



КЛУЧНИ РИЗИЦИ ОД **КОРУПЦИЈА** ВО ЈАВНИТЕ НАБАВКИ НА ЛОКАЛНО НИВО И ПРЕПОРАКИ ЗА НИВНО НАДМИНУВАЊЕ



Kingdom of the Netherlands



Center for Civil Communications
Центар за граѓански комуникации

Електронско издание: Клучни ризици од корупција во јавните набавки на локално ниво и препораки за нивно надминување

Издавач:
Центар за граѓански комуникации

Лектура:
Татјана Б. Ефтимоска

CIP - Каталогизација во публикација
Национална и универзитетска библиотека "Св. Климент Охридски", Скопје

352:[343.352:35.073.53(497.7)

КЛУЧНИ ризици од корупција во јавните набавки на локално ниво и препораки за нивно намалување [Електронски извор] / преведено од македонски на англиски јазик од Магдалена Симионска ; преведено од македонски на албански јазик од Агон Исмаили. - Текст во пдф формат, содржи 36 стр., илустр. - Скопје : Центар за граѓански комуникации, 2023

Начин на пристапување (URL): <https://www.ccc.org.mk/>. - Напореден текст на алб. и англ. јазик. - Наслов преземен од екран. - Опис на изворот на ден 17.02.2023 год.

ISBN 978-608-4974-17-8

а) Локална самоуправа -- Јавни набавки -- Корупција -- Спречување -- Македонија

COBISS.MK-ID 59412229

Документот за јавни политики е изготвен во рамките на проектот „Заштита од корупција“ со финансиска помош од Амбасадата на Кралството Холандија во Скопје, имплементиран од Центарот за граѓански комуникации, во периодот од 1 ноември 2021 година до 31 октомври 2024 година.

СОДРЖИНА

ВОВЕД	04
КЛУЧНИ РИЗИЦИ ОД КОРУПЦИЈА	06
ПРЕПОРАКИ ЗА НАДМИНУВАЊЕ НА РИЦИЗИТЕ ОД КОРУПЦИЈА ВО ЈАВНИТЕ НАБАВКИ	10

ВОВЕД

Клучните ризици од корупција во општините и во локалните јавни претпријатија се утврдени преку мониторинг на јавните набавки на овие институции, спроведен врз основа на унифицирана методологија од страна на 8 невладини организации во 8 општини во земјава, и тоа во Битола, Кичево, Куманово, Неготино, Струмица, Тетово, Чаир и Штип. Мониторингот на јавните набавки е спроведен од Младински културен Центар Битола, Рурална коалиција Кичево, Центар за интеркултурен дијалог Куманово, Еколошко друштво Вила Зора Велес, Здружение за истражување и анализи, НОВУС Струмица, Здружение Мултикултура Тетово, Здружение на граѓани ЗИП ИНСТИТУТ за политики и добро владение Скопје, Здружение ЕХО едукативно-хуманитарна организација Штип под менторство на Центарот за граѓански комуникации.

Можноста да се даде објективен и мерлив приказ на ризиците од корупција претставуваше добра основа за изготвување јасни препораки и таргети кон чие остварување ќе треба да се стремат мониторираните институции со цел да ја намалат корупцијата и злоупотребата на јавните средства.

Изборот на индикаторите врз основа на кои е спроведено мапирањето на корупцијата во јавните набавки во општините е направен земајќи ги предвид:

- меѓународно признатите индикатори за проценка на корупцијата во јавните набавки;
- индикаторите 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;
- индикаторите врз кои почива т.н. систем на црвени знаменца развиен од страна на Бирото за јавни набавки, кои се користат за изготвување извештаи и анализи од страна на Бирото и се доставуваат до Државниот завод за ревизија и до Државната комисија за спречување на корупцијата со цел нивно евентуално постапување и/или преземање дополнителни активности и
- обврските за превенција на корупцијата во јавните набавки кои произлегуваат од Националната стратегија за борба против корупција во Република Северна Македонија 2021 – 2025 година.

Одделните извештаи со клучните ризици од корупција за секоја општина и а локалните јавни претпријатија се веќе објавени и достапни, меѓу другото, и на [веб-страницата](https://www.ccc.org.mk/) Центарот за граѓански комуникации <https://www.ccc.org.mk/>. Оттука, целта на овој документ за јавни политики е на едно место да ги сумира клучните ризици од корупција, како и дадените препораки за нивно надминување.

Документот за јавни политики се изготвува во рамките на проектот „Заштита од корупција“, чија цел е намалување на корупцијата и злоупотребата на јавни средства на ниво на локална самоуправа преку зголемување на транспарентноста, отчетноста и интегритетот на локалните институции и имплементација на мерките предвидени во Национална стратегија за превенција на корупцијата и судирот на интереси 2021 – 2025 година.

