РУРАЛНА КОАЛИЦИЈА
KOALICIONI RURAL

Мапирање на ризиците од корупција во јавните набавки во

Општина Кичево и ЈП Комуналец Кичево

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 Кичево и ЈП Комуналец Кичево

Издавач:
Рурална Коалиција

Лектура:
Марија Лозаноска

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 Рурална Коалиција.

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	20

КЛУЧНИ НАОДИ

- Предмет на мониторинг беа јавните набавки спроведени од страна на Општина Кичево и ЈП Комуналец Кичево во 2021 година. Општината во периодот на мониторингот склучила 35 договори за јавни набавки во вредност од 2,7 милиони евра, а ЈП Комуналец Кичево склучило 61 договор во вкупна вредност од околу 1,7 милиони евра.

- Слабостите во планирањето на јавните набавки се манифестираат во честите измени на плановите за јавни набавки и нискиот процент на нивна реализација. Општина Кичево го сменила планот за јавни набавки за 2021 година двапати и реализирала само 61% од него, а ЈП Комуналец го менувал планот дури 15 пати и има процент на реализација од 68%.

- Нема практика за објавување на плановите за јавни набавки на веб-страниците на општината и јавното претпријатие. На овој начин отежната е можноста граѓаните да следат дали и како се одвива реализација на планираните тендери.

- Просечниот број на понуди на тендерите на Општина Кичево изнесува 3,71 што е над просекот во државата којшто во 2021 година изнесува 3,31 понуда по тендер. Конкуренцијата во ЈП Комуналец е под просекот во државата (2,93), но воедно претпријатието има и загрижувачки висок удел на една понуда (34%).

- На секој трет тендер на ЈП Комуналец е добиена по само една понуда. Кај Општина Кичево овој удел изнесува 17%, но забележан е растечки тренд на отфрлање на доставените понуди. Постои оправдан ризик во овие тендери, но поради отсуството на конкуренцијата, цените можат да бидат повисоки од реалните на пазарот.

- Над половина од вредноста на јавните набавки на Општина Кичево во 2021 година отпаѓаат на само две фирми, АС СЕЊАК увоз-извоз Селаудин Арифи ДООЕЛ Кичево и ЛИНДИ увоз-извоз Џабироски Сабит и др. ЈТД с. Стрелци, Осломеј.

- Општината и локалните претпријатија не го применуваат техничкиот дијалог како начин за транспарентна комуникација со потенцијалните понудувачи и намалување на можноста за ограничување на конкуренцијата преку примена на несоодветна тендерска документација.

- Електронската аукција е сведена на минимум во примената од страна на Општина Кичево, додека пак локалното јавно претпријатие ја планирало во 38% од тендерите. Ова е во согласност со насоките на Бирото за јавни набавки за ограничување на примената на овој механизам.

- Во Општина Кичево во 2021 година се поништени 29% од тендерските постапки, а кај ЈП Комуналец 26%. Овој показател говори за слабостите во спроведувањето на постапките, но и за постоењето ризик да се оди кон поништување на постапките за да се избегне склучување договор со одредена фирма.

- Економските оператори се жалат на постапките за јавни набавки на општината и јавното претпријатие, а дури половината од нив се прифатени од Државната комисија за жалби за јавните набавки (ДКЖЈН).

- Општината не назначува едно или повеќе лица кои што ќе ја следат реализацијата на договорите за јавни набавки што може да ги зголеми ризиците од корупција и несоодветна реализација на договорите.

- Мониторираните институции ја почитувале законската обврска за доставување на известувањата за склучен договор до Електронскиот систем за јавни набавки. Но, сепак забележано е доцнење во остарување на оваа обврска кај Општина Кичево и пробивање на законскиот рок од 10 дена по склучувањето на договорот.

- Известувањата за реализиран договор се под очекуваниот број. Општината во првите 8 месеци од годинава доставила известување дека се реализирале само една третина од склучените договори во 2021 година. ЈП Комуналец има доставено известување за реализиран договор кај 62% од склучените договори.

- Општина Кичево и ЈП Комуналец не ги објавуваат потребните информации поврзани со јавните набавки (огластите за јавни набавки, склучените договори и информациите за реализираните договори). Оваа практика е неповолна ако се има предвид дека транспарентноста и отчетноста претставуваат алатки за промовирање на интегритетот и за спречување на корупцијата во јавните набавки.

ЦЕЛИ И МЕТОДОЛОГИЈА

Ова истражување е изготвено врз основа на унифицирана методологија која ја спроведуваат 8 невладини организации во 8 општини во земјата и тоа: Битола, Кичево, Куманово, Неготино, Струмица, Тетово, Чаир и Штип, под менторство на Центарот за граѓански комуникации, кој е носител на проектот Заштита од корупција.

Мапирањето на корупцијата во јавните набавки во општината и јавните претпријатија почива на 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 индикатори е направен земајќи ги предвид меѓународно признаените индикатори 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 обврските 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.

Во конкретниот извештај, предмет на анализа беа сите постапки за јавни набавки спроведени од страна на општина Кичево 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 сѐ со цел да ја намалат корупцијата и злоупотребата на јавните средства. Паралелно со мапирањето на корупцијата во јавните набавки во таргетираните општини, се работи и на градењето на капацитетите на вработените за спроведување на јавните набавки и за намалување на ризиците од корупција.

ПРИКАЗ НА ЈАВНИТЕ НАБАВКИ НА ОПШТИНАТА И ЛОКАЛНИТЕ ЈАВНИТЕ ПРЕТПРИЈАТИЈА ВО 2021 ГОДИНА (ВРЕДНОСТ И ПОСТАПКИ)

Вкупната вредност на јавните набавки на Општина Кичево во 2021 година изнесувала 166.574.298 денари односно 2.708.525 евра. Општината има спроведено 41 постапка за јавна набавка врз основа на кои се склучени 35 договори за јавни набавки.

ЈП Комуналец Кичево, пак спровело 50 постапки брз основа на кои се склучени 61 договор во вкупна вредност од 102.746.620 денари односно 1.670.677 евра.

