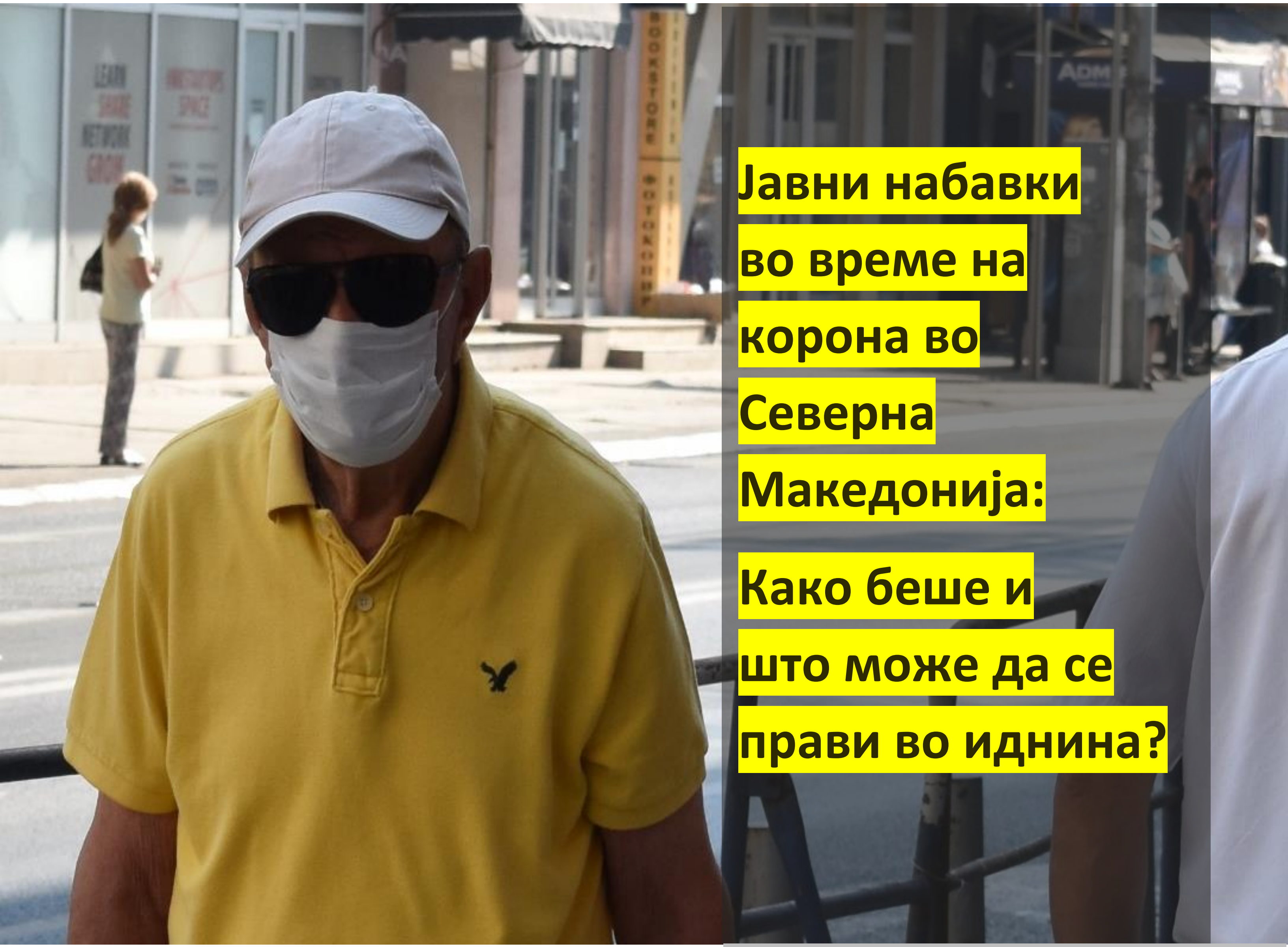
Проектот е финансиран од
Европската Унија

BALKAN TENDER WATCH
Center for Civil Communications
Центар за граѓански комуникации



# Јавни набавки во време на корона во Северна Македонија:

## Како беше и што може да се прави во иднина?

Скопје, ноември 2020 година

СОДРЖИНА:

3 РЕЗИМЕ
5 ВОВЕД
6 КРИЗНИ НАБАВКИ
14 ВЛАДИНИ ИНТЕРВЕНЦИИ
16 ЗАКЛУЧОЦИ И ПРЕПОРАКИ

Издавач: Центар за граѓански комуникации

Лектура: Татјана Б. Ефтимоска

Печати:

Тираж: 50 примероци

Бесплатен/некомерцијален тираж

ЦИП

Оваа публикација е изработена со финансиска поддршка од Европската Унија во рамките на проектот „Балкан Тендер Воч“. Содржината на оваа публикација е единствена одговорност на Центарот на граѓански комуникации и на ниту еден начин не може да се смета дека ги изразува гледиштата на Европската Унија.

