Center for Civil Communications
Центар за граѓански комуникации

Документ за јавни политики

Клучни предизвици во јавните набавки на државните претпријатија

Скопје, септември 2021 година

Kingdom of the Netherlands

Електронско издание:

Клучни предизвици во јавните набавки на државните претпријатија

Издавач:

Центар за граѓански комуникации

Лектура:

Татјана Б. Ефтимоска

Ликовно-графичко обликување:

Центар за граѓански комуникации

Документот за јавни политики е изготвен во рамките на проектот „Кон отчетни јавни претпријатија“ со финансиска помош од Амбасадата на Кралството Холандија во Скопје, имплементиран од Центарот за граѓански комуникации, во периодот од 1 октомври 2019 година до 30 септември 2021 година.

СОДРЖИНА

ВОВЕД 4

КЛУЧНИ ПРЕДИЗВИЦИ 6

1. Ниско ниво на реализација на плановите за јавни набавки 6
2. Мала конкуренција во постапките за јавните набавки 7
3. Недоволна отчетност за склучените договори и нивната реализација 8

СПРАВУВАЊЕ СО ПРЕДИЗВИЦИТЕ 9

1. Подобрување на јавните набавки во фазата на нивното планирање 9
2. Преземање мерки за зголемување на конкуренцијата 10
3. Поттикнување на транспарентноста на склучените договори и нивната реализација .. 10

ВОВЕД

Клучните предизвици во јавните набавки на државните претпријатија се утврдени врз основа на низа активности спроведени во изминатиот период во рамките на проектот „Кон отчетни јавни претпријатија“. Проектот, којшто се реализираше во периодот октомври 2019 – септември 2021 година, ги опфати следните активности и резултати:

- ✓ Лоцирани се ризиците од корупција во сите фази од јавните набавки, за што длабински беа анализирани 167 тендери и беа вкрстени податоци од вкупно 3.342 договори за јавни набавки, спроведени од 37 претпријатија основани од Владата, од Градот Скопје и од општините Гостивар, Кавадарци и Струга.
- ✓ За секое од овие претпријатија беше направен индивидуален скрининг за начинот на којшто ги спроведува јавните набавки.
- ✓ Беа изработени „индикатори за мерење на ризиците од корупција“ и „предлози за намалување на корупцијата во јавните набавки“, кои беа предмет на дискусија со 130 претставници на претпријатијата и нивните основачи.
- ✓ Дел од дадените предлози Владата ги вклучи во Планот за борба против корупцијата – Акција 21. Станува збор за воведување процедури за спроведување јавни набавки, донесување планови за интегритет или програми за антикорупција, преземање мерки за стимулирање на конкуренцијата, зголемување на отчетноста во однос на јавните набавки итн.
- ✓ Следеше едукативна програма за зајакнување на вештините за спроведување на тендерите, во која беа вклучени 46 лица кои спроведуваат јавни набавки во вклучените претпријатија и општините.
- ✓ Дополнително, 30 лица беа обучени за изработка на планови за интегритет во јавните набавки, а дел од претпријатијата искористија менторска помош за изработка на своите планови за интегритет.
- ✓ Преку обработка на податоци од вкупно 5.018 договори за јавни набавки на вклучените претпријатија во 2020 и 2021 година, беа измерени промените, односно напредокот направен во овие две години.

Притоа, значајно е да се има предвид дека претпријатијата основани од Владата, од Градот Скопје и од општините Гостивар, Кавадарци и Струга во 2020 година имаа склучено 3.466 договори во вкупна вредност од околу 15 милијарди денари, односно околу 242 милини евра. Можно е овој износ да биде дури и надминат во 2021 година, со оглед на тоа што само во првите шест месеци се склучени 1.552 договори во вкупна вредност од 9 милијарди денари, односно 145 милиони евра. Високата вредност е еден од клучните аргументи во прилог на значајноста на прашањето за начинот на којшто се спроведуваат јавните набавки од страна на овие претпријатија.

Сите истражувања направени во изминатиот период укажуваат на постоењето корупција во јавните набавки и дека дел од тендерите се спроведуваат без да се почитуваат основните принципи кои ги пропишува Законот за јавните набавки.

Енергијата за стеснување на просторот за корупција и за намалување на можностите за злоупотреба на јавните ресурси е евидентна кај најголем дел од лицата за јавни набавки во

претпријатијата основани од Владата, од Градот Скопје и од општините Гостивар, Струга и Кавадарци. Но, борбата против корупција во јавните набавки бара вклученост не само на организациските единици задолжени за јавни набавки, туку и на целите претпријатија, на другите надлежни институции, па дури и на поширокaта јавност.

