Center for Civil Communications
Центар за граѓански комуникации

НАБАВКИТЕ ЗА КОВИД-19 ВО ФОКУСОТ

ВТОР ПОЛУГОДИШЕН ИЗВЕШТАЈ
од мониторингот на јавните набавки за заштита од КОВИД-19 во 2021 година

Скопје, јули 2022 година

USAID
ОД АМЕРИКАНСКИОТ НАРОД

B | T | D The Balkan Trust for Democracy
A PROJECT OF THE GERMAN MARSHALL FUND

НАБАВКИТЕ ЗА КОВИД-19 ВО ФОКУСОТ

ВТОР ПОЛУГОДИШЕН ИЗВЕШТАЈ
од мониторингот на јавните набавки за заштита од КОВИД-19 во 2021 година

Скопје, јули 2022 година

Издавач:
Центар за граѓански комуникации

Лектура:
Татјана Б.Ефтимоска

Ликовно-графичко обликување:
Датапонс Скопје

Печати:
Датапонс Скопје

Тираж:
150 примероци

Бесплатен / некомперцијален примерок

ЦИП

Проектот „Набавките за КОВИД-19 во фокусот“ е финансиски поддржан со грант од Балканскиот фонд за демократија, проект на Германскиот Маршалов фонд на Соединетите Држави и на УСАИД.

Мислењата изразени во оваа публикација не ги претставуваат неопходно ставовите на Балканскиот фонд за демократија, на Германскиот Маршалов фонд на САД, на УСАИД или на Американската влада.

СОДРЖИНА

КЛУЧНИ НАОДИ 3

ВОВЕД...4

РЕЗУЛТАТИ ОД МОНИТОРИНГОТ НА ЈАВНИТЕ НАБАВКИ
ПОВРЗАНИ СО ЗАШТИТАТА ОД КОВИД-19..5

МЕТОДОЛОШКИ НАПОМЕНИ.. 14

КЛУЧНИ НАОДИ

Длабинскиот мониторинг на јавните набавки поврзани со заштитата од КОВИД-19 ги детектираше следниве клучни проблеми и ризици од корупција:

- Јавните набавки поврзани со КОВИД-19 и во второто полугодие од 2021 година, односно и по повеќе од една година од почетокот на кризата, изобилуваат со проблеми и ризици од корупција.
- Проценетите вредности на набавките и натаму се многу повисоки од цените добиени на тендерите, што може да упатува на ризикот од намерно оставање простор за склучување договори по повисока вредност за да има доволно пари и за корупција.
- Кога има еден понудувач или останува еден понудувач по елиминирање на другите понуди во фазата на евалуација, речиси без исклучок понудената цена се совпаѓа или е многу блиску до проценетата вредност на набавката иако таа не е јавно објавена, што упатува на претходно вонзаконско договарање меѓу институциите што набавуваат и фирмите понудувачи.
- И натаму има големи разлики во цените за исти производи, набавени во ист временски период, што се движат и до 500 %.
- При набавката на реагенси, постои долгорочна зависност од фирмата чиј апарат за тестови го користи институцијата, што содржи ризик од плаќање високи цени за реагенсите и можност за корупција.
- Постои слаба документираност на и онака нетранспарентните постапки со преговарање без објавување оглас.
- Ангажирањето надворешни лица и фирми за спроведување на јавните набавки носи високи ризици од судир на интереси и корупција.
- Како јавни набавки за КОВИД-19 се набавувани производи што не можат лесно да се доведат во врска со кризата, како, на пример, службено патничко возило со кожен волан, шест звучници и металик боја.

ВОВЕД

И пред пандемијата со коронавирусот, во јавните набавки постоеја значителни ризици од корупција, главно поради тоа што преку нив државите трошат огромни суми пари за стоки, услуги и работи за остварување на различните функции на државата. Но, овие ризици уште повеќе се зголемија во услови на вонредната состојба предизвикана од пандемијата, поради општиот недостиг на потребните добра, поради брзината во спроведувањето на тендерите поврзани со КОВИД-19 и поради заштитата на човечките животи.

Така, не само што доминираа тендерите со директно преговарање, туку во најголем дел од нив се преговараше со една фирма, а само малку институции ја почитуваа законската одредба за екс пост транспарентност, односно за објавување на договорите склучени по пат на преговарање во рок од десет дена од нивното склучување. Дури долго по избивањето на кризата имаше огромни разлики во цените што различни институции ги плаќаа за сосема исти производи. Договорите за набавките беа оскудни, без детали за набавените производи, за количините и за поединечните цени.

