Транспарентност, отчетност и интегритет на општините од Источен плански регион во јавните набавки

**Истражување,
рангирање
и анализа**

Виница 2019

Анализа од спроведеното истражување :

Транспарентност, отчетност и интегритет на општините од Источен плански регион во јавните набавки

Издавач : Здружение Иницијатива на невработени интелектуалци

Проект : Транспарентно владеење

За авторот : Тодор Цонев

Координатор : Михаела Цонева

Анализа : Зоран Биковски

Дизајн и печатење : ДПТУ „Студентски сервис“ ДОО,Скопје

Тираж : 100 примероци (бесплатен/некомерцијален примерок)

„Оваа публикација е подготвена со поддршка од Европската Унија во рамки на проектот Транспарентно владеење. Содржината на оваа публикација е единствена одговорност на Здружението Иницијатива на невработени интелектуалци - Виница и на никој начин не може да се смета дека ги одразува гледиштата на Европската Унија“.

Сите права се задржани. Содржината на оваа публикација може слободно да се користи и умножува заради едукативни и други цели, под услов да при секоја таква репродукција како извор се наведе Здружението „ Иницијатива на невработени интелектуалци“ Виница.

Содржина

Вовед
....4
Резиме
....5
Методологија на истражувањето
....6
Рангирање на општините и резултати од истражувањето
....7
Прилог : Параметри за истражување, оценка и рангирање на институциите
....18

Вовед:

Согласно Сигма стандардите за добро управување на единиците на локална самоуправа „Управување со општинските финансии“ е еден од петте стандарди кои треба да се унапредат. Ако се земе во предвид дека општините се местото каде граѓаните ги остваруваат своите основни права, логично е да се следи влијанието на граѓаните врз носењето одлуки на локално ниво. Граѓанскиот мониторинг, општините не треба да го сфатат како казнена одредба, туку обид да се направи пресек и проценка за тоа до каде се самите општини со реализација на реформите. Тоа значи дека самиот мониторинг треба да даде препораки за професионални, квалитетни и транспарентни услуги достапни за граѓаните. Граѓаните се даночни обврзници и заслужуваат можност да се информираат како се трошат нивните пари. Мониторингот има и дополнителна вредност, така што покрај информираноста на граѓаните за состојбите со јавните набавки во нивната општина, постои и поголема информираност на економските оператори. Со тоа ќе се зголеми и учество на фирмите/ економските оператори, кое пак носи конкурентност, поголем квалитет на услуги и пониски цени. Спроведувањето на мониторингот на јавните набавки во Источен плански регион за период 2018 година, треба да ни даде одговор дали постои напредок кај општините во нивното работење во однос на 2017 година. Со ова истражување ќе се утврди и дали се испочитувани препораките кои беа дадени во минатата година, со што општините ќе се потврдат како вистински сервис за граѓаните на локално ниво. Новата анализа ќе даде и нови препораки кои треба да доведат до одржливи практики и алатка за надминување на слабостите во управувањето со финансиите и функционирање на општините.

Резиме:

Општините се првата врата каде граѓаните се обраќаат да ги остварат своите права и по правило тие треба да се најблиски до граѓаните, а со тоа и да имаат најголемо разбирање за потребите на локалното население. Токму заради тоа постои потреба од максимална транспарентност и отчетност при јавните набавки, од причина што токму со нив се решавааат најразлични проблеми на локално ниво како инфраструктурни, комунални, вработувања, културни, еколошки активности и слично.

Зависно од нивото на транспарентност, отчетност 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 мониториг на Јавните набавки на општините од Источно планскиот регион за 2018 година, може да се заклучи дека најголем дел од општините (7) се наоѓаат во категоријата солидно ниво на транспарентност, отчетност и интегритет, што е напредок за 90% во однос на минатата година кога беа само (4).

Речиси половина од вкупниот број на разгледувани општини не го објавуваат годишниот план за јавни набавки, односно не ги 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, Чешиново – Облешево и Штип, или помалку од 50% од разгледуваните општини.