# РЕЗИМЕ

* Веднаш штом изби корона-кризата, државните институции во Северна Македонија почнаа да набавуваат средства за заштита според постапката со преговарање, без објавување оглас, односно со директно договарање со фирмите, поради „крајна итност“.
* Од март до октомври 2020 година, вредноста на овие итни договори достигна 8,1 милиони евра, а склучени се вкупно 523 договори од 103 институции.
* Половина од набавките без спроведени од институции од областа на здравството.
* Иако договори беа склучени со 204 фирми, на првите пет фирми со најголема вредност на набавките отпаѓа скоро половина од вкупната вредност на набавките.
* За 39 % од овие договори се преговарало само со една фирма. Во првите месеци, во половина од преговорите била вклучена само една фирма.
* Забележани се значајни разлики во цените по кои се набавени исти производи, особено кај маските, ракавиците и заштитните униформи.
* Постоеше разногласие во набавките меѓу институциите во отсуство на какво и да се насоки, упатство или некакви стандардни обрасци за набавка издадени од надлежните институции.
* За 68 % од договорите склучени по итна постапка без оглас, институциите го прекршиле Законот за јавни набавки со тоа што не ги објавиле известувањето дека склучиле договор и самиот договор во законскиот рок од десет дена по склучувањето на договорот.
* Процентот на навремено објавени информации за склучените договори за итни набавки беше најнизок во месеците кога се трошеа најмногу пари преку овие договори.
* Значаен дел од договорите за итните јавни набавки поврзани со коронавирусот не содржат детален опис на набавените производи, количините и поединечни цени.
* Иако скромно и во однос на бројот и во однос на вредноста на набавките, сепак, извесно нормализирање на овие набавки, односно почетокот на спроведување редовни постапки се случи позначајно дури во јули 2020 година, односно по завршување на вонредната состојба во земјата.
* Само за 5,2 % од договорите склучени по итна постапка со преговарање институциите го објавиле законски задолжителното известување за реализиран договор за јавна набавка.
* Вредноста на вкупните договори за јавни набавки во периодот од март до октомври 2020 година изнесува 635 милиони евра и е само за 8 % пониска од вредноста на склучените договори во истиот период од 2019 година, кога изнесуваше 691 милион евра.
* Во услови на прогласена вонредна состојба во земјата, а при распуштен Парламент, Владата носеше уредби со законска сила. Од вкупно донесените 250 уредби, четири се однесуваа на јавните набавки во земјата.
* Вонредноста на состојбата, општиот недостиг на неопходните производи, брзината со која се спроведуваат набавките за заштита од КОВИД-19 и фокусот на јавноста врз други прашања го зголемуваат и ризикот од корупција при примената на и онака нетранспарентна постапка за јавни набавки – со преговарање без објавување оглас.
* 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 можни злоупотреби на и онака скромните јавни ресурси, потребно е да се вложат максимални напори за зголемување на транспарентноста, отчетноста и рационалноста на овие набавки и да се настојува да се добие најдобрата вредност за потрошените пари. Оттука, се препорачува:
    - Засилен мониторинг на спроведувањето на овие набавки, не само од граѓанскиот сектор, туку воопшто од сите институции на системот кои имаат ингеренции да го прават тоа со особена проверка на цените, роковите и потребите за набавките.
    - Набавките поврзани со заштита од коронавирусот треба да се планираат и да се спроведуваат со примена на редовните постапки, наместо по пат на итни набавки со преговарање.

- Институциите коишто и натаму ќе ја применуваат постапката со преговарање без објавување оглас да настојуваат во преговорите да вклучуваат што е можно повеќе фирми.
- Институциите навремено да ги објавуваат на Електронскиот систем за јавни набавки и на своите веб-страници известувањата за склучените договори и примерок од договорите за итните јавни набавки, како и известувањето за реализиран договор.
- Договорите да ги содржат поединечните цени на набавените производи и услуги, договорените количини, како и деталниот опис на предметот на набавка.
- Надлежните институции треба да изработат насоки или прирачник за институциите за набавка на производи за заштита и спречување на ширењето вируси, водејќи сметка за различните потреби на институциите.

## ВОВЕД

Веднаш штом стана јасно дека и на Северна Македонија, како и на целиот свет, ѝ се заканува опасноста од ширење на заразата со новиот коронавирус, државните институции почнаа да набавуваат средства за заштита од заразата. Стануваше збор за јавни набавки што не беа планирани и што требаше да се набават итно и без одложување, поради што наместо редовните постапки за јавни набавки, државните институции почнаа да ја применуваат **постапката со директно преговарање без објавување оглас**, а во согласност со членот 55 став (1) г од Законот за јавните набавки[1]: „...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.“

Иако за набавките што се спроведуваат со постапката со преговарање без објавување оглас треба да се добие претходно мислење од Бирото за јавни набавки, сепак, овие набавки можеа да се спроведуваат директно, без претходно обезбедено такво мислење, а во согласност со член 55 став (6), којшто предвидува дека: „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 загрозени безбедноста, животот и здравјето на луѓето**.“

Поради ова, Бирото за јавни набавки издаде известување до договорните органи на 17 март 2020 година со кое ја потврди 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 КОВИД-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.“

Неколку дена претходно, на 11 март 2020 година, Светската здравствена организација ја прогласи КОВИД-19 како закана од светски размери, односно пандемија, а на 18 март 2020 година беше прогласена вонредна состојба во Северна Македонија, која траеше сè до 23 јуни 2020 година. Во меѓувреме, Парламентот на Северна Македонија беше распуштен бидејќи требаше да се спроведат парламентарни избори кои, поради кризата, беа одложени од 12 април на 15 јули 2020 година.

Како и да е, набавувањето средства за заштита од коронавирусот продолжи да се спроведува како „крајна итност“ и во месеците по завршување на вонредната состојба.

Во меѓувреме, Владата ниту директно, ниту преку надлежното Министерство за финансии и посебниот државен орган во негов состав – Бирото за јавни набавки не интервенираше позначајно во начинот и. воопшто, во системот на јавни набавки за време на пандемијата со КОВИД-19. Не се спроведоа некакви поголеми централизирани набавки, а изостана и проактивен однос кон насочување и укажување на државните институции како да постапуваат при набавките на средства за заштита од коронавирусот.

[1] Закон за јавните набавки, Службен весник на РМ, бр. 24 од 1.02.2019 година

## КРИЗНИ НАБАВКИ

8 милиони евра за итни набавки поврзани со коронавирусот

Центарот за граѓански комуникации започна да спроведува ад хок мониторинг на итните јавни набавки поврзани со коронавирусот уште од почетокот на кризата во март 2020 година, објавувајќи редовни извештаи со наоди и препораки.

Мониторингот покажува дека од почетокот на кризата, односно од почетокот на март до крајот на октомври 2020 година, **склучени се вкупно 523 договори** преку постапката со преговарање без објавување оглас, **во вредност од 500 милиони денари или 8,1 милиони евра**.

Договори за итни набавки за заштита од коронавирусот склучиле **103 институции**. **Најголема вредност на договорите има Министерството за внатрешни работи**, кое склучило 10 договори во вкупна вредност од 2 милиони евра, што е точно една четвртина од вредноста на сите договори склучени по итна постапка. Следно е Министерството за здравство, кое склучило 21 договор во вредност од 730 илјади евра. Притоа, Министерството за внатрешни работи ги има склучено двата најголеми итни договори воопшто поврзани со корона-кризата, првиот вреден 1,1 милион евра за маски за припадниците на полицијата, а вториот вреден 657.000 евра за маски и ракавици за полицијата. Набавките на второрангираното Министерство за здравство се претежно групни, за потребите на здравствениот систем, како и за изградба и опремување на модуларна монтажна болница. Како и да е, 52 % од вкупната вредност на итните набавки за заштита од коронавирусот се спроведени од институции од здравствениот сектор, кои набавуваа поединечно бидејќи, генерално, имаше многу малку централизирани набавки.