Имајќи ја предвид ниската ефикасност на институциите во спречувањето на корупцијата во јавните набавки, мониторингот на јавните набавки од страна на невладините организации чиишто наоди, преку медиумите, стигнуваат до огромен дел од граѓаните се покажа како ефикасна алатка за намалување на злоупотребите и малверзациите. Под тој притисок, кај тендерите со директно преговарање – се зголеми бројот на фирми кои беа вклучени во преговарањето; се намали примената на оваа нетранспарентна постапка и се зголеми бројот на тендери за коишто договорите беа објавени во законскиот рок од десет дена.

По речиси хаотичната 2020 година, 2021 година беше втора година по ред во која сè уште се спроведуваат јавни набавки поврзани со заштитата од КОВИД-19. Мониторингот покажува дека сè уште се присутни многу од првично утврдените слабости во набавките во налетот и во екот на пандемијата. Старите слабости се проследени и со нови проблеми, од коишто еден дел се специфични за овие набавки, а друг дел се општи проблеми што постојат во јавните набавки.

Во меѓувреме, Владата не успеа, директно или преку надлежното Министерство за финансии, да интервенира во начинот на којшто се спроведуваат набавките поврзани со кризата од КОВИД-19 или, генерално, во системот на јавни набавки за време на пандемијата. Централизирани набавки од голем обем не беа организирани и немаше проактивност во однос на укажување и насочување на државните институции како треба да постапуваат при набавка на стоки, услуги и работи за заштита од коронавирусот.

Се чини дека ниту една земја, а особено оние со ограничени јавни средства како што е Северна Македонија, не може да си дозволи натамошно „губење“ на значајни средства под превезот на хаосот, брзината и заштитата на човечките животи. На прагот од третата година по ред во која се спроведуваат јавни набавки поврзани со заштита од КОВИД-19, крајно време е да се преземат системски мерки за порационално трошење на јавните пари не само за оваа, туку и за секоја евентуална идна криза од сличен или од поинаков карактер.

Оттука, овој длабински мониторинг ги мапира ризиците од корупција во јавните набавки поврзани со заштита од КОВИД-19, овозможувајќи солидна основа за понатамошните активности од независните институции во земјата, како што се Државната комисија за спречување на корупцијата и Државниот завод за ревизија, како и за поголем јавен притисок за подобрување на интегритетот на таквите набавки. Втората цел е да се иницира дијалог за јавни политики насочени кон подобрување на процесот на јавните набавки од овој тип во време на криза.

РЕЗУЛТАТИ ОД МОНИТОРИНГОТ НА ЈАВНИТЕ НАБАВКИ ПОВРЗАНИ СО ЗАШТИТАТА ОД КОВИД-19

Овој извештај е изработен врз основа на длабински мониторинг на 40 постапки за јавни набавки на стоки, услуги и работи за заштита од КОВИД-19, чии договори се склучени во второто полугодие од 2021 година, односно од 1 јули до 31 декември 2021 година. Опфатените 40 постапки претставуваат 52 % од сите тендери за КОВИД-19 во периодот на мониторингот (вкупно 77 тендери). Вредноста на мониторираните тендери изнесува 1,25 милиони евра, што е 30,4 % од вредноста на сите тендери за КОВИД-19 во анализираниот период (4,1 милиони евра).

Мониторингот опфаќа длабинско следење на јавните набавки и откривање на ризиците од корупција во сите фази на набавките, од утврдување на потребата и планирање на набавката, преку спроведување на постапката за јавна набавка, сè до склучување и спроведување на договорот за јавната набавка.

И од мониторингот на второто полугодие од 2021 година останува генералниот заклучок како и од мониторингот на првото полугодие дека, по една цела кризна година каква што беше 2020 година, и во следната 2021 година јавните набавки поврзани со КОВИД-19 изобилуваат со проблеми и ризици од корупција, и тоа од почетокот до крајот во циклусот набавки.

Се добива впечаток како некои институции сè уште да ја користат ранливата ситуација дека станува збор за спасување човечки животи и да спроведуваат тендери во коишто не може да се добие уверување дека сториле сè за да го купат она што е најисплатливо, односно да добијат најдобра вредност за потрошените пари.