Напорите треба да продолжат кон засилување на притисокот врз раководните структури на претпријатијата да управуваат законски и домаќински со доверените ресурси, не злоупотребувајќи ги за лични и партиски цели. Притисокот мора да доаѓа однатре, односно од вработените во претпријатијата, но и однадвор, од независните регулаторни тела и органите на прогонот, како и од претставниците на граѓанските организации и медиумите.

Владата го прифати предлогот од институциите да се бара донесување антикорупциски програми или планови за интегритет. Иако не може да се очекува дека со нив преку ноќ ќе се надминат проблемите, сепак тие можат да бидат оската околу која ќе може да се засилува притисокот за барање одговори и отчетност од раководните структури што планирале да преземат во однос на намалување на ризиците од корупцијата и што реално презеле.

Проектот „Кон отчетни јавни претпријатија“ Центарот за граѓански комуникации го спроведува со финансиска помош од Амбасадата на Кралството Холандија во Скопје.

КЛУЧНИ ПРЕДИЗВИЦИ

Генераторите на корупцијата во сите фази на јавните набавки на јавните претпријатија и акционерските друштва основани од Владата и од ЕЛС се прецизно претставени во истражувањето „Мапирање на ризиците од корупција во јавните набавки на претпријатијата во сопственост на Владата и на општините“[1]. Како одговор на констатираните слабости и ризици, во рамките на проектот „Кон отчетни јавни претпријатија“ се изготвија „Предлози за намалување на корупцијата во јавните набавки и за унапредување на начинот на нивно спроведување“[2], кои беа предмет на широки консултации со засегнатите страни и беа доставени до сите претпријатија вклучени во проектот, но и до други релевантни институции во земјата.

Оттука, овој документ за јавни политики има за цел да ги издвои клучните предизвици во процесот на спроведување на јавните набавки, и тоа по еден во секоја од трите фази – планирање на набавките, спроведување на постапките за јавни набавки и реализација на договорите за јавни набавки.

Станува збор за следните предизвици:

1. Ниско ниво на реализација на плановите за јавните набавки;
2. Мала конкуренција во постапките за јавните набавки;
3. Недоволна отчетност за склучените договори и нивната реализација;

1. Ниско ниво на реализација на плановите за јавни набавки

Просечната реализација на плановите за јавни набавки на таргетираните јавни претпријатија и акционерски друштва во 2019 година изнесуваше 54 %. Во 2020 година овој процент беше уште понизок и изнесуваше 47 %. Негативниот тренд продолжува и во првите шест месеци од 2021 година и изнесува само 44 %. Со право може да се претпостави дека кризата со пандемијата од КОВИД-19 има одредено влијание врз овие негативни трендови, но е тешко тој ефект да се измери прецизно.

Ниското ниво на реализација на плановите за јавни набавки е проследено и со чести измени на плановите. Притоа, и покрај ваквата состојба, најголем дел од јавните претпријатија и акционерски друштва тврдат дека имаат воспоставен систем за следење на реализација на годишниот план за јавни набавки. Дел од нив имаат посебна оперативна служба за таа намена, други, пак, водат детални анализи во табели во MS Excel преку коишто тековно ја следат и ја евидентираат реализацијата на планот, а кај трети, управните одбори одлучуваат за реализацијата на планот.

Нискиот процент на реализацијата на плановите за јавни набавки и нивните чести промени проследени со непостоење систем за следење на нивната реализација зборуваат за лошо планирање на јавните набавки и за неефикасно управување со јавните средства. Во мал број

[1] https://www.opendata.mk/Home/TekstualniDetails/103?Category=2
[2] https://www.ccc.org.mk/index.php?option=com_content&view=article&id=440%3A2021-05-31-13-35-36&lang=mk

случаи, промените може да се оправдаат со објективни околности поврзани со дејноста на јавните претпријатија и на акционерските друштва. Сепак, во најголем број случаи, плановите не се реализираат во целост и се менуваат затоа што при нивната иницијална изработка не се посветило доволно внимание за да се утврди реалната потреба и можност од конкретната набавка и попрецизно 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.

Фазата на планирање на набавките како една од трите главни фази – покрај спроведувањето на тендерите и реализацијата на договорите, е особено значајна за успешна реализација на постапките за јавни набавки и за склучување на договорите.