Институции со најголема вредност на договорите за итни набавки поврзани со коронавирусот

| Ранг | Институција | Број на договори | Вредност на договорите во евра |
|---|---|---|---|
| 1 | Министерство за внатрешни работи | 10 | 2.049.637 |
| 2 | Министерство за здравство | 21 | 729.311 |
| 3 | Универзитетска клиника за трауматологија | 48 | 699.914 |
| 4 | Центар за јавно здравје Скопје | 10 | 518.868 |
| 5 | Градска општа болница „8 Септември“ Скопје | 39 | 448.666 |

Вредноста на договорите на овие пет институции заедно изнесува дури 55 % од вкупната вредност на сите вакви договори.

Треба да се напомене дека одредени набавки за заштита од КОВИД-19 институциите правеа и надвор од Законот за јавни набавки, за вредностите под прагот од којшто почнува да важи законот, односно за набавки помали од 1000 евра.

Ниска конкуренција на итните набавки – само на пет фирми отпаѓаат речиси половина од вредноста на сите договори

Договори за итни набавки склучиле вкупно 204 фирми, но дури 42 % од вкупната вредност на договорите им припаѓаат само на пет фирми. Прва на листата е „Биотек“ која склучила 13 договори во вкупна вредност од 1.232.752 евра. Следна е „Гифти текс“, со само два договори вредни 1.138.192 евра.

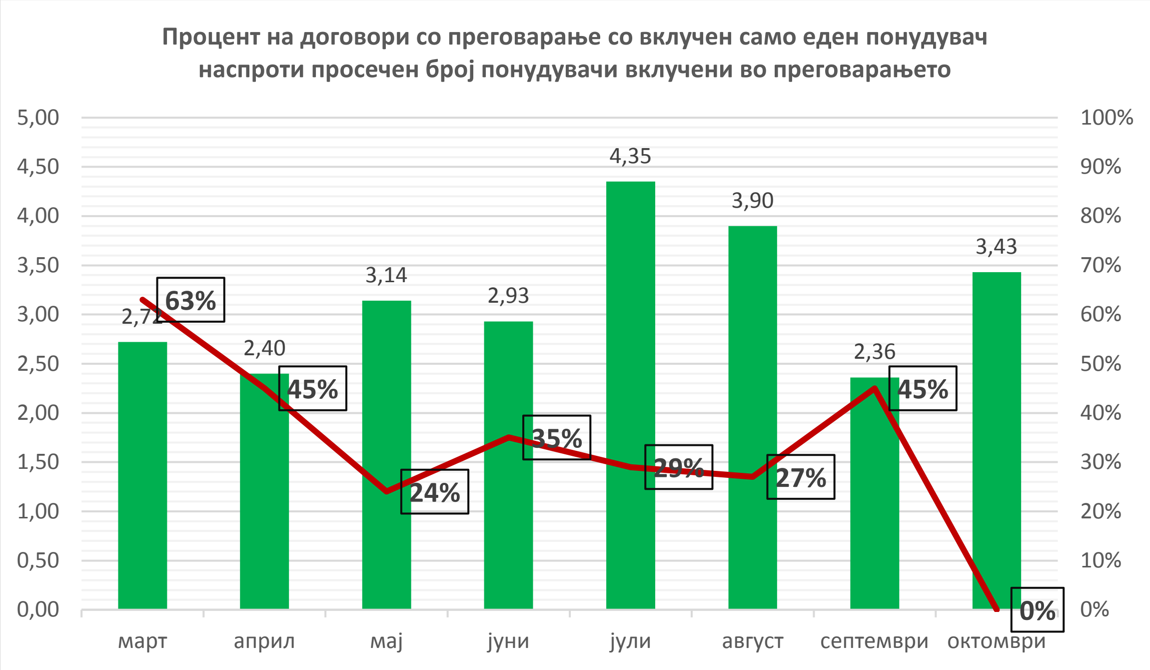
**Фирми со најголема вредност на договорите за итни набавки поврзани со коронавирусот**

| Ранг | Фирма | Број на договори | Вредност на договорите во евра |
|---|---|---|---|
| 1 | Биотек ДОО Скопје | 13 | 1.232.752 |
| 2 | Гифти текс ДООЕЛ Прилеп | 2 | 1.138.192 |
| 3 | Соникс Анастасија ДООЕЛ Скопје | 9 | 485.157 |
| 4 | Лиса-ком ДООЕЛ Кавадарци | 2 | 299.447 |
| 5 | Алкалоид АД Скопје | 17 | 265.852 |

Уште едно обележје на итните договори за јавни набавки поврзани со заштита од коронавирусот е ниската конкуренција, односно малиот број фирми кои беа вклучени во преговарањата.

За дури 39 % од договорите за итни набавки се преговарало само со една фирма. Овој процент е различен низ месеците, со тоа што на почетокот од кризата, во март, со преговори со само една фирма завршиле дури 63 % од договорите за итни набавки. Овој процент постепено се намалуваше со текот на кризата, за во септември повторно да се искачи на 45 %.

На крајот, просечниот број понудувачи со коишто се преговарало пред да се склучат договорите за итни набавки со постапката преговарање без објавување оглас изнесува 3,02. И овде просечниот број понудувачи кои биле вклучени во преговорите се зголемуваше од месец во месец, достигнувајќи максимум од 4,35 во јули, но повторен пад од само 2,36 понудувачи во септември. Октомври е првиот месец кога нема ниту еден договор за којшто се преговарало само со една фирма.




Бројот на фирми со кои се преговараше растеше со текот на кризата поради јавниот притисок на граѓанскиот сектор и на медиумите, но и поради фактот што веќе се објавуваа договори од кои можеше да се видат имињата на фирмите кои нудат одредени производи и услуги и кои можеа да се вклучат во преговорите.

Како и да е, до крајот, бројот на фирми со кои се склучиле итни договори за набавки поврзани со коронавирусот остана многу мал. Само 204 фирми, при што само првите пет со најголема вредност на договорите зедоа речиси половина од целиот „колач", додека сите останати 199 фирми ја поделија втората половина.

## Големи разлики во цените, некомплетни договори

Значаен дел од договорите за итните јавни набавки поврзани со коронавирусот не содржат детален опис на набавените производи, количини и поединечни цени. Со ова се оневозможува проверка на рационалноста на потрошените пари. Ова е уште поголем проблем ако се има предвид дека за овие договори не се објавува ниту тендерска документација од каде што би можеле да се видат количините, цените и описот на набавените производи.