Најголем дел од проблемите констатирани при мониторингот на набавките за КОВИД-19 се меѓусебно зависни и испреплетени, случајно или намерно направени во сложени тендерски постапки и ситуации, некогаш сместени во деталите, а некогаш јасни и очигледни.

И за овој мониториран период останува да важи генералниот заклучок истакнат и во претходниот извештај – дека и во 2021 година јавните набавки поврзани со КОВИД-19 изобилуваат со проблеми и со ризици од корупција, иако зад институциите е цела една кризна година на искуство, каква што беше 2020 година.

Следува подетален опис на констатираните проблеми од анализа на мониторираните набавки за КОВИД-19, при што направен е обид да се истакнат други слабости од оние што беа детектирани во претходниот извештај.

- ***Проценетите вредности на набавките и натаму се многу повисоки од цените добиени на тендерите, што може да упатува на ризикот од намерно оставање простор за склучување договори по повисока вредност за да има доволно пари и за корупција.***

Иако вакви примери има многу, ќе се издвојат само неколку за илустрација на проблемот.

Една институција, за набавка на брзи тестови за детекција на антиген на SARS-COV-2, определила проценета вредност од 708.000 денари со ДДВ за 1100 тестови, односно дури 644 денари за еден тест. Почетно, на тендерот имало 6 понуди, од кои 4 биле елиминирани во фазата на евалуација, а преостанатите два понудувачи не учествувале на електронската аукција и тендерот завршил со понуда од 472 денари за еден тест.

Друга институција, пак, исто така за набавка на брзи тестови за детекција на антиген на SARS-COV-2, во случајов 1000 теста, определила проценета вредност од 590.000 денари со ДДВ. Ова значи дека институцијата планирала дека еден тест ќе ја чини 590 денари, што е речиси двојно повисока цена од малопродажната цена на еден ваков тест во која било аптека, во времето на набавка. На крајот, на истиот тој тендер, поради повисоката конкуренција, постигната е крајна цена од 119 денари за еден тест.

Во трет пример, за набавка на 1500 вакви тестови била планирана сума од 525.000 денари со ДДВ, односно по 350 денари за еден тест. Имало 9 понуди, од кои 4 биле отфрлени, а по електронската аукција на преостанатите понуди што останале во игра, била постигната крајна цена од 141 денар за еден тест.

Еден од најеклатантните примери е набавката на заштитни маски, и тоа 5000 парчиња Н-95 и 100.000 медицински, за што институцијата предвидела проценета вредност од 2.360.000 денари со ДДВ, за на крајот да биде постигната цена од само 127.558 денари.

- ***Кога има еден понудувач или останува еден понудувач по елиминирање на другите понуди во фазата на евалуација, речиси без исклучок понудената цена се совпаѓа или е многу блиску до проценетата вредност на набавката иако таа не е јавно објавена, што упатува на претходно вонзаконско договарање меѓу институциите што набавуваат и фирмите понудувачи.***

Вакви примери во мониторингот има многу. Во една постапка со преговарање без објавување оглас за набавка на лабораториска опрема со проценета вредност од 2.200.000 денари (без ДДВ) се добиени три понуди и тоа една на 2.200.000 денари, втората на 2.403.250 денари и третата на 2.544.350 денари. Во текот на преговорите сите три понудувачи намалиле од првично понудените цени и со 2.000.000 денари победила фирмата која и во претходната фаза ја имаше погодено проценетата вредност.

Во друга набавка на тестови за КОВИД-19 и реагенси со отворена постапка имало два понудувачи, по еден за секој од двата дела на тендерот – за тестови и за реагенси. Проценетата вредност на набавката за првиот дел изнесувала 7.826.000 денари, а за вториот дел 876.520 денари, и договорниот орган не ја објавил. Но, и двата понудувачи ја погодиле проценетата вредност до денар и понудиле идентични износи од 7.826.000 денари и 876.520 денари по коишто, на крајот, и се склучени договорите за набавката.

И во следниве два примери за набавка на тестови во коишто не е објавена проценетата вредност, понудувачите биле многу блиску до сумата со своите понуди. Во првиот, проценетата вредност изнесувала 1.800.000 денари, а понудувачот понудил 1.775.730 денари, а во вториот случај проценетата вредност изнесувала 3.800.000 денари, а понудувачот понудил 3.798.000 денари.

