



**„АНАЛИЗА НА ПОЛИТИКИТЕ
КОИ СЕ ОДНЕСУВААТ НА
ФИНАНСИРАЊЕ НА
ЛОКАЛНАТА
ВЛАСТ“**

„АНАЛИЗА НА ПОЛИТИКИТЕ КОИ СЕ ОДНЕСУВААТ НА ФИНАНСИРАЊЕ НА ЛОКАЛНАТА ВЛАСТ“

Издавач:

Здружение на финансиските работници на локалната самоуправа и јавните претпријатија – Велес

Проект:

„Анализа на политиките кои се однесуваат на финансирање на локалната власт“, финансиски поддржан од Владата на Република Северна Македонија.

Оваа публикација е подготвена со финансиска поддршка на Владата на Република Северна Македонија. Содржината на оваа публикација е единствена одговорност на Здружението на финансиски работници на локалната самоуправа и јавните претпријатија и на никој начин не може да се смета дека ги претставува ставовите на Владата на Република Северна Македонија.

СОДРЖИНА

КРАТЕНКИ	5
ДЕФИНИЦИИ	6
РЕЗИМЕ НА ГЛАВНИ НАОДИ И ПРЕПОРАКИ ОД СПРОВЕДЕНАТА АНАЛИЗА НА ПОЛИТИКИТЕ КОИ СЕ ОДНЕСУВААТ НА ФИНАНСИРАЊЕ НА ЛОКАЛНАТА ВЛАСТ	7
1. ВОВЕД	9
1.1. Краток осврт на состојба на државата во услови на прогласена пандемија со КОВИД-19	9
1.2. Функционирање на локалната власт во услови на прогласена светска пандемија	10
1.3. Предизвици за понатамошно функционирање на локалната власт и идни мерки за намалување/ублажување на последиците од кризата предизвикани од пандемијата со КОВИД-19	15
2. РЕГУЛАТИВА	16
2.1. Законска рамка која има влијание врз ЕЛС и нивното работење во услови на светска пандемија	16
2.2. Уредби со законска сила донесени во текот на вонредна состојба кои се однесуваат на финансирање на ЕЛС и нивна усогласеност со другите закони и под законски акти	17
2.3. Постапување на ЕЛС во однос на финансирањето во услови на вонредна состојба	18
2.4. Законот за јавни набавки и неговата примена по однос на доделување на договори во услови на пандемијата со КОВИД-19	22
3. АНАЛИЗА НА НАЧИНОТ НА РАБОТЕЊЕ НА ЕЛС ВО УСЛОВИ НА ПРОГЛАСЕНА ПАНДЕМИЈА	31
3.1. Процес на буџетирање	31
3.1.1. Учесници во буџетскиот процес	32
3.1.2. Фази во буџетскиот процес	33
3.2. Процес на известување	35
3.3. Процес на наплата на приходи (администрирање локални даноци и такси)	39
3.4. Процес на дистрибуција на расходи	44
3.5. Фискална транспарентност	48
3.6. Процес на спроведување на јавни набавки	50
3.7. Транспарентноста, отчетноста и одговорноста на ЕЛС при трошењето на финансиски средства	62
3.8. Констатирани тесни грла и препораки за нивно надминување	62
4. НАСОКИ, ИДНИ ЧЕКОРИ, АКТИВНОСТИ НА ЕЛС ВО УСЛОВИ НА ПАНДЕМИЈА	64
4.1. Ребаланс/измени и дополнување на општинскиот буџет	64
4.2. Процес на буџетирање и партиципативно буџетирање во услови на пандемија	65
4.3. Администрирање на локални даноци и такси	66
5. РИЗИЦИ ВО УСЛОВИ НА ПРОГЛАСЕНА ПАНДЕМИЈА	68
5.1. Поим за ризик, дефиниции и видови ризици	68
5.2. Ризици од зголемен степен на корупција во услови на пандемија	76
5.3. Анализа на ризиците и репутациски ризик	79
5.3.1. Интегритет, транспарентност и отчетност на менаџментот на ЕЛС	84
5.3.2. Притисок врз менаџментот и вработените во ЕЛС во вонредни услови за работа	87
5.3.3. Степен на знаење и запознавање на вработените по однос на неправилности и измами и можности за навремено детектирање и справување со истите во услови на вонредни/невообичаени услови за работа	91
5.3.4. Воспоставени механизми за начин на известување на коруптивно однесување	92
6. МОЖНОСТИ ОД ПОЈАВА НА КОРУПЦИЈА ВО УСЛОВИ НА ПРОГЛАСЕНА ПАНДЕМИЈА	94
6.1. Поим за корупција и дефиниции	94
6.2. Предизвици, можности и црвени знамиња за коруптивно однесување во работењето на ЕЛС во услови на прогласена вонредна состојба	96
6.3. Јавните набавки и корупцијата во услови на прогласена пандемија	98
6.4. Администрирање на локални даноци во услови на пандемија и можности за коруптивно однесување	102
7. ПРЕПОРАКИ И НАСОКИ ЗА ИДНИ МЕРКИ ЗА ПОСТАПУВАЊЕ ВО РАБОТЕЊЕТО НА ЕЛС	105

КРАТЕНКИ

БЈН	Биро за јавни набавки
ДКЖН	Државна комисија за жалби по јавни набавки
ЕСЈН	Електронски систем за јавни набавки
ЗЈН	Закон за јавни набавки
ЈВФК	Јавна внатрешна финансиска контрола
МФ	Министерство за финансии
РСМ	Република Северна Македонија

ДЕФИНИЦИИ И ПОИМИ

ГРЕКО	Групата држави против корупција (ГРЕКО) е тело на Советот на Европа, кое има за цел да ги подобри капацитетите на своите членови за борба против корупцијата преку следење на нивната усогласеност со антикорупциските стандарди. Тоа им помага на државите да ги идентификуваат недостатоците во националните антикорупциски политики, поттикнувајќи ги неопходните законски, институционални и практични реформи. Во моментот се состои од 47 земји членки на Советот на Европа, Белорусија, Казахстан и Соединетите Американски Држави.
Договор за јавна набавка	Договор склучен во писмена форма меѓу еден или повеќе економски оператори и еден или повеќе договорни органи чиј предмет е снабдување стоки, обезбедување услуги или изведување градежни работи.
Електронски систем за јавни набавки (ЕСЈН)	Единствен информатички систем достапен на интернет, кој се користи со цел да се овозможи поголема ефикасност, транспарентност и економичност во областа на јавните набавки.
Јавен интерес	Под поимот „јавен интерес“ се подразбира заштита на основните слободи и права на човекот и граѓанинот признати со меѓународното право и утврдени со Уставот на Република Македонија, спречување на ризиците за здравјето, одбраната и безбедноста, заштита на животната средина и на природата, заштита на сопственоста и на слободата на пазарот и претприемништвото, владеење на правото и спречување на криминалот и корупцијата.
Јавни средства	Јавни средства се сите наплатени, примени, стекнати, доделени и потрошени средства од субјектите од јавниот сектор, вклучувајќи ги и буџетските приходи, побарувања, расходи и субвенции.
Контрола	Контрола се сите активности преземени со цел да се избегнат или намалат ризиците.
Корупција	Под корупција, во смисла на законот за спречување на корупцијата и судирот на интереси, се подразбира злоупотреба на функцијата, јавното овластување, службената должност или положба за остварување на корист, директно или преку посредник, за себе или за друг.
КОВИД-19 пандемија	КОВИД -19 пандемија, позната и како корона вирусна пандемија, е постојана пандемија на корона вирусна болест 2019 (COVID-19) предизвикана од тежок акутен респираторен синдром корона вирус 2 (SARS-CoV-2).
Надзор (супервизија)	Надзор (супервизија) е управувачка одговорност, која на субјектите им помага во остварувањето на целите, доработка, преглед и одобрување на работите, јасна поделба на должностите и одговорностите доделени на секој вработен, системски преглед на извршување на работите на секој вработен до потребно ниво и одобрување на извршување на работите во битните делови со што се обезбедува извршување на планираните работи.
Одговорни лица за финансиско управување и контрола	Одговорни лица за финансиско управување и контрола се раководителот на субјектот и раководителите на подредените организациони единици во субјектот.
Овластување	Овластување е право за донесување одлуки во име на давателот на овластување и може да биде генерално и посебно.
Ризик	Ризик е веројатноста од случување на настан со негативно влијание на остварувањето на целите на субјектот.
Финансиско управување и контрола	Финансиско управување и контрола е систем на политики, процедури и активности воспоставени од раководителот на субјектот, со цел да се обезбеди разумно уверување дека целите на субјектот се остварени.
Финансиска обврска	Финансиска обврска е обврска за плаќање изразена во пари, материјални средства, имот или права.

РЕЗИМЕ НА ГЛАВНИ НАОДИ И ПРЕПОРАКИ ОД СПРОВЕДЕНАТА АНАЛИЗА НА ПОЛИТИКИТЕ КОИ СЕ ОДНЕСУВААТ НА ФИНАНСИРАЊЕ НА ЛОКАЛНАТА ВЛАСТ

Анализата на политиките кои се однесуваат на финансирањето на локалната власт е подготвена во период кој го обележува кризата предизвикана од вирусот КОВИД-19, кој истовремено е и период во кој се донесени поголем број законски и подзаконски акти кои регулираат голем број области. Сепак, покрај поголемиот број донесени законски и подзаконски акти, изостанаа акти кои директно регулираат одредени специфични области на локално ниво. Тука, пред сè, за споменување е областа на локалните даноци, за која нема донесено акт кој би го приспособил работењето на општината и општинската даночна администрација во услови на пандемија.

За обезбедување релевантни информации, неопходни за согледување на состојбите на функционирањето на општините во услови на пандемија, тимот на Здружението на финансиските работници, ангажиран за подготовка на Анализата, подготви анкетни прашалници за областите: регулатива; транспарентност, отчетност и одговорност на ЕЛС при трошењето на финансиски средства; процес на буџетирање, процес на наплата на приходи (администрирање локални даноци и такси), ризици, интегритет, транспарентност и отчетност на менаџментот на ЕЛС, притисок врз менаџментот и вработените во ЕЛС во вонредни услови за работа, можност од појава на корупција во услови на прогласена пандемија, јавни набавки.

Обезбедените податоци од општините даваат слика за реалната состојба на функционирањето на општините, но исто така и креирање заклучоци и препораки за понатамошно функционирање во услови на пандемија.

Прогласената пандемија со КОВИД-19 предизвика промени во работењето и во извршувањето на тековните активности на 61 % од анализираниите општини. Практично, општините организираа работење од далечина, при што добиените информации укажуваат дека 76 % од нив не се соочиле со проблеми во тековното работење.

ЕЛС во периодот што следува потребно е да започнат да размислуваат во оваа насока на реорганизација на работата во непредвидени ситуации, односно одвојување на доволно финансиски средства за набавка на потребна информатичка технологија, пропишување на процедури за начинот на давање на услуги на граѓаните од далечина, создавање и одложување на документите на електронски медиуми како и обезбедување на потребни финансиски средства за обука на вработените.

Како резултат на пандемијата со КОВИД-19 кај анализираниите општини се бележи:

- Значајно намалување на приходите од: данок на имот, глоби, судски и административни такси, такси и надоместоци, други неданочни приходи и продажба на земјиште и нематеријални вложувања;
- Зголемување на приходите од: трансфери од други нивоа на власт, донации од странство, други владини услуги и данок од доход, од добивка и капитални добивки.

Од друга страна, во делот на расходите евидентно е:

- Значајно намалување на расходите од: патни и дневни расходи, комунални услуги, греење, комуникација и транспорт, материјали и ситен инвентар (со исклучок на една ЕЛС), поправки и тековно одржување, договорни услуги и трансфери до невладини организации;
- Зголемување на расходите кај дел од општините за: основни плати и придонеси за социјално осигурување, тековни резерви (разновидни расходи), привремени вработувања, субвенции за јавни претпријатија, социјални надоместоци и купување на машини и опрема.

Покрај законската одредба според која решенијата за данокот на имот треба да се достават најдоцна до 31.03. во текот на тековната година, ова прашање секогаш е тема која предизвикува многубројни дискусии. Ова особено стана актуелно во услови на пандемијата со КОВИД-19. Потврдата за искажаните информации за доцнењето на доставувањето на даночните решенија доаѓа и од фактот што 51 % од анализираниите општини навремено не ги доставиле решенијата за данок на имот, а истата состојба е евидентна и за доставувањето на решенијата за комунална такса.

Генералната рефлексija за нивото на остварувањето на даночните приходи на локално ниво за сите општини (на ниво на држава) е дека во првата половина од 2020 година даночните приходи на општините опаднале за 13,39 % споредено со истиот период во 2019 година.

Наведената состојба упатува на констатација дека даноците на имот имаат слабости, кои во иднина треба да се надминат. Според сегашната состојба може да се каже дека локалните даноци се запоставени што наметнува потреба од нивно ново законско уредување и во исто време утврдување на законски надлежности на Советот на општината, кој може да ја уредува даночната политика во услови на пандемија или пак вонредна/кризна состојба..

Преземените мерки за справување со последиците од пандемијата, имаат влијание и во процесот на буџетирање во 40 % од анализираниите општини, а се манифестираат во форма на потешкотии во спроведување на донесените уредби со законска сила.

Влијанието на пандемијата е забележително и од фактот што во сите анализирани општини имало измени и дополнувања на буџетот во текот на вонредната состојба, при што 46 % од општините го зголемиле, а 54 % го намалиле буџетот. Притоа, измените и дополнувањата на буџетот се во насока на успешно справување со пандемијата, а се однесуваат на непланирани трошоци за дезинфекција, хигиена и дежурства од вработените, како и за финансирање на дополнителни проекти.

Добиените податоци од истражувањето упатуваат на констатација дека општините сè повеќе треба да применуваат партиципативно буџетирање, да креираат реални буџети, буџети кои ќе одговорат на предизвиците со справувањето на пандемијата со КОВИД-19 и соодветно, навремено, планирање на доволно средства на име резерви како еден од можните начини за финансирање на непредвидени/непланирани активности во Буџетот на општината.

Општините ја продолжуваат практиката на објавување на завршната сметка на веб-страницата, што е случај во 90 % од анализираниите општини. Но, значително помал број општини, односно 39 % од анализираниите општини, во службените гласници ги објавиле кварталните извештаи.

Проценката на ризиците по прогласување на пандемијата со КОВИД-19 и воведување на вонредна состојба е направена во 48 % од општините. Како причини за неспроведувањето активности за проценка на ризиците во останатите 52 % од општините се наведуваат: недостатокот финансиски и кадровски капацитети; непостоењето на насоки за проценка на ризици поради немање на стратегија за ризици донесена од раководството, како и непознавањето на проблематиката од областа на ризиците од вработените и раководството.

Општините треба да започнат со подготовки на стратегија за управување со ризици, со цел побрзо справување со идните непредвидливи настани кои би можеле да предизвикаат несакани настани во работењето и ненавременно остварување на поставените цели на општината, односно губење на репутацијата на општината и испорака на услуги кон граѓаните и бизнис-заедницата со несоодветен квалитет.

Во услови на пандемија донесувањето на стратегијата со управувањето со ризиците во која ќе биде опфатен и делот на политики за сведување на ризиците на прифатливо ниво од појава на коруптивно однесување во услови на пандемија, кризна/вонредна состојба е исто така приоритетна активност.

Непостоењето на политики за превенција од корупција покажува дека на локално ниво има општини кои немаат преземено мерки во оваа значајна област. Ваквата состојба, особено во услови на пандемија кога се зголемуваат ризиците од корупција укажува на нискиот степен на заинтересираност на менаџментот за навремено спречување и брзо справување со коруптивни однесувања доколку постои ризик да настанат или доколку се случат.

На локално ниво потребно е да се зголеми степенот на едукација од областна превенција од корупција и антикоруптивни мерки со укажување на значајноста на сите ризици и последици доколку се случат коруптивни дејства.

Во Анализата посебно внимание е посветено на компонентата јавни набавки. Препораките и насоките за идни мерки за спречување на коруптивно однесување во работењето на единиците на локална самоуправа во делот на системот за јавни набавки може да се подели во неколку категории и тоа:

- Креирање на политики во јавните набавки: Податоците за постапките за итни и непредвидени јавни набавки да се јавни и отворени. Ова вклучува координација и централизирање на набавките, поставување на обрасци и правна основа. Задолжително писмено образложение за овој вид итни набавки како и објавување отворени податоци, особено цената, рокот на испорака и други важни елементи на договорот, креирање на стандардни документи тендерска документација и барање за навремено пријавување.
- Координација: Секоја единица на локална самоуправа во рамките на својата стратегија за работа и градење на капацитети треба да обезбеди начин како ќе постапува во вакви идни настани. Потребно е да се постават јасни цели и приоритети и задолжително треба да се определи формирање на Кризен штаб и неговата улогата (доколку е применливо) или начин при постапување за итни случаи со цел брзо донесување одлуки.
- Отворени податоци: Да се користат отворени податоци за набавки, да анализираат и споредуваат информации со цел да предвидат и соодветно да се управува со критичните потреби за набавки. Обележување на сите податоци и договори со „COVID-19“ за да се обезбедат висококвалитетни, отворени и целосни податоци, обелоденување на технички коментари од добавувачи и објавување на сите договори. Препорака е овој систем да обезбеди податоци и да вклучува информации за добавувачите со цел полесно да се користат нивните услуги во иднина.
- Иновативни партнерства: Да се поттикнат иновативни партнерства со бизнис-секторот и граѓанското општество. Препорачливо е да се подготват списоци на основни потреби од лекови, маски, средства за дезинфекција, ракавици и други средства за да можат пазарите да реагираат соодветно и да се поттикнат стартапите и граѓанските технолошки проекти водени од овие податоци.
- Граѓански мониторинг: Довербата и поддршката на граѓанското општество игра важна улога во следењето на ефикасноста во трошењето на јавните средства и конкретно следење во делот на квалитетна и квантитативна испорака на стоки и услуги. Потребно е да се создадат јасни начини на комуникација со граѓанскиот сектор и да се уреди начинот на обезбедување и користење на повратни информации со цел да се унапреди системот за јавни набавки.

Веруваме дека овие кратки воведни информации ќе го предизвикаат вашето внимание подетално да ги анализирате информациите и податоците презентирани во оваа анализа.

1. ВОВЕД

1.1. Краток осврт на состојба на државата во услови на прогласена пандемија со КОВИД-19

Пандемијата со КОВИД-19, позната и како корона вирусна пандемија, е постојана пандемија на корона вирусна болест 2019 (КОВИД-19) предизвикана од тежок акутен респираторен синдром корона вирус 2 (SARS-CoV-2).

Светската здравствена организација ја прогласи епидемијата за јавен здравствен итен случај на меѓународна грижа на 30 јануари 2020 година и пандемија на 11 март.

На 9 јануари 2020 година, веќе беше идентификуван нов корона вирус, за кој генетското секвенционирање утврди дека припаѓа на родот бета-корона вируси. Новиот корона вирус (SARS-CoV2) е нов вид корона вирус што претходно не бил идентификуван кај луѓето и предизвикува заболување наречено КОВИД-19. Откако голем број земји во сите региони на СЗО регистрираа случаи, на 11.03.2020 генералниот секретар на СЗО прогласи пандемија со КОВИД-19.

Заклучно со 15 септември 2020 година, повеќе од 29,3 милиони случаи се пријавени во 188 земји и територии, што резултираше со над 930 000 смртни случаи; закрепнале повеќе од 19,9 милиони луѓе¹.

Првата активност како превентива во земјава беше преземена на 26 јануари, многу пред појавата на првиот случај со корона вирус. Тогаш Комисијата за заразни болести ги препорача првите вонредни мерки со кои започна справувањето со глобалната закана. Еден месец подоцна се појави и првиот случај, а мерките станаа ригорозни.

Кај нас од првите преземени мерки до појавата на првиот случај, измина цел месец, од 26 јануари до 26 февруари кога беа откажани сите јавни собири. Во меѓувреме имаше многу преземени мерки, градинките, училиштата и сите образовни формални и неформални институции престанаа да држат настава. Се затворија кината, театрите, игротеките и музеите и се откажаа сите други настани или концерти. Настана целосна забрана за одржување и организирање на секаков вид јавни приватни собири, без оглед на обемот и бројот на учесници. Спортските објекти и вежбалните се испразнија, а се затворија сите кафетерии, барови, клубови, казина и спортски обложувалници, а во затворените молови работеа само супермаркетите, продавниците за храна и аптеките. Затворени беа сите гранични премини и аеродромите, владата формира Главен координативен кризен штаб².

Појавата на КОВИД-19 и брзото глобално ширење од многу земји и влади не беше сфатено сериозно.

Предупредувањата за навремено реагирање и превентивни мерки и апелите од СЗО не ги почитуваа сите, а истите беа и сè уште се пресудни за сузбивање на размерот.



¹ https://en.wikipedia.org/wiki/COVID-19_pandemic.

² <https://faktor.mk/analiza-shirenjeto-na-kovid-19-kaj-nas-i-vo-nekoi-zemji>.

Одлуките и уредбите за начинот на функционирање и комуникација помеѓу граѓаните и јавните и приватни институции, кои следеа по првиот момент на прогласување на пандемијата и вонредната состојба во голема мера го смени текот на нормалното живеење како и функционирањето на сите институции во јавниот сектор, единиците на локална самоуправа како и приватните компании и финансиски институции.



По прогласување на вонредна состојба во државата започна нов начин на функционирање на целата територија на РСМ, а со тоа се промени и начинот на комуникација и спроведување на тековните активности на работење во јавниот и во приватниот сектор.

Една од целите на оваа анализа е истражување и анализа на добиените резултати за:

- ✓ начинот на функционирање на единиците на локална самоуправа во услови на вонредна состојба;
- ✓ утврдување на проблеми со кои единиците на локална самоуправа беа соочени во текот на реорганизирање на работата за навремено сервисирање на потребите на граѓаните и
- ✓ создавање на услови за навремено обезбедување на потребните приходи за овозможување на услови за спроведување на сите активности кои им се доделени според закон.

1.2. Функционирање на локалната власт во услови на прогласена светска пандемија

По избувнувањето на корона вирусот (КОВИД-19), ЕЛС, нивните средини и нивните начини на работа се развиваат брзо и на начини што не беа претходно замислени.

Пред локалната власт се постави прашањето „Како ЕЛС, треба да бидат подготвени да се прилагодат на овој период на одржлив начин и да се прилагодат на ова „ново нормално работење“?

Индивидуалните ситуации во земјата значително се разликуваат и брзо и драматично се менуваат, така и ЕЛС треба да бидат во тек со владините и регулаторните објави, како и да ги следат централно координираните организациски одговори при тековното работење и плановите за наредниот период.



www.shutterstock.com - 1182780076

Како што продолжува пандемијата со КОВИД-19, градоначалникот и советите на локалната власт разгледуваат многу работи и за да го поддржаме ваквото размислување, со оваа анализа издвоивме голем број клучни размислувања, заедно со потенцијалните одговори.



Размислувањата се групирани на следниов начин:

- Улогата на ЕЛС во животот на граѓаните;
- Предизвици за локалната власт во услови на променети услови за тековно работење;
- Области со ризик за разгледување од ЕЛС.

Важно е локалната власт да биде проактивна и подготвена во зависност од ситуацијата која продолжува да се развива и во периодот што следува.

За потребите на оваа анализа беа направени истражувања за поблиску да се осознаат проблемите со кои беа соочени единиците на локална самоуправа во работењето и функционирањето во периодот кога работата се одвиваше во услови на прогласена вонредна состојба.

Терминот „вонредна состојба“ кажува дека тоа е состојба во која има променет режим (услови) на работа.

На 10 и 11 март, 2020 година, Владата на РСМ донесе одлуки со најголемо социо-економско влијание, а со кои се прекина воспитно-образовниот процес и наставата во основните и средните училишта, потоа и работата на детските градинки, дневните центри за социјална заштита, библиотеките, кината, театрите, музеите, како и студентските и ученичките домови. Истовремено беа забранети сите масовни собири и настани на отворен и затворен простор, како и сите културни настани и манифестации.

На 18 март беше донесена одлука на Претседателот на РСМ за постоење на вонредна состојба со важност од најмногу 30 дена, која од 18 март неколку пати беше продолжувана сè до 22 јуни, 2020 година (вкупно времетраење од 96 дена).

Тоа значеше ограничено движење на сите граѓани на територија на државата како и промена во начинот на работа и комуникација помеѓу сите граѓани на цела територија на РСМ, како и надвор од државните граници.

Донесена беше одлука за постоење на кризна состојба на подрачјата на општините Дебар и Центар Жупа.

Овие променети услови за единиците на локална самоуправа значеа и промени во:

- ✓ начинот на спроведување на тековното работење;
- ✓ промена на планирани активности за спроведување во нареден период;
- ✓ промена во начинот на известување на граѓаните и другите засегнати страни;
- ✓ промена на поставени рокови за спроведување на тековни активности и промена на планирани рокови за реализација на започнати и идни планирани проекти и
- ✓ други активности кои секоја ЕЛС ги планира во своите краткорочни и долгорочни стратешки документи.

Променетите услови на функционирање и новиот воспоставен режим на работа уреден со донесените уредби од Владата на РСМ во овој период наметнаа потреба од усогласување на работата на ЕЛС со новите правила и прописи.

За да се одговори на прашањето поврзано со функционирање на локалната власт во услови на прогласена светска пандемија за целите на овој проект беа спроведени повеќе истражувања за детектирање на состојбите.

Истражувањето беше спроведено преку прибирање и анализа на сите уредби со законска сила кои во периодот од почетокот на пандемијата до денес беа донесени од Владата на РСМ, а со кои се регулираа разни прашања и состојби во услови на пандемијата. Посебен акцент се даде на длабинска анализа на уредбите во кои се регулираа одредени прашања кои директно влијаат врз работата на единиците на локална самоуправа. Понатаму, истражувањето продолжи со разгледување и анализа на веб-страниците на општините со цел утврдување на нивната транспарентност во овој период и поблиско запознавање со проблемите, отворените прашања, кои ги имаат ЕЛС и со кои се среќаваа во нивното тековно работење.

За да се добие појасна слика беа анализирани и јавно презентирани записници од одржани седници на советите, како и преку други информации презентирани на овие страници. На крај, за анализата да биде целосна, беа подготвени два прашалници кои електронски беа испратени до сите ЕЛС на територија на Република Северна Македонија. Едниот прашалник ги опфати прашањата кои се однесуваа за јавните набавки и вториот прашалник, кој опфати повеќе прашања од областа на организирање на работата во услови на прогласена вонредна состојба, спроведување на законските барања, начинот на буџетирање и прибирање на приходи, постоење на стратегија за ризици и детектирање на најголемите ризици со кои може да се соочат општините во услови на пандемија, запознаеност на вработените со поимот корупција, коруптивно однесување и мерки за спречување на корупција, како и други прашања поврзани со работењето на ЕЛС во услови на пандемија.

Од спроведените истражувања и длабинската анализа на добиените резултати од истражувањата се дојде до повеќе заклучоци од кои се извлечени главните слабости и дадени се препораки за нивно надминување во идното работење.

Утврдените слабости и препораките се презентирани во оваа анализа по поодделни области како што се наведени подолу.

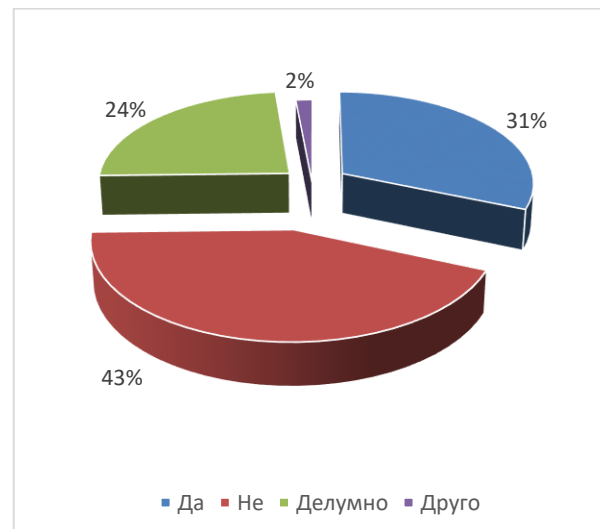
По однос на функционирање на локалната власт во услови на прогласена светска пандемија од спроведената анкета се дојде до следните сознанија:

1. Кај најголемиот дел од ЕЛС по прогласување на пандемијата спроведувањето на тековните активности се одвивало од канцеларија, односно најголемиот број на ЕЛС работата ја извршувале во просториите на општината.

Графикон број 1

На прашањето „Дали вашата ЕЛС практикуваше работа од далечина / работа од дома во услови на прогласена вонредна состојба поради пандемија COVID-19“: 43 % од испитаниците одговориле дека тековните активности се спроведувале од канцеларија, 31 % практикувале работа од далечина, а 24 % практикувале комбиниран систем на ротација.

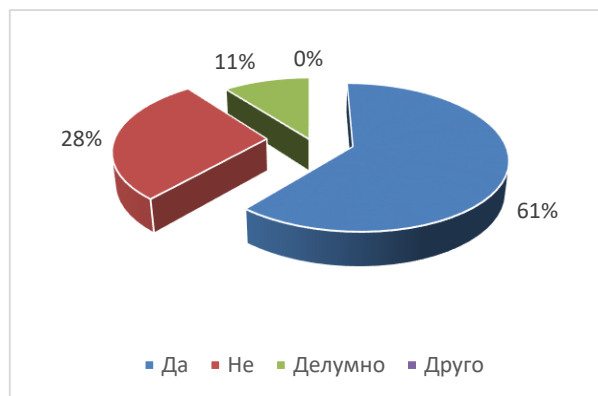
Вакиот начин на променети услови за работа довел и до голем број тешкотии кои имале влијание врз ефикасноста на работењето на одредени општини и влијаеле врз навременото носење на одлуки и решавање на тековни проблеми.



2. Кај голем дел од ЕПС пандемијата предизвикала промени во редовното работење

Графикон број 2

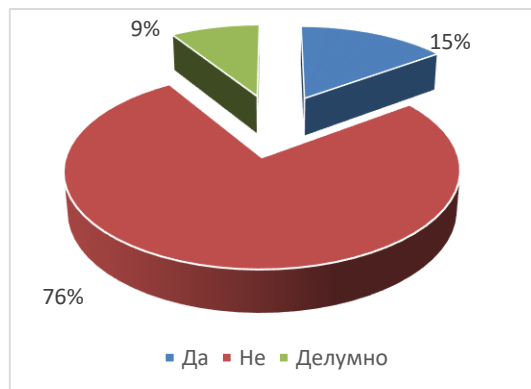
На прашањето „Дали настанаа промени во вашето работење по воведување на вонредна состојба поради прогласена пандемија со КОВИД-19“, 61 % од испитаниците одговориле дека настанале промени во нивното работење и извршување на тековните активности, 28 % сметаат дека ваквиот начин на работа не предизвикал промени во работењето на ЕПС, а 11 % одговориле со делумно, притоа наведувајќи одредени промени во тековното работење.



3. Поголемиот дел од ЕПС со новиот начин на работа се соочиле со низа проблеми кои имале влијание и врз квалитетот и навременоста на услугите кон граѓаните од една страна како и врз прибирање на приходите и навремено спроведување на планираните активности и проекти од друга страна.

Графикон број 3

На прашањето „Дали вашата ЕПС се соочи со одредени проблеми при организирање на работа од далечина / работа од дома“, 76 % од испитаниците одговориле дека не се соочиле со проблеми во тековното работење, 15 % сметаат дека ваквиот начин на работа не предизвикал промени кои донеле проблеми во работењето, а 9 % одговориле со делумно, притоа наведувајќи одредени проблеми во нивното тековно работење.



Од добиените коментари од испитаниците се дојде до заклучок дека во најголем дел проблемите се однесувале на следното:



- Промени во начинот на внатрешна институционалната комуникација преку зголемување на воведување на електронска комуникација наместо преку физичко присуство;
- Тешкотии во реализирањето на одредени процеси поради намален број на вработени во канцеларија како последица на мерката донесена со Уредба на РСМ што се однесувала за работа од дома на мајките со деца до 10 години како и хронично болните лица;
- Пренесување на работни задачи на мал дел на вработени присутни во канцеларија со што е намалена ефикасноста и квалитетот на работата поради тоа што лицата, односно вработените, кои биле на замена или недоволно ја познавале работата или не сакале да извршуваат работни задачи кои во нормални услови на работа ги извршувале други вработени, бидејќи не ја познаваат работата;
- Работење според утврден распоред (ротација) во намален број или со скратено работно време и со тоа неможност за почитување на роковите за спроведување на одделни активности;
- Ограничена обработка на предмети, односно прифаќање само на итни предмети и со тоа промена во редовниот начин на работа што предизвикало доцнење во спроведување на редовните услуги кон граѓаните и други засегнати страни;
- Промена во начинот на комуникација со странки/граѓани, односно комуникацијата најчесто се одвивала телефонски или по електронски пат, преку електронска пошта, наместо вообичаениот директен контакт;
- Проблеми со работа од дома или за дел од вработените неможност да се работи од дома пред сè поради неможноста да се пристапи до базите на податоци од далечина, и
- Тешкотии во реализирањето на одредени процеси поради ограничување на јавни собири и други различни манифестации на ниво на општината.

Како резултат на овие промени и тешкотии во работењето, дел од испитаниците наведуваат дека ваквиот начин на работа предизвикал, од една страна намалување на квалитетот на работа и послаби услуги кон граѓаните, а од друга страна помала наплата на даноци од нив.

Со цел да се извлечат повеќе заклучоци и да се добие појасна слика за функционирањето на ЕЛС во услови на пандемија кон оваа анализа може да се вклучат и заклучоците од спроведената анкета и истражување за социо-економски ефекти од кризата предизвикана од КОВИД-19 во Република Северна Македонија во рамките на проектот за Унапредување на општинско владеење.

„Во согласност со овие истражувања е дојдено до повеќе заклучоци меѓу кои и дека најсилниот удар на пандемијата бил во вториот квартал. Значајно е да се истакне и дека во овој период граѓаните изразуваат голема загриженост за неповолното влијание кое го предизвикува вирусот кон способноста на институциите да се справат со последиците од вирусот, како и голема загриженост за образованието на децата и студентите. По однос на секторите со ова истражување е констатирано дека најпогодени сектори се туризмот, дел од индустриските гранки и трговијата на големо и мало. Земјоделието и информациите и комуникациите се со солидни стапки на раст додека градежништвото се вратило во „форма“ во третиот квартал од 2020 година. По однос на функционирање на локалната власт во делот на прибирањето на приходи, како и движење на трошоците заклучено е дека во овој период она што е заедничко како резултат на пандемијата со КОВИД-19 на страната на приходите кај селектираните пет општини е следното:

- **Значајно намалување на приходите од:** данок на имот, глоби, судски и административни такси, такси и надоместоци, други неданочни приходи и продажба на земјиште и нематеријални вложувања;
- **Зголемување на приходите од:** трансфери од други нивоа на власт, донации од странство, други владини услуги и данок од доход, од добивка и капитални добивки.

По однос на расходите, она што е заедничко како резултат на пандемијата од КОВИД-19 кај селектираните пет општини е следното:

- **Значајно намалување на расходите од:** патни и дневни расходи, комунални услуги, греење, комуникација и транспорт, материјали и ситен инвентар (со исклучок на Центар Жупа), поправки и тековно одржување, договорни услуги и трансфери до невладини организации;
- **Зголемување на расходите кај дел од општините за:** основни плати и придонеси за социјално осигурување, тековни резерви (разновидни расходи), привремени вработувања, субвенции за јавни претпријатија, социјални надоместоци и купување на машини и опрема“.

Може да се заклучи дека здравствената криза има негативно влијание врз поголем дел од општинските активности, функции и услуги.

1.3. Предизвици за понатамошно функционирање на локалната власт и идни мерки за намалување/ублажување на последиците од кризата предизвикани од пандемијата со КОВИД-19

Земајќи ги предвид научените лекции од почетокот на пандемијата и промените во начинот на работа и функционирање, пред сите ЕЛС се постави главното прашање по однос на тоа како да се планираат и да се реализираат сите делегирани активности според Законот во периодот што следува, имајќи предвид дека состојбата со пандемијата сè уште трае и присутна е неизвесноста за идните последици врз начинот на работа и функционирање.

Корона вирусот остави последици. Периодот што измина беше исполнет со големи промени предизвикани од здравствената криза. Исто така, во иднина ни претстојат голем број предизвици и дополнителна работа на сите полиња во периодот на заздравување на економијата на ниво на државата и на ниво на локалната власт.

Од локалната власт ќе се очекува да биде целосно посветена на отстранување на појавените тесни грла кои се појавија во текот на изминатиот период како и на изнаоѓање на начин за превенција и брзо решавање на настаните кои повторно може да предизвикаат застој во редовното работење и во целост исполнување на обврските спрема општеството и граѓаните, како и на визијата и мисијата за која се формирани и постојат. Во овој контекст може да споменеме и дел од заклучоците кои се произлезени од претходно споменатата студија за социо-економски ефекти од кризата предизвикана од КОВИД-19 во Република Северна Македонија во рамките на проектот за Унапредување на општинско владеење. Ќе издвоиме само дел од нив и тоа оние што се однесуваат на Стратегија за економско заздравување и забрзан раст:

- Економско заздравување од КОВИД-19,
- Забрзан, инклузивен и одржлив економски раст
- Зајакнување на конкурентноста на приватниот сектор
- Развој на човечките ресурси и еднакви можности за Развој на човечките ресурси

2. РЕГУЛАТИВА

2.1. Законска рамка која има влијание врз ЕЛС и нивното работење во услови на светска пандемија



Подготовката на Анализата се базира на законската рамка која е во примена. Притоа, како основа се користени законите и подзаконските акти кои беа во примена во текот на целиот период, пред и за време на пандемијата, и сè уште се применуваат. Попрецизно, директно или индиректно се цитирани следните закони: (Ова е дел од законската рамка – листа на закони цитирани во Анализата...)

- Закон за финансирање на единици на локална самоуправа;
- Закон за буџетите;
- Закон за даноците на имот;
- Закон за јавни набавки;
- Закон за јавна внатрешна финансиска контрола;
- Закон за комуналните такси;
- Закон за сметководство на буџетите и буџетските корисници;
- Закон за локалната самоуправа;
- Закон за спречување на корупцијата и судирот на интереси;
- Закон за заштита на укажувачите;
- Закон за слободен пристап до информациите од јавен карактер.