Особено голем проблем е немањето опис на набавените производи. На пример, има договори во коишто е наведено дека се набавуваат „заштитни маски" или „ракавици", дури и само „заштитни средства", без да се прецизира за какви точно производи станува збор, иако е познато дека цената на овие производи може значително да се разликува во зависност од видот на производите и нивните карактеристики. Само кај маските цените значително се разликуваат во зависност од тоа дали се хируршки, платнени, еднослојни, двослојни или трислојни, за еднократна или за повеќе употреби, итн.

Значајните разлики во поединечните цени за набавени исти производи е еден од најголемите проблеми забележан кај итните набавки со преговарање, за заштита од КОВИД-19. Притоа, треба да се напомене дека не станува збор за споредба на цените во почетните и во крајните месеци на оваа анализа, туку големите разлики во цените постоеја уште од самиот почеток на кризата, во месеците март, април и мај.

Најголеми разлики во цените се забележани кај заштитните униформи (скафандери), ракавиците и маските.

Кај маските, постојат големи разлики во цените не само кај различните видови маски, туку и кај маските од ист вид. Најскапо платена маска е од видот ФФП2, и тоа 448 денари за парче, додека големи разлики постојат кај цените на маските од видот Н95, коишто се движат од 66 до 313 денари за маска. Инаку, институциите набавиле дури 16 различни видови заштитни маски.

Кај ракавиците, повторно има големи разлики, дури и кај оние од ист вид. Набавувани се пет различни видови ракавици, а цените се движат од 1,8 денари до 9,3 денари за една ракавица. Интересно е што институцијата којашто ракавиците ги купила по оваа, највисока цена всушност купила и најголеми количини, односно дури 4 милиони ракавици.

Кај „заштитните скафандери за еднократна употреба“, цените се движеа од 177 денари до 1.156 денари по скафандер. Инаку, набавувани се седум различни видови скафандери, а најскапиот е платен дури 1.788 денари, опишан како медицински заштитен скафандер.

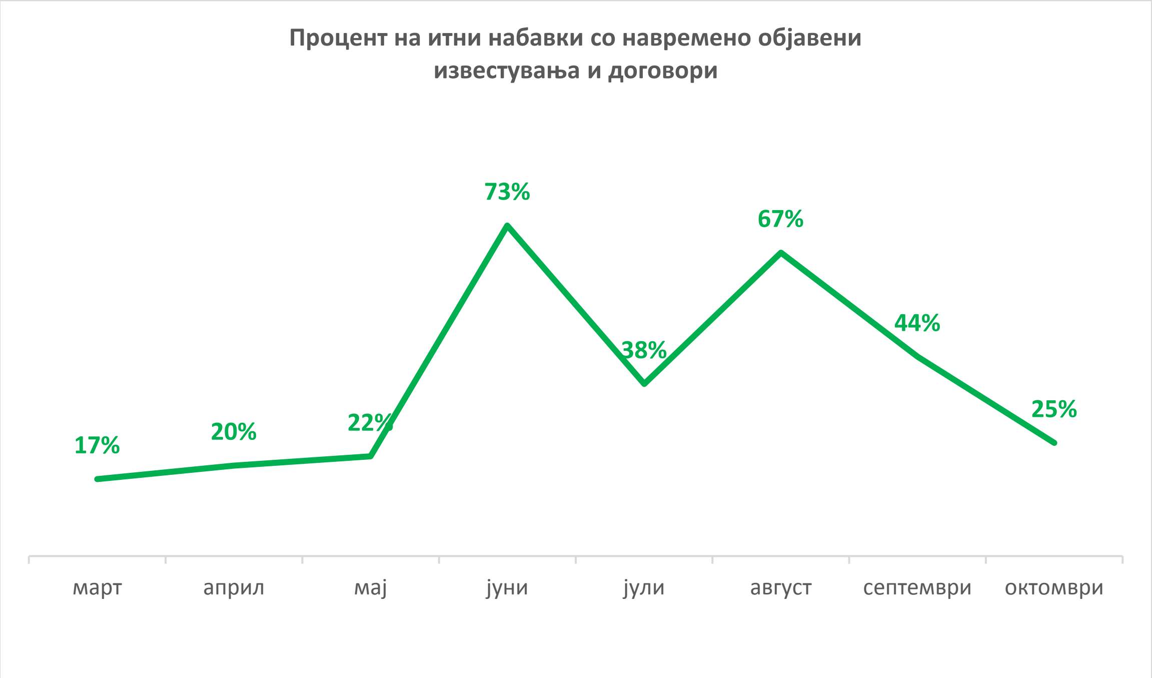
Друг детектиран проблем во овој контекст е неусогласеноста во набавките меѓу институциите, односно разногласието во набавките во отсуство на какво и да е упатство или некакви стандардни обрасци за набавка издадени од надлежните институции.

Отсуството на каква и да е координација или упатство за итните набавки доведе до апсурдни ситуации како онаа една комунално претпријатие да купи скафандери за една употреба по цена од 1.156 денари, а клиника да купи скафандери за повеќекратна употреба со можност да се вријат по цена од 1.052 денари, при што се неспоредливи ризиците од пренесување на вирусот и последиците од тоа во двете институции.

<u>Две третини од договорите се објавени по законскиот рок</u>

Кога станува збор за набавките што се спроведуваат според постапката со преговарање без објавување оглас, институциите се должни да објават известување дека склучиле таков договор и да го објават и самиот договор во рок од 10 дена од потпишувањето. Кај овие постапки, каде што не се објавува оглас ниту тендерска документација, јавноста првпат дознава дека е склучен таков договор токму кога институциите ќе го објават известувањето. Сепак, само 32 % од склучените договори за итни набавки поврзани со коронавирусот се објавени во законскиот рок од 10 дена од склучувањето на договорот.

За дури 68 % од договорите склучени по итна постапка без оглас, институциите го прекршиле Законот за јавни набавки со тоа што не ги објавиле известувањето дека склучиле договор и самиот договор во законскиот рок од десет дена по склучувањето на договорот.

