Ацэнка сістэмы дзяржаўных закупак у Беларусі па метадалогіі SIGMA

Кароткая версія

Уладзімір Кавалкін

2023

МЕТАДАЛОГІЯ

Мэтай дадзенай працы з'яўляецца вывучэнне галіны дзяржаўных закупак (на аснове аналізу даступных дадзеных) для вызначэння ступені адпаведнасці сістэмы дзяржаўных закупак у Беларусі патрабаванням і рэкамендацыям ініцыятывы SIGMA для краін Еўрапейскай палітыкі добрасуседства (European Neighbourhood Policy). Для гэтага праводзіцца ацэнка адпаведнасці сістэмы дзяржзакупак у Беларусі некалькім прынцыпам (№ 8, 9, 10) раздзела "Менеджмент публічных фінансаў" метадалогіі SIGMA. Неабходна адзначыць, што рэкамендацыі дадзенага дакумента прызначаны перш за ўсё для правядзення рэформы сістэмы дзяржаўнага кіравання з мэтай набліжэння яе функцыянавання да нормаў і падыходаў "належнага кіравання" (good governance) з усімі яго ключавымі прыкметамі.

Метадалогія SIGMA[1] уяўляе сабой набор абласцей дзяржкіравання, прынцыпаў, індыкатараў і субіндыкатараў для ацэнкі якасці дзяржаўнага кіравання. Кожная вобласць складаецца з прынцыпаў, якія вызначаюць асноўныя перадумовы для належнага дзяржаўнага кіравання. Індыкатары, у сваю чаргу, распрацаваны для забеспячэння дакладнай і збалансаванай ацэнкі адпаведнасці цяперашняй сітуацыі ў краіне кожнаму з прынцыпаў. Індыкатары разбіты на субіндыкатары, у межах якіх прадугледжана скорынгавая ацэнка бягучага стану спраў у краіне.

Прынцып 8 раздзела "Менеджмент публічных фінансаў" метадалогіі SIGMA сфармуляваны наступным чынам:

Нарматыўныя акты аб дзяржаўных закупках (уключаючы дзяржаўна-прыватнае партнёрства - далей ДПП і канцэсіі) адпавядаюць міжнародна прызнаным прынцыпам эканамічнасці, эфектыўнасці, празрыстасці, адкрытасці і адказнасці і належным чынам выконваюцца; урад валодае інстытуцыянальнай і адміністратыўнай здольнасцю распрацоўваць, рэалізоўваць і кантраляваць палітыку ў галіне закупак рэзультатыўна і эфектыўна.

Гэты прынцып ацэньваецца пры дапамозе двух індыкатараў:

- 6.8.1 Якасць заканадаўчай рамкі для дзяржаўных закупак і ДПП/канцэсій
- 6.8.2 Наяўнасць ва ўрада інстытуцыянальнага і адміністратыўнага патэнцыялу для эфектыўнай і дзейснай распрацоўкі, рэалізацыі і маніторынгу палітыкі ў галіне дзяржаўных закупак

Прынцып 9 раздзела "Менеджмент публічных фінансаў" метадалогіі SIGMA выглядае наступным чынам:

[1] Метадалагічная рамка для аналізу: http://www.sigmaweb.org/publications/Methodological-Framework-for-the-Principles-of-Public-Administration-ENP-Countries-May-2018.pdf

Сістэма абскарджання адпавядае прымянімым пагадненням і міжнародным нормам, а таксама міжнародна прызнаным прынцыпам незалежнасці, добрасумленнасці і празрыстасці і забяспечвае хуткі і кампетэнтны разгляд скаргаў і накладанне санкцый.

Гэты прынцып ацэньваецца пры дапамозе аднаго індыкатара:

- 6.9.1 Незалежнасць, своечасовасць і кампетэнтнасць сістэмы разгляду скарг

Прынцып 10 метадалогіі сфармуляваны так:

Дзеянні, звязаныя з дзяржаўнымі закупкамі, адпавядаюць крытэрам роўнага стаўлення, недыскрымінацыі, прапарцыйнасці, празрыстасці і эфектыўнага выкарыстання дзяржаўных сродкаў. Арганізацыі, якія займаюцца закупкамі валодаюць адпаведнымі магчымасцямі і выкарыстоўваюць сучасныя метады закупак.

Гэты прынцып ацэньваецца пры дапамозе двух індыкатараў:

- 6.10.1 Дзяржаўныя закупкі адбываюцца на падставе прынцыпаў эфектыўнасці, адсутнасці дыскрымінацыі, празрыстасці і роўнага абыходжання
- 6.10.2 Даступнасць і якасць падтрымкі закупшчыкаў і эканамічных аператараў для ўзмацнення прафесійнага характару закупачных аперацый