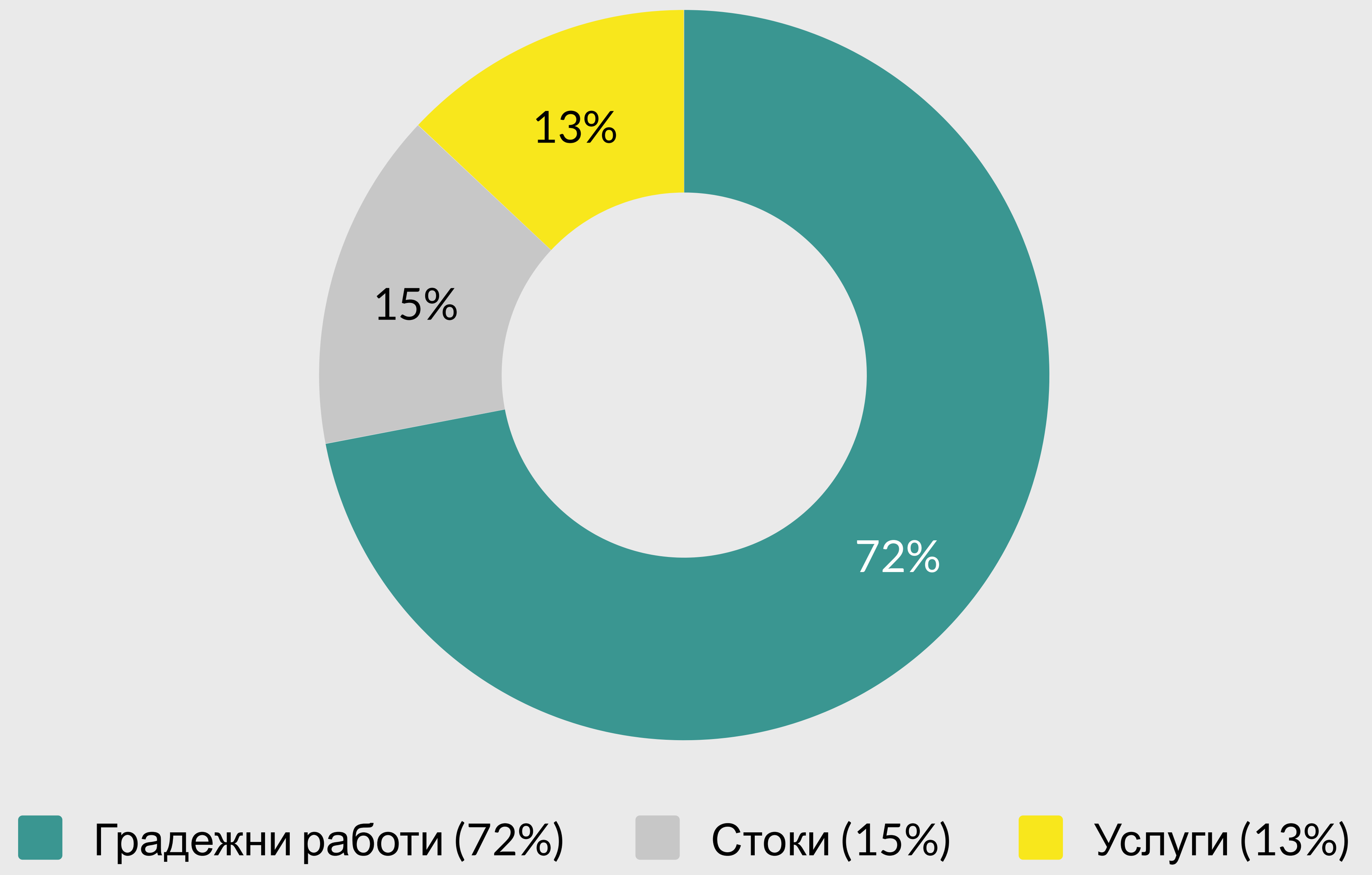
Приказ на јавните набавки на Општина Кичево и ЈП Комуналец во 2021 година

Договорен орган	Број на спроведени постапки за јавни набавки	Број на склучени договори во 2021 година	Вредност на склучени договори во 2021 година во денари	Вредност на склучени договори во 2021 година во евра
Општина Кичево	41	35	166.574.298	2.708.525
ЈП Комуналец Кичево	50	61	102.746.620	1.670.677

Во најголемиот број од тендерските постапки на Општина Кичево, односно во 24, се применила поедноставената отворена постапка, која се користи за набавки на стоки и услуги во вредност од 10.000 до 70.000 евра и за градежни работи до 500.000 евра. Потоа, 10 тендери се спроведени преку т.н. отворена постапка која се применува за најголемите набавки и како набавки од мала вредност се спроведени 7 тендери.

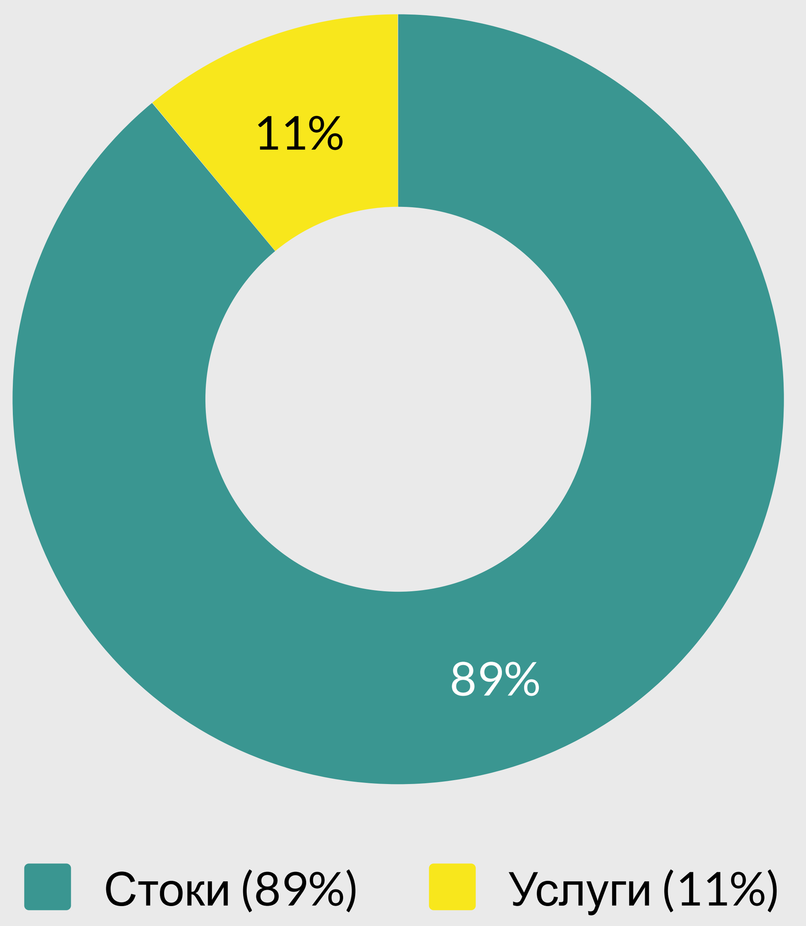
Најголем дел од набавките од аспект на вредност се однесуваат на склучени договори за градежни работи. Притоа, како што може да се види од следниот графички приказ договорите за градежни работи се во вкупна вредност од околу 120 милиони денари (1,9 милиони евра) и имаат удел од 74%. За набавка на стоки се потрошени 25 милиони денари (410 илјади евра) односно 15% од парите за јавни набавки, а на услуги нешто повеќе од 21 милион денари (350 илјади евра) односно 13% од вкупната вредност на набавките.

