

ИЗВЕШТАЈ ОД МОНИТОРИНГОТ НА ИТНИТЕ ЈАВНИ НАБАВКИ ПОВРЗАНИ СО ЗАШТИТА ОД КОРОНАВИРУСОТ И КОВИД-19



Истовремено со избивањето и раширувањето на кризата со коронавирусот, 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. Брзањето и фокусот врз другите работи, како здравјето и животите на луѓето, ги зголемуваат и ризиците од случајни и намерни грешки и злоупотреби и на двете страни – и кај тие што набавуваат, и кај тие што продаваат.

Поради ова, сè побројни се повиците од домашните и од меѓународните институции за зголемена транспарентност, отчетност и одговорност на властите при итните набавки поврзани со коронавирусот, како и за зголемен мониторинг и контрола од страна на државните органи и граѓанскиот сектор. Ова особено се однесува на земјите како нашата, која има и онака ограничени ресурси и е важно секој денар јавни пари да биде потрошен целосно наменски, целисходно и рационално.

Оттука, Центарот за граѓански комуникации, којшто повеќе од една деценија ги следи јавните набавки во земјава, започна со мониторинг и на итните набавки поврзани со коронавирусот за навремено да детектира одредени слабости во процесот и да даде придонес кон нивно надминување, а со цел заштита на јавните пари и рационално искористување на ограничените ресурси во земјава.

Ова е втор бриф од планираната серија извештаи кои се објавуваат периодично. Првиот бриф беше објавен на 6 април 2020 година. За поцелосен увид на јавноста во набавките поврзани со КОВИД-19, брифовите се проследени и со објавување преглед на договорите и одлуките за избор во отворен формат на веб-платформата на Центарот за граѓански комуникации, www.opendata.mk

ГЛАВНИ НАОДИ

Досега се склучени 71 договор во вкупна вредност од 1,5 милиони евра. За итни јавни набавки поврзани со заштита и превенција од ширењето на заразата од корона вирусот, од почетокот на март до 20 април склучени се 71 договор во вкупна вредност од 1,5 милион евра. Иако во мониторираниот период е зголемен бројот на објавени договори за итните набавки, сепак дел од институциите и натаму не ги објавуваат известувањата за склучен договор и самите договори.

Најголема поединечна набавка е за респираторните машини, за што се потрошени 909 илјади евра. Досега најголема набавка поврзана со кризата е онаа на Министерството за здравство, кое со посебна Уредба на Владата набави 31 респираторна машина за 909.561 евро, или по просечна цена од 29.340 евра по машина. Специфичноста на оваа набавка е што се објави јавен оглас во којшто се бараа понуди во рок од три дена, со однапред утврдена максимална цена од 25.000 евра по машина (без давачки) и максимален рок на испораката од 30 дена. Добиени се девет понуди, од кои седум се отфрлени поради неисполнување на рокот на испораката, цената или други услови од повикот.

Во 44 % од случаите се преговарало само со една фирма. Значаен дел од институциите продолжуваат со практиката, пред склучувањето на итните договори, да преговараат само со една наместо со повеќе фирми. Така, во 44 % од склучените договори, институциите побарале понуда само од еден понудувач, со којшто е и склучен договорот. Конкуренцијата во итните набавки е единствената гаранција дека добиените понуди се реален одраз на состојбите на пазарот.

Најчесто се купува заштитна опрема, и тоа маски, ракавици и скафандери, со шареноликост во цените. Државните институции набавуваат повеќе видови маски, од двослојни или трослојни заштитни хируршки маски по цени од 30 до 45 денари, преку заштитна маска N95 со цени од 200 до 340 денари, респираторни маски FFP3 со цена од 177 денари и респираторни маски N95 кои чинат од 66 до 97 денари, па сè до платнени маски по цена од 35 денари и хируршки маски со визир по цена од 53 денари. Шареноликост постои и во однос на скафандерите, па некои купуваат од оние за еднократна употреба, за кои плаќаат од 177 до 485 денари, а други купуваат скафандери за повеќекратна употреба, по цени од 1.180 денари. Кога станува збор за прегледните ракавици за еднократна употреба, забележана е значајна разлика во цените: од 1,76 денари до 4,70 денари. Малопродажната цена за овие ракавици е главно 3,5 денари и произлегува дека одредени институции ги купуваат по цени што се повисоки и од малопродажните.

