



ДОКУМЕНТ ЗА ЈАВНИ ПОЛИТИКИ

Планирањето на јавните набавки во Македонија:
Помеѓу потребите и реалноста

Оваа публикација е изработена со финансиска поддршка од Европската Унија. Содржината на оваа публикација е единствена одговорност на Центарот за граѓански комуникации и на ниту еден начин не може да се смета дека ги одразува гледиштата на Европската Унија.

ДОКУМЕНТ ЗА ЈАВНИ ПОЛИТИКИ

Планирањето на јавните набавки во Македонија:
Помеѓу потребите и реалноста

декември 2018 година

СОДРЖИНА

•	ВОВЕД	05
•	АКТУЕЛНА СОСТОЈБА: ПРОБЛЕМИ ШТО ТРЕБА ДА СЕ НАДМИНАТ	06
○	Честите менувања на плановите за јавни набавки	06
○	Слаба реализација на плановите за јавни набавки	06
○	Тајноста на плановите за јавни набавки	07
○	Несоодветна проценка на вредноста на набавките	07
○	Лоша временска рамка на набавките	08
•	ПРЕДЛОЗИ ЗА УНАПРЕДУВАЊЕ НА СОСТОЈБАТА.....	09

ВОВЕД

Вредноста на јавните набавки во земјава на годишно ниво се движи меѓу 600 милиони и речиси една милијарда евра, со што учеството на набавките во бруто домашниот производ на земјата изнесува меѓу 6% и 10%.

Имајќи предвид дека јавните институции управуваат трошат и управуваат со средства во чиешто создавање не учествувале директно (приходите се остваруваат преку прибирање даноци и придонеси од граѓаните и фирмите), ниту, пак, трпат економски последици од нерационалното трошење на тие средства (јавните средства не се лична сопственост на лицата кои управуваат со нив и оттука, нивната загуба не претставува лична штета), се наметнува потребата од постојано унапредување на механизмите кои треба да обезбедат користење на средствата за јавни набавки на транспарентен, законски и корисен начин.

Како особено значајна за успешна реализација на постапките за јавни набавки и за склучување на договорите, се смета фазата на планирање на набавките, како една од трите главни фази – покрај спроведувањето на тендерите и реализацијата 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. Оттука, планирањето често се регулира со подзаконски акти, но и со интерни акти на институциите.

Планирањето, како фаза во циклусот на јавни набавки, е проследено со низа слабости во македонската практика. За проблемите во процесот на правилно утврдување на потребните набавки говорат честите измени и дополнувања на плановите за јавни набавки, како и нискиот процент на реализација на плановите.

За проблемите, пак, во утврдувањето на проценетата вредност на набавките говори отсуството на прецизни правила за нејзино утврдување, со што се доведува во прашање основната цел на јавните набавки, а тоа е добивање на најдобрата вредност за потрошените пари.

За проблемите со соодветно планирање на временската рамка говорат низа примери од практиката; тоа се проблеми коишто доведуваат до доцнење со реализација на веќе најавени активности или проекти, склучување тендери од голема вредност преку постапка со преговарање без претходно објавување оглас заради итноост, објавување огласи за повеќегодишни договори во екот на летната сезона и сл.

Со оглед на тоа што во земјата постојат 1.435 договорни органи, сосема разбирливо е што капацитетите со коишто располагаат институциите за спроведување на јавните набавки, па оттука и за нивното планирање, се сосема различни. Разбирливо е помалите институции на локално ниво да имаат проблеми да изготват планови за јавни набавки кои би останале не само непроменети во текот на целата година, туку и целосно реализирани. Но, она што е загрижувачко е што планирањето на јавните набавки е проследено со низа слабости и кај оние договорни органи кои, по логиката на нештата, би требало да располагаат со најголем капацитет, а тоа се владата и нејзините министерства.