2.2. Уредби со законска сила донесени во текот на вонредна состојба кои се однесуваат на финансирање на ЕЛС и нивна усогласеност со другите закони и подзаконски акти

Во периодот од март кога беше прогласена вонредна состојба на целата територија на Република Северна Македонија до прекин на вонредната состојба во јуни 2020 година, заради регулирање на начинот на спроведување на активности и справување со состојбите во услови на пандемија од Владата на РСМ беа донесени вкупно 139 уредби со законска сила.

Целта на Владата беше преземање на серија регулаторни одговори за да ги ублажи негативните ефекти на населението и мерки за заштита на економијата, а мерките постепено започнаа да се имплементираат од месец март 2020 година.

Првите две групи мерки кои имаа за цел да го намалат влијанието на здравствената криза врз економијата и популацијата беа спроведени помеѓу март и мај 2020 година. Третиот пакет се однесува на ревитализација, економско закрепнување и стимулирање на потрошувачката и индустријата.

Сите уредби кои беа донесени во наведениот период се презентирани во Анекс 1 како составен дел од оваа студија.

Од вкупно 139-те донесени уредби одредени уредби се однесуваат и на работењето на ЕЛС и тоа:

- Уредба со законска сила за примена на Законот за буџетите за време на вонредна состојба („Службен весник на РСМ“ бр. 79/20, 112/20);
- Уредба со законска сила за примена на Законот за даночна постапка за време на вонредна состојба („Службен весник на РСМ“ бр. 79/20, 128/20, 140/20, 169/20);
- Уредба со законска сила за примена на Законот за јавните претпријатија за време на вонредна состојба („Службен весник на РСМ“ бр. 82/20);
- Уредба со законска сила за примена на Законот за финансирање на единиците на локалната самоуправа за време на вонредна состојба („Службен весник на РСМ“ бр. 82/20);
- Уредба со законска сила за примена на Законот за локална самоуправа за време на вонредна состојба („Службен весник на РСМ“ бр. 84/20, 95/20, 169/20);
- Уредба со законска сила за ограничување на исплата на додатоци и надоместоци на плата за вработените во јавниот сектор за време на вонредна состојба („Службен весник на РСМ“ бр. 94/20, 97/20, 103/20, 108/20 – укината од Уставен суд);
- Уредба со законска сила за ограничување на исплата на паричните паушали и паричните надоместоци на претседателите и членовите на одборите на директори, претседателите и членовите на комисии, работните групи и советодавни и експертски тела формирани од државната и локалната власт и претседателите и членовите на советите и единиците на локалната самоуправа за време на вонредна состојба („Службен весник на РСМ“ бр. 94/20 – укината од Уставен суд);
- Уредба со законска сила за определување на висината на платата на избраните и именуваните и назначените лица во јавниот сектор за време на вонредна состојба („Службен весник на РСМ“ бр. 97/20, 100/20 – укината од Уставен суд);
- Уредба со законска сила за исплата на паричен надомест за лица ангажирани со договор за дело во органите на државната власт, регулаторните тела, агенциите, државните комисии, правните лица во целосна сопственост на државата, единиците на локалната самоуправа и Градот Скопје и правните лица основани од единиците на локалната самоуправа и Градот Скопје за време на вонредна состојба („Службен весник на РСМ“ бр. 102/20 – укината од Уставен суд) и
- Уредба со законска сила за примена на Законот за комуналните такси за време на вонредна состојба („Службен весник на РСМ“ бр. 154/20).

2.3. Постапување на ЕЛС во однос на финансирањето во услови на вонредна состојба

Процесот на буџетирање на единиците на локална самоуправа е уреден со одредбите на Законот за локалната самоуправа („Службен весник на Република Македонија“ број 5/2002), Законот за финансирање на единиците на локалната самоуправа („Службен весник на РМ“ бр. 61/04, 96/04, 22/07 и одредбите од Законот за изменување и дополнување на Законот за внатрешна ревизија во јавниот сектор, 67/07, 156/09, 47/11, 192/15, 209/18, „Службен весник на РСМ“ бр. 244/19) и Законот за буџетите („Службен весник на Република Македонија“ број бр. 64/05, 4/08, 103/08, 156/09, 95/10, 180/11, 171/12, 192/15, 167/16).

Според одредбите на наведениот закон, финансирањето на општините се врши од:

- сопствени извори на приходи,
- дотации на средства од Буџетот на РСМ;
- од буџетот на фондовите и
- задолжувањето.

Сопствени приходи на основен буџет на општина се:

- даночни приходи,
- неданочни приходи,
- капитални приходи и трансфери без дотација од данокот на додадена вредност.
- Дотации на средства од Буџетот на Република Северна Македонија и од буџетот на фондовите.

Ефективноста во процесот на планирање на приходниот дел на буџетот на општината (основен буџет, буџет на донации, буџет на дотации, буџет на заеми и буџет на самофинансирачки активности) и нивната реализација ја утврдуваме преку споредба на податоците планирано / реализирано по видови на буџет.

„АНАЛИЗА НА ПОЛИТИКИТЕ КОИ СЕ ОДНЕСУВААТ НА ФИНАНСИРАЊЕ НА
ЛОКАЛНАТА ВЛАСТ“

декември 2020

Табела 1 Планирани и реализирани приходи до 30.06.2018, 2019 и 2020 година, вкупно за сите ЕЛС

Вид на буџет	Планирано во 2018 година	Реализација до 30.06. 2018 година	Реализација во проценти до 30.06.2018	Планирано во 2019 година	Реализација до 30.06. 2019 година	Реализација во проценти до 30.06.2019	Планирано во 2020 година	Реализација до 30.06.2020 година	Реализација во проценти до 30.06.2020 г
Основен буџет на општините	25,584,355,108	6,970,580,299	27.25 %	21,200,307,384	6,693,337,477	31.57 %	22,309,080,294	6,774,054,374	30.36 %
Буџет на донации	2,062,618,899	347,345,646	16.84 %	1,822,223,586	404,700,147	22.21 %	2,209,365,732	472,626,074	21.39 %
Буџет на заеми (Кредити)	1,061,720,019	153,886,527	14.49 %	1,022,697,077	293,809,009	28.73 %	1,342,048,455	249,194,814	18.57 %
Буџет на самофинансирачки активности	1,629,938,425	474,630,340	29.12 %	1,710,451,539	475,163,757	27.78 %	1,733,509,408	322,771,989	18.62 %
Буџет на дотации	16,395,633,690	7,883,484,978	48.08 %	17,324,350,297	8,323,879,098	48.05 %	19,671,236,622	9,470,794,470	48.15 %
Вкупен приход	46,734,266,141	15,829,927,790	33.87 %	43,080,029,883	16,190,889,488	37.58 %	47,265,240,511	17,289,441,721	36.58 %

* извор: <https://finance.gov.mk/mk/node/898> и пресметки на авторите

Табела 2 Споредба на реализацијата во втор и трет квартал од 2020 година

Вид на буџет	планирано во 2020 година	реализација до 30.06.2020 година	Реализација во проценти до 30.06.2020 година	реализација до 30.09.2020	реализација во проценти до 30.09.2020	Зголемување на реализација од втор до трет квартал во %
Основен буџет на општините	22,309,080,294	6,774,054,374	30.36 %	10,208,963,435	45.76 %	15.40 %
Буџет на донации	2,209,365,732	472,626,074	21.39 %	549,664,707	24.88 %	3.49 %
Буџет на заеми (кредити)	1,342,048,455	249,194,814	18.57 %	379,468,624	28.28 %	9.71 %
Буџет на самофинансирачки активности	1,733,509,408	322,771,989	18.62 %	421,656,948	24.32 %	5.70 %
Буџет на дотации	19,671,236,622	9,470,794,470	48.15 %	14,175,296,803	72.06 %	23.92 %
Вкупен приход	47,265,240,511	17,289,441,721	36.58 %	25,735,050,517	54.45 %	17.87 %

Во првата половина од 2020 година, заклучно со 30.06.2020 година, остварена е реализација на вкупните приходи од 36,58 %, додека заклучно со 30.09.2020 година вкупната реализација е 54,45 %. Со споредба на податоците за планираните и реализираните приходи заклучно со 30.06 во тековната година, во последните 2 години и заклучно со 30.09.2020 година објавени од Министерството за финансии, се констатира најмала реализација кај самофинансирачките активности. Во овие приходи се евидентираат приходи по основ на такси и надоместоци (синтетичка сметка 723), други неданочни приходи (синтетичка сметка 725), трансфери од други нивоа на власт (синтетичка сметка 741), претприемачки приход и приход од имот (синтетичка сметка 721), глоби, судски и административни такси (синтетичка сметка 722).

Објавени се податоци за реализацијата заклучно со третиот квартал од 2020 година. Според овие податоци, најголемо зголемување е забележано во буџетот на дотации (23,92 %), што е очекувано, со оглед на тоа што во овој буџет се евидентираат приходите кои се добиваат по основ на трансфери од централната власт. Очекувано е реализацијата на овој буџет до крајот на годината да биде близу 100 %. Се работи за мошне стабилни извори на финансирање, кои за некои општини, пред сè помалите, се најсигурен извор на приходи.

Најмало зголемување на приходите се забележува кај самофинансирачките активности, што беше очекувано. Приходите на основен буџет, во кои спаѓаат и приходите по основ на даноци на имот, се очекува да пораснат во последниот квартал од 2020 година. Ова е случај секоја година, а причината лежи во законските одредби (Законот за даноците на имот), според кој физичките и правни лица – обврзници на данок на имот имаат обврска за плаќање на данок на имот заклучно со крајот на ноември во тековната година.

Најниска реализација е забележана кај приходите по основ на такси и надоместоци. Во оваа насока, мора да се има предвид дека е донесена Уредба со законска сила за примена на Законот за комуналните такси за време на вонредна состојба („Сл. Весник на РСМ“, бр. 154/20 од 10.06.2020), со која висината на комуналната такса за користење на просторот пред деловни простории за вршење на дејност за времетраење на вонредната состојба ќе изнесува од 1 до 15 денари од м² дневно. Инаку, во согласност со Законот за комуналните такси („Службен весник на Република Македонија“ бр. 61/04; 64/05; 92/07; 123/12; 154/15; 192/15 и 23/16), пред вонредната состојба за користење на просторот пред деловни простории за вршење на дејност од м² дневно се наплатуваше од 5 до 15 денари.

Според истата Уредба, советот на општината, советот на општините во градот Скопје и советот на градот Скопје, може да донесат одлука да не ја наплаќаат комуналната такса за времетраење на вонредната состојба. Од вкупно 45 ЕЛС кои објавиле службени гласници на својата веб-страница, заклучно со почетокот на септември 2020 година, 20 ЕЛС, меѓу кои и градот Скопје, донеле одлука за измена на висина на комуналните такси. Од овие 45 ЕЛС, 8 ЕЛС го измениле и начинот и висината на наплата на закупнина, што е еден од приходите на општината.

Од спроведените истражувања во рамките на делот регулатива и анализа на добиените одговори кои се поврзани со промени во администрирањето на локални такси или донесени акти за ослободување на одредени обврзници се дојде до следните сознанија и заклучоци:

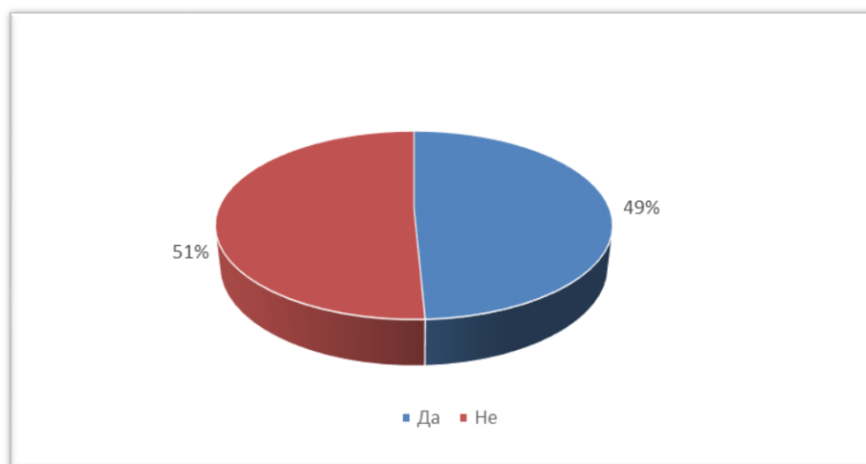
На прашањето: Дали донесените уредби со законска сила предизвикаа промени во администрирањето на локални такси како, на пример, Промена на висината на комуналната такса или беа донесени акти за ослободување на одредени обврзници, одговорите се следиве:

Табела 3 – Одговори од испитаници

да, имаше промена на висина на комунална такса	7	10.45 %
да, се донесоа акти за ослободување на одредени обврзници од плаќање на истите	10	14.93 %
да, и двете	0	0.00 %
не	50	74.63 %
Вкупно	67	100.00 %

Графикон број 4

**Дали навремено се
доставени решенија за
данок на имот?**



На анкетата одговориле вкупно 67 испитаници, од кои 49 % истакнале дека решенијата не се доставени на време, а 51 % истакнале дека се доставени навремено. Поделено е и мислењето за тоа дали вонредната состојба имала влијание на администрирањето на локални даноци и такси.

Законската обврска за достава на решенијата е најдоцна до 31 март од тековната година, а Законот за даноците на имот не беше изменет со уредба.

Во одговорите на прашалникот се добиени следните мислења за доцнењето:

- Многу вработени со месеци не доаѓаа на работа, нивните работни задачи ги покриваа останати вработени (но недоволно), бидејќи или не ја познаваат работата, или не сакаат, се измести вообичаениот и воспоставен ред, и како резултат на тоа имаме послаби услуги кон граѓаните, а од друга страна помала наплата на даноците.
- Вработените во општините имаат дипломи, но не се функционални, политиката си го прави своето, раководството не знае или нема механизми да нареди, или да создаде тим кој ќе го менаџира и ќе ги направи сите протоколи, мерки и планови да бидат оперативни во секој момент кога има потреба. Едноставно кажано, општините т.е помалите имаат само некои дејности кои се вообичаени од кога е започната децентрализацијата, но во пракса сето останато е импровизација, несреденост, без концепт, без визија за иднината.
- Требаше да се воведо поинаква политика околу ослободувањето на администрацијата со мерките, бидејќи вработените кои не користеа никакви мерки беа изложени на најголем ризик, а платите беа за сите исти и не се предвидо никаков надоместок за тие лица. Голем дел од вработените во администрацијата ги злоупотребија мерките за работа од дома и од тие причини многу комуникации помеѓу ЕЛС и надлежните органи од централната власт беа отежнати.

2.4. Законот за јавни набавки и неговата примена по однос на доделување на договори во услови на пандемијата со КОВИД-19

Системите на јавни набавки се динамични во сите земји и се приспособуваат во зависност од економските и правните текови на национално или глобално ниво. Состојбата во која се најде целиот свет со пандемијата со КОВИД-19 наметна итна потреба сите национални системи да се приспособат на новите услови со користење на постојните (исклучителни) правила или со воведување на нови постапки, сè со цел стоките и услугите да се обезбедат навремено и ефикасно. Така и во Република Северна Македонија оваа област значително и во континуитет добива на значење и има прогрес со донесувањето на новиот Закон за јавни набавки кој започна да се применува од 1 април 2019 година³. Иако не постои единствен сет на правила кои се стандардизирани, постојат одредени трендови кои се присутни на национален и меѓународен план, постојано се подложни на новини и подобрувања на праксата. На пример, електронските јавни набавки се тема која во претходните години, а и во моментот, е прилично актуелна, како на европскиот континент, така и пошироко.

Во Законот за јавни набавки е пропишано дека договорниот орган, врз основа на планираните извори за финансирање, донесува план за своите вкупни потреби за набавки во тековната година по видови стоки, услуги и работи според Заедничкиот поимник за јавни набавки – ЗПЈН, со кој го определува предметот на набавка, очекуваниот почеток на постапката, проценетата вредност на договорот и видот на постапката за јавна набавка. По донесување на планот единиците на локална самоуправа имаат обврска да го објават во ЕСЈН до крајот на јануари од тековната година. По потреба, единиците на локална самоуправа во текот на годината може да го изменат и/или дополнат планот во согласност со планираните или обезбедените средства за јавни набавки и истите ги објавува на ЕСЈН.

Единиците на локална самоуправа ги донеле плановите за јавни набавки за 2019 година во законски предвидениот рок (заклучно со 31 јануари 2019 година).

Прецизен приказ за процентот на промена на плановите за јавни набавки може да се добие од ЕСЈН, каде што единиците на локална самоуправа имаат обврска јавно да ги објавуваат своите досиеја за јавни набавки (планови за јавни набавки без наведување на проценетата вредност).

Кога планот за јавни набавки е веќе изготвен, следната обврска на договорните органи е да ја изготват тендерската документација за набавката. Во согласност со член 76 од Законот за јавни набавки, договорниот орган може, по донесување на одлуката за јавна набавка, а пред објавување на огласот за јавна набавка, да спроведе технички дијалог со заинтересираните фирми, со тоа што тендерската документација што планираат да ја користат ќе ја објават јавно на ЕСЈН.

На овој начин на фирмите им се овозможува да дадат свои предлози и коментари на тендерската документација, а со тоа навреме да се спречи користењето услови што можат да доведат до дискриминација на фирмите и фаворизирање на одреден понудувач.

Општо правило кое е воспоставено во системот за набавки е колку што е вредноста поголема, толку и постапката е посложена, а обемноста на документацијата која се разгледува е поголема. Ова е тесно поврзано со примената на основните начела на јавните набавки, а особено начелото на сразмерност. Имено, за секоја постапка за јавна набавка се генерира трошок во средства (за подготовка на тендерска документација и техничка документација, објавување на огласот) или во човечки ресурси (работа на Комисија за јавни набавки). За некои постапки за јавни набавки постојат околности кои оневозможуваат спроведување на транспарентни постапки (постапка со преговарање без објавување на оглас). Договорните органи, на начин и под услови утврдени со Законот⁴, можат да ги користат следниве девет постапки за јавни набавки:

³ Службен весник на РМ број 24/2019.

⁴ Член 47.

1) набавка од мала вредност:

Договорните органи можат да вршат набавки од мала вредност на стоки и услуги со проценета вредност до 10.000 евра и на работи до 20.000 евра. Набавката од мала вредност може да се спроведе:

- со објавување оглас за набавка од мала вредност, при што минималниот рок за поднесување на понудите е 7 дена од денот на објавување на огласот, на кој секој економски оператор има право да поднесе понуда по објавениот оглас за јавна набавка или
- преку електронскиот пазар на набавки од мала вредност⁵ на ЕСЈН, за набавка на стандардни стоки и услуги кога договорниот орган ја избира понудата со најниска цена која е во согласност со барањата и условите од краткиот опис на предметот на набавка. Договорните органи имаат обврска за објавување на известување на електронскиот пазар на набавки од мала вредност за намерата да изврши набавка најмалку 48 часа пред да ја реализира набавката, при што треба да даде краток опис на предметот на набавка.

2) поедноставена отворена постапка

Договорните органи може да спроведат поедноставена отворена постапка за набавка на стоки и услуги со проценета вредност до 70.000 евра и на работи до 500.000 евра. Во поедноставената отворена постапка, секој заинтересиран економски оператор може да поднесе понуда врз основа на објавениот оглас за јавна набавка. Минималниот временски рок за поднесување на понудите е 15 дена од денот на објавувањето на огласот во ЕСЈН.

3) отворена постапка

Отворената постапка се спроведува во една фаза и може да се спроведе за секој предмет на набавка, може да се користи безусловно, по слободен избор на договорните органи, при што секој заинтересиран економски оператор може да поднесе понуда со потребната документација за утврдување способност и сета друга документација во согласност со условите од тендерската документација.

Минималниот временски рок за поднесување на понудите е 30 дена од денот на објавувањето на огласот во ЕСЈН.

4) ограничена постапка

Ограничената постапка се спроведува во две фази и може да се спроведе за секој предмет на набавка, при што секој заинтересиран економски оператор може да поднесе пријава за учество, врз основа на објавениот оглас за јавна набавка. Во прилог на пријавата за учество се доставува и документацијата за утврдување способност, според условите од тендерската документација за првата фаза. Оваа постапка може да се спроведе за секој предмет на набавка без какво било ограничување. Договорните органи може да го ограничат бројот на способните кандидати кои ќе бидат поканети да поднесат понуда во втората фаза, врз основа на објективни и недискриминаторски критериуми утврдени во тендерската документација. Оваа постапка им овозможува на договорните органи да направат селекција на кандидатите кои поднеле пријава за учество врз основа на објективни критериуми за утврдување на способност и само нив да ги покани да учествуваат во наредната фаза на понудување.

5) конкурентна постапка со преговарање

Договорниот орган може да користи конкурентна постапка со преговарање само за јавните набавки во класичниот јавен сектор за набавка на стоки, услуги или работи, доколку:

- потребите на договорниот орган не може да се реализираат без прилагодување на веќе достапни решенија,
- предметот на набавка вклучува дизајнерски или иновативни решенија,

⁵ Член 191 став 2. Одредбите од членот 48 од овој Закон, кои се однесуваат на електронскиот пазар на набавки од мала вредност, ќе отпочнат да се применуваат од 1 јули 2020 година.

- поради специфични околности во врска со видот, сложеноста или правната и финансиската рамка или поради придружните ризици, договорот за јавна набавка не може да се додели без претходни преговори или
- договорниот орган не може доволно прецизно да ги одреди техничките спецификации.

6) конкурентен дијалог

Конкурентниот дијалог се спроведува во три фази: фаза на претквалификација, фаза на дијалог и фаза на поднесување конечна понуда. Договорните органи можат да користат конкурентен дијалог доколку се исполнети следниве услови:

- за набавка на стоки, услуги или работи доколку:
 - потребите на договорниот орган не може да се реализираат без прилагодување на веќе достапни решенија,
 - предметот на набавка вклучува дизајнерски или иновативни решенија,
 - поради специфични околности во врска со природата, сложеноста или правната и финансиската структура или ризиците кои произлегуваат од тоа, договорот за јавна набавка не може да се додели без претходни преговори или
 - договорниот орган не може доволно прецизно да ги одреди техничките спецификации;
- за набавка на стоки, услуги или работи за кои во отворена или во ограничена постапка се поднесени најмалку две понуди и сите:
 - не се во согласност со тендерската документација,
 - пристигнале со задоцнување,
 - имаат невообичаено ниска цена или
 - ги надминуваат обезбедените средства на договорниот орган. Во случаите од оваа точка, договорниот орган нема обврска да објави оглас доколку во постапката ги вклучи сите понудувачи, кои ги исполнуваат условите за учество и за кои не постојат причини за исклучување и кои во претходната отворена или ограничена постапка поднеле понуда во согласност со формалните барања на постапката за јавна набавка.

7) партнерство за иновации

Договорните органи можат да користат партнерство за иновации доколку имаат потреба од иновативни стоки, услуги или работи, кои не можат да ги задоволат со набавка на стоки, услуги или работи кои се веќе достапни на пазарот. Договорните органи ги утврдуваат причините и потребата од иновативни стоки, услуги или работи во тендерската документација, како и минималните барања во поглед на предметот на набавка, и минималните услови за утврдување способност кои треба да бидат доволно прецизни за да им овозможат на економските оператори да го идентификуваат видот и обемот на барањите решенија и да одлучат дали да се пријават за учество во постапката. Во постапката за партнерство за иновации секој заинтересиран економски оператор може да поднесе пријава за учество, кон што ја приложува потребната документација за утврдување способност. Договорните органи можат да одлучат да воспостават партнерство за иновации со еден или повеќе партнери, кои ќе спроведуваат одделни истражувачки и развојни активности.

8) постапка со преговарање без објавување оглас

Оваа постапка се карактеризира со можност за дискрециони одлуки, субјективно однесување на главните учесници во постапката, недостаток на контролни механизми и транспарентност. Постапката со преговарање, без претходно објавување на оглас, може да се користи само во таксативно пропишани услови во Законот, и се препорачува да се користи само во исклучителни ситуации кога објективно не е возможно да се спроведе друга редовна и транспарентна постапка за јавна набавка. Договорните органи можат да користат постапка со преговарање без објавување оглас за јавна набавка за стоки, услуги или работи во следниве случаи:

- кога по претходно спроведени две отворени постапки или поедноставени отворени постапки не е поднесена ниту една понуда или ниту една соодветна понуда, односно кога по претходно спроведени две ограничени постапки не е поднесена ниту една пријава за учество или ниту една

соодветна пријава за учество во првата фаза, под услов да не се значително сменети условите од тендерската документација;

- доколку јавната набавка од секторските дејности има за цел само истражување, експериментирање, проучување или развој и нема за цел да оствари профит или да ги надомести трошоците за истражувањето и развојот, под услов доделувањето на таквиот договор да не влијае врз конкурентноста при доделувањето подоцнежни договори за јавни набавки со тие цели;
- доколку стоката, услугата или работата може да ја обезбеди само одреден економски оператор од следниве причини:
 - целта на јавната набавка е да се создаде или да се добие уникатно уметничко дело или уметнички изведби,
 - кога поради технички причини нема конкуренција за предметот на набавка или
 - за заштита на ексклузивни права, вклучувајќи ги и правата од интелектуална сопственост;
- доколку поради крајна итност, предизвикана како резултат на настани кои договорниот орган не можел да ги предвиди, роковите за другите постапки не можат да се применат. Околностите со кои се оправдува крајната итност во никој случај не смеат да бидат такви за да му се припишат на договорниот орган.

Постапката со преговарање без објавување оглас може да се користи за јавни набавки на стоки:

- произведени исклучиво за истражување, експериментирање, проучување или развој, но не за стоки во сериско производство со кое би се остварила добивка или поврат на трошоците за развојот или истражувањето;
- кога договорниот орган мора да набави дополнителни испораки од првобитниот носител на набавка заради делумна замена на вообичаените стоки или инсталации или проширување на постојните стоки или инсталации, при што промената на понудувачот би го обврзала договорниот орган да купи материјал кој има поинакви технички карактеристики што би резултирало со некомпатибилност или несразмерни технички тешкотии во функционирањето и одржувањето. Должината на дополнителните набавки не смее да надмине три години од склучувањето на првичниот договор, а нивната вредност не смее да надмине 20 % од вредноста на првичниот договор;
- што котираат и кои договорниот орган ги набавува од берза;
- што се набавуваат по посебно поволни услови од понудувач кој ги затвора своите деловни активности (ликвидација или стечај), од стечаен управник или ликвидатор, по претходен договор со доверителите;
- во секторските дејности, со искористување некоја посебна поволна можност што е достапна само за многу кратко време по цена значително пониска од вообичаената пазарна цена.

Постапката со преговарање без објавување оглас може да се користи за јавни набавки на услуги:

- што се набавуваат по посебно поволни услови од понудувач кој ги затвора своите деловни активности (ликвидација или стечај), од стечаен управник или ликвидатор, по претходен договор со доверителите;
- кога предметниот договор следува по спроведување конкурс за избор на идејно решение и се доделува на најдобро рангираниот учесник или на еден од најдобро рангираните учесници.

9) постапка со преговарање со објавување оглас

Договорните органи може да ја користат постапката со преговарање со објавување оглас за јавни набавки од секторските дејности. Во постапката со преговарање со објавување оглас, секој заинтересиран економски оператор може да поднесе пријава за учество, врз основа на објавениот оглас за јавна набавка.

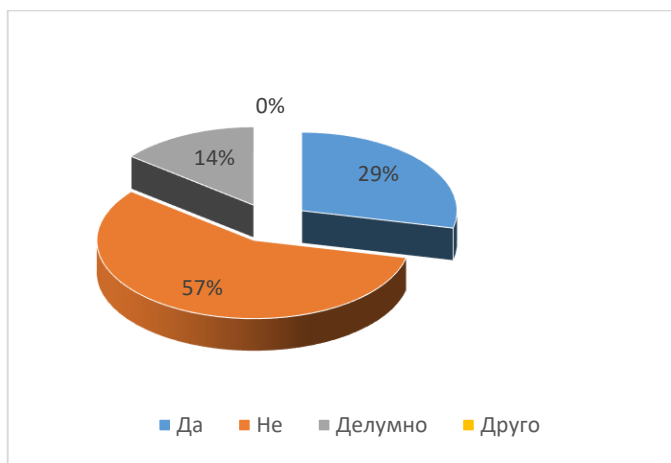
Одредбите на Законот за јавни набавки се применуваат на постапки за јавни набавки чија проценета вредност без данокот на додадена вредност е еднаква или поголема од вредностите наведени во член 40

став 1 точка а) и точка б)⁶, односно 1000/5000/10000 (стоки и услуги/работи/посебни услуги) за договорни органи од класичниот јавен сектор и 2000/10000/20000 (стоки и услуги/работи/посебни услуги) за секторски договорни органи.

Од спроведените истражувања во рамките на делот регулатива и анализа на добиените одговори кои се поврзани со идни предизвици за понатамошно работење и функционирање на локалната власт се дојде до следните сознанија и заклучоци:

Графикон број 5

Дали вашата ЕПС практикуваше работа од далечина / работа од дома, во услови на прогласена вонредна состојба поради пандемијата со КОВИД-19 при спроведување на постапките за јавни набавки?



На ова прашање 28.57 % одговориле позитивно, а 57.14 % одговориле негативно. Останатите 14.29 % испитаници дале одговор во категоријата „делумно“ со наведување на различни причини:



- работа во смени, организација на работата во тимови во различни денови од работната недела;
- работа од дома само за одредени вработени кои ги користеле мерките за хронично болни и за мали деца, останатите вработени редовно ги извршувале работните процеси со полно работно време;
- работа од далечина за време на прогласена вонредна состојба организирана на начин на ротирање на вработените по принципот еден ден присуство на работа, а еден ден извршување на дел од обврските од дома;
- бројот на постапките за јавни набавки во овој период е сведен на минимум, извршувањето на обврските и завршувањето на веќе отпочнатите постапки се одвива нормално.

⁶ (1) Одредбите на овој закон се применуваат на постапките за јавни набавки и на конкурсите за избор на идејно решение чија проценета вредност без данокот на додадена вредност (во натамошниот текст: ДДВ) е еднаква или поголема од:

а) во класичниот јавен сектор:

- 1.000 евра во денарска противвредност за стоки или услуги или за конкурс за избор на идејно решение;
- 5.000 евра во денарска противвредност за работи и
- 10.000 евра во денарска противвредност за посебни услуги.

б) во секторските дејности:

- 2.000 евра во денарска противвредност за стоки или услуги или за конкурс за избор на идејно решение кај договорните органи од член 9 став (1) точка г) од овој закон;
- 10.000 евра во денарска противвредност за работи кај договорните органи од член 9 став (1) точка г) од овој закон;
- 20.000 евра во денарска противвредност за посебни услуги, освен услугите опфатени со шифрата од ЗГПЈН 79713000-5 кај договорните органи од член 9 став (1) точка г) од овој закон;
- 400.000 евра во денарска противвредност за стоки или услуги или за конкурс за избор на идејно решение кај договорните органи од член 9 став (1) точка д) од овој закон;
- 5.000.000 евра во денарска противвредност за работи кај договорните органи од член 9 став (1) точка д) и
- 1.000.000 евра во денарска противвредност за посебни услуги кај договорните органи од член 9 став (1) точка д) од овој закон.

Може да се констатира дека половина од ЕЛС не ја практикувале опцијата за работа од далечина / работа од дома, а околу 28 % одговориле позитивно. Останатите, околу 14 %, одговориле дека делумно ја користеле оваа опција со наведување на образложение како ја спроведуваат мерката. При анализирање на овие податоци треба да се има предвид фактот дека дел од ЕЛС (особено помалите) од почетокот на прогласената вонредна состојба не беа директно изложени на опасноста од корона вирусот, бидејќи немало или имало мал број заболени лица, па затоа ја извршувале работната обврска како во нормални услови.

Графикон број 6



Дали вашата ЕЛС се соочи со одредени проблеми при организирање на работата за постапките за јавни набавки во услови на прогласена вонредна состојба во државата и работа во услови на пандемијата со Ковид-19, особено во делот на спроведување на јавно отворање?

На ова прашање само 7,14 % одговориле позитивно, а 92,86 % одговориле негативно.

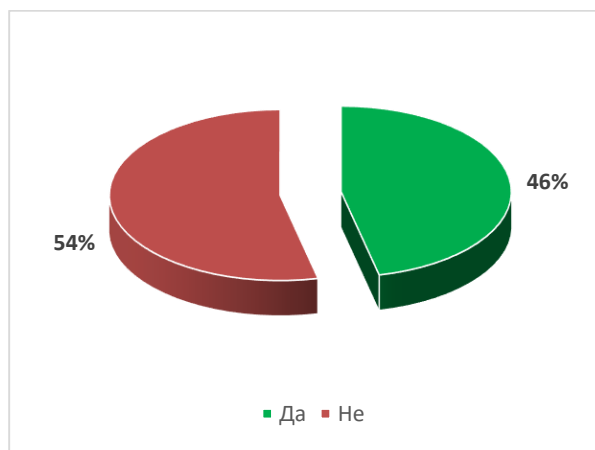
Дел од анкетираниите испитаници кои одговориле позитивно наведуваат различни причини, како:

- Организирањето на работата по постапките за јавни набавки во услови на прогласена вонредна состојба се одвиваше без многу проблеми имајќи предвид дека постапките се спроведуваат електронски на ЕСЈН како и фактот дека бројот на постапките во тој период беше сведен на минимум. Проблемот се јавуваше само при потребата од обезбедување на присуство на членови или заменици на комисијата за јавни набавки (користење на посебните мерки за одредени категории на вработени) како и при јавното отворање поради потребата во иста просторија да престојуваат повеќе луѓе. На денот и во часот на јавното отворање задолжително се почитуваа мерките за заштита од ширење на вирусот со користење на заштитни средства како и настојувањето да се одржува потребното растојание;
- Дел од понудувачите не одговарале навремено во однос на нивните обврски кон постапките (пример, не ги подигнувале договорите за јавни набавки), Комисијата за јавни набавки често не можела да работи во комплетен состав (недостапна за работа), генерална констатација е дека администрацијата е неподготвена за работа од далечина и компјутерско работење.

Може да се констатира исклучително висок процент на негативни одговори, односно дека при спроведување на јавно отворање на тековните постапки за јавни набавки во периодот на вонредна состојба немало проблеми и дека системот во овој дел функционира без проблем. Овој податок исто така може да се потврди и со фактот дека во време на прогласена вонредна состојба не беше констатиран евентуален застој во овој дел на системот за јавни набавки. Со следење на јавното отворање на понудите преку ЕСЈН се потврдува стабилноста и високиот процент на стабилност и безбедност која ЕСЈН ја обезбедува. Како заклучок може да се наведе податокот дека ова е резултат на придобивките од користењето на електронскиот систем за јавни набавки ЕСЈН, преку кој двете страни (договорниот орган и економскиот оператор) можат да спроведат јавно отворање по електронски пат без физичко присуство во определен термин – утврден како краен рок за доставување на понуди.

Графикон број 7

Дали сметате дека во тековното работење во услови на вонредна состојба беше потребно Владата на РСМ да донесе Уредба за спроведување на јавните набавки со пократки рокови за постапките и поедноставена работа на Комисијата за јавни набавки во услови на вонредна состојба?



На ова прашање 46,43 % одговориле позитивно, а 53,57 % одговориле негативно.

Мала е разликата во однос на процентот на негативен одговор со кој анкетираниите испитаници сметаат дека Владата на РСМ не треба да донесе Уредба за спроведување на јавните набавки со пократки рокови за постапките и поедноставена работа на Комисијата за јавни набавки во услови на вонредна состојба. Но значителен висок процент на одговори се позитивни со што анкетираниите испитаници сметаат дека сепак Владата на РСМ требала да донесе уредба. Оваа состојба покажува дека лицата за јавни набавки сепак сакаат да имаат пропишани јасни правила за постапување и во вакви вонредни околности. Системот за јавни набавки предвидува различни постапки за различни потреби и ситуации, но треба да се констатира дека во Законот за јавни набавки не е разработен посебен дел кој ќе се однесува на постапување или примена на правилата за јавни набавки во услови на вонредна или кризна состојба.

Графикон број 8

Дали сметате дека во препораката дадена од Бирото за јавни набавки за користење на постапка со преговарање без објавување на оглас во итни случаи во услови на вонредна состојба го олесни и го забрза спроведувањето на постапките за јавни набавки?

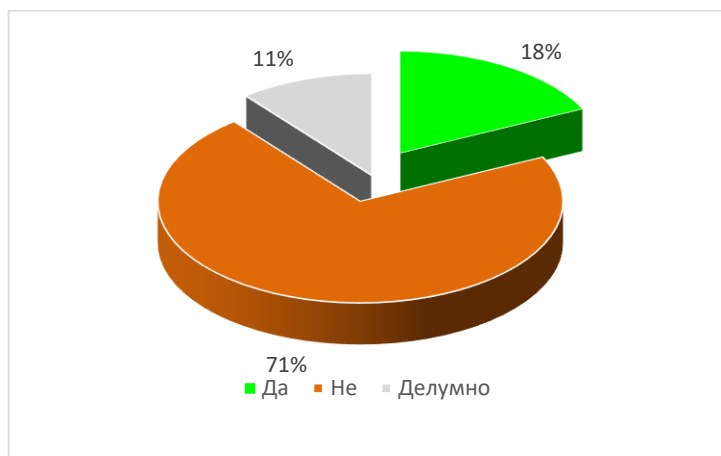


На ова прашање 60,71 % одговориле позитивно, а 39,29 % одговориле негативно.

Поголем процент одговориле позитивно и дека препораката која ја дало Бирото за јавни набавки го олеснила и го забрзала спроведувањето на постапките за јавни набавки. Но, сепак, треба да се напомене дека доволно висок процент (околу 40 %) одговориле негативно. Овој податок треба дополнително да се образложи ценејќи ги релевантните податоци. Имено, од Бирото за јавни набавки објавено беше известување со следнава содржина: „Ги известуваме сите договорни органи кои треба да извршат набавки во постапка со преговарање без објавување оглас од причини од крајна итност, дека набавките кои се директно поврзани со епидемијата од COVID-19 вирусот можат да ги реализираат без претходно да бараат мислење од Бирото за јавни набавки, согласно со членот 55 став (б) од Законот за јавните набавки, а со цел потребите да се задоволат во најкус можен рок без какво било одлагање. Потребно е причините соодветно да се образложат во одлуката за јавна набавка. Останатите барања за мислење согласно член 55 став 5 од Законот за јавните набавки треба да се доставуваат по пошта до архивата на Бирото.“

Дополнително не беа дадени никакви препораки или примери за што и како треба да се спроведе оваа постапка (пример: образец на одлука со образложение, модели на тендерска документација, образец на известување за доброволна транспарентност, модел на договор, како и кога договорните органи да пополнат квартална евиденција на ЕСЈН, известување за реализиран договор и др.). Ваквата неуредена состојба овозможи договорните органи на различен начин да го толкуваат ова известување и на различен начин да ја спроведуваат најнетранспарентната постапка за јавна набавка – преговарање без објавување на оглас. Во овој контекст Владата на РСМ во неколку наврати интервенираше со Известувања до сите субјекти на Законот за јавни набавки со цел да укаже за начинот на кој треба да се евидентираат овие постапки со цел да се зголеми транспарентноста при нивно спроведување. Потребно е во иднина кога се даваат препораки како да постапуваат договорните органи, истовремено да се обезбедат јасни насоки (во форма на упатство, процедура или инструкции), од Бирото за јавни набавки кое е задолжено за следење и развој на системот за јавни набавки.