Во секој петти договор за јавна набавка или одлука за избор на најповолна понуда не се објавуваат ниту количините на набавените производи, ниту поединечните цени. Дел од институциите (речиси 20 %), во договорите за јавна набавка или во одлуките за избор на најповолна понуда што ги објавуваат на Електронскиот систем за јавни набавки, го наведуваат само предметот на набавката, односно што е тоа што ќе го купат и вкупната вредност на договорот. Ваквото постапување не е во духот на транспарентното и отчетно работење и го оневозможува увидот на стручната јавност и на граѓаните во начинот на којшто се трошат јавните пари.

Пет здравствени, три локални и две национални институции во првата десетка со најголема вредност на набавките.

Со набавката на респираторните машини и пет други набавки, Министерството за здравство досега склучило највредни договори за јавни набавки поврзани со корона вирусот. Следат Градската болница во Скопје, но и Градот Скопје, како и владината Служба за општи и заеднички работи. Прилепската болница е единствена локална болница на овој список, а како локални институции се јавуваат и скопското Јавно претпријатие за паркови и зеленило и Општината Бутел. Од министерствата, покрај Министерството за здравство, единствено друго со поголеми набавки е Министерството за одбрана, а од клиниките – Клиниката за гинекологија и акушерство.

10 институции со најголема вредност на набавки поврзани со корона вирусот

| Бр. | Институција | Број на договори | Вкупна вредност во евра |
|-----|--|------------------|-------------------------|
| 1 | Министерство за здравство | 7 | 944.224 |
| 2 | Градска општа болница „8 Септември“ Скопје | 11 | 117.955 |
| 3 | Град Скопје | 2 | 72.855 |
| 4 | СОЗР | 4 | 64.104 |
| 5 | Општа болница Прилеп | 4 | 40.465 |
| 6 | ЈП Паркови и зеленило – Скопје | 1 | 38.374 |
| 7 | Медицински факултет, Универзитет Св. Кирил и Методиј | 3 | 32.395 |
| 8 | Министерство за одбрана | 4 | 31.886 |
| 9 | Општина Бутел | 1 | 19.187 |
| 10 | Универзитетска клиника за гинекологија и акушерство Скопје | 6 | 17.983 |

Кај фирмите, најголеми се договорите за респираторните машини, по што следат трите фармацевтски компании – Алкалоид, Д-р Пановски и Еуро-фарм.

Најголема поединечна вредност на еден договор и, воедно, фирма со највреден договор е Соникс Анастасија ДООЕЛ од Скопје, за 26-те од набавените 31 респираторна машина. Следна е втората фирма, која обезбеди 5 респираторни машини, Винора ДООЕЛ Скопје. Следи Алкалоид АД Скопје со склучени осум договори.

5 фирми со најголема вредност на договори поврзани со корона вирусот

| Бр. | Институција | Број на договори | Вкупна вредност во евра |
|-----|---|------------------|-------------------------|
| 1 | Соникс Анастасија ДООЕЛ увоз-извоз Скопје | 1 | 762.061 |
| 2 | Винора ДООЕЛ Скопје | 2 | 148.799 |
| 3 | АЛКАЛОИД АД Скопје | 8 | 122.077 |
| 4 | Д-Р ПАНОВСКИ Скопје | 3 | 75.597 |
| 5 | ЕУРО-ФАРМ увоз-извоз ДООЕЛ Битола | 5 | 59.137 |

Значително е намален бројот на тендери за време на кризата во однос на претходните две години. Влијанието на кризата врз јавните набавки се препознава и во намалениот број на набавки во текот на првите 30 дена од прогласувањето на вонредната состојба. Од 18 март до 18 април 2020 година, објавени се вкупно 1235 огласи за јавни набавки, што е за 46 % помалку од бројот на набавките во 2019 и за 38 % помалку од набавките во 2018 година.

