година имало во ЈП ‘’Водовод’’ Куманово, во кое се поништени 14 постапки што е удел од дури 34% во вкупниот број на постапки. Сепак, мора да се нагласи дека во 4 случаи се работи за целосни поништувања, а со 10 одлуки биле поништени делови од тендерите. Кај ЈП „Водовод“ Куманово поголемиот дел од причините за поништените тендери е поради тоа што не е поднесена ниту една понуда или ниту една прифатлива понуда. Можеме да го издвоиме тендерот “Пневматици за возила и работни машини” кај кој причината за поништување на тендер е понудувачите понудиле цени и услови за извршување на договорот за јавна набавка кои се понеповолни од реалните на пазарот.

На второ место е ЈП „Куманово-паркинг“ каде од спроведените 9 постапки – поништени се 3.

ЈП „Чистота и зеленило“ има 8 целосни поништувања, а 7 поништувања на дел. Тука може да се издвои тендерот кај кој предмет на набавка е “Средства за подмачкување” кај кој има два пати поништување со различна причина. Едната причина е може да се оцени дека тендерската документација содржи битни пропусти или недостатоци. Како дополнителна причина е надевено : Дел 1 Во техничката спецификација за ставките под ред. бр. 3, 4 и 5 е

е направена грешка во делот технички карактеристики, истите се разликуваат од техничката спецификација. Дел 2 Во техничката спецификација во ставката под реден бр. 1 е направена грешка во делот кој се однесува на ИСО ДИН. Дел 3 Во техничката спецификација недостасуваат уште неколку средства. Како втора причина за поништување е дека не е поднесена ниту една понуда или ниту една прифатлива понуда.

Кај Општина Куманово поголемиот дел од причините за поништените тендери е поради тоа што не е поднесена ниту една понуда или ниту една прифатлива понуда. Еден од поголемите поништени тендери е ''Изградба на кружен тек на раскрсница на Бул. „Октомвриска Револуција" и Бул. „3-та МУБ"' кај која причината за поништување е тендерската документација која содржи битни пропусти или недостатоци. Како дополнителна причина е наведено: Договорниот орган утврди технички грешки во техничка спецификација.

- **Општина Куманово не ја применила нетранспаретнтната постапка на преговање без објавување на оглас, што значи дека во 2021 година не се склучени ниту анекс договори. Оваа постапка е применета по само еднаш од три јавни претпријатија.**

Според податоците објавени на Електронскиот систем за јавни набавки од мониторираните институции нетранспарентната постапка – преговарање без претходно објавување на оглас ја примениле ЈП ''Куманово-паркинг'', ЈП „Водовод" Куманово и ЈП „Чистота и зеленило". Најголем е договорот на ЈП „Куманово-паркинг" склучен со НЕКСТСЕНС ДОО Скопје за услуга за одржување на систем за зонско паркирање во вредност од 7.788.000 денари односно 126.634 евра. Договорот на ЈП „Водовод" Куманово е исто така за услуга, но за одржување на билинг и ЕРП софтвер склучен со ЕНТЕР ДОО Охрид во вредност од 410.640 денари односно 6.677 евра, додека пак на ЈП „Чистота и зеленило" е договор за одржување на интегриран информациски систем за работа на претпријатието склучен со МЕГАСОФТ ПЛУС ДООЕЛ Битола во вредност од 318.600 денари односно 5.180 евра.

3. Ризици од корупција во реализацијата на јавните набавки

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

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

Како што може да се види од графичкиот приказ доцнење во доставувањето на известување за склучен договор согласно член 70 од Законот за јавни набавки кај Општина Куманово изнесува 25,74%, а кај јавните претпријатија се движи од 10.60% кај ЈП „Чистота и зеленило“ до целосно доцнење од 100% за сите доставени известувања кај ЈП „Пазаришта“.

Процент на известувања за склучен договор кои се објавени задоцнето на ЕСЈН

» **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 на договори се склучуваат за 12 месеци навистина е невозможно да се утврди дали малиот број на 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.

Како што може да се види од графичкиот приказ доцнење во доставувањето на известување за склучен договор согласно член 70 од Законот за јавни набавки кај Општина Куманово изнесува 25,74%, а кај јавните претпријатија се движи од 10.60% кај ЈП „Чистота и зеленило“ до целосно доцнење од 100% за сите доставени известувања кај ЈП „Пазаришта“.