Предизвик претставува тоа што некои општини многу често го менуваат планот за јавни набавки со што се создава конфузија и дополнителен напор кај економските оператори. Како пример за таква општина е Пехчево која е рекордер и во 2017 и во 2018 година, а по неа следат Делчево и Штип. Согласно обработените податоци регионалниот просек на реализација на планот за јавни набавки изнесува 63%, при што најефикасна е општина Кочани со 96%, а најслаба реализација има општина Карбинци со 35%.

Од вкупниот број на општини, 45% ги објавуваат договорите на веб страната, а тоа покажува дека имаме подобрување за разлика од минатата година кога изнесуваше 27,8%. Задоволува фактот дека регионалниот просек за огласите во разумен рок е 86%.

Регионалниот просек на Источно планскиот регион „Просечно добиени понуди по оглас“ изнесува 3,78 кој е подобар од националниот просек кој е 3,41. Ова е доказ за зголемена транспарентност, и тука најмногу се истакнува општина Македонска Каменица, пример кој треба да го следат останатите општини.

Постои подобрување и по параметарот за учество на тендери со една понуда кој изнесува 18,36%. Во делот на договорите со еден понудувач дури 40% од договорите се од ваков вид во општина Кочани, сериозна забелешка и препорака за намалување на оваа пракса.

Дека регионот има подобрување по повеќе параметри сведочи и фактот дека во голем број области како тендери со преговарање без оглас, склучени анекси, поднесени жалби и слично, регионалните процеси на Источно плански регион се далеку поповолни од националните процеси.

Она што изненади е тоа што за разлика од минатата година дел од општините не одговорија на Барањата за информации од јавен каракер во законскиот задолжител рок. На општините кои го испочитуваа законскиот рок (30 дена) просечно им беа потребни 13 дена за доставување на информациите.

Во делот на екипираноста на вработените кои работат во секторот на јавни набавки, носење на методологија за формирање на цена и слично, одреден дел на општини покажуваат напредок.

Сите општини имаат лица назначени за јавни набавки. Лицата за јавни набавки, во Карбинци и Зрновци немаат соодветна потврда за положен испит за лице за јавни набавки. Членовите на Комисиите за јавни набавки се менуваат за секоја набавка во сите општини освен во Карбинци.

Детална слика за поважни прашања и препораки со конкретни насоки кон општините, дадени се графички прикази, со цел да биде разбирливо како за службениците, така и за обичниот граѓанин.

Методологија :

Истражувањето се спроведуваше по однапред утврдена методологија и фази во прибирањето на податоците. Најпрво беше утврдена листа на индикатори на транспарентност, како и утврден методот по 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, Државна комисија за жалби по јавни набавки и дел од информациите беа обезбедени по пат на алатката „Слободен пристап до информации од јавен карактер“. Финалното рангирање е извршено врз основа на процентуалното исполнување на критериумите што ги сочинуваат нивото на транспарентност, отчетност и интегритет на општините. На крај ќе се направи споредбена анализа на добиените податоци од 2018 со 2017 година преку инфографици и наративно објаснување за да биде разбирливо за обичниот граѓанин.

Вкупен износ на потрошени средства во евра на јавни набавки во општините од Источен плански регион:

Општините (11) од Источен плански регион на јавни набавки имаат потрошено вкупно 6.216.298,00 Евра. Општините (7) кои се со солидно ниво на транспарентност, отчетност и интегритет со процентуална исполнетост од 60 – 80%, потрошиле 4.914.095,00 Евра или 79%, додека останатите општини (4) кои се со ограничено ниво на транспарентност 40 – 60% потрошиле 1.302.203,00 Евра или 21%.