Графикон број 9



Дали вашата ЕЛС се соочи со одредени проблеми при следење на реализацијата на склучените договори за јавни набавки во услови на прогласена вонредна состојба во државата и работа во услови на пандемија со Ковид-19, особено во делот на навремена испорака на стоки и услуги и извршување на работи?

На ова прашање 17,86 % одговориле позитивно, а 71,43 % одговориле негативно. Останатите 10,71 % анкетирани испитаници одговор дале во категоријата „делумно“ со наведување на различни причини:



- Во постапката за јавна набавка на „патничко возило за превоз на ученици и ранливи категории граѓани“, доцнела испораката на возилото поради пандемијата со Ковид-19. Доцнење имало од производителот на возилото, па поради тоа фирмата дистрибутер доцнела со испораката. За ова го измениле договорот во делот на рокот за реализација на договорот заради виша сила (вонредна состојба), по овој основ го продолжиле рокот за испорака во кој рок се испорачало возилото.
- Многу работи беа стопирани поради пандемијата, имало задоцнувања во реализација на работи за кои биле склучени договори.
- Се забележало побавно темпо на реализирање на работите, но не и толку да влијае на реализацијата на набавката.
- Реализациите на некои договори за градежни работи биле ставени во мирување.
- Проблеми кај договорите за градежни работи кои се финансираат од агенции и бироа, кај кои не се испочитуваа одредбите за аванси. Тоа предизвика проблеми во роковите на реализација како и продолжување на работата.
- Проблеми во реализацијата на склучените договори се појавија поради проблемите со увозни стоки, затворени граници и реализацијата на градежните работи поради воведените мерки за заштита од Ковид-19.
- Поради препораките и превентивните мерки за заштита од вирусот и драстичното намалување на бројот на вработени беше отежнато извршувањето на работите и испораката на стоките.
- Немаше физички кој да ја прима и испорачува стоката и носителите на набавка ги продолжуваа роковите за испорака заради застој или за неможност за извршување на услугите.

Иако е низок процентот (околу 18 %) на одговори со кои анкетираниите изјавиле дека се соочиле со одредени проблеми при следење на реализацијата на склучените договори за јавни набавки во услови на прогласена вонредна состојба во државата и работа во услови на пандемија со Ковид-19, особено во делот на навремена испорака на стоки и услуги и извршување на работи, а висок процентот на негативен одговор (околу 71 %), сепак одговорите во категоријата „делумно“ и образложенијата кои ги навеле ЕЛС укажуваат дека потребно е да се унапредуваат моделите на договори за јавни набавки. Треба да се унапредат моделите на договори со вклучени одредби за начинот на постапување во време на вонредна и кризна состојба. Ова е особено важно да се напомене особено во контекст на обврските од член 119 од Законот за јавните набавки во делот на измени на договорот за јавна набавка во текот на неговата важност каде се пропишани пет случаи во кои може да се измени договорот за јавна набавка и дополнително да се пополни известување за измена на договорот за време на неговата важност.

Дополнително не беа дадени препораки или примери од Бирото за јавни набавки како и кога договорните органи можат и треба да направат измена на договорите во тек на нивната важност, а поврзано со проблемите кои ги предизвика пандемијата со Ковид-19. (пример: модел на договор, известување за измена на договорот за време на неговата важност и др.). Договорните органи на различен начин го толкуваат применувањето на членот 119 од Законот. Потребно е поголема реактивност од Бирото за јавни набавки кое е задолжено за следење и развој на системот за јавни набавки со објавување на препораки како да постапуваат договорните органи со јасни насоки (во форма на упатство, процедура или инструкции) како да постапуваат договорните органи.

3. АНАЛИЗА НА НАЧИНОТ НА РАБОТЕЊЕ НА ЕЛС ВО УСЛОВИ НА ПРОГЛАСЕНА ПАНДЕМИЈА

3.1. Процес на буџетирање

Содржините на општинските буџети се исти како оние од претходните години, но секако, тие се разликуваат по содржината на програмите кои ги содржат како и по висината на поодделните ставки содржани во нив.

Се забележува дека во делот на нивната форма и редоследот на содржините со години нема подобрувања. Познато е дека во економијата сè е релативно, па така и во буџетот сите бројки можат да се подведат под сомнение, поточно под прашањето на оправданост. Често се вели дека буџетот е растргнат меѓу начелото на компетенција и прашањето на локалност.

По правило, очекувањата од буџетите се големи. Притоа, никој не го поставува прашањето од каде ќе дојдат парите во буџетот. Ако буџетот е навистина план, реален план, ќе се спротивстави на тие надежи и очекувања. Ако е добар и рационален план, тој лесно ќе се справи и со евентуалните неточни перцепции. Но, бидејќи има едно но, тој не е план, од едноставна причина, а таа е задолжувањето, односно дефицит кој може да се растегнува до одредени граници, а овие граници можат да се поместуваат.

Дефицитот е тој што ги мати сфаќањата за строгоста на буџетот, односно тоа што буџетот го прави од „план“ во „не план“. Ова фигуративно изгледа вака: планот е да се гради зграда со пет ката, а најчесто ќе ја изградиме на 6 ката.

Во согласност со Законот за буџетите, буџетот на локалната самоуправа претставува годишен план на приходи, други приливи и одобрени средства. Во него се вклучени:

- основниот буџет,
- буџетот на самофинансирани активности,
- буџетот на донации,
- буџетот на дотации и
- буџет на заеми.

Во согласност со Законот за финансирање на ЕЛС и Законот за буџетите, општините остваруваат приходи од следните извори:

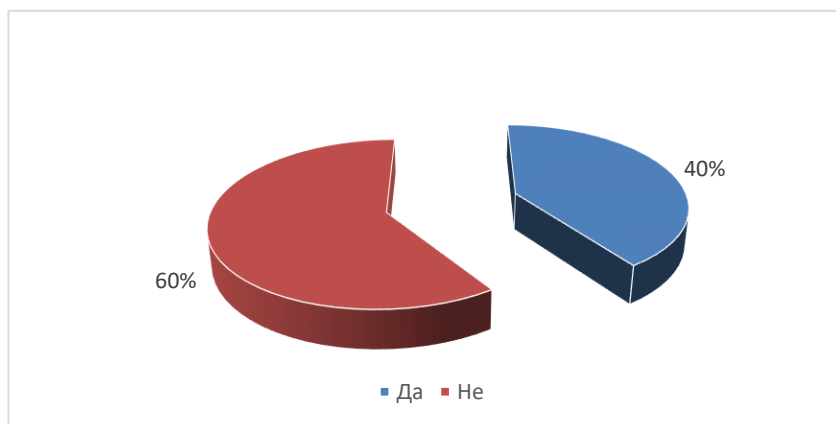
- сопствени извори на приходи: локални даноци, такси, надоместоци приходи по основ на сопственост,
- приходи по основ на трансфери од буџетот и буџетите на фондовите: дел од данокот на личен доход, ДДВ и други трансфери,
- приходи на буџетските корисници кои се користат за покривање на нивните редовни активности, познати како приходи од самофинансирани активности,
- приходи по основ донации: врз база на изработени и одобрени проекти од разни меѓународни институции и фондови,
- приходи по основ блок дотации за: образованието, детската заштита, култура и др.
- приходи по основ на наменски дотации за противпожарни единици.

При процесот на подготовка на Буџетот на општината за 2020 година дадени се насоки за почитувањето на принципот на буџетска дисциплина и рационално и ефикасно искористување на јавните приходи и истовремено намалување на непродуктивните трошоци и обезбедување на поголем простор за развојни инвестиции и кофинансирање на проекти финансирани од европските фондови.

За да се осознаат состојбите во процесот на буџетирање и влијанието на мерките предизвикани од пандемијата од испитаниците кои одговориле на прашалникот кој беше дел од истражувањето, во однос на процесот на буџетирање, 27 испитаници имале тешкотии во спроведување на донесените уредби со законска сила.

Дали донесените уредби со законска сила предизвикаа потешкотии во процесот на буџетирање на вашата општина:

Графикон број 10



Измени и дополнувања на буџетот во текот на вонредната состојба имале сите 67 испитаници, од кои 31 испитаници изјавиле дека се зголемил буџетот, а 36 дека го намалиле буџетот. Од 45 ЕЛС кои објавиле службени гласници на своите веб-страници, 28 ЕЛС објавиле дека имале некаква измена во буџетот.

3.1.1. Учесници во буџетскиот процес

Главните учесници во процесот на буџетирање на локалната самоуправа се: Министерството за финансии, градоначалникот, општинската администрација, советот на општината, единките – корисници на буџетот, граѓаните на општината, разни здруженија и општинската администрација.

Министерството за финансии е еден од најзначајните актери во буџетскиот процес, како во фазата на донесување на буџетот, така и во фазата на извршување на буџетот. Планирањето на буџетите и следењето на извршувањето на буџетите, како во приходниот дел, така и во расходниот дел, министерството за финансии го спроведува во согласност со законската регулатива. Министерството за финансии со доставувањето на инструкциите (буџетскиот циркулар) до градоначалникот на општината ја игра клучната улога во давањето инструкции за начинот на подготвување на буџетите како и постапката на донесување на поодделните програми со посебен осврт на Програмите за развој кои претставуваат повеќегодишен документ. Клучна активност претставува отсуство на информации/податоци за висината на средствата за блок дотации, па отука општините се наоѓаат во состојба да го спроведуваат процесот на буџетирање без да имаат сознание за висината на блок дотациите, состојба која во иднина треба да се надмине.

Градоначалникот дава инструкции/насоки за подготвување на буџетот на општинската администрација и буџетските корисници и го предлага на Советот за усвојување во точно утврдена постапка и до одреден рок.

Општинската администрација, исто така, претставува клучна врска во процесот на буџетирање. Таа, имајќи го своето искуство од една страна и добиените инструкции од градоначалникот на општината како и податоците од буџетските корисници, барањата на засегнатите страни обезбедени преку буџетските форуми, пристапува кон подготвување на Буџетот на општината, кој понатаму претставува предмет на дискусија на соодветните комисии, засегнатите страни и Советот на општината.

Единките – корисници на буџет во буџетскиот процес учествуваат по неколку основи и се застапени во следниве сегменти: во планирањето на буџетот, за овие единки се планираат средства во основниот буџет и во делот од самофинансирачки активности, а нивните материјални и режиски трошоци, плати и надоместоци се планираат во делот од дотациите.

Граѓаните својата улога во буџетскиот процес ја имаат во фазата на подготвување на буџетот, каде на разни собири, јавни трибини и средби на граѓани, како и преку своите урбани заедници, може да влијаат во овие процеси.

Здруженијата на граѓани и други засегнати страни може да учествуваат во процесот на подготвување на буџетот со свои мислења, сугестии, предлози.

Советот на општината, како највисок орган на одлучување на локално ниво, има важна улога во процесот на подготвка во процесот на донесување на буџетот и во процесот на контрола на извршувањето на буџетот.

По донесувањето на Буџетот на општината градоначалникот има обврска да го објави во службеното гласило на општината, а општинската администрација има задача да ги координира активностите при негово вчитување во трезорот при Министерството за финансии, да се подготви граѓански буџет, да иницира објавување на веб-страницата на општината, да се грижи за негово извршување, водење на потребните евиденции, подготвување на месечни, квартални и годишни извештаи.

Анализата на одговорите на анкетните прашалници поставени на платформата Google Forms покажува дека општините имаат практика да подготвуваат граѓански буџет. Потврда на кажаното е следниот графикон:

Графикон број 11



Активностите за подготовка и усвојување на граѓански буџет, всушност, подразбираат поголема вклученост на граѓаните во буџетскиот процес, како и дискусија и утврдување на приоритетните потреби на различните целни групи.

3.1.2. Фази во буџетскиот процес

Целокупниот буџетски процес, уреден со Законот за буџети, опфаќа три главни фази:

- фазата на подготовка на буџетот,
- фазата на донесување на буџетот, и
- процесот на извршување на буџетот.

➤ Подготовка на буџетот

До 30 септември од Министерството за финансии треба да се добие буџетскиот циркулар, во кој се содржани насоките за подготовка на буџетите на единиците на локалната самоуправа за наредната буџетска година и информации за дотациите до единиците на локалната самоуправа, кои се трансферираат од централниот буџет.

Градоначалникот и стручните служби на општината, во координација со буџетските корисници, ги одредуваат приоритетите и ги дефинираат потребните средства, кои ќе треба да се испланираат во предлог-програмите за развој, кои ги доставува до Советот на разгледување, најдоцна до 20 октомври во тековната година, а имаат обврски истите да ги донесат најдоцна до 15 ноември од тековната година.

Потоа се разгледуваат нови барања и предлози кои произлегуваат од расправата во телата на советот и советот, по што стручните служби изготвуваат и до градоначалникот доставуваат нацрт-буџет, кој градоначалникот го разгледува и одобрува. Нацрт-буџетот градоначалникот го доставува на разгледување до Советот на општината и потоа се објавува и се дава на увид на сите заинтересирани страни.

Во оваа фаза се организираат јавни трибини, средби со граѓани, средби со претставници на урбаните заедници, фондациите, здруженијата и сл. Сите предлози, мислења, забелешки, сугестии, што ќе произлезат од овие средби повторно ги разгледуваат од градоначалникот и стручните служби, по што до Советот се доставува конечен предлог-буџет.

➤ Донесување на буџетот

Предлог-буџетот минува низ телата на советот, комисиите, по што Советот на општината ги разгледува и одобрува предлог-буџетот најдоцна до 31 декември во тековната година. По донесувањето, развојните програми стануваат составен дел на буџетот на општината.

Конечниот предлог-буџет се доставува на разгледување и расправа во комисиите и советот.

По разгледувањето на предлог-буџетот, Советот на општината го изгласува буџетот.

➤ Извршување на буџетот

Буџетот на општината се извршува од 1 јануари до 31 декември во тековната година. Непотрошените средства се пренесуваат како пренесено салдо во следната буџетска година.

Буџетот на општината се извршува во согласност со Одлука за извршување на буџетот на општината во која се регулираат следните прашања:

- рационално, наменски и економично користење на средствата,
- да се користат само во висина на одобрените средства,
- буџетски резерви, односно тековната и постојана резерва,
- надоместоци за избраните и за вработените лица,
- вредноста на бодот за платите за административните службеници,
- зголемувањето или намалувањето на средства во буџетот,
- се утврдуваат процедури за промена на средства кај буџетските корисници,
- надоместокот за службени патувања во земјата,
- и други прашања.

Начинот на извршување на буџетот се врши преку квартално планирање во кое детално, на синтетички ниво се планираат расходите, посебно по ниво и посебно по програми за соодветниот квартал.

Финансиски планови се изработуваат од стручните служби во согласност со планираната динамика на активности и очекуваните приливи.

Во процесот на извршување на буџетот, доколку градоначалникот оцени дека се неопходни позначајни прераспределби на одобрените средства со буџетот или се утврди дека реализацијата на приходите и другите приливи, значително отстапуваат од планот, тој му предлага на Советот на општината измени и дополнувања на буџетот. Исто така, градоначалникот може да предложи пренамена на средства од една во друга програма или, од една ставка на друга, а може да предложи и проширување на буџетот со дополнителни средства, кои секогаш одат истовремено, како со зголемување на приходната страна така и со зголемување на расходната страна. Доколку се работи за позначителни измени во повеќе приходни или

расходни ставки, градоначалникот предлага до советот измени и дополнувања на буџетот или постапка попозната уште како и ребаланс на буџетот.

Во последните години силно не заплиснуваат барања за современ пристап кон буџетирањето преку следните три вида на посебни буџетски процеси:

- родовото буџетирање,
- буџетирање одговорно кон Ромите и
- програмското буџетирање или буџетирањето засновано на успешност.

Сосема накратко ќе се осврнеме на нив, повеќе во форма на запознавање, но и на укажување дека општинската администрација треба сериозно да се подготвува за нивно применување.

Родово одговорното буџетирање претставува примена на интегрирање на родовата перспектива во буџетскиот процес. Тоа, всушност, е проценка на буџетите од родова гледна точка, вклучувајќи ја родовата перспектива на сите нивоа од буџетските процеси и врши реструктурирање на приходите и расходите со цел да се промовира родовата рамноправност. Родово одговорното буџетирање е исто така познато и како: „буџети за жени“, „родово сензитивни буџети“, „родови буџети“ и „општествено одговорни буџети“. Родово одговорен буџет упатува на сите овие иницијативи и е широко прифатен уште од осумдесеттите години на дваесеттиот век. Овој поим стана популарен пред триесеттина години во Австралија, каде се преземени првите иницијативи за родово одговорното буџетирање кои имаа влијание врз слични проекти насекаде низ светот.

Буџетирање одговорно кон Ромите има за цел одговорно да ги распредели потребните ресурси за општите и целните политики кои ќе обезбедат ефикасна интеграција на Ромите. Примената на ваквото буџетирање одговорно кон Ромите ќе обезбеди вградување и реализирање на специфичните цели за интеграција на Ромите во подготовката на нивните општи политики преку воспоставување на врска помеѓу овие цели и јавните буџети. Целта на воспоставувањето на ваквата врска е двојна:

- прво, таа ќе придонесе главните социо-економски политики да станат посензитивни и поодговорни за потребите на Ромите и на тој начин ќе се обезбеди поголема еднаквост во резултатите од овие политики, и
- второ, ќе придонесе за соодветно буџетирање и спроведување на целите за интеграција на Ромите како дел од главните јавни услуги.

Оваа цел може да се постигне само преку соодветно вклучување на интеграцијата на Ромите во постојните општи политики и јавни услуги.

Програмското или буџетирањето засновано на успешност има за цел да ја подобри ефикасноста и ефективноста на јавните расходи. За секој буџетски корисник мора да се презентираат повеќе индикатори на успехот, секако, не само за оправдување на трошењето на јавните пари, туку и за поместување нагоре на скалата на квалитетно работење. Буџетирањето засновано на резултати, има за цел да осигури дека клучните носители на одлуки, при креирањето на буџетот ги земаат предвид резултатите што треба да се постигнат со расходите. На овој начин се подобрува утврдувањето на расходните приоритети и се поттикнува поефикасно трошење преку зголемено внимание на успешноста во остварувањето на резултатите.

3.2. Процес на известување

Главна цел на финансиското известување е да обезбеди информации кои ќе ги користат заинтересирани страни во донесувањето одлуки. Финансиското известување на локалната самоуправа има за цел да ги презентира финансиската состојба и финансиските резултати за одреден период, и со тоа да им даде отчет на граѓаните за трошењето на јавните пари.

Финансиското известување е средство за комуницирање кое им стои на располагање на корисниците на информациите содржани во финансиските извештаи и им овозможува донесување на одлуки, преку избор од повеќе можни алтернативи. Оттука и целта на финансиското известување потекнува токму од интересите и потребите на корисниците на финансиските извештаи.

Несомнено е дека за квалитетот на финансиските извештаи, речиси пресудна улога имаат: прописите (законите и подзаконските акти), институциите и професионалците. Но, треба да се има предвид дека, квалитетот и контролата на квалитетот на финансиското известување не претставува статичка категорија и вредност, туку подразбира еден перманентен процес на унапредување.

Разбирањето на концепциската основа на системот на финансиското известување и подготвувањето на финансиските извештаи е основен предуслов за квалитетни анализи. Финансиските извештаи обезбедуваат информации за приходите, расходите, финансискиот резултат, средствата, обврските и капиталот.

Често се вели дека ефикасното финансиско известување е уметност на обезбедување информации, кои им помагаат на градоначалникот и раководните лица успешно да ја водат општината. Консеквентно, системите за финансиско известување постепено се редизајнираат, со цел да обезбедат релевантни финансиски и нефинансиски информации, на навремена основа.

Обврската на ЕЛС, според Законот за финансирање на ЕЛС, Законот за сметководство на буџетите и буџетските корисници, Правилникот за сметководство на буџети и буџетски корисници и Законот за буџети, е да изработуваат финансиски извештаи, кои, во зависност од периодот за кој се однесуваат, можат да бидат годишни и периодични, но и да ги доставуваат до соодветните органи и институции.

ЕЛС ги изработуваат и ги поднесуваат следниве финансиски извештаи:

- а) Завршна сметка на буџетот на општината и годишен финансиски извештај, и
- б) Периодични финансиски извештаи, кои можат да бидат Месечни финансиски извештаи и Квартални финансиски извештаи.

Завршна сметка на буџетот на општината се изработува заклучно со крајот на фискалната година што завршува на 31 декември, а се поднесува на усвојување пред Советот на општината не подоцна од 28 февруари наредната година, а Советот има обврска да ја донесе најдоцна до 15 март наредната година. Усвоената завршна сметка се поднесува и до: Централниот регистар; Министерството за финансии – Управа за јавни приходи (даночен биланс); Државниот завод за ревизија; Министерството за финансии.

Рокот за доставување на завршната сметка на буџетот на ЕЛС е 28 февруари наредната година (за првите 3 институции), односно до 31 март наредната година до Министерството за финансии. Финансиските извештаи содржат: Образец биланс на приходи и расходи; Образец биланс на состојба; Образец даночен биланс (ДБ); Структура на приходи по дејности (СПД рекапитулар); Изјава на одговорно лице за точноста на податоците во завршната сметка; Дополнителни податоци за државна евиденција (образец ДЕ) – за корисниците единици на ЕЛС.

Рокот во кој Советот на општината треба да ја усвои завршната сметка е 15 март наредната година (според Законот за финансирање на ЕЛС). Откако ќе се усвои, најдоцна до 31 март наредната година, се доставува до МФ.

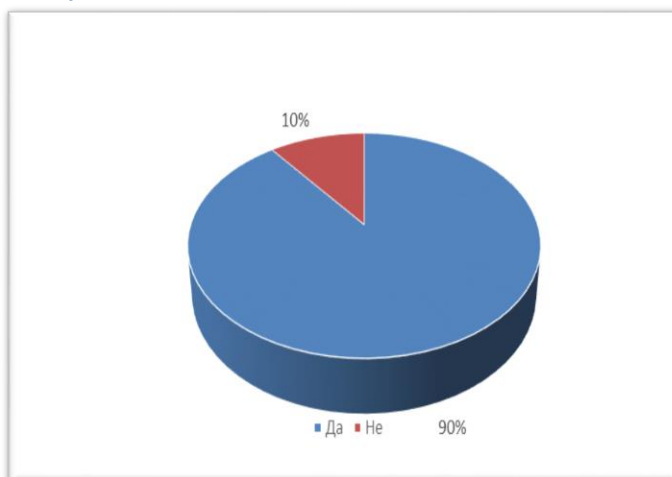
Периодични финансиски извештаи се:

- месечен извештај на општинскиот буџетски корисник за извештајниот период (кумулативно) до месецот за кој се поднесува извештајот (M1);
- месечен извештај за достасани ненамирани обврски на општинскиот буџетски корисник (M2);
- квартален извештај за извршувањето на буџетот на општината (кумулативно) до кварталот за кој се поднесува извештајот (K1);
- квартален извештај за достасани ненамирани обврски на општината (кумулативно) до кварталот за кој се однесува извештајот (K2); и
- квартален извештај за задолжување на општината (K3).

Во текот на вонредната состојба, донесена е Уредба со законска сила за примена на Законот за финансирање на единиците на локалната самоуправа за време на вонредна состојба⁷, со која активностите за донесување и доставување на Годишните сметки на единиците на локалната самоуправа и периодичните финансиски извештаи се одложуваат за време на траењето на вонредната состојба.

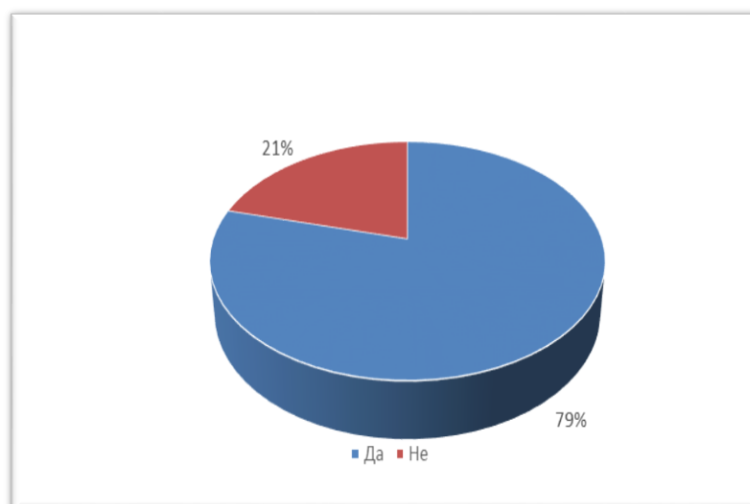
Иако постоеше измена на Законот за финансирање на ЕЛС, за време на вонредната состојба 60 испитаници од вкупно 67 изјавиле дека ја донеле завршната сметка и ја објавиле на веб-страницата.

Графикон број 12



Малку е поинаков одговорот на прашањето Дали вашата општина за време на вонредната состојба ги усвои кварталните извештаи и ги објави на веб-страницата. На ова прашање 53 испитаници одговориле потврдно. Во исто време, од 45 ЕЛС кои објавиле службени гласници, 26 објавиле дека усвоиле квартални извештаи (иако немаа законска обврска за ова).

Графикон број 13



⁷ „Службен весник на РСМ“, бр. 82/20 од 27.03.2020.

Мала е разликата во однос на процентот на негативен одговор со кој анкетираниите испитаници одговориле дека ја искористиле можноста дадена со донесените уредби со законска сила и не ја донеле завршната сметка во пропишаниот рок. Поточно, од добиените одговори од 67 ЕЛС, 60 ЕЛС или 90 % одговориле позитивно и потврдиле дека завршната сметка е донесена според законски пропишаните рокови, а само 7 ЕЛС или 10 % одговориле негативно.

Ова укажува дека вонредната состојба има влијание на достапноста на информации и на транспарентноста и отчетноста.

Придобивки од ефикасно финансиско известување

Обезбедени со точни и веродостојни финансиски информации, градоначалникот и раководните лица можат да го избегнат донесувањето одлуки единствено врз основа на сопствената интуиција.

Основните придобивки кои произлегуваат од еден ефикасен систем на известување се:

- зголемување на транспарентноста;
- зголемување на отчетноста;
- зголемување на одговорноста во користењето на јавните средства;
- обезбедување/зголемување на довербата кај граѓаните и пошироката јавност;
- зголемена и поефикасна комуникација;
- многу поверодостојно и попрецизно планирање и предвидување, и
- навремена проценка и контрола.

Зајакната и поефикасна комуникација — првата придобивка од ефикасното известување е креирањето на комуникационен канал преку кој се пренесуваат информациите. Извештајот може да биде дизајниран за пренос на информации во сите потребни правци: нагоре, надолу и латерално. Податоците и ставките за кои било известувано одделно, можат да бидат проширени во форма на компилиран извештај, овозможувајќи латерална споредба на податоците.

Прецизното планирање и предвидување — точноста и прецизноста во планирањето, буџетирањето и предвидувањето се во голема мера зависни од приспособеноста, навременоста и точноста на известувачките информации. Само комплетни и точни тековни и историски финансиски податоци можат да претставуваат основа за квалитетно планирање и предвидување. Ефикасното известување, како за внатрешни така и за надворешни корисници, може да ја минимизира потребата од неосновани претпоставки, како и брзи промени како одговор на променливите настани.

Исто така, придобивка од ефикасен систем на финансиско известување е можноста за навремени проценки и контрола. Во најширока смисла, проценката и контролата на сите нивоа, се засноваат на информациите кои се објавени.

Принципи и карактеристики на известувањето

Според усвоените методологии и прифатената практика во финансиското известување содржани се:

- информациите за финансиската состојба,
- информациите за успешноста на работењето,
- информациите за промените во финансиската состојба во извештајот за готовинскиот тек,
- дополнителните информации се прикажуваат во различни табели, белешки на финансиските извештаи и други форми на финансиско известување.

Процесот на создавање на извештаите се потпира на два основни принципа:

- **принцип на готовинска основа** — овој принцип подразбира дека при процесот на финансиско известување, ефектите од активностите и другите настани се признаваат кога ќе бидат примени или платени паричните средства и се прикажуваат во финансиските извештаи за периодот за кој се однесуваат и
- **принцип на континуитет во работењето** — според овој принцип податоците содржани во извештаите, кои го запазуваат овој принцип, можат да бидат корисни и применливи во

спроведувањето на финансиската анализа, која ги дава потребните финансиски информации кои помагаат во деловното одлучување.

За финансиското известување да обезбеди објективни финансиски информации, кои ќе бидат корисни за корисниците, неопходно е при формирањето на финансиските извештаи да бидат запазени и примарните квалитативни карактеристики, а тие се:

- разбирливост,
- релевантност,
- веродостојност,
- споредливост.

3.3. Процес на наплата на приходи (администрирање локални даноци и такси

1) Граѓаните и локалните даноци и такси

Граѓаните плаќаат голем број јавни давачки, меѓу кои се и локални даноци и такси. Со плаќањето на даночниот долг граѓанинот ја потврдува своја припадност кон заедницата, ги воспоставува врските со таа заедница и ги гради своите очекувања токму од таа заедница. Секој граѓанин е должен да го плати својот даночен долг, но и секоја општина е должна да делува во корист на граѓанинот – даночниот должник. Само така оданочувањето ја потврдува својата смисла и цел на постоење.

Граѓанинот, имотот, даночниот долг, општината, буџетот на општината, се поврзани и меѓусебно зависни. И градот меѓусебни високи очекувања. Токму тие, високи меѓусебни очекувања, се најсилната страна на овој систем на локално оданочување.

Тоа што овие даноци се локални даноци, најмалку треба да значи дека се од некакво второстепено значење. Токму спротивното, токму заради тоа локалните даноци ја потврдуваат својата неизбежност, влегуваат во секој дом, на секој жител, на таа локална заедница. Освен својата присутност, тие ја потврдуваат и својата виталност, иако своите појавни облици им се далеку во минатото, нивните почетоци се во феудалното општество.

По бројот на даночните обврзници данокот на имот е најмасовниот вид данок во Република Северна Македонија. Но, правилото „земи од секого по малку“ не им е некоја особено добра карактеристика. Тоа оданочување е масовно, со високи трошоци на оданочување, но некои од нас – граѓаните, се значајни поединечни извори на оданочување, располагаат со значајно вреден имот, од кој треба да се „ земе“ значаен износ на данок и тука правилото „земи од секого по малку“ станува неправично ако се примени.

Уште една димензија на односот на граѓанинот кон локалните даноци и такси. Предметот на оданочување е видлив од сите членови на заедницата. Оттука опфатеноста и правичноста се предмет на оценка на најшироката јавност. Со тоа граѓанинот е исправен пред предизвикот да биде запознаен со елементите на данокот: предметот на оданочување и даночна основа, но и да гради своја оценка за примената на даночните начела: опфатеноста и правичноста. Така овие даноци се постојано во фокусот на интересирање на граѓаните.

Во 2004 година е донесен актуелниот Закон за даноци на имот, во кој, спореден со претходниот закон, се внесени позначајни новини кои одат во насока на поддршка на процесот на фискалната децентрализација.

2) Местото на данокот на имот во даночниот систем

Поседувањето на станови, куќи, вили, викендички, земјиште, авиони, јахти, ја манифестира економската сила на сопственикот. Овој сигнал даночните власти го разбираат и како манифестирање на даночна способност. Ова даночните власти треба да го сфатат и како сигнал дека има простор за дополнително подобрување на дотогашното оданочување, односно има простор за примена на т.н. терцијалното оданочување.

Локалните даноци и такси се карактеризираат по тоа што тие се ниски приходи, а за нивното собирање се прават релативно значајни износи на трошоци. Потоа, приходот од овие даноци и такси е приход на локалната заедница, што треба да биде уште една причина за нивно правилно администрирање и навремено плаќање.

3) Значењето на даноците на имот

Општа оценка е дека значењето на даноците на имот во нашата земја е потценето. Некогаш општините можеле да воведуваат јавна давачка од која целиот даночен приход влегувал во нејзиниот буџет. Да напоменеме дека според сегашната регулатива општините одредуваат само еден од главните елементи на данокот, тоа е даночната стапка, но и тука се ограничени во одредена рамка. Данокот на имот се плаќа само на недвижен имот, а не и на движниот имот: скапи автомобили, луксузни јаhti, уметнички слики и др.

Даночната стапка е ниска и треба да биде ниска, пропорционална и да се применува при оданочувањето на сите видови имот (движен, недвижен, земјиште и др.).

Се применуваат стандардните ослободувања, но некои се под знак прашање:

- имотот на државните органи,
- имотот на општините,
- имотот на Народната банка на Република Северна Македонија, и др.

И кај олеснувањата под знак на оправданост е следното:

- да се напушти ослободувањето од 50 % затоа што даночниот обврзник живее во станот, односно куќата.

4) Слабостите кај локалните даноци и такси

Даноците на имот имаат слабости, кои во иднина треба да се надминат. Даночниот период е многу долг, цела една календарска година, што го прави еден од најбавните видови даноци. Покрај тоа, значителни трошоци се и трошоците на собирањето на даноците. Трошоците се намалуваат со засилената информатичка поддршка во оданочувањето и електронската комуникација со даночните обврзници, како две подрачја на кои треба особено да им се посвети внимание и сериозна посветеност.

Постојано растат предизвиците и очекувањата во областа на даноците на имот.

Фактот дека даночното законодавство на ЕУ не наметнува обврска за усогласеност и хармонизација на полето на локалните даноци, треба да биде нов предизвик, а не опуштање и примена на даночни правила кои се поставени од пред повеќе од половина век. Споредувајќи се со другите држави кои произлегоа од поранешната заедничката држава, може да заклучиме дека сите останати држави, освен нашата држава, направија значајни измени во структурата на локалните даноци, а уште повеќе во она што го нарекуваме внатрешна структура на даноците.

Полето на подобрување е широко. Воочените слабости се многубројни, затоа треба да се оди во две фази на промени. Во првата фаза да се отстранат сите недостатоци, односно да се поправат слабите места во регулативата, а за одредени промени кои бараат сериозни долготрајни подготовки тоа треба да се направи во втората фаза, да се заокружи подобрувањето на регулативата.

Долго се сметаше дека доброто менаџирање со оданочувањето ќе ги „покрие“ слабостите на регулативата, односно дека тоа е позначајно и таму да се насочат силите, а подобрувањето на регулативата да се остави за нешто подоцна. Општо е прифатено мислењето, не давајќи оценка каква е состојбата на полето на менаџирањето, дека е дојдено времето посериозно да се поработи на полето на регулатива за локалните даноци.

Анализа на состојбите со даноците на имот

Со започнувањето на фискалната децентрализација (01.07.2005 година) администрирањето на локалните даноци и такси, како надлежност на Управата за јавни приходи им беше пренесена на општините. Пред

започнувањето на овој процес беа спроведени опсежни анализи кои му дадоа дополнителен импулс на овој процес.

Во функција на институционализирање на промените, во 2004 година беше донесен актуелниот Закон за даноци на имот (во меѓувреме има повеќе измени и дополнувања), а кој спореден со претходниот закон содржеше одредени квалитативни промени.

Дел од промените беа: воведувањето на два регистри (Регистар на недвижен имот и Регистар на подвижен имот); менувањето на начинот на утврдувањето на даночната основа – односно се воведоа Методологија за процена на пазарната вредност на недвижниот имот. Покрај тоа, беше направено и одредено изменување на даночните стапки.

Сепак, и покрај заложбите за создавање на модерен закон, актуелниот Закон за даноците на имот има суштински разлики со истоимените закони во современите земји, а значењето на даноците на имот во нашата земја е потценето. Ова особено се однесува на постоењето на голем број даночни ослободувања и олеснувања, кои не одат во насока и во поддршка на заложбите за обезбедување на стабилно финансирање на општините, па дури подлабоко и на одредбите од членот 114, став (2) од Уставот на Република Северна Македонија, каде е наведено дека општините „се финансираат од сопствените приходи и со средства од Републиката.“

Така, нивната регулатива за локални даноци е непрепознатлива споредена со претходната регулатива, а нашата регулатива е иста како што беше во СФРЈ.

За надминувањето на детектираните состојби потребни се сеопфатни и добро трасирани активности кои би се спровеле на две нивоа:

- На ниво на креирање современа и квалитетна регулатива;
- На ниво на градење квалитетна и успешна локална даночна администрација.

Постојано растат предизвиците и очекувањата во областа на даноците на имот, а тие особено станаа впечатливи во условите на актуелната пандемија со вирусот КОВИД-19.

Покрај сите досегашни предизвици, пред општините се појавија предизвиките предизвикани од актуелната пандемија. Во услови на голема неизвесност, општините настојуваа на најдобар начин да ја менаџираат состојбата и од една страна да направат напори за обезбедување на стабилно финансирање, а од друга страна да им излезат во пресрет и да ги поддржат сите граѓани, бизнис-секторот и невладините организации (сите засегнати страни) кои беа и сè на удар од пандемијата.

Пандемијата галопирачки напредуваше, а Владата секојдневно усвојуваше уредби со законска сила, со кои настојуваше да обезбеди стабилно функционирање на сите сектори. Во овој процес, за жал областа на администрирањето на локалните даноци и такси беше несоодветно уредена и не ѝ се даде доволно внимание, па општините постапуваа на начин за кој сметаа дека е најсоодветен, често пати и на граници на законско постапување.

Анализирајќи неколку сегменти од администрирањето на локалните даноци и такси ги утврдуваме актуелните состојби, кои се основа за давање препораки за понатамошно делување.

Анализата на добиените и обработените податоци за администрирањето на локалните даноци и такси даваат слика за начинот на нивното менаџирање од општините.

Притоа, детално разработувајќи ги информациите, можеме да констатираме дека донесените уредби со законска сила предизвикаа промени во администрирањето на локални даноци и такси во 51 % од анализираниите општини.

Деталната анализа на информациите дава заклучок дека покрај поголемиот сет на донесените уредби со законска сила, изостана уредба која директно ќе ја уреди областа на локалните даноци. Во такви услови, иако во дел од општините постоеја иницијативи и сепак не беа спроведени одредени активности во областа на данокот на имот.