КЛУЧНИ РИЗИЦИ ОД КОРУПЦИЈА

Ниска реализација на годишните планови за јавни набавки е воочена и кај општините и кај јавните претпријатија. Притоа, просечната реализација на плановите за јавни набавки кај општините изнесува 68 % од годишното планирање, додека кај јавните претпријатија овој процент е понизок и изнесува само 55 %.

Процесот на планирање на јавните набавки во општините и во локалните јавни претпријатија е анализиран преку четири параметри: (1) усвојување на плановите за јавни набавки и нивно објавување на Електронскиот систем за јавни набавки (ЕСЈН) во законскиот рок до 31 јануари во тековната година; (2) објавување на плановите за јавни набавки на веб-страниците на самите институции; (3) бројот и процентот на измени на плановите за јавни набавки и (4) процентот на реализација на плановите.

Мониторингот на јавните набавки спроведен во осумте општини и во 21 локално јавно претпријатие основано од нив резултираше со сознанија дека тие навреме ги усвојуваат плановите за јавни набавки и доследно ја почитуваат обврската за нивно објавување на ЕСЈН, што не може да се каже за објавувањето на плановите и за сите последователни измени и дополнувања на веб-страниците на самите институции.

Во однос на промените и дополнувањата на плановите за јавни набавки, воочено е дека во 2021 година тие биле чести и значајни. Притоа, просечно, општините промениле дури 38 % од содржината на плановите за јавни набавки, при што одделните проценти се движат од 13 % до 66 %. Кај јавните претпријатија, просекот на промена на плановите е 10 %, додека одделните проценти се движат од 0 % до 33 %. Честите измени на плановите, според Бирото за јавни набавки, може да доведат до намалување на довербата на бизнис-заедницата и јавноста и можат да бидат показател за коруптивни елементи и субјективизам за набавка која претходно не била планирана.

Нивото на реализација, пак, на плановите за јавни набавки кај општините просечно изнесува 68 % и се движи од 45 % до 87 %, а кај јавните претпријатија просекот е само 55 % и се движи од 25 % до 100 %. Нискиот процент на реализација на годишните планови за јавни набавки може да е индикатор за лошо менаџирање на потребите и антиципирање на потребните средства и, оттука, претставува плодно тло за можни коруптивни елементи во изборот на тоа кои од планираните набавки ќе се реализираат, а кои не.

Спроведувањето на тендерите е проследено со недоволна конкуренција, со доминација на одредени фирми во добивањето на тендерите и со чести поништувања на тендерите.

Процесот на спроведување на постапките за јавни набавки е анализиран низ девет параметри, и тоа: (1) просечниот број понудувачи на тендерите; (2) зачестеноста на тендерите со една понуда; (3) воочувањето дали има доминација на еден или мал број понудувачи; (4) нивото на примена на електронска аукција во постапките; (5) зачестеноста на поништување на тендерите; (6) примената на постапката со преговарање без претходно објавување оглас; (7) објавувањето на огласите за јавни набавки и на тендерската документација на веб-страниците на институциите; (8) бројот на доставени жалби од економските оператори и (9) уделот на уважени жалби од страна на надлежната Државна комисија за жалби по јавни набавки (ДКЖЈН).

Просечниот број понудувачи на тендерите кај општините изнесува 3,6 понудувачи по тендер, што е релативно солидно и над просекот во државата, којшто во 2021 година, според податоците од Бирото за јавни набавки, изнесува 3,3 понудувач по тендер. Наспроти тоа, кај јавните претпријатија просечниот број понуди по тендер изнесува само 2,5, што е значително под националниот просек. Просечниот број понуди е еден од најрелевантните параметри за оценка дека постапките се спроведуваат на конкурентен начин и дека во текот на постапката не постоеле ограничувања на конкуренцијата.

За да се добие поцелосна слика во однос на конкуренцијата, многу е важно првиот параметар (просечниот број понуди по тендер) да се надополни и со пресметките за вториот параметар, а тоа е зачестеноста на тендерите во кои е добиена само по една понуда. Направените анализи покажуваат дека во мониторираните осум општини, просечно во 24 % од тендерите е добиена по само една понуда. Овој удел кај јавните претпријатија е малку повисок и изнесува 26 %. Може да се заклучи дека и кај општините и кај јавните претпријатија овој индикатор укажува на зголемен ризик од корупција овозможен преку ограничување на конкуренцијата.