Структура на набавките на Општина Кичево во 2021 година (во денари)



Гледано од аспект на спроведените постапки и кај ЈП Комуналец Кичево најголем број на тендерски постапки се со примена на поедноставената отворена постапка и тоа 29. Потоа, 8 тендери се спроведени преку отворената постапка која се применува за најголемите набавки и како набавки од мала вредност се спроведени 13 тендери. Гледано од аспект на структурата на набавки, кај ЈП Комуналец доминира набавката на стоки која има вредност од 91 милион денари односно околу 1,5 милиони евра и удел од 89%. Додека пак на услугите се потрешни 11,7 милиони денари (190 илјади евра) односно удел од 11%.

Структура на набавките на ЈП Комуналец во 2021 година (во денари)



Најголемиот договор склучен од страна на Општина Кичево во 2021 година е за изградба на основното училиште „Милто Гура“, с. Црвевци во вредност од околу 34 милиони денари, а на ЈП Комуналец е за набавка на водоводни делови во вредност од 12 милиони денари.

ДЕТАЛЕН ИЗВЕШТАЈ ЗА МАПИРАЊЕ НА РИЗИЦИТЕ ОД КОРУПЦИЈА ВО ЈАВНИТЕ НАБАВКИ

1.Ризици од корупција во планирањето на јавните набавки

1.1. Слабостите во планирањето на јавните набавки се манифестираат во честите измени на плановите за јавни набавки и нискиот процент на нивна реализација. Општина Кичево го сменила планот за јавни набавки двапати и реализирала само 61% од него, а ЈП Комуналец го менувала планот дури 15 пати и има процент на реализација од 68%.

Планот за јавни набавки на Општина Кичево е менуван двапати со што на претходно планираните 49 набавки им се додадени нови 7. На овој начин направена е измена на годишниот план на набавки за 12,5% што е релативно ниско ниво на промена. Но, она што укажува на слабости во планирањето во општината е податокот дека процентот на реализацијата на планот изнесува само 61%. Поконретно, со двете измени, направени во јуни и јули 2021 година, од вкупно планираните 56 набавки, Општина Кичево реализирала 34, а дури 22 останале нереализирани.

ЈП Комуналец го менувал планот за јавни набавки во текот на 2021 година дури 15 пати менувајќи околу 21% од ставките. Притоа, и така менуваниот план нема висок процент на реализација. Имено, јавното претпријатие планирало вкупно 63 јавни набавки, а од нив се реализирани вкупно 43 или 68,2% на реализација.

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

Договорен орган	Процент на промена на планот	Процент на реализација на планот
Општина Кичево	12,5%	60,7%
ЈП Комуналец Кичево	20,6%	68,2%

По дополнителната анализа на јавните набавки на општината и јавното претпријатие, утврдено е дека процентот на реализација од 61% кај Општина Кичево произлегува поради тоа што поголемите инфраструктурни проекти на општината предвидени за таа година како на пример, уредување на речни корита, реконструкција на спортски објекти, објекти во образованието, проширување на јавното осветлување, набавување на вертикална сообраќајна сигнализација остануваат нереализирани, што пак е на директна штета на граѓаните. Изработката на урбанистички проекти и планови, озвучување, како и дел од

техничките набавки за одржување на возен парк или за набавка на авионски билети за патување на службеници од општината, остануваат исто така нереализирани, но најголем дел од овие набавки не се реализирани поради Ковид пандемијата.

Кај ЈП Комуналец, од набавките кои што не се реализирани би ги спомenале набавката на булдожер за депонија, постапка за изработка на подземен катастар, набавка на уреди и дијагностика за товарните возила, камион за собирање на смет, товарни возила, пумпи за вода итн., а и тука повторно се штеди на здравјето на вработените односно не се извршени систематските прегледи на вработените, а не се набавени ниту вакцини против тифус.

1.2. Нема практика за објавување на плановите за јавни набавки на веб-страниците на општината и јавното претпријатие. На овој начин отежната е можноста граѓаните да следат дали и како се одвива реализација на планираните тендери.

Плановите за јавни набавки, како и нивните измени согласно Законот за јавни набавки, задолжително се објавуваат на Електронскиот систем за јавни набавки. Но, тие не можат да се најдат на веб-страниците на Општина Кичево и ЈП Комуналец.

Потребата од објавување на плановите за јавни набавки на веб-страниците на самите институции произлегува оттаму што многу малку граѓани го користат Електронскиот систем за јавни набавки (ЕСЈН), каде постои законска обврска за објавување на плановите за јавни набавки. Имено, Електронскиот систем е многу комплексен и не е лесен за користење од страна на граѓаните. Имајќи го ова предвид веќе со години преку акциските планови за Отворено владино партнество од институциите во Република Северна Македонија се бара сите информации поврзани со јавните набавки да се објавуваат и на веб-страниците на самите институции.