АГУЛЬНЫЯ ВЫСНОВЫ ПА АДПАВЕДНАСЦІ СІТУАЦЫІ Ў БЕЛАРУСІ ПРЫНЦЫПАМ МЕТАДАЛОГІІ SIGMA

На падставе ацэнкі індыкатара 6.8.1 можна зрабіць выснову аб тым, што Беларусь дамаглася істотнага прагрэсу ў развіцці нарматыўна-прававой базы ў галіне дзяржаўных закупак, набраўшы 38 балаў з 55, што адпавядае адзнацы 3 або нават 4 па 5-бальнай шкале. Разам з тым, для таго каб дабіцца лепшых паказчыкаў па субідыкатару, Беларусі неабходна прывесці нацыянальнае заканадаўства аб дзяржзакупках у адпаведнасць з ПУЗ СГА і прадугледзець дадатковыя тыпы працэдур дзяржзакупак. Неабходна адзначыць, што Беларусь таксама паказвае добрыя вынікі з пункту гледжання ўвядзення перадавога досведу па такіх аспектах, як публікацыя інфармацыі аб працэдурах дзяржзакупак і празрыстасць, ахоп заканадаўствам аб дзяржзакупках гэтай сферы, працэдур выбару пераможцаў і прымянення прававой базы на практыцы.

Па індыкатары 6.8.2 Беларусь дэманструе задавальняючае развіццё інстытуцыянальнага і адміністратыўнага патэнцыялу ў сферы дзяржаўных закупак, набраўшы 47 балаў з 80, што адпавядае выніковаму значэнню 3 па 5-бальнай шкале. На гэтай падставе можна зрабіць выснову аб тым, што Беларусі неабходна распрацаваць агульную стратэгію і аператыўны план развіцця сістэмы дзяржаўных закупак і дэманстраваць іх выкананне. Таксама Беларусі неабходна павысіць незалежнасць упаўнаважанага дзяржаўнага органа ў сферы дзяржаўных закупак, а таксама палепшыць сітуацыю ў сферы празрыстасці і падсправаздачнасці як органа, які разглядае скаргі, так і асобных службовых асоб гэтага органа.

Па выніках ацэнкі індыкатара 6.9.1 Беларусь паказала добрыя вынікі ў функцыянаванні сістэмы разгляду скаргаў, набраўшы 33 балы з 47, што адпавядае адзнацы 3 ці нават 4 па 5-бальнай шкале. Сфера разгляду скаргаў мае найлепшыя вынікі з пункту гледжання права аспрэчвання рашэнняў аб дзяржаўных закупках, тэрмінаў і кошту разгляду скаргаў, а таксама механізмаў забеспячэння выканання рашэнняў органа, які разглядае скаргі. Пры гэтым важна адзначыць, што сістэма разгляду скаргаў мае найгоршыя вынікі па немагчымасці кампенсацыі стратаў у сувязі з неправамернымі дзеяннямі закупляючых арганізацый, паказчыкамі этыкі, незалежнасці, празрыстасці і падсправаздачнасці.

Па індыкатары 6.10.1, які ацэньвае эфектыўнасць, недыскрымінацыю, празрыстасць і справядлівасць у сферы дзяржаўных закупак, Беларусь атрымала ўсяго толькі 1 бал па 5-бальнай шкале, што ўказвае на істотныя недахопы ў гэтай галіне. Беларусі неабходна істотна павялічыць долю адкрытых і канкурэнтных тэндэрных працэдур дзяржзакупак, публікаваць больш разнастайную аналітыку і больш падрабязныя дадзеныя аб працэдурах дзяржаўных закупак, а таксама стварыць і ўкараніць інстытут забеспячэння этыкі і сумленнасці, кодэкс паводзін удзельнікаў і арганізатараў працэдур дзяржаўных закупак.

Па выніках ацэнкі індыкатара 6.10.2, які вывучае наяўнасць і якасць падтрымкі закупляючых арганізацый і эканамічных аператараў з мэтай павышэння прафесіяналізму ў сферы дзяржзакупак, Беларусь атрымала 16 балаў з 25, што адпавядае 3 балам па 5-бальнай

шкале. У Беларусі распрацаваны метадычныя ўказанні, інструкцыі, стандартныя і тыпавыя формы базавай конкурснай дакументацыі, а таксама трэнінгі і курсы па дзяржаўных закупках для персаналу закупляючых арганізацый і ўдзельнікаў таргоў. Аднак праз рэпрэсіі, якія працягваюцца ў Беларусі, немагчыма ацаніць якасць гэтых матэрыялаў пры дапамозе звычайнага для такой ацэнкі апытання экспертаў і ўдзельнікаў таргоў.

Такім чынам, аналіз сферы дзяржаўных закупак у Беларусі па метадалогіі SIGMA паказвае, што дадзеная сфера развіта сярэдне (на 3 балы з 5 магчымых). Найлепшая сітуацыя назіраецца ў сферы нарматыўна-прававой базы і сістэмы разгляду скаргаў. Найбольшую патрэбу ў рэфармаванні маюць рэалізацыя прынцыпаў адкрытасці і справядлівасці сістэмы дзяржзакупак, павышэнне прывабнасці рынку дзяржзакупак для бізнесу і развіццё канкурэнцыі на гэтым рынку з дапамогай павелічэння долі адкрытых канкурэнтных працэдур закупак.