Или овој пример: Во постапка со преговарање поради итност за набавка на услуга за дезинфекција од КОВИД-19 на 50 избирачки места во една општина, проценетата вредност на набавката била 240.000 денари со ДДВ. Имало две понуди, едната од 295.000 денари и другата од 283.000 денари. Во преговорите, едниот понудувач со повисоката понудена цена не ја намалил својата понуда, додека другиот ја намалил на 239.999,99 денари, или само 0,01 денар до проценетата вредност.

Примери на совпаѓање на проценетата вредност со понудената цена

Предмет на набавка	Број на понудувачи	Проценета вредност	Вредност на понуда	Крајна цена	Разлика во однос на процената
Лабораториска опрема	3	2.200.000	2.200.000	2.000.000	-9 %
Тестови за КОВИД-19	1	7.826.000	7.826.000	7.826.000	0 %
Реагенси	1	876.520	876.520	876.520	0 %
Тестови	1	1.800.000	1.775.730	1.775.730	- 1%
Тестови	1	3.800.000	3.798.000	3.798.000	0 %
Дезинфекција	2	240.000	283.000	239.999	0 %
Компјутери	1	900.000	897.860	897.860	0 %
Компјутери	1	300.000	297.500	297.500	- 1%

Ваквите ситуации во коишто понудувачите, особено ако се единствени, ја „погодуваат“ проценетата вредност на набавката упатува на сомнежот за вонзаконско договарање меѓу понудувачите и институциите што набавуваат со претходно дошепнување на проценетата вредност, за фирмата понудувач да се држи до тие рамки и тендерот да успее. Имајќи предвид дека институциите генерално не вложуваат сериозни напори во пресметката на проценетата вредност и главно се водат од цената постигната на претходните тендери, ваквата практика, освен што е незаконска, може да значи и корупција. Определувајќи повисока проценета вредност и нејзино совпаѓање со понудата, по што тендерот успева и договорот се склучува на таа вредност, може да значи и доволно „вишок“ пари за корупција.

Една добра практика во овој случај би била, кога договорните органи се сигурни во добрата проценка на вредноста на тендерот – направена врз основа на претходното искуство, но и со следење и истражување на пазарот и на искуството на другите институции, тогаш се препорачува и објавување на проценетата вредност – која натаму може и евентуално да се намали во процесот на електронската аукција.

Во тоа е и смислата на опцијата оставена на договорните органи во Законот за јавните набавки – самите да проценат дали ќе ја објават или нема да ја објават проценетата вредност на набавката – секако, водени од тоа со објавувањето или необјавувањето да постигнат најдобра вредност за потрошените пари.

- ***И натаму има големи разлики во цените за исти производи набавени во ист временски период, што се движат и до 500 %.***

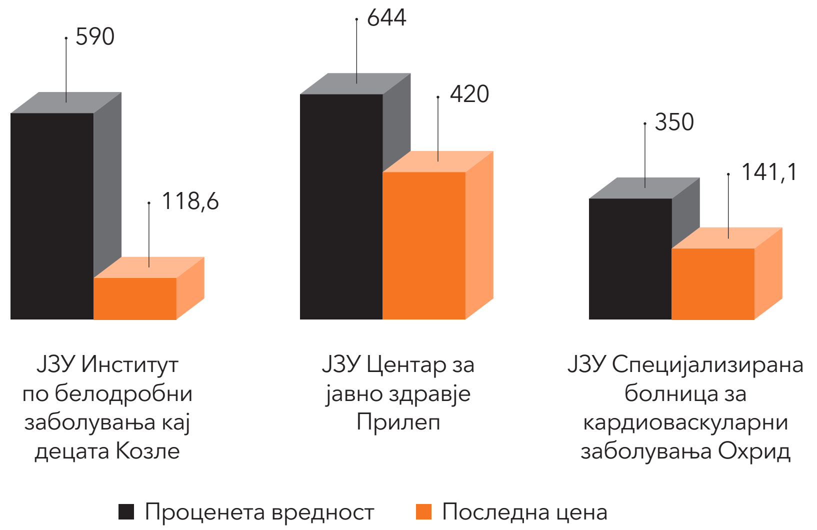
И една и пол година по избивањето на корона-кризата, сè уште има значајни разлики во цените за набавка на еден ист производ – проблем што се провлекува од почетокот на кризата до сега.