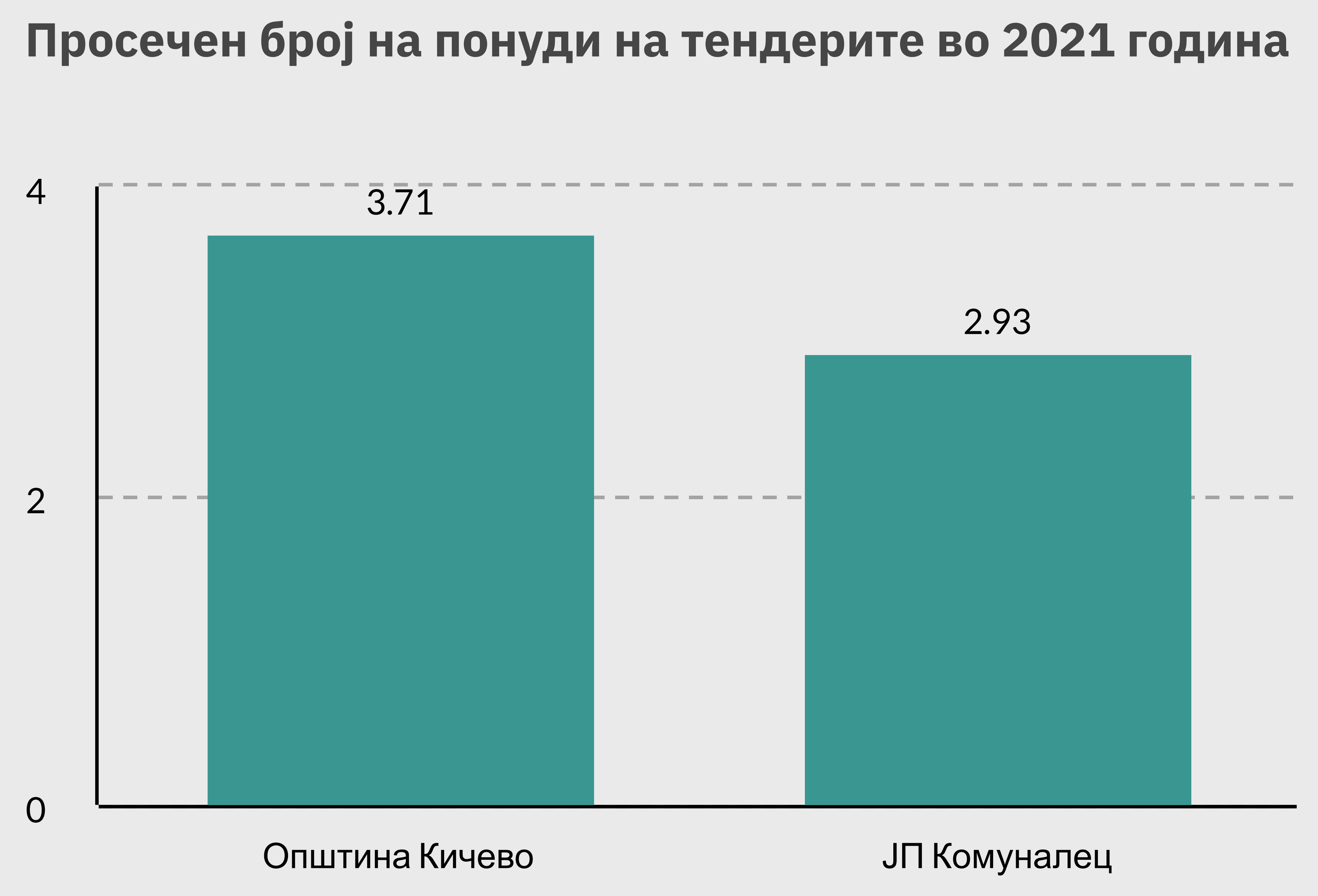
Обврската за поголема транспарентност во однос на јавните набавки е нотирана и во Националната стратегија за спречување на корупцијата 2021-2025 година. Во стратегијата се оценува дека постои недоволна транспарентност на институциите во однос на јавните набавки и во однос на овој проблем се бара зголемен 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

2.1. Просечниот број на понуди на тендерите на Општина Кичево изнесува 3,71 што е над просекот во државата којшто во 2021 година изнесува 3,31 понуда по тендер. Конкуренцијата во ЈП Комуналец е под просекот во државата (2,93), но воедно претпријатието има и загрижувачки висок удел на една понуда (34%).

Согласно направените анализи и пресметки на просечниот број на понудувачи на постапките за јавни набавки кои што во 2021 година ги спровеле општината и јавното претпријатие, произлегува дека конкуренцијата во Општина Кичево е повисока отколку во јавното претпријатие.

Како што може да се види од следниот графички приказ кај Општина Кичево просечниот број на понуди е 3,71 по тендер што е над просечниот број на понуди по тендер на годишно ниво во рамките на државата. Имено, според податоците добиени од Бирото за јавни набавки за 2021 година просечниот број на понуди по тендер е 3,31. Кај ЈП „Комуналец“, истиот е малку понизок од просекот на ниво на државата и изнесува 2,93 понуди по тендер.



Кај економските оператори, најголем бил интересот за изградбата на основното училиште ,,Милто Гура“, с. Црвевци од страна на Општина Кичево чијашто вредност на набавката изнесува над 43 милиони денари, а тендерот го добива една од топ 3 фирмите кои што се јавуваат како редовни добавувачи на општината.

