Документ за јавна политика

Може ли да пресуши првиот извор на корупција – јавните набавки?

Од перспектива на единиците на локалната самоуправа/ЕЛС

Издавач: Асоцијација за демократска иницијатива (АДИ)

Автор: м-р Јадранка Кунгуловска
Дизајн: Мовео, ДОО
Ноември, 2021

USAID
ОД АМЕРИКАНСКИОТ НАРОД

Овој документ е подготвен од Асоцијацијата за демократска иницијатива (АДИ) во рамки на Проектот за граѓанско учество со поддршка на американскиот народ преку Агенцијата на САД за меѓународен развој (УСАИД). Мислењата изразени во овој документ му припаѓаат на авторот и не ги изразуваат ставовите на Агенцијата на САД за меѓународен развој или на Владата на Соединетите Американски Држави.

Содржина:

4 Кратко резиме

4 Вовед

5 Можни ли се сосема „чисти“ јавни набавки во општините?

6 Актуелни согледувања и заклучоци врз основа на искуствата од општините

6 Предизвици од објективен карактер

8 Предизвици од субјективна природа

9 Препораки

Кратко резиме

Овој документ за јавна политика ја обработува темата поврзана со предизвиците во спроведувањето на јавните набавки од страна на единиците на локалната самоуправа (ЕЛС) како договорни органи. Областа на јавните набавки е препознаена како посебно ризична во Националната стратегија за борба против корупцијата и судирот на интереси (2021-2025)[1]. Оттука, оваа проблематика во документот е разработена на едноставен начин, преку претставување на актуелните ставови и согледувања на директните учесници во реализација на предвидените законски процедури во општините. Беше воспоставена директна комуникација, со претставници од неколку општини - раководители на служби за јавни набавки/овластени лица од Кичево, Брвеница, Карпош, Кавадарци и Прилеп. Добиените сознанија и согледувања се презентирани во овој краток документ.

Вовед

На почетокот на 2021 година, Владата на Република Северна Македонија ја промовираше владината рамка „Акција 21 – европски стандарди дома“[2], односно ги претстави мерките за борба против корупцијата и криминалот. Кон крајот на 2020 година Државната комисија за спречување на корупција (ДКСК) ја донесе Националната стратегија за спречување корупција и судир на интереси (2021-2025). Во овие комплексни документи, обработени се сите сегменти каде најчесто се лоцирани изворите на коруптивни дејства и на чие спречување треба да се ангажираат сите засегнати органи на кои се однесуваат истите, на национално и локално ниво. Во сите овие документи областа на јавните набавки доминира како високо ризична област подложна на корупција.

Постојат објективни причини за негативна перцепција на јавноста во поглед на јавните набавки:

- правни празнини и нејаснотии во комплексниот Закон за Јавни набавки - ЗЈН и подзаконските акти, донесени врз основа на истиот;

- ограничени финансиски, технички и човечки ресурси кои се на располагање во повеќето општини.

1 https://dksk.mk/wp-content/uploads/2021/01/Nacionalna-strategija-DKSK-KONECNA.pdf
2 https://vlada.mk/akcija21

Од друга страна, има и многу субјективни причини на кои, доколку постои свест за последиците, може да се делува и тоа:

недоволно познавање на регулативата, неискусни и/или немотивирани кадри на раководни позиции во администрацијата - особено на делот што се однесува на јавните набавки;

недоволни капацитети на општинската администрација во целост, а посебно на службите поврзани со јавните набавки;

недоволно ефикасно уредена внатрешна професионална комуникација;

немање доволно-политичка волја од одредени општински органи за воведување на ефективно планирање на политиките, за домаќинско, транспарентно работење, согласно расположивите ресурси во интерес на граѓаните, согласно закон;

немање ефикасни механизми за контрола и евалуација на активностите заради недостаток на интерни акти/ правилници неопходни за уредување на работните процедури и во доменот на јавните набавки;

непознавање на методологијата за управување со ризиците, каде особено треба да се третираат предизвиците поврзани со јавните набавки во општините како договорен орган.

Во овој краток осврт ќе дадеме мал придонес кон одговорот за тоа дали конечно може да зајакнат браните за спречување на изворот на првиот ризик за корупција - спроведување на јавните набавки воопшто, како и на локално ниво, особено фокусирајќи се на горенаведените причини.

Можни ли се сосема „чисти“ јавни набавки во општините?