Доминацијата на еден или на мал број понудувачи во тендерите на една општина или јавно претпријатие несомнено може да се толкува како манифестација на очигледно фаворизирање на одредени понудувачи. Кај сите осум општини е констатиран висок удел на вредноста на договорите за јавните набавки склучени со една фирма во вкупната вредност на набавките на општината, и тој се движеше од 18 % до 36 %. Кај јавните претпријатија уделот на една фирма во вкупната вредност на набавките се движи од 11 % до дури 100 %, во случај на едно јавно претпријатие каде што низ една постапка за јавна набавка се склучени два договори со иста фирма. Генерално, може да се оцени дека овој параметар укажува на постоење зголемени ризици од корупција преку фаворизирање на одредени фирми и кај општините и кај јавните претпријатија.

Честата примена на електронската аукција (е-аукција) во услови кога нема конкуренција води кон зголемен ризик договорите за јавни набавки во значаен дел од тендерите да се склучени по цени што се повисоки од реалните на пазарот. Интензивното користење на е-аукцијата е рецидив од минатиот Закон за јавни набавки, длабоко вкоренет кај службениците за јавни набавки. Имено, кај општините, во 2021 година просечно е-аукцијата била планирана во 85 % од тендерите, а спроведена во само 54 %, додека кај јавните претпријатија, таа разлика е уште поголема и е-аукцијата била планирана во 94 % од тендерите, а спроведена во само 51 %. Ризикот од корупција произлегува и оттаму што е-аукцијата им овозможува на понудувачите да се договараат во однос на цената и поделбата на пазарот, пред одржувањето на аукцијата.

Кај пет од осумте општини вклучени во мониторингот констатирано е дека имаат натпросечно висок број на добиени жалби од фирмите во однос на просекот на државата (4,4 %), додека кај јавните претпријатија бројот на жалби е многу низок. Кај општините, поединечните проценти на добиени жалби во однос на вкупниот број на тендери во годината се движат од 1,6 % до 15 %.

Транспарентноста во однос на објавувањето на огласите за јавни набавки и на тендерската документација на веб-страниците на институциите сè уште не е на посакуваното ниво. Овој проблем е особено нагласен кај јавните претпријатија, од кои речиси половина немаат ниту своја веб-страница.

Проблемот со поништувањата е особено нагласен кај некои општини и јавни претпријатија. Мониторингот на тендерите спроведени во 2021 година укажува дека, просечно, општините поништиле 26 % од своите тендери. Уделот на поништени постапки кај поодделни општини достигнува и процент од дури 37 %. Од аспект на овој параметар, состојбите кај јавните претпријатија се уште попроблематични, со тоа што кај 6 од вкупно 21 јавно претпријатие уделот на поништени постапки е поголем од 30 %.

Во однос на примената на постапката со преговарање без објавување оглас, состојбата е попозитивна. Ваква постапка примениле само 3 од осумте општини, и тоа во износи до 1 % од вкупната вредност на нивните набавки. И кај јавните претпријатија, оваа постапка ја примениле само 3 од анализираниите 21 претпријатие, во износи од 0,1 % до 24 %.

Недоволна отчетност за реализацијата на договорите за јавни набавки.

Општините тврдат дека назначуваат едно или повеќе лица да ја следат реализацијата на договорите за јавни набавки. Оваа добра пракса не е воведена во седум од мониторираните јавни претпријатија.

Сите монитирани општини ја почитуваат законската обврска за доставување на известувањата за склучени договори на ЕСЈН. Но, сепак е забележано доцнење во остварувањето на оваа обврска и пробивање на законскиот рок од 10 дена за известување по склучување на договорот, кај сите општини во различен процент. Во однос, пак, на јавните претпријатија, воочено е дека четири од нив ниту еднаш навремено не доставиле известување за склучен договор.

Мониторираните институции недоследно ја почитуваат законската обврска за доставување на известувањата за реализиран договор и значајно доцнат со нивното објавување на ЕСЈН, што е законска обврска.

Освен на ЕСЈН, институциите треба да ги објавуваат известувањата за склучените договори, договорите и известувањата за реализиран договор и на своите веб-страници. Објавувањето на сите релевантни документи за јавните набавки на ЕСЈН не може да се смета како остварување на обврската за отчетност пред граѓаните. Користењето на ЕСЈН како извор на информации изискува значително предзнаење кое граѓаните најчесто го немаат. Оттука, институциите се должни сите релевантни информации да ги ставаат на своите веб-страници. Слабостите во запознавањето на граѓаните со јавните набавки преку веб-страниците на самите институции е особено проблематично кај јавните претпријатија. Мониторингот покажа дека само три од 21 мониторирано јавно претпријатие на своите веб-страници ги објавуваат известувањата за склучените договори за јавни набавки и самите договори, како и известувањата за реализираните договори.