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 Куманово	101	33
ЈП „Водовод“ Куманово	103	43
ЈП „Чистота и зеленило“	66	27
ЈП „Куманово-паркинг“	6	3
ЈП „Куманово-гас“	5	2
ЈП „Пазаришта- Куманово“	3	3

Како што може да се види Општина Куманово има доставено известување за реализиран договор за 33% од договорите, додека кај другите институции тој удел се движи од 42% кај ЈП „Водовод“ Куманово, 41% кај ЈП „Чистота и зеленило“, 50% кај ЈП „Куманово-паркинг“, 40% кај ЈП „Куманово-гас“и 100% кај ЈП „Пазаришта“.

» **Само Општина Куманово ги објавува на својата веб-страница известувањата за склучен договор и известувањата за реализиран договор. ЈП „Водовод“ Куманово ги објавува само известувањата за склучен договор, а останатите јавни претрпијатија или не објавуваат или немаат веб-страница.**

Со оглед на обемноста на податоците како и комплексноста на самата платформа на Електронскиот систем за јавни набавки како клучен параметар за транспаретност пред граѓаните и другите засегнати страни се смета објавувањето на податоците на веб-страниците на институциите. Истражувањето покажа дека оваа обврска доследно ја почитува само Општина Куманово. Притоа, ЈП „Водовод“ Куманово ги објавува известувањата за склучен договор, не ни и известувањата за нивна реализација, а ЈП „Чистота и зеленило“ иако има своја веб-страница на неа не објавува ништо во врска со јавните набавки. ЈП „Куманово-паркинг“, ЈП „Куманово-гас“ и ЈП „Пазаришта“ немаат веб страница.

Само транспарентен процес на јавни набавки им овозможува на граѓаните да бараат отчетност и одговорност од администрацијата и од политичарите, со што растат и нивниот интегритет и довербата во институциите на системот. Односно, транспарентноста и отчетноста, заедно, претставуваат алатки за промовирање на интегритетот и за спречување на корупцијата во јавните набавки.

Ставањето на увид на јавноста што е можно повеќе информации влијае на зголемување на довербата во процесот и го овозможуваат надзорот од страна на сите засегнати страни. Слабостите констатирани во анализата ја потврдија потребата од засилување на интегритетот и намалување на ризиците од корупција во јавните претпријатија и Општина Куманово.

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

Слабостите констатирани во анализата ја потврдија потребата од засилување на интегритетот и намалување на ризиците од корупција во Општина Куманово и јавните претпријатија. Корупцијата во јавниот сектор како облик на злоупотреба на законските овластувања на поединци, е несомнено една од најсериозните општествени малформации што ги поткопува темелите на националните економии, ја нарушува социјалната сигурност и како резултат на тоа значително ја намалува довербата на граѓаните во стабилноста на системот. Ниту едно современо државно уредување, независно од тоа колку е моќно, финансиски стабилно и демократски ориентирано, не е имуно на феноменот на корупцијата. Сепак, ова особено доаѓа до израз во земјите во транзиција (во кои е и Р. Северна Македонија) кои сè уште поминуваат низ процесот на креирање и унапредување на пазарната економија и втемелување на концептот на владеење на правото што треба да придонесе за поголема контрола и соодветно казнување на овие противправни поведенија на штета на државниот буџет. Јавните набавки како инструмент со кој институциите на централната и локалната власт купуваат производи, услуги или работи, според својата природа се едни од најсериозните (квантитативно и квалитативно) финансиски интеракции во јавниот сектор и поради тоа неминовно се проследени со најразлични облици на коруптивни поведенија. Во услови на широко распространета корупција во јавните набавки, сосема природно се наметнува прашањето како да се обезбеди рационално, наменско и транспаретно трошење на државните пари, што впрочем е и основната цел на Законот за јавните набавки. Се надеваме дека со овој мониторинг, и резултати добиени од истиот кои ќе бидат претставени пред договорениот орган ќе има залагање за подобрување и спречување на корупцијата.

Врз основа на детектираните слабости во спроведувањето на јавните набавки, на институциите на локално ниво и Општина Куманово, а и на сите други, 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 може 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.

- **Примена на принципот на ротација на вработените како членови на комисиите за јавни набавки во Општина Куманово.** Со имплементацијата на овој предлог ќе се избегнат или ќе се намалат можностите од недозволено договарање помеѓу понудувачите и членовите на комисиите за јавни набавки – ризик што постои доколку во комисиите секогаш членуваат едни исти лица. Воедно, ќе се разграничат надлежностите оневозможувајќи акумулација на надлежностите на исто работно место или на ист вработен.

- **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 Општината Куманово и во јавните претпријатија каде што тие веќе постојат е со цел јасно да се дефинираат обврските на сите кои 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 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.

- **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 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 Куманово.** 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 ликови и што граѓаните можат да најдат во нив.