Проектот е финансиран
од Европската Унија

Мрежа за транспарентност, отчетност и
интегритет во јавните набавки

ЕУ за ТЕБЕ

Документ за јавни политики

ТРАНСПАРЕНТНОСТА НЕ Е ДОВОЛНА ЗА ПОДОБРУВАЊЕ НА СОСТОЈБАТА ВО ЈАВНИТЕ НАБАВКИ

Скопје, октомври 2019 година

Проектот го спроведуваат:

Center for Civil Communications
Центар за граѓански комуникации

ФОКУС
FOCUS
ФОНДАЦИЈА ЗА ЛОКАЛЕН РАЗВОЈ И ДЕМОКРАТИЈА
FOUNDATION FOR LOCAL DEVELOPMENT AND DEMOCRACY

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

ТРАНСПАРЕНТНОСТА НЕ Е ДОВОЛНА ЗА ПОДОБРУВАЊЕ НА СОСТОЈБАТА ВО ЈАВНИТЕ НАБАВКИ

Скопје, октомври 2019 година

СОДРЖИНА

- РЕЗИМЕ 05
- ВОВЕД 06
- АКТУЕЛНА СОСТОЈБА..... 07
- ПРЕПОРАКИ ЗА УНАПРЕДУВАЊЕ 08

КРАТЕНКИ

БЈН – БИРО ЗА ЈАВНИ НАБАВКИ
ДКСК – ДРЖАВНА КОМИСИЈА ЗА СПРЕЧУВАЊЕ НА КОРУПЦИЈАТА
ЕСЈН – ЕЛЕКТРОНСКИ СИСТЕМ ЗА ЈАВНИ НАБАВКИ
РСМ – РЕПУБЛИКА СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА

РЕЗИМЕ

Објавувањето повеќе информации и документи во врска со тендерите во последните неколку години придонесе кон зголемена транспарентност на системот на јавни набавки во земјава, но овој тренд не беше проследен и со унапредување на интегритетот и отчетноста на институциите при спроведување на тендерите.

Меѓу другото, договорите за јавни набавки станаа дел од задолжителните документи што се објавуваат на Електронскиот систем за јавни набавки (ЕСЈН), а плановите за јавни набавки и огласите за тендерите се сè поприсутни на веб-страниците на институциите.

На ваков начин, на заинтересираната јавност ѝ се даде можност за поголем увид во трошењето на јавните пари, но со оглед на тоа што самиот начин на спроведување на постапките за јавни набавки остана обременет од корупција и несоодветни трошења на јавните пари, недовербата во системот на јавни набавки, наместо да опаѓа, се задржа на исклучително високо ниво.

Само малку институции имаат интерни правила за јавните набавки, особено за оние аспекти што не се прецизно регулирани со законот. Реализацијата на плановите за јавни набавки и натаму е една од главните слабости во спроведувањето на набавките. Високиот удел на јавните набавки на коишто имало само по една понуда продолжува од година во година, со несмалено темпо. Исто како и високата концентрација кај мал број фирми во тендерите и поништувањата на тендерите.

За надминување на долгогодишните проблеми, барем засега, не помага многу ни новиот Закон за јавните набавки, којшто почна да се применува од април 2019 година, бидејќи институциите, генерално, ги задржаа старите практики, и тоа – од одредувањето на потребите за набавките и нивното планирање сè до спроведувањето на тендерите и реализацијата на договорите за јавни набавки.

Оттука, неопходно е на спроведувањето на јавните набавки во земјава да му се посвети многу поголемо од сегашното внимание; суштински да се унапредат капацитетите на оние што ги спроведуваат тендерите; да му се овозможи на Бирото за јавни набавки (БЈН) да ги врши зголемените надлежности, особено во поглед на контролата при спроведувањето на тендерите и да се продолжи со трендот на преземање мерки за натамошно унапредување на транспарентноста и отвореноста на јавните набавки, со истовремен фокус врз подобрување и на другите аспекти, како што се отчетноста и интегритетот во набавките.