Владиниот заклучок за рационализација на јавните набавки внесе забуна, па беше коригиран. Во мониторираниот период Владата усвои два заклучоци што се однесуваат на јавните набавки. Со [првиот заклучок од 2 април](#), за којшто јавноста дозна дури на 8 април, откако 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 поништат 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. Ова предизвика конфузија кај институциите и 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 немаше информација кога би се случило. Како реакција, Владата донесе [НОВ заклучок на 13 април](#), со којшто го прецизираше претходниот заклучок и ги задолжи институциите да не прават несуттински 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.

Само 15 набавки се поништени поради коронавирусот. Во периодот од осум дена меѓу објавувањето на двата владини заклучоци, само 15 поништувања на тендери можат да се доведат во врска со состојбите со коронавирусот.

Владата донесе четири уредби во врска со јавните набавки. Во мониторираниот период Владата донесе четири уредби со законска сила коишто се однесуваат на јавните набавки. Три уредби се однесуваат на [интервентни набавки на респираторни машини](#), [заштитни маски](#) и [медицински ракавици](#), додека со [четвртата уредба](#) се одложи полагањето на испитите за лицата за јавни набавки и се продолжи важноста на потврдите за положен испит што ќе истечат во меѓувреме.

Недостигаат информации во однос на најавена набавка на 2.000 маски од страна на Владата. Јавниот повик за интервентната набавка на маски е објавен на веб-страницата на Владата на 23 март 2020, додека [Уредбата за интервентна набавка на заштитни маски](#) е донесена на владина седница на 1 април. Оттука нејасно е дали претходно објавениот повик е поништен и доколку е така, каде и кога е објавен новиот повик за оваа интервентна набавка. Информации за овој повик, како и за текот и епилогот на оваа интервентна набавка не се објавени ниту на веб-страницата на Владата, ниту на Електронскиот систем за јавни набавки.

Нетранспарентно се одвива и набавката предвидена со [Уредбата за интервентна набавка на медицински ракавици](#). Во согласност со оваа уредба донесена на 1 април сите фирми кои увезуваат медицински ракавици за еднократна употреба се должни 30% од увезените количини да ги понудат на Генералниот секретаријат на Владата по цена зголемена до 10% од вредноста на производот со сите давачки. Прво, ваквото постапување може да се протолкува како

дискриминаторско бидејќи не се однесува на сите туку само на дел од производите кои се наметнуваат како неопходни во периодот на справување со пандемијата COVID-19. Второ, неопходно е Владата да најде начин целиот овој процес да го води транспарентно и навреме да ги информира граѓаните за сите релевантни информации.

ПРЕПОРАКИ

Имајќи ги предвид констатираните наоди и недостатоци во досегашното спроведување на итните јавни набавки поврзани со кризата поради корона вирусот и во очекување дека овие набавки ќе стануваат сè пообемни, им се препорачува на договорните органи:

- Да настојуваат секогаш да ја добијат најдобрата вредност за потрошените пари;
- Редовно, навремено и што е можно подетално да ја информираат јавноста за итните набавки поврзани со заштита и превенција на ширењето на заразата КОВИД-19, и тоа преку:
 - објавување на одлуките за избор на најповолната понуда преку известувањето за доброволна претходна транспарентност – истиот ден кога ќе го информираат и понудувачот,
 - објавување на известувањата за склучените договори и на договорите за итните набавки – најдоцна десет дена од склучувањето на договорот,
 - наведување прецизен опис на набавените производи, количините и поединечните цени во склучените договори и
 - објавување на сите информации за набавките кои се спроведуваат во согласност со уредбите што ги носи Владата со објавување на огласите, одлуките за избор и склучените договори на веб-страниците на соодветните институции.
- Да се вклучуваат повеќе фирми во преговарањето имајќи предвид дека причината за преговарање е итноста, а не заштитата на ексклузивното право на одредени фирми;
- Да се истражува пазарот и да се гледаат примери од набавките на други институции коишто набавиле по пониска цена и вклучиле повеќе понудувачи во преговарањето;
- Да се искористи процесот на преговарање за постигнување разумни цени и да не се склучуваат договори со нереално високи цени;
- Да се почитуваат роковите на испорака на набавените производи имајќи предвид дека токму итноста на набавките ја оправдува примената на оваа постапка на директно договарање;
- Детално да се образложуваат причините за секоја набавка во одлуката за набавката за да се оправда дека договорниот орган не можел да ја предвиди набавката, немал време за примена на други постапки и дека околностите за крајната итност во никој случај не можат да ѝ се припишат на институцијата што набавува.