Најеклатантен пример во овој мониториран период (јули – декември 2021 година) е набавката на брзите антигенски тестови за откривање на КОВИД-19. Анализата на овие тендери покажува дека сепак цената на производите зависи од нивото на конкуренцијата, во смисла на тоа дека цената е пониска кога има повеќе понудувачи и обратно. Исто така, и натаму не важи правилото дека се постигнуваат пониски цени за поголеми количини на набавка и обратно. Во мониторираниот примерок за набавка на брзи антигенски тестови, сите три институции коишто набавиле вакви тестови имаат слични количини, но разликата во цените за еден тест изнесува два и пол пати. Во сите случаи, проценетата вредност е определена на значително повисоко ниво од реално постигнатата цена на пазарот. Во еден случај таа е дури 4 пати повисока од постигнатата цена на тендерот.

Цени за еден брз антиген тест за детекција на SARS-COV-2 во денари

Институција	Количина	Цена на еден тест (ден.)	Проценета вредност за еден тест	Број на понуди	Број на исклучени понуди
ЈЗУ Институт по белодробни заболувања кај децата Козле	1.000	118,6	590,0	10	0
ЈЗУ Специјализирана болница за кардиоваскуларни заболувања Охрид	1.500	141,1	350,0	4	2
ЈЗУ Центар за јавно здравје Прилеп	1.100	420,0	644,0	2	4

Однос меѓу постигнатата цена и проценетата вредност за набавка на еден брз антиген тест за детекција на SARS - COV-2 во денари



Слична е состојбата и со споредбата на цените на двата можеби најнабавувани производи во текот на цела корона-криза, а тоа се заштитните медицински маски за еднократна употреба и респираторните маски N95.

Економската законитост за пониски цени за поголеми количини и обратно во мониторираниот примерок важи само за двата тендера со најниска и со највисока цена. Сепак, оваа логика не важи и за другите тендери во примерокот. И овде, како и кај брзите тестови за КОВИД-19, постојат големи разлики во цените, дури не земајќи ја предвид највисоката цена постигната за набавка на само 120 маски. На пример, ако се земат двата тендера во кои се купени по 13.000 маски, разликата во цената меѓу нив изнесува дури трипати, односно на едниот тендер е постигната цена за една маска која е за 195 % повисока од цената постигната на другиот тендер.

И овде може да се заклучи дека колку што е поголем бројот на понуди, толку се пониски цените што се постигнуваат на тендерите. И овде, исто така, проценетите вредности се определуваат на значително повисоко ниво од цените постигнати на тендерите. Во еден случај проценетата вредност на тендерот е 13 пати повисока од реално постигнатата цена.

Постигнати цени за набавка на една респираторна маска N95

Институција	Количина	Цена на една маска (ден.)	Проценета вредност за една маска	Број на понуди	Број на исклучени понуди
Министерство за одбрана	13.000	2,71	36,3	11	/
ЈЗУ Институт за трансфузиона медицина	5.000	7,33	/	6	1
ЈЗУ Општа болница Кичево	5.000	7,63	/	8	/
ЈЗУ УК за очни болести Скопје	13.000	8,0	23,6	6	1
Агенција за аудио и аудиовизуелни медиумски услуги	120	104,3	/	4	1

Цена за една респираторна маска N95 во денари

Речиси истите заклучоци можат да се изведат и при анализата на набавките на медицинските маски за еднократна употреба. Со таа разлика што овде сепак може да се рече дека важи економската законитост за пониски цени за набавени поголеми количини од производот. Сите други претходни констатации се истите.

И овде разликите во цените се огромни, повторно не сметајќи ја највисоката постигната цена за набавка на само 1.000 маски. Разликата меѓу најниската и највисоката цена е дури 500 %, а проценетата вредност на една набавка е за 17 пати повисока од реално постигната цена на тендерот.