ПРЕПОРАКИ ЗА НАДМИНУВАЊЕ НА РИЗИЦИТЕ ОД КОРУПЦИЈА ВО ЈАВНИТЕ НАБАВКИ

- » Општините и јавните претпријатија да изработат и да применуваат интерен акт (процедура или упатство) за спроведување на јавните набавки, во којшто ќе се утврди начинот на постапување на вработените службеници и на надворешните соработници во сите фази од процесот на јавните набавки во кои се вклучени, како и начинот на постапување во случаи на пријавување 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 правила 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 интерна политика за јавни набавки е обврска која произлегува и од системот за интегритет, чие воведување го иницира Државната комисија за спречување на корупцијата.
- » Да се почитува законската обврска секој договорен орган да има сертифицирано лице за јавни набавки и да се работи врз постојано градење на капацитетите на кадрите што се вклучени во процесот на спроведување на јавните набавки.
- » Да се подобри процесот на планирање на јавните набавки. Честите промени во планот за јавните набавки и непостоењето систем за следење на неговата реализација води кон лошо планирање на јавните набавки и кон неефикасно управување со јавните средства.
- » Да се внимава со тендерските документации и техничките спецификации да не се ограничува конкуренцијата, туку таа да се поттикнува за да се добие поголем број понуди. Впрочем, само поголемата конкуренција е гарант дека ќе се добие најдобрата вредност за потрошените пари во јавните набавки.
- » Да се интензивира транспарентниот начин на комуникација помеѓу договорниот орган и економските оператори и нивните асоцијации, особено преку почесто спроведување технички дијалог и организирање состаноци за појаснување. Општините и јавните претпријатија треба почесто да го практикуваат техничкиот дијалог, којшто со Законот за јавните набавки е опционален начин за консултирање на економските оператори. Оваа форма на комуникација помеѓу договорниот орган и потенцијалните понудувачи треба да се применува при подготовката на набавките, независно од нивната вредност.

Техничкиот дијалог е особено неопходен во набавки 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.

- » Потребно е да се применува принципот на ротација на вработените како членови на комисиите за јавни набавки и во општините и во јавните претпријатија. Оваа препорака произлегува оттаму што некои општини и јавни претпријатија имаат една иста комисија за јавни набавки за сите постапки што ги спроведуваат. Со имплементацијата на овој предлог ќе се избегнат или ќе се намалат можностите од недозволено договарање помеѓу понудувачите и членовите на комисиите за јавни набавки – ризик што постои доколку во комисиите секогаш членуваат едни исти лица. Воедно, ќе се разграничат надлежностите оневозможувајќи акумулација на надлежностите на исто работно место или на ист вработен.
- » Електронската аукција да се применува само за производи со познат и стандардизиран квалитет и за коишто постои конкуренција на пазарот. Исто така, постојаното инсистирање за одржување е-аукција треба да биде сигнал за раководните органи во институцијата за можен зголемен ризик од злоупотреби во процесот на јавни набавки и од поттикнување договарање помеѓу фирмите.
- » Потребно е 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 за 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 со просекот на национално ниво за тој предмет на набавка.
- » 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.

- » Доследно да се применуваат обврските од Законот за јавните набавки за објавување на известувањето за склучен договор во рок од 10 дена од склучувањето на договорот и за 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 работат во согласност со законот, а од друга страна, ќе се придонесе кон зголемување на транспарентноста и отчетноста во процесот на јавните набавки, со што ќе се зголеми и довербата на граѓаните и на корисниците на услугите на општините и на локалните јавни претпријатија.
- » Да се објавуваат на веб-страниците сите релевантни информации за јавните набавки. За јавните претпријатија кои сè уште немаат изготвено веб-страници, обврската за објавување на релевантните информации треба да ја имаат општините како нивни основачи. И покрај тоа што сите податоци за јавни набавки се објавуваат на ЕСЈН, веб-страниците на договорните органи се огледало на нивната транспарентност и затоа, на едно вакво место кое го посетува пошироката јавност, треба да бидат достапни и овие податоци, и тоа на начин што ќе биде лесно разбирлив за сите граѓани. Едноставното прикачување на линкови кои водат до Електронскиот систем за јавни набавки не е посакуваниот модел на транспарентност и отчетност. Потребно е да се даде добро објаснување која е содржината на тие линкови и што можат граѓаните да најдат во нив.
- » За секој склучен договор за јавна набавка треба да се назначува едно или повеќе лица за следење на реализација на договорите со цел да се води прецизна евиденција на исполнување на договорните обврски, како рокот на испораката, соодветните количина и квалитет во согласност со тендерската документација и со договорите, како и прецизна финансиска евиденција на извршените плаќања поврзани со набавките и слично.