ВОВЕД

Уште пред да стапи на сила новиот Закон за јавните набавки[1] во април 2019 година, институциите што го спроведуваат овој закон (договорните органи) беа обврзани, од декември 2017 година, да ги објавуваат договорите за тендерите и нивните евентуални анекси на Електронскиот систем за јавни набавки.

Претходно, Владата ги обврза министерствата, од ноември 2017 година, да објавуваат информации и документи од т.н. список на 21 документ, меѓу кои и годишниот план за јавни набавки.

Со новиот закон, пак, секоја институција мора да објавува на ЕСЈН т.н. досие на планот, односно да го објавува планот за 2019 година, но во поинаква форма и без колоната за проценета вредност на набавката.

Со Националниот акциски план 2018 – 2020 од иницијативата за Отвореното владино партнерство[2], сите институции се обврзани на своите веб-страници да објавуваат низа информации и документи поврзани со набавките, како што се: планот за јавни набавки, огласите за јавни набавки, известувањата за склучените и за реализираните договори, како и договорите за јавни набавки и нивните евентуални анекси.

Во јули 2018 година, откако е констатирано неспроведување на оваа обврска, Владата ги задолжи институциите, под нејзини директни ингеренции, задолжително да ги објавуваат овие информации на нивни веб-страници.

Претходно, Бирото за јавни набавки им овозможи на институциите т.н. скратени и директни линкови за објавување на овие информации на нивните веб-страници, кои истовремено ќе водат до еднаш веќе објавените информации и документи на ЕСЈН.

Од средината на 2017 година беше овозможен т.н. преглед на тендерската документација на тековните огласи, без обврска да се биде регистриран на Електронскиот систем за јавни набавки.

Од крајот на 2016 година, пак, беше овозможено поврзување на основните договори со нивните анекси, иако тогаш само на ниво на известување за склучените договори, а не и со увид во самиот договор и неговиот анекс.

Барањата за преземање на сите овие мерки за зголемување на транспарентноста и следливоста на тендерите дојдоа, пред сè, од граѓанскиот сектор, а преку него и од меѓународните организации и институции.

Иако и овие мерки за подобрување на транспарентноста во јавните набавки не беа целосно почитувани од сите договорните органи, сепак претставуваа извесно унапредување на состојбата во последните неколку години.

Притоа, треба да се има предвид дека транспарентноста е клучна и за овозможување на ангажирањето и на граѓаните во овој процес. Оттука, дури во последните неколку години кон пазарот на јавните набавки, којшто се перципираше како предодреден за фирмите и за институциите, почнаа да „фрлаат око“ и граѓаните. Тие сфатија дека се трошат нивни пари и дека имаат право да знаат како се прави тоа и дали е наменски, целисходно и рационално. Односно, дали набавката, освен што придонесува кон задоволување на потребите на конкретната институција, има и пошироко позитивно влијание.

Поголемата транспарентност овозможи и повеќе новинарски истражувања и повеќе иницијативи од невладините организации поврзани со трошењата на јавните пари преку тендерите.

Но, за жал, овој тренд во транспарентноста не беше следен и во отчетноста и, особено, во интегритетот на институциите при спроведувањето на јавните набавки, коишто, пак, се клучни индикатори за нивните севкупни перформанси и, од друга страна, за детектирање на одредени злоупотреби и коруптивни однесувања.

[1] Објавен во Службен весник на Република Македонија, бр. 24 од 1 февруари 2019 година (линк до текстот на законот: http://www.bjn.gov.mk/wp-content/uploads/2019/05/ZJN_Sluzben-vesnik_24-2018-od-01.02.2019.pdf)

[2] Планот е достапен на следниот линк: http://www.mioa.gov.mk/sites/default/files/pbl_files/documents/ogp/nap_4_ogp_usvoen_na_vlada.docx

АКТУЕЛНА СОСТОЈБА

Порастот на транспарентноста на системот на јавни набавки во земјава секако не значи дека во земјата е постигнато посакуваното ниво. Сè уште голем дел од институциите не ги објавуваат информациите кои треба да бидат ставени на увид на јавноста.