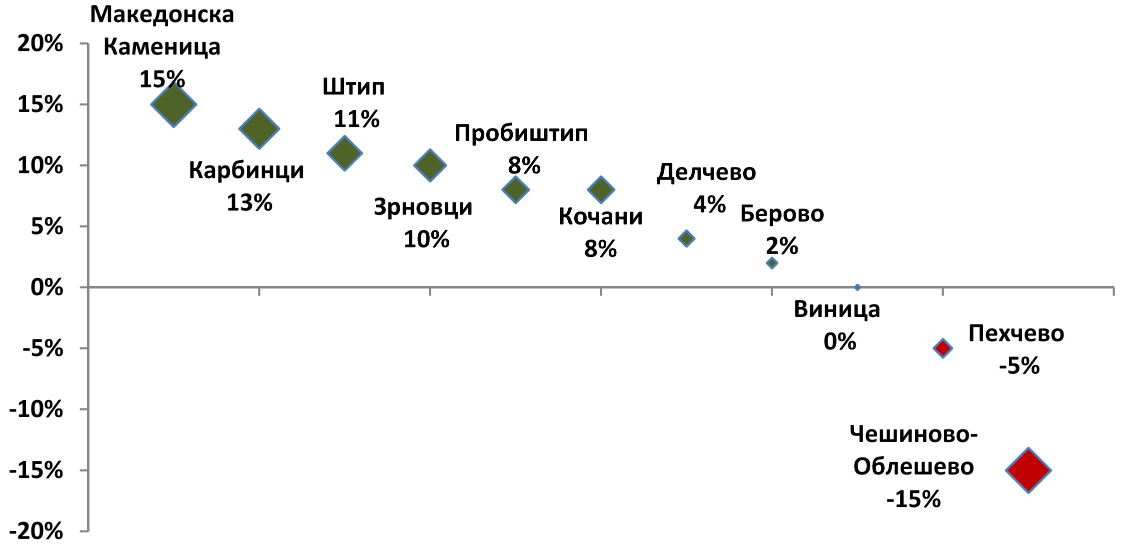
Рангирање на општините и детални резултати

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

Со задоволство може да се каже дека кај сите општини е присутен напредокот. Единствено мало назадување имаме кај општините Чешиново-Облешево од -15%, кај Пехчево е незначително од околу -5% и истите се со ограничено ниво на транспарентност. Во сите други општини постои сериозен напредок. Во 2018 година согласно обработените податоци, за најдобро рангирана општина се позиционира Македонска Каменица по која следат Зрновци и Штип. Кај трите општини имаме огромно подобрување што значи дека се почитуваат препораките, а процентуално најмногу е изразено кај Македонска Каменица со 15% напредок. За разлика од минатата година кога само 4 општини покажаа солидно ниво на транспарентност, оваа година имаме 7 општини, што е секако за поздравување. Останатите 4 општини се рангирани со ограничено ниво на транспарентност при што мора да се укаже дека кај Карбинци имаме сериозен напредок од 13%, а пак Берово напреднал со 2%. Единствено назадување имаме кај општините Пехчево и Чешиново – Облешево. Севкупно може да се каже дека постои сериозен напредок кај општините од Источно планскиот регион, со што и јавните набавки се подостапни и потранспарентни за бизнис секторот и обичниот граѓанин. Преку двата графикон се следи индивидуалниот напредок на секоја поединечна општина, како и соодносот со другите општини.