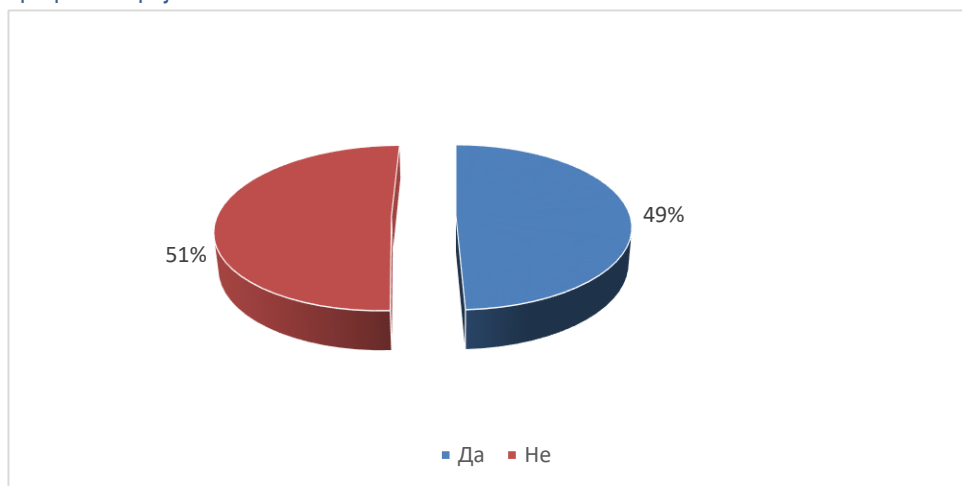
Со анализата на добиените одговори утврдуваме дека имаше одредени промени во доменот на локалните такси, а кои сликовито се претставени во графикон број 14.

Графикон број 14

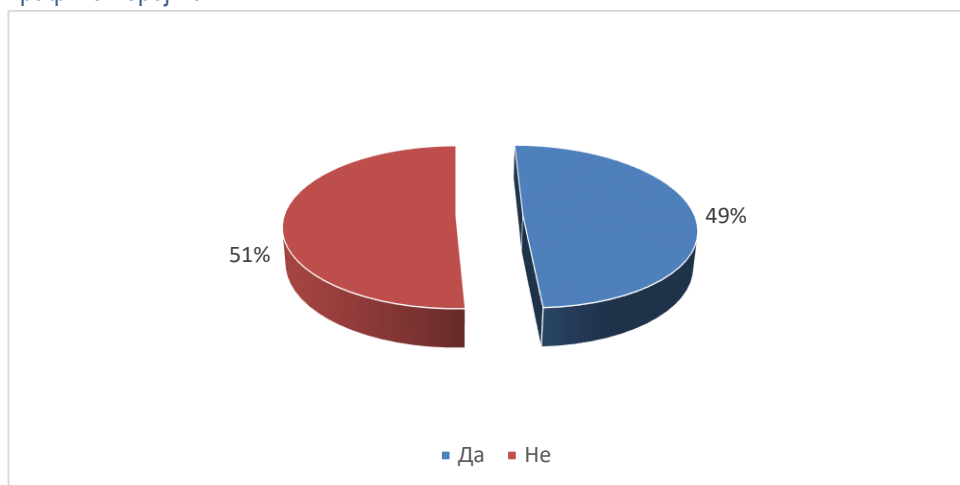


Покрај законската одредба според која Решенијата за данокот на имот треба да се достават најдоцна до 31 март во текот на актуелната година, ова прашање секогаш е тема која предизвикува многубројни дискусии. Ова особено стана актуелно во услови на пандемијата со Ковид-19. Притоа, некои од градоначалниците во текот на пандемијата јавно, преку медиумите или на друг начин, истакнаа дека актуелната криза предизвикала застој и во доставувањето на даночните решенија. Потврдата за искажаните информации за доцнењето на доставувањето на даночните решенија доаѓа и од анализата на информациите добиени од 67 општини кои го пополнија анкетниот прашалник за оваа анализа. При тоа, околу 51 % од анализираниите општини навремено не ги доставиле решенијата за данок на имот (Графикон бр. 15). Истата состојба е евидентна и за доставувањето на решенијата за комунална такса, односно околу 51 % од анализираниите општини навремено не ги доставиле решенијата за комунална такса (Графикон бр. 16).

Графикон број 15



Графикон број 16



Анализирајќи ги информациите добиени од спроведената анкета, заклучуваме дека само кај 2 % од општините донесените уредби со законска сила предизвикаа промени во утврдувањето на висината на надоместокот за уредување на градежно земјиште.

Генералната рефлесија за нивото на остварувањето на даночните приходи на локално ниво за сите општини (на ниво на држава) е дека во првата половина од 2020 година даночните приходи на општините опаднаа за 13,39 % споредени со истиот период во 2019 година.

Подеталната анализа на достапните податоци упатува на заклучок дека данокот на имот бележи пад од околу 8,9 % во првиот квартал и повеќе од 19 % во вториот квартал на 2020 година, спореден со истиот период од минатата година.

Ваквата состојба претставува аларм за наоѓање соодветни начини за постапување во рамките на актуелната законска рамка, како и предизвик за иницирање на активности кои би воделе кон креирање на комплетно нови законски решенија за локалните даноци и такси. Се препорачува:

- Општините навремено да ги подготвуваат и доставуваат решенијата за данок на имот. Подготовката на решенијата за данок на имот може да започне од 15 ноември во тековната годината, а доставата на решенијата за следната година да започне од 1 јануари. Препорака е да не се чека последниот рок за достава на даночните решенија, бидејќи на тој начин се испушта можноста за наплата од даночните обврзници и во текот на првиот квартал.
- Општините да иницираат измени во регулативата со кои општинската даночна администрација ќе се изедначи со централната даночна администрација (УЈП).
- Општините да иницираат воведување можност за електронско доставување на решенијата за данок на имот.

Препорака: *Даноците на имот имаат слабости кои во иднина треба да се надминат. Според сегашната состојба може да се каже дека локалните даноци се запоставени, што од друга страна наметнува потреба од нивно законско уредување.*

3.4. Процес на дистрибуција на расходи

Дистрибуцијата на расходите може да се разгледува од повеќе аспекти, но овде ќе ги прикажеме двата клучни процеси, кои се пресудни во процесот на дистрибуција на расходите, а тоа се: планирањето и реализирањето на расходите.

Планирање на расходите

Почетна основа е доброто планирање на расходите, водејќи сметка за:

- обемот, структурата и динамиката на расходите,
- законските надлежности,
- финансиските можности,
- цените, по кои ќе се реализираат расходите и
- остварување на приходите, потврдено во изминатите години.

За планирањето на расходите е задолжена општинската администрација.

Системот на оданочувањето и сè она што се случува со локалните даноци и такси е индикативно за планирањето на расходите и нивен ограничувачки фактор. Структурата на расходите има многу значајна поврзаност со поставеноста, системските решенија, а уште повеќе со остварувањата на страната на оданочувањето.

Структурата на расходите е многу позначајна за прашањето дали буџетот е развоен, социјален, административен или нешто друго. Според многу авторитети од оваа област летвичката е поставена на 60 % од буџетот, за што се трошат тие 60 %, таков е буџетот. Но, ова е норма за развиени земји, како тоа би изгледало во нашата земја, нема сериозни истражувања по ова прашање.

За планирање на расходите се користат општопознатите методи на планирање на целиот буџет, а тие се:

1. метод на автоматско планирање – сите ставки се зголемуваат за ист процент,
2. метод на директно проценување – применувајќи корективен коефициент според растот на БДП, растот на индустриското производство, стапката на инфлација и др. и
3. индиректен метод – се користат податоците од претходната година и податоците собрани од буџетските корисници: платите (големина и структура), големината и структурата на материјалните трошоци, тековното одржување, инвестициите и сл.).

Според поновите тенденции во буџетската политика, буџетските планирања се поврзуваат за две, три, пет, па и седум години, со цел доследно поврзување на буџетската со економската политика.

Реализирање на расходите

Реализирањето на расходите е во рамките на извршувањето на буџетот и опфаќа извршување на расходи и други одливи во согласност со одобрените средства.

Општините се одговорни за извршувањето на расходите и другите одливи. Да ги наброиме законските обврски:

- одобрените средства да ги користат наменски,
- секој расход и одлив од буџетот мора да се заснова на веродостојна сметководствена документација со која се докажува обврската за плаќање.

Сите расходи и одливи мора да бидат во рамките на правото за трошење, а оперативните постапки според Упатство за начинот на трезорско работење.

Посебниот дел на буџетот ги прикажува расходите според Правилникот за класификација на расходите донесен од Министерството за финансии, групирани според корисници, програми и ставки.

Поконкретно, планираните расходи во Буџетот на општината за 2020 година не смеат да ги надминат планираните приходи и приливи за фискалната година, односно обезбедените средства од сопствените приходи и други приливи со кои се финансираат повисоките расходи (домашно задолжување и задолжување во странство).

Расходите се групирани во програми во рамките на следните надлежности како:

1. Совет на општина
2. Градоначалник
3. Општинска администрација
4. Урбано планирање
5. Локален економски развој
6. Комунални дејности
7. Култура
8. Спорт и рекреација
9. Програми за развој
10. Образование
11. Заштита на животната средина и природа
12. Унапредување на здравствената заштита
13. Социјална заштита и заштита на деца
14. Противпожарна заштита
15. Заштита и спасување
16. Родова еднаквост

Општинскиот буџет ги содржи програмите во кои се зацртани разни активности и проекти од значење за развојот на општината.

Планот на програмите за развој претставува среднорочен приказ на програми кои се наменети за развојни инвестиции и тој ги содржи среднорочните проекции на одобрени средства во општината, по одделни буџетски програми и потпрограми, односно за години во кои ќе се реализираат и изворите на нивно финансирање.

Токму преку овие два аспекти: планирањето и реализирањето на расходите се мери и успешноста на целокупната буџетска политика на општината, нејзината сервисна ориентираност и нејзиниот однос кон задоволувањето на потребите на граѓаните.

Испитаниците своите коментари на прашањето за измени и дополнителни на буџетот, а во насока на успешно справување со пандемијата, го појаснија следното:

- Појавени се непланирани трошоци за дезинфекција, хигиена и дежурства од вработените;
- Се финансираа дополнителни проекти.

Врз основа на обезбедени податоци, подготвена е анализа на реализацијата на расходите заклучно со 30.06. во последните 3 години. Притоа, може да се констатира дека реализацијата на буџетот е најниска во 2020 година, што и беше за очекување поради негативните ефекти од корона вирусот.

Попрецизно, состојбата е следна:

- Реализацијата на основниот буџет до 30.06.2020 година изнесува 29,47 %, наспроти реализацијата во претходната 2019 година, кога таа во истиот период изнесувала 41,71 %.
- Реализацијата на буџетот од донации во анализираниот период изнесува 14,46 %, а во претходната година бил повисок за 7,5 процентни поени и изнесувал 22,04 %.
- Пад од повеќе од 5 процентни поени се бележи и кај буџетот на заемите (кредитите), кои во 2020 година се на ниво од 18,57%, а во 2019 година биле на ниво од 23,93 %.

Корона кризата предизвика пад на реализацијата на вкупниот буџет во 2020 година, при што на крајот на вториот квартал е на ниво од 34 %, за разлика од претходната година кога реализацијата била на ниво од 41 %.

Дополнителната анализа покажува и намалување на учеството на реализацијата на основниот буџет во првата половина на 2020 година за 9 процентни поени споредено со 2019 година.

Детали за оваа споредба се презентирани во табелата подолу:

Табела 4 – Реализација на расходи

Вид на буџет	Планирано во 2018 година	Реализација до 30.06. 2018 година	Реализација во проценти до 30.06.2018	Планирано во 2019 година	реализација до 30.06. 2019 година	Реализација во проценти до 30.06.2019	планиран во 2020 година	реализација до 30.06.2020 година	Реализација во проценти до 30.06.2020 година
Основен буџет на општините	25,584,355,108	5,962,635,905	23.31 %	21,200,307,384	8,842,947,981	41.71 %	22,309,080,294	6,573,757,011	29.47 %
Буџет на донации	2,062,618,899	330,876,556	16.04 %	1,822,223,586	401,572,062	22.04 %	2,209,365,732	319,420,199	14.46 %
Буџет на заеми (Кредити)	1,061,720,019	146,314,671	13.78 %	1,022,697,077	244,731,200	23.93 %	1,342,048,455	249,154,659	18.57 %
Буџет на самофинансирани активности	1,629,938,425	390,791,687	23.98 %	1,710,451,539	409,451,848	23.94 %	1,733,509,408	301,793,857	17.41 %
Буџет на дотации	16,395,633,690	7,323,343,475	44.67 %	17,324,350,297	7,818,628,488	45.13 %	19,671,236,622	8,670,355,513	44.08 %
Вкупен приход	46,734,266,141	14,153,962,294	30.29 %	43,080,029,883	17,717,331,579	41.13 %	47,265,240,511	16,114,481,239	34.09 %

* извор: <https://finance.gov.mk/mk/node/898> и пресметки на авторите

3.5. Фискална транспарентност

Да ја наведеме законската дефиниција на транспарентноста како буџетско начело во Законот за буџетите, каде во членот 7, став (2), точка 7 стои дека под транспарентност се подразбира „достапност на јавноста во сите фази на подготвување и извршување на буџетот“.

Веднаш да нагласиме дека во многу општини не можат да потврдат дека јавноста во сите фази на подготвување и извршување на буџетот е присутна на задоволувачко ниво, туку се истакнува:

- недостасува дебата за буџетските политики,
- нема граѓански буџет,
- не се објавуваат ревизорски извештаи,
- Советите на општините и комисиите за буџет и финансирање не дискутираат по месечните извештаи за извршување, ниту пак за кварталните извештаи,
- објавувањето на буџетски документи: предлог-буџет, усвоен буџет, граѓански буџет, периодични извештаи, полугодишен извештај, завршна сметка и ревизорски извештај.

Транспарентност значи и: поголема партиципација во буџетскиот процес, дебати за одредувањето на приоритети, поддршка за буџетските реформи, учество на засегнатите страни, иновативни пристапи за остварување на целите и намените кои се финансираат од буџетот и др.

Еве ја дефиницијата на OECD за буџетската транспарентност: „Транспарентност значи целосно обелоденување на сите релевантни фискални информации на навремен и систематски начин.“

Целата на транспарентноста

Целата на транспарентноста најчесто се изразува преку следната формула:

ТРАНСПАРЕНТНОСТ + ОТЧЕТНОСТ = ОДГОВОРНОСТ.

Целата е остварување на фискалната одговорност, која значи: законската усогласеност, соодветноста на расходите, мониторинг и контрола.

Значењето на фискалната транспарентност

Фискалната транспарентност е од клучно значење за доброто управување со општината и нејзиниот економски развој. Бидејќи ова прашање е многу значајно, јавноста да биде запознаена со случувањата во општината и постојано, и во секое време, да има јасна слика за тоа што се случува со јавните средства во општината.

Фискалното управување мора да се спроведува во јасна и отворена законодавна, регулациска и административна рамка.

Разграничувања, за да биде точно лоцирана одговорноста

Општинскиот сектор треба да биде добро разграничен од државниот сектор, а посебно од приватниот сектор, а политиките и управувањето со јавните средства мора да бидат објавени и да бидат јасни и разбирливи. Особено добро разграничување мора да се направи од општата држава и нејзините јавни претпријатија. Од своја страна пак, општината мора да направи јасни разграничувања од своите јавни претпријатија.

Транспарентни односи со приватниот сектор

Секое вклучување на општината во односите со приватниот сектор мора да биде отворено и јавно и засновано на јасни правила и процедури.

Процесот на договарање на идните обврски и трошењето на јавните средства мора да биде опфатено, добро регулирано и практикувано според законските овластување и надлежности.

Таканаречената „административна слобода“ на градоначалникот при спроведување на законите мора да биде според критериумите на тие закони и во согласност со нивните цели и начела.

Транспарентност кај правата на сопственост

Мора да е јавно достапна целокупната сопственост на општината, кој имот е во нејзина сопственост, со запишани и незапишани права на сопственост, уделите во приватниот сектор, хартиите од вредност (општински обврзници и др.), природните ресурси и нивната валоризација, доделените концесии и др.

На законската основа мора да се темели управувањето со државен имот, правото на користење на јавниот имот, издавањето под закуп на имот на општината, имот земен под закуп и др.

Во овој дел начелото на фискалната транспарентност налага искажување на долговите, земените кредити, нивната намена, отплатата, остварувањето на намените за кои се земени кредитите и сл.

Транспарентност и буџетскиот процес

Транспарентноста значи и отворен буџетски процес, вклучување на јавноста во сите фази од тој процес.

Во процесот на подготвувањето на буџетот мора да се следи временскиот распоред, а да се темели на јасно дефинираните цели на јавните политики.

Буџетскиот календар мора да биде јасно одреден.

Транспарентност на приоритетите

Мора да се објаснат најважните мерки кои ќе се преземаат на приходната и на расходната страна на буџетот и начинот на кои со нив ќе се остварат одредените приоритети, односно нивниот очекуван придонес. За основните мерки мора да се наведат нивните буџетски износи и економски импликации.

Транспарентноста и буџетската документација

Буџетската документација мора да содржи податоци за фискалните позиции и за сè она што се случувало околу буџетот. Буџетската документација содржи информации кои се реални и јасно одредени. Тие мора да обезбедат сигурна основа за следење на приходите, идните договорени набавки на стоки и услуги, плаќањата, доспеаните, а не платените обврски. Понатаму, податоци за имотот на општината, задолжувањата и др.

Јавно достапни информации

Општините имаат законска обврска, покрај останатите информации, јавно да ги презентираат своите финансиски извештаи. Ова е регулирано во Законот за сметководство на буџетите и буџетските корисници, кој пропишува дека: „Буџетите и буџетските корисници се должни завршните сметки да ги објават на својата веб-страница во рок од 15 дена од денот на доставување на завршните сметки до Регистарот на годишните сметки при Централниот регистар“. Исто така, Законот за буџетите пропишува обврска: „Буџетот на општината и завршната сметка на буџетот на општината се објавуваат во службеното гласило на општината“.

Поради настаната состојба со корона вирусот, во текот на вонредната состојба, Владата донесе Уредба со законска сила за примена на Законот за финансирање на единиците на локалната самоуправа за време на вонредна состојба („Службен весник на РСМ“ бр. 82/20).

Според член 2 од оваа Уредба, активностите за донесување и доставување на годишните сметки на единиците на локалната самоуправа и периодичните финансиски извештаи се одложуваат за време на траењето на вонредната состојба.

Анализата на информациите од 45 ЕЛС кои објавиле службени гласници, во периодот на траење на вонредната состојба е дека:

- 28 ЕЛС објавиле дека имале измена во буџетот
- 26 усвоиле квартални извештаи (иако немаа законска обврска за ова)
- 20 донеле одлука за измена на висина на комунални такси
- 8 примиле донации
- 6 го намалиле износот кој се плаќа во градинка
- 8 ЕЛС го измениле начинот и висината на наплата на закупнина
- 9 дале донации

3.6. Процес на спроведување на јавни набавки

Состојбата со новиот корона вирус Ковид-19 и прогласената вонредна состојба во земјава наметнуваат потреба од итни набавки на стоки, услуги и работи поврзани со заштита и превенција на ширењето на заразата од овој вирус. Овие набавки, во согласност со Законот за јавни набавки, се спроведуваат со директно преговарање со фирмите, односно преку постапка со преговарање без објавување оглас, за што на договорните органи не им е потребно да обезбедат претходно мислење од Бирото за јавни набавки.



Овој начин на спроведување на постапката со преговарање без објавување на оглас во форма на известување е дадено од Бирото за јавни набавки.

Истовремено со раширувањето на кризата со корона вирусот, се наметна и потребата од итни набавки на стоки, услуги и работи за заштита и превенција на ширењето на заразата од овој вирус. Поради ова, јавните набавки на овие средства, наместо по редовните, се спроведуваат по скратени и забрзани процедури, имајќи ја предвид итноста во обезбедување на потребните средства за заштита и лекување.

Поради ова, сè побројни се повиците за зголемена транспарентност, отчетност и одговорност на властите при итните набавки поврзани со корона вирусот, како и за зголемен мониторинг и контрола од државните органи и граѓанскиот сектор.

Владата усвои два заклучоци што се однесуваат на рационализација на јавните набавки. Со првиот заклучок од 2 април 2020 година, којшто Бирото за јавни набавки го објави и го достави до сите институции, Владата ги задолжи институциите под нејзина ингеренција, а на другите им препорача да ги понишат постапките, да не ги склучуваат договорите и да не почнуваат нови набавки на т.н. „непродуктивни расходи“, односно набавка на мебел, возила и слична опрема, коишто не се неопходни за вршење на основната дејност.

Исто така, Владата ги задолжи истите институции да не потпишуваат договори и да не започнуваат постапки за јавни набавки сè до утврдување на ребалансот на буџетот. Овој дел од заклучокот кај многу договорни органи предизвика многу прашања како да постапат особено што некои набавки веќе беа во тек или беа навистина неопходни, па дел од нив го протолкуваа овој дел од заклучокот како забрана за спроведување постапки за јавни набавки воопшто до утврдување на ребалансот на буџетот, за што во тој момент немаше точна информација кога се планирани и дали подготовките се во тек. Како појаснување,

Владата донесе нов заклучок на 13 април 2020 година, со којшто го прецизираше претходниот заклучок и ги задолжи институциите да не прават несуштински набавки, а ако веќе мораат, да побараат претходна согласност од Владата; за набавките што се во тек, а за кои имаат обезбедено средства, да ги потпишат договорите, а сите останати набавки да ги спроведуваат според нивните буџети, имајќи ја предвид пренамената на средства во буџетот што се изврши на 9 април 2020 година.

Владата на РСМ на 26 мај 2020 година, на редовната 57 седница, донесе информација за зголемување на фискалната транспарентност поврзана со кризата КОВИД-19.

Со оваа информација Владата го задолжи Бирото за јавни набавки да направи промени на Електронскиот систем за јавни набавки (ЕСЈН), конкретно промена на модулот за известување за склучен договор и кај кварталната евиденција под вредносните прагови од член 40 став 1 од Законот за јавните набавки, со што се овозможи да бидат обележани набавките поврзани со кризната состојба предизвикани од КОВИД-19. Целта на ова е да се направи детален увид на сите договори по вид и вредност за да може соодветно да се генерираат извештаи на определени периоди кои ќе даваат детална слика и за да може Владата на РСМ

и органите надлежни за системот за јавни набавки навремено да интервенираат и креираат нови политики со цел да се обезбеди ефикасен и транспарентен процес.

Дополнително се задолжуваат, односно им се укажува на договорните органи кои веќе имале објавено известување за склучени договори поврзани со кризната состојба предизвикани од КОВИД-19 да го известат Бирото за јавни набавки за договорите од тој тип за да можат соодветно да ги означат.

Исто така со оваа информација им се укажа на договорните органи да ја користат функционалноста за Известување за доброволна претходна транспарентност во системот на ЕСЈН со цел да се објават Одлуките за избор преку ЕСЈН и на тој начин да се зголеми транспарентноста и отчетноста на договорните органи и кај постапката со преговарање без објавување на оглас.

Користење на постапката со преговарање без објавување – (крајна итност), доколку директно се загрозени безбедноста, животот и здравјето на луѓето.

Оваа законска одредба дава формална можност единиците на локална самоуправа во итни ситуации да користат постапка за јавна набавка со преговарање без објава на оглас, но сепак треба да се нагласи дека Владата на РСМ дополнително се заложи и во овој дел да ја обезбеди транспарентноста со што ја покажа интенцијата за обезбедување на транспарентност и кај постапките на јавни набавки кај кој не е предвидено оглас, туку т.н. директно преговарање. Немеиновно во наредниот период (независно од видот на кризата, епидемија, пандемија или друга форма на елементарна непогода) се наметнува потребата надлежните органи (Комисија за заразни болести, Министерство за здравство и др.) да дадат јасни насоки за видот на средствата за заштита на здравјето на населението со детална техничка спецификација за различни производи – по видови и да ги утврди критериумите и специфичните услови кои треба да се користат при спроведување на постапките за избор на понудувачи. Паралелно со ова Бирото за јавни набавки, кое според законската обврска е надлежно за развојот на системот за јавни набавки, во координација со Државната комисија за жалби по јавни набавки во наредниот период се препорачува да подготват модел на тендерска документација и модел на договор за предложените производи. Модел на тендерската документација и модел на договорот ќе им помогнат на двете страни (набавувачи и понудувачи) да ги спроведат постапките и да ги обезбедат потребите на брз, ефикасен и економичен начин. Исто така ЕСЈН е апликација која овозможува достапност на многу заинтересирани понудувачи со податоци за сите набавки на национално ниво. Развојот на нови функционалности – алатки на ЕСЈН во форма на е-каталог (за определени стоки и услуги) и е-фактура (автоматизација на нарачки и доставување на сметководствени документи – фактура, испратница и др.) исто треба да биде приоритет на Бирото за јавни набавки со цел да се следи трендот на трансформација на дигиталните услуги.

Исклучок од правилото!

Во членот 55 став 5 од Законот за јавните набавки е пропишано правило за кои постапки договорните органи ја започнуваат постапката со преговарање без претходно објавување оглас само по добиено претходно мислење од Бирото.

Тоа се случаите пропишани во член 55 став 1 точки в) и г), односно на оние ситуации кога од технички или од уметнички причини, односно од причини врзани за заштита на ексклузивните права (патенти и сл.), договорот може да го изврши само одреден економски оператор и поради крајна итност.

Сепак, од ова правило во членот 55 став 6, е предвиден исклучок дека договорниот орган нема обврска да добие претходно мислење пред да спроведе постапка со преговарање без претходно објавување оглас врз основа на член 55 став 1 точка г) (крајна итност), доколку директно се загрозени безбедноста, животот и здравјето на луѓето.

Состојбата со новиот корона вирус Ковид-19 и прогласената вонредна состојба во земјава наметнуваат потреба од итни набавки на стоки, услуги и работи поврзани со заштита и превенција на ширењето на заразата од овој вирус. Овие набавки, во согласност со Законот за јавни набавки, се спроведуваат со директно преговарање со фирмите, односно преку постапка со преговарање без објавување оглас, за што на институциите не им е потребно ни претходно мислење од Бирото за јавни набавки.

Имајќи го сево ова предвид, Бирото за јавни набавки издаде известување до договорните органи на 17.03.2020 година, со следниот текст: „Ги известуваме сите договорни органи кои треба да извршат набавки во постапка со преговарање без објавување оглас од причини од крајна итност, дека набавките кои се директно поврзани со епидемијата од COVID-19 вирусот можат да ги реализираат без претходно да бараат мислење од Бирото за јавни набавки, согласно со членот 55 став (6) од Законот за јавните набавки, а со цел потребите да се задоволат во најкус можен рок без какво било одлагање. Потребно е причините соодветно да се образложат во одлуката за јавна набавка. Останатите барања за мислење согласно член 55 став 5 од Законот за јавните набавки треба да се доставуваат по пошта до архивата на Бирото.“

Врз основа на ова известување се овозможи сите договорни органи да ја користат оваа постапка, се разбира, следејќи ги условите и препораките од законот.

Во оваа насока Владата на РСМ разви посебна веб-страница создадена со цел навремено информирање на граѓаните за мерките за заштита и превенција на заболувањето КОВИД-19. Веб-страницата ја одржува Секторот за односи со јавноста на Владата на Република Северна Македонија.: <https://finansiskatransparentnost.koronavirus.gov.mk/#/home>.

Податоците кои се расположливи на горенаведената веб-страница се групирани во неколку категории, но релевантни за ова истражување се следниве категории на податоци:

- донации (финансиски и нефинансиски) и
- набавки (договори и известување за доброволна транспарентност)

Во категоријата донации, поткатегоријата финансиски донации систематизирани се донациите од физички и правни лица, со податоци за: датум на донацијата, донатор, примател, тип на донација и износ. Според податоците заклучно со декември 2020 година има 1.394 финансиски донации во вкупен износ од 215.556.446,00 денари. Во оваа категорија внесените податоци се за период од 24 март 2020 година до 21 јули 2020 година. Врз основа на ова може да се заклучи дека податоците за оваа категорија не се ажурирани последователно и навремено.

Во категоријата донации, поткатегоријата нефинансиски донации систематизирани се донациите од физички и правни лица, со податоци за: датум на донацијата, донатор, примател, тип на донација и износ.

Според податоците, заклучно со декември 2020 има 57 финансиски донации во вкупен износ од 63.716.181,00 денари. Во оваа категорија внесените податоци се за период од 16 март 2020 година до 28 мај 2020 година. Врз основа на ова може да се заклучи дека податоците за оваа категорија не се ажурирани последователно и навремено.

Во категоријата на набавки треба да се напомене дека поврзувањето и експортирање на податоците на оваа веб-страница треба да биде согласно податоците од ЕСЈН. Ова ќе придонесе за усогласеност и точност на податоците што е значаен показател за транспарентноста. Имено, ЕСЈН е основниот национален систем на кој се објавуваат сите податоци за јавни набавки, па поради тоа точноста и веродостојноста на податоците на овие две апликации е од исклучително значење.

Во категоријата набавки, поткатегоријата на договори систематизирани се следниве податоци за: датум на договор, предмет на договор, договорен орган, носител на договор, вредност со ДДВ и мерката по која е склучен договорот – Ковид-19. Според податоците, заклучно со декември 2020 има податоци за склучени 1928 договори во вкупен износ од 492.215.863,00 денари. Во оваа категорија внесените податоци се за период од јануари 2020 година до декември 2020 година. Врз основа на ова може да се заклучи дека податоците за оваа категорија се ажурирани со сите релевантни податоци навремено.

Во категоријата набавки, поткатегоријата на известување за доброволна транспарентност систематизирани се следниве податоци за: датум, предмет на договор, договорен орган, носител на договор, планирана вредност и мерката – Ковид-19. Според податоците, заклучно со декември 2020 има податоци за склучени само 4 известувања за доброволна транспарентност во вкупен износ од 2.019.752,00 денари. Во оваа категорија внесените податоци се за период од октомври 2020 година до декември 2020 година. Врз основа на ова може да се заклучи дека податоците за оваа категорија не се ажурирани со сите релевантни податоци навремено, а во согласност со заклучокот и препораката на Владата на РСМ.

Врз основа на горенаведените податоци може да се заклучи дека Владата на РСМ навремено ја донела мерката за обединување на сите податоци на едно место поврзано со сите активности за Ковид-19 со сите релевантни податоци на дневна основа за бројот на заразени и мерките кои се носат, за донациите, исплатите и набавките, во насока на зголемување на транспарентноста на сите активности. Податоците кои се достапни на веб-страницата за двете категории кои се предмет на анализа во ова истражување укажуваат дека за некој поткатегории (финансиски, нефинансиски донации и известување за доброволна транспарентност) податоците не се ажурирани навремено и целосно со што се доведува во прашање целта за која е направена веб-страницата (навремено и точно известување за Ковид-19). Потребно е во наредниот период да се организира соодветно и навремено известување за сите категории поврзани со Ковид-19.

Од спроведените истражувања во рамките на делот анализа на начинот на работење на ЕЛС во услови на прогласена пандемија – процес на спроведување на јавните набавки и анализа на добиените одговори кои се поврзани со идни предизвици за понатамошно работење и функционирање на локалната власт се дојде до следните сознанија и заклучоци:

Графикон број 17



Дали сметате дека Електронскиот систем за јавни набавки – ЕСЈН (e-nabavki.gov.mk) и спроведувањето на електронски постапки за јавни набавки во услови на вонредна состојба го олесни и го забрза спроведувањето на постапките за јавни набавки?

На ова прашање се добиени идентични одговори за двете опции и тоа 50 % одговориле позитивно и 50 % одговориле негативно.

На позитивниот одговор анкетираните испитаници навеле различни причини за придобивките од користењето на електронските постапки за јавни набавки преку ЕСЈН и тоа:

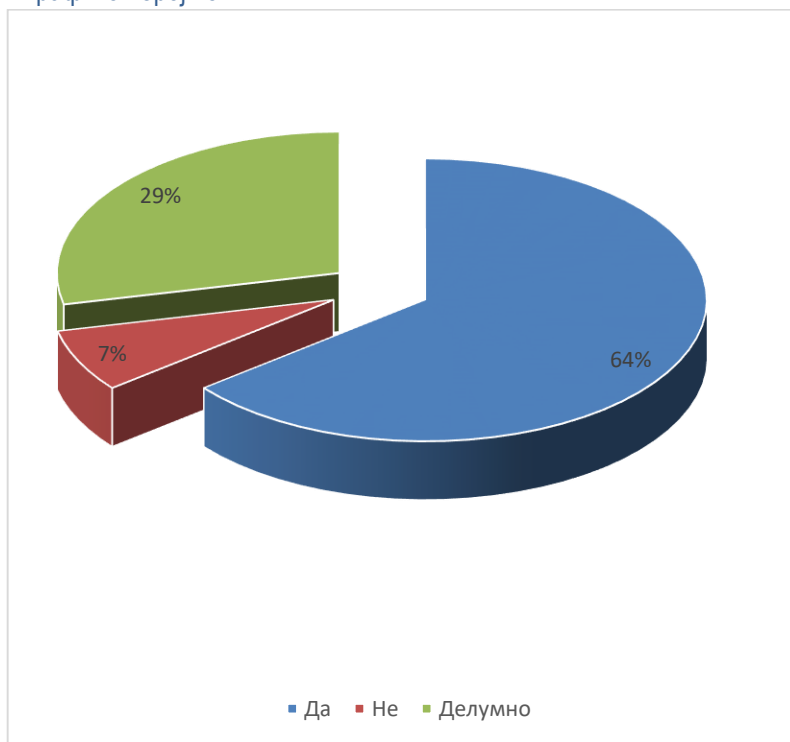


- бидејќи се користат дигитални сертификати при потпишувањето, јавното отворање на понуди, спроведување на нова постапка, одлуката за јавна набавка или избор/поништување претходно потпишана од одговорното лице и евалуација на понудите може да се врши од дома;
- во секој дел од постапката ЕСЈН ја олеснува работата и во нормални услови, а не пак во време на пандемија. Овозможен е начин на спроведување на постапките од почеток до крај без физичко присуство;
- ЕСЈН во период на вонредна состојба го олесни и го забрза спроведувањето на постапките за јавни набавки од причина што спроведувањето на постапките за јавни набавки можеше да се спроведува и со работење на далечина без притоа да има неопходна потреба за физичко присуство (освен јавното отворање или моментот на склучување на договорот за јавна набавка). проблемот се јавуваше со носењето на известувањето/заклучокот на Владата и во начинот на кој се ограничуваше видот на постапки кои можат или за кои се препорачува да не се спроведуваат во новонастаната состојба без притоа подетално да се дефинираат видовите или категориите на постапки кои може да се спроведат што предизвика дилеми кај договорните органи во однос на тоа кои постапки може да ги спроведуваат или да ги реализираат, а за кои не се препорачува да се спроведуваат или реализираат. Содржината на заклучокот/известувањето на Владата не беше доволно јасна и прецизна и остави простор за различни толкувања;
- пристап на тендерска документација, достава на понуда, дополнување на документација, известување за донесена одлука за избор;
- во целокупната постапка на спроведување на набавките, од објавување на оглас за јавна набавка до склучување на договор;
- олеснет начин на комуникација со документи;
- генерирањето на архивски броеви на актите како и електронските потписи беа од големо значење во спроведувањето на електронски постапки за јавни набавки во услови на вонредна состојба;
- едноставноста и достапноста на користењето на системот на сите платформи;
- независно од вонредната состојба, ЕСЈН ја олеснува работата при спроведување на јавните набавки од почетокот на објавувањето, па сè до завршување на постапката, во сите чекори.

Половина од анкетираниите испитаници препознале корист и бенефит од спроведувањето на електронски постапки за јавни набавки, а останатата половина сметаат дека спроведувањето на електронска постапка за јавни набавки во услови на вонредна состојба не го олеснило и не го забрзало спроведувањето на постапките за јавни набавки. Овој резултат може да се толкува во два правци: едниот е дека во период на прогласена вонредна состојба дел од ЕЛС ги ставија во мирување дел од планираните редовни постапки за јавни набавки и дека за итните набавки спроведуваа постапка со преговарање без објавување на оглас (во хартија и оваа постапка не се спроведува преку ЕСЈН), другиот правец е дека за постапките кои биле тековно спроведувани електронскиот систем за јавни набавки го олеснил и забрзал спроведувањето на постапката за јавна набавка. Во овој контекст треба да се напомене дека искуството и познавањето на функционирањето на лицата кои ги спроведуваат јавните набавки е важно во однос на користењето на придобивките од електронските постапки за јавни набавки. ЕСЈН е систем кој овозможува спроведување на постапките за јавни набавки од каде било и за договорните органи и за економските оператори. Препорачливо е корисниците на ЕСЈН да ги имаат предвид сите придобивки од негово користење, оваа препорака особено се однесува на лицата за јавни набавки и одговорните лица, но потребно е Бирото за јавни набавки во континуитет да го промовира ЕСЈН со сите негови тековни надградби и измени за да можат корисниците да бидат навремено известени и обучени како да го користат. Во овој контекст дел од анкетираниите испитаници дале забелешка во однос на достапноста на Бирото за јавни набавки за консултација или мислење. Функционирањето на телефонско пријавување на проблеми или поставување на прашања преку сервисот за корисници (call center) потребно е да се зајакне и да се зголеми неговата достапност.

Графикон број 18

Дали вашата ЕЛС навремено ги започнуваше постапките за јавни набавки во месецот предвиден во Планот за јавни набавки во услови на прогласена вонредна состојба во државата и работа во услови на пандемија со Ковид-19, во периодот март – септември 2020 година?