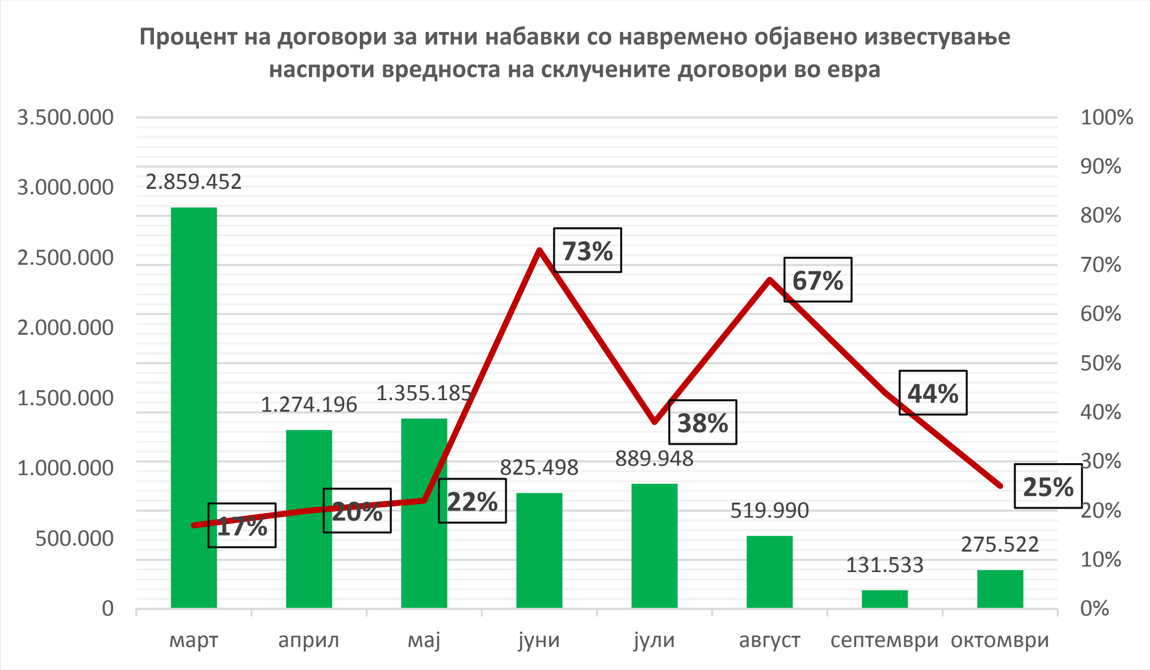



Во првиот месец од кризата, март 2020 година, вакви известувања се објавени навреме само за 17 % од договорите. Сепак, ако се спореди почитувањето на обврската за објавување на склучените договори во почетните месеци и потоа, може да се забележи извесно подобрување до кое дојде како резултат на постојаните укажувања од граѓанскиот сектор и медиумскиот притисок што се направи врз институциите во таа смисла. Особен скок има во јуни, кога Владата донесе заклучок[2] со којшто ги задолжи сите институции да ги објавуваат навреме информациите за итните набавки поврзани со кризата со КОВИД-19. Исто така, Владата го задолжи Бирото за јавни набавки да го примени модулот за известување за склучен договор и да овозможи институциите да можат да бележат дека станува збор за набавки за КОВИД-19. Целта на ова беше лесно извлекување на податоците од Електронскиот систем за јавни набавки и нивно прикажување на новоформираната интернет-страница за поголема фискална транспарентност на трошоците и донациите поврзани со КОВИД-19.

Но, навременото објавување на известувањата и на договорите повторно почна да се намалува во септември и октомври, како што почна да попушта и тој притисок.

Како и да е, останува поразителен фактот што процентот на навремено објавени информации за склучените договори за итни набавки беше најнизок во месеците кога се трошеа најмногу пари преку овие договори, кои уште се нарекуваат склучени „во четири очи“.

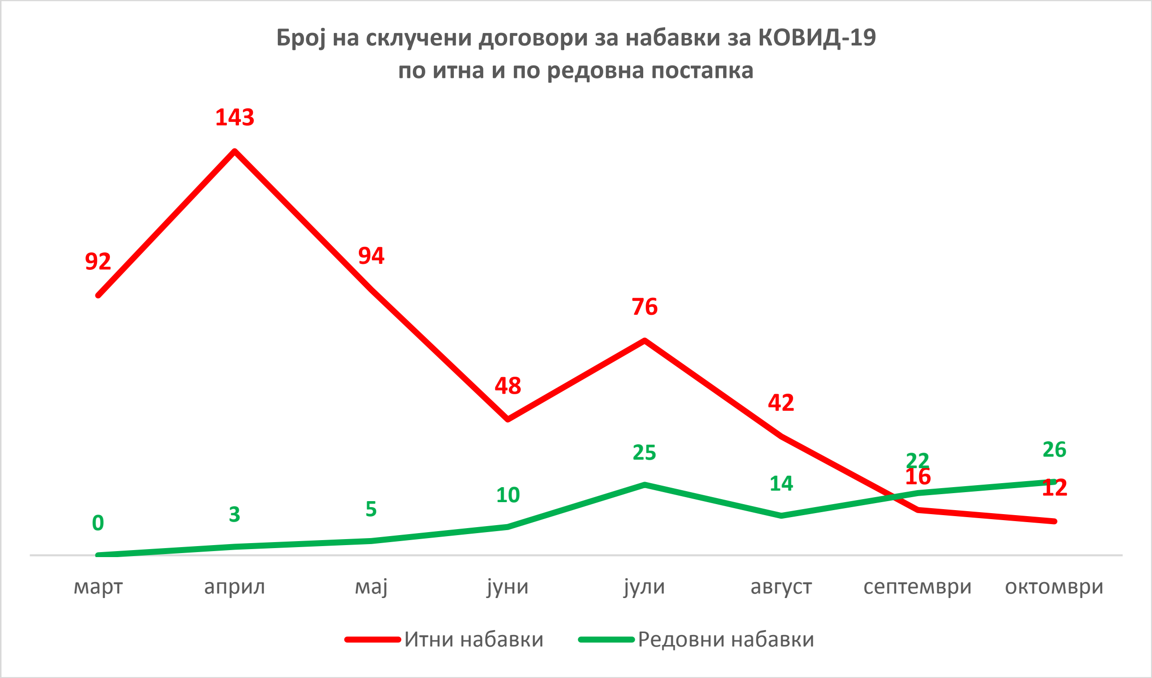
[2] Извадок од Нацрт-записникот од Педесет и седмата седница на Владата на Република Северна Македонија, одржана на 26 мај 2020 година, Влада на Република Северна Македонија, Скопје, 26 мај 2020 година