Постигнати цени за набавка на една медицинска маска за еднократна употреба

Институција	Количина	Цена на една маска (ден.)	Проценета вредност за една маска	Број на понуди	Број на исклучени понуди
Министерство за одбрана	400.000	0,28	4,72	14	
ЈЗУ Општа болница Кичево	35.000	0,83	/	9	3
ЈЗУ Институт за трансфузиона медицина	100.000	0,91	/	10	1
ЈЗУ УК за очни болести Скопје	20.000	1,44	3,54	6	/
Министерство за транспорт и врски	3.000	1,7	19,7	4	/
Агенција за аудио и аудио-визуелни медиумски услуги	1.000	4,4	/	4	/

Цена за една медицинска маска за еднократна употреба во денари

- ***При набавката на реагенси, постои долгорочна зависност од фирмата чиј апарат за тестови го користи институцијата, што содржи ризик од плаќање високи цени за реагенсите и можност за корупција.***

Во мониторираниот примерок има голем број набавки на реагенси за лабораториски тестирања во кои се наведува името на апаратот којшто го користи институцијата, со што на тендерите се добива само по една понуда – од фирмата којашто е застапник за тие реагенси, а којашто претходно им го обезбедила апаратот.

Ова е стара практика на најголем дел од здравствените институции, која продолжува и покрај укажувањата за можната штетност и ризиците од корупција. Имено, користејќи со години еден ист апарат за лабораториските тестирања, институцијата е зависна во тој период само од еден понудувач којшто нуди реагенси за тој конкретен апарат. На тие тендери секогаш се јавува по еден понудувач којшто ги диктира цените и чијашто понуда речиси секогаш се совпаѓа со проценетата вредност на набавката, што значи дека претходно постои некакво договарање околу цената.

Има институции коишто не го споменуваат видот, односно марката на апаратот за којшто бараат реагенси, но ја наведуваат методата според која работи апаратот за којшто бараат реагенси. Ова, на крајот, го има истиот исход бидејќи секој апарат работи според одредена метода и повторно се јавува само еден понудувач којшто претходно го обезбедил апаратот.

Ризиците од корупција во ваквите набавки се високи поради тоа што институцијата на еден начин станува „заробеник" на еден понудувач од којшто мора да ги набавува реагенсите, често по многу високи цени или, најмалку, по цени врз кои набавувачот, во случајов, јавните здравствени институции, не можат да имаат никакво влијание.

Со горенаведената практика се оневозможува конкуренција на овие тендери која би се овозможила доколку ваквите набавки се спроведуваат само за реагенсите, а секој понудувач којшто ќе биде избран да мора да достави и апарат за спроведување на тестовите којшто по истекот на тендерот ќе може да си гоземе назад.

Друга опција е она што го нуди релативно новиот Закон за јавните набавки, а е честа светска практика – при ваквите набавки, при изборот на најповолната понуда, да се земат предвид трошоците на животниот век на производот.

- ***Постои слаба документираност на и онака нетранспарентните постапки со преговарање без објавување оглас.***

И во 2021 година продолжи склучувањето договори за јавни набавки според нетранспарентната постапка со преговарање без објавување оглас, иако во значително помала мера отколку во 2020 година.

Овие постапки сè уште се спроведуваат во т.н. хартиена форма, за разлика од сите други, коишто се спроведуваат целосно електронски.

Оттука се наметнува потребата за уште поголема транспарентност на постапките со преговарање затоа што јавноста и сите други заинтересирани страни за нив дознаваат само кога институцијата што ја спровела набавката ќе ги објави известувањето и склучениот договор – десет дена по склучувањето на договорот.

Една од најбитните фази во оваа постапка, поради што постапката и се нарекува „со преговарање", е преговарањето со понудувачите. Во сите вакви постапки од мониторираниот примерок постојат исклучително малку документи од коишто може да се утврди начинот на преговарање и деталите околу преговорите. Записниците од водените преговори се кратки и скудни со информации. Од нив може да се заклучи дека преговорите траат многу кратко, по неколку минути, и дека преговорите се водат, без исклучок, само околу понудената цена. Притоа, понудувачот само се прашува дали ја намалува цената или останува на првично понудената цена, а не му се нуди некоја цена која ѝ одговара на институцијата, па да се преговара околу неа.

Оскудноста со документи од постапката со преговарање без објавување оглас ја прави оваа постапка и потешка за следење и за проверка на законитоста и исправноста во постапувањето на институциите. Оттука, најмалку е потребно прво, подетално пропишување на задолжителните елементи во преговарањето (во внатрешна процедура), а второ, јавно објавување на записникот од водените преговори во делот на известувањето за склучен договор.