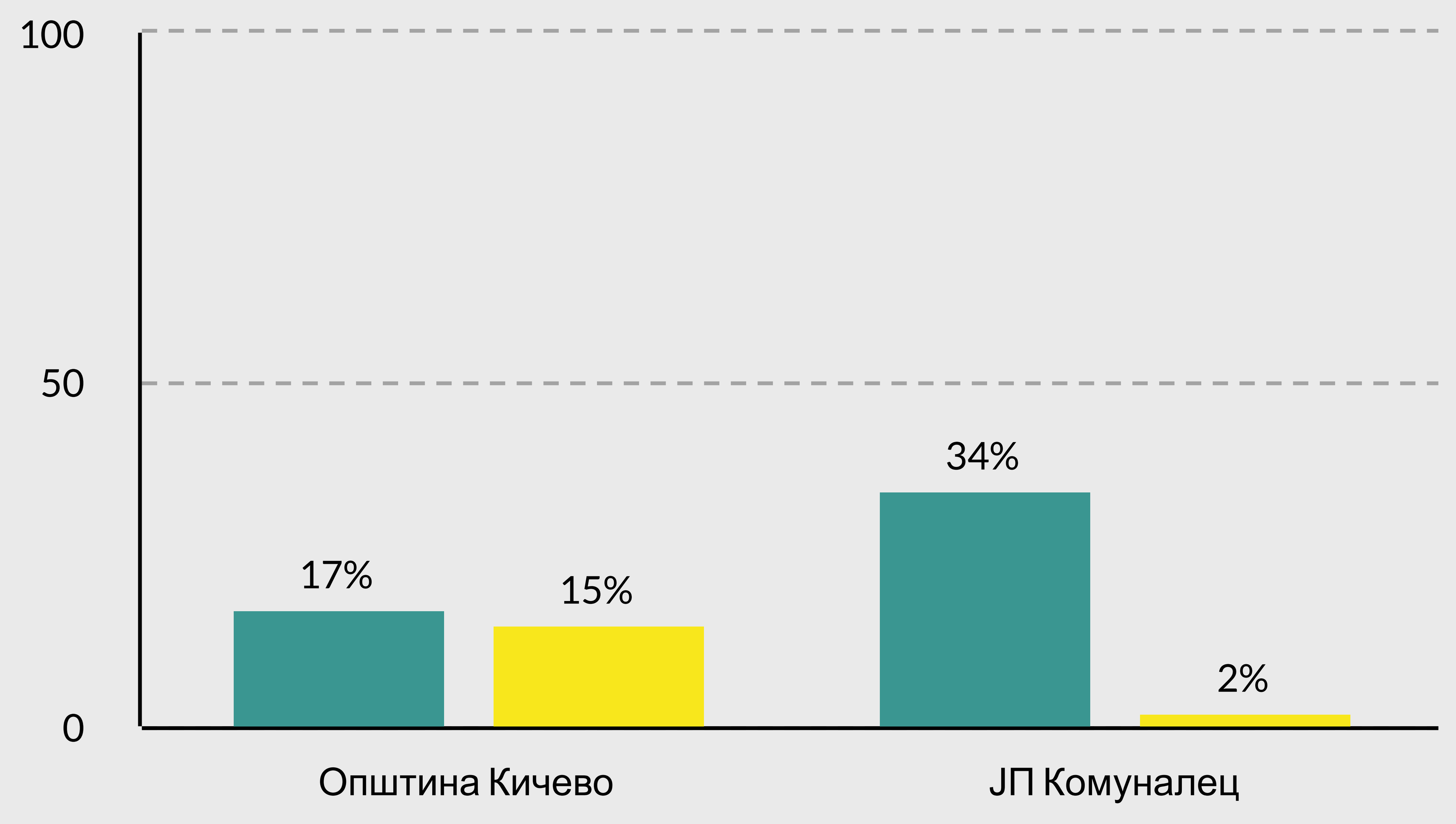
2.2. На секој трет тендер на ЈП Комуналец е добиена по само една понуда. Кај Општина Кичево овој удел изнесува 17%, но забележан е растечки тренд на отфрлање на доставените понуди. Постои оправдан ризик дека, во овие тендери, поради отсуството на конкуренцијата, цените можат да бидат повисоки од реалните 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.

Гледано од аспект на првично доставените понуди, Општина Кичево нема загрижувачки удел на тендери со една понуда и тој изнесува 17%, односно по една понуда е доставена во 7 од 41 спроведена постапка. Но, неповолно е тоа што, во тендерите во кои биле доставени повеќе понуди, биле отфрлани и на крајот останувала по една прифатлива понуда и тоа е забележано во 6 тендерски постапки односно во 15% од вкупните тендери на општината. Притоа, тоа се најчесто набавките за кои што имало најголем интерес и прашања во општината, како, на пример: реконструкцијата на општината, набавката на услуги за

градежни машини за реконструкција и одржување на патиштата и градските улици, како и за набавката на моторен бензин и дизел. Набавката за воведувањето на електронскиот систем за зонско паркирање во градот претставува исто така набавка каде што се јавува само една прифатлива понуда.

Тендери со една или една прифатлива понуда во 2021 година



Анализите покажуваат дека малата конкуренција е растечки проблем во набавките на ЈП Комуналец, со тоа што во 2020 година претпријатието имало 21,43% од објавените јавни огласи со една понуда или од вкупно 42 јавни огласи, 9 биле со една понуда, додека пак во 2021 година, дури 35,42% од огласите биле со 1 понуда со што недоволно се овозможува конкуренција помеѓу понудувачите и може да упатува на одредени ограничувачки елементи кога станува збор тендерската документација и постапка што пак со себе носи и ризик за корупција.

Гледано во однос на 2020 година и кај Општина Кичево може да се констатира влошување на состојбите во однос на 2021 година. Притоа, во 2020 година уделот на тендери со една понуда изнесувал 8% за во 2021 година да скокне на 17%.

Како неповолна појава во однос на стимулирање на конкуренцијата, може да се издвои и непочитувањето на законски пропишаниот рок за донесување на одлуките за избор на најповолна понуда или за поништување на постапката, како уште еден од индикаторите за постоење ризици од корупција според Бирото за јавни набавки.

Во согласност со Законот за јавни набавки, институциите се должни одлуките за избор на најповолна понуда или одлука за поништување на постапката, да ги донесуваат во рок којшто не е подолг од рокот за поднесување на понудите. Анализата покажува дека кај Општина Кичево во дури 37% од мониторираните постапки, овој рок не е почитуван, додека пак кај ЈП Комуналец ова е евидентирано кај 6% од тендерите.

2.3. Над половина од вредноста на јавните набавки на Општина Кичево во 2021 година отпаѓаат на само две фирми: АС СЕЊАК увоз-извоз Селаудин Арифи ДООЕЛ Кичево; и ЛИНДИ увоз-извоз Џабироски Сабит и др. ЈТД с. Стрелци, Осломеј.

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. Имено, во општина Кичево најголемиот удел во вкупната вредност на склучените договори за јавни набавки изнесува 36,29% на економскиот оператор Друштво за трговија, производство и услуги АС СЕЊАК увоз-извоз Селаудин Арифи ДООЕЛ Кичево, како фирма која што е ангажирана за вршење на сите градежни работи во општината од изградба на основно училиште во селото Црвевци, па сè до реконструкција, санација и рачно крпење на уличните дупки и локалните патишта и тротоари во општината. Иако се јавува како избран економски оператор во само 3 договори кои што се со една понуда, сепак станува збор за договори кои што се со висока вредност и опфаќаат клучни инвестиции во општината од скоро 1 милион евра!

Втор најголем удел во вкупната вредност на договорите од 22,48% има фирмата Друштво за градежништво, производство, трговија, сообраќај, угостителство и услуги ЛИНДИ увоз-извоз Џабироски Сабит и др. ЈТД с. Стрелци, Осломеј за зимско одржување, изградба на локални патишта и набавка на градежни материјали чија што вредност на договорите изнесува околу 609.000 евра.

Овие две фирми доминирале во вредноста на јавните набавки на Општина Кичево и во 2020 година со тоа што тогаш на првото место била фирмата ЛИНДИ увоз-извоз Џабироски Сабит и др. ЈТД с. Стрелци, Осломеј со два договори во вкупна вредност од околу 614 илјади евра. Притоа, фирмите АС СЕЊАК од Кичево и ЛИНДИ од Осломеј во 2020 година имале вкупен удел во јавните набавки на општина од 46%, наспроти 59% кои ги имаат во 2021 година односно дури 13 процентни поени повеќе. Интересно е да се нагласи дека и во двете години (2020 и 2021) на трето место е Друштво за производство, трговија и услуги ПУЦКО ПЕТРОЛ увоз-извоз ДООЕЛ с. Пласница, Пласница. Договорот за набавка на нафтени деривати и горива на овој нафтен дистрибутер со Општина Кичево во 2021 година изнесува 285 илјади евра и е со удел од 10,51%.