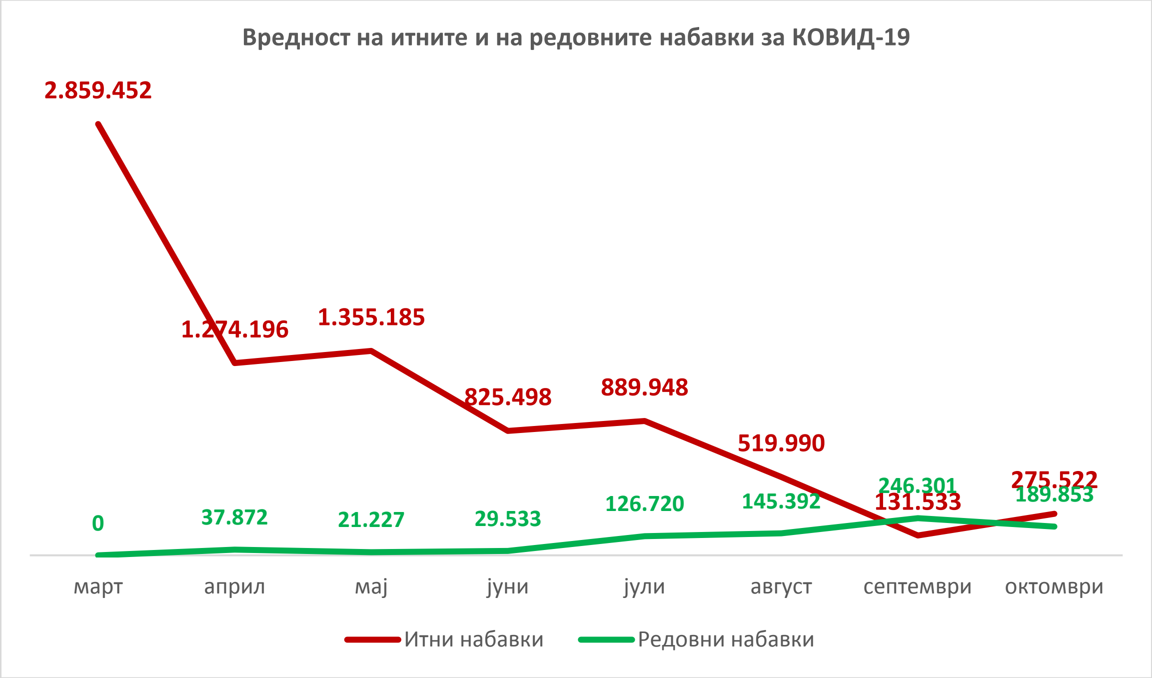

<u>Дури во септември 2020 година имало повеќе „редовни“ отколку „итни“ постапки за набавки за заштита од КОВИД-19</u>

Уште по првите неколку месеци од корона-кризата, кога веќе стануваше сосема јасно дека кризата ќе трае подолг временски период и кога поминаа првичниот шок околу набавките и прекинот на редовните канали на снабдување со заштитни средства, започнаа првите повици од граѓанскиот сектор за „нормализирање“ на овие набавки. Односно, за планирање на следните потреби за заштита од коронавирусот и за набавка на тие производи со спроведување редовни постапки, наместо преку скратените итни постапки со преговарање и без објавување оглас.

Иако скромно и во однос на бројот и во однос на вредноста на набавките, сепак, извесно нормализирање на овие набавки, односно спроведување редовни постапки почна дури во јули 2020 година, односно по завршување на вонредната состојба во земјата.




Веќе во септември 2020 година, и бројот и вредноста на склучените договори за набавка за средства за заштита од КОВИД-19 по редовна постапка ги надминаа бројот и вредноста на склучените итни договори по пат на преговарање.



Треба да се забележи дека, за разлика од почетоците на кризата, кога кај итните набавки со преговарање преовладуваа средства за заштита како маски, ракавици, средства за дезинфекција, очила и слично, во месеците септември и октомври кај итните набавки доминираат кислород, тестови за детекција на КОВИД-19, реагенси, лекови и сл.

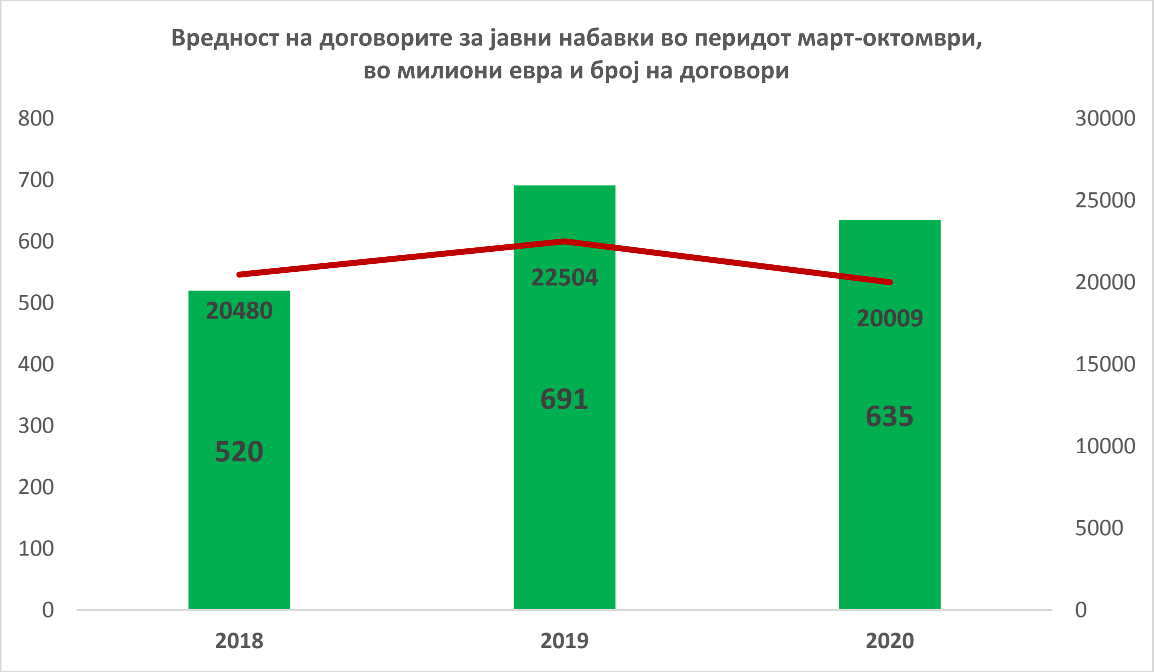
Исто така, институциите не ги објавуваат законски задолжителните известувања за реализиран договор за јавна набавка, во коишто треба да наведат генерални информации за процентот на реализација на договорот, времетраењето, проценетата вредност, вредноста на реализираниот договор и исплатената вредност. Во периодот на којшто се однесува овој извештај, известувања за реализиран договор се објавени само за 5,2 % од договорите склучени по итна постапка со преговарање.

