

Истражување, рангирање, анализа

Транспарентност, Отчетност и Интегритет на јавните набавки на општините од Источно-Планскиот регион

Вовед: Целта на истражувањето е да се утврди транспарентноста, отчетноста и интегритетот на Општините од Источно-Планскиот регион во делот на јавните набавки. Само транспарентниот процес на јавните набавки ќе овозможи граѓаните да ја почувствуваат општината како своја, институција која е формирана за да им служи на потребите на граѓаните на локално ниво. Всушност транспарентноста е и најсилна алатка против корупцијата, партизацијата и непотизмот, појави кои редовно се провлекуваат во текот на овие 27 години од осамостојувањето на Р. Македонија. Дополнително Источно -Планскиот регион е еден од топ три неразвиеени региони, па токму заради тоа уште повеќе е важно да јавните набавки добијат поголема популарност, што и треба да доведе до поголема конкурентност, ефективност и ефикасност при искористувањето на средствата. Мониторингот има и дополнителна вредност затоа што покрај информирањето на граѓаните за состојбите со јавните набавки во нивната општина, постои и поголема информираност на економските оператори, со што ќе се зголеми и поголемото учество на фирмите/економските оператори. Самиот мониторинг нема за цел да ги казнува општините и да им бара забелешки, туку има за цел да преку една компаративна анализа да им посочи на кое ниво се општините од соседството, да добијат насоки како да го подобрат своето работење а со тоа и да бидат поблиски до граѓаните. Во текот на 2019 година ќе се спроведе уште еден мониторинг за јавните набавки спроведени во 2018 година, во истиот плански регион по истата методологија, со што ќе се следи напредокот што е направен одј самите општини по што ќе следи и финалната оценка, како и препораки за напредок.

Резиме: Општините се првата врата каде граѓаните се обраќаат да ги остваруваат своите права и по правило треба да се најблиски и со најголемо разбирање за потребите на локалното население. Токму заради тоа постои потребата од максимална транспарентност и отчетност при јавните набавки, од причина што токму со нив и се решаваат најразлични проблеми на локално ниво како инфраструктурни, комунални, културни, еколошки и слично. Зависно од нивото на транспарентноста, отчетноста и интегритетот во јавните набавки, општините се рангираат во 5 нивоа: Оскудно (од 0-20%), минимално (20-40%), ограничено (40-60%), солидно (60-80%), и високо (80-100%).

Согласно добиените резултати од спроведениот мониторинг на Јавните набавки на општините од Источно планскиот регион, може да се заклучи дека најголем дел од општините се наоѓаат во категоријата ограничено ниво на транспарентност и отчетност, додека во солидно се наоѓаат Делчево, М.Каменица, Ваница и Чешиново Облешево.

За жал постојат сериозни предизвици околу објавувањето на Годишниот план за јавни набавки кај повеќе општини, во најголем дел не се објавуваат огласите на веб страните како и склучените договори, информации кои треба да бидат достапни во

тагот за јавни набавки или во архива. Годишните планови ги објавуваат само Берово, Делчево, Зрновци, Пехчево и Чешиново-Облешево, или помалку од 50% од општините.

Предизвик претставува и што некои општини пречесто го менуваат планот за јавни набавки со што се создава и конфузија и дополнителен напор кај економските оператори, како што е примерот пред се на општина Пехчево, по што следат Берово и Делчево. Ове е и показател дека не постои добро планирање во делот на јавните набавки.

Просек на регионот во реализација на набавките/тендери што завршиле со договор изнесува 45, или исполнување на планот е 69%, согласно обработените податоци. Само 27,8% од општините ги објавуваат договорите на веб страната.

Задоволува фактот дека имаме општини кои објавуваат огласи во разумен рок и тоа помеѓу 75-85 % од огласите како Делчево, Кочани и М.Каменица, тренд кој треба уште повеќе да се зголемува а истиот да го следат и другите општини, пред се Зрновци, Чешиново-Облешево и Берово.

Бројот на понуди кај 50% од општините не се на задоволително ниво и се движи под 3,39 понуди, состојби кои ќе се подобрат преку зголемување на бројот на огласите во разумен рок и транспарентноста преку веб страните. Радува податокот дека во целиот регион има само една постапка за јавна набавка без преговарање.

Во делот на договорите со еден понудувач дури 37% од договорите се од ваков вид во Делчево и Кочани што му дава сериозна забелешка, и препорака ваквата состојба драстично да се ублажи.

Она што е задоволство е дека сите општини ги доставија побараните информации во законски задолжителниот рок.