Кога говориме за доминацијата на понудувачите во јавното претпријатие Комуналец, Кичево со најголем удел во вкупната вредност на сите договори на јавното претпријатие се јавува Друштво за производство, трговија и услуги ПУЦКО ПЕТРОЛ увоз-извоз ДООЕЛ с. Пласница, Пласница со 8,82% или вредност на договорот од над 146.000 евра, потоа следува Друштво за производство, трговија и услуги ЕНЕРЏИ АКТИВЕ увоз-извоз ДООЕЛ Скопје со 6,89% и вредност на договорот од 115.121 евра како и трговското друштво СИНПЕКС ДОО Битола со 6,03% или околу 100.000 евра за набавка на плуг за чистење на снег, масла, масти, антифриз, разни стоки како и набавка на универзален ровокопач (товарувач).

2.4. Општината и локалното претпријатија не го применуваат техничкиот дијалог како начин за транспарентна комуникација со потенцијалните понудувачи и намалување на можноста за ограничување на конкуренцијата преку примена на несоодветна тендерска документација.

Кога е веќе изготвен планот за јавни набавки, следната обврска на договорните органи е да ја изготват тендерската документација за набавката. Во согласност со член 76 од Законот за јавни набавки, договорниот орган може, по донесување на одлуката за јавна набавка, а пред објавување на огласот за јавна набавка, да спроведе технички дијалог со заинтересираните фирми, со тоа што тендерската документација што планираат да ја користат ќе ја објават јавно на ЕСЈН. На овој начин, на фирмите им се овозможува да дадат свои предлози и коментари на тендерската документација, и со тоа навреме да се спречи користењето услови што можат да доведат до дискриминација на фирмите и фаворизирање на одреден понудувач.

Податоците добиени од ЕСЈН покажуваат дека Општина Кичево и ЈП Комуналец Кичево во 2021 година не спровеле ниту еден технички дијалог што значи дека не ги преземале сите законски дадени можности за стимулирање на конкуренцијата и превенирање на дискриминацијата.

2.5. Електронската аукција е сведена на минимум во примената од страна на Општина Кичево, додека пак локалното јавно претпријатие ја планирало во 38% од тендерите. Ова е во согласност со насоките на Бирото за јавни набавки за ограничување на примената на овој механизам.

Кога говориме пак за примената на електронската аукција во постапките, Општина Кичево има 41 јавен оглас, а само во 2 постапки е применета е-аукација, односно уделот на огласи во коишто имало е-акуција изнесува 4,87%. Но, кај јавните претпријатија во општината, пак, состојбата е сосема поинаква. Имено, јавното претпријатие Комуналец е-аукцијата ја применувало во 19 огласи за јавни набавки, при што споредено со вкупниот број на јавни набавки на претпријатиeто за 2021 година, примената на е-аукцијата е 38%.

Во 2021 година ЈП Комуналец во 5 наврати организира аукција каде што се јавуваат 2 или 3 учесници, но не се случува ниту едно намалување, а аукцијата за сите 5 делови од постапката е во ист ден и се однесува на набавка на градежни материјали. Ваквото ненамалување на цената може да укажува на договарање на економските оператори или потенцијална поделба на пазарот меѓу нив.

Во 5 електронски аукции економските оператори се пријавуваат со понуда која што од проценетата вредност на набавката се разликува максимум 10%, а споредено со 2020 година од постапките за кои што е спроведена аукцијата се со ист предмет на набавка и исти се економските оператори кои што го добиваат тендерот и во двете години, односно Друштво за производство, трговија и услуги СИБА КЛ-ТРЕИД увоз-извоз Кичево ДООЕЛ за набавка на метли со проценета и понудена вредност од 150.000 денари. Втората набавка се однесува на огревно дрво коешто ЈП Комуналец го набавува од ЈП Македонски шуми за понудена цена од 571.780 ден., а проценета вредност на набавката од 580.000 ден.

СИНПЕКС Битола и во 2020 и во 2021 година се јавува како економски оператор кој што склучил договор со ЈП Комуналец за минимум 2 постапки.

2.6. Во Општина Кичево во 2021 година се поништени 29% од тендерските постапки, а кај ЈП Комуналец 26%. 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 тоа 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).

Како што може да се види од следниот графички приказ, Општина Кичево и јавното претпријатие Комуналец имаат висок удел на поништувања на тендерите. Во однос на поништени постапки за јавни набавки како една од главните причини кај двата јавни субјекти може да се забележи дека постапките се поништени најчесто заради тоа што не е поднесена ниту една понуда или ниту една прифатлива понуда.

Кај Општина Кичево поништени се 12 постапки вкупно, што пак како удел во вкупниот број на јавни огласи изнесува 29%. Споредено со 2020 година има зголемување во бројот на поништените постапки кога се забележани 11 целосно поништени постапки. Како најчести појави како причини за поништување на постапката се: понудувачите понудиле цени и услови за извршување на договорот за јавна набавка кои се понеповолни од реалните на пазарот (ова е причина за поништување на дури 7 од постапките), две постапки се поништени од страна на Државната комисија за жалби по јавни набавки, во една од постапките е утврдено дека тендерската документација содржи битни пропусти и

недостатоци, а како дополнителна причина се наведува: „Постапката се поништува од причини што се направени битни пропусти во тендерската документација и завршувањето на постапката т.е. не е донесена одлука за избор или поништување на постапката во законскиот предвиден рок), Согласно Член 114 од ЗЈН Став 1, Алинеа 5".

ЈП Комуналец пак има поништено 13 постапки вкупно, што пак во вкупниот број на јавни огласи изнесува 26%. Постапките се поништени најчесто заради тоа што не е поднесена ниту една понуда или ниту една прифатлива понуда (во 6 од постапките тоа е причината), потоа понудувачите понудиле цени и услови за извршување на договорот за јавна набавка кои се понеповолни од реалните на пазарот во 5 од постапките, една постапка е поништена поради прифатена жалба на понудувач и донесено решение од ДКЖЈН, една постапка е поништена од Државната комисија за жалби, а една поради непредвидени промени во буџетот на договорниот орган. Сличен е бројот на поништени постапки и за 2020 година.