Корона-кризата не ги намали значително вкупните јавни набавки

Инаку, ако се споредат вкупните јавни набавки во осумте анализирани месеци од корона-кризата, од март до октомври 2020 година, со истиот период во претходните години, не може да се заклучи дека има некоја голема разлика во бројот и вредноста на склучени договори за јавни набавки.

Имено, кога станува збор за вредноста на склучените договори, онаа во периодот од март до октомври 2020 година изнесува 635 милиони евра и е само за 8 % пониска од вредноста на склучените договори во истиот период од 2019 година, кога изнесуваше 691 милион евра.

Во однос на бројот на договори намалувањето е малку поголемо отколку во однос на нивната вредност, односно во периодот март – октомври се склучени 20.009 договори, или 11,1 % помалку од истиот период во 2019 година, кога се склучени 22.504 договори.



## ВЛАДИНИ ИНТЕРВЕНЦИИ ВО СИСТЕМОТ НА ЈАВНИ НАБАВКИ ЗА ВРЕМЕ НА КОВИД-19

Во услови на прогласена вонредна состојба во земјата, а при распуштен Парламент, Владата носеше уредби со законска сила. Од вкупно донесените 250 уредби, четири се однесуваа на јавните набавки во земјата.

На 1 април 2020 година беа донесени две уредби со законска сила. **Првата уредба** се однесуваше на интервентна набавка на 2000 заштитни маски дневно со цел спречување на последиците од коронавирусот (КОВИД-19) за време на вонредна состојба[3]. Всушност, јавен повик за интервентна набавка на 2000 маски по ден првично беше објавен на веб-страницата на Владата на 23 март 2020 година, односно седум дена пред да се донесе Уредбата на 1 април 2020 година. Остана нејасно врз која основа беше објавен овој оглас, дали некој воопшто се пријави и дали беа набавени маски. Следниот јавен повик во однос на Уредбата за интервентна набавка на заштитни маски беше објавен на крајот од април. Огласот беше со многу краток рок за пријавување, беше објавен само на веб-страницата на Владата, понудите требаше да се достават рачно во Владата или по пошта, се бараа по 2000 маски дневно, а беше одредена и цената на маските, 25 денари по маска ако се изработуваат од материјал што ќе го обезбеди Владата или 40 денари по маска ако понудувачот ги изработува маските од сопствен материјал. Други 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.

**Втората уредба** се однесуваше за интервентна набавка на медицински ракавици за време на траење на вонредна состојба[4] и беше донесена исто така на седницата на Владата на 1 април 2020 година. Со оваа уредба, сите фирми кои увезуваат медицински ракавици за еднократна употреба се задолжуваат 30 % од увезените количини да ѝ ги понудат на Владата по цена зголемена најмногу до 10 % од увозната вредност, со царинските и даночните давачки. Владата има рок од еден ден да одговори дали ја прифаќа понудата и да порача колку и каде од ракавиците да бидат испорачани. Нема ниту една информација објавена каде било во врска со набавките што произлегоа од оваа владина уредба.

Два дена подоцна, на 3 април 2020 година, беше донесена и **третата уредба**, за интервентна набавка на респираторни машини за време на вонредна состојба[5]. Со Уредбата се задолжи Министерството за здравство да спроведе набавка на 200 респираторни машини по цена од 25.000 евра, без вклучени царински и даночни давачки. Иако Министерството ја спроведе оваа постапка и избра две фирми кои нудеа вкупно 31 респираторна машина, на крајот набавката се поништи бидејќи фирмите го известија Министерството дека не се можност да ги испорачаат машините во рокот од договорот, односно 30 дена од неговото потпишување. Оваа набавка никогаш не се повтори.

Последната, **четврта уредба**, беше донесена на 7 април 2020 година за примена на Законот за јавните набавки за време на вонредна состојба[6], со која всушност се одложи полагањето на испитите за лицата за јавни набавки и се продолжи важноста на потврдите за положен испит што ќе истечат во меѓувреме.

Освен овие уредби, расправајќи по Информација со предлог-мерки за рационализација на постапките за јавни набавки поради последиците од епидемијата со коронавирусот –КОВИД-19, **Владата донесе два заклучоци за рационализација на јавните набавки и еден за зголемување на транспарентноста на итните набавки поврзани со КОВИД-19**.

---

[3] Уредба со законска сила за интервентна набавка на заштитни маски со цел спречување на последиците од корона вирусот (COVID-19) за време на вонредна состојба, Службен весник на РСМ, бр. 100 од 13.04.2020 година
[4] Уредба со законска сила за интервентна набавка на медицински ракавици за време на траење на вонредна состојба, Службен весник на РСМ, бр. 100 од 13.04.2020 година
[5] Уредба со законска сила за интервентна набавка на респираторни машини за време на вонредна состојба, Службен весник на РСМ, бр. 90 од 04.04.2020 година
[6] Уредба со законска сила за примена на Законот за јавните набавки во време на вонредна состојба, Службен весник на РСМ, бр. 94 од 07.04.2020 година

Со **првиот заклучок**[7]**,** донесен на седницата одржана на 2 април 2020 година, Владата ги задолжи државните институции на национално ниво и им препорача на институциите на локално ниво да ги поништат постапките за јавни набавки, да не ги склучуваат договорите за постапките во тек 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 сѐ до утврдување на ребалансот на Буџетот за тековната година. Интересно е што за овој заклучок јавноста дозна шест дена по неговото донесување, односно на 8 април 2020 година, кога Бирото за јавни набавки го објави заклучокот и го достави до сите институции што спроведуваат јавни набавки.

Како и да е, заклучокот предизвика конфузија кај институциите бидејќи дел од нив го протолкуваа како целосна забрана за спроведување постапки за јавни набавки сѐ додека не се утврди ребалансот на Буџетот на земјата, за што немаше информација кога би можело да се случи.

Поради тоа, на 13 април 2020 година, Владата донесе **втор заклучок**[8]**,** со којшто се прецизираше претходниот. Со новиот заклучок, Владата појасни дека забраната се однесува само за „несуштински набавки“, како што се мебел, опрема, возила и сл. Беше предвиден и исклучок од оваа забрана. Ако на институциите сепак им требаат вакви набавки за нивно непречено функционирање, тие ќе мора претходно да добијат за нив согласност од Владата. Владата, исто така, им наложи на институциите да ги потпишат договорите за набавките што се во тек, а за кои имаат обезбедено средства, додека сите останати набавки да ги спроведуваат според своите буџети, а имајќи ја предвид пренамената на средства во Буџетот што се изврши на 9 април 2020 година.

