USAID
ОД АМЕРИКАНСКИОТ НАРОД

Center for Civil Communications
Центар за граѓански комуникации

СУМАРЕН ИЗВЕШТАЈ ОД МОНИТОРИНГОТ НА ИТНИТЕ ЈАВНИ НАБАВКИ ПОВРЗАНИ СО ЗАШТИТА ОД КОРОНАВИРУСОТ

септември 2020 година

МОНИТОРИНГ НА ИТНИТЕ ЈАВНИ НАБАВКИ ПОВРЗАНИ СО КОРОНАВИРУСОТ

Истовремено со избивањето и раширувањето на кризата со коронавирусот се наметна и потребата од итни набавки на стоки, услуги и работи за заштита и спречување на ширењето на заразата од овој вирус. Поради ова, ваквите јавните набавки, наместо по редовните, се спроведуваат по скратени и забрзани процедури, имајќи ја предвид итноста во обезбедувањето 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, веднаш по појавата на кризата, започна со мониторинг на итните набавки поврзани со коронавирусот за навремено да се детектираат слабостите во процесот и да даде придонес кон нивно надминување, а со цел заштита на јавните пари и рационално искористување на ограничените ресурси во земјава. По трите периодични извештаи, ова е четврти и сумарен извештај којшто, за поцелосен увид на јавноста во набавките поврзани со КОВИД-19, исто така е проследен и со база на договорите за јавни набавки поврзани со коронавирусот во отворен формат на веб-платформата на Центарот за граѓански комуникации, www.opendata.mk.

ГЛАВНИ НАОДИ

6,7 милиони евра е вредноста на **договорите за итни јавни набавки** за заштита од коронавирусот склучени во првите шест месеци од кризата.

Една третина од вредноста на овие договори отпаѓа на Министерство за внатрешни работи -**МВР,** кое со **2,2 милиони евра** води според износот на склучените договори.

43 % од вредноста на сите тендери им припаднала **само на пет фирми**, иако вкупно 186 фирми добиле тендер поврзан со коронавирусот.

За **68** % од склучените договори институциите **ја прекршиле законската обврска** да ги објават договорите во рок од десет дена од потпишувањето.

На **секој трет** склучен договор за итните јавни набавки поврзани со коронавирусот се преговарало **само со еден понудувач**.

Постојат **значајни разлики во цените** на набавените маски, скафандери и ракавици.

Дел од договорите **не содржат прецизен опис** на производите што се набавуваат, што остава простор за злоупотреби при реализација на договорите.

РЕЗУЛТАТИ ОД МОНИТОРИНГОТ

6,7 милиони евра за „итни набавки“ за заштита од коронавирусот.

- Вкупната вредност на досега склучените договори за јавни набавки преку итната постапка со преговарање без објавување оглас изнесува 413 милиони денари или 6,7 милиони евра.
- Од март до август годинава се склучени вкупно 447 договори за итни набавки.
- Вакви итни набавки имале 97 државни институции.
- Најголема вредност на склучените договори има МВР, кое склучило 13 договори во вкупна вредност од 2,2 милиони евра, што е дури една третина од вредноста на договорите на сите други институции заедно.

Пет институции со најголема вредност на набавки поврзани со коронавирусот (март – август 2020 година), според објавените известувања за склучените договори

Бр.	Институција	Број на договори	Вкупна вредност во евра
1	Министерство за внатрешни работи	13	2.167.253
2	Министерство за здравство	22	733.020
3	Универзитетска клиника за трауматологија	48	699.914
4	Градска општа болница „8 Септември“ Скопје	35	429.172
5	Македонската академија на науките и уметностите -МАНУ	24	259.127

Речиси половина од парите им припаднале само на пет фирми, иако тендери добиле 186 фирми

- Тендери добиле вкупно 186 фирми, но 43 % од вредноста на сите договори им припаѓа само на пет фирми.
- Прва на листата со склучени највредни договори за итни јавни набавки е прилепската фирма „Гифти текс“, за набавка на маски за потребите на министерствата за внатрешни работи и за одбрана.
- Следни, со позначаен износ на склучените договори, се скопските фирми „Биотек“ и „Соникс Анастасија“, а во првата петорка, но со помали износи, влегуваат и скопски „Алкалоид“ и кавадаречката „Лиса-Ком МС“.

Пет фирми со најголема вредност на договори поврзани со коронавирусот

Бр.	Фирма	Број на договори	Вкупна вредност во евра
1	ГИФТИ ТЕКС увоз-извоз ДООЕЛ Прилеп	2	1.138.192
2	БИОТЕК ДОО експорт-импорт Скопје	3	672.922
3	Сеникс Анастасија ДООЕЛ Скопје	9	485.157
4	АЛКАЛОИД АД Скопје	18	299.862
5	ЛИСА-КОМ МС ДООЕЛ Кавадарци	2	299.447

Постојат значајни разлики во цените на набавените маски, скафандери и ракавици.