АКТУЕЛНА СОСТОЈБА: ПРОБЛЕМИ ШТО ТРЕБА ДА СЕ НАДМИНАТ

Во согласност со актуелниот Закон за јавните набавки (член 26), договорните органи врз основа на утврдените извори за финансирање донесуваат план за своите вкупни потреби за набавки во тековната година, по видови на стоки, услуги и работи според Општиот поимник за јавни набавки – ОПЈН, со којшто го определуваат и очекуваниот почеток на постапката, проценетата вредност на договорот и видот на постапката за доделување на договорот.

Договорните органи се должни годишниот план да го донесат до крајот на јануари од тековната година и по потреба можат да го менуваат и да го дополнуваат во текот на годината.

Формата, содржината, како и начинот на изготвување на годишните планови за јавни набавки ја пропишува министерот за финансии. Актуелниот Правилник за формата, содржината, како и начинот на изготвување на годишниот план за јавни набавки¹, донесен 2012 година, е во суштина многу површен и се фокусира само врз графичката форма на планот, којшто се состои од седум колони: реден број на постапката, предмет на договорот, шифрата на ОПЈН, очекуван почеток на набавката (месецот), проценета вредност на набавката, вид на постапката која ќе се користи и во седмата колона се внесуваат евентуални забелешки.

Честите менувања на плановите за јавни набавки

Законот за јавни набавки не го ограничува бројот на измени и дополнувања на плановите за јавни набавки. Притоа, содржината на годишниот план за јавни набавки, според Правилникот, не треба да се менува при промена на проценетата вредност или при промена на видот на планираната постапка за доделување договор за јавна набавка. Ова значи дека плановите се менуваат и се дополнуваат доколку одредена постапка која била планирана се исклучува од планот, доколку се додава нова постапка за јавна набавка или, пак, се менува планираниот почеток на набавката.

Практиката покажува дека плановите за јавни набавки честопати се предмет на промена на

планот поради бришење на веќе планирани или додавање нови тендери, но многу ретко заради усогласување на планираните рокови за спроведување на постапките, иако тие честопати се пречекоруваат.

Поконкретно, истражувањето за 2017 година, спроведено во рамките на проектот Мрежа за транспарентност, отчетност и интегритет во јавните набавки, покажува дека министерствата ги менувале и ги дополнувале плановите од еднаш до петпати во текот на годината. Притоа, кај Генералниот секретаријат на Владата и пет министерства, предмет на измена и дополнувања биле од 32% до 62% од ставките предвидени со плановите за јавни набавки (бришење на првично планираните тендери и дополнување на планот со нови тендери), кај 8 министерства уделот на промени изнесува 1% до 24%, а само 2 министерства немале измени на планот за јавни набавки за 2017 година. Детален преглед на податоците на ниво на институции е можен на веб-страницата integritet.mk.

Слаба реализација на плановите за јавни набавки

Владата, вклучувајќи ги сите министерства и секретаријати, има просечна реализација на плановите од само 57%, при што највисок процент на реализација е евидентиран кај Министерството за финансии од 87%, а најнизок во Министерството за здравство, од само 21%. Пресметката на процентот на реализација на плановите за јавни набавки е направена преку споредба на реализираните тендери и плановите за јавни набавки по сите измени и дополнувања. Оттука, може да се заклучи дека нискиот степен на реализација на плановите би бил уште понизок доколку се следеше реализацијата на плановите за јавни набавки донесени на почетокот на годината, не земајќи ги предвид измените и дополнувањата во текот на годината.

Оттука произлегува дека институциите немаат практика набавките кои не планираат да ги спроведат навреме да ги извадат од плановите, што значи дека плановите не ја одразуваат реалната намера и

¹ <http://www.bjn.gov.mk/content/documents/PRAVILNIK-ZA-FORMATA-SODR@INATA-KAKO-I-NA%5EINOT-NA-IZGOTVUVAVE-NA-GODINIOT-PLAN-ZA-JAVNI-NABAVKI1.pdf>

потреба и ги доведуваат во заблуда и потенцијалните учесници на тие тендери, како и граѓаните кои се засегнати од нивната реализација.