Во прилог табелата подолу е износот на средствата од Јавните набавки по општини. Податоци кои што се исклучително важни за граѓаните, и влијаат на подобрувањето на квалитетот на животот.



Методологија: Истражувањето се спроведуваше по однапред утврдена методологија и фази во прибирањето на податоците. Најпрво беше утврдена листа на индикатори на транспарентноста како и утврден методот на кој истите ќе бидат обезбедени а понатаму и внесени во однапред подготвена матрица. Податоците беа обезбедени од Електронскиот Систем за Јавни Набавки, проверка на веб страните на општините каде истите се должни да објавуваат податоци за јавните набавки кои ги спроведуваат, додека дел од информациите беа обезбедени по пат на алатката - Слободен пристап до информации од јавен карактер. На крај финалното рангирање е извршено врз основа на процентуалното исполнување на критериумите што ги сочинуваат нивото на транспарентноста, отчетност и интегритетот на општините. Напомена дека исто такво истражување ќе се направи и во 2019 година за календарската 2018 година со што и ќе се следи напредокот на општините во делот на јавните набавки.

Рангирање на општините и детални резултати по области

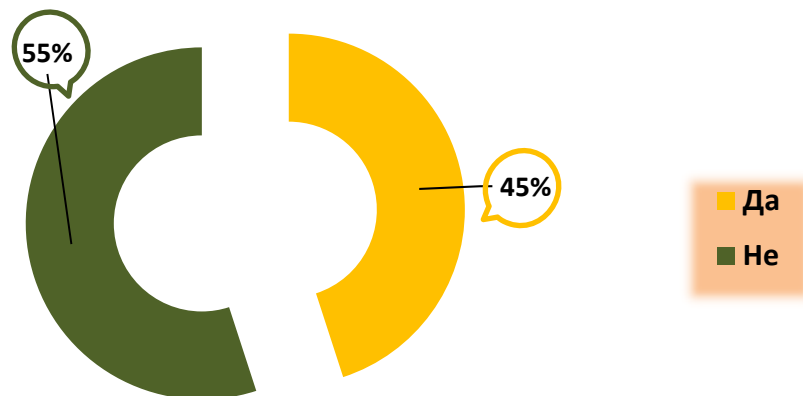
1. Ниво на интегритет, отчетност и транспарентност на јавните набавки кај општините од Источно планскиот регион

Очигледно е дека општините располагаат со различен административен, човечки и технички капацитет за да управуваат со јавните набавки. Факт е дека помалите општини имаат повеќе предизвици затоа што немаат долно човечки ресурси, но истите даваат пак многу повеќе труд и посветеност да одат во чекор рамо до рамо со другите општини. Најслабо рангирана е општина Карбинци и единствено таа не го исполнува критериумот од 52%. Сите останати се блиски согласно 31 критериум со кој ги рангираме општините, а кои произлегуваат од Законот за јавни набавки и Акцискиот план на Отвореното владино партнерство 2016-2018 година. Четири општини покажуваат солидно ниво, но евидентно е дека има простор за поголема транспарентност на сите општини воопшто.



2. Објавување на планот за јавни набавки: Согласно Законот за јавни набавки, планот за јавни набавки мора да биде изработен до 31 Јануари во тековната година, но институциите не се должни истиот да го објават. Сепак според Националниот акциски план за јавни набавки од Отвореното владино партнерство 2016-2018 објавувањето на планот за јавни набавки е задолжително. Овој акциски план усвоен од Владата на Р. Македонија ги задолжува институциите, а помеѓу нив и општините да ги објавуваат својот годишен план за јавни набавки на своите веб страници, заедно со донесените измени. Објавувањето на планот е потребно за граѓаните и фирмите да имаат увид во тоа што планира општината да набави во текот на годината. Граѓаните, за да можат да споредат со она што сметаат дека се некакви реални потреби на општината, а фирмите за да можат навреме да се подготват и да го планираат сопствениот бизнис и да прават пресметки. Согласно приказот подолу се гледа дека само пет од единаесет општини ги објавиле своите планови на веб страните, а во еден случај пости линк кој ве води директно до Електронскиот систем за јавни набавки.

**Дали институцијата го објавува на својата веб-страница
годишниот план за јавни набавки**



3. Реализација на планот за јавни набавки и процент на измени на планот:

Плановите генерално претставуваат инструмент за управување со јавните набавки во текот на целата година. Промените на планот се можни и дозволени, но сепак менувањето на плановите значат и дополнителни обврски за спремање на самите фирми. Исклучително важно е, процентот на реализација на планот за јавните набавки биде повисок, што ни покажува добро планирање и континуитет на однапред планираните и спроведени активности. Во прилог се процентите на реализациите на плановите на јавните набавки на општините како и измените на планот. Се разбира колку е повисок процентот на реализација и е помал процентот на измени на планот, толку постои поголема ефикасност на реализацијата на планот и истото значи дека општината добро планирала и била транспарентна и ефикасна во интерес на локалното население.