Но, истражувањата на граѓанските организации[3] покажуваат дека темпото со кое се спроведуваат обврските во однос на транспарентноста е побрзо наспроти стагнацијата во однос на отчетноста и интегритетот во набавките што оневозможува да се почувствуваат позитивните ефекти и од транспарентноста.

Јавните набавки во Северна Македонија се спроведуваат преку единствениот интернет-базиран информациски систем, Електронскиот систем за јавни набавки[4]. Со самото тоа, ЕСЈН во себе содржи мноштво информации, податоци и документи за тендерите, за кои, во најголем дел, договорните органи се обврзани да ги објавуваат на овој систем.

Придонес кон зголемување на транспарентноста на јавните набавки дава и специјалниот оддел на ЕСЈН „Отворени податоци"[5], во којшто има збирни и обработени податоци за огласите, за договорите и поништувањата во јавните набавки, со можност за пребарување по институции, по период и по фирми, како и за вкрстување разни податоци.

За разлика од задолжителното објавување на ЕСЈН (кое исто така не секогаш е доследно и во законските рокови), истражувањата на граѓанските организации покажуваат дека институциите сè уште објавуваат малку информации и документи доброволно, покрај задолжителните.

Така, од 21 анализирана институција (Влада, министерства, владини секретаријати и Парламент), дури 86 % го објавуваат годишниот план за јавни набавки на своите веб-страници, но само помалку од половината (48 %) објавуваат информации за огласите за тендерите (како линк до целосните објави на ЕСЈН). Нецели 10 % од институциите објавуваат известување за склучените договори (и тоа како линк до целосната објава на ЕСЈН), додека 29 % ги објавуваат самите договори и нивните евентуални анекси. Ниту една институција не објавува известување за реализираните договори.

Кај општините, состојбата е дури полоша. Планови објавуваат само 14 % од општините, огласи за јавни набавки објавуваат 10 % од општините, а известувања за склучен договор само 9 %.

Исто така, во последно време е влошено и добивањето информации од институциите по доставено барање за слободен пристап до информациите од јавен карактер. Фактот дека Комисијата за заштита на ова право не функционира година и половина, поради немање доволно членови за полноправно да одлучува, се користи од институциите и тие просечно одговараат за повеќе од 40 дена иако законскиот рок е 30 дена, а новиот закон којшто треба да стапи на сила на крајот од ноември оваа година предвидува дури и скратување на овој рок на 20 дена. Мноштво значајни информации и документи за тендерите не се достапни никако, освен преку користење на правото на слободен пристап.

Како и да е, зголемената транспарентност која сè уште се соочува со проблеми во реализирањето се покажува како недоволна за подобрување на состојбите во јавните набавки. Транспарентноста овозможува следење на спроведувањето на набавките од повеќе новинари, медиуми и невладини организации, а дури и поголем увид на граѓаните во јавните набавки.

Но, истражувањата покажуваат дека паралелно со напорите за поголема транспарентност на системот на јавни набавки, институциите само малку ги подобруваат и другите, можеби дури и позначајни аспекти од тој систем – отчетноста и интегритетот во набавките. Мноштво индикатори што се мерило за перформансите на системот на јавни набавки бавно се подобруваат и покрај низата преземените мерки, пред сè во однос на регулативата.

Просечното исполнување на критериумите за транспарентност, отчетност и интегритет во јавните набавки од институциите изнесува 55 %, од максимално можни 100 %, што значи дека има широк простор за подобрување. Иако некои институции исполнуваат и до 70 % од овие критериуми, сепак други исполнуваат по 30-40 %. Недостигаат внатрешни процедури и правила за нерегулираните сфери во циклусот на јавните набавки, низок е просечниот

3 http://www.integritet.mk/

4 https://e-nabavki.gov.mk/PublicAccess/Home.aspx#/home

5 https://e-nabavki.gov.mk/opendata-announcements.aspx#/home

број на понудувачи на тендерите (едвај над 3), несериозно се пристапува кон остварувањето на планот за јавни набавки, висок е уделот на анекси на договорите за јавни набавки, сè почесто се прифаќаат жалбите на фирмите против одлуките на институциите, висока е концентрацијата кај малку фирми во набавките, а поништувањето на тендерите е во постојан пораст.