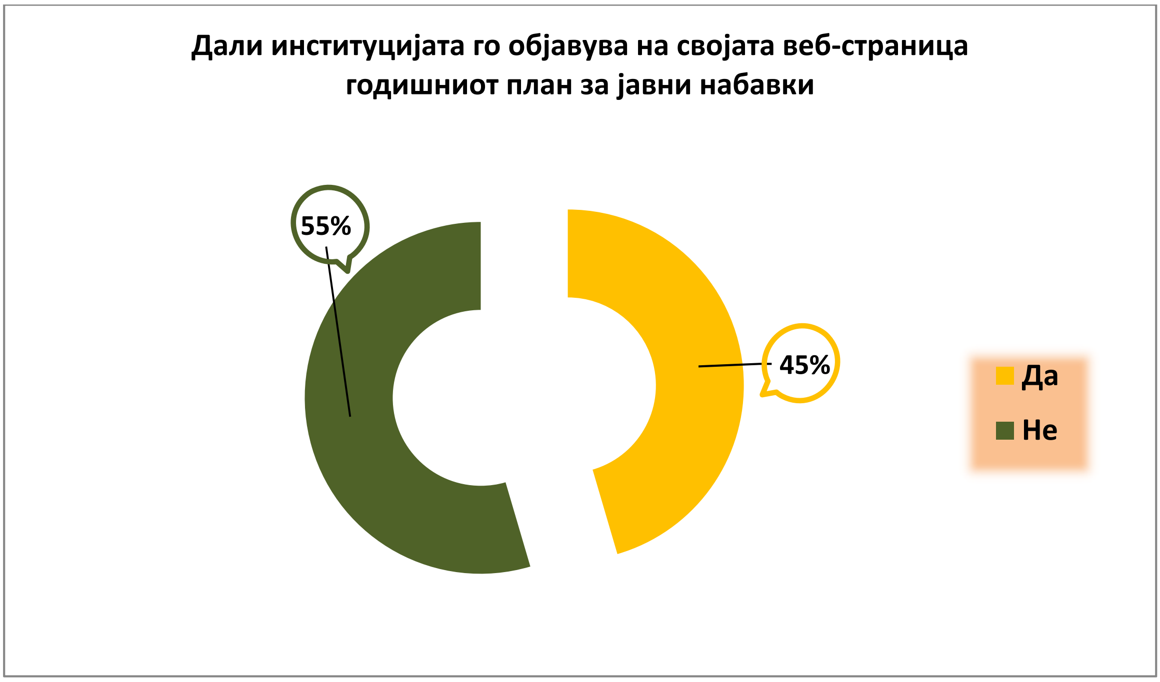
Ниво на транспарентност, отчетност и интегритет во јавните набавки во 2018 год и подобрување во однос на 2017 год

Подобрување на општините во однос на 2017 година



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. Северна Македонија ги задолжува институциите, а помеѓу нив и општините да го објавуваат својот годишен план за јавни набавки на своите веб страни заедно со донесените измени. Објавувањето на планот е потребен за граѓаните и фирмите да имаат увид во планирањето на набавки на општината во текот на годината. Со тоа ќе се овозможи граѓаните да ги споредат планираните набавки со набавките кои тие мислат дека се некаква реална потреба за општината, а фирмите ќе можат навреме да се подготват, 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.



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 плановите се возможни и дозволени, но сепак менувањето на плановите значат дополнителни обврски за подготвување на самите фирми. Лидер и оваа година во бројот на промените на планот за јавни набавки е Пехчево, а по него следат Штип и Делчево. Во овој дел најдисциплинирани се Карбинци и Виница. Лидер во реализација на планот за јавни набавки е општина Кочани, а по неа следат М.Каменица и Пехчево. Општина Карбинци нема ниту една измена во планот за јавни набавки, но од друга страна има и најниска реализација на истиот од само 27%. Исклучително е важен процентот на реализација на планот за јавни набавки да биде што повисок, бидејќи истите средства се замислени да донесат одредени добра на локалното население. Во прилог се процентите на реализации на плановите за јавни набавки на општините како и нивните измени. Се разбира колку е повисок процентот на реализација а е помал процентот на измени на планот, тоа би значело навремено информирање за да економските оператори се подготват навреме и во тој случај имаме ефикасна реализација. Со други зборови, општината добро планирала и била транспарентна, бизнис секторот имал време да се подготви за реализација и општината е ефикасна во интерес на локалното население.