4. Огласи за јавни набавки од страна на општините

Она што важи за годишните планови да се објавуваат на веб страните, истата обврска постои и за огласите за јавни набавки, како и за склучените договори. Оваа обврска произлегува од потребата, што повеќе фирми да се информираат за јавните набавки, и на тој начин истите да се вклучат во натпреварувачкиот процес. Граѓаните по навика ги проверуваат овие информации на веб страните а не на Електронскиот систем за јавни набавки, систем кој што е реално сложен за користење и систем кој што е пред се наменет за фирмите. Доколку се објавуваат огласите и договорите на веб страната, ќе се зголеми довербата на граѓаните кон локалните власти, постапките ќе добијат транспарентен карактер што е исто така важно за граѓаните но уште повеќе за самите фирми. За да се добие на тежина, дека процесот на прибирање на понуди е транспарентен потребно е општините огласите за јавни набавки да ги поставуваат во разумни рокови со цел да се соберат повеќе понуди. На тој начин ќе се соберат повеќе понуди, кои може да донесат и поголем квалитет, а и самите фирми ќе имаат повеќе време да се подготват. Во прилог се уделот на огласи со разумни рокови за барање за прибирање на понуди.



5. Број на понуди и удел на тендери со една понуда

Бројот на понуди дава реален приказ за транспарентноста на процесот за јавни набавки, капацитетот на фирмите да учествуваат на истиот како и нивната подготвеност да се вклучат во процесот. Просечниот број на понуди во источниот плански регион е 3,39 што е малку повеќе од националниот просек 3,33. Шест од единаесет општини од источниот плански регион имаат повисок број на понуди од регионалниот просек.

Тендерите со еден понудувач оневозможуваат одржување на електронска аукција за намалување на цените. Тоа пак носи сериозен ризик договорите за јавни набавки да се склучуваат по нереално високи цени, бидејќи во очекување на е-аукцијата каде цените треба да се намалуваат, фирмите вообичаено доставуваат значително повисоки цени кои со аукцијата нормално се намалуваат. Сумирано може да се каже дека се доведува до прашање обезбедувањето на основните принципи во јавните набавки како што е конкурентност, еднаков третман и недискриминација на фирмите, предуслови за економично, ефикасно, ефективно и рационално користење на буџетските средства на општините. Регионалниот просек на тендери со една понуда е 19,66% и уделот на тендери со една понуда се движи од 8,3 % до 38,4 %. Препорака до сите општини е да ваквите тендери се минимизираат и да се бараат решенија за надминување на состојбата. Во прилог се и двете табели.



Регионалниот просек е 19,66%

6. Тендери со дискриминаторски елементи и случаи на поништени тендери

Тендерите со дискриминаторски елементи се тендерите кои покрај стандардните услови за учество на тендерот се бараат и дополнителни услови најмалку плус три, кои треба да ги исполни економскиот оператор/фирма. Согласно разгледувањето на огласите за најголемите 10 склучени договори на општините се гледа дека постојат такви договори во некои општини, каде покрај стандардните критериуми се бараат и дополнителни со кои се ограничува конкуренцијата. Согласно истражувањето такви забележавме два во општина Карбинци, по еден во општините Чешиново-Облешево,