- Големи разлики во цените од институција до институција има кај сите производи што се набавуваа во кризата: маски, ракавици и скафандери.

- Кај маските, освен големите разлики во цените во зависност од видот на маската, големи разлики има и кај цените на маските од ист вид. Институциите купувале 16 различни видови маски. Најскапо платена е маска од видот „FFP2“ – 448 денари по парче, а најголеми разлики во цените за еден ист вид маски имало кај „респираторните маски N95“, коишто се движат од 66 до 313 денари за маска.

- Кај „заштитните скафандери за еднократна употреба“, цените се движат од 177 денари до 1.156 денари по скафандер. Инаку, низ набавките, забележани се седум различни описи на набавените скафандери, од коишто најскапиот е по цена од 1.788 денари – опишан како медицински заштитен скафандер.

- И кај ракавиците има пет различни видови, чии цени се движат од 1,8 денари до 9,32 денари за една ракавица.

Дури две третини од склучените договори за итните набавки се објавени по законскиот рок од десет дена.

- За 68 % од склучените договори институциите директно го прекршиле Законот за јавни набавки, којшто ги обврзува да ги објавуваат известувањата за склучените итни договори, заедно со примерок од договорите, во рок од десет дена од нивното склучување.

- Значаен дел од институциите не ги наведуваат во договорите ниту договорените количини, ниту договорените поединечни цени, со што практично го оневозможуваат увидот во суштинските делови од тендерите.

Третина од итните набавки биле само со една понуда.

- На 30 % од итните набавки се преговарало само со една фирма.
- Анализата на склучените договори укажува на случаи во кои цената на набавените производи била пониска кога во преговорите биле вклучени повеќе од една понуда.
- Во 10 % од известувањата за склучен договор, договорните органи го промениле првобитно објавениот број на понудувачи од 1 во 2 и повеќе, при промената на известувањата што од нив ја побара Владата, за да додадат дека станува збор за набавки поврзани со КОВИД-19.

Дел од договорите не содржат прецизен опис на производите што се набавуваат, што остава простор за злоупотреби при реализација на договорите.

- Во дел од договорите непрецизно се опишани стоките што се набавуваат, на пример, дали станува збор за респираторни или заштитни маски, или скафандери за една или за повеќекратна употреба итн., што остава простор да се наплати цената за поскапиот од овие производи, а да се испорача поевтиниот.

Нема јавно објавени информации за исходот од владините огласи за интервентни набавки на маски и ракавици.

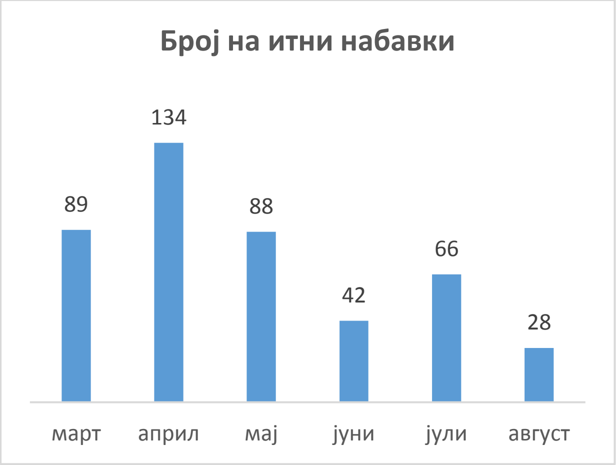
- За овие набавки беа донесени две посебни владини уредби за интервентни набавки – едната за маски (во март 2020), а другата за ракавици (во април 2020).
- Досега нема информација за нивниот епилог, на што е укажувано и во претходните три извештаи.

МЕСЕЧНО ДВИЖЕЊЕ НА ИТНИТЕ НАБАВКИ ПОВРЗАНИ СО КОРОНАВИРУСОТ

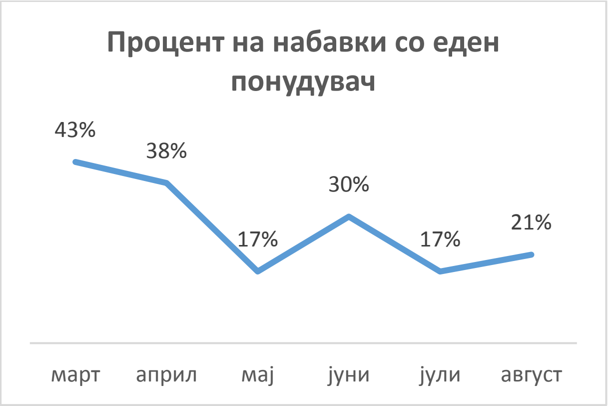
По првите месеци и почетните укажувања и препораки, се зголеми бројот на фирми со којшто се преговараше и зачести навременото објавување на договорите.