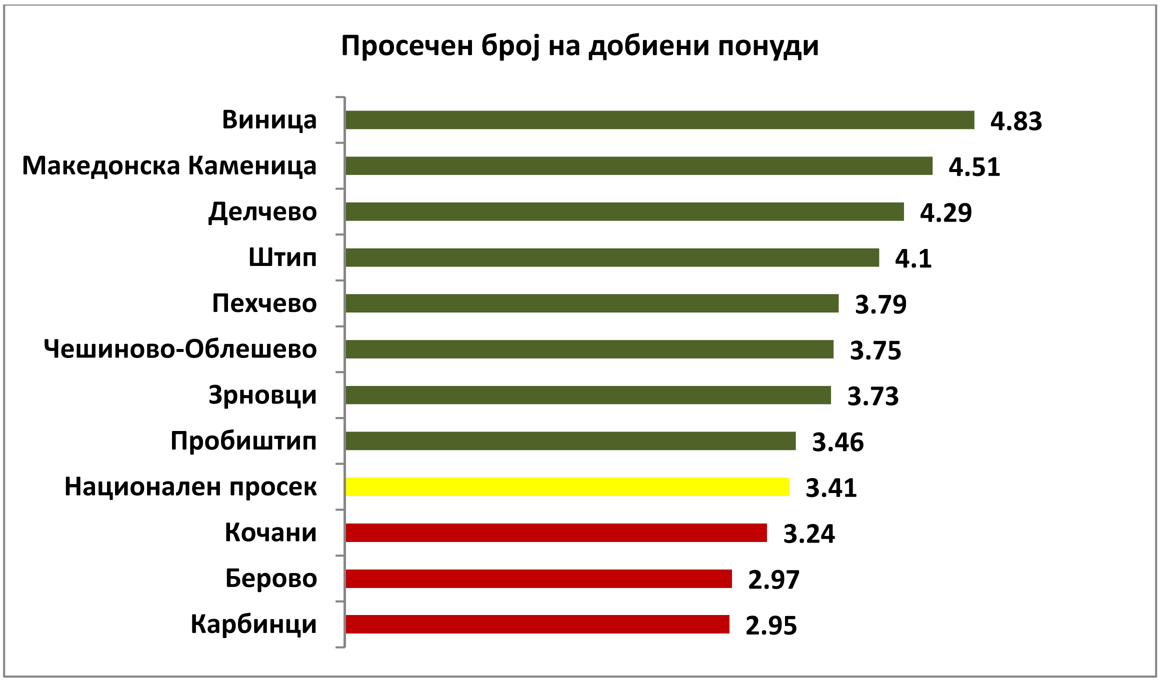
4. Огласи за јавни набавки од страна на општините

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 на општините 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 официјалните веб страни на општините ќе се зголеми довербата на граѓаните кон локалните власти, а постапките ќе добијат транспарентен карактер. Ова е важно за граѓаните од една страна, но уште повеќе за самите фирми/економски оператори. За жал повторно како и во 2017 година само 4 општини ги објавуваат податоците навремено на официјалните веб страни, препорака која ќе бараме да биде задолжителна и да ја почитуваат останатите општини во иднина.