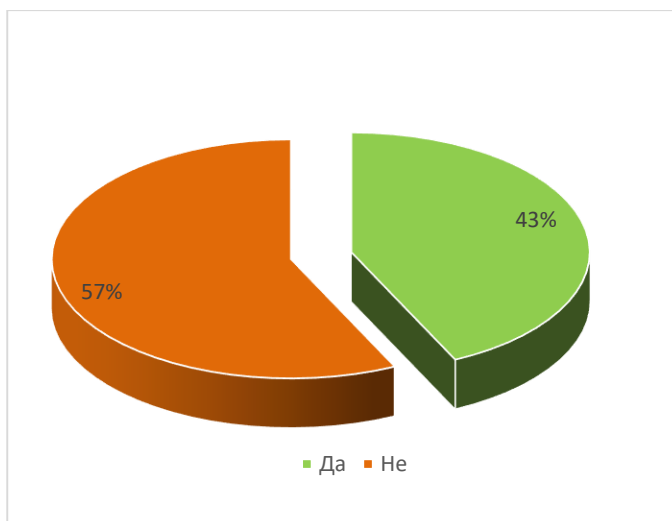
На ова прашање 64,29 % одговориле позитивно, а 7,14 % одговориле негативно. Останатите 28,57 % анкетирани испитаници дале одговор во категоријата „не“ или „делумно“, со наведување на различни причини (со наведување колку постапки за јавни набавки не започнале во месецот за кој било планирано нивно започнување):

- многу постапки, особено некои кои се однесуваа за јавна набавка на градежни работи
- дел од планираните постапки не започнале во месецот за кој било планирано нивно започнување:
- во април и септември постапките не започнале;
- откажани биле набавките кои биле предвидени да се изведат со средства за кои ЕЛС ги добива средствата од централниот буџет, конкретно од програмата на Министерството за животна средина за користење на средства од фосилни горива. Овие средства биле откажани со ребалансот на буџетот и биле префрлени за борба против Ковид-19;
- во годишниот план за јавни набавки се планираат постапки, но нема обврска сите постапки да бидат спроведени и невозможно е сите да бидат навремени. Со законот не е предвидена обврска за да се распише планираната постапка во предвидениот месец. Врз основа на ова постапките кои не започнале во месецот кога се планирани може да се спроведат во друг месец и
- во март 2 постапки, во април 1 постапка, во мај 3 постапки, во јуни 1 постапка, не започнале во месецот за кој било планирано нивно започнување.

Поголем број од ЕЛС околу 64 % навремено ги започнувале планираните постапки за јавни набавки и тоа во месецот кога биле планирани во Планот за јавни набавки во услови на пандемија со Ковид-19. Низок процент од само 7% не ги започнале планираните постапки за јавни набавки. Останатите, околу 29 %, навеле дека не ги започнале или дека делумно навремено ги започнале планираните постапки. Од образложенијата кои се наведени може да се заклучи дека сепак некои ЕЛС извршиле пролонгирање на постапките за набавка на градежни работи (вообичаено овие постапки се со поголема вредност), за некои постапки биле претпазливи, особено за оние за кои биле планирани средства од централниот буџет.

Графикон број 19

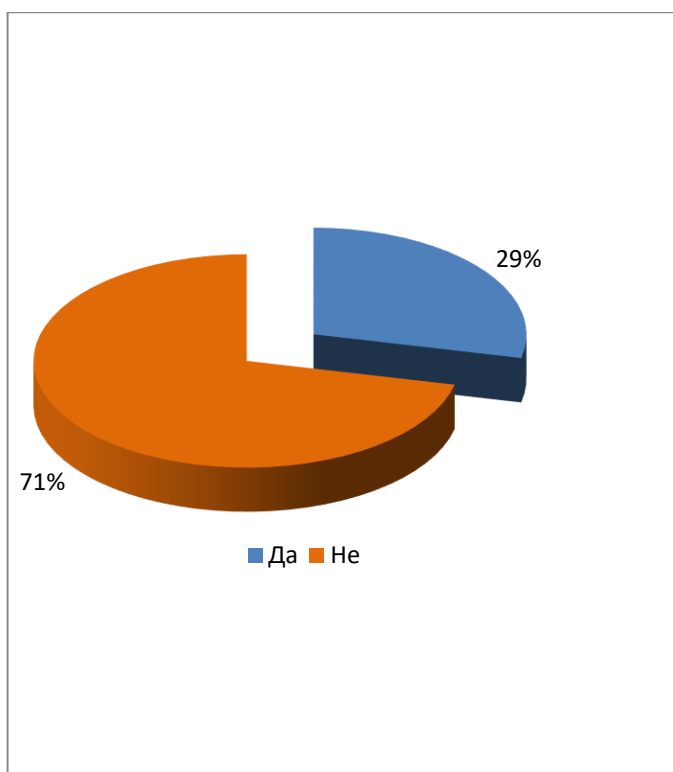
Владата донесе Уредба со законска сила со која се одложи полагањето на испитите за лицата за јавни набавки и се продолжи важноста на потврдите за положен испит што ќе истечат во меѓувреме. Дали во Вашата ЕПС имаше лица за јавни набавки на кои им истекуваше важноста на потврдите?



На ова прашање 42,86 % одговориле позитивно, а 57,14 % одговориле негативно. Дел од анкетираниите испитаници кои одговориле позитивно навеле податоци во однос на бројот на лицата за јавни набавки на кои требало да им се продолжи важноста на потврдите за положен испит (од 1-5 лица).

Процентите на позитивни и негативни одговори се блиску, што значи дека ефектот е позитивен од донесената Уредба со законска сила со која се одложи полагањето на испитите за лицата за јавни набавки и се продолжи важноста на потврдите за положен испит, особено од аспект на податоците кои ги доставиле ЕПС дека на дел од лицата за јавни набавки ќе им престанела важноста на потврдите за положен испит. Бирото за јавни набавки е централен орган на национално ниво надлежен за организирање и спроведување на обуката за јавни набавки. Ова значи дека овој орган треба да го следи регистарот на лица за јавни набавки поединечно за секој договорен орган и навремено да известува за статусот на валидноста на потврдите или доколку некој договорен орган нема обучено лице за јавни набавки да го извести одговорното лице за законската обврска. Главната придобивка за системот за јавни набавки како и за договорниот орган е постапките за јавни набавки генерално да бидат организирани и спроведувани од сертифицирани лица за јавни набавки. Оваа функција не треба да се остави на можност за лицата за јавни набавки, туку мора да се наметне како задолжителна доедукација и сертификација, па затоа активниот пристап на Бирото за јавни набавки во овој дел е многу важен.

Графикон број 20



Дали вашата ЕЛС ја користеше постапката со преговарање без објавување на оглас согласно член 55 став 6 од Законот за јавните набавки (договорниот орган нема обврска да добие претходно мислење од Бирото за јавни набавки пред да спроведе постапка со преговарање без претходно објавување оглас врз основа на став (1) точка г) од член 55 доколку директно се загрозе безбедноста, животот и здравјето на луѓето), во периодот март - септември 2020 година?

Напомена: Бирото за јавни набавки ги известува преку својата веб-страница сите договорни органи дека овој основ може да се користи за итни набавки поврзани со пандемијата со Ковид-19.

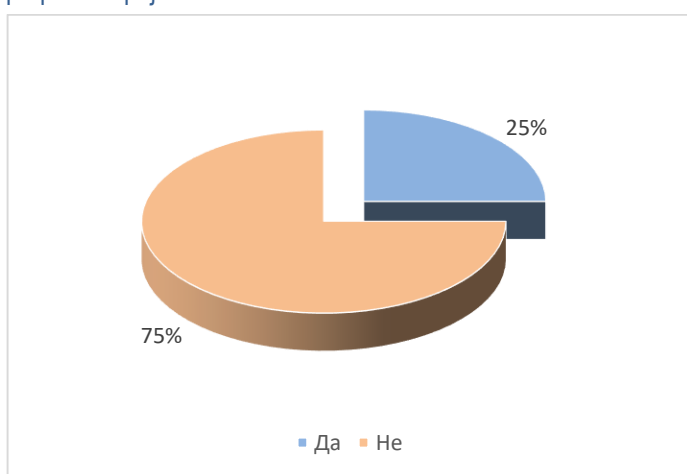
На ова прашање 28,57 % одговориле позитивно, а 71,43 % одговориле негативно. Дел од анкетираниите испитаници кои одговориле позитивно навеле податоци по колку постапки со преговарање без објавување на оглас објавиле по месеци, при што може да се сумира дека речиси сите анкетирани испитаници од март до септември спровеле најмалку по 2 постапки.

Поголем дел од ЕЛС не ја користеле постапката со преговарање без објавување на оглас по овој основ. Набавките (стоки, услуги или работи) по овој основ треба да се директно поврзани со загрозе безбедност, животот и здравјето на луѓето. Ова значи дека ЕЛС немаат многу широка лепеза за различни потреби. Вообичаено по овој основ институциите набавуваат маски, ракавици, скафандери, тестови за Ковид-19, средства за дезинфекција, услуги за чистење и дезинфекција и друго. Дел од ЕЛС по обем се мали, до 50 вработени, или средни, до 100 вработени, па за дел од овие потреби не ја користеле оваа постапка, туку своите потреби ги обезбедиле со користење на средства по член 40 став 6 од Законот (12.000 евра годишно) или преку донации.

Имајќи предвид дека во наредниот период се очекува набавките поврзани со корона вирусот да бидат редовна потреба за договорните органи, важно е секој договорен орган во процесот на планирање соодветно да предвиди потреби по овој основ со наведување на детално образложение за потребата, во согласност со јавните средства кој им се на располагање и се ограничени. Договорните органи се препорачува да ги следат следниве чекори за да ги заштитат јавните средства и да ја зголемат транспарентноста:

- ✓ Редовно/годишно да планираат потреби во планот за јавни набавки или навремено да направат соодветно изменување или дополнување,
- ✓ Да прават претходна анализа на пазарот за стоките и услугите поврзани со корона вирусот, особено поради фактот дека овие производи во различен период на потреба имаат непостојана понуда и побарувачка која директно се одразува на цената (пример: доколку бројот на заболени во наредниот период се зголемува, вообичаено здравствените органи носат и даваат препораки за дополнителни мерки и заштити кои ќе ја зголемат побарувачката за определени производи (пр: маски, ракавици) а со тоа и да се зголеми нивната цена,
- ✓ Да се користат редовните постапки за да можат повеќе фирми да учествуваат со понуда,
- ✓ Да се објавуваат известувањата за склучените договори за набавките поврзани со заштита и превенција на ширењето на заразата од вирусот КОВИД-19, најдоцна десет дена од склучувањето на договорот

Графикон број 21



Дали вашата ЕПС при спроведување на постапката со преговарање без објавување на оглас ги објавувале на ЕСЈН заедно со одлуката за избор на најповолна понуда и известувањето за доброволна претходна транспарентност (член 68 од Законот за јавните набавки), истиот ден кога го информираат понудувачот за избор на најповолна понуда?

На ова прашање 25 % одговориле позитивно, а 75 % одговориле негативно. Дел од анкетираниите испитаници кои одговориле позитивно навеле податоци за колку спроведени постапки со преговарање без објавување на оглас објавиле известување за доброволна претходна транспарентност по месеци, при што може да се сумираат одговорите дека мал број на ЕЛС од март до септември објавиле известување за доброволна претходна транспарентност.

Поголем број на ЕЛС не објавиле известување за доброволна претходна транспарентност. Законот за јавни набавки дозволува, во ограничен број случаи, доделување на договор за јавна набавка без претходно објавување на оглас. Во такви случаи договорниот орган може да објави известување за доброволна претходна транспарентност. Известувањето за доброволна транспарентност се објавува истиот ден кога договорниот орган на понудувачите им ја доставува одлуката за избор. Во Законот за јавни набавки е предвидено дека известувањето за доброволна претходна транспарентност договорниот орган може да го објави (оваа формулација е опција „може“). Но заложбата на Владата на РСМ е во насока на зголемување на транспарентноста на податоците и за овие постапки, па токму затоа со известување/заклучок ги известат сите договорни органи дека при спроведување на овој тип постапки задолжително треба да го користат ова известување.

Графикон број 22

Дали вашата ЕЛС при спроведување на постапката со преговарање без објавување на оглас детално ги образложувале потребите за итните набавки во одлуката за јавната набавка, со објаснување на причините за набавка на стоките или услугите, квалитетот и количините, согласно член 77 став 4 од Законот за јавните набавки?



На ова прашање 88,89 % одговориле позитивно, а 11,11 % одговориле негативно.

Дел од анкетираниите испитаници навеле податоци за вредноста на договорите со ДДВ за итните набавки (по видови на договори: стоки, услуги, работи) при што може да се сумираат одговорите дека дел од ЕЛС не ја користеле оваа постапка поради фактот дека за обемот (во вредност) на овие набавки ја користеле постапката/можноста предвидена во член 40 став 6 од законот (набавки на годишно ниво до 12.000 евра).

Останатите ЕЛС навеле податоци за склучени договори за набавки на стоки и услуги кои доминираат во број и вредност, додека минимален е бројот на склучени договори за градежни работи, што е разбирливо заради карактерот на овие договори кои вообичаено се долготрајни и не може да се сметаат за итни.

Голем дел од анкетираниите испитаници ја почитуваат законската обврска во одлуката за јавна набавка да наведат детално образложение за причините и потребата за предметот на набавката и образложение за користење на видот на постапката за јавна набавка. Мал дел од анкетираниите испитаници одговориле дека не наведуваат образложение согласно членот 77 став 4 од Законот за јавните набавки. Оваа состојба е потребно во наредниот период да се подобри со активен пристап на Бирото за јавни набавки околу начинот на кој ЕЛС ја користат оваа постапка со подготовка на образец на Одлука за јавна набавка која ќе биде терк по кој ќе се пополнуваат податоците.

Графикон број 23

При спроведување на постапката со преговарање без објавување на оглас во преговорите за итните набавки дали се преговарало со еден понудувач или се преговарало и се вклучувале повеќе фирми?



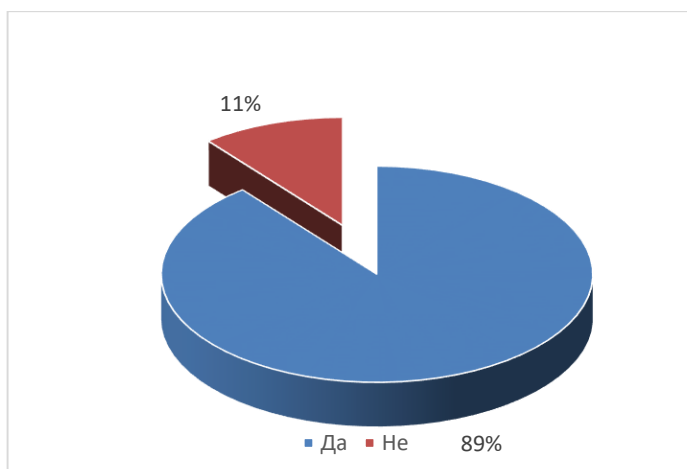
На ова прашање 35,71 % одговориле позитивно, а 64,29 % одговориле негативно.

Дел од анкетираниите испитаници кои позитивно одговориле го навеле бројот на понудувачи со кои преговарале при спроведување на постапката со преговарање без објавување на оглас. Па така бројот на поканети понудувачи е од 2-3 понудувачи.

Имајќи предвид дека низок е процентот на ЕПС кои доставувале барање за понуда до повеќе понудувачи треба да се потенцира околноста дека за дел од потребите (маски, ракавици средства за дезинфекција) во ограничени временски периоди во екот на пандемијата имаше ограничена понуда за овие производи, па оттука ЕПС, брзајќи да ги обезбедат потребите, се фокусирале на тоа кој може да ги достави производите во краток рок, а не колку фирми може да достават понуди. Овој факт нè наведува на заклучок дека е потребно во наредниот период да се засили улогата на ЕСПН преку нови алатки или функционалности со кои ќе се направат квалификувани понудувачи за определени производи и каталог на нивните производи.

Конкуренцијата секогаш е предизвик за секоја постапка, независно дали таа се спроведува по редовен пат, со објавување, или се користи директно преговарање. Таа е основен принцип на јавните набавки и е клучна во обезбедување на економски исплатлива понуда.

Графикон број 24



Дали вашата ЕПС навремено ги објавува известувањата на ЕСПН и склучените договори за итните јавни набавки поврзани со пандемијата со Ковид-19, и тоа најдоцна 10 дена од денот на склучувањето на договорот согласно член 70 од Законот за јавни набавки?

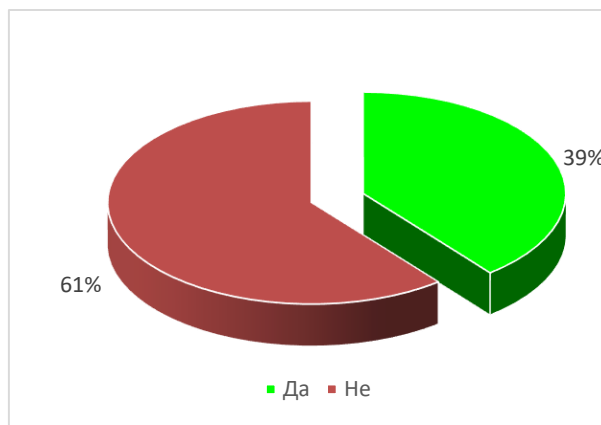
На ова прашање 89,29 % одговориле позитивно, а 10,71 % одговориле негативно.

Дел од анкетираниите испитаници кои негативно одговориле навеле дека одговорот е негативен поради фактот дека не користеле итни јавни набавки поврзани со пандемијата со Ковид-19 и поради тоа немале обврска од пополнување на тој вид известување.

Врз основа на овие податоци може да се констатира дека ЕЛС ја почитуваат обврската од Законот за јавни набавки за објавување на известување за склучен договор според член 70. Овој факт е поткрепен со функционалноста на ЕСЈН кој има воспоставено автоматизирана контрола во однос на обврските кои договорните органи ги имаат со цел да се зголеми транспарентноста. Бирото има надлежност да го следи навременото доставување на податоци и да го оневозможи користењето на ЕСЈН на корисниците кои не ги почитуваат своите обврски во однос на користењето на системот, како и оние што не ги подмируваат своите обврски за добиените согласности. Тоа во пракса значи дека системот врши автоматска блокада на корисничките профили на оние корисници кои нема да ги исполнат своите обврски за доставување податоци за склучените договори за јавни набавки, евиденции и други формални обврски.

Графикон број 25

Дали лицата за јавни набавки за спроведување и управување на планот и постапките за јавни набавки во периодот на пандемијата со Ковид-19 има потреба од упатства и насоки за постапување од страна на Бирото за јавни набавки и Државната комисија за жалби по јавни набавки?



На ова прашање 39,29 % одговориле позитивно, а 60,71 % одговориле негативно.

Бирото за јавни набавки како значајна институција во рамките на своите надлежности се грижи за системот на јавните набавки преку иницирање предлози за донесување на законски и други акти од областа на јавните набавки до министерот за финансии, следење и анализирање на спроведувањето на законот и другите прописи за јавни набавки. Бирото претставува и централно тело каде се сливаат сите податоци во однос на спроведените постапки за доделување на договори за јавни набавки на ниво на државата. Од друга страна, системот за јавни набавки е под постојана контрола и заштита од Државната комисија за жалби по јавни набавки ДКЖН.

Треба секогаш да се има предвид дека брзата, лесно пристапна и делотворна правна заштита е од пресудна важност за правилно функционирање на системот на јавните набавки во секоја земја. Таквата заштита треба да резултира со внимателност на договорните органи и ги одвраќа од кршење на прописите за јавни набавки. Успешното водење на постапките често зависи од прецизноста на договорните органи кои со конзистентна тендерска документација и останати документи ќе го гарантираат интересот на економските оператори да учествуваат во постапките за доделување на договори за јавни набавки.

Иако процентот на одговори кои се позитивни не доминира, сепак не е за занемарување дека речиси 39 % од анкетираниите испитаници сметаат дека имале потреба од упатства, инструкции и насоки од клучните институции во системот за јавни набавки – Бирото за јавни набавки и Државната комисија за жалби по јавни набавки.

3.7. Транспарентноста, отчетноста и одговорноста на ЕЛС при трошењето на финансиски средства

Електронскиот систем за јавни набавки – ЕСЈН⁸ во Република Северна Македонија навистина се покажа како одлично средство за функционирање на системот следејќи ги најновите модерни технологии, со намалување на влијанието на човечкиот фактор, како и најзначајниот сегмент, а тоа е високо ниво на транспарентност во спроведување на постапките и достапност на документите поврзани со спроведените постапки (огласи, понуди, одлуки, договори и др.) Објавувањето е предвидено во три процедурални фази во текот на спроведување на јавната набавка:

- **пред почетокот на постапката** за јавна набавка – незадолжително објавување, со цел пазарот однапред да се информира за потенцијалните идни можности, користејќи претходно индикативно известување или периодично индикативно известување;
- **на почетокот од постапката** за јавната набавка – со цел да се поканат економските оператори да учествуваат во постапката за јавната набавка, користејќи оглас за доделување на договор за јавна набавка;
- **на крајот од постапката** за јавната набавка – со цел да се известат економските оператори и другите заинтересирани страни дека постапката за јавната набавка е завршена, користејќи известување за склучен договор или известување за доброволна предвремена транспарентност.

Објавувањето е еден од основните елементи на јавните набавки и преку него се:

- **овозможува** конкуренција – информирајќи колку што е можно поголем број економски оператори за можностите за склучување договор и со тоа овозможувајќи им да конкурираат;
- **доведува** до развој на пазарите – покажувајќи им на потенцијалните економски оператори дека се достапни деловни можности, со што се охрабрува развојот на пазарот со нови и поразлични економски оператори и се проширува изворот на економските оператори на локално, регионално, национално и меѓународно ниво;
- **помага** во борбата против корупцијата – зголемувајќи ја транспарентноста и обезбедувајќи информации достапни за економските оператори, јавноста, медиумите и другите заинтересирани страни за достапните можности за склучување договори. Од друга страна, борбата против корупцијата значи обезбедување и презентирање информации за економските оператори на кои им се доделени договори.

3.8. Констатирани тесни грла и препораки за нивно надминување

Институционално

Институцијата задолжена за следење на системот за јавни набавки – Биро за јавни набавки да подготви упатство/инструкции за да можат договорните органи да ја спроведуваат постапката со преговарање без објавување на оглас. Во состав на процедурата да се подготват обрасци на документи, пр.: одлука за јавна набавка, модел на тендерска документација и др.

Од друга страна, во делот на правната заштита, која е коректив на процесот за јавни набавки од страна на Државната комисија за жалби по јавни набавки, потребно е да се подготват, исто така, инструкции на што треба институциите и понудувачите да внимаваат при спроведување на постапките за јавни набавки и поднесување на понуди. Оваа препорака треба да биде спроведена во најкраток рок особено поради фреквентноста на постапките за јавни набавки за итни потреби со цел да се превенираат евентуални грешки во текот на процедурата.

⁸ <https://e-nabavki.gov.mk/PublicAccess/Home.aspx#/home>

Дополнително, потребно е Бирото за јавни набавки да има проактивен однос во креирање на процедури поврзани со набавки од поголем обем, а од ист вид. На пример, потребни средства за дезинфекција, маски и друго, со подготвен предлог и акциски план за да биде спроведена групна набавка од повеќе договорни органи (единици на локална самоуправа) или да се централизираат определени категории на стоки и услуги преку воспоставување на централно тело за набавки.

Бирото за јавни набавки е првата станица на која сите органи ѝ се обраќаат за мислење и помош во спроведувањето на набавките, па оттука е и препораката да се зголеми достапноста на Бирото за јавни набавки до корисниците (набавувачи и понудувачи). Голем дел од испитаниците, во спроведената анкета, го имаат констатирано ова како негативен наод, односно недостапност на вработените од Бирото за јавни набавки преку контакт центарот или на редовните телефонски броеви.

Подобрување на функционалностите на ЕСЈН

Потребно е во наредниот период да се засили улогата на ЕСЈН преку нови алатки или функционалности со кои ќе се направат квалификувани понудувачи за определени производи и каталог на нивните производи со цел да се олесни и забрза постапката од обезбедување на стоки и услуги.

Бирото за јавни набавки во континуитет да го промовира ЕСЈН со сите негови тековни надградби и измени за да можат корисниците да бидат навремено известени и обучени како да го користат. Да се размисли обучувањето за новите функционалности да биде практично прикажано преку креирање на технички упатства за надградбите и функционалностите.

Навремено планирање (измена/дополнување на планот)

Во делот на планирање на јавните набавки да се направат навремени измени и дополнувања на годишните планови за јавни набавки со цел потребите да се приспособат според новонастаната состојба со вирусот КОВИД-19.

Зголемена транспарентност и рационално користење на јавните средства

Имајќи предвид дека се очекува итните набавки поврзани со корона вирусот во наредниот период и понатаму да бидат пообемни и по број и по вредност, а јавните ресурси ограничени, особено е важно единиците на локална самоуправа да настојуваат да ја добијат најдобрата вредност за потрошените пари. Препораките за единиците на локална самоуправа се во насока на подобрување на спроведувањето на јавните набавки. Потребно е да се следат следниве чекори за да ги заштитат јавните средства и да ја зголемат транспарентноста:

- Да ги објавуваат известувањата за склучените договори за набавките поврзани со заштита и превенција на ширењето на заразата со вирусот КОВИД-19, најдоцна десет дена од склучувањето на договорот;
- Да објавуваат известување за доброволна претходна транспарентност со кое ќе се информира јавноста за одлуките за склучување договори за итна набавка;
- Да испраќаат покана за понуда до повеќе фирми во преговарањето, доколку е можно, се разбира, ценејќи ја итноста и неопходноста од средствата;
- Да преговараат за постигнување најдобра економски исплатлива цена и да внимаваат да не се склучуваат договори со нереално високи цени;
- Да наведуваат детално образложение за причините за секоја набавка во одлуката за набавката за да се оправда дека не можеле да ја предвидат набавката, немале време за примена на други редовни постапки и дека околностите за крајната итност во никој случај не можат да се припишат на институцијата што набавува.

4. НАСОКИ, ИДНИ ЧЕКОРИ, АКТИВНОСТИ НА ЕЛС ВО УСЛОВИ НА ПАНДЕМИЈА

Пандемијата со вирусот КОВИД-19 иницираше потреба од поинакво делување на општините од вообичаеното и при: подготвувањето и усвојувањето на ребалансот / измените и дополнувањата на општинскиот буџет; процесот на буџетирање и партиципативно буџетирање; анализата на финансиските извештаи и достапноста на информациите до крајните корисници, администрирањето на локалните даноци и такси.

4.1. Ребаланс / измени и дополнување на општинскиот буџет

Поради разни причини, општините практикуваат ребаланси на буџетот. Најчести причини поради кои општината прави ребаланси/промени во буџетот во текот на годината се потребните средства за други намени, надвор од она што било планирано со основниот буџет или пак несоодветно/нереално планирање на приходниот и расходниот дел на буџетот на општините.

Во текот на извршувањето на буџетот во тековната фискалната година градоначалникот може да му предложи на Советот измени и дополнувања на буџетот – ребаланс, кој се донесува најдоцна до 15 ноември во тековната фискална година. Ребаланс на буџетот на општината се донесува во постапка идентична со постапката на донесување на буџет на општината.

Со Законот за буџетите е обработено и прашањето на прераспределбата, која за општините ја одобрува Советот на општината. Во текот на вонредната состојба донесена е Уредба со законска сила за примена на Законот за буџетите за време на вонредна состојба („Службен весник на РСМ“ бр. 79/20, 112/20). Согласно со член 3 од оваа Уредба, буџетските корисници, можат со прераспределба да ги намалат одобрените средства со буџетот до 70 % на ниво на ставка, во рамки на потпрограма и буџет.

Од 45 ЕЛС кои објавиле службени гласници, во периодот на траење на вонредната состојба, 28 ЕЛС објавиле дека имале измена во буџетот. На прашањето „Дали за периодот на вонредната состојба имавте измени и дополнувања на буџетот на општината“, 31 испитаник изјавил дека имале измени, а 36 дека немале.

Графикон број 26



На прашањето за појаснување за што се направени овие измени, најчест коментар е дека се направени поради ниска реализација на приходите, пред сè сопствените приходи, но и непланирани трошоци за справување со пандемијата, добиени донации и сл. Најчести коментари се следните:

- Непланирани трошоци за дезинфекција, хигиена и дежурства од вработените;
- Поефикасно менаџирање со КОВИД-19;
- Ниска реализација на сопствените приходи;
- Се пренесе салдото од претходната година, се намалија дотациите од Министерство за финансии;

- Причината не беше поради вонредната состојба;
- Се финансираа дополнителни проекти;
- Проширување на наменска сметка за искористување на останатите приходи од претходната година согласно потребите на единките корисници;
- Зголемување на буџетот во делот на донации;
- Корекција на ставки во буџетот;
- Зголемени трошоци;
- Донесени одлуки од Советот на општината за одредени ослободувања од плаќање на даноци и такси;
- Нереалното планирање (зголемување на приходниот дел на буџетите на општината без да биде проследено со реални извори на финансирање) на приходите како можност за создавање на расходи за кои не постојат реални извори на финансирање, и до сега беше честа појава во работењето на ЕЛС.

Во период на вонредна состојба мора да се воспостават дополнителни механизми за обезбедување на доволни приходи и во исто време ограничување на трошењето, особено непродуктивното трошење.

4.2. Процес на буџетирање и партиципативно буџетирање во услови на пандемија

Процес на буџетирање претставува поставување приоритети и цели и алоцирање на буџетските ресурси, за да се осигури дека тие цели можат да бидат остварени и дека услугите можат да бидат обезбедени онаму каде што е потребно.

Партиципативното буџетирање значително ја подобрува размената на информации помеѓу креаторите на локалната буџетска политика и корисниците на услугите.

Партиципативното буџетирање претставува механизам, процес, постапка преку која населението одлучува за донесувањето на соодветни одлуки или придонесува кон тоа. Тоа е техника за вклучување и овластување на јавноста во локалниот процес на донесување одлуки со цел поправедна дистрибуција на локалните финансиски ресурси. Притоа граѓаните ги имаат следните придобивки од процесот на партиципативно буџетирање: се вклучуваат во финансиското планирање, им се обезбедува средство за искажување на нивните потреби и ставови, се овозможува развивање на потранспарентни и поефективни финансиски политики и во крајна линија, тие, со своето вклучување помагаат за промовирање на транспарентноста на локалната власт.

Партиципативното буџетирање се одвива низ следните десет чекори:

1. Прв чекор: се врши анализа на ситуацијата;
2. Втор чекор: се креира мапа и се проценуваат локалните актери што се заинтересирани за процесот и оние кои би можеле да имаат спротивставени цели и интереси;
3. Трет чекор: се проценува ризикот;
4. Четврт чекор: се отвора дијалог со цел да се добие идеја за поголемо поддржување и легитимност во рамките на општината;
5. Петти чекор:
 - се остварува договор во рамките на општината;
 - се спроведува дијалог со најрелевантните претставници на заедницата;
 - се вклучуваат поголем број советници;
6. Шести чекор: се овозможува универзална партиципација на сите граѓани без разлика на нивниот социо-економски статус;
7. Седми чекор: се овозможува максимална транспарентност на буџетските локални расходи со цел да се има увид и реални очекувања при партиципативното буџетирање;
8. Осми чекор: се организираат локални собири, средби, совет на ниво на општина;
9. Деветти чекор: се дизајнира буџетска матрица;

10. Десетти чекор: се евалуира процесот.

Во согласност со усвоениот буџетски календар, задолжително е вклучувањето на граѓаните во фазата на јавни расправи. Овие активности се случуваат во периодот октомври – ноември во тековната година, при подготовка на буџетот за следната година.

Партиципативното буџетирање е од интерес на сите вклучени актери (политичари, општинска администрација, бизнис-заедницата, НВО, граѓаните) и има за цел да ги задоволи нивните интереси и потреби.

Во спроведената анкета, на прашањето поставено на платформата на Гугл: „Дали во периодот на вонредна состојба имавте барања од граѓаните во насока на преземање на дополнителни непредвидени активности за заштита на околината и здравјето на населението на територија на ЕЛС“, добиени се одговори, кои даваат информација дека:

- во 32 општини, во услови на вонредна состојба се добиени барања од граѓаните за преземање на дополнителни непредвидени активности,
- во 35 општини не биле доставени вакви барања.

Ова упатува на констатација дека кај граѓаните расте свеста за нивната улога во процесот на дизајнирање на буџетот, дека тие можат да ги искажуваат нивните мислења и барања, а дел од нив се вградени во општинскиот буџет.

Анализата на прашањето: „Дали во овој период бевте подложени на закани или друг вид притисоци од трети страни“, упатува на констатација дека најголем број од испитаниците, односно 92,54 % одговориле дека не биле подложни на закани и притисоци од трети страни. Ова е позитивна констатација, која во голема мера влијае на работењето на ЕЛС во согласност со законските одредби.

4.3. Администрирање на локални даноци и такси

Во услови на пандемија пројавените слабости на локалните даноци и такси само се засилија и како што вели народната мудрост „секое лошо за добро“ ни помогна одредени слабости јасно да ги видиме.

Потребно е да се посвети внимание и да се дадат насоки за правилно постапување на прашањата кои ги анализираме. Притоа активностите кои треба да се преземат ќе бидат интерни (на ниво на општина) и екстерни, односно на национално ниво, со влијание на локално ниво.

За очекување е да се донесат уредби со законска сила или измени и дополнувања на регулативата кои најдиректно ќе имаат импликации на локално ниво и ќе предизвикаат промени во администрирањето на локални даноци и такси. Улогата на општината, градоначалникот, општинскиот совет, граѓаните и бизнис-секторот е во вклучувањето во дискусиите и давањето предлози за подобрување на нацрт-законските решенија.

Секако дека и во сегашни услови и без промена на регулативата општините имаат можност за промени во администрирањето на данокот на имот, ажурирањето на базата на даночните обврзници, можноста за промена на даночна стапка. Преземањето на овие активности треба да се базира на опсежна анализа на состојбите во секоја општина, како и на очекуваните ефекти од преземените мерки.

Отежнатото функционирање на граѓаните и на деловните субјети во услови на пандемија предизвика серија барања за даночни ослободувања и олеснувања. Сепак, за да можат општините да пристапат во пресрет на барањата, потребно е извршната власт да ѝ предложи на законодавната власт одредени измени и дополнувања на законските акти кои ја уредуваат областа на администрирање на локални даноци и такси со што ќе се обезбеди поголема автономија на локалната власт и можноста локалната власт да биде активен чинител во процесот на креирање на бизнис-опкружувањето.

Основа за наплата на локалните даноци и такси се навремено доставените решенија. Со оглед на фактот дека висината на данокот на имот е позната големина, освен ако не се прави репроценка (ажурирање) на

вредноста, подготовката на даночните решенија за следната година може да започне кон крајот на актуелната година, а доставување на решенијата може да започне со почетокот на новата година. Неприфатливо е доставувањето на даночните решенија да започне пред крајниот рок, односно пред 31 март.

Покрај овие прашања, кои се анализирани, битни се следниве прашања на кои треба да им се посвети значајно внимание:

- Да се искористи можноста од користењето на информатичките технологии со цел обезбедување информатичката поврзаност на даночниот обврзник со својата општина. Токму оваа пандемија силно ја манифестираше потребата од заживувањето на Е-точката во општината, предвидена со ЗОУП од 2015 година. Нека ова време биде искористено за вложување на дополнителни напори токму на овој план. На овој начин ќе се обезбеди навремено и безбедно (без ризик на пренос на корона вирусот) доставување на даночните решенија, но двострана комуникација со општинската даночна администрација.
- Пресметување камата за задоцнувањето, што е во склад со членот 79 од Законот за даноците на имот, на износот на данокот што не е платен во пропишаниот рок се плаќа камата во висина од 0,05 % за секој ден задоцнување. Со тоа ќе се обезбеди финансиската дисциплина и поуспешно собирање на даночните приходи. Отпочнувањето со пресметувањето на камата во време на пандемија не е најприфатливо, иако би било во согласност со Законот. Неприменувањето на одредени инструменти за подобра наплата во времето пред пандемијата, не им дава морално право баш во време на ваква криза да отпочнеме со нивната примена.
- Доставување на писмена опомена за неплатен долг со која на даночниот обврзник му се наложува да го плати заостанатиот долг зголемен со камата. Голем број општини не ја применуваат писмената опомена, и добро би било да започнат со примена.
- Примена на присилната наплата на доспеаниот даночен долг, паричните казни и каматите кои даночниот обврзник не ги платил доброволно во пропишаниот рок. За спроведување на присилната наплата на даночниот долг, паричната казна и каматата се донесува решение од градоначалникот и лично му се доставува на даночниот обврзник. Во пракса сосема е ретка примената на овој инструмент за собирање на даночните приходи.

Препораки за понатамошно делување – или што може да се направи во областа на администрирањето на локалните даноци и такси во услови на пандемија

Во време на криза треба да има сериозни активности за подготовка на решенија за данокот на имот за идната 2021 година. Подготовките треба да започнат по 15 ноември и треба да се одвиваат во следните насоки:

- изменување и дополнување на законските и подзаконските акти кои го уредуваат процесот на администрирање на локални даноци и такси;
- проширување на опфатот на оданочувањето со данокот на имот;
- доведувањето на даночната основа, односно вредноста на недвижностите до нивните пазарни вредности;
- отстранување на сите досегашни грешки од идентификационен карактер за даночните обврзници, за недвижностите и други грешки;
- подобрувањето на доставата;
- намалувањето на трошоците на собирањето на данокот;
- анализирање на пројавените слабости и збогатување со нови податоци и факти од значење за оданочувањето,
- и други работи на планот на едукацијата, засилувањето на информатичката поддршка, подобрување на соработката и поврзаноста со многу други институции и слични работи и одговорности.

5. РИЗИЦИ ВО УСЛОВИ НА ПРОГЛАСЕНА ПАНДЕМИЈА

5.1. Поим за ризик, дефиниции и видови ризици

ПОИМ ЗА РИЗИК, ДЕФИНИЦИИ



Ризикот обично се поврзува со веројатноста некој неправилен, погрешен, непосакуван или непрестижен настан да се случи сега или во иднина.

Ризикот може да се објасни или дефинира на повеќе различни начини. Еве некои дефиниции од различни извори:



- ✓ Можност да се случи одреден настан кој ќе има влијание врз постигнувањето на целите. Ризикот се мери во смисла на влијание и веројатност.
- ✓ Веројатност да се случи нешто лошо.
- ✓ Ризикот е потенцијалното влијание (позитивно или негативно) на средство или некоја карактеристика на вредност, кое може да произлезе од некој тековен процес или иден настан.
- ✓ Неизвесноста на исходот, без разлика дали е позитивна можност или негативна закана од активности или настани.

Ризикот може да се дефинира како кој било настан или проблем што може да се случи и негативно да влијае на остварувањето на политичките, стратешките и оперативните цели на еден субјект.

Ризикот, воедно, може да се дефинира како можна закана, настан (или комплекс на настани), активност (или комплекс на активности) или неактивност која може да предизвика губење на средства или углед и претставува закана за успешното исполнување на утврдените задачи на една организација.

Според Законот за ЈВФК⁹, „Ризик е веројатноста од случување на настан со негативно влијание на остварувањето на целите на субјектот“.

Субјектите се соочуваат со ризик секој ден додека ги извршуваат своите активности за остварување на поставените цели.