ИТНИТЕ НАБАВКИ ПОВРЗАНИ СО КОРОНАВИРУСОТ И РИЗИЦИТЕ ОД КОРУПЦИЈА

Состојбата со новиот коронавирус и болеста 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.

Вонредноста на состојбата, општиот недостиг на неопходните производи и брзината со која се спроведуваат набавките го зголемуваат ризикот од корупција при примената на оваа, и онака нетранспарентна постапка за јавна набавка. И добавувачите, знаејќи дека институциите се во тесно и немаат голем избор, можат да го искористат овој период за зголемување на цените над вообичаените и реалните.

За да се стесни просторот за можна злоупотреба на и онака скромните јавни ресурси, потребно е да се вложат максимални напори за зголемување на транспарентноста, отчетноста и рационалноста на овие набавки.

Имајќи ја предвид новонастанатата состојба со новиот коронавирус и КОВИД-19 и прогласената вонредна состојба во земјава, се укажува потреба од серија непланирани јавни набавки на стоки, услуги и работи поврзани со заштита и превенција на ширењето на заразата од новиот коронавирус и КОВИД-19.

Со оглед на сериозноста на ситуацијата и прогласената вонредна состојба во земјата, а во согласност со членот 55 став (1) г од Законот за јавните набавки (Сл. весник на РМ 24/19), овие набавки се спроведуваат според постапката со преговарање без објавување оглас: „...доколку поради крајна итност, предизвикана како резултат на настани кои договорниот орган не можел да ги предвиди, роковите за другите постапки не може 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.“

Исто така, иако за набавките што се спроведуваат со постапката со преговарање без објавување оглас треба да се добие претходно мислење од Бирото за јавни набавки, овие набавки можат да се спроведуваат директно, без претходно обезбедено такво мислење од Бирото за јавни набавки, а во согласност со член 55 став (6), којшто гласи: „По исклучок на ставот (5) од овој член, договорниот орган нема обврска да добие претходно мислење пред да спроведе постапка со преговарање без претходно објавување оглас врз основа на став (1) точка г) од овој член доколку директно се загрози безбедноста, животот и здравјето на луѓето.“

Имајќи го сево ова предвид, и Бирото за јавни набавки издаде известување до договорните органи на 17.03.2020 година, потврдувајќи ја погоре опишаната состојба: „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.“

Поради сево ова, притоа имајќи предвид дека постапката со преговарање без оглас и онака е најмалку транспарентна постапка, а во тие рамки итните набавки со себе носат уште поголем ризик од корупција поради брзината со која се спроведуваат и фокусот на јавноста врз други прашања, уште повеќе се наметнува потребата од засилен мониторинг на спроведувањето на овие набавки. Ова важи уште повеќе поради и онака ограничените ресурси во земјава, како и потребата секој денар јавни пари да биде искористен на најрационален можен начин.

Исто така, три други прашања особено се наметнуваат во услови на итни набавки. Првото е дали цените по коишто се набавуваат производите се разумни и според пазарните услови, бидејќи во вакви услови постои зголемен ризик тие да бидат неразумно високи. Второ, дали се почитува рокот на испораката на набавените стоки, услуги и работи бидејќи навременоста на испораката е клучен фактор во услови на криза, а и причина за итната набавка. Трето, дали секој договорен орган детално ја образложил причината за набавката со сите елементи – вид, количина, квалитет и рок, како што тоа го бара законот.

Годишната програма на Центарот за граѓански комуникации е поддржана од програмата Цивика Мобилитас



NIRAS

FCG



МАКЕДОНСКИ
ЦЕНТАР ЗА
МЕГУНАРОДНА
СОРАБОТКА



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Swiss Agency for Development
and Cooperation SDC

Цивика мобилитас е проект на Швајцарската агенција за развој и соработка (СДЦ) кој го спроведуваат НИРАС од Данска, Македонскиот центар за меѓународна соработка (МЦМС) и ФЦГ Шведски развој АБ (ФЦГ Шведска)