Одговорот на ова, помалку реторичко и секогаш актуелно прашање, јавноста постојано го очекува, со оглед и на актуелноста на темата - спречување на корупцијата, во општеството во целина.

Споменавме дека постојат објективни и субјективни причини за негативната перцепција во јавноста. За добивање на поширока и појасна слика за овој проблем, потребно е да се земат предвид и неколку други клучни елементи: поставеноста на системот на локалната самоуправа, (Град Скопје, општини во град Скопје и останати општини како договорни органи во јавните набавки) и различните можности и капацитети за реализирање на законските надлежности, како и незавршениот процес на децентрализација; Економскиот, социјалниот и политичкиот амбиент, односно политичката волја на државната и локалната власт за искористување на сите можности за чесно/одговорно управување со буџетот кој се полни со средствата на граѓаните.

Доколку измените на ЗЈН, се донесат во скоро време, сигурно ќе придонесат кон

олеснување на постапките, прилагодување кон современите потреби и полесно (електронско) следење на истите од договорните органи. Министерството за финансии задолжително треба да ги вклучи односно барем да ги земе предвид сите укажувања од овластени, стручни лица од општинските администрации, кои произлегуваат од праксата.

Скоро сите општини со кои комуницираме беа информирани за постоењето на Националната стратегија за спречување корупција и судир на интереси, **но само во една од нив – Кавадарци е донесен и План за борба против корупција за 2021 година (усвоен од Советот на Општината на 27 мај 2021) и истиот е објавен на официјалната страна на Општината.** Во Планот изготвен од Општината дел од мерките се однесуваат и на намалување на ризикот од корупција при реализацијата на јавните набавки.

Актуелни согледувања и заклучоци врз основа на искуствата од општините

Предизвици од објективен карактер

Комисиите за јавни набавки во општините максимално се трудат да ги почитуваат законските одредби. Најчесто, самите членови и нивни заменици се дел од администрацијата која стручно и технички ги подготвува и спроведува јавните набавки во општината или работата на ова тело зависи од претходно обработените податоци кои му се доставени од стручните служби.

Согласно ЗЈН, во строго определени случаи, може да има повторно носење на одлуки за иста јавна набавка. Сепак, не постои правен механизам, за повторно носење одлука во случај на технички превид, односно направен ненамерен пропуст и дополнително констатиран од самата комисија за јавни набавки на договорниот орган која ја донела одлуката што треба да се поправи, односно преиначи. Овој недостаток во регулативата често создава непотребно компромитирање и одолговлекување на постапката, но и неоснован сомнеж во објективноста и стручноста на службите и Комисијата.

ЗЈН е навистина мошне комплексен, на одделни места недоволно јасен и тежок за разбирање, па затоа постои различна, не воедначена, пракса во општините. Ова дотолку повеќе што и мислењата на Бирото за јавни набавки (БЈН) и Државната комисија за жалби по јавните набавки (ДКЖЈН), во однос на одредено исто прашање поврзано со одредена законска постапка може да биде различно. Исто така, се случува во одлуките на ДКЖЈН некогаш да се сретнат сосема различни ставови за истите прашања, во зависност од тоа кој е договорен орган (или пак економски оператор), а примери, за тоа можат да се најдат доколку внимателно се следат нивните објавени одлуки години наназад.

Со воведување на електронскиот систем за избор на најповолен економски оператор доста е олеснето спроведувањето на јавните набавки, бидејќи се доаѓа до најдобрата понуда, која не секогаш значи и најниска цена (како што беше претходно регулирано). Сега, договорниот орган при подготовка на критериумите може да определи кој од нив ќе биде највисоко рангиран/приоритетен (на пр.: при набавка на интелектуални услуги преовладува критериум квалитет на понудувачот,

односно претходно докажано искуство). Особено е карактеристично кога има јавна набавка за надзор врз реализацијата на одреден инфраструктурен објект од повисока категорија, каде може да се пријави економски оператор (недоволно искусна фирма) кој нуди најниска цена, па во такви случаи (имајќи го тоа предвид) договорниот орган утврдува највисок/приоритетен критериум да биде искуството на операторот за работа на таков вид објекти.