⁹ Службен весник на РМ, бр. 90 од 22.07.2009 година.

ВИДОВИ РИЗИЦИ

Постојат различни поделби на видови ризици. Во понатамошниот текст ќе бидат спомнати како позначајни две поделби и тоа:

- **Стратешки ризик**, кој се однесува на долгорочните стратешки цели на субјектот (на пример: недостаток на правила за надзор/мониторинг политика, нејасни стратегии или цели, нереални или преценети цели, отсуство на договорени и извршени цели итн.);
- **Оперативен ризик**, кој се однесува на прашањата со кои се соочува субјектот на дневна основа, како стремежи кон остварување на своите стратешки цели (на пример: нема сигурен ИТ систем, сложени правила, сложено работење / кога работењето е комплицирано и разновидно со голем број вклучени страни, недостаток на упатства, надворешните информации/податоци не се добиени навреме итн.);
- **Организациски ризик**, кој се однесува на прашања како недостаток на утврдена замена, недоволен надзор на работењето / недоволно или несоодветно делегирање на задачите / несоодветна поделба на должностите;
- **Ризик на усогласеност**, кој се однесува на прашања како што се заштита на податоците, недостиг на ефикасна регулатива, недостиг на соодветни правни инструменти, контрадикторни работни процедури, сложени правила кои го зголемуваат ризикот од погрешно толкување или грешка во нивната примена, прифаќање на неприфатливи барања предизвикани од нејасни правила и прописи;
- **Ризик на ефикасност**, како на пример немање цел на системот за надзор/мониторинг;
- **Финансиски ризик**, кој се однесува на ефективното управување и контрола на финансиите во субјектот како што се измама или неправилност и ефектот од надворешните фактори како што е девизниот курс;
- **Репутациски ризик**, како на пример, негативната надворешна проценка;
- **Други ризици**, неklasифицирани.

Покрај категориите на ризици утврдени погоре, ризиците може да се групираат во три типа теоретски ризици:

- **Инхерентен ризик**: ризик поврзан со природата на самите активности во отсуство на каква било активност преземена во институцијата да се контролираат или модификуваат условите во коишто се јавува ризикот.
- **Контролен ризик**: ризик дека грешките или неправилностите во работата или основните трансакции/задачи не се спречени, откриени и коригирани со системите на внатрешната контрола (внатрешната контрола или внатрешната ревизија).
- **Резидуален ризик**: ризикот кој останува по воспоставените контроли кои го ублажуваат инхерентниот ризик.

Најдобра почетна точка за разгледување на клучни ризици со кои се соочува една организација е од аспект на планираните и стратешки цели на организацијата. Ризик е нешто што се заканува на постигнување на целите.

Кога зборуваме за целите треба да се нагласи дека постојат два вида сет на цели на организацијата.

Првите се цели на организацијата на повисоко ниво, а тоа се стратешките цели и вториот сет – цели на организацијата на пониско ниво, а тоа се:

- деловно планирање
- оперативни цели
- секторски цели

Сè што може да го загрози постигањето на овие цели може да се смета за организациски ризик. Организациски ризици се збир на оперативни ризици со кои се соочуваат организациите кога се обидуваат да ги исполнат нивните организациски цели.

УПРАВУВАЊЕТО СО РИЗИЦИТЕ

Во согласност со Законот за ЈВФК „Управување со ризик е процес на утврдување и оцена на внатрешните и надворешните ризици кои може негативно да влијаат на исполнувањето на целите на субјектот и спроведување на потребните контроли со цел изложеноста на ризик да биде на прифатливо ниво или да се намалат последиците од можен ризик на прифатливо ниво“.

Управувањето со ризиците се состои од два дела и тоа:

1. **Анализа на ризик**, која вклучува утврдување и дефинирање на ризиците и евалуација на влијанието и последователните активности и
2. **Управување со ризик**, кое ги опфаќа активностите кои се вклучени во планирањето, следењето и контролирањето на активностите со што ќе се утврдат и истакнат проблемите и слабостите и кое ќе ја зголеми веројатноста институцијата да ги постигне своите цели.



Анализата на ризик и управувањето со ризикот се третираат одделно, но, истовремено се меѓусебно поврзани и се спроведуваат постојано.

ЕЛС треба да управуваат со исполнувањето на своите цели, преку планиран и координиран пристап на управувањето со ризикот; идентификување, анализа и одговор на ризиците со кои локалната власт се соочува.

Ефикасното управување со ризиците создава предуслови за подобро носење на одлуки и зголемување на ефикасноста на работењето како и за подобро предвидување и оптимизирање на расположливите ресурси, а придонесува и за јакнење на довербата во системот на управување во јавниот сектор.

Управувањето со ризици како процес не е изолирано од стратегијата, планирањето или од донесување одлуки ден за ден. Управувањето со ризици е дел од културата на организацијата, исто како и донесувањето одлуки за постигнување на целите што се дел од културата на организацијата.

Управувањето со ризиците е одговорност на раководната структура на ЕЛС.

Управувањето со ризикот може да биде сумирано како акт или практика на контролирање на ризикот.

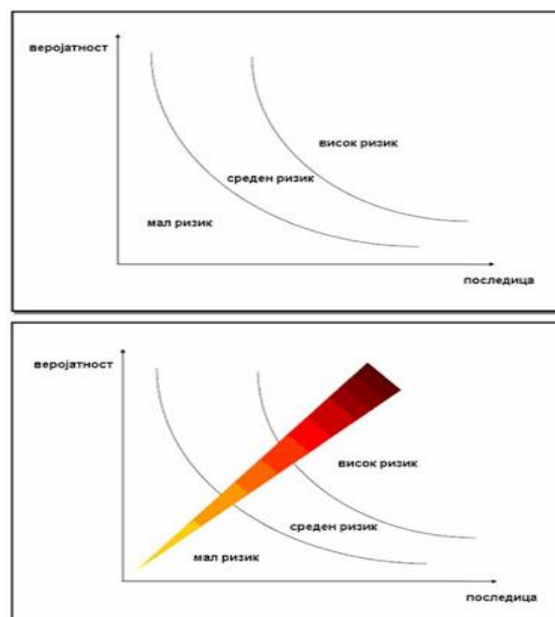
Посебно значајна е обврската за документирање на процесот на управување со ризиците.

Целта на управувањето со ризик е да ги донесе ризиците во организацијата на прифатливо ниво со спроведување на мерки кои ќе ја ублажат веројатноста за настанување на ризикот, влијанието на ризикот или и двете во исто време, а со цел постигнување одржлива корист во рамките на секоја активност.

За одговорните лица, при управување со деловниот ризик, од особено значење се следните елементи:

Слика 1 и 2 – приказ на веројатност и последица

- ✓ идентификување на ризици релевантни за финансиско известување и усогласеност,
- ✓ проценка/анализа на значењето на утврдените ризици,
- ✓ проценка на веројатноста за појава и
- ✓ одлучување за активности за управување со констатираните ризици и подготовка на акциски план за справување со идентификуваните ризици



За целосно вградување на процесот на управување во организација, носителите на одлуки мора да знаат колку ризик е прифатлив и да бидат утврдени начини на остварување на целите, како за нивната организација и за нивните индивидуални операции (поделба, оддел, итн.)

Во согласност со COSO дефинициите, главните цели на управувањето со ризик за институцијата се:

- ✓ Обезбедување функционирање на структурата на институцијата како целина;
- ✓ Постигнување на целите за секој организационен дел на институцијата на соодветно ниво и во согласност со своите функции;
- ✓ Заштита на финансиските интереси од измама, загуби, законски повреди и грешки;
- ✓ Заштита на средствата;
- ✓ Обезбедување точност и навременост на информациите и нивната достапност до засегнатите лица / организации;
- ✓ Обезбедување дека се воспоставени соодветни оперативни процедури за управување со кризни состојби.

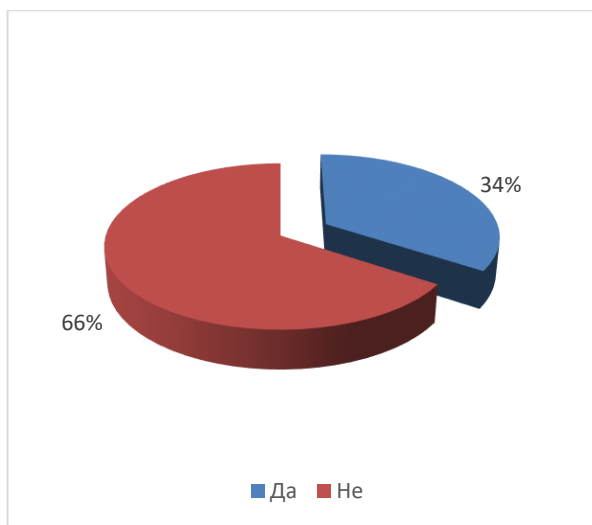
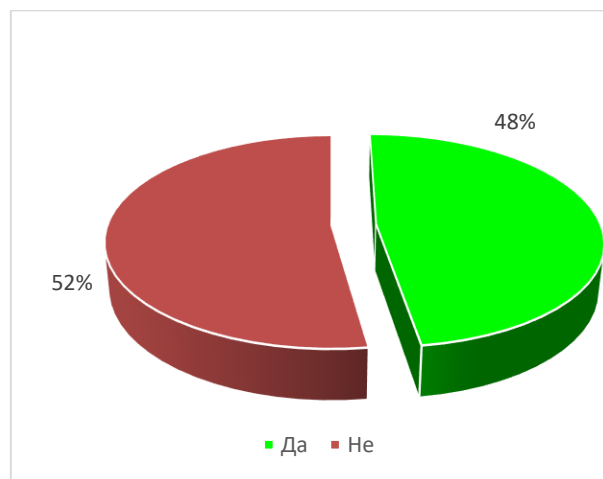
Слика 3 – Приказ на причина, ризик и последица



За целите на оваа анализа беше направено и истражување во областа на дефинирање на ризици и управување со нив.

Графикон број 27

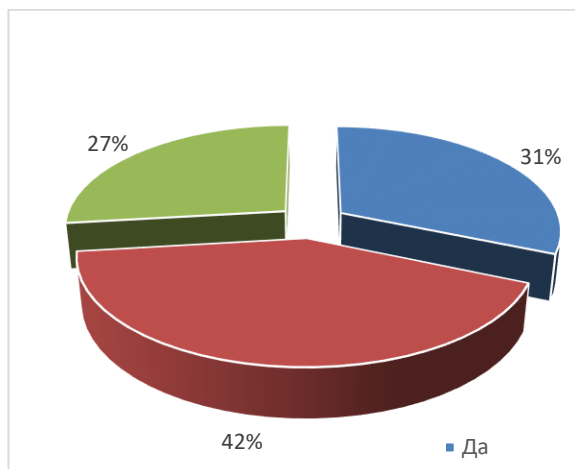
Анализата покажа дека од вкупниот број анкетирани општини кои дале одговор на прашањето „Дали вашата ЕЛС направила проценка на ризици по прогласување на пандемијата со КОВИД-19 и воведување на вонредна состојба во државата“ одговор дале 67, заедно со Градот Скопје). Од добиените одговори 52 % од општините одговориле дека не е направена проценка на ризици, а 48 % дале одговор дека е направена проценка на ризици во нивната ЕЛС.



Графикон број 28

На прашањето „Дали направената проценка на ризици е соодветно документирана и архивирана“ кај 66 % одговорот е не, а само 34 % одговориле позитивно, односно дале одговор дека преоценката на ризици е соодветно документирана.

Графикон број 29



„Дали се утврдени сите клучни цели и активности на ниво на ЕЛС и на сите засегнати страни при идентификување на ризиците во услови на вонредна состојба“, 27 % одговориле со да, 42% дале одговор не и 31 % одговориле со делумно.

Ваквите проценти покажуваат дека сè уште на локално ниво значењето на проценка на ризиците за тековното и идно работење е на ниско ниво.

Од добиените одговори беа извлечени и дел од причините поради кои дел од општините не направиле проценка на ризици во услови на прогласена пандемија. Во продолжение презентираме дел од дадените одговори:



- недостаток на капацитет, финансиски и кадровски,
- непостоење на насоки за проценка на ризици поради немање стратегија за ризици донесена од раководството,
- непознавања на проблематиката од областа на ризиците од вработените и раководството.

Познавањето на оваа област (утврдување, анализа и управување со ризици) не е на задоволително ниво. Во иднина треба да се вложат поголеми напори доколку ЕЛС сакаат да ги уживаат придобивките од правилно и навремено детектирање/утврдување на ризиците, нивна соодветна и целосна длабинска анализа и наспрема тоа развивање на стратегија за управување со истите, преку подготовка на регистри на ризици и соодветни акциски планови за утврдените ризици.

Придобивките од успешното спроведување на процесот на управување со ризиците се следните:

1. Подобро одлучување	сите одлуки носат со себе одредено ниво на неизвесност, без оглед на тоа дали се однесуваат на вообичаените задачи, или за нови идеи и можности. Управувањето со ризиците им помага на раководителите своите одлуки да ги усогласат со реалната процена на планираните и непланираните конечни резултати.
2. Зголемување на ефикасноста	со прифаќање на пристапот кој се однесува на управување со ризиците, институцијата може подобро да одлучува за начинот на подобрување на системот, распределба на средствата и постигнување на подобра рамнотежа помеѓу прифатеното ниво на ризик и трошоците на контролата.
3. Подобро предвидување и оптимизирање на расположливите средства	овозможува утврдување на клучните ризици со кои се соочува институцијата и клучните проекти со кои управува институцијата (воведување на нови ИТ системи, итн.) и мобилизирање на ограничените расположливи средства за соодветно постапување по утврдените ризици.
4. Постапување по приоритетите	како што се определуваат приоритетите во зависност од расположливоста на ресурсите и потребите, управувањето со ризиците помага во идентификувањето на критичностите и меѓузависностите во рамките на системот и приоритетите кои треба да се разгледаат.
5. Разумно уверување дека планираните цели ќе бидат постигнати	заедно со добриот квалитет на донесување на одлуки, подобро планирање и оптимизација на достапните ресурси, справување со приоритетите и избегнување на идни проблеми кои може да се појават во текот на работењето за постигнување на поставените цели, управувањето со ризици ќе обезбеди разумно уверување дека планираните цели ќе се исполнат.
6. Јакнење на довербата во управувачкиот систем	преку процесот на управување со ризици се унапредува процесот на планирање, со тоа што се потенцираат клучните процеси, а воедно се обезбедува континуитет на давањето услуги.
7. Развој на позитивна организациска култура	развијање на организациска култура, која нема да создаде аверзија кон ризиците.

РИЗИЦИ ВО УСЛОВИ НА ПРОГЛАСЕНА ПАНДЕМИЈА

Пандемијата со себе донесе и голем број ризици пред кои се најдоа првите луѓе на ЕЛС вклучувајќи го и Советот на ЕЛС. Во продолжение ќе наведеме некои од главните ризици и тоа:

- Ризик од неостварување на краткорочни и долгорочни цели на ЕЛС и ненавремено извршување на делегираните задачи и активности поради намалениот капацитет (број) на вработени во ЕЛС како резултат на пандемијата со КОВИД-19;
- Ризик од доцнење на реализирање на планирани активности и доцнење во подготовка на разни документи, односно ненавремено реализирање на поставените цели и ненавремено спроведување и реализација на одредени проекти поради неспремност на општините за организирање на работа од далечина, односно работа од дома;
- Ризик од неможност за реализација или откажување на планирани активности за развојни проекти, културни настани и манифестации од корист за граѓаните на општината поради ограничен број групни собири на отворен и затворен простор како и забрани за одржување на групни собири;
- Неостварување на дополнителни приходи поради одложување или неможност за инвестирање од заинтересирани инвеститори за проекти од корист за општината и граѓаните;
- Ризик од намалување на планираните приходи во буџетот на ЕЛС поради несолвентност на правни и физички лица кои во период на пандемија останат без работа;
- Ризик од намалени приходи поради одложено плаќање или ослободување од плаќање на редовни обврски (комунални такси, даноци и друго) на угостителските објекти регистрирани на територија на општината;
- Ризик од неквалитетно спроведување на редовни активности и можност за правење на грешки поради намален степен на контрола во рамките на организацијата, намален број вработени поради пандемијата, повремено нарушен принцип на сегрегација на должности, нарушено правило на двојна проверка, неправилна авторизација и слично;
- Намален степен на контрола и супервизија од внатрешната ревизија поради намален капацитет и неможност за остварување на планираните ревизии;
- Ризик од неусогласеност помеѓу постапките за набавка и мониторинг во поглед на обезбедување навремени и комплетни информации во тек на реализацијата на договорите;
- Ризик од ненавремено остварување и спроведување на одредени услуги на граѓаните поради доцнење во спроведувањето на Планот за јавни набавки,
- Ризик од зголемен степен на корупција во услови на пандемија поради промена во начинот на спроведување на јавните набавки и
- Други ризици со помало влијание.

5.2. Ризици од зголемен степен на корупција во услови на пандемија

Пандемијата со КОВИД-19 ги зголеми и ризиците од корупција.

Постои разновидност на дефиниции на поимите како ризик, управување со ризик и проценка на ризик, но нема толку многу студии и практични примени на ризик за измама, проценка на ризик за измама и управување со ризик од измама.

За целта на оваа анализа акцентот е ставен на ризиците од зголемен степен на корупција во услови на пандемија и истите се презентирани во понатамошниот текст.

Поради новонастанатата состојба и новиот начин на организација на работа на субјектите, се отворија и можности за зголемен ризик од можна корупција во одредени процеси од работењето во овој период, а особено во делот на спроведување и реализација на јавните набавки. Особено изложен е здравствениот сектор, поради непосредната потреба од медицински материјали (а со тоа и поедноставување на правилата за набавки), пренатрупаните медицински установи и презафатениот медицински персонал.

Состојбата предизвика промени во сите сегменти од тековното работење односно:

- ✓ Се променија условите за работа, односно работа во вонредна состојба со ограничено работно време и работа од далечина, односно работа од дома,
- ✓ Се променија потребите за поинакви услуги и приоритетни набавки поврзани со пандемијата,
- ✓ Се појави потреба од нови непланирани набавки на стоки и услуги, кои воопшто не биле во планот за јавни набавки, како на пример, набавка на заштитни маски, средства за дезинфекција и друга заштитна опрема.

Глобалната криза предизвикана од пандемијата со КОВИД -19 донесе и ризици за злоупотреби и затоа Коалицијата на Обединетите нации за борбата против корупцијата (UNCAC) ги повикува владите во светот да обезбедат висок степен на транспарентност во справувањето со кризата за намалување на последиците предизвикани од корупција и измами.

Во делот на организирање на работата на правните лица на територијата на ЕЛС во согласност со новите правила за работа во услови на прогласена вонредна состојба кај дел се појавија и ризици од намален обем на работа, а со тоа и ризик од неможност за остварување на профит.

Овие промени во најголем дел беа предизвикани поради:

- ✓ ограничено движење на граѓаните во одредени периоди од денот,
- ✓ состојба на прогласен карантин кој траеше и по неколку дена во неделата и
- ✓ забрана на сите јавни собири и манифестации.

Сите овие нови состојби на економски план создаваат добра подлога за корупција во делот на овозможување на одредени предности/повластици за одредени правни и физички лица за извршување на економски активности, како на пример, добивање на дозволи за работа по поволни услови наспроти оние одредени со уредби со законска сила, движење на територијата на општината во периодот на забрана заради извршување на земјоделски активности, предности кои произлегуваат од промени во начинот на јавните набавки.

За институциите да можат ефективно да управуваат со ризиците од корупција, ризиците мора прво да се идентификуваат, а потоа да се анализираат со примена на процесот за оценка на ризик.

Според издадената публикација за Управување со ризик од корупција¹⁰ управувањето со ризици од корупција е процес чија цел е проактивно идентификување и разгледување на подложноста на институцијата кон внатрешни и кон надворешни закани – нелегално или неетичко однесување.

Со оглед на тоа дека секоја институција е различна, процесот за оценка на ризик често повеќе претставува уметност отколку наука. Не постои сеопфатен пристап.

¹⁰ <https://www.dksk.mk/index.php?id=home>, Управување со ризик од корупција: адендум кон упатствата за управување со ризик „д-р Јуре Шкрбец.

Целта на секоја оценка за ризик од корупција започнува со идентификација и приоритизирање на ризиците од корупција за да се помогне на институцијата да препознае зошто е подложна на корупција.

Со примена на оценката за ризик од корупција, институцијата може да идентификува каде има голема веројатност за појава од корупција, со што се овозможува разгледување и спроведување на проактивни мерки за да се намали можноста од појава на неа. Исто така, процесот на оценка на ризик од корупција треба да биде видлив и за него треба да се информира преку институциите.

Вработените повеќе ќе сакаат да учествуваат во процесот доколку ја разбираат целта и очекуваните резултати од него. Затоа е важно да се обучат одговорните лица во институцијата за тоа како може да се направи и изготви соодветна оценка за ризик од корупција.

Конвенција на Обединетите нации против корупција (UNCAC) ги советува страните да делуваат во насока на цврсти антикорупциски стратегии и мерки, меѓу кои е вклучен и УРК на следните начини. Секоја државна страна ќе:

- ја зајакне свеста за ризикот од корупција инherentен во реализацијата на функциите на јавните службеници (член 7),
- преземе соодветни мерки за промовирање на транспарентноста и отчетноста во управувањето со јавните финансии, и меѓу другото, ефективни и ефикасни системи за управување со ризик и внатрешна контрола (член 9),
- преземе мерки кои ќе бидат потребни за зајакнување на транспарентноста во својата јавна администрација, вклучително и со објавување на информации за периодични извештаи за ризиците од корупција во својата јавна администрација (член 10).

„ГРЕКО честопати препорачува да се развие стратегија за подобрување на интегритетот и управувањето со судир на интереси во однос на лицата на кои им се доверени врвни извршни функции, вклучувајќи ги и механизмите за одговорно советување, следење и усогласеност.

ГРЕКО, исто така, препорачува да бидат соодветно пријавени сите контакти од лица на кои им се доверени врвни извршни функции, лобисти и трети страни кои сакаат да влијаат врз донесувањето на одлуки во владата, вклучително и контактите со правни и овластени претставници на компаниите и групите од интерес и да бидат објавени јавно.

Транспарентноста за лобирање е важна по однос на одлуките донесени од јавните власти и ширењето на информации во врска со пандемијата.

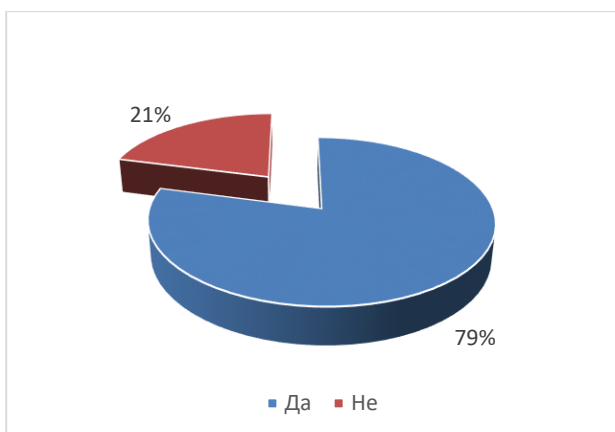
Внатрешната трговија, исто така, претставува ризик и е особено важна за оние кои поради нивната позиција имаат пристап до привилегирани информации. Препораките на ГРЕКО за декларирање на средства, приход, обврски и камати, се особено важни тука, вклучително и потребата овие декларирања да бидат сеопфатни, навремени и достапни со цел да помогнат во идентификување на сомнителни активности на пр. отуѓување (преку предавање или продажба) на акции, инвестиции во новите индустрии (за време на пандемијата) или да се спречи непотребното влијание врз донесувањето на јавни одлуки¹¹.

По однос на утврдување на ризици од зголемен степен на корупцијата и антикоруптивни мерки во рамките на ова истражување во продолжение се дадени резултатите од спроведената анкета во 81 ЕЛС заедно со Градот Скопје и презентирани се одговорите кои се добиени од 67 ЕЛС.

¹¹ „Ризици од корупција и корисни правни референци во контекст на КОВИД-19
Издадено од г-дин Марин Мрчела, претседател на ГРЕКО, Греко (2020)4, Стразбур, 15 април 2020 година.

Графикон број 30

На прашањето „Дали во вашата ЕЛС е донесен Кодекс на однесување на вработените и менаџментот во општината“, 79 % од испитаниците одговориле со да, а 21 % одговориле со не, односно дека во нивната ЕЛС не е донесен Кодекс на однесување на вработените и менаџментот.



Графикон број 31

Дали во вашата општина се донесени политики за превенција од корупција?

На ова прашање кај 51 % од испитаниците одговорот е да, а 49 % одговориле дека не располагаат, односно немаат донесено политики за превенција од корупција.



Графикон број 32



Дали при подготовка на Анализата на ризици е направена и проценка на ризици од измами во услови на работење во вонредна состојба?

66 % од испитаниците воопшто не направиле проценка на од измама во услови на работење во вонредна состојба, додека 34 % одговориле позитивно дека ваква проценка е направена.

Преку анализа на резултатите се дојде до следните сознанија/заклучоци:

- сè уште на локално ниво значењето на утврдување на ризиците од корупцијата и антикоруптивните мерки кои се преземаат се на ниско, односно незадоволително ниво и
- непостоењето на политики за превенција од корупција кај висок процент од испитаниците (49 %) покажува дека на локално ниво во овој момент имаме голем број ЕЛС кои сè уште немаат преземено мерки во оваа значајна област.

Причините за ваквата состојба се наведени од самите испитаници и тие како најчести причини ги наведуваат следните:



- недоволен капацитет на обучен стручен кадар за областа
- потреба од едукација за областа
- поголема заинтересираност на менаџментот за носење на политики за борба со корупцијата

Ваквиот однос спрема оваа актуелна проблематика, особено во услови на пандемија кога ризиците од корупција се зголемуваат од ден на ден, укажува на нискиот степен на заинтересираност на менаџментот за навремено спречување и брзо справување со коруптивни однесувања, доколку за нив постои ризик да настанат или доколку се случат.

Ова покажува дека на локално ниво постои потреба да се зголеми степенот на едукација од областа корупција и антикоруптивни мерки со укажување на значајноста на сите ризици и последици доколку се случат коруптивни дејствија.

Бидејќи кај најголемиот дел од општините не се донесени политики, кои би ги упатиле вработените и менаџментот кои постапки треба да се преземаат во случај на коруптивно однесување, во тој случај ризикот од корупција и можностите за коруптивно однесување се проценети на високо ниво.

Државата, а во овој случај ЕЛС треба да осигураат дека вработените во јавните служби на ниво на општина се обезбедуваат во текот на целата нивна кариера со јасни и ажурирани информации за политиките, правилата и административните процедури на нивната организација, релевантни за спречување на корупцијата. На вработените треба да им се дадат доволно информации, обука, насоки и навремено советување за ризиците од корупција и за тоа како тие да се избегнат или минимизираат.

ЕЛС во периодот што следува треба доследно да ги почитуваат гореспоменатите принципи и оние ЕЛС кои сè уште немаат започнато во најкраток рок да обезбедат минимални услови за започнување на активности во делот на оваа проблематика (утврдување на ризици од корупција и креирање на политики за превенција од корупција).

5.3. Анализа на ризиците и репутациски ризик

ЕЛС треба да одговорат на оперативните предизвици и ризици за време на вонредната/итна фаза предизвикана од пандемијата.

Откако ќе се опфатат што повеќе ризици се насочуваме на втората фаза во управувањето со ризиците, каде се бара да анализираме колку е важен секој ризик и каков вид влијание има. Ова помага да се приоритизираат клучните ризици и да се донесе одлука за соодветен одговор.

Ризикот се мери во однос на:

- ⇒ **„Влијание“** – вклучува проценка на потенцијалните ефекти на кој било ризичен настан или резултат.
- ⇒ **„Веројатност“** – вклучува проценка на тоа колку е веројатно ризичниот настан или исход, всушност, да се случи.

Главното, постојат три главни пристапи за ваквата анализа.

Концептуален пристап: кога процената на севкупниот ризик поврзан со секоја област се заснова на процената на кои било фактори за кои тие што ја вршат процената ги сметаат за соодветни.

Факторите може да вклучуваат прашања за контролно опкружување и неговата ранливост, материјалност, чувствителност и загриженост на раководството.

- ⇒ **Аналитички пристап:** го комбинира концептуалниот модел со употреба на математички формули за да се произведе квантифицирана оценка или резултат од процената на ризиците. Еден типичен модел ќе има серија фактори на ризик кои се оценуваат.
- ⇒ **Статистички пристап: претходните** два од горенаведените пристапи се создадени за да се произведе индекс на ризик или ранг листа,

Треба да се има предвид дека за да биде ефективен процесот за управувањето со ризиците, тој треба да биде циклус и треба да биде прегледан и следен/мониториран на координиран начин. Некои од клучните причини за тоа се:

- нови ризици кои можат да се појават со текот на времето,
- одговорите на ризици кои се усвоени, не се повеќе ефективни и
- за ризиците кои веќе се идентификувани, може да се промени нивната веројатност и/или влијанието со текот на времето.

Идеално ќе биде да се назначи вработен во организација кој е одговорен за координирање на процесот на управување со ризикот и прегледот на успешноста на сите воспоставени планови. Внатрешната ревизија јасно може да има критична улога во советувањето и помагање при прегледот на целосниот процес за управување со ризикот.

Некои ЕЛС може да не се добро подготвени за вклучување во редовното оперативно работење поврзано со КОВИД-19 заради недостаток на релевантни искуства во утврдување и анализа на ризици, стручен персонал и техничка опременост.

ЕЛС треба да направи анализа и проценка за нивните капацитети да ја идентификуваат потребната експертиза од областа на ризици за да ги надополнат вештините и алатките потребни за специфични делови од КОВИД-19 ризици и нивна анализа.

ЕЛС треба да го преиспита универзалниот ризик и да направи проценка на ризикот. Во многу случаи, итните одлуки на Владата ќе влијаат на целите во контекст на економичноста, ефикасноста и ефективноста.

Финансиските контроли можат да ослабнат, евиденцијата може да се изгуби, да се отстранат квантитативните финансиски ограничувања и органот за одлучување на финансирање може да се приближи до местото каде што се извршува испорака на услуги, без соодветни проверки и рамнотежи.

ЕЛС треба да ги земат предвид и да ги идентификуваат сите промени како и да го проценат нивното влијание врз проценетиот ризик. Може да се воспостави навремен процес за изменување на плановите за набавки врз основа на ажурирана проценка на ризикот.

Трошоците за КОВИД-19 можат да се групираат во три различни категории:

- здравствена поддршка;
- социјална заштита и хуманитарна помош; и
- економска поддршка.

Секоја категорија на трошење претставува различни приматели, цели и инхерентни фактори на ризик.

Набавките играат клучна улога во јавните расходи за време на вонредна состојба.

Од презентираниите резултати, подолу прикажани преку графички приказ, може да се утврди нивото на развој на ЕЛС во овој дел кој се однесува на проблематиката која опфаќа утврдување на ризици, управување со констатираните ризици и нивна анализа како и донесување на соодветни акциски планови за следење и справување со утврдените ризици.

Во продолжение се дадени главните прашања и одговори од испитаниците по однос на утврдување и анализа на ризици како и донесени акциони планови за надминување на констатираните ризици и тоа како што следува:

Графикон број 33

Дали при подготовка на анализата на ризици е направена и проценка на ризици од измами во услови на работење во вонредна состојба?



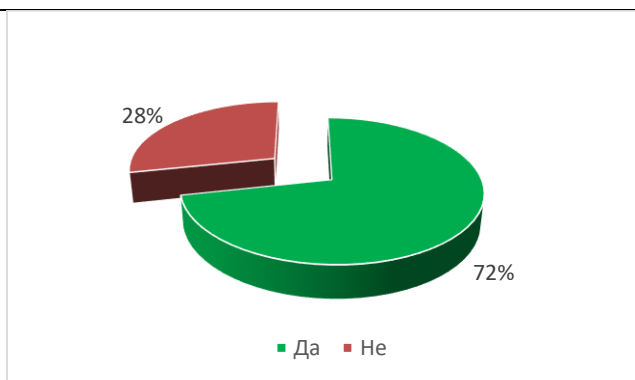
Графикон број 34

Дали при правење на проценката на ризици по настанување на пандемијата и воведување на вонредна состојба учество имаат земено сите засегнати страни на ниво на ЕЛС?

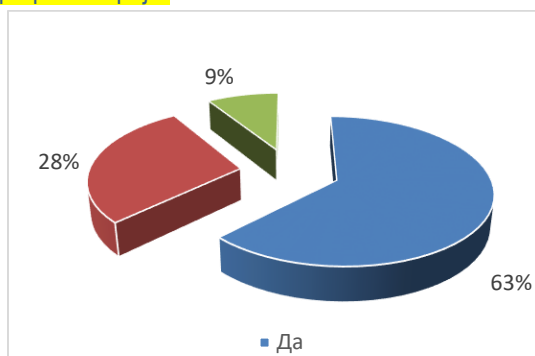


Графикон број 35

Дали раководството утврдило како да се справите со идентификуваните ризици?



Графикон број 36



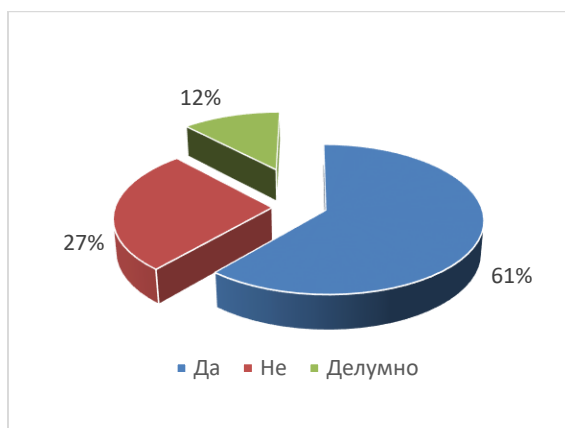
Дали мерките што треба да се преземат се документирани во деталните акциони планови, кои исто така укажуваат на субјектот надлежен за спроведување на планот, датумите на целта и другите релевантни информации?

Графикон број 37



Дали има редовно следење на спроведувањето на акционите планови?

Графикон број 38



Дали ЕЛС во услови на работа во вонредна состојба располагаа со доволно капацитет во луѓе и ресурси за реализација на донесените акциони планови?

Од спроведените истражувања може да се заклучи дека;

- околу половина од бројот на ЕЛС кои одговориле на ова прашање или 48 % од анкетираниите навеле дека прават проценка на ризици по прогласување на пандемијата со КОВИД-19, а другата половина или 52 % одговориле со негативен одговор. Ова укажува дека и покрај законската обврска за подготовка на анализа на ризици, сепак, значаен дел сè уште не се подготвени за овој предизвик. Причините се од различна природа, но како најчеста причина се наведува дека не располагаат со доволно обучен и стручен кадар за подготовка на ваков вид проценка;

- од оној дел од ЕЛС кои имаат подготвено проценка на ризици за неа се изјасниле дека оваа проценка на ризици не е соодветно документирана и не постои трага дека е подготвена (66 %), а 34 % дале одговор дека е соодветно документирана;
- на прашањето „Дали се утврдени сите клучни цели и активности на ниво на ЕЛС и на сите засегнати страни при идентификување на ризиците во услови на вонредна состојба, 31 % одговориле позитивно, односно може да се заклучи дека при подготовка и анализа на ризиците биле вклучени сите засегнати страни, 42 % дале негативен одговор, додека 27 % одговориле со делумно. Ова укажува дека не секогаш при подготовка на анализата на ризици се вклучени сите страни кои се засегнати со одредени можни закани и ризици и ова може во иднина негативно да влијае во одредени сегменти од работењето;
- дел од општините одговориле дека немаат подготвено и усвоено стратегија на ризици, што го потврдува фактот дека оваа област е област на која локалните власти сè уште не гледаат како на значен дел од управувањето иако се работи за процес кој доколку се имплементира со себе носи голем број придобивки и може во голема мера да го подобри управувањето во ЕЛС;
- што се однесува за делот на подготвени детални акциони планови, нивно документирање како и задоволителен број на капацитети за нивна реализација и следење од добиените одговори може да се заклучи дека околу 64 % од испитаниците ги имаат подготвено, соодветно документирано и истите ги следат, околу 27 % немаат подготвено вакви планови, околу 9 % одговориле дека овие активности делумно се спроведуваат, додека 12 % одговориле дека не располагаат со доволно капацитети за реализација на поставените акциски планови.

Како причини за ваквите состојби од испитаниците најчесто се наведени следните:



- Недостаток на капацитет, финансиски и кадровски;
- Непостоење на документ или стратегија донесена од раководството по однос на управување со ризици;
- Незаинтересираност на менаџментот по однос на проблематиката со управување со ризици;
- Во општината е формиран општински кризен штаб со кој раководи градоначалникот и ја следи состојбата за време на пандемијата;
- Не е изработен регистар на ризици за справување во вонредната состојба заради недоволни познавања на проблематиката од областа на ризиците на лицето кое е одговорно за финансиското управување и контрола;
- Немање на стратегија и регистар на ризици поради немање на насоки за подготовка на вакви документи;
- Дел од општините одговориле дека непостоење на подготвени документи кои се однесуваат на управување со ризици, подготовка на стратегија и регистар на ризици и не било потребно да се изработи од причини што не се детектирани проблеми во функционирањето од една страна, а од друга страна постоење на кризен штаб со кој раководи градоначалник кој бил задолжен да се справува со сите новонастанати ситуации за време на пандемија и кризна состојба.

Ваквата состојба укажува дека кај дел од општините се вложуваат напори за подготовка на анализа на ризици, но сепак за квалитетно спроведување на целиот процес сите ЕЛС се соочуваат со недостаток на луѓе со познавања од областа на ризици и управување со истите, недостаток на соодветни обуки за вработените од оваа област како и недостаток на финансиски средства за реализација на сите фази од процесот на управување со ризици.

Иако оваа област е од големо значење и во многу може да придонесе кон навремено справување со идни можни закани и предизвици кои може да го отежнат работењето или да доведат до неостварување на стратешките и целите на оперативното работење на општините, може да се заклучи дека е потребно вложување на дополнителен труд, време и финансиски средства во развој на квалитетни, обучени стручни вработени кои ќе бидат во можност да го спроведуваат овој процес на соодветна и навремена проценка на ризици. Од друга страна од суштинско значење е и процесот на подготовка на соодветни акциски планови кои на редовна основа ќе бидат следени и ажурирани во согласност со промените кои настануваат во внатрешното и надворешното опкружување и кои промени доколку не бидат навремено детектирани и следени може да предизвикаат нарушување на редовното работење и остварување на целите на општината.