2.7. Економските оператори се жалат на постапките за јавни набавки на општината и јавното претпријатие, а дури половината од нив се прифатени од Државната комисија за жалби за јавните набавки (ДКЖЈН)

Во однос на доставените жалби од економските оператори на постапките за јавни набавки кои што ги спровела општина Кичево во текот на 2021 година, 6 економски оператори поднеле жалба од кои што 3 жалби биле усвоени од страна на Државната комисија за жалби по јавни набавки, а 3 одбиени. Овој број во вкупниот број на огласи изнесува 14,63% што е далеку на просекот пресметан од страна на ДКЖЈН од 4,42% за 2021 година. Во 2020 година пак, само една постапка била обжалена.

Што се однесува до ЈП Комуналец, доставени се вкупно 4 жалби до ДКЖЈН, што како удел во вкупниот број на огласи (50 огласи се објавени вкупно за 2021 година) за кои што е поднесена жалба до ДКЖЈН изнесува 8%. Како постапки за кои што имало најмногу прашања и интерес во 2021 година се издвојуваат набавките за ХТЗ опрема, камион за собирање на комунален смет, како и за набавката на масла, масти, антифриз и слично.

Ако говориме за уделот на уважени жалби во однос на вкупниот број на жалби, општина Кичево се наоѓа и под просекот за уделот на уважени жалби во вкупниот број на жалби кој што според ДКЖЈН за 2020 година изнесувал 53%. Од вкупно поднесени 6 жалби на постапките за јавни набавки на општина Кичево, 3 од жалбите биле усвоени, а 3 одбиени, што пак во проценти уделот на усвоени жалби изнесува 50%, а уделот на усвоени жалби во вкупниот број на жалби е ист кај ЈП Комуналец и тој изнесува исто така 50% со тоа што од вкупно поднесените 4 жалби на постапките за јавни набавки во 2021 година, 2 од жалбите се усвоени, а 2 отфрлени.

3. Ризици од корупција во реализацијата на договорите за јавни набавки

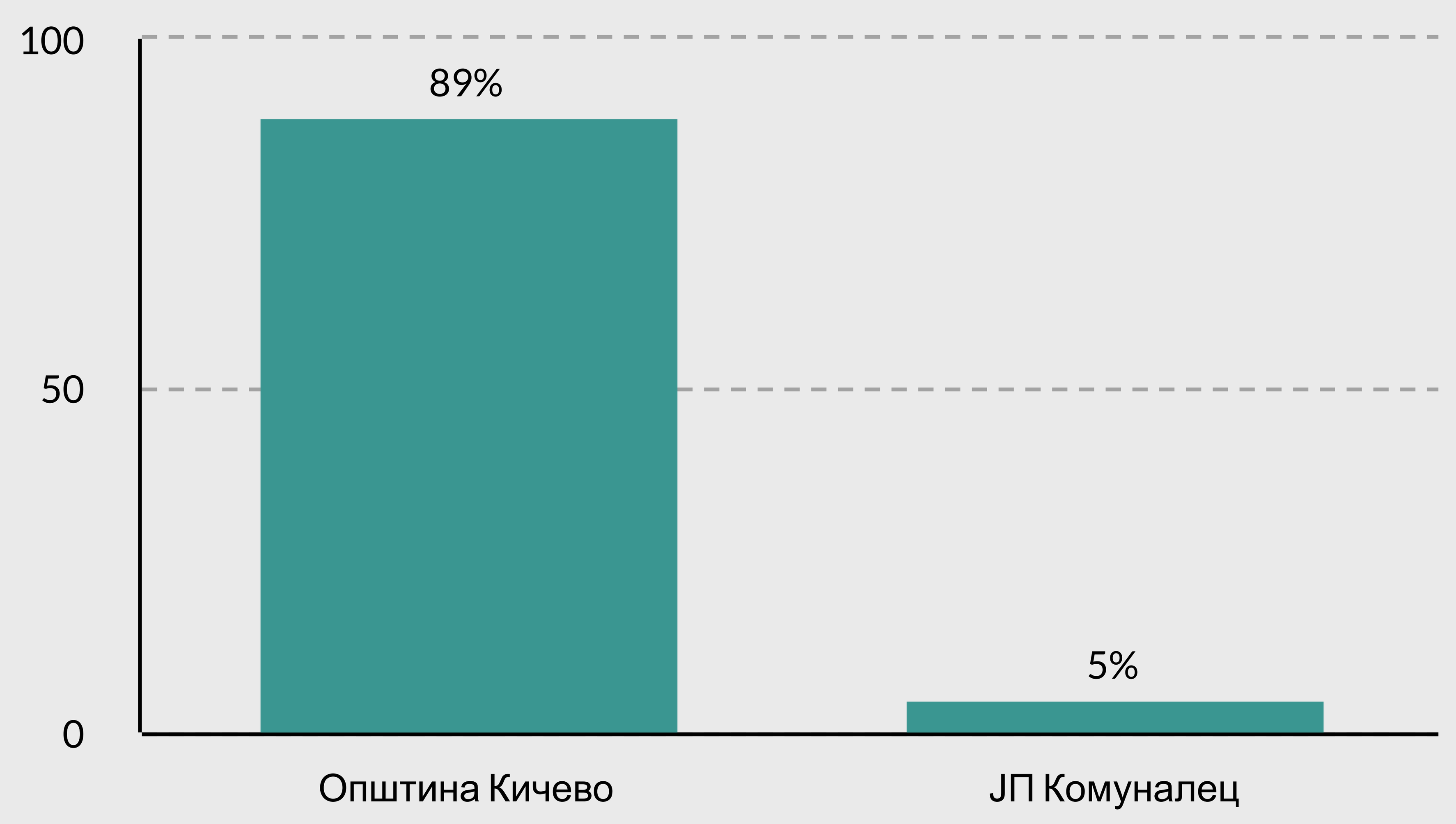
3.1. Општината не назначува едно или повеќе лица кои што ќе ја следат реализацијата на договорите за јавни набавки што може да ги зголеми ризиците од корупција и несоодветна реализација на договорите.

Согласно добиените одговори од спроведените интервјуа само во ЈП Комуналец беше одговорено потврдно дека имаат назначено лице кое што ја следи реализацијата на договорите за јавни набавки. Во Општина Кичево истакнаа дека имаат само некој општ систем на мониторинг на реализацијата на јавните набавки меѓутоа немаат назначено посебно лице кое што ќе ја следи реализацијата на секоја јавна набавка.