Исто така, во електронскиот систем за јавни набавки (ЕСЈН) недостасува механизам за потсетување до двете страни во постапката за јавни набавки - договорниот орган и економскиот оператор, избран како најповолен понудувач и со кој механизам ќе се осигура доставувањето на сите потребни документи за докажување на способност. Значи, по завршената аукција, економскиот оператор може да не биде потсетен дека веднаш треба да ги достави потребните документи до договорниот орган, па дури и кога има намалување во текот на електронската аукција дека веднаш треба да достави понуда со намалени цени. Заради овој недостаток често пати се случува потребните документи да не бидат доставени целосно и навремено, како што е предвидено, што создава дополнителни обврски на договорниот орган истите дополнително да ги бара/обезбедува.

Делот кој се однесува на подготовка на техничките спецификации за одредени набавки е најчувствителен и при тоа, обично, се користат и надворешни овластени/

Недостига одреден воспоставен механизам/формално тело составено од претставници на сите релевантни институции во областа, кое би градело начелни ставови и насоки за одредени законски нејаснотии, на кои комисиите за јавни набавки можат да се повикуваат при одлучувањето. Таква пракса постои во земјите од регионот и треба да се разгледа, анализира и евентуално да се приспособи на нашата реалност.

лиценцирани соработници, доколку општината нема сопствени стручни лица за посложени документи/спецификации. Во овој дел особено треба да се внимава на квалитетот и усогласеноста со она што реално се бара. Овој сегмент е најподложен на евентуални недозволени притисоци и/или влијанија од страна, за било какви отстапки (иако на тоа не се имуни и сите други делови од постапките), кои можат да ја загрозат целата реализација и да фрлат сенка врз истата, од аспект на корупција.

Некои општини имаат потешкотии да најдат лиценциран изготвувач на одредени технички спецификации, како и потписник на истите, односно субјект кој би ги доставил овие документи до комисијата за јавни набавки. Тогаш, овластените лица во општините, па и комисиите, при одлучувањето, тешко можат да се изборат за усогласени технички, економски/финансиски и професионални услови согласно предвидените критериуми. Комисиите реагираат ако има нереални услови во техничките спецификации, но сепак, тие често се принудени да ги прифатат истите, такви какви што се, при одлучувањето, бидејќи се писмено доставени до нив и нема механизам за нивно преиспитување. Доколку и се реагира во вакви ситуации, обично нема начин да се утврди пропустот, па овој вид на реакција од страна на комисијата, за жал, однапред е оценета како залудна. Овој дел од постапката е недоволно правно регулиран и овде контролата е слаба.

Според позитивните прописи од ЗЈН, извештаите за реализираните јавни набавки по склучени договори (известувања за реализирани договори) се објавуваат на ЕСЈН. Тоа е обврска на службите/овластените лица во општината кои се надлежни за јавните набавки. Праксата покажува дека ваквата обврска сепак, природно, не спаѓаат таму, туку во службата за финансии, зошто не секогаш во целост се наплаќаат

обврските (иако рокот е 10 дена), туку истите може да се плаќаат/фактурираат во неколку фази/рати, па тоа треба постојано да се регистрира во тие известувања што зависи исклучиво од информациите добиени од службата за финансии. Вака како што сега е уредено непотребно се оптоваруваат и службите за јавни набавки, а тоа често доведува и до блокирање на профилот на договорниот орган/општината на ЕСЈН.

Предизвици од субјективна природа

Секоја општина, согласно можностите, различно се снаоѓа во спроведување на ЗЈН и единствен репер за успешноста е годишниот извештај на Државниот завод за ревизија. Факт е доколку постојат забелешки во ревизорските извештаи поврзани со јавните набавки, најчесто истите постојано се повторуваат и се однесуваат на процедурални недостатоци - недостаток на интерни правилници, општински акти, пишани правила за постапување во рамките на службите за јавни набавки, но и на Комисијата за јавни набавки и слично. Ретко има суштински укажувања, констатација на конкретни грешки и конкретни насоки. По добивањето на извештаите речиси никој не се грижи да ги спроведе/донесе овие документи.

За поголем дел од општините БЈН е носечка алка во системот, ама сепак, за неколку од нив, БЈН е скоро нефункционален орган, бидејќи (според нивното искуство) доколку писмено се обратите до нив за некоја дилема во однос на примена на одредбите од ЗЈН, речиси секогаш се добиваат опширни, непрецизни одговори (со цитирање на еден куп одредби од ЗЈН), без да се даде конкретен одговор или насока за решавање на конкретната дилема. За добивање релевантни одговори за настанатите дилеми при одлучувањето, често се принудени да користат приватни контакти со одредени лица во БЈН, што и не претставува некоја корист.