Стратешки гледано, фактот дека владините институции имаат олку низок степен на реализација на плановите за јавни набавки упатува на претпоставката дека договорните органи не гледаат на плановите за јавни набавки како на алатка која, во крајна линија, треба да овозможи поголема ефикасност во спроведувањето на јавните набавки и остварување на целите на работењето на институцијата.

Нискиот степен на реализација на плановите за јавни набавки може да се објасни и со недостигот на систем за следење на реализацијата на плановите. Спроведеното истражување покажува дека само 5 од 20 министерства и владини секретаријати имаат воспоставено некаков систем за следење на реализацијата на плановите.

Во ревизијата на успешност на Државниот завод за ревизија, насловена како: „Ефикасноста на единиците на локалната самоуправа во годишното планирање и реализација на годишниот план за јавни набавки“², се оценува дека процентот на реализација на планираните набавки на ниво на општини е 66%. Притоа, се оценува дека постапките за јавни набавки во годишниот план за јавни набавки се планираат врз основа на планираните приходи, а не врз основа на реалните можности на општината за реализација на приходите.

Според овој извештај, просечната реализација на приходите кај ревидираните општини во периодот 2014-2016 година изнесува 56%, што упатува на тоа дека нереалната проценка на очекуваните приходи влијае и врз ефикасноста во планирањето на јавните набавки и врз нивното реализирање.

Тајноста на плановите за јавни набавки

Актуелниот Закон за јавни набавки не предвидува обврска за институциите да ги објавуваат плановите за јавни набавки, ниту, пак, неговите измени или дополнувања. Но, со оглед на значајноста на ова прашање, транспарентноста на плановите беше дел од обврските предвидени уште со Акцискиот план за отворено владино партнерство 2014-2016. Но, исполнувањето на оваа обврска во практиката

беше исклучително ниско. Со оглед на слабата имплементација на оваа обврска, Владата во октомври 2017 година донесе одлука со која утврди листа на акти и материјали за кои ги обврза министерствата да ги објавуваат на своите веб-страници. Меѓу нив е Планот за јавни набавки, со сите измени и дополнувања.

Но, и покрај оваа владина одлука, сè уште има министерства кои не го објавуваат планот. По-конкретно, 6 од 20 владини институции (министерствата, секретаријатите и владината СОЗР) ги немаат објавено плановите за јавни набавки.

Со оглед на тоа што обврската за задолжителна транспарентност на плановите за јавни набавки нема правно дејство врз локалната власт, состојбата таму е уште полоша. Само 20 од 81 единица на локалната самоуправа ги имаат објавено плановите за јавни набавки.

Јавноста на плановите на јавни набавки е значајна како од аспект на граѓаните, така и од аспект на фирмите. Со јавното објавување на плановите граѓаните ќе имаат увид во тоа што одредено министерство, општина, школо или јавно претпријатие планира да купи или да изгради во тековната година и оттука ќе имаат и можност да влијаат на плановите да ги рефлектираат нивните потреби.

Од друга страна, јавното објавување на плановите ќе им овозможи на фирмите навреме да се подготват за учество во постапка за јавна набавка и оттука може позитивно да влијаат врз зголемување на конкуренцијата во тендерите, а со тоа да придонесат кон порационално трошење на јавните пари.

Објавувањето на плановите ќе го намали и маневарскиот простор на носителите на власта да ги менуваат плановите водени од личните или од партиските интереси.

Несоодветна проценка на вредноста на набавките

За несоодветноста на проценката на вредноста на набавките најдобро говори податокот дека ниту една владина институција од мониторираните во рамките на проектот Мрежа за транспарентност, отчетност и интегритет во јавните набавки нема развиено методологија/упатство, односно документ врз основа на којшто се пресметува проценетата вредност на набавката.