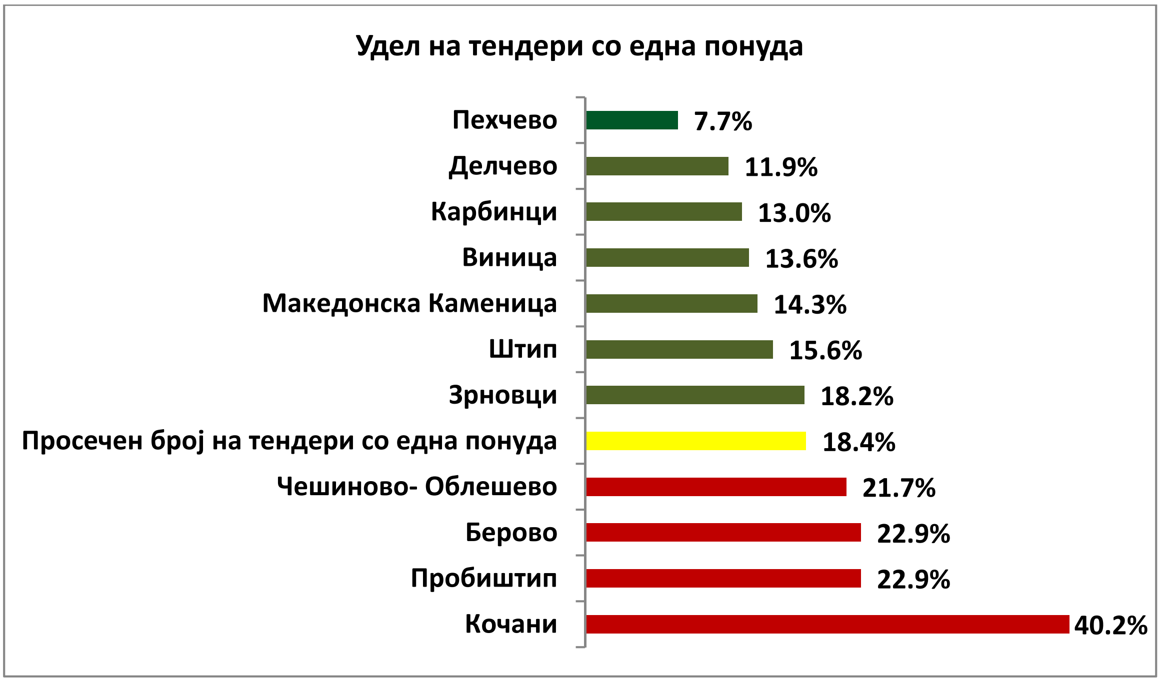
Вториот дел од варијаблата е следењето дали конкурсите се објавуаат во разумен рок. За да се добие на тежина дека процесот на прибирање на понуди е транспарентен, потребно општините да ги поставуваат огласите со разумни рокови со цел да се соберат повеќе понуди. Вообичаена практика од минатото е огласите да се објавуваат во законски рок. На тој начин ќе се соберат повеќе понуди, кои може да донесат пониски цени и поголем квалитет, а и самите фирми ќе имаат повеќе време да се подготват. Во прилог е уделот на огласи со разумни рокови за барање за прибирање на понуди**.** Вистинско задоволство е тоа дека сите општини покажуваат сериозен пристап кон ова прашање и имаме подобрување кај сите општини. Доколку за периодот од 2017 година само кај 6 општини, односно барем 51% од конкурсите им биле во разумен рок, сега сликата е далеку подобрена. Во текот на 2018 година Општината Зрновци е лидер кај која сите конкурси се во разумен рок, по неа следат М. Каменица, Берово и Виница кои се со над 90%. Најнизок удел во огласите со разумен рок имаат Пехчево и Делчево, но сепак со задоволително ниво од над 75%.

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. Тука веднаш се поставува прашањето за транспарентноста на јавниот процес, дали е објавен планот за јавни набавки навреме и дали пречесто се менува истиот. 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, цени кои со аукцијата нормално би се намалувале. Сумарно 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. Согласно табелите се гледа дека дел од општините не го исполнуваат националниот просек од 3,41 број на понуди, но задоволува фактот дека просекот на регионот е 3,78, односно просек кој е поголем од националниот. Наша препорака е општините кои се под националниот просек да ја зголемат транспарентноста во своето работење во интерес на самите жители на општините.



Исто така постои подобрување и во уделот на тендери со една понуда, односно намалување на ланските 19,07% на 18,36%. Сепак препорака до сите општини, а пред се до општина Кочани, прифаќањето на тендери со една понуда да се минимизира. Потребно е да се бараат решенија преку огласи со разумен рок за доставувањето на понудите, истакнување на огласите на веб страните на општините и слично. Во прилог се двата инфографици за овие прашања.



6. Тендери со дискриминаторски елементи и случаеви на поништени тендери

Тендери со дискриминаторски елементи се тендерите кои покрај стандардните услови за учество бараат и дополнителни услови најмалку плус три услови, кои треба да ги исполни економскиот оператор/фирма. Согласно разгледувањето на огласи со најголеми 10 склучени договори на општините, само во општина Карбинци имаме повеќе од 30% сомнителни договори во кои се бараат повеќе од три услови надвор од стандардните. Сепак и ова е огромен напредок во соодност со 2017 година кога имавме вкупно 7 такви договори во Источен плански регион. 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.