Вообичаено, планот за јавни набавки редовно се изготвува тимски, со учество на сите засегнати страни/служби во општинската администрација, што влијае на квалитетот и ефикасноста на постапките. Сепак, може да се случи при подготовка на предлог-планот за јавни набавки, да не се дадат навремено информации во однос на постапките кои се повторуваат секоја година и кои задолжително треба да се внесат во тековното работење, а што подоцна може да го компромитира планирањето на средства и исполнувањето на редовните активности во општината. Постои и преоптовареност на постојните стручни лица (административни службеници) со многу различни и обемни задачи (предвидени со закон), особено во општините со седиште во рурална средина, за што треба да најде решение од надлежните државни институции. Капацитетите на администрацијата во општините се нешто во што мора постојано да се вложува и да се гради, посебно кај оние служби кои се директно вклучени во спроведување на одредбите од ЗЈН. Во оваа смисла, од сите соговорници беше истакнато дека задачите на вработените во администрацијата директно ангажирани за спроведување на ЗЈН бараат висока стручност, одговорност и посветеност, односно максимална професионалност/етичност во нивното извршување, за што не се соодветно наградени, имајќи ги предвид останатите работни обврски на други позиции во администрацијата. Тука особено спаѓаат и лицата кои се вработени во општинската администрација и кои заради своите стручни квалификации се ангажирани за подготовка на сложени тендерски спецификации.

Редовни (бесплатни) обуки недостасуваат, посебно за правните нејаснотии, но и за

Како добра пракса треба да се спомене примерот на Општина Кавадарци каде што постои напреден систем за интерно електронско управување/проток на документи што прилично ја олеснува работата и ја прави транспарентна, особено во системот на контрола во секторот за финансии со обрасци, каде секое лице вклучено во спроведување на одредена постапка има свој профил од каде го контролира фактурирањето при подготовка на извештаите.

механизмите за спречување на корупција во сите фази од постапките поврзани со јавните набавки и етичкиот кодекс за однесување на администрацијата. Досегашната пракса покажува дека обуките се организираат од консултантски компании или невладини организации финансирани од разни програми на меѓународни организации, без меѓусебна координација. За учество на вака организирани обуки најчесто се бара висок износ за котизации, со што постојано се доведува во прашања учеството на овластените административни службеници, најчесто заради лимитираните ресурси во општинските буџети за таа намена, па тие не се во можност да ги следат истите.

Нема воспоставена електронска база на податоци и информации, која би била достапна до сите договорни органи, со конкретни решенија за одредени случаи при постапувањето и со можност за споделување искуства од праксата (форум), поставена како посебна платформа на официјалните портали на Министерството за локална самоуправа или Заедницата на единиците на локалната самоуправа (ЗЕЛС), со што ќе се спречи т.н. „креативна“ примена на одредбите од ЗЈН, различна во секоја општина, иако се однесува на ист дел од постапката.

Препораки

При подготовка на овој краток осврт беа земени предвид сите **достапни материјали поврзани со темата, кои покрај корисни анализи и податоци, нудат издржани препораки, изготвени по сеопфатни истражувања какви што заслужува оваа област.** Во истиот контекст, а врз основа на актуелните согледувања и заклучоци од искуствата во општините со кои беше комуницирано на оваа тема, може да се препорача следното:

- **Општинските органи да изработат/донесат акционен план за спречување на корупцијата и судирот на интереси во општините**, со посебен осврт на областа јавни набавки како прв ризик за корупција, имајќи ги предвид спецификите;

- Општинските комисии за јавни набавки, а особено овластените лица/единици во администрацијата кои се надлежни за стручна и техничка поддршка на комисиите во поглед на реализирање на постапките поврзани со јавните набавки **постојано јавно/транспарентно да ги поставуваат клучните прашања, дилемите и нејаснотиите во одредбите на ЗЈН, но и сите технички и комуникациски недостатоци со кои се соочуваат. Ова со цел да се сензибилизира јавноста за сите правни и други предизвици со кои се соочува општинската администрација** и особено да се земе предвид тежината на работата и одговорноста на комисите, за кои јавноста многу малку е информирана. Овој пристап треба да ги поттикне надлежните институции одблиску да ги следат актуелните состојби, да имаат постојан увид во предизвиците со кои се среќаваат административците и да влијаат за унапредување на регулативата

