

 РЕПУБЛИКА СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА МИНИСТЕРСТВО ЗА ИНФОРМАТИЧКО ОПШЕСТВО И АДМИНИСТРАЦИЈА	ДОКУМЕНТ:	Извештај на планирањето, спроведувањето и реализација на јавните набавки во Министерство за информатичко опшество и администрација
	СТРАНИ:	
	РЕАЛИЗИРАНО СО:	Сектор за јавни набавки Одделение за подготовка и поддршка на јавни набавки Одделение за реализација на постапки за јавни набавки Сектор за финансиски прашања Одделение за буџетска координација Одделение за буџетска контрола Одделение за сметководство и плаќање

ИЗВЕШТАЈ

за главните заклучоци и препораки

за спроведена ревизија на дел од јавните набавки реализирани во Министерство за информатичко опшество и администрација за периодот од 01.01.2021 година до 30.08.2023 година

Скопје, септември 2023 година

I. ИЗВРШНО РЕЗИМЕ

I.1. ВОВЕД И ОПШТИ ИНФОРМАЦИИ

Врз основа на договорот број 04-3120/2 од 11.08.2023 година помеѓу Министерството за информатичко општество и администрација, овластен ревизор, врз основа на доставената и расположивата документација изготви извештај за функционирање на системот за внатрешна контрола во процесите на: изготвување на годишниот план за јави набави, спроведување на јавните набавки и реализирањето на договорите за јавни набавки, како и функционирањето на контролите за дел од исплатените обврски во МИОА за 2021, 2022 и 2023 година.

Цел на ревизијата преку увидот во сметководствената и останата документација е да даде оценка на работењето, постоењето и функционирањето на системот на внатрешни контроли и проценка на деловните ризици, со цел да преку дадените препораки овозможи подобрување на севкупното работење и отстранување на евентуално утврдените нерегуларности и слабости.

Поради користење на методот на примерок при спроведувањето на ревизијата, а заради обемот на документацијата, ревизијата го сведе нивото на контрола за кое во дадените околности го сметаше неопходно за потврдување на целите. Од овие причини, забелешките кои ќе бидат разгледувани во овој извештај не мора да бидат и единствени кои евентуално постојат, постои можност за појава на ризик од неоткривање на важни проблеми во работењето, но главните заклучоци укажуваат на одредени слабости и неправилности во работењето и потреба за преземање на мерки за нивно неутрализирање и решавање.

I.2. ГЛАВНИ ЗАКЛУЧОЦИ И ПРЕПОРАКИ

A. Од увидот во финансиската и останатата документација која се однесува за дел од спроведените постапки за јавни набавки за периодот од 2021-2023 година, воспоставените контроли за поедини плаќања, воспоставената комуникација и координација во рамки на Министерството помеѓу секторите, учеството на државните советници преостапени од АЕК заради зголемен обем на работење во Министерството, нецелосна пополнетост со раководен кадар, флукација на вработени и честите промени на ресорните министри за наведениот период, ревизијата констатира одредени слабости и неправилности во поедини процеси на работење, што укажува на недоволно ефективни и превентивни контроли и заштитни механизми кои навремено ќе ги сигнализираат сите слабости, евентуални измами и неправилности од работењето како резултат на:

1. неповолната состојба со човечки ресурси во Министерството во делот на квалитетен, професионален и стручен ИКТ кадар кој е неопходен за спроведувањето на постапките за јавни набавки во Министерството за избор на најсоодветните информациските системи, лиценци, хардвер софтвер и друго. Со решенија за распоредување четворица административни службеници вработени во Агенцијата за

електронска комуникација, ВРЕМЕНО кое трае со години, се распоредени во Министерството, за да ја потполнат оваа празнина;