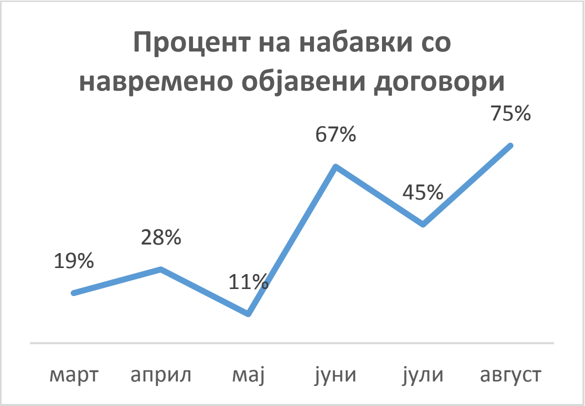
- Најмногу итни договори за заштита од коронавирусот се склучени во април.
- Иако најмногу договори за итни набавки за заштита од коронавирусот се склучени во април, сепак, според вредноста – најскапите договори се склучени на самиот почеток од кризата, односно во март 2020 година.
- Се забележуваат два брана на набавки, од кои едниот кулминира во април, а другиот кулминира во јули.

Број и вредност на итните набавки за КОВИД-19 (месечен приказ)



- За разлика од почетокот на кризата, кога речиси половина од набавките беа само со еден понудувач, по постојаните апели и укажувања институциите почнаа да вклучуваат повеќе понудувачи во преговорите.
- Исто така, институциите ги применуваа и препораките за навремено објавување на склучените договори и за разлика од почетните 19 %, до крајот дури 75 % од договорите беа објавени навремено. Сепак, останатите 25 % од договорите се објавени по законскиот рок од 10 дена по склучувањето на договорот.





ПРЕПОРАКИ

- Имајќи предвид дека кризата со коронавирусот трае веќе шест месеци и е извесно дека таа ќе продолжи и во наредниот период, јавните набавки поврзани со заштита од коронавирусот треба да се спроведуваат со примена на редовните постапки, наместо по пат на итни набавки со преговарање.
- За да се зголеми конкуренцијата и да се постигнат пониски цени и повисок квалитет на

набавките, институциите коишто и натаму ќе ја применуваат постапката со преговарање без објавување оглас да настојуваат во преговорите да вклучуваат што е можно повеќе фирми.

- За да се подобри планирањето на набавките поврзани со коронавирусот, институциите да спроведуваат истражување и анализа на пазарот имајќи предвид дека досега се спроведени доволен број набавки што можат да послужат за оваа намена.

- Институциите навремено да ги објавуваат на Електронски систем за јавни набавки –ЕСЈН 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 ЕСЈН 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 да ги содржат поединечните цени на набавените производи и услуги, како и детален опис на предметот на набавка.

- 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 да изработат насоки или прирачник за набавка на производи за заштита и спречување на ширењето вируси, водејќи сметка за различните потреби на институциите.

ИТНИТЕ НАБАВКИ ПОВРЗАНИ СО КОРОНАВИРУСОТ И РИЗИЦИТЕ ОД КОРУПЦИЈА

Состојбата со коронавирусот и болеста КОВИД-19, како и прогласената вонредна состојба во земјава, наметнаа потреба од итни набавки на стоки, услуги и работи поврзани со заштита и спречување на ширењето на заразата од овој вирус. Овие набавки, во согласност со Законот за јавни набавки, се спроведуваа со директно преговарање со фирмите, односно преку постапка со преговарање без објавување оглас, за што на институциите не им беше потребно ни претходно мислење од Бирото за јавни набавки.

Имено, 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 загрозени безбедноста, животот и здравјето на луѓето."

Имајќи го сево ова предвид, и Бирото за јавни набавки издаде известување до договорните органи на 17.3.2020 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.

Вонредноста на состојбата, општиот недостиг на неопходните производи и брзината со која се спроведуваа набавките го зголемија 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, можеа 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.

Освен тоа, три други прашања особено се наметнуваат во услови на итни набавки. Првото е дали цените по коишто се набавуваат производите се разумни и одредени 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, како 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.

Ова истражување и базата на податоци се подготвени од Центарот за граѓански комуникации со поддршка на американскиот народ преку Агенцијата на САД за меѓународен развој (УСАИД). Содржината во ова истражување и во базата на податоци е одговорност на авторите и не ги изразува ставовите на Агенцијата на САД за меѓународен развој или на Владата на Соединетите Американски Држави.