која се однесува на јавните набавки. **Особено да се инсистира на вградување ефикасни и напредни (електронски) механизми за интерна комуникација и контрола, заради транспарентно работење и заштита од корупција.**

- Да се разгледаат можностите за определување на **посебен надоместок за овластените лица во општинската администрација, кои работат на комплексните постапки за јавните набавки, за членовите и замениците на комисиите за јавни набавки во општините кои носат одлуки, а особено за вработените кои како стручни лица се ангажирани и во подготовка на сложени технички спецификации, заради посебното ниво на одговорност и стручност** кое е потребно за извршување на овој вид работни обврски. Доколку овие служби не се доволно наградени и мотивирани (но и редовно контролирани) да работат согласно законот, можно е да бидат подложни на секакви влијанија и притисоци или да си заминат, со што ќе се изгубат важни човечки ресурси во администрацијата.

- **Сеопфатни обуки, советување, форуми за сите овластени лица кои работат на јавните набавки редовно да се организираат од надлежните институции во областа, со добро обмислена и меѓусебно координирана програма, согласно потребите. Истите треба да бидат бесплатни за општинската администрација и да се вршат од стручни лица/експерти кои и ги креираат политиките** каде може да се претстават/усовршат одредени спорни правни механизми, но и да се разменат драгоцени искуства. Се цени дека на овој начин значително ќе се подигнат капацитетите на човечките ресурси и ќе се осигура доследно спроведување на регулативата, но и ќе се хармонизира спроведување на процедурите, согласно техничките можности во општините. Овде доаѓа предвид и **креирање на специјален софтвер, прилагоден на потребите на општинската администрација кој може да помогне во решавање на комуникациските и технички предизвици, кои сега постојат, како и да се олеснат процедурите.** За тоа веќе постои добра пракса во Општина Кавадарци.

- Да се размисли за идејата за формирање на еден вид стручно **советодавно тело , составено од претставници на надлежните институции, а кое ќе има мандат да расправа и да формулира официјални насоки и начелни ставови за разрешување на одредени правни празнини или нејаснотии во прописите,** на кои можат да се повикуваат комисиите за јавни набавки при донесување на одлуките.