2. Не надминувањето на состојбата со вработување на стручен ИКТ кадар, преоптовареноста на истите лица кои учествуваат во процесот на јавните набавки, како и честата промена на вработените по различни основи, довело да во Министерството имаме отсуство на целосна поделба на должностите и одговорностите на вработените вклучени во процесот на јавните набавки, што резултира да воспоставените внатрешни контроли не секогаш ги покриват ризиците во постапките за јавни набавки.
3. Од увидот на поделбата на должности во процесите за јавни набавки ревизијата констатира дека стручните лица кои времено се распределени во Министерството заради зголемен обем на работа во континуитет се делегирани и се јавуваат во: работните групи за изработка на техничка спецификација, која треба да е основа за утврдување на проценетата вредност на јавната набавка; членови на комисијата за јавни набавки и во работните групи за следење на договорите. Према начелото на поделбата на должностите лицата кои учествувале во изготвување на техничката документацијата за јавната набавка, не би требало да учествуваат во спроведување на постапката за јавна набавка, односно би требало да бидат различни лица кои ќе ја отвараат понудата, односно ја оценува и дава предлог за избор на најповолен понудувач. Принципот на поделба на должности како исклучително важна контролна активност е потенцирана како посебна одредба во Законот за јавна внатрешна финансиска контрола (член 16, став 1, алинеја 2 „Сл.весник на Република Македонија“ број 90/2009, 188/2013 и 192/2015).

Принципот на поделба на должностите поаѓа од тоа дека нема да се дозволи ниту едно службено лице во исто време да биде одговорно за иницирање, одобрување и евидентирање на трансакциите, како и усогласување и прегледување на извештаи. Целта на принципот на поделба на должностите е да се намали можноста едно лице да направи и сокрие грешки, неправилности и измами во извршувањето на своите должности.

При пренесување на овластувањата и одговорностите, раководителот на буџетскиот корисник мора да го почитува принципот на поделба на должностите.

4. Немањето на раководни лица во секторите и одделенијата кој претставуваат основна контрола на работењето на секторот, претставува значаен ризик да во Секторот не се изгради опкружување кое ги поттикнува вработените на сите нивоа да укажуваат на евентуално непочитување на регулативата, процедурите и неправилностите.
5. Со години наназад во министерството имало недостаток на нови развојни политики и иницијативи за професионализацијата на вработените за јавни набавки кое е од

суштинско значење за да се обезбеди дека договорните органи имаат вештини, знаење и интегритет кои се неопходни за извршување на задачите во согласност со закон, ефикасно, ефективно и стратешки со цел преку процесот на набавка за одредена сума пари се добие најголема вредност за купената стока, работа или услуга на пазарот.

6. Министерството извршувањето на работни задачи од областа на сметководството го извршува согласно процедурите за прием и исплата на фактурите изготвени 2016 година кои треба да се преиспитаат и усогласат согласно организациската структура и компетентноста на човечките ресурси во делот на контрола на исплаќањето на фактурите од договорите за јавни набавки, затоа што ревизијата констатира значителни слабости и недостатоци во следењето на договорите од јавните набавки во однос на потврдувањето на извршените услуги пред истите да бидат исплатени, што укажува на недоволно ефективни и превентивни контроли и заштитни механизми кои навремено и во писмена форма ќе ги сигнализираат сите слабости, измами и неправилности од работењето.
7. Ревизијата од увидот во документацијата не доби уверување дека во Министерството се превземени иницијативи за запознавање и информирање на инволвираните лица во реализација на јавните набавки околу можната корупцијата кој може да се јави во сите фази од циклусот на набавка.

(Од избраните реализирани договори по случаен избор, избрани по висината на нивата финансиска вредност дадени во табела број 1 за периодот од 2021-2023 година ревизијата го констатира следното:

- од **18 постапки** за јавна набавка: за **14 постапки** за јавни набавки имаме доставено 1 понуда; за 3 постапки имаме 2 понудии за 1 постапка имаме 3 понуди, што укажува дека процентот на постапки со 1 понуда во вкупниот број на доставени понуди изнесува е многу висок.
- Од 18 постапки за јавни набавки биле склучени се 19 договори (1 постапка за ЈН има дел 1 и дел 2), од кои за 11 договори проценетата вредност за јавната набавка е еднаква со утврдната вредност во договорите. За останатите договори проценетата и договорената вредност се разликуваат незначително.
- Договори доделени на еден економски оператор од 18 јавни набавки што беа разгледувани за периодот 2021-2023 година

Договорен орган	Доделени договори на ист економски оператор	Број
Министерство за информатичко општество и администрација	А	2
	Б	4
	В	2
	Г	4
	Д	7

- Од увидот на спроведените постапки за јавни набавки за периодот од 2021 ревизијата исто така констатира дека се уште преовладува употребата на најниска

цена како критериум за избор на најповолна понуда и покрај другите можности кои ги нуди Законот.