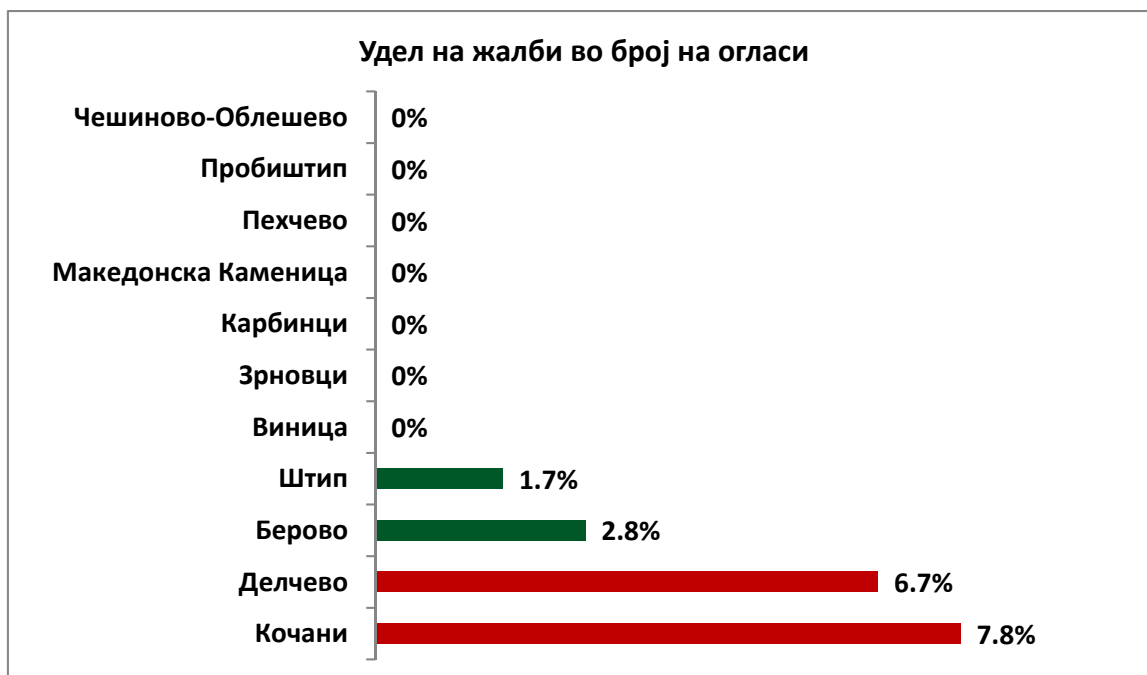
Пехчево, Веница и Кочани. Наша заложба е да укажеме на важноста за создавање на услови за фер игра и натпревар на фирмите а не да се создаваат услови на ограничено учество, што може да доведе до сомнеж за фаворизирање на одредени фирми. Детален приказ имаме во ексел табелата/матрица за секој да ги провери тендерите врз основа на објавата на склучениот договор.

Поништувањето на огласите е нормална појава доколку има реално образложение за истото. Некогаш како причина може да се јави да се нема пријавено ниту еден економски оператор, некогаш како причина може да биде да ниту една од фирмите кои се пријавени на повикот не ги задоволува критериумите кои се поставени во огласот. Анализата покажа дека во сите општини во Источно Планскиот Регион имаме поништени постапки, кој се движи во однос на вкупните огласи од 5,6% во Веница до 23,1% во Пробиштип. Ако се земе дека националниот просек е 24,4% , процент со кој сигурно не можеме да се гордееме, состојбата со општините во Источниот плански регион е на задоволително ниво.



7. Удел на доставени жалби

Жалбената постапка е демократска процедура со која им се овозможува на фирмите да реагираат на одредена недоследност или прекршување на одредено правило во постапката . Национален просек е 2,98%, просек кој е најмногу надминат во општина Кочани каде изнесува дури 7,8%. Во источниот плански регион во 2017 година поднесени се вкупно 10 жалби од кои 7 се уважени. Препорака е општина Кочани да направи анализа за ваквата состојба бидејќи најголем број на жалби но и уважени жалби се однесуваат за оваа општина.



8. Капацитет на општините да ги управуваат јавните набавки.

Согласно спроведеното истражување се гледа дека општините во Источно-Планскиот регион ги задоволуваат основните критериуми да ги менаџираат јавните набавки. Поголемите општини имаат повеќе ресурси на располагање што и обезбедува услови за попедантен пристап во работењето и давање на транспарентен пристап на целиот процес. Согласно добиените податоци сите општини навремено ги доставиле побараните информации согласно поднесените Барања за информации од јавен карактер, во законскиот рок од 30 дена. Помал дел од нив и ги објавуваат и конкурсите и договорите на својата веб страна, пракса која понатаму мора да биде унапредена. Во сите општини освен во општина Зрновци има назначено лице кое е одговорно за организирање на јавните набавки, истите лица имаат соодветна потврда за раководење со јавните набавки со исклучок на општина Карбинци. Членовите на комисиите се менуваат за секоја Јавна набавка со исклучок на општина Карбинци, а само мал дел општини изработуваат образложение за потребата од јавната набавка. Не постои методологија во ниту една општина на кој начин се доаѓа до цена на јавната набавка, но она пак што радува е дека имаме само една постапка без објавување на јавен оглас. Сето ова укажува дека општините имаат капацитет да менаџираат со јавните набавки, но постои огромен простор на пообрување на организирањето на истите со напомена дека транспарентноста и отчетноста на општините бара дополнителен труд и е обврска, и е нивна законска должност со која ќе обезбедат поголема конкурентност а со тоа и поголема ефикасност и ефективност во набавките.