3.2. Мониторираните институции ја почитувале законската обврска за доставување на известувањата за склучен договор до Електронскиот систем за јавни набавки, но сепак забележано е доцнење во остварување на оваа обврска кај Општина Кичево и пробивање на законскиот рок од 10 дена по склучувањето на договорот.

Како што може да се види од графичкиот приказ, Општина Кичево доцнела во доставувањето на известување на најголем број на склучени договори и го пробила рокот од 10 дена предвиден со член 70 од Законот за јавни набавки во дури 89% од доставените известувања. За разлика од тоа кај ЈП Коминуналец е евидентирано доцнење кај само 5% од известувањата.

Доцнење во доставувањето до ЕСЈН на известувањата за склучените договор во 2021 година



3.3. Известувањата за реализиран договор се под очекуваниот број. Општината во првите 8 месеци од годинава доставила известување дека се реализирале само една третина од склучените договори во 2021 година. ЈП Комуналец има доставено известување за реализиран договор кај 62% од склучените договори.

Согласно Законот за јавни набавки, сите институции имаат обврска известувањата за реализиран договор да ги достават до ЕСЈН во рок од 10 дена од реализацијата на договорот. Со оглед на тоа што дел од договорите се склучуваат во времетраење од 12 месеци, навистина е невозможо 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 доставувањето на известувањата за реализиран договор.

Приказ на доставени известувања за реализиран договор
(доставено до ЕСЈН заклучно со 31.8.2022 година)

Институција	Број на склучени договори за 2021	Број на доставени известувања за реализиран договор
Општина Кичево	35	12
ЈП Комуналец Кичево	60	37

Како што може да се види од табеларниот приказ, Општина Кичево поставила само 12 известувања за реализиран договор за 2021 година, што пак изнесува 34% во однос на вкупниот број на договори кои што ги склучила општината за 2021 година, што исто така е далеку под минимумот од 50% за да не се смета овој фактор како ризик за корупција. Исто така, кај дел од договорите во делот на вредност на реализиран договор со ДДВ стои нула денари, поради ненавремено ажурирање на исплатата на договорите на системот на ЕСЈН како што ни беше кажано од страна на општината поради недоволните човечки капацитети со кои што истата располага кога станува збор за подготовка и реализација на јавните набавки.

ЈП Комуналец пак, има поставено 37 известувања за реализиран договор за 2021 година од реализирани вкупно 61 договор и изнесува 61% удел. Исто како и кај Општина Кичево тука се јавуваат нула денари на неколку реализирани договори кај вредност на реализиран договор со ДДВ поради ненавремено ажурирање на поставените ивестувања на ЕСЈН по извршената исплата на економските оператори.

3.4.Општина Кичево и ЈП Комуналец не ги објавуваат потребните информации поврзани со јавните набавки (огласите, склучените договори и информациите за реализираните договори).

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.

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. Имајќи го ова предвид, загрижува што сите релевантни информации за јавните информации не се објавени на веб-страниците на општината и локалното јавно претпријатие.

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

Во оваа анализа беа идентификувани клучните ризици од корупција во сите фази на јавните набавки, врз основа на селектиран примерок на јавните набавки спроведени во 2021 година од страна на Општина Кичево и јавното претпријатие Комуналец.

Врз основа на детектираните слабости во процесите на спроведување на јавните набавки, на институциите на локално ниво им се препорачува:

- Општина Кичево и ЈП Комуналец да изготват интерен акт (процедура или упатство) за спроведување на јавните набавки во коишто ќе се утврди начинот на постапување на вработените службеници и надворешните соработници во сите фази од процесот на јавните набавки во кои се вклучени и за начинот на постапување во случаи на пријавување на корупција во јавните набавки. На овој начин ќе се обезбеди полесно 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. Изготвувањето интерни политики ќе овозможи 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. Имањето на интерна политика за јавни набавки ќе биде обврска која ќе произлезе и од системот за интегритет чие воведување го иницира Државната комисија за спречување на корупцијата.

- Да се почитува законската обврска секој економски оператор да има сертифицирано лице за јавни набавки затоа што во моментов Општина Кичево е една од шесте општини кои што немаат такво лице, односно им е истечена важноста на сертификатот.

- Да се подобри процесот на планирање на јавните набавки. Честите промени во планот за јавните набавки и пониското ниво на неговата реализација, зборуваат за лошо планирање на јавните набавки и за неефикасно управување со јавните средства. Да се зголеми реализацијата на годишните планови за јавни набавки, што пак значи и подобрено планирање на потребите на општината и јавните претпријатија. Во никој случај при измената на плановите за јавни набавки да не се предвидува намалување или нереализација на услуги поврзано со здравјето на луѓето и задоволување на нивните потреби во локалната заедница.

- Општина Кичево и јавното претпријатие во општината да вложат повеќе напор и да ја почитуваат законската обврска за поставување на годишните планови на јавни набавки на нивните веб-страници, како и известувањата за склучени и реализирани договори

затоа што на таков начин се зголемува и транспарентноста и отчетноста на секоја од институциите.

- Задолжително да се применуваат обврските од Законот за јавните набавки за објавување на известувањето за склучен договор на Електронскиот систем за јавни набавки 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 зголемување и на довербата на граѓаните и на корисниците на услугите во јавните претпријатија и акционерски друштва во државна сопственост.

- Да се интензивира транспарентниот начин на комуникација помеѓу договорниот орган и економските оператори и нивните асоцијации особено преку почесто спроведување на технички дијалог. Институциите 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.

- 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 спроведуваат интерни периодични и конзистентни анализи и оценки за резултатите од спроведените јавни набавки, коишто ќе ги опфатат сите сегменти и фази во процесот на јавните набавки, почнувајќи од планирањето на набавките до целосната реализација на договорите, вклучително и извршените надворешни контроли. Посебен сегмент на којшто треба да се посвети внимание е конкуренцијата во постапките за јавни набавки. Анализата треба да укаже за кои предмети на набавки постои конкуренција (3 или повеќе поднесени понуди) и оние кај кои нема конкуренција (нема ниту еден понудувач или најмногу два понудувачи). Во тој контекст, треба да се анализираат причините за слабата конкуренција и колку немањето или малиот број понуди за конкретен предмет на набавка кореспондира на просекот на национално ниво за тој предмет на набавка.

- Да се почитува временскиот рок во кој што треба да се донесе одлуката по објавениот оглас затоа што во моментов кај општина Кичево и ЈП Комуналец забележани се сериозни непочитувања на оваа обврска.

- Секоја институција да назначува едно или повеќе лице кои ќе ја следат реализацијата на договорите за јавните набавки.