- ***Ангажирањето надворешни лица и фирми за спроведување на јавните набавки носи високи ризици од судир на интереси и корупција***

И набавките за КОВИД-19 се „зафатени" од најновиот тренд во јавните набавки во земјава – да се ангажираат надворешни лица при спроведувањето на постапките за јавни набавки. Но, овие лица не се ангажираат како стручна помош за изработка на техничките спецификации за предметите на набавка, туку за да ги спроведуваат постапките за јавни набавки.

Ако се цени барем според мониторираните постапки, ваквата практика има неколку проблеми, коишто под итно треба да се решат имајќи предвид дека сè почесто се применува.

Прво, кои се причините поради коишто една институција одлучува да најми надворешно лице или фирма за да ѝ ги спроведува јавните набавки? Ова прашање е уште порелевантно ако се има предвид дека ваква надворешна „помош" при спроведување на јавните набавки користат и институции што имаат по неколку вработени лица за спроведување на јавните набавки. Оние институции коишто, пак, немаат стручни лица за јавни набавки, дали ги направиле сите потребни обиди да вработат или да остручат вакви лица пред да посегнат по надворешно ангажирање?

Второ, начинот на којшто се избираат овие надворешни лица или фирми. Не е јасно како институциите ги избираат овие лица или фирми – според кои критериуми, во каква постапка и сл. Само многу мал број институции за ова имаат посебни тендери, односно надворешните фирми ги избираат преку постапка за јавна набавка.

Трето, присутниот ризик од судир на интереси и непреземање мерки за негово решавање. Во ниту еден случај не постојат документи дека надворешно ангажираните лица или фирми потпишуваат изјави за интереси или за судир на интереси, на што се обврзани вработените лица кои ги спроведуваат јавните набавки во една институција.

Четврто, барем од мониторираните тендери што се спроведени со помош на надворешни лица или фирми, не може да се види никакво посебно позитивно влијание во начинот на којшто се спроведени тендерите или, пак во нивниот исход.

Поради сето ова, потребно е под итно да се преземат, ако е потребно, и законски мерки за да се регулира ангажирањето надворешни лица или фирми за спроведување на постап-

ките на јавни набавки, бидејќи во начинот на којшто тоа се прави во сегашната практика не само што постојат високи ризици од судир на интереси и корупција туку се доведува до прашање и спроведувањето на Законот за јавни набавки, којшто целосно почива и го регулира спроведување на набавките од страна на лица, органи и тела во самите институции.

- ***Како јавни набавки за КОВИД-19 се набавувани производи што не можат лесно да се доведат во врска со кризата, како, на пример, службено патничко возило со кожен волан, шест звучници и металик боја.***

Многу набавки во мониторираниот примерок, иако се означени како набавки за КОВИД-19, не можат да се доведат во врска со КОВИД-19. Иако некои од тие набавки можеби навистина, барем индиректно, се поврзани со заштита од КОВИД-19, сепак, поради тоа што институциите не ја исполнуваат законската обврска да ги образложуваат потребите од набавките – не може да се сфати дека на каков било начин се поврзани со кризата. Инаку, таквото образложение во себе би требало да ги содржи и причините за набавката, со што јасно би се навела поврзаноста на потребата набавка со заштита од КОВИД-19.

Такви набавки во мониторираниот примерок има многу. На пример, набавката на моторно патничко возило со минимум шест звучници, кожен волан и во металик боја. Или набавка на печатени обрасци за амбулантен дневник, семеен патронажен дневник, извештај за пари, книга за редовност, рецепти, советувалиште за доенчиња, забоздравствен картон и сл. Или неколкуте набавки на компјутери, итн.

Она што е интересно е дека на сите вакви тендери од мониторираниот примерок имало само по една понуда, дури и за набавка на производи за коишто вообичаено има поголема конкуренција, како за компјутери, на пример.

МЕТОДОЛОШКИ НАПОМЕНИ

Во согласност со претходно утврдената методологија, најпрво беа извлечени податоците од Електронскиот систем за јавни набавки за сите набавки поврзани со КОВИД-19 во периодот на мониторинг, а потоа од нив беше селектиран соодветен примерок за мониторинг. Бројот на постапки за јавни набавки што се вклучени во примерокот е однапред определен на 80, односно по 40 постапки за секое полугодие од 2021 година.