ПРИЛОГ: ПАРАМЕТРИ ЗА ИСТРАЖУВАЊЕ, ОЦЕНКА И РАНГИРАЊЕ НА ИНСТИТУЦИИТЕ

1. Дали во институцијата има определено лице или организациски облик во чии рамки се вршат работите од областа на јавните набавки? (Да/Не)

2. Дали лицето за јавни набавки или коешто ги врши јавните набавки има соодветна потврда за положен испит за лице за јавни набавки? (Да/Не)

3. Дали членовите на Комисијата за јавни набавки се менуваат за секоја набавка или се истите за сите набавки? (Да, се менуваат/Не, исти се)

4. Дали за секоја набавка се изработува образложение на потребата од спроведување на набавката? (Да/Не)

5. Дали има методологија/упатство и сл. документ врз основа на којшто се пресметува проценетата вредност на набавките? (Да/Не)

6. Дали институцијата ги објавува на својата веб-страница годишниот план за јавни набавки и неговите измени и дополнувања? (Да, двете/Делумно, едното/Не)

7. Процент на реализација на планот за јавни набавки (% на спроведени од планирани; Висок – 90%+, Делумен – 70-90%, Низок – до 70%)

8. Удел на набавки кои биле менувани со измените и дополнувањата на плановите (% на менувани набавки од планирани; Висок – над 30%, Делумен – 10-30%, Низок – до 10%)

9. Дали во институцијата е воспоставен систем за следење на реализација на планот (и каков е тој систем)? (Да/Не)

10. Дали институцијата ги објавува на својата веб-страница огласите за јавни набавки (целосно или како линк до ЕСЈН)? (Да/Не)
11. Удел на огласи со разумни рокови (подолги од законски минималните) за барањата за прибирање понуди (Да – над 70%; Делумно – 50-70%; Не – до 50%)
12. Дали има тендерски документации со дискриминаторски елементи кои можат да ја ограничат конкуренцијата (Да – во повеќе од 30%; Не – до 30%)
13. Дали институцијата ги доставила бараните документи како одговор на барањето за слободен пристап до информациите од јавен карактер?(Да, во законски рок; Да, по истекот на рокот или доставена жалба; Не)
14. Дали институцијата одговорила на барањето за слободен пристап до информации од јавен карактер во максималниот законски рок од 30 дена?(Да, во законски рок; Делумно – по истекот на рокот; Не)
15. Просечен број понудувачи на тендерите спроведени од институцијата (во однос на националниот просек; Над просек/Под просек)
16. Удел на тендери со една понуда (во однос на просекот на институциите; Под просек/Над просек)
17. Најголем удел на еден понудувач во тендерите на институцијата (Под 40%/Над 40%)
18. Процент на вкупно поништени постапки за јавни набавки (во однос на националниот просек; Под просек/Над просек)

19. Удел на поништени постапки поради немање ниту една прифатлива во вкупно поништените постапки на институцијата (во однос на националниот просек; Под просек/Над просек)
20. Удел на вредноста на склучените договори преку постапката за преговарање без објавување оглас во однос на вредноста на вкупните договори (во однос на националниот просек; Под просек/Над просек)
21. Удел на бројот на склучените договори преку постапката за преговарање без објавување оглас во однос на вкупниот број постапки (во однос на националниот просек; Под просек/Над просек)
22. Удел на вредноста на склучените анекс-договори во однос на вкупната вредност на постапките (во однос на националниот просек; Под просек/Над просек)
23. Удел на бројот на склучени анекс-договори во вкупниот број на договори (во однос на националниот просек; Под просек/Над просек)
24. Удел на договори за кои известувањето за склучување на договорот е објавен во законскиот рок од 30 дена од денот на склучување на договорот (Да – над 80%; Не – до 80%)
25. Дали институцијата ја почитува обврската за објавување во законските рокови на евиденција на постапките за прибирање понуди на ЕСЈН(Да – двете во рок; Делумно – едната во рок; Не – двете по истекот на рокот)
26. Дали институцијата објавува на својата веб-страница известување за склучените договори за јавни набавки? (Да/Не)

27. Удел на објавени известувања за реализиран договор на ЕСЈН (Да – над 80%; Не – до 80%)

28. Дали институцијата го објавува склучениот договор и евентуалните анекси на својата веб-страница? (Да – двете; Делумно – само едното; Не – ниедно)

29. Дали во институцијата е воспоставен систем за следење на реализацијата на склучените договори за јавни набавки? (Да/Не)

30. Удел на жалби во однос на вкупниот број на огласи (во однос на националниот просек; Под просек/Над просек)

31. Удел на уважени жалби во вкупниот број на жалби(во однос на националниот просек; Под просек/Над просек)