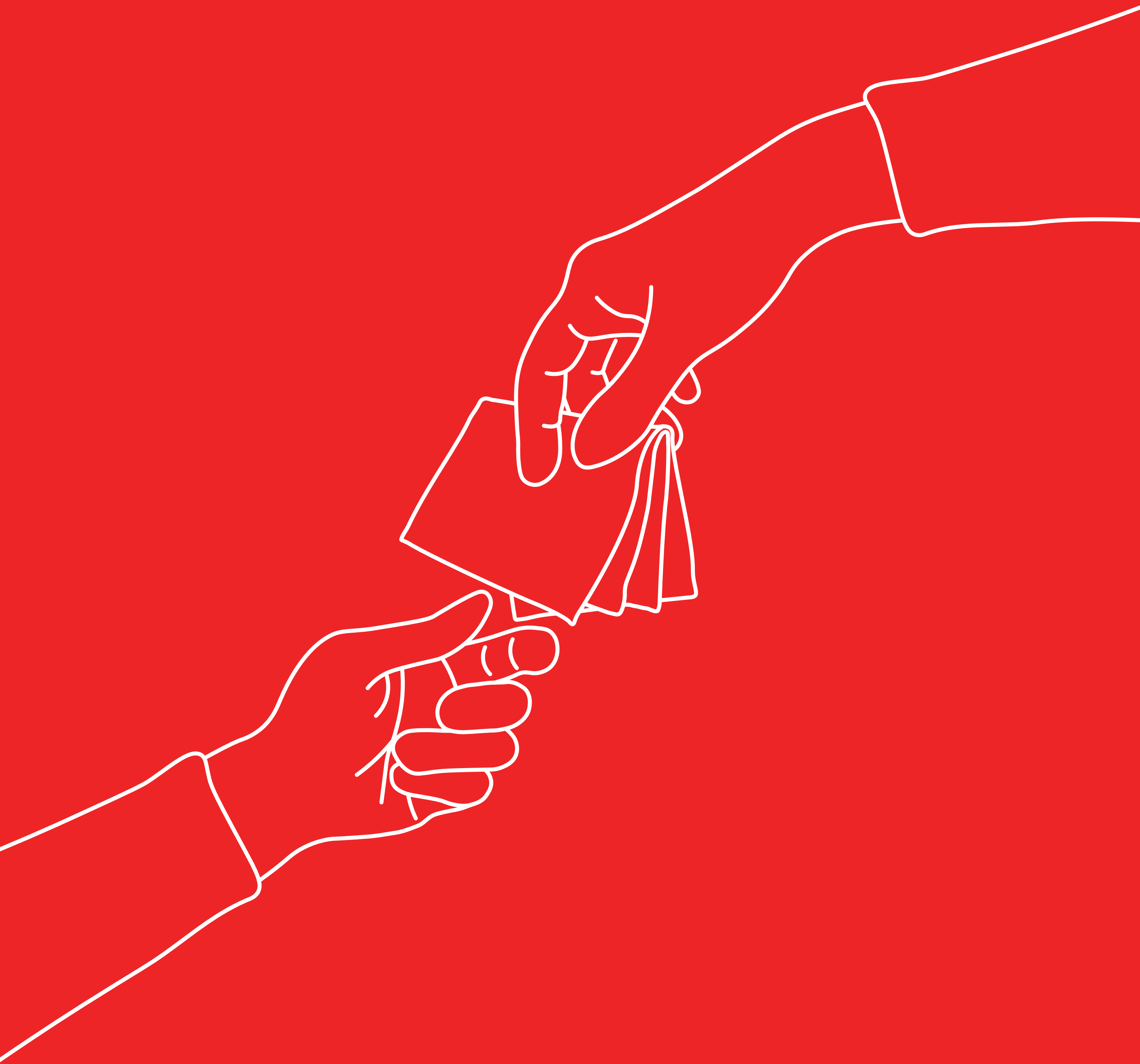
Користена литература

(прописи и документи објавени на следните линкови - официјални веб страни на институциите и организациите)

- https://finance.gov.mk/%d0%b1%d1%83%d1%9f%d0%b5%d1%82-%d0%b8-%d1%84%d0%b8%d0%bd%d0%b0%d0%bd%d1%81%d0%b8%d1%80%d0%b0%d1%9a%d0%b5-%d0%bd%d0%b0-%d0%b5%d0%bb%d1%81/
- https://finance.gov.mk/%d1%86%d0%b5%d0%bd%d1%82%d1%80%d0%b0%d0%bb%d0%bd%d0%b0-%d0%b5%d0%b4%d0%b8%d0%bd%d0%b8%d1%86%d0%b0-%d0%b7%d0%b0-%d1%85%d0%b0%d1%80%d0%bc%d0%be%d0%bd%d0%b8%d0%b7%d0%b0%d1%86%d0%b8%d1%98%d0%b0-%d0%bd-3/
- https://e-nabavki.gov.mk/PublicAccess/Home.aspx#/home
- https://dkzjn.mk/?q=node/177
- https://dksk.mk/%D0%BD%D0%B0%D1%86%D0%B8%D0%BE%D0%BD%D0%B0%D0%BB%D0%BD%D0%B0-%D1%81%D1%82%D1%80%D0%B0%D1%82%D0%B5%D0%B3%D0%B8%D1%98%D0%B0-2020-2024-2/
- https://www.ccc.org.mk/index.php?option=com_content&view=article&id=446%3A35-2020&catid=35%3A2012-05-08-21-00-49&Itemid=117&lang=mk
- https://idscs.org.mk/mk/2021/10/06/%d0%bb%d0%be%d0%ba%d0%b0%d0%bb%d0%bd%d0%b8-%d0%b8%d0%b7%d0%b1%d0%be%d1%80%d0%b8-2021-%d0%b8-%d0%b1%d0%be%d1%80%d0%b1%d0%b0%d1%82%d0%b0-%d0%bf%d1%80%d0%be%d1%82%d0%b8%d0%b2-%d0%ba%d0%be%d1%80%d1%83%d0%bf/
- https://idscs.org.mk/wp-content/uploads/2009/08/CSF-sudir-na-interesi-i-korupcija-na-lokalno-nivo.pdf

Со цел да се добијат информации релевантни за подготовка на документот, во текот на месец октомври 2021 беа спроведени разговори/интервјуа со следните овластени лица:

1. Викторија Јовчевски, Општина Прилеп
2. Милена Марковиќ, Општина Карпош
3. Бегзат Алиу, Општина Кичево
4. Елена Трајкова, Општина Кавадарци и
5. Хаким Рамадани, Општина Брвеница



www.adi.org.mk