Притоа, успешното планирање на јавните набавки синтетизира низа значајни аспекти, како што се адекватно утврдување на потребните набавки, односно на стоките, услугите и работите што треба да се набават, потоа прецизно утврдување на проценетата вредност на набавките и на крајот, правилно поставување на временската рамка на набавките. Важноста на планирањето на набавките произлегува оттаму што во оваа фаза се поставуваат основите од коишто понатаму зависи целиот тек на постапката и успешноста во задоволувањето на потребите. Исто така, важен аспект е што само мал дел од планирањето е опфатен со регулативата за јавни набавки која, пред сè, се однесува на средишната фаза, односно на водењето на самата постапка до склучувањето на договорот за јавната набавка. Затоа, планирањето е фаза која многу зависи од интегритетот, посветеноста и професионалноста на лицата во договорните органи, и тоа не само на оние вклучени во јавните набавки.

2. Мала конкуренција во постапките за јавните набавки

Просечниот број на добиени понуди на тендерите е еден од клучните индикатори за проценка на начинот на којшто еден договорен орган ги спроведува јавните набавки. Доколку постои мала конкуренција, таа укажува на постоење дискриминација во набавките, односно на примена на несоодветни критериуми за утврдување на способноста на понудувачите за учество на тендерите, на фаворизирачки тендерски спецификации и тендерски документации и на несоодветни критериуми за избор на најповолна понуда.

Анализата на податоците добиени од претпријатијата и преземени од Електронскиот систем за јавни набавки покажува подобрување на конкуренцијата во постапките за јавни набавки кај таргетираните претпријатија. Имено, во 2019 година, просечниот број понуди на еден тендер изнесуваше 2,4 понуди, за во 2020 година тој број да се искачи на 2,8, а во првото полугодие од 2021 година просечниот број понуди на еден тендер да изнесува 2,7. Ова укажува на генерално позитивен тренд за чие одржување и подобрување треба да се вложуваат натамошни напори, дотолку повеќе што просечниот број добиени понуди на национално ниво веќе со години е над 3 понуди по тендер.

Во однос на конкуренцијата, како особено ризични од аспект на корупцијата можат да се сметаат тендерите каде што е добиена само една понуда. Имено, овие состојби можат да бидат последица на пазарните случувања, но исто така и на дискриминација и непочитување на законските обврски во насока на обезбедување фер натпревар помеѓу понудувачите.

Анализата на податоците покажува дека кај таргетираните претпријатија во 2019 година во дури 40 % од тендерите имало по само една понуда. Во 2020 година овој удел е намален на 35 % од тендерите, а во првото полугодие од 2021 година, една понуда е добиена на секој трет тендер (33 %). Ова укажува на подобрување и тренд што треба понатаму да продолжи.

Во насока на проценка на конкуренцијата, значајно е претпријатијата да ја намалат и примената на постапката со преговарање без објавување оглас, односно директното преговарање. Во согласност со направената анализа на податоците од спроведените постапки кај таргетираните претпријатија во период од 2 и пол години, и овде е забележан напредок, но со оглед на значајноста на прашањето, подобрувањата треба да продолжат. Податоците покажуваат дека во 2019 година 35 % од анализираните претпријатија спровеле постапка со преговарање без објавување оглас, во 2020 година тој удел е зголемен на 45 %, за во првото полугодие од 2021 година да биде сведен на само 20 % од претпријатијата.

Особено проблематични од аспект на постоењето ризик од корупција се следните две основи: 1) преговарање без објавување оглас поради крајна итност и 2) преговарање врз основа на тоа што набавката може да ја изврши само еден економски оператор. Иако за спроведување на постапката по овие две основи потребно е мислење од Бирото за јавни набавки, а само во исклучителни ситуации може да се прибегне кон ваква постапка и без мислење од Бирото, сепак секогаш ваквата, по дефиниција нетранспарентна, постапка содржи можност за корупција.

3. Недоволна отчетност за склучените договори и нивната реализација

Транспарентноста и отчетноста во јавните набавки се проценува преку објавување на известувањата за склучените договори за јавни набавки во законскиот рок, објавување на известувањата за реализираните договори, доставување на сите релевантни информации побарани во согласност со Законот за слободен пристап до информациите од јавен карактер и објавување на сите релевантни информации за јавните набавки на веб-страниците на претпријатијата, односно на акционерските друштва.

Обврската за објавување известувања за склучен и реализиран договор е законски уредена и е многу едноставна за имплементација, односно не бара посветување позначајно време и ресурси. Оттаму, не се јасни причините поради кои одредени јавни претпријатија и акционерски друштва за одредени спроведени набавки ги објавуваат известувањата со задоцнување или, пак, воопшто не ги објавуваат.