Од донесувањето на заклучокот, односно од 13 април, до 15 септември 2020 година, според информација добиена од Владата во согласност со Законот за слободен пристап до информации од јавен карактер, Владата примила 79 барања од институциите за добивање претходна согласност за набавка на средства што се сметаат за несуштински, но ним им се неопходни за нормално функционирање. Од нив, Владата издала само 38 согласности, а одбила 41 барање.

Коа станува збор за делот од заклучокот со којшто на институциите им се наложува да ги поништат веќе започнатите постапки за набавки кои Владата ги квалификува како непродуктивни, само 15 поништувања на тендери можат да се доведат во врска со оваа владина наредба.

Подоцна, на крајот од јуни 2020 година, Владата исто така донесе **заклучок**[9] за да ги задолжи институциите да ги објавуваат редовно информациите за склучените договори за итните набавки поврзани со кризата со КОВИД-19. Со истиот заклучок, Владата го задолжи Бирото за јавни набавки да го промени модулот за известување за склучен договор за да им овозможи на институциите да бележат дека станува збор за набавки поврзани со КОВИД-19, а потоа системот да ги експонира тие податоци автоматски на интернет-страницата која беше отворена во насока на зголемување на транспарентноста на трошоците и на донациите за КОВИД-19. Институциите требаше да го известат Бирото за сите договори склучени дотогаш, за Бирото да им овозможи одново да ги објават, но сега со предзнак дека станува збор за набавки поврзани со кризата со КОВИД-19.

При мониторингот на итните набавки поврзани со коронавирусот, се забележа дека дел од институциите го искористија ова повторно објавување на известувањата за склучените договори за да го променат првобитно напишаниот број на понудувачи вклучени во преговарањата и од 1 да го зголемат на 2 и повеќе.

---

[7] Извадок од Нацрт-записникот од Триесет и третата седница на Владата на Република Северна Македонија, одржана на 2 април 2020 година, Владата на Република Северна Македонија, Скопје, 2 април 2020 година

[8] Извадок од Нацрт-записникот од Четириесеттата седница на Владата на Република Северна Македонија, одржана на 13 април 2020 година, Владата на Република Северна Македонија, Скопје, 13 април 2020 година

[9] Извадок од Нацрт-записникот од Педесет и седмата седница на Владата на Република Северна Македонија, одржана на 26 мај 2020 година, Владата на Република Северна Македонија, Скопје, 26 мај 2020 година

## ЗАКЛУЧОК И ПРЕПОРАКИ

Вонредноста на состојбата, општиот недостиг на неопходните производи, брзината со која се спроведуваат набавките за заштита од КОВИД-19 и фокусот на јавноста врз други прашања го зголемуваат и ризикот од корупција при примената на и онака нетранспарентна постапка за јавни набавки – со преговарање без објавување оглас.

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 можни злоупотреби на и онака скромните јавни ресурси, потребно е да се вложат максимални напори за зголемување на транспарентноста, отчетноста и рационалноста на овие набавки и да се настојува да се добие најдобрата вредност за потрошените пари.

Имајќи предвид дека постапката со преговарање без оглас и онака е најмалку транспарентна постапка и дека итните набавки со себе носат уште поголем ризик од корупција, уште повеќе се наметна потребата од засилен мониторинг на спроведувањето на овие набавки, не само од граѓанскиот сектор, туку воопшто од сите институции на системот кои имаат ингеренции да го прават тоа. На пример, спроведување ревизија на успешност на итните набави за заштита од КОВИД-19. Оттука, значајна е брзата реакција на две институции во системот за превенција и борба против корупцијата. Државната комисија за спречување на корупцијата најави засилено следење на итните набавки за корона-кризата, а Државниот завод за ревизија со измени и дополнувања на својата Годишна програма за работа за 2020 година додаде, меѓу другото, и спроведување ревизија на „доделувањето на договори за јавни набавки од страна на институциите во јавниот сектор со цел превенција и заштита од пандемијата предизвикана од коронавирусот КОВИД-19“.

Три 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.

Имајќи предвид дека кризата со коронавирусот трае од март 2020 година и е извесно дека ќе продолжи и во наредниот период, јавните набавки поврзани со заштита од коронавирусот треба да се планираат и да се спроведуваат со примена на редовните постапки, наместо по пат на итни набавки со преговарање.

За да се подобри планирањето на набавките поврзани со коронавирусот, институциите треба да спроведуваат истражување и анализа на пазарот, имајќи предвид дека досега се спроведени доволен број набавки што можат да послужат за оваа намена, а и пазарот за најголем дел од потребните заштитни средства се стабилизира.

За да се зголеми конкуренцијата и да се постигнат пониски цени и повисок квалитет на овие набавки, институциите коишто и натаму ќе ја применуваат постапката со преговарање без објавување оглас треба да настојуваат во преговорите да вклучуваат што е можно повеќе фирми.

Институциите треба навремено да ги објавуваат на Електронски систем за јавни набавки и на своите веб-страници известувањата за склучените договори и примерок од договорите за итните јавни набавки поврзани со коронавирусот, и тоа најдоцна десет дена од денот на склучувањето.

За поголема транспарентност, институциите да го користат законскиот инструмент за т.н. доброволна транспарентност и да ги објавуваат на Електронскиот систем за јавни набавки одлуките за избор на најповолна понуда истиот ден кога за тоа го информираат и понудувачот со најповолна понуда.

Договорите за итните јавни набавки поврзани со коронавирусот треба да ги содржат поединечните цени на набавените производи и услуги, договорените количини, како и деталниот опис на предметот на набавка.

Институциите треба да го објавуваат законски задолжителното известување за реализиран договор за јавна набавка за да може јавноста да има увид во степенот на реализација на договорите, како и во исплатата на договорената и реализираната вредност на договорите.

Потребите за итните набавки поврзани со коронавирусот треба детално да се образложуваат во одлуката за јавната набавка, со објаснување на причините за набавка на потребниот производ или услуга, количините и квалитетот на набавките.

Надлежните институции треба да изработат насоки или прирачник за институциите за набавка на производи за заштита и спречување на ширењето вируси, водејќи сметка за различните потреби на институциите, а врз основа на анализите и на искуствата од досегашното спроведување на набавките.