Во случајов за 9 договори е предвиден критериумот најниска цена, за 3 договори ревизијата не доби информации, додека за 7 договори е предвиден критериумот економски најповолна понуда базирана на цена/квалитет.

Ваквиот пристап кога како критериумот се зема најниска цена подразбира квалитетот на набавките да се дефинираат преку техничките спецификации, за што е потребно големо знаење и стручност за различни видови набавки, а од друга страна критериумот најниска цена може да доведе во состојба набавените: стоки, услуги и работи со своите квалитети во некои сегменти да не одговараат на нашите потреби и скриени недостатоци за чие надминување ќе бидат потребни денови.

8. Во Министерството нема воспоставена пракса од која ќе произлезе писмен доказ за направена анализа зошто во постапките за јавни набавки се доставува само по една прифатлива понуда заради што не се закажува е-аукција и се склучува договор со единствениот понудувач, чија цена многу често е иста со планираните средства за таа набавка. Ваквиот пристап може да произведе два негативни ефекти-склучување на договор со фаворизирана фирма и неостварување на буџетски заштеди, како и сомнеж за договарање на фирмите со цел една на друга да си го препуштат добивањето на тендерот.

На ревизијата не и беше доставен извештај за:

- број на планираните постапки;
- број на спроведените постапки;
- колку постапки не се започнати и која е причината за тоа;
- вредност на склучените договори и остварената разлика помеѓу планираните средства и вредноста на склучениот договор;
- број на спроведени постапки за јавни набавки со 1 понуда,
- број на поништени постапки за јавни набавки,
- повторливоста на економските оператори за ист вид на постапка за јавни набавки, како и за одредени проблеми и слабости констатираны за поедини постапки на јавни набавки со давање на предлози за превземање на мерки и активности за нивно надминување.

Б.Јавна одговорност е лицата кои се надлежни за вршење на работите и услуги од јавен интерес средствата да ги користат економично, ефикасно и ефективно и да бидат одговорни и отчетни за извршување на доверените задачи во согласност со закон и соодветните стандарди. Затоа согласно одредбите од Законот за јавна внатрешна финансиска контрола, раководителот на субјектот треба да обезбеди систематско управување со ризикот поврзан

со главните активности на субјектот и да воспостави **систем на внатрешни контроли** за управување со ризиците¹.

Ревизијата констатира дека системот на внатрешни контроли во процесот на следењето и реализацијата на договорите за јавни набавки е уреден со повеќе поединечни интерни акти и процедури, но воспоставена пракса на непревземање на ефективно ангажирање од сите организациони тела и вработени во Министерството, како и немањето на потребните ресурси за циклусот за јавни набавки, допринело да во Министерството не се воспостави стабилен систем на контроли и покрај процедурите кои ги имаат изготвено.

Слабите или недоволните контролни механизми во системот на сметководствените и други контроли и нивно несоодветно функционирање може да доведат и до пречекорување на надлежностите дадени со интерните акти и другите законски прописи што од своја страна води кон неекономично и нерационално работење и трошење на јавните средства.

В.Активности кои треба да ги преземе министерството:

1.Согласно член 16 од Законот за јавна внатрешна финансиска контрола (Одговорност и отчетност на раководителот на субјектот), раководителот на субјектот покрај другото е одговорен да воспостави внатрешен **контролен систем** од кои ќе ги издвоиме следниве:

- Организациони контроли: се однесуваат на начинот на организација на работењето на субјектот, јасно дефинирани надлежности и одговорности;
- Раздвојување на должностите: ова се однесува на функциите кои вклучуваат овластувања, извршувања, чувања на информации и слично. Раздвојувањето на должностите го намалува ризикот од намерни манипулации или грешки и ги зголемува елементите на проверка. Системот на внатрешни контроли треба да биде организиран, односно поставен така што да обезбеди разграничување на должностите со кое ќе се оневозможи една комплетна деловна промена да биде во надлежност на едно лице;
- Контроли на овластување и одобрување: за сите значајни одлуки за извршување на трансакции треба да се обезбедува соодветно овластување или одобрување од одговорните лица кои се назначени да вршат проверка и потврдување на документите пред нивното одобрување;
- Контрола на документирање: правилно евидентирање на трансакциите;
- Сметководствени контроли: контрола на исправност на податоците,