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.

Анализата на податоците покажува дека во дури 49 % од тендерите не бил почитуван рокот од 10 дена за доставување известување за склучениот договор и самиот договор до Електронскиот систем за јавни набавки (член 70 од Законот за јавните набавки). Состојбата во 2020 година останува непроменета, а во првото полугодие од 2021 година изнесува 38 %. Ова укажува на процес на подобрување на транспарентноста кај претпријатијата.

Состојбите се особено неповолни во однос на законската обврска до ЕСЈН да се доставуваат известувања за реализиран договор. Акционерските друштва и јавните претпријатија основани од Владата, од Градот Скопје и од општините Кавадарци, Гостивар и Струга не ја почитуваат целосно оваа обврска, но сепак и во овој сегмент забележливи се позитивни трендови во 2021 година.

Законот за јавните набавки (член 181 став 1 точка 7) предвидува глоба за сторен прекршок во износ од 500 до 1.000 евра во денарска противвредност, која ќе му се изрече на одговорното, односно на овластеното лице на правното лице кое е договорен орган, во случај кога нема да ги достави известувањата за склучен договор и известувањата за реализиран договор. Но, во практиката нема сознанија дека од примената на новиот Закон (април 2019 година), некој договорен орган е казнет за непочитување на оваа законска обврска.

Во групата на известувања кои задолжително мора да се објават се и известувањата за поништување на постапката. Практиката покажува дека, во дадени случаи, ни ова не се почитува.

За разлика од задолжителното објавување на ЕСЈН (кое исто така не секогаш е доследно и во законските рокови), истражувањата покажуваат дека институциите сѐ уште објавуваат малку информации и документи на своите веб-страници доброволно.

СПРАВУВАЊЕ СО ПРЕДИЗВИЦИТЕ

1. Подобрување на јавните набавки во фазата на нивното планирање

Плановите за јавни набавки треба да ги одразуваат потребите, но и реалните финансиски можности на претпријатијата на национално и на локално ниво.

Сите претпријатија треба да воведат систем за следење на реализацијата на плановите. На овој начин ќе се овозможи подобрување на реализацијата на плановите за јавни набавки, а ќе се влијае и врз намалување на честите промени на плановите. Воедно, системот за следење на реализацијата на плановите ќе им овозможи на задолжените за јавни набавки да ги земат предвид искуствата од реализацијата на плановите од претходните години во изготвувањето на новите планови.

Во креирањето на плановите за јавни набавки, договорните органи не треба да бидат врзани само со претходно склучените договори за ист или сличен предмет на набавка. Треба да ги искористат Електронскиот систем за јавни набавки како богата база на податоци за извршени набавки на територијата на цела држава и јавно достапните информации на интернет.

Водејќи се според правилата содржани во Законот за јавните набавки, особено во однос на тоа кои предмети и во кои ситуации подлежат на постапка за јавна набавка и во однос на временските периоди потребни да се подготви и да се заврши соодветниот вид постапка за јавна набавка, договорните органи треба да донесат методологија или упатство за проценување на потребата од конкретна јавна набавка и на нејзината вредност. Во него треба да се дадат поконкретни насоки во однос на обезбедувањето на навременоста во спроведувањето на постапките за јавни набавки и на потребата од консултации на пазарот во насока на утврдување на проценетата вредност на набавките која одговара на пазарните цени. На овој начин, институциите ќе бидат принудени посериозно да пристапат кон утврдувањето на почетокот на спроведувањето на постапката, како и кон пореално утврдување на проценетата вредност. Со тоа што претпријатијата ќе имаат развиено свои подетални упатства за пресметка на проценетата вредност на набавките, тоа ќе им овозможи да ги земат предвид спецификите и природата на набавките што ги имаат.

Честата промена на плановите треба да биде еден од индикаторите за управна контрола од страна на Бирото за јавни набавки, предвидена со новиот Закон за јавните набавки.

Плановите за јавни набавки треба да се објавуваат на веб-страницата на институциите. За да ѝ се овозможи на јавноста да ја следи реализацијата на плановите за јавни набавки, потребно е институциите да даваат прецизен опис на набавките наместо да наведуваат општи активности/категории, како на пример изградба и реконструкција на улици, набавка на софтвер и сл.