Поради ова потребна е поголема посветеност на менаџментот на ова поле со цел да се почувствуваат придобивките од успешното спроведување на процесот на управување со ризиците кои беа наведени и детално објаснети претходно, а тоа се:

- ✓ Подобро одлучување;
- ✓ Зголемување на ефикасноста;
- ✓ Подобро предвидување и оптимизирање на расположливите средства;
- ✓ Постапување по приоритетите;
- ✓ Разумно уверување дека планираните цели ќе бидат постигнати;
- ✓ Јакнење на довербата во управувачкиот систем и
- ✓ Развој на позитивна организациска култура.

5.3.1. Интегритет, транспарентност и отчетност на менаџментот на ЕЛС

Поимот култура го вовел антропологот Тејлор¹² во 1871 година како „комплексна целина што вклучува знаења, верувања, уметност, морал, закони, обичаи и кои било други способности и навики што ги стекнува поединецот во едно општество.“

Оттука произлегува и најприфатената дефиниција на организациската култура дека „органizaциската култура претставува збир на вредности, норми, стандарди на однесување и заеднички очекувања што ги контролираат начините на кои поединци и групи во една организација комуницираат меѓу себе и работат за постигнување на целите на организацијата“¹³

Категорија која задолжително се разгледува при дискусија за корупцијата е интегритетот. Интегритетот е квалитет на дејствување во согласност со општоприфатените морални вредности и норми во корист на јавниот интерес. Интегритетот и корупцијата се две спротивставени појави, односно секое коруптивно дејство подразбира кршење на интегритетот.

Интегритетот се смета за суштинска вредност на секоја личност и карактер кој се справува со сите проблеми. Да се биде со интегритет значи да се биде над сите бури и предизвици. Само интегритетот ја гради и трајно ја сочувува довербата.

Личност со интегритет значи личност која ги почитува моралните и етичките принципи, со стабилен морален карактер, искрено посветена на работата.

Признајте си ги своите недостатоци, а со време луѓето ќе ве почитуваат заради вашата внатрешна сила и искреност. Постојано вложувајте во својот личен развој и преземете одговорност за своите постапки.

¹² Tyler, Eb, Primitive Culture: Researches into the Development of Mythology, Philosophy, Religion, Art and Custom. Vol. 1, 1871.

¹³ Brown, A. 1995, Organisational Culture, Pitman Publishing, London.

Имајте професионален интегритет и преземете одговорност за своите постапки. Доколку згрешите, а секој греши, преземете одговорност, исправете ги грешките и постапете правилно.

Останете фокусирани на вашите приоритети, вложувајте континуиран труд и работа на она што ви е важно, почитувајте го туѓото и своето време, останете подолго на работа доколку тоа навистина е потребно.

Искористете ја интроспекцијата како начин за стекнување самосвест, постигнување резултати и усовршување. И секако, користете ја за да можете да заклучите дали другите луѓе се однесуваат со интегритет.

Развивајте ги своите комуникациски вештини. Избегнувајте луѓе кои немаат интегритет. Храброста и интегритетот секогаш одат заедно. Тие се градат со време, чекор по чекор и се збир на безброј мали постапки кои сме ги направиле во минатото.

Според ГРЕКО, кога земјите се соочуваат со неминовни вонредни состојби, концентрација на моќ, отстапување од основните права и слободи и кога големи количини на пари се внесуваат во економијата со цел да се ублажи кризата (сега и во блиска иднина), ризиците од корупција не смеат да се потценат. Затоа е многу важно антикорупцијата да биде вметната во целиот процес за борба против КОВИД-19, како и во процесот за борба против пандемијата.

ГРЕКО постојано препорачува специфични алатки за борба против корупција и владеење. Алатките вклучуваат **транспарентност, надзор и одговорност**.

Во време на вонредна состојба, која е резултат на пандемијата, овие алатки се поважни од кога било досега. Тие се важни на централно ниво, но исто така и на локално ниво вклучувајќи ја секоја форма на пренесување на овластувања.

Според г-дин Марин Мрчела, претседател на ГРЕКО „Се соочуваме со вонредни околности за време на кризата со КОВИД-19. Ова не е, и не треба да биде, оправдување за заобиколување на антикорупциските стандарди. Туку сосема спротивното, сега повеќе од кога и да е, ние мораме да сториме сè, со цел да ги одржиме и зголемиме мерките насочени кон спречување на корупцијата и секое друго неетично однесување. Клучот е целосна транспарентност. Тоа им го должиме на нашите граѓани со цел да ја направиме борбата против КОВИД-19 кредибилна и доверлива“¹⁴.

За начелата на **интегритет, јавност и одговорност** дадени се различни дефиниции од различни извори, но суштината на сите дефиниции е иста.

Во продолжение даваме различни дефиниции, од различни извори, со цел поблиску да се објасни што значи да се има интегритет, да се биде транспарентен и одговорен субјект.

Начелото на интегритет

Под поимот „интегритет“ се подразбира законито, независно, непристрасно, етичко, одговорно и транспарентно вршење на работи со кои службените лица го чуваат својот углед и угледот на институцијата во која се одговорно лице, односно се вработени, ги елиминираат ризиците и ги отстрануваат сомневањата во можноста од настанување и развој на корупција и со тоа обезбедуваат доверба на граѓаните во вршењето на јавните функции и во работата на јавните институции.

Во согласност со Законот за спречување на корупцијата и судирот на интереси **начелото на интегритет** е прецизно дефинирано и е наведено дека:

(1) „Секој е должен во вршењето на функцијата, јавното овластување и службената должност, да постапува совесно, стручно, одговорно, чесно, ефикасно и непристрасно“¹⁵;

¹⁴ „Ризици од корупција и корисни правни референци во контекст на КОВИД-19.

Издадено од г-дин Марин Мрчела, претседател на ГРЕКО, Греко (2020)4, Стразбур, 15 април 2020 година.

¹⁵ Член 4, Службен весник на РМ“ бр. 12/19, од одредбите на Уредбата со законска сила за прашања поврзани со изборите за пратеници во Собранието на Република Северна Македонија на 15 јули 2020 година „Службен весник на РСМ“ бр. 160/20).

- (2) „Службеното лице во извршувањето на јавните овластувања и должности е должно да ги почитува начелото на законитост, начелото на еднаквост, начелото на јавност, етичките норми и професионалните стандарди, без дискриминација или повластување на кој било со целосно почитување на јавниот интерес“;
- (3) „Службеното лице во вршењето на својата функција е должно да внимава на евентуален судир на интереси и при извршувањето на јавните овластувања и должности не смее да се раководи од лични, семејни, верски, партиски и етнички интереси, ниту од притисоци и ветувања од претпоставениот или од друго лице¹⁶.“

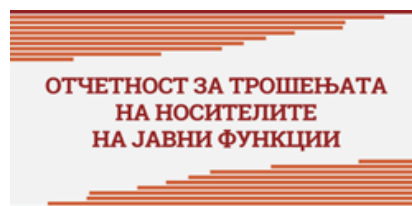
Во истиот Закон, во членот 6, дефинирано е начелото на јавност и гласи:

- (1) Вршењето на власта, функцијата, јавните овластувања, службената должност и работите од јавен интерес се јавни и подложни на јавна контрола.
- (2) Никој не може да се повика на примена на закон или друг пропис со кој ќе се ограничи или исклучи јавноста за да се прикрие корупција или судир на интереси.

„**Транспарентноста**, во контекст на деловно работење или управување, е искреност и отвореност. Транспарентноста и отчетноста генерално се сметаат за два главни столба на добро корпоративно управување“¹⁷

Јавна отчетност

Покрај широкиот спектар на правни и административни структури, дополнително национално и меѓународно влијание, кои влијаат на процесот на креирање на политиките, исто така треба да ја земеме предвид потребата на системите за поткрепа преку отчетност. Постојат различни видови отчетност кои треба да бидат разгледувани од аспект на јавниот сектор и тоа:



- **Политичка отчетност.** Отчетност од аспект на репрезентативна демократија. Избраните политичари имаат мандат од гласачите. Со цел да работат, тие ги делегираат своите задолженија и овластувања за преземање на акција и одлуки на државните службеници или функционери;
- **Правна отчетност.** Должност да се обезбеди дека одредена постапка е во рамките на законот и да се избегнат постапки надвор од законот, кај тие со делегирана надлежност;
- **Раководна отчетност.** Потреба јавните институции и тела да демонстрираат дека ги имаат постигнато целите, во исто време обезбедувајќи вредност за парите и
- **Финансиска отчетност.** Демонстрирање дека средствата се наменски и соодветно употребени, а не злоупотребени.

Покажувањето на финансиска отчетност има два главни аспекти:

- **Финансиско сметководство и известување за резултатите.** Ова се однесува не само за износот на потрошените средства за јавни потреби, туку и за економичноста, ефективноста и ефикасноста на тие средства. И
- **Ревизија.** Ова вклучува обезбедување за заинтересираните страни независно уверување за комплетноста, точноста и валидноста на презентираниите информации.

Начело на заштита и одговорност

Според член 7 од Законот за спречување на корупција и судирот на интереси:

¹⁶ Член 4 од Законот за спречување на корупција и судир на интереси „Службен весник на РМ“ бр. 12/19.

¹⁷ <https://whatis.techtarget.com/definition/transparency>.

- „(1) „Секој има право да пријави сомневање или сознание за корупција и да биде заштитен согласно со закон.
- (2) Секој кој е оштетен со коруптивно дело има право да бара надоместок на штета и изгубена добивка, според принципите на солидарна одговорност од сторителот на корупцијата, како и од правното лице во кое сторителот вршел функција или должност во времето на извршување на делото.
- (3) Правото од ставот (2) на овој член, може да се оствари кога коруптивното дело е утврдено со правосилна судска одлука.“

Со ова истражување, по однос на степенот на транспарентност и отчетност, во моментот на истражувањето кое го опфати само делот за постоење на веб-страници и нивната содржина преку интернет пребарување се дојде до заклучок дека:

- **Сите 81 ЕЛС, заедно со Град Скопје**, имаат свои веб-страници на кои јавноста може да се информира за тековни активности и настани поврзани со ЕЛС;
- **Од вкупно 81 ЕЛС, заедно со Град Скопје, кај 79 овие веб-страници функционираат и се достапни за информации**, две ЕЛС имаат нефункционални веб-страници, а кај една ЕЛС на веб-страницата јавноста може да се информира за тековни активности и настани поврзани со ЕЛС само на албански јазик;
- **Од вкупно 81 ЕЛС, заедно со Град Скопје, 48 ЕЛС на своите веб-страници имаат објавено службени гласници додека 33 ЕЛС немаат објавено службени гласници** преку кои граѓаните и другите засегнати страни може да се информираат за сите актуелни теми и одлуки кои општината ги реализира и за кои одлучува.

Од ограниченото истражување по однос на јавност и транспарентност, може да се заклучи дека состојбата не е во целост добра, односно се констатира дека сè уште дел од општините не го почитуваат во целост начелото на јавност и транспарентност и постои потреба од подобрување и во овој сегмент сè со цел ЕЛС како сервис на граѓаните да овозможат нивно навремено информирање за сите активности и настани кои се случуваат или се планира да се случат во иднина.

5.3.2. Притисок врз менаџментот и вработените во ЕЛС во вонредни услови за работа

Единиците на локална самоуправа во современите парламентарни демократии функционираат во комплексно опкружување. Влијанието на јавните политики и бројот на поединци и групи кои ќе се обидат да влијаат на нив се многу.

Репрезентативните процеси и зголемени очекувања за јавна отчетност, прават овие влијанија да се почувствуваат повеќе од кога било досега.

Групите на интерес може да влијаат на јавните политики и одлуки на локално, национално или на меѓународно ниво, обично во одредена, ограничена област. Групите на интерес обично имаат потесни интереси од политичките партии.

Влијанието на интересните групи може да биде под влијание на карактеристиките на политичкото и друго опкружување како на пример:

- **Јавно мислење:** Група со поддршка од јавноста поверојатно е да биде сослушана со симпатија. Јавното мислење се менува со време, меѓутоа не секогаш и јавната поддршка може да резултира со влијание.
- **Легитимност:** Група за која се смета дека зборува за легитимни интереси (на пример, доктори, наставници, бизнисмени) поверојатно е дека ќе најде на подобар прием од тие кои не зборуваат за такви интереси (на пример, поранешни криминалци, невработени).
- **Инсајдерски статус:** Инсајдерските групи поверојатно е да бидат поуспешни од аутсајдерските групи (меѓутоа, не секогаш).

- **Политизираност:** Многу од активностите на групата се однесуваат на деталите од политиката и технички. За високо профилни политички прашања, групите може да имаат помалку простор за маневар при преговорите за нивните цели затоа што тие често се натпреваруваат со политичките партии или други групи.
- **Институционализирана моќ:** Оваа моќ може да произлезе кога интересите на групата се имплицитно вградени во структурите и културата на носењето на одлуки, така што спротивната група може да има тешкотии да постигне каква било промена или да го зголеми своето влијание. Феминистки и групи кои промовираат рамноправност за етнички малцинства, на пример, може да тврдат дека постои институционална пристрасност кон групите на власт и ја намалува нивната можност за намалување на дискриминацијата.

Во продолжение се дадени и дел од одговорите кои испитаниците во ова истражување ги дале по однос на постоење на притисоци во нивното работење и можат да претставуваат закана за остварување на целите.

Графикон број 39

„Дали во вашето работење во услови на вонредна состојба се соочивте со одредени притисоци по однос на преземање на активности кои не беа предвидени со уредбите донесени од Владата на РСМ?“

96 % од испитаниците одговориле дека немале проблеми, односно немале притисоци по однос на преземање на активности кои не биле предвидени со уредбите донесени од Владата на РСМ, а само 4 % дале одговор дека сепак и во услови на пандемија имале притисоци во работењето.



Иако процентот на позитивен одговор на ова прашање е многу низок сепак покажува дека ризикот од корупција постои и секогаш ќе постои во опкружувањето со можност за негово зголемување особено во услови на променети услови на работа.

Графикон број 40

„Дали во овој период бевте подложени на закани или друг вид притисоци од трети страни?“ Само 6 % одговориле дека се соочиле со закани и притисоци, додека 93 % одговориле негативно и само 1 % дале одговор „делумно“.



Што се однесува до закани и друг на притисоци и овде сликата е слична, односно само мал дел од испитаниците одговориле дека се соочиле со притисок и закани, а додека најголемиот дел не.

Од извршената анализа и од дополнителните информации, може да констатираме дека покрај тоа што најголемиот број испитаници на прашањето кое се однесува за постоење на притисоци во услови на пандемија одговориле со „не“ сепак од дополнително дадените коментари може да се заклучи дека овој притисок постои и има влијание во работењето, што води до заклучок дека притисокот постои.

Притисокот врз менаџментот на ЕЛС се појавува од:

- новите услови за работа предизвикани од пандемијата КОВИД-19;
- крајните корисници на услуги на територијата на ЕЛС, поради долгиот период на спроведување на одредени активности кои се однесуваат за услуги кон граѓаните;
- бизнис-заедницата која во новосоздадените услови за работа трпи големи загуби во работењето;
- земјоделците, заради навремено спроведување на сезонските работи.

Поради сите овие фактори за секоја ЕЛС од големо значење и приоритет треба да биде навременото преземање на мерки и активности во насока на запознавање на вработените преку обуки и тренинзи со процесот на корупција и какви сè можности постојат за негово спречување во рамките на организацијата.

Ова ЕЛС може да го остварат и преку креирање на политики и процедури кои ќе бидат ставени во функција со цел намалување на ризикот од корупција и во континуитет следење на нивната имплементација преку секојдневното работење.

Во продолжение во делот на јавните набавки од направените истражувања и прашалници може да се констатира следната состојба по однос на постоење на притисоци во нивното работење кои може да претставуваат закана за остварување на целите:

„Дали во Вашето работење во услови на прогласена вонредна состојба се соочивте со одредени притисоци по однос на преземање на активности кои не беа предвидени со уредбите донесени од Владата на РСМ?“

На ова прашање 28,57 % одговориле позитивно, а 57,14 % одговориле негативно. Останатите 14,29 % одговориле делумно. Клучно е да се напомене дека дел од испитаниците во однос на ова прашање навеле забелешка која се однесува на недоволно информации, објаснувања и образложенија од надлежните органи за актите кои се носат. Оваа забелешка особено се однесува на нецелосно дефинирање на постапките за јавни набавки кои може да се спроведат, односно недоволно информации за постапките за јавни набавки за кои Владата на РСМ препорачала да не се спроведуваат. Недоволното дефинирање на правилата за постапување во ново настаната ситуација предизвикале дилеми и различно толкување од договорните органи. Дополнително во овој контекст потребно е да се напомене клучната функција на Бирото за јавни набавки и проактивниот пристап со цел да се дадат јасни насоки на ЕЛС како да постапуваат.

Врз основа на горенаведените одговори може да се констатира дека поголем дел од ЕЛС не се соочиле со притисоци по однос на преземање на активности кои не биле предвидени во уредбите донесени од Владата на РСМ. Ова доведува до заклучок дека во делот на јавните набавки немало значаен притисок врз работењето во услови на пандемија особено имајќи го предвид високиот процент на негативни одговори. Дополнителен аргумент во делот на јавните набавки е дека Владата на РСМ во овој дел не донесе уредба во делот на спроведување на постапките, туку само во делот на едукацијата на јавните набавки. Оправданоста за ова решение е во фактот дека законот има предвидено различни постапки за различни околности и услови за спроведување.

Врз основа на горенаведените одговори може да се констатира дека незначителен дел од ЕЛС биле подложени на закани или друг вид притисоци од трети страни. Од аспект на постапките за јавни набавки ова може да се третира како инцидентни случаи за кои засегнатите страни треба да се охрабрат да ги пријават и санкционираат во иднина. Високиот процент на негативни одговори укажува на фактот дека има голема свесност од одговорните лица кај ЕЛС како и кај економските оператори во однос на спроведувањето на јавните набавки и истите не делувале во форма на притисок или на кој било друг начин во спроведувањето на постапките за јавни набавки.



Испитаниците во делот на коментари, насоки и предлози за надминување на одредени состојби имаат наведено различни предлози и укажувања за надминување на проблемите. Овие предлози може да се структурираат во неколку категории:

- Улогата на Бирото за јавни набавки во услови на криза и пандемија. Голем дел од испитаниците ставиле акцент дека услугата за која е надлежно Бирото за јавни набавки мора да биде на ниво на задачата за која е формирана таа институција. Конкретно, дел од испитаниците го имаат констатирано следното:
 - Бирото за јавни набавки треба да биде целосно отворено за прашања, коментари, насоки, а не само во ограничен краток временски период во текот на работното време, со забелешка дека во услови на пандемија никој не одговарал на повиците во Бирото за јавни набавки. Препорака е Бирото за јавни набавки во вакви услови да продолжи тековно да ја извршува својата функција, особено во делот каде што има техничка можност и во услови на работа од дома да ги префрли броевите на определени лица кои работат од дома. Таа функција технички е возможна со дивертирање на телефонскиот број на друг број кој ќе одговара на повиците.
 - Во делот на ЕСЈН, покрај изразените позитивни коментари за системот и начинот на кој функционира, дадени се забелешки во вид на предлози, да се направи надградба на системот на ЕСЈН каде што постапката со преговарање без објавување на оглас да биде целосно во електронска форма. Значи, да се направи врска помеѓу економските оператори и договорниот орган и целиот процес да се одвива со преговарање преку ЕСЈН. Да може економскиот оператор да има подетален профил со сите свои производи за да може да достави покана за поднесување на понуди, а притоа сето тоа да се одвива преку системот.
 - Во делот на регулативата дадени се следниве предлози и коментари: да има поголемо разбирање од одговорните лица на институциите со лицата кои ги работат јавните набавки, особено во делот таа работа да биде дополнително платена според законот, особено поради фактот што во голем дел институции нема вработено посебни лица за јавни набавки, туку работата ја вршат лица со сосема други работни места кои дополнително лично се ангажирале и добиле сертификат за јавни набавки; подобро дефинирање на работата во делот на јавните набавки во случај на вонредна состојба. Јасни и прецизни правила за постапување на договорните органи без да се остави простор за субјективно толкување на донесените правила и прописи од надлежните институции; потребен е итен закон за справување со пандемии со протоколи со задолженија кој како да реагира.
 - Да се донесе уредба и насоките за спроведување на постапки со преговарање без објавување на оглас да бидат прецизни и концизни без да има потреба од измена на уредба која ја менува старата затоа што не била доволно јасна или прецизна.

5.3.3. Степен на знаење и запознавање на вработените по однос на неправилности и измами и можности за навремено детектирање и справување со истите во услови на вонредни/невообичаени услови за работа



За да се измери степенот на знаење и запознавање на вработените по однос на неправилности и измами и можности за навремено детектирање и справување со истите во услови на вонредни/невообичаени услови за работа беше извршена анализа на добиените одговори на неколку прашања поврзани со оваа тема.

По однос на ова прашање преку истражувањето се дојде до следните сознанија:

Графикон број 41

На прашањето „Дали во вашата општина се донесени политики за превенција од корупција“ 51 % одговориле дека во нивната општина има донесено политики за превенција од корупција, но од друга страна не е занемарувачки процентот од 49 % кај кои нема, односно не се донесени вакви политики.



Доколку ги поврземе двете главни страни на ова прашање ќе видиме дека во услови на пандемија, иако мал број од испитаниците одговориле дека не се соочиле со притисоци и закани од внатрешни и надворешни страни, сепак постои мал процент на позитивни одговори. Овој процент покажува дека постои закана од притисоци и можна корупција или коруптивни дејствувања. Од овие причини беше значајно да се истражи и свесноста и познавањето на вработените за степенот на нивното знаење и запознавање за неправилности и измами и можности за навремено детектирање и справување со нив во услови на вонредни/невообичаени услови за работа.

На прашањата по добиените одговори од испитаниците и дадените коментари за овој дел кој е поврзан со корупцијата, воспоставени политики за борба против корупција и утврдување на ризици поврзани со корупција во услови на пандемија и од претходно презентирани резултати може да се заклучи дека степенот на свесност, знаење и запознавање на вработените по однос на неправилности и измами во моментот на истражувањето од една страна е на ниско ниво, а од друга страна тоа укажува дека ризикот од можно коруптивно однесување е висок во опкружување кога можностите за корупција се големи поради пандемијата со КОВИД-19.

Итни мерки и активности кои треба да бидат преземени од страна на ЕЛС се следните:

- зголемување на степенот на знаење на вработените во ЕЛС во оваа област преку едукација на вработените со цел навремена и правилна реакција како и превенција од дејствија на потенцијална корупција;
- воспоставување на политики за борба со корупцијата во сите ЕЛС во кои досега не се донесени;
- зголемување на транспарентноста и јавноста од страна на менаџментот на ЕЛС со цел намалување на ризикот од можност за коруптивно однесување



5.3.4. Воспоставени механизми за начин на известување на коруптивно однесување

Низа законски и подзаконски акти во земјава ги содржат и ги регулираат основните антикорупциски принципи, како што се законитоста, транспарентноста, отчетноста, одговорноста, фер третманот и непристрасноста во вршењето на службената положба и овластувањата.

Почнувајќи од највисокиот акт, Уставот, преку законите, сè до етичките кодекси.

Сепак, најзначаен во оваа смисла е Законот за спречување на корупцијата и судирот на интереси кој ги уредува мерките и активностите за спречување на корупцијата во вршењето на власта, јавните овластувања, службената должност и политиката, мерките и активностите за спречување на судирот на интереси, мерките и активностите за спречување на корупцијата при вршењето работи од јавен интерес на правните лица сврзани со остварувањето на јавните овластувања. Законот за заштита на укажувачи, исто така, спаѓа во групата на антикорупциска регулатива, бидејќи ги регулира начинот и постапката за заштитено пријавување со кое се пренесува сомневање или сознание дека е извршено, се извршува или е веројатно дека ќе се изврши казниво или друго незаконито или недозволиво постапување со кое се повредува или загрозува јавниот интерес. Од овој закон произлегуваат низа обврски за општините за изработка, донесување и примена на акти за овозможување и постапување по пријавувањето. И Законот за јавните набавки содржи конкретни одредби за спречување и за пријавување на корупцијата при спроведувањето на постапките за јавни набавки, како и за спречување и управување со судирот на интереси, бидејќи регулира една од сферите што се најподложни на корупција. Законот за слободен пристап до информациите од јавен карактер ја утврдува обврската на општините проактивно да објавуваат информации и документи од нивното работење, како и бесплатно ставање на располагање на сите оние информации од јавен карактер што од нив ќе бидат побарани.

Според извадокот од Нацрт-записникот од дваесет и шестата седница на Владата на Република Северна Македонија, одржана на 7 декември 2020 година, а кој се однесува за листа на документи и информации кои имателите на информации се обврзани да ги објават на своите веб-страници, им се препорачува на општините, Градот Скопје и општините во Градот Скопје, како и на имателите на информации основани од нив, во рок од 30 дена на своите веб-страници да ги објават документите и информациите кои се предвидени во членот 10 од Законот за слободен пристап до информации од јавен карактер¹⁸.

Законот за локалната самоуправа, Законот за финансирање на единиците на локалната самоуправа Законот за буџетите, Законот за јавна внатрешна финансиска контрола, вклучително и Кодексот за административни службеници и Етичкиот кодекс на локалните функционери, главно ги регулираат обврските на општините поврзани со транспарентноста, отчетноста, интегритетот и одговорноста во работењето.

Во согласност со законската регулатива;

- Секое службено лице при вршењето на својата работа (функцијата, јавното овластување, службената положба) има обврска да постапува во согласност со Уставот, законите и другите важечки прописи, да ја врши својата работа одговорно, стручно и непристрасно. При извршувањето на дејствијата, службеното лице не смее да се раководи од својот личен интерес или интерес на некое друго лице заради остварување на лични цели;
- Работите кои службеното лице ги врши претставуваат јавен интерес, јавни се и подложни на јавна контрола. Тоа значи дека службеното лице има должност да обезбеди еднаков пристап за јавноста до работите што ги врши и
- Доколку претпоставеното именувано или избрано лице бара од друго службено лице да постапи спротивно на важечките прописи, службеното лице е должно усмено да му укаже дека наредбата е во спротивност со прописите и претставува незаконито барање. Доколку претпоставеното лице не

¹⁸ Точка 3 од извадокот од Нацрт-записникот од дваесет и шестата седница на Владата на Република Северна Македонија одржана на 07 декември 2020 година.

постапи по ова укажување и ја повтори наредбата, службеното лице треба веднаш писмено да го извести непосредно повисокиот претпоставен на тој што ја издал наредбата и Државната комисија за спречување на корупцијата. За писменото укажување службеното лице не може да биде повикано на одговорност. Службеното лице е должно да го пријави секое дело на корупција за кое дознало во вршењето на својата должност.

Законот обезбедува заштита за лицето ако дало изјава или сведочење во постапка за дело на корупција, а има и право на надомест на штета која тоа или неговото семејство ја претрпело како резултат на дадената изјава или сведочење.

Според едно истражување кое ги опфатило сите општини, како и Градот Скопје, по доставени барања за пристап до информации од јавен карактер до сите општини и Градот Скопје, одговори и документи биле добиени од вкупно 68 или 84 % од вкупниот број општини во државата.¹⁹

Во продолжение се цитирани клучните наоди од истражувањето²⁰:

- „Општините во земјава, генерално, немаат развиено посебни практики и механизми за спречување на корупцијата.
- Свесноста за корупцијата и особено за судирот на интереси е на многу ниско ниво. Заложбите во насока на спречување на корупцијата и судирот на интереси сè уште се само декларативни;
- Дури 70 % од општините немаат никаков документ за антикорупција. Кај повеќето од општините кои имаат усвоено некаква политика за борба против корупцијата, овие документи се од постар датум – од 6 до 12 години и не се ревидирани;
- Во ниту една општина која доставила одговор нема пријавено корупција во последните две години;
- Само 5 % од општините имаат акт за прием на пријави од укажувачи, а само 7 % имаат назначено лице за прием на пријави од укажувачи;
- Неколку општини имаат усвоено стратегии за управување со ризиците кои во себе содржат определени антикорупциски елементи и механизми, но според одговорите, тие не се препознаваат како такви;
- Во 2019 година, ДКСК често разгледувала случаи за спречување корупција и судир на интереси на локално ниво. Дури една третина од најсериозните прекршувања за кои ДКСК повела иницијативи за поведување постапки за кривично гонење или за утврдување одговорност во делот на спречувањето на корупција, се однесуваат на локално ниво.“



¹⁹ Истражувањето е направено во рамките на проектот „Рефлектор врз антикорупциските практики на локално ниво“, финансиски поддржан од УСАИД, и се однесува на истражување / мапирање на политиките, механизмите и практиките за борба против корупцијата на општините во Република Северна Македонија од НВО Инфоцентарот, во февруари 2020 година го објави спроведеното истражување по однос на Антикорупциски политики и практики на општините.

²⁰ http://nvoinfocentar.mk/wp-content/uploads/2020/05/Analiza-na-antikorpuciskite-politiki-na-lokalno-nivo_final.pdf.

6. МОЖНОСТИ ОД ПОЈАВА НА КОРУПЦИЈА ВО УСЛОВИ НА ПРОГЛАСЕНА ПАНДЕМИЈА



6.1. Поим за корупција и дефиниции

Корупцијата е присутна и е еден од најгорливите и најдолготрајни проблеми на секое општество. Корупцијата ја има и во приватниот и во јавниот сектор, а нејзиното влијание подеднакво се чувствува и во економијата, здравството, обраната, културата, безбедноста итн. Корупцијата најдиректно го еродира институционалниот капацитет на општината, поткопувајќи ја нејзината легитимност, како и рушењето на демократските вредности.

Што е корупција?

Под корупција, во смисла на Законот за спречување на корупцијата и судир на интереси²¹, се подразбира злоупотреба на функцијата, јавното овластување, службената должност или положба за остварување на корист, директно или преку посредник, за себе или за друг.

Поимот корупција, во смисла на овој закон, ги опфаќа и поимите на:

- **пасивна корупција** — намерно дејствување на службено лице, кое директно или преку посредник, бара или прима корист од каков било вид, за себе или за трето лице, или прифаќа ветување на ваква корист, со цел да дејствува или да се воздржува од дејствување во согласност со своите обврски или да ги врши неговите надлежности спротивно на службените обврски и
- **активна корупција** — намерно дејствување на кое било лице кое директно или преку посредник, ветува или дава корист од каков било вид на службено лице, за него или за трето лице, со цел да дејствува или да се воздржува од дејствување во согласност со неговите обврски или да ги врши неговите надлежности спротивно на службените обврски.

Постојат и други дефиниции, но во суштина сите имаат исто значење.

Формите на корупција се разликуваат, но може да вклучуваат мито, изнуда, непотизам, проневера и друго. Некои форми на корупција — сега наречени „институционална корупција“ — се разликуваат од мито и други видови очигледна лична добивка.

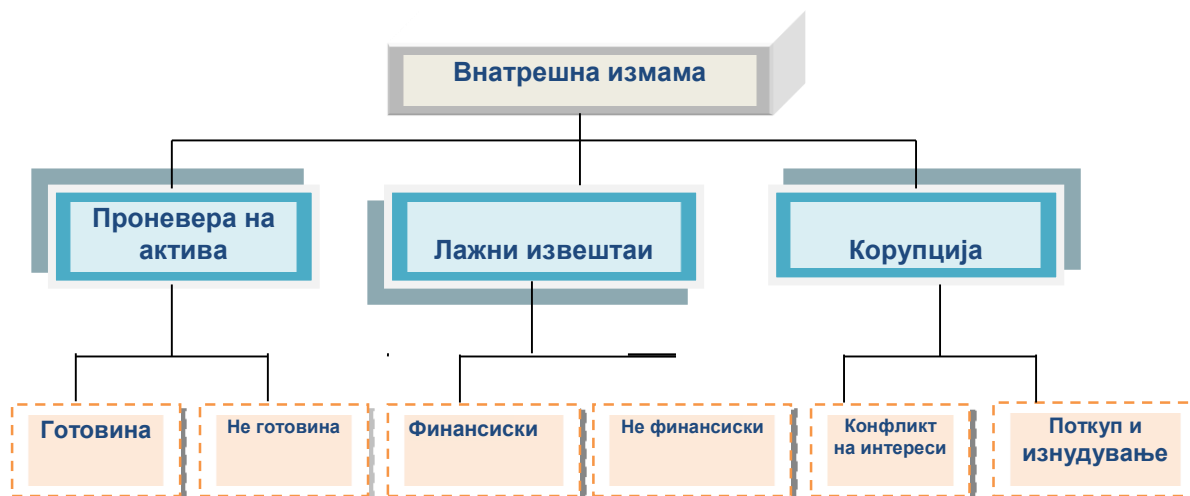
Покрај поимот корупција често пати го слушаме и зборот измама.

Измата може да има повеќе значења и резултира од различните релации помеѓу прекршителите и жртвите.

Во сликата 4 се прикажани видовите на внатрешна измама и тоа:

²¹ Член 2 од Закон за спречување на корупција и судир на интереси (Службен весник на РМ 12/2019).

Слика 4 – Видови внатрешна измама

**Негативните ефекти од корупцијата**

Ако корупцијата е широко распространета во општеството, тогаш неа ја има и во оданочувањето со локалните даноци и такси. Корупцијата има широк спектар на штетни ефекти врз општеството. Таа го загрозува квалитетот на животот, предизвикува сериозен застој во развој, ја поткопува демократијата и доброто управување, предизвикува појава на сериозен криминал, посебно на организираниот криминал и е сериозно заостанување на целокупната општествена заедница.

Ако корупција претставува злоупотреба на службената положба за остварување незаконска приватна корист, а нејзините форми се: поткупување, изнуда, протекции, непотизам, покровителство, мито, проневера на пари и друго, јасно е дека зад себе остава големи негативни ефекти.

Негативните ефекти од корупцијата се огромни и далекосежни и тие се манифестираат низ јавниот, приватниот, стопанскиот и граѓанскиот сектор. Ефикасното користење на јавните ресурси се злоупотребува за приватен интерес. Корупцијата е поврзана со различни економски, правни, политички, социолошки и други фактори и е затскриена зад нив. Според членот 2 од Законот за спречување на корупцијата и судирот на интереси на Република Северна Македонија под корупција се подразбира: „злоупотреба на функцијата, јавното овластување, службената должност или положба за остварување на корист, директно или преку посредник, за себе или за друг“.

Извештаите на Европската комисија за напредокот на Република Северна Македонија, како и извештаите на други релевантни организации алармираат на тренд на подобрување на состојбата во оваа сфера и потребата од преземање дополнителни активности за борба против корупцијата.

Борбата против корупцијата бара систематизирани напори и целосна посветеност на сите чинители во општествениот живот во Република Северна Македонија.

Борбата против корупцијата е поврзана и дава најветувачки резултати само доколку се води низ:

- Продолжувањето со спроведувањето на неопходните општествени реформи и
- Забрзување на процесот на евроинтеграците.

Во фокусот на проценката е утврдување на ризиците од корупција кои вклучуваат трошење на јавни пари или злоупотреба на службени позиции во јавниот сектор.

6.2. Предизвици, можности и црвени знамиња за коруптивно однесување во работењето на ЕЛС во услови на прогласена вонредна состојба



Имајќи ја предвид состојбата во која се наоѓа државата поради светската пандемија и борбата за справување со корона вирусот, Државната комисија за спречување корупција, заедно со Платформата на граѓански здруженија за борба против корупција, проценила дека се зголемени ризиците од случајни или намерни грешки во вршењето на службената должност на одговорни лица во државните органи, особено во процесите на итни јавни набавки и користење на донациите.

Од тие причини од ДКСК се преземаат активности за следење на содржината на процесите, транспарентноста и отчетноста на одговорните лица, како и следење на реализацијата на уредбите со сила на закон и мерките што Владата и институциите ги носат во овие вонредни услови, а особено на оние кои вклучуваат трошење на буџетски средства и користење на донациите, а во насока на заштита на здравјето на граѓаните и економската состојба на земјава.

Поради специфичните услови во кои се одвиваат активностите сè повеќе се јавува потребата институциите да внесат во постапките по уредбите со законска сила, како при јавни набавки, дистрибуција на државна помош и слично, антикорупциски механизми и механизми за контрола и отчетност кои се неопходни за борба со корупцијата.

Во реализацијата на постапките по уредбите особено е важно тие да бидат пред сè целосно транспарентни и да бидат дизајнирани на начин што ќе овозможи почитување на начелата на еднаквост и јавност, односно фер учество на заинтересираните економски оператори, а службените лица треба да ги почитуваат начелата на интегритет, етичките норми и професионалните стандарди при извршување на своите јавни овластувања и должности.

Во услови на вонредна состојба сè повеќе се зголемува моќта на службените лица, а поради тоа се зголемуваат и ризиците од намерни грешки.

Последиците од корупцијата сите ги допира и тоа во разни форми и токму поради ова во борбата против коруптивно однесување треба да се вклучат сите, почнувајќи од вработените во институциите, па сè до обичните граѓани кои може да се вклучат во борбата против корупција. Потребна е само повисока свест да се намалат можностите за коруптивно однесување и доколку се најдат во таква состојба, треба да се обратат до надлежното лице или институција, а не да бидат само неми набљудувачи на коруптивно однесување.

Во јавниот сектор, интересот на многу заинтересирани страни за измамата е поинтензивен, поради заканата од загуба на јавни пари.

Потребата за јавен отчет на сите субјекти значи одговорностите на раководството, како што се управување со средствата, постојано да се набљудуваат за да се види дали се (успешно) воспоставени соодветни стратегии за спречување на измама.

Раководството мора да биде потполно свесно за ризиците и последиците од измама и корупција со коишто се соочува или може да се соочи од една страна, а од друга страна потребно е да се познаваат контролите, нивното функционирање како и другите мерки што се потребни за да се спротивстават на оваа постојано присутна закана од можна корупција и коруптивно однесување.

Примарната одговорност за спречување и откривање на коруптивно однесување или измама е кај раководството.

За успешно управување и навремено детектирање на можности за коруптивно однесување или сомнеж за измама раководството треба да има воспоставено таков систем на контроли кој преку пишани процедури треба да се имплементира и навремено да детектира вакви несакани појави.

Дел од овие контроли кои треба да бидат имплементирани се: **систем за финансиско сметководство, системи за управувачко сметководство, контрола на буџетот, следење на показателите за финансиската и нефинансиската успешност и анализа на статистиките.**

Од спроведеното истражување и одговорите кои беа добиени од испитаниците може да се заклучи дека:

- До овој момент, а особено во овој тежок период на пандемија на ниво на ЕЛС сè уште нема развиен и јак систем на контроли со јасни цели и политики за спречување на корупција;
- Постои слаба посветеност на раководството во делот на градење на стратегии за борба со корупцијата;
- Не постои обучен и стручен кадар кој ќе може да се справи со сите предизвици во делот на откривање, и превентивно делување во борбата со корупцијата.