При определување на примерокот за мониторинг беа земени предвид неколку критериуми: задржување на соодносот на видот на постапката (мала, поедноставена, отворена и преговарање) и предметот на набавката (стоки, услуги и работи); вклученост на колку што е можно различни институции и нивна соодветна географска дистрибуција.

Потребните податоци за мониторираните тендери се прибираа од Електронскиот систем за јавни набавки, од веб-страниците на институциите, од Државната комисија за жалби по јавни набавки, како и директно од институциите, односно договорните органи, со користење на Законот за слободен пристап до информациите од јавен карактер. Во случаите кога некои од институциите иматели на овие информации не ги доставија бараните информации или ги доставија нецелосно, се поднесе жалба до надлежната Агенција за заштита на правото на слободен пристап до информациите од јавен карактер за обезбедување на потребните информации.

Од Електронскиот систем за јавни набавки се прибраа следниве информации и документи:

- *Основните информации за сите постапки за јавни набавки поврзани со заштита од КОВИД-19 спроведени во периодот од 01.01.2021 до 31.12.2021 година, поделени по полугодија, односно од 01.01.2021 до 30.06.2021 и од 01.07.2021 до 31.12.2021 година преземени од објавените огласи и од известувањата за склучени договори;*
- *Досиејата од Плановите за јавни набавки;*
- *Огласот на јавната набавка (за сите набавки, освен за оние со преговарање без објавување оглас);*
- *Тендерската документација за набавката (за оние за коишто е објавен оглас);*
- *Известувањата и измените на тендерските документации;*
- *Известувањата за склучен договор;*
- *Договорите за јавна набавка;*
- *Известувањата за поништување на постапката за јавна набавка и*
- *Информација за евентуалната жалбена постапка за постапката.*

Од веб-страниците на институциите се прибраа информации за Плановите за јавни набавки на институциите и евентуално други објавени информации за набавките што се предмет на мониторинг (слики од некои набавки, вести за набавките и сл.).

Од Државната комисија за жалби по јавни набавки се прибраа информации за жалбената постапка за оние набавки за коишто има жалби.

Од веб-страницата на Комисијата се преземени информации за поднесената жалба, за датумите и решението на Комисијата по односната жалба.

Од институциите чиишто набавки се мониторираа, а преку барања за слободен пристап до јавни информации, се бараа следниве документи и информации:

- *Одлуката за јавната набавка;*
- *Образложение за причините и потребата од набавката и начинот на којшто се утврдени потребната количина и квалитет на предметот на набавка;*
- *Образложение за начинот на којшто е утврдена проценетата вредност на набавката;*
- *Тендерската документација (за постапки со преговарање без објавување оглас);*
- *Изјави за непостоење судир на интереси во однос на конкретната јавна набавка;*
- *Објаснување за начинот на којшто е направен изборот на економските оператори кои се поканети да достават понуда за преговарање (за постапки со преговарање без објавување оглас);*
- *Записник од отворањето на понудите;*
- *Записник од водените преговори (за постапки со преговарање без објавување оглас);*
- *Извештај за извршената евалуација на понудите;*
- *Извештај од спроведена постапка;*
- *Извештај од текот на спроведената електронска аукција;*
- *Одлука за избор на најповолна понуда, или одлука за запирање на постапката, или одлука за поништување на постапката;*
- *Документ во којшто се потврдува приемот на предметот на набавката (испратница, приемница или друг соодветен документ);*
- *Документ за извршените плаќања по договорот за јавната набавка и*
- *Одлуката за назначување лице за следење на реализацијата на договорот за јавна набавка (ако е назначено такво лице).*

Најпрво, прибраните документи и податоци се распоредени во матрици за полесен увид, за сортирање и за обработка на податоците. Потоа, тие се анализирани, при што се извлечени соодветни заклучоци за состојбата и за детектираните слабости во набавките. Соодветно на тоа, мапирани се ризиците од корупција во јавните набавки поврзани со заштита од КОВИД-19, во форма на сумарни наоди и конкретни примери.

НАБАВКИТЕ ЗА КОВИД-19 ВО ФОКУСОТ

ВТОР ПОЛУГОДИШЕН ИЗВЕШТАЈ
од мониторингот на јавните набавки за заштита од КОВИД-19 во 2021 година

Скопје, јули 2022 година