Многу е важно планирањето, како прв чекор во еден процес, да произлегува од последниот чекор во претходниот процес. Ова значи дека извршената интерна анализа на претходно спроведената постапка и на реализираниот договор за истиот или сличен предмет на набавка треба да овозможи подобро проценување на новата набавка (дали и кога е потребна, во колкав обем и за колкав период, колку средства се потребни, итн.).

2. Преземање мерки за зголемување на конкуренцијата

Лицата вклучени во набавките и претпријатијата во коишто работат треба да ги користат потенцијалите на Законот за јавните набавки и да настојуваат да ги остваруваат зацртаните начела во јавните набавки: економичност, ефикасност и ефективност на користењето јавни средства, конкуренција помеѓу економските оператори, транспарентност, еднаков третман и недискриминација на економските оператори и сразмерност.

Секое претпријатие основано од Владата или од ЕЛС, од своја страна, треба да настојува да ги спроведува тендерите на начин на којшто ќе привлекува што е можно повеќе заинтересирани фирми и ќе ја зголемува конкуренцијата на тендерите. Јавноста, отчетноста и интегритетот во набавките се своевиден гарант и за повисока конкуренција, а соодветно на тоа, и за поголем квалитет на набавените стоки, услуги и работи.

Во насока на стимулирање на конкуренцијата, 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 сѐ кај планираните набавки, независно од нивната вредност, за коишто договорниот орган не ја познава состојбата ниту учесниците на пазарот или чијшто предмет на набавка е сложен, односно за чиешто опишување договорниот орган нема доволна стручност.

За да се стимулира конкуренцијата преку соодветно изготвени тендерски документации и технички спецификации, потребно е не само да се јакнат капацитетите на вработените во договорните органи, туку и да се засили управната контрола на Бирото за јавни набавки со проширување на опсегот на постапките за јавни набавки, врз основа на проценка на ризиците од кршење на одредбите од Законот за јавните набавки, и на постапките по случаен избор. На овој начин ќе се загуби можноста договорните органи да предвидат во која постапка ќе можат да имаат управна контрола од страна на Бирото за јавни набавки. На овој начин објективно ќе се засили одговорност на ниво на институциите.

Една од причините за намалување на конкуренцијата се и незаконските договарања на фирмите околу учеството во постапките за јавни набавки, цените и поделбата на пазарот. Оттука, значајно е да се пристапи кон јавно објавување на записниците од јавните отворања или, пак, имињата на фирмите понудувачи да бидат наведени на известувањето за склучен договор. На овој начин засегнатата и пошироката јавност ќе се запознае со економските оператори кои учествуваат на конкретни постапки за јавни набавки и со тоа набавките ќе бидат под уште поголема лупа, а ќе се оневозможи и евентуалното претходно договарање на фирмите.

3. Поттикнување на транспарентноста на склучените договори и нивната реализација

Објавувањето на известувањата за склучен договор и на известувањата за реализиран договор во прецизни рокови е законски уредено, па затоа е потребно основачите на јавните претпријатија и на акционерските друштва во државна сопственост да им укажат на одговорните лица за почитување на оваа законска обврска и да се применат санкциите

пропишани со Законот за јавните набавки за прекршување на обврската во однос на објавувањето на известувањата за склучен договор и на известувањата за реализиран договор.

Ако, и покрај укажувањата и санкционирањата, и понатаму овие обврски не се почитуваат доследно, тогаш, како што е конфигурирано во ЕСЈН дека не може да се објави нов оглас за јавна набавка ако по истекот на одреден временски период од завршена постапка за јавна набавка не е објавено известување за склучен договор, така да не може да се објави ниту нов оглас за јавна набавка и за необјавено известување за реализиран договор.

Во однос на транспарентноста – голем исчекор би се направил со доследно почитување на препораката за објавување на низата документи на веб-страниците од сите институции што спроведуваат јавни тендери. Во оваа насока, значајно е на своите веб-страници јавните претпријатија и акционерските друштва да поставаат посебна секција за „јавни набавки“, во која редовно ќе ги објавуваат и ќе ги ажурираат податоците за планот за јавни набавки со сите негови измени и дополнувања, огласите за јавни набавки и известувањата за склучени и за реализирани договори.

Натаму, потребно е објавување на сите податоци од ЕСЈН во отворен формат, што ќе овозможи полесно користење и разбирање на овие податоци. На овој начин ќе можат да се направат мноштво анализи кои сега недостигаат, а можат да послужат како основа за натамошно подобрување на системот на јавни набавки. Исто така, потребно е поврзување на податоците од ЕСЈН со оние од Централниот регистар, за да можат да се откриваат евентуални злоупотреби на тендерите за коруптивни цели.