Ако се има предвид дека вкупниот годишен износ на набавките во 2018 година изнесуваше 754 милиони евра, а просечно институциите исполнуваат 55 % од обврските за транспарентност, отчетност и интегритет, може да се рече дека под ризик за лошо спроведување се повеќе од 400 милиони евра годишно.

Имајќи предвид дека за најголем дел од овие индикатори не постојат конкретни законски обврски, туку го рефлектираат начинот на спроведувањето на тендерите од луѓето во институциите, нивниот личен интегритет и односот кон набавките, може да се рече дека и евентуалното подобрување треба да се очекува поради промена на нивното однесување и разбирање на оваа сфера.

ПРЕПОРАКИ ЗА УНАПРЕДУВАЊЕ

Соодветно на повеќеслојноста на проблемите во јавните набавки, и препораките за подобрување се однесуваат на сите погоре споменати сфери во системот на јавни набавки.

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.

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.

Лицата вклучени во набавките и институциите во коишто работат треба да ги користат потенцијалите на новиот Закон 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.

Институциите треба реално и искрено да ги утврдуваат потребите од набавките и врз таа основа, доследно и прецизно да ги изработуваат плановите за набавките.

Треба да се настојува, секогаш кога е можно, најниската цена, која веќе не е единствен критериум за доделување на тендерите, да се става во однос на другите елементи за на крајот да се добие тоа што е најисплатливо за потрошените пари.

Секоја институција, 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.

Набавките да се гледаат како циклус којшто почнува со утврдување на потребата од одредена стока, услуга или работа, а завршува со реализација на договорот за набавката и проценка за степенот на задоволување на првобитната потреба од набавката.

Посебно внимание да се посветува на спроведувањето на договорите за набавките и нивното управување, со јавно објавување информации за реализацијата на тие договори.

Исто така, потребно е надлежните институции, пред сè Бирото за јавни набавки, да спроведуваат масовни обуки за посоодветна примена на новиот закон, особено во поглед на утврдувањето на критериумите за избор на најповолна понуда, како и за примената на принципите на набавките. Во оваа насока се потребни и низа прирачници, водичи, листи за самоевалуација и други документи за договорните органи.

Од друга страна, потребни се масовни и бесплатни обуки и за микро и малите претпријатија, за да се зголеми нивното учество на пазарот на јавни набавки.

Прекуграничното отворање на набавките и поголемото учество на странски понудувачи исто така е голем предизвик којшто може да се реши со намалување на корупцијата и со зголемување на транспарентноста на тендерите.

Клучно за посериозен пристап на институциите кон јавните набавки и за намалување на злоупотребите и корупцијата е доследна примена на новата надлежност на БЈН – управната контрола врз спроведувањето на постапките за јавни набавки. Таа треба да е редовна, неселективна, професионална и заснована врз индикатори за ризик, базирани не само врз однесувањето на институциите, туку и на ниво на поединечни тендери.

Најпосле, системот на јавни набавки значително ќе се подобри ако профункционира целосниот систем за борба против корупцијата во којшто се вклучени и низа други институции, како Државниот завод за ревизија, Државната комисија за спречување на корупцијата, Државната комисија за жалби по јавни набавки, обвинителството, судството и сл.

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

35.073.53:005.332.5(497.7)(047.31)

ТРАНСПАРЕНТНОСТА не е доволна за подобрување на состојбата во јавните набавки : документ за јавни политики. - Скопје : Центар за граѓански комуникации, 2019. - 9, 9 стр. ; 30 см

Насл. стр. на припечатениот текст: Transparency is not sufficient to improve state-of-affairs in public procurements : policy brief. - Обата текста меѓусебно печатени во спротивни насоки. - Текст на мак. и англ. јазик. - Фусноти кон текстот

ISBN 978-608-4709-78-7

а) Јавни набавки - Унапредување на транспарентноста - Преземање на мерки

- Македонија - Истражувања

COBISS.MK-ID 111715338