Индикатори на црвени знамиња за измама и корупција

- | | |
|---|--|
| <ul style="list-style-type: none"> – Комплексна организација и комплицирани деловни настани; – Стара и несоодветна организација; – Пререгулиран /надминат систем; – Моќно управување со политичка поддршка; – Поврзани страни; – Конфликт на интереси; – Заговор; – Правни спорови; – Фалсификувана документација; – Двојно книговодство; – Измислени трансакции и деловни настани; – Црн фонд на средства; – Неовластени трансакции без одобрение; – Нелојална конкуренција и фаворизирање на добавувачи на тендери; – Несигурна комуникација и извештаи; | <ul style="list-style-type: none"> – Отсуство на етички и морални вредности во организацијата; – Отсуство на добро управување, кодекс на етички вредности, јасни цели и поглед, без внатрешна ревизија; – Без ентузијазам во организацијата, нема лојалност на персоналот; – Без тимска работа; – Без поделба на должностите; – Егоизам; – Слаби внатрешни контроли, правила и процедури; – Лошо сметководство и ИТ систем; – Нереални очекувања за перформанси во организацијата; – Прекувремена работа; – Без ротација на персоналот; – Лоша комуникација и без контрола на повратни информации. |
|---|--|

6.3. Јавните набавки и корупцијата во услови на прогласена пандемија

Договорите за јавни набавки се двигатели за имплементирање на јавните политики во една држава. Со превенција на корупцијата при доделувањето на договорите за јавни набавки, ефикасно ќе се намалат можностите за коруптивни појави во сите случаи каде што постои можност од донесување на одлуки на штета на јавниот интерес, а во корист на приватниот интерес на службените лица на среден и долг рок.



Имајќи ја предвид новонастаната состојба со корона вирусот КОВИД-19 во земјата, се укажува потреба од серија непланирани јавни набавки на стоки, услуги и работи поврзани со заштита и превенција на ширењето на заразата со корона вирусот КОВИД-19.

Треба да се напомене дека основните принципи на јавните набавки имаат големо влијание врз можноста од појава или спречување на корупцијата.

Основните принципи на јавните набавки имаат големо влијание врз можноста од појава или спречување на корупцијата.

Принципот на еднаков третман и недискриминација подразбира сите економски оператори да имаат исти права при примената на законската регулатива која се однесува на јавните набавки, што подразбира однесување на ист начин во идентични ситуации или да не се однесуваме на ист начин во различни ситуации. Од аспект на антикорупциската политика овој принцип е значаен бидејќи го забранува фаворизирањето на одредени субјекти.

Транспарентноста е значаен фактор кој ги обезбедува основните принципи на системот за јавните набавки, особено конкуренцијата и интегритетот во јавните набавки. Имено, обврска на договорните органи е да им овозможат на економските оператори пристап до сите информации кои се однесуваат на јавните набавки, а информациите треба да се достапни на сите заинтересирани страни во исто време и на ист начин. Со зголемената транспарентност се зголемува контролата врз начинот на трошење на парите на даночните обврзници. Свкупниот процес на јавните набавки треба да биде конципиран на начин кој ќе овозможи конкуренција меѓу понудувачите.

Како крајна и логична цел е поставен принципот на **рационално и ефикасно искористување на средствата**. Имено, во услови на слободен пазар логично би било една од придобивките која се очекува да се постигне да биде ефективната алокација на средствата. Ова значи пред сè да се добие најдобра вредност за потрошените пари (best value for money). Имено, непходно е да се направи споредба на трошоците направени при спроведувањето на постапката за доделување на договор за јавна набавка со економската ефикасност на предметот на набавката, односно треба да се добие пропорционалност помеѓу трошоците на постапката и вредноста на склучениот договор. Добиената понуда со најниска цена не значи секогаш и највисока вредност за вложените пари. Имено, покрај цената треба да се земат предвид и други критериуми како: квалитетот, временскиот период, гаранцијата, пост-продажните сервиси итн.

Генерално добар систем за јавни набавки треба да се карактеризира со следниве особини.

- Процесот на набавка треба да биде транспарентен.

- Барањата за набавка и правилата и критериумите за донесување на одлуката треба да бидат лесно достапни за сите потенцијални економски оператори, а се претпочита да бидат објавени како дел од поканата за поднесување понуди.
- Отворањето на понудите треба да биде јавно, а сите одлуки треба целосно да се евидентираат во писмена форма преку електронски систем за набавки.
- Процесот на набавка треба да биде ефикасен. Правилата за набавка треба да бидат сразмерни со вредноста и сложеноста на стоките, услугите или работите што се набавуваат.
- Постапките за набавките со мала вредност треба да бидат едноставни и брзи, а како што се зголемува вредноста и сложеноста на набавката потребно е повеќе време и посложени правила, со цел да се осигури почитување на принципите.



Одговорноста е од суштинско значење. Ова бара од економските оператори да ги дадат своите најдобри понуди, а тоа за возврат доведува до уште подобро извршување на набавката. Набавувачите кои не успеваат да ги исполнат високите стандарди на одговорност и чесност многу брзо се идентификуваат како лоши партнери за работа.

Но, како корупцијата може да влијае на јавните набавки?

Секој учесник во процесот има различни начини на корумпирање на процесот на набавка во секоја фаза од постапката за доделување на договор за јавна набавка.

Пред да се додели договор, набавувачот може:

- да изготви спецификации со кои ќе се фаворизира определен економски оператор;
- да ги ограничи информациите за можностите за добивање договори;
- да тврди дека е итно, како изговор за доделување на договор на еден понудувач, без спроведување на редовна постапка во која може да се пријават повеќе понудувачи;
- да ги дисквалификува потенцијалните понудувачи преку несоодветни барања за способност;
- да зема финансиска награда во форма на мито.

Во исто време, понудувачите можат:

- да се договараат и да ги фиксираат цените на понудата;
- да промовираат дискриминаторски технички стандарди;
- несоодветно да се мешаат во работата на Комисијата за јавни набавки,
- да нудат мито.

Најдиректниот начин за корумпирање на процесот на набавка е да се успее договорот да ѝ се додели на посакуваната страна со директни преговори и без конкуренција. Дури и во системите за набавка кои се

базираат на конкурентни постапки, обично постојат исклучоци каде што се дозволуваат директни преговори. На пример:

- во случаи на екстремна итност поради катастрофи;
- во случаи кога постои ризик по националната безбедност;
- кога се јавуваат дополнителни потреби, а веќе има постоечки договор;
- кога постои еден понудувач кој може да ја задоволи конкретната потреба. Треба да се напомене дека договорите со еден ексклузивен понудувач не треба по правило да се сметаат дека се корумпирани. Во некои случаи, директните преговори за договор можат да бидат најсоодветниот тек на постапување.

Транспарентноста треба да одигра две улоги во борбата против корупцијата при јавните набавки.

Прво, постои можност процесот да се направи колку што е можно поотворен. Ова вклучува објавување на сите повици на електронскиот систем за јавни набавки.

Второ, тоа се медиумите, тие се најмоќната алатка. Медиумите можат да имаат суштинска улога во создавањето на јавната свест за корупцијата во процесите на набавка и во генерирањето поддршка за корективните постапки. Доколку на јавноста ѝ се дадат непријатните и незаконските детали за корупцијата – кој бил вклучен, колку било платено, колкави се трошоците на даночните обврзници – и доколку таа продолжи да слуша за сè повеќе и повеќе случаи, тешко е да се замисли дека луѓето нема да дојдат да бараат реформа.

Ризикот за манипулации и коруптивни дејствија е присутен во сите фази од постапката, сè до крајната реализација на конкретната набавка. Од моментот на планирање и подготовка надвор од очите на јавноста, кога службите кај договорниот орган воспоставуваат првични неформални контакти со пазарот, при спроведување на постапката, при евалуација на понудите како најчувствителен дел во постапката кога критериумите за евалуација може да бидат премногу субјективни, па сè до моментот на носење одлука и доделениот договор за јавна набавка.

Бројни се ризиците при реализацијата на договорот, кога постои можност за најголеми злоупотреби, далеку од очите на јавноста со опасност од воспоставување на корупциска спрега помеѓу лицата задолжени за следење на реализација на договорот на штета на договорниот орган. Затоа, треба да се воспостават јасни механизми за следење на реализацијата на договорот од договорниот орган и негова контрола, во смисла, кој е задолжен за следење на извршувањето на договорот, кој ги врши нарачките, кој врши квалитативен и квантитативен прием и сл.

Од друга страна, можна е злоупотреба од носителот на набавката (доцнење во испорака, несоодветен квалитет, замена на номинирани консултантски лица и сл.). Според тоа, особено важно прашање во сите фази од набавувањето е дали се знае кој е одговорен за кое дејствие, односно дали може јасно да се определи одговорноста на индивидуално ниво.

Може да се изведе заклучок дека само ефикасно воспоставени механизми за јавни набавки ќе обезбедат одговорно однесување од сите лица кои се вклучени во постапката за доделување на договор за јавна набавка.

РИЗИЦИ ВО ФАЗАТА НА ДОНЕСУВАЊЕ НА ОДЛУКАТА ШТО ЌЕ СЕ НАБАВУВА

- Набавката не е неопходна, не е економски оправдана или не одговара на реалните потреби.
- Често менување на плановите за јавни набавки.
- Нереално висока проценка на вредноста на набавката за да се остави можност за пренасочување на дел од парите во приватни џебови.
- Вештачко креирање на состојба на крајна итност за да се склучи договор без претходно објавување на оглас.

РИЗИЦИ ВО ФАЗАТА НА ПОДГОТОВКА НА ТЕНДЕРСКАТА ДОКУМЕНТАЦИЈА

- Изработка на тендерската документација (спецификацијата на производот или услугите) во прилог на фаворизирана фирма.
- Ограничување на бројот на учесници преку поставување на нереални и тешко остварливи критериуми за утврдување на економско-финансиската и техничка способност на фирмите.

РИЗИЦИ ВО ФАЗАТА НА ПРОЦЕСОТ НА ИЗБОР НА НАЈПОВОЛНА ПОНУДА

- Исклучување на понудувачите со цел да се избегне е-аукцијата доколку е задолжителна.
- Прифаќање на понуди кои реално не одговараат на техничката спецификација.
- Поништување на постапките доколку не се остварат планираните калкулации.
- Одолговлекување на изборот на најповолна понуда со што се создава можност за натпревар на фирмите во давањето поткуп.

РИЗИЦИ ВО ФАЗАТА НА СПРОВЕДУВАЊЕ НА ДОГОВОРОТ И НАДЗОРОТ

- Отсуство на засилен надзор на начинот на спроведување на договорите.
- Минимален ризик од санкционирање на откриените злоупотреби во постапките за јавни набавки.
- Одолговлекување на реализацијата на доделените договори и доцнење со исплатата на парите како начин за стимулирање на поткуп.
- Субјективен пристап во изрекување на негативни референци за фирмите и, според тоа, забрани за учество на тендерите.

Треба да се има предвид дека корупцијата е таков непријател, особено во јавните набавки, што нема шанси против неа да се бори само една институција, колку и да е таа моќна и независна. За оваа борба е потребно заедничко делување на системот – со доделување на соодветни и прецизни улоги на секој негов чинител, без совпаѓање на ингеренциите или оставање празен и непокриен простор. Само така може да се застане на патот на корупцијата, сторителите да се откриваат и соодветно да се казнуваат.

Имено, и покрај постигнатите резултати во поглед на зголемување на транспарентноста и овозможување поголема ефикасност во системот на јавни набавки преку користењето на ЕСЈН и реализација на Програмата за едукација на Бирото за јавни набавки, актуелните политики и инструменти во системот за јавни набавки не секогаш обезбедуваат задоволителен степен на конкуренција, еднаков третман на економските оператори и рационално и ефикасно искористување на средствата во постапките за доделување договори за јавните набавки и доведуваат до намален квалитет на набавките со што е нарушен принципот за обезбедување на соодветна вредност за дадените финансиски средства.

Основен предуслов за спречување на корупцијата во делот на регулативата е прописите да се нормирани со јасни одредби. Доколку има регулатива која не е доволно јасна и разбирлива за корисниците може да се предизвика различно толкување и со тоа да се воспостави лоша пракса. Особено треба да се внимава на евентуални правни недоречености кои може да доведат до злоупотреби. Понатаму, потребно е да се пропише контрола во однос на тоа на кој начин регулативата/прописот ќе се спроведе и ќе се применува. Корупцијата во јавните набавки во услови на пандемија е само продолжение на горенаведените околности на кои треба да се внимава одделно за секоја фаза од постапката за јавна набавка. Оваа пандемија дополнително го вклучи алармот дека во јавните набавки мора да се почитуваат принципите на транспарентност, еднаков третман, ефикасност, економичност и недискриминација. Независно како се спроведува постапката и колку е итно. Умешноста на лицата кои ги спроведуваат постапките за јавни набавки во овие услови треба да биде на ниво кое ќе ги исполни принципите за јавни набавки. Од друга страна, потребно е одговорните лица да носат одлуки навремено и одлучно. Во овие околности одговорните лица треба да бидат храбри, свесно и одговорно да го преземат ризикот од одлуките кои ќе ги донесат.

6.4. Администрирање на локални даноци во услови на пандемија и можности за коруптивно однесување

Доколку корупцијата е присутна во општеството, тогаш таа ја има и во оданочувањето со локалните даноци и такси. Корупцијата има широк спектар на штетни ефекти врз општеството. Таа го загрозува квалитетот на животот, предизвикува сериозен застој во развојот, ја поткопува демократијата и доброто управување, предизвикува појава на сериозен криминал, посебно на организираниот криминал и е сериозно заостанување на целокупната општествена заедница.

Корупција претставува злоупотреба на службената положба за остварување незаконска приватна корист, а нејзините форми се: поткупување, изнуда, протекции, непотизам, покровителство, мито, проневера на пари и друго, јасно е дека остава зад себе големи негативни ефекти.

Негативните ефекти од корупцијата се огромни и далекосежни и тие се манифестираат низ јавниот, приватниот, стопанскиот и граѓанскиот сектор.

Во секој даночен систем се вградуваат одреден број решенија кои ја смалуваат можноста за даночна евазија. Избегнувањето на плаќање на данокот на имот најчесто го овозможуваат неажурноста на катастарските книги и бесправната градба.

Имотот се оданочува по начелото фактицитет, односно според материјалната вистина, а фактите битни за оданочувањето се утврдуваат според нивната економска суштина, а не според правно-административната форма. Со ова се остварува оданочувањето да биде според начелото на правичност и економската состојба на даночниот обврзник.

Повеќе години наназад оданочување со данокот на имот се вршеше без надворешна (теренска) контрола, а на тоа се надоврзува отсуството на присилната наплата. На тој начин се овозможуваше даночна евазија. Задолжувањето со реален износот на данокот во голема мера зависи и од даночната основа. Законската норма е добро поставена, како даночна основа да се земе пазарната вредност на недвижниот имот, но таа вредност сè уште се применува за мал број на недвижности. Сè уште даночната основа е многу далеку од пазарната вредност на недвижноста, што сведочи за практикување на помали даночни основи од реалните и законски предвидените.

Не треба да се занемарат и елементите од политичка природа во оданочувањето со цел да не се предизвикува револт кај даночниот обврзник – гласач. Праксата е преполна со политички елементи во оданочувањето:

- прениско утврдени даночни основи, односно вредности на недвижностите,
- не само недоставување на даночните решенија до крајниот рок на доставување, туку и во доставувањето се уфрлуваат политички моменти,
- непресметувањето на камата иако задоцнувањата се често предолги,
- недоставувањето на опомена за неплатените даночни долгови,
- неспроведувањето на присилната наплата,
- преземање на други дејствија и постапување кои не се според законот.

Сите овие наведени елементи, а секако дека се практикуваат и многу други, оставаат простор за коруптивно однесување.

Податоци за недвижностите мора да се собираат од повеќе извори и да се води бескомпромисна борба против избегнувањето на плаќањето на данокот на имот. Мора да се настојува да се добијат податоци од повеќе институции и да се користат, како што често се вели „вкрстени податоци“ за една сеопфатна база за податоци.

Во вакви услови се поставува прашањето што е попотребно да се направи: реформирање на системот на локалните даноци и такси или засилена борба против корупцијата? Кога корупцијата е присутна, даночните реформи не ги даваат очекуваните ефекти, неспорно е дека поголемо позитивно влијание би имало отстранување на корупцијата.

Поврзаноста меѓу даноците и корупцијата може да ја бараме и во многу други елементи на меѓусебна зависност и поврзаност, како што се: нејасноста на прописите, однесувањето на даночната администрација, транспарентноста и други, па сè до попречувањето, откривањето и санкционирањето на корупцијата.

Корупцијата негативно влијае на остварувањето на даночните приходи и тоа на различни начини. Освен што влијае на намалувањето на сегашните приходи, исто така, корупцијата може да ги намалува и наредните приходи, поткопувајќи ја довербата во даночниот систем, поттикнување на евазијата и „сивата економија“, смалувајќи ја продуктивноста на јавните инвестиции во патната инфраструктура, образованието, здравство и др. Корупцијата станува препрека во излезот од маѓепсаниот круг на сиромаштијата, економската нееднаквост, недоволната наобразба, културното издигнување и др.

Исто така, битни се и: големото дискреционо право на одлучување на даночниот службеник и слабата контрола од централната власт.

Еден од начините за намалување на можностите за појава на корупција е антикорупциската проверка на прописите од областа на локалните даноци и такси.

Антикорупциската проверка на легислативата претставува анализа и оцена на формата и содржината на правните прописи. Антикорупциската проверка на легислативата е исклучителен важен превентивен антикорупциски механизам, а се спроведува со цел детектирање, превенирање и минимизирање на ризиците за можност од корупција и судир на интереси.

Антикорупциската проверка на легислативата претставува анализа и оцена на формата и содржината на правните прописи што се во фаза на изработка или се веќе донесени од аспект на нивна практична примена, усогласување и нивно подобрување со цел детектирање, превенирање и минимизирање на ризиците за можност од корупција и судир на интереси до кои би можеле да доведат законите и нивното спроведување.

Анализата се однесува на регулаторниот ризик од корупција, кој главно е структуриран низ две главни категории:

- двосмисленост и
- правни недостатоци.

Кои се регулаторните ризици кај даноците на имот?

Методологија за утврдување на пазарната вредност на недвижниот имот – Според член 5, став (3) од Законот за даноците на имот, пазарната вредност на недвижноста како даночна основа се утврдува според Методологија за утврдување на пазарната вредност на недвижниот имот.

Со примена на постојната Методологија за утврдување на пазарната вредност на неедвижниот имот се овозможува вредноста на недвижноста да му биде позната на даночниот обврзник, а со тоа тој однапред да ја знае и вредноста на данокот за недвижноста.

Ослободување за државниот имот и имотот на ЕЛС – Според член 8, точка 1), од данокот на имот ослободени се зградите и земјиштето недвижен имот во државна сопственост кој го користат државните органи, недвижен имот во сопственост на општината кој го користат органите на општината, органите на општините во градот Скопје и органите на градот Скопје, кои ги користат државните органи и органите на локалната самоуправа освен недвижниот имот кој се користи од физички или правни лица. Ова ослободување треба што побрзо да се укине.

Данок на наследство и подарок со поширок предмет на оданочување од данокот на имот и данокот на промет на недвижности.

Според член 10, став (2) од Законот за даноците на имот, данок на наследство и подарок се плаќа и на:

- готови пари,
- парични побарувања,
- хартии од вредност и
- друг подвижен имот,

ако пазарната вредност на наследството, односно договорот за подарок е повисока од износот на едногодишната просечна плата во претходната година, според податоците на Државниот завод за статистика.

Сите овие погоре наведени ствари не се оданочуваат со данок на имот и со данокот на промет на недвижности.

Данок на наследство и подарок – еден вид или два вида данок? – Член 12, став (2) гласи: „Ако наследникот отстапи наследство на определено лице, кое не би дошло до наследство во случај наследникот да не му го отстапил, тогаш наследникот што го отстапил наследството плаќа данок на наследство.“ Според оваа формулација излегува дека станува збор за два вида даноци: данок на наследство и данок на подарок, што останува од членот 1 на Законот за даноците на имот, според кој имаме три вида даноци: 1. данок на имот, 2. данок на наследство и подарок и 3. данок на промет на недвижности.

Посебна даночна основа – Според членот 13, основа на данокот на наследство и подарок претставува пазарната вредност на наследениот, односно на подарок примениот имот во моментот на настанувањето на даночната обврска, намалена за долговите и трошоците што го товарат имотот кој е предмет на оданочување. Ова значи дека имаме посебна даночна основа.

Привилегирање на задоцнето пријавување – Според членот 15, став (5) од Законот „Ако правосилното решение за наследување или договорот за подарок не се пријавени или не се пријавени навремено, даночната обврска настанува на денот на откривањето на наследениот имот, односно на подарок примениот имот.“ Оној што не пријавил навреме се доведува во иста положба со оној кој навремено ја пријавил својата даночна обврска.

Непотребен став – Во членот 16, став (1) пишува: „Стапките на данокот на наследство и подарок се пропорционални и различни во зависност од наследниот ред.“ Какви се стапките, во која висина и за кој наследен ред се однесуваат пишува во следните ставови, така што овој став е непотребен.

7. ПРЕПОРАКИ И НАСОКИ ЗА ИДНИ МЕРКИ ЗА ПОСТАПУВАЊЕ ВО РАБОТЕЊЕТО НА ЕЛС

По спроведените истражувања за добивање на одговор на целите за кои е подготвена оваа публикација се утврдија повеќе заклучоци и сознанија по однос на начинот на функционирање на Единиците на локална самоуправа во услови на вонредна состојба; утврдување на проблеми со кои општините беа соочени во текот на реорганизирање на работата за навремено сервисирање на потребите на граѓаните и бизнис-заедницата како и создавање на услови за навремено обезбедување на потребните приходи за спроведување на сите активности кои им се доделени според закон.

Во овој дел ќе ги изнесеме само главните, односно најзначајни препораки и насоки кои произлегоа од истражувањето за прашања и области за кои сметаме дека во иднина треба да се посвети големо внимание од сите ЕЛС како и централната власт. Целта е надминување на постојните пречки и покажување на поголема подготвеност за работа и спроведување на активностите во услови на работа кои се разликуваат од нормалното функционирање на општествениот живот, односно работа во услови на пандемија, работа во услови на кризна/вонредна состојба.

Анализата покажа дека институциите на централно и на локално можат да ги подобрат активностите за брзо реструктурирање и реорганизирање на условите за извршување на работа во променети услови кога во државата е прогласена вонредна или кризна состојба.

Можниот одговор на овој предизвик не произлегува само од способноста за реорганизирање, туку и од моменталните можности за брзо приспособување кон новите начини на работа. Ова подразбира располагање со соодветна информатичка опрема и обучен кадар кој за кратко време ќе биде во можност да одговори на предизвиците во ова ново време на малку поразлична размена на информации и комуникација за навремено одговарање на сите предизвици.

Приспособување на постојните и воспоставување на нови политики и процедури за сите области од работењето на ЕЛС кои се засегнати со новите услови за работа се од круцијално значење за надминување на произлезените проблеми поради променетиот режим на работа во услови на пандемијата.

Ова истражување, преку кое се констатирани одредени слабости на системот на функционирање на ЕЛС во услови на вонредна и кризна состојба, има за цел да помогне при детектирање на постојните проблеми и да даде насоки за подобрување на состојбата во периодот кој следува.

Заклучоците и препораките треба да помогнат во насочување на идните активности на ЕЛС во сегменти и делови од работењето кои со ова истражување се покажаа како тесни грла, а кои го отежнуваат работењето од една страна, но и доколку се преземаат одредени активности во согласност со дадените препораки би се овозможило значително олеснување и подобрување на работењето од друга страна.

Научените лекции треба да претставуваат основа за градење на посоодветни политики приспособени на ова време и подготовка на акциони планови врз основа на претходно спроведена анализа на сите потенцијални ризици кои може да го загорзат нормалното редовно работење и остварување на поставените стратешки цели.

Во понатамошниот текст се презентирани главните заклучоци за констатирани слабости и дадени се насоки и препораки за идно делување во повеќе области кои беа во опфатот на ова истражување.

- Генерално може да се заклучи дека општините сè уште не располагаат со доволно човечки и технички капацитет за извршување на работа од дома. Од друга страна, ваквиот начин на работа се појави како неопходен поради заштита на здравјето на граѓаните. Од овие причини се укажа потребата од идни вложувања особено во делот на постепена дигитализација на информациите и податоците, документите и начинот на комуникација со граѓаните како и други страни по електронски пат.

ЕЛС во периодот што следува потребно е да започнат да размислуваат во оваа насока на реорганизација на работата во непредвидени ситуации, односно одвојување на доволно финансиски средства за набавка на потребна информатичка технологија, пропишување на процедури за начинот на давање услуги на граѓаните од далечина, создавање и одложување на документите на електронски медиуми како и обезбедување на потребни финансиски средства за обука на вработените за нејзино користење.

- Со анализата се дојде и до неколку значајни сознанија кои се однесуваат на начинот на функционирање на општините под посебен режим, односно функционирање во услови на вонредна состојба во делот на буџетирањето и прибирањето на приходи и извршување на буџетот.
- **Во делот на буџетирањето и прибирањето на приходи**, Министерството за финансии е еден од најзначајните актери во буџетскиот процес и со доставувањето на инструкциите (буџетскиот циркулар) до градоначалникот на општината ја игра клучната улога во давањето инструкции за начинот на подготвување на буџетите како и постапката на донесување на поодделните програми со посебен осврт на Програмите за развој кои претставуваат повеќегодишен документ. Преку анализата се утврди дека клучна активност која недостасува е отсуството на информации/податоци за висината на средствата за блок дотации, па оттука општините се наоѓаат во состојба да го спроведуваат процесот на буџетирање без да имаат сознание за висината на блок дотациите,

Со цел навремено и правилно планирање во иднина би требало овој недостаток да биде надминат, односно од Министерството за финансии во буџетскиот циркулар да ја достави и оваа информација

- **Родово одговорното буџетирање** претставува примена на интегрирање на родовата перспектива во буџетскиот процес. Тоа, всушност, е проценка на буџетите од родова гледна точка, вклучувајќи ја родовата перспектива на сите нивоа од буџетските процеси и врши реструктурирање на приходите и расходите со цел да се промовира родовата рамноправност. Родово одговорното буџетирање е исто така познато и како: „буџети за жени“, „родово сензитивни буџети“, „родови буџети“ и „општествено одговорни буџети“. Родовиот одговорен буџет упатува на сите овие иницијативи и е широко прифатен уште од осумдесеттите години на дваесеттиот век.
- **Програмско или буџетирање засновано на успешност** има за цел да ја подобри ефикасноста и ефективната на јавните расходи.

За секој буџетски корисник мора да се презентираат повеќе индикатори на успехот, секако не само за оправдување на трошењето на јавните пари, туку и за поместување нагоре на скалата на квалитетно работење. Треба да се напушти досегашната пракса индикаторите на успешност во реализацијата на буџетот да се мерат преку бројот на вработените и расходите по број на вработени.

- Во делот на **Процес на наплата на приходи** (администрирање локални даноци и такси) контирани се неколку заклучоци за кои се дадени препораки за наредниот период и тоа:
 - По бројот на даночните обврзници данокот на имот е најмасовниот вид данок во Република Северна Македонија. Но, правилото „земи од секој по малку“ не е некоја особено добра нивна карактеристика.
Тоа оданочување е масовно, со високи трошоци на оданочување, но по некој од нас – граѓаните, се значајни поединечни извори на оданочување, располагаат со значајно вреден имот, од кој треба да се „ земе “ значаен износ на данок и тука правилото „земи од секој по малку“ станува неправично ако се примени. Исто така во Република Северна Македонија имаме две даночни постапки, една за националните даноци, а втората за локалните даноци што не претставува добра пракса.

Даноците на имот имаат слабости, кои во иднина треба да се надминат. Даночниот период е многу долг, цела една календарска година, што го прави еден од најбавните видови даноци. Според сегашната состојба може да се каже дека локалните даноци се запоставени што наметнува потреба од нивно ново законско уредување со формирање на фискален катастар и во исто време давање овластувања на Советот на општината за менаџирање со даночната политика во услови на пандемија, кризна/вонредна состојба.

- Во услови на пандемија пројавените **слабости на локалните даноци и такси** само се засилија и како што вели народната мудрост „секое лошо за добро“ се создадоа услови одредени слабости јасно да ги видиме.

Отежнатото функционирање на граѓаните и на деловните субјети во услови на пандемија предизвика серија барања за даночни ослободувања и олеснувања. Сепак, за да можат да пристапат општините во пресрет на барањата, потребно е извршната власт да ѝ предложи на законодавната власт одредени измени и дополнувања на законските акти кои ја уредуваат областа на администрирање на локални даноци и такси со што ќе се обезбеди поголема автономија на локалната власт и можноста локалната власт да биде активен чинител во процесот на креирање на бизнис-опкружувањето.

- Секако, голем дел од истражувањето го опфати и делот со **трошењето на јавните средства како и транспарентноста**. Преку добиените одговори се дојде до неколку значајни заклучоци дадени во текстот на оваа студија и од кои заклучоци се извлечени и презентирани следните насоки и препораки:

Констатирана е придобивка од користењето на електронскиот систем за јавни набавки ЕСЈН, преку кој двете страни (договорниот орган и економскиот оператор) може да спроведат јавно отворање по електронски пат без физичко присуство во определен термин – утврден како краен рок за доставување на понуди;

Системот за јавни набавки предвидува различни постапки за различни потреби и ситуации, во Законот за јавни набавки не е разработен посебен дел кој ќе се однесува на постапување или примена на правилата за јавни набавки во услови на вонредна или кризна состојба;

Потребно е да се обезбедат јасни насоки (во форма на упатство, процедура или инструкции), од Бирото за јавни набавки Овој заклучок е поврзан со констатацијата од испитаниците дека дополнително не биле дадени препораки или примери за што и како треба да се спроведе постапка за јавна набавка (пример: образец на одлука со образложение, модели на тендерска документација, образец на известување за доброволна транспарентност, модел на договор, како и кога договорните органи да пополнат квартална евиденција на ЕСЈН, известување за реализиран договор и др.);

Потребно е континуирано да се унапредуваат моделите на договори за јавни набавки со вклучени одредби за начинот на постапување во време на вонредна и кризна состојба;

Потребно е поголема навремена реактивност од Бирото за јавни набавки со објавување на препораки како да постапуваат договорните органи со јасни насоки (во форма на упатство, процедура или инструкции) особено во делот на следење на тековните договори, односно појаснување кога договорните органи може и треба да направат измена на договорите во тек на нивната важност, а поврзано со проблемите кои ги предизвика пандемијата со КОВИД-19. Поради ова, потребно е да се зголеми транспарентноста, отчетноста и одговорноста на властите при итните набавки поврзани со корона вирусот, како и за зголемен мониторинг и контрола од државните органи и граѓанскиот сектор;

Надлежните органи да дадат јасни насоки за видот на средствата за заштита на здравјето на населението со детална техничка спецификација за различни производи – по видови, и да ги утврдат критериумите и специфичните услови кои треба да се користат при спроведување на постапките за избор на понудувачи. Паралелно со ова Бирото за јавни набавки во координација со Државната комисија за жалби по јавни набавки да подготват модел на тендерска документација и модел на договор за предложените производи.

Исто така, потребно е да се овозможи развој на нови функционалности – алатки на ЕСЈН во форма на е-каталог (за определени стоки и услуги) и е-фактура (автоматизација на нарачки и доставување на сметководствени документи – фактура, испратница и др.);

Потребно е во наредниот период да се организира соодветно и навремено известување за сите категории поврзани со КОВИД-19;

Континуирано одржување на познавањето на функционирањето на ЕСЈН од лицата кои ги спроведуваат јавните набавки;

Да се зголеми достапноста на Бирото за јавни набавки за консултација или мислење. Функционирањето на телефонско пријавување на проблеми или поставување на прашања преку – сервисот за корисници (call center) да се зајакне и да се зголеми неговата достапност;

Навремено пролонгирање на постапките за набавка на градежни работи (вообичаено овие постапки се со поголема вредност), особено за оние постапки за кои извор на финансирање биле планирани средства од централниот буџет;

Бирото за јавни набавки треба да го следи регистарот на лица за јавни набавки поединечно за секој договорен орган и навремено да известува за статусот на валидноста на потврдите или доколку некој договорен орган нема обучено лице за јавни набавки да го извести одговорното лице за законската обврска.

Секој договорен орган во процесот на планирање соодветно да предвиди потреби по овој основ со наведување на детално образложение за потребата, во согласност со јавните средства кој им се на располагање. Се препорачува договорните органи да ја зголемат транспарентноста преку:

- Редовно/годишно да планираат потреби во планот за јавни набавки или навремено да направат соодветно изменување или негово дополнување,
- Да прават претходна анализа на пазарот за стоките и услугите поврзани со корона вирусот, особено поради фактот дека овие производи во различен период на потреба имаат непостојана понуда и побарувачка која директно се одразува на цената (пример: доколку бројот на заболени во наредниот период се зголемува, вообичаено здравствените органи носат и даваат препораки за дополнителни мерки и заштити кои ќе ја зголемат побарувачката за определени производи (пр: маски, ракавици) а со тоа и да се зголеми нивната цена,
- Да се користат редовните постапки за да можат повеќе фирми да учествуваат со понуда

Имајќи предвид дека низок е процентот на ЕПС кои доставувале барање за понуда до повеќе понудувачи треба да се потенцира околноста дека за дел од потребите (маски, ракавици средства за дезинфекција) во ограничени временски периоди во екот на пандемијата имаше ограничена понуда за овие производи, па оттука ЕПС брзајќи да ги обезбедат потребите се фокусирале на тоа кој може да ги достави производите во краток рок, а не колку фирми може да достават понуди.

Овој факт не наведува на заклучок дека е потребно во наредниот период да се засили улогата на ЕСЈН преку нови алатки или функционалности со кои ќе се направат квалификувани понудувачи за определени производи и каталог на нивните производи;

Потребно е да се изработат упатства, инструкции и насоки од клучните институции во системот за јавни набавки.

Можноста за групна набавка или централно тело за набавки. Ова најчесто се користи за набавка на стоки за широка потрошувачка кои се вообичаени кај сите договорни органи, кои немаат специфични карактеристики или различни технички спецификации од еден до друг договорен орган. Основна придобивка при користењето на централно тело за набавки е „купувањето во обем“, односно купувањето на големи количини од предметот на набавка, што доведува до општо намалување на цените на стоките и услугите кои се предмет на рамковните спогодби на централните тела. Степенот на заштеди е различен кај различни видови набавки. Секоја постапка за доделување на договор за јавна набавка има одредени оперативни трошоци во време, човечки ресурси и финансиски средства потребни за нејзиното спроведување. Имајќи предвид дека со централното тело за набавки се спроведува само една постапка за одреден предмет на набавка, значително може да се намалат оперативните трошоци на постапката бидејќи се избегнува преклопување на постапки за ист предмет на набавка од повеќе договорни органи. Централното тело овозможува целокупната процедура да ја спроведуваат компетентни лица кои добро ги познаваат прописите за јавни набавки, додека останатите договорни органи кои ги користат услугите на централното тело да вршат директни набавки врз основа на склучените рамковни спогодби. Тоа доведува до значително поедноставување на набавките кај договорните органи. Сепак, постојат и одредени недостатоци кои треба да се имаат предвид. Исто така, договорните органи кои сакаат да ги користат услугите на централното тело ќе мора да преземат обврска дека тоа ќе го прават, за да се внесе одредена сигурност дека она што се пријавило како потреба во одреден степен и ќе се реализира. Основната разлика помеѓу централните тела за набавки и групните набавки е во тоа што групна набавка се спроведува од еден договорен орган во име на група договорни органи, по претходно склучен договор за извршување на групната набавка. Во овој случај, договорните органи сами се групираат и сами одлучуваат кој од нив ќе ја спроведе постапката во нивно име. Не е неопходно оној што ќе ја спроведува групната набавка да има потреба од тој предмет на набавка, што воведува одредена флексибилност во групирањето на договорните органи. Притоа, без оглед на тоа дали ќе се реализира групна набавка и кој ќе ја реализира, секој договорен орган треба во својот план за јавни набавки да ги искаже потребите од конкретната набавка во својот дел.

- Нашето истражување ја опфати и областа на **справување со ризици**, и начинот на **управување со ризици** како и тоа како ЕЛС особено во овој период на пандемија и вонредни услови на работа се справуваат со секојдневните предизвици. По однос на ризиците и справување со нив се дојде до следните заклучоци за кои се дадени и насоки и препораки за идниот период и тоа дека:

- Дел од општините немаат подготвено и усвоено стратегија на ризици, со што се потврдува фактот дека оваа област е област на која локалните власти сè уште не гледаат како на значен дел од управувањето иако се работи за процес кој доколку се имплементира со себе носи голем број придобивки и може во голема мера да го подобри управувањето во ЕЛС.

Ова значи дека оние ЕЛС кои сè уште немаат подготвено стратегија за управување со ризици, потребно е да започнат со подготовки со цел побрзо справување со идните непредвидливи настани кои би можеле да предизвикаат несакани појави во работењето и ненавремено остварување на поставените цели.

- Утврдување на ризиците од корупцијата и антикоруптивните мерки кои се преземаат на ниско, односно незадоволително ниво.
- Непостоењето на политики за превенција од корупција кај висок процент од испитаниците покажува дека на локално ниво во овој момент имаме голем број на ЕЛС кои сè уште немаат преземено мерки во оваа значајна област. Ваквиот однос спрема оваа актуелна проблематика, особено во услови на пандемија кога ризиците од корупција се зголемуваат од ден на ден, укажува на нискиот степен

на заинтересираност на менаџментот за навремено спречување и брзо справување со коруптивни однесувања доколку за нив постои ризик да настанат или доколку се случат.

Ова покажува дека на локално ниво постои потреба во периодот што следува да се зголеми степенот на едукација од областа на превенција од корупција и антикоруптивни мерки со укажување на значајноста на сите ризици и последици доколку се случат коруптивни дејствија, Бидејќи кај најголемиот дел од општините не се донесени политики кои би ги упатиле вработените и менаџментот кои постапки треба да се преземаат во случај на коруптивно однесување во такво опкружување ризикот од корупција и можностите за коруптивно однесување се проценети на високо ниво.