Контролата претставува процес на следење на активностите на Министерството со кој се утврдува дали Министерството работи со план за отстранување на сите неправилности, слабости и девијации, која исто така треба да обезбеди разграничување на должностите и одговорностите во извршувањето на задачите и располагање со средствата, како и правилен проток на документацијата, со што ќе се оневозможи на одделни раководни лица сами да

¹ Процесот на управување со ризиците треба да биде континуиран процес, со цел изложеноста на ризикот да се одржува на прифатливо ниво.

оперираат со документацијата, заради што ниту стручните лица-ниту дел од вработените имаат можност навремено да реагираат на можните злоупотреби.

2. При делигерањето на лицата за спроведување на постапките за јавни набавки да се внимава да не се именуваат лица кои учествуваат во припремата на техничката документација и вршат следење на реализација на договорот.

Поделба на должностите и одговорностите претставува еден од начините преку кој се намалува ризикот од грешки, измами, непочитување на регулативата, како и ризикот од неоткривање на овие неправилности. Со поделба на должностите се создаваат услови едно лице или организациона единица да не ги контролира сите значајни фази на определена работа, како и ефективно урамнотежување на задачите. Раководителите на субјектите од јавниот сектор кај кои можноста за поделбата на должностите и одговорностите е ограничена (немање вработен стручен ИКТ кадар) треба да бидат свесни за постоењето на ризиците и ваквото ограничување да го компензираат со други мерки: ротација на кадрите или за одредени набавки вклучување на надворешни стручни лица.

(Пример во институции каде јавните набавки се со високи финансиски вредности со Одлуката за јавни набавки се формира комисија за јавни набавки од 6 члена која има задача да ја спроведе постапката за јавна набавка и посебна стручна комисија од три члена која е задолжена да направи евалуација на пристигнатите понуди во делот на професионалната способност, согласно условите и барањата од техничката спецификација и изготви извештај (техничко мислење од стручната комисија) кој ќе биде дел од Извештајот за спроведената постапка).

3. Корупцијата во јавните набавки се јавува во многу облици, вклучувајќи го процесот на доделување договори од спроведените постапки за јавни набавки, затоа Министерството е должно да ги преземе сите потребни мерки како не би дошло до корупција во процесите на: планирањето на јавните набавки, во постапката на спроведување на јавната набавка, односно во текот на извршување на договорот за јавна набавка, како навремено би се откриле и одстраниле или би се намалиле штетните последици од корупцијата и како учесниците во корупцијата да бидат казнети во согласност со Законот.

При планирањето на јавните набавки во која е вклучена и проценката на вредноста на јавната набавка договорниот орган (во случај Министерството), согласно член 33 од Законот за јавните набавки („Сл. весник на РМ“ 24/19 и „Сл. весник на С. РМ“ број 87/21) е должно да ги преземе сите мерки со цел навремено откривање на корупција и отстранување или намалување од штетните последици од корупцијата.

4. Секој субјект има потреба од човечки и технички ресурси, кои со своето искуство ќе го спроведат циклусот на јавни набавки со соодветно ниво на квалитет, заради што е неопходно во Министерството да се развијат политики и иницијативи кон професионализација на јавните набавки, односно да во учеството на јавните набавки бидат стручни, искусни и компетентни лица, а не јавни службеници кои јавните набавки често ги извршуваат како дополнителна задача немајќи доволно знаења и специфични вештини поврзани со предметот на јавните набавки.

За да се успее со професионализацијата и управувањето со човечките ресурси во јавните набавки кои се соочуваат со голем број предизвици е неопходно да се воспостави, стабилна организациска структура која ќе предвидува соодветни обуки, олеснување на вработување на потребниот кадар и развој на кариерата со што ќе се обезбеди подобрување на организациските и кадровските перформанси за да се обезбеди високо ефективни експерти во јавните набавки.