² http://www.dzr.mk/Uploads/57_RU_Efikasnost_ELS-godisno_planiranje_realizacija_JN_2017.pdf

Сите институции се повикуваат на Правилникот за начинот на проценување на вредноста на договорите за јавни набавки³. Но, во посочениот правилник не се дефинирани техники за пресметка на процената, како на пример истражувања на пазарот и сл. Па така, честопати проценетата вредност е утврдена според буџетските проекции и финансиските можности.

Во услови кога вредноста на набавката е потценета, се зголемува ризикот од набавка на некавалитетни производи или, пак, од поништување на постапката за јавна набавка. Во услови, пак, кога проценетата вредноста е повисока од реалната на пазарот, постои ризик договорот да се склучи по тие непазарни цени и парите да се одлеат во приватни џебови.

Впрочем, една од причините за огромните разлики во цените за набавка на исти производи или услуги⁴ секако треба да се бара и во лошата проценка на вредноста на набавките, која им овозможува на фирмите во дадени ситуации да склучуваат договори со исклучително високи цени. Ваквата состојба е овозможена и со самиот факт што во услови на задолжителност на електронската аукција, фирмите доставуваат повисоки цени антиципирајќи ја потребата од намалување на цената на е-аукцијата. Но, во практиката, кај речиси една третина од тендерите се доставува по само една понуда и оттука не се спроведува е-аукција, односно се отвора можноста договорот да се склучи и со првичните високи цени.

Законот за јавните набавки овозможува договорот да се склучи и во постапки кога добиената понуда е повисока од проценетата вредност, што повторно упатува на потребата од добро познавање на реалните цени на пазарот, бидејќи во спротивно може да се прифатат понуди кои не се пополни и спротивни на јавниот интерес.

Лоша временска рамка на набавките

Институциите се должни да ги менуваат плановите за јавни набавки доколку го сменат планираниот почеток на постапката за јавна набавка, но во практиката со тендерите се доцни, а плановите не се ме-

нуваат за да се евидентираат тие промени.

Доцнењето во отпочнувањето на постапките за јавни набавки е едноставно манир на многу институции. Притоа, за ваквото постапување на институциите јавноста станува свесна само тогаш кога набавката е директно поврзана со реализација на некоја нивна потреба. Така, не ретко се случува вината за немањето лекови, реагенси или за непоправената медицинска опрема да се бара во бавноста на постапките за јавни набавки, а не во лошото планирање на набавките.

Некои од очигледните примери што се повторуваат секоја година се набавките на превозот на учениците, огребот, прскањето против комарци, па дури и набавките на услугите за новогодишно украсување на градовите.

Така, на пример, доминантен дел од општините и оваа година, како и во претходните, огласите за јавна набавка за новогодишно украсување ги објавија во втората половина на ноември и првите денови од декември. Податоците од Електронскиот систем за јавни набавки откриваат дека кај четири општини отворањата на понудите за новогодишно украсување за дочекот на 2019 година се закажани во периодот од 10 до 20 декември 2018 година. Имајќи предвид дека по отворањето на понудите мора да се спроведе електронска аукција ако има повеќе од еден понудувач и дека течат низа други рокови што ја гарантираат законитоста на постапката, се поставува прашањето кога ќе се склучат овие договори, а кога фирмата која ќе го добие тендерот ќе го спроведе украсувањето.

Освен што говори за лошо планирање, ваквото постапување фрла сомнеж врз целата постапка. Како примери за лошо планирање можат да се наведат и случаи на континуирано, дури и тенденциозно спроведување тендери со милионски вредности и рок на траење и од три години во екот на летните одмори, како и закажување на отворањата на понудите и на 31 декември или на 2 јануари.

Сите овие случаи оставаат впечаток како планирањето да не се користи за подобро управување со јавните пари, туку за подобро планирање на начините за дестимулирање на конкуренцијата.