Поништувањето на огласите е нормална појава доколку има реално образложение за истото. Некогаш како причина може да се јави тоа што нема пријавен ниту еден економски оператор, а некогаш поради тоа што 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 Источен плански регион имаме поништени постапки, при што регионален просек е 14,8% во однос на вкупните огласи. Ако се земе во предвид дека национален просек е 27,20%, процентот во Источен плански регион е процент со кој сигурно можеме да се гордееме и може да се каже дека состојбата во овој регион е на задоволително ниво. Согласно податоците внесени во матрицата најголем дел од поништените тендери се поради немање ниту една понуда. Поништени тендери поради ниту една прифатлива понуда е 17,9% за разлика од националниот просек кој изнесува 18,36%. Ова секако во иднина може да се отстрани доколку огласите во наредниот период се со разумен рок, согласно планот за јавни набавки, објавен навремено на веб страната на општината. Доказ за тоа е што во Пехчево има најголем број на измени на планот за јавни набавки а со тоа и најголем број на поништени тендери.

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 3,34%, просек кој е најмногу надминат во општина Делчево каде изнесува 5,1%. Во регионот за периодот од 2018 година се поднесени

вкупно 6 жалби од кои 3 се уважени. Препорака е општина Делчево да направи анализа за вакватa состојба бидејќи најголемиот број на жалби но и уважени жалби се однесуваат за оваа општина, исто како и минатата година.

7. Доставување на барани документи од институциите како одговор на барањето за слободен пристап до информации од јавен карактер

Барањето за слободен пристап до информации од јавен карактер е законска обврзувачка алатка за институциите. Транспарентен однос од страна на институциите е веднаш да му ја даде информацијата на барателот доколку е тоа возможно. Доколку тоа не е возможно институцијата е должна во најбрз можен рок да го стори истото, но не подоцна од 30 дена согласно самиот законски рок. За разлика од минатата година кога сите општини дисциплинирано ги обезбедија потребните информации, оваа година имаме назадување. Најагилни и најпрофесионални општини беа Берово, Штип и Пробиштип, кои одговорија во рок од 1 до 3 дена и се за пофалба. За оваа година потфрлија Пехчево со доцнење од 70 дена, Виница со доцнење од 20 дена, Чешиново – Облешево со 13 дена и Македонска Каменица со доцнење од 12 дена. Останатите општини ги доставија побараните информации во законскиот рок.

Доставување на барани документи од институциите за слободен пристап до информации
Берово
1 ден
Штип
2 дена
Пробиштип
3 дена
Делчево
15 дена
Карбинци
20 дена
Кочани
20 дена
Зрновци
29 дена
Национален просек
30 дена
Македонска Каменица
42 дена
Чешиново - Облешево
43 дена
Виница
50 дена
Пехчево
100 дена

Прилог:

Параметри за истражување, оценка и рангирање на општините од Источен плански регион

1. Дали во институцијата има одговорно 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 со 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)
4. Дали за секоја набавка се спроведува образложение на потребата од спроведување на набавката? (Да/Не)
5. Дали има методологијата/упатство и сл.документ врз основа на кој што 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 институцијата има воспоставен систем за следење на реализацијата на планот за јавни набавки 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 барање 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 информации од јавен карактер? (Да, во законскиот 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 минималниот законски рок 30 дена? (Да, во законскиот рок; Делумно – по истекот на рокот; Не)
15. Просечен број на понудувачи на тендерите спроведени од институцијата (во однос на националниот просек; Под просек/Над 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 поништени постапки за јавните 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 постапка за преговарање без објавување на оглас во однос на вредноста на вкупните договори (во однос на националниот просек; Под просек/Над просек)
21. Удел на бројот на склучени договори преку постапка за преговарање без објавување на оглас во однос на вкупниот број на 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 дна од денот на склучување на договорот (Да – над 80%; Не – до 80%)
25. Дали институцијата ја почитува ибврската 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 едото; 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 уважњни жалби во однос на вкупниот број на жалби (во однос на националниот просек; Под просек/Над просек)