³ <http://www.bjn.gov.mk/ns-newsarticle-pravilnik-za-nachinot-na-procenuvanje-na-vrednosta-na-dogovore-za-javni-nabavki.aspx>

⁴ Индексот на рационалност изработен од Центарот за граѓански комуникации за 60 производи и услуги е достапен на веб-страницата opendata.mk

ПРЕДЛОЗИ ЗА УНАПРЕДУВАЊЕ НА СОСТОЈБАТА

Имајќи ги предвид погоре укажаните слабости во фазата на планирање на јавните набавки, а врз основа на законската поставеност и во насока на надминување на проблемите и одредувањето соодветна, ефикасна, насока на набавките уште од самиот почеток, се предлагаат следниве мерки:

- Да се донесе нов правилник за формата, содржината, но и начинот на изготвување на годишниот план за јавни набавки. Во него треба да се дадат поконкретни насоки во однос на обезбедувањето на навременоста во спроведувањето на постапките за јавни набавки и 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 утврдување на почетокот на спроведувањето на постапката, како и кон пореално утврдување на проценетата вредност.
 - Новиот правилник за формата, содржината, како и начинот на изготвување на годишниот план за јавни набавки треба да предвиди обврски за институциите да го менуваат планот и во случаи кога вршат измени на проценетата вредност на набавката. На овој начин ќе се засили притисокот за правилно проценување на вредноста на набавките уште од самиот почеток кога се носи планот за јавна набавка, а воедно ќе им се овозможи и на засегнатите страни соодветно да бидат информирани за сите промени.
 - Институциите да развиваат свои подетални упатства за пресметка на проценетата вредност на набавките, што ќе им овозможи да ги земат предвид спецификите на различните сектори и нивоа на власт, а оттука и природата на набавките кои ги спроведуваат (здравство, градежништво, нови технологии и сл.).
 - Плановите за јавни набавки треба да ги одразуваат потребите, но и реалните финансиски можности на институциите на национално и на локално ниво.
 - Сите институции 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.
- 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 јавни набавки.
 - Плановите за јавни набавки да се објавуваат на веб-страницата на институциите. Со оглед на тоа што плановите за јавни набавки за 2019 година ќе се донесуваат во време кога новиот Закон за јавни набавки, којшто ја предвидува транспарентноста на плановите, нема да биде стапен на сила, потребно е институциите по сопствена иницијатива да го сторат тоа. Притоа, освен плановите, потребно е да се објавуваат и сите измени и дополнувања на плановите, на начин што ќе овозможува увид и следење на направените промени.
 - 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.
 - Утврдување на потребата од набавката уште при изготвувањето на планот за јавни набавки. Имено, во согласност со новиот Закон за јавни набавки во насока на подобрување на целисходноста при трошењето на парите на даночните обврзници, предвидено е во одлуките за јавни набавки да се наведе и потребата од набавката. Со ова би се избегнале злоупотреби од набавка на стоки, услуги и работи кои не им се потребни на институциите, но кои се набавуваат заради остварување некаква лична корист или чијашто набавка значи нерационално трошење на јавните средства.

Издавач:
Центар за граѓански комуникации

Лектура:
Татјана Б. Ефтимоска

Ликовно-графичко обликување:
Датапонс Скопје

Печати:
Датапонс Скопје

Тираж:
300

Бесплатен/некомерцијален тираж

CIP - Каталогизација во публикација

Национална и универзитетска библиотека "Св. Климент Охридски", Скопје

35.073.53(497.7)(047.31)

ДОКУМЕНТ за јавни политики : планирањето на јавните набавки во Македонија : помеѓу потребите и реалноста. - Скопје : Центар за граѓански комуникации, 2019. - 10, 10 стр. ; 30 см

Насл. стр. на припечатениот текст: Policy brief : planning of public procurements in Macedonia : between the needs and the reality. - Обата текста меѓусебно печатени во спротивни насоки. - Текст на мак. и англ. јазик

ISBN 978-608-4709-72-5

а) Јавни набавки - Планирање - Македонија - Извештаи COBISS.MK-ID 109522954