Center for Civil Communications
Центар за граѓански комуникации

НАБАВКИТЕ ЗА КОВИД-19 ВО ФОКУСОТ

Прв полугодишен извештај од мониторингот на јавните набавки за заштита од КОВИД-19 во 2021 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

Прв полугодишен извештај од мониторингот на јавните набавки за заштита од КОВИД-19 во 2021 година

Скопје, февруари 2022 година

Издавач:
Центар за граѓански комуникации

Лектура:
Татјана Б. Ефтимоска

Ликовно-графичко обликување:
Бригада дизајн

Печати:
Бригада дизајн

Тираж:
150 примероци

Бесплатен/некомерцијален тираж

CIP - Каталогизација во публикација
Национална и универзитетска библиотека “Св. Климент Охридски”, Скопје

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

Мислењета 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 4

Вовед 5

Резултати од мониторингот на јавните набавки поврзани со заштитата од КОВИД-19 6

Методолошки напомени 15

КЛУЧНИ НАОДИ

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

- Генерален заклучок од мониторингот е 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.
- Иако набавувале исти стоки, услуги и работи – не постои никаква воедначеност меѓу институциите во описите на предметите на набавка. Ова е случај дури и кај оние институции со исти или слични потреби (на пример, клиники, КОВИД-центри, органи на управа итн.).
- Цените на набавените стоки се највисоки онаму каде што имало само една понуда или останала само една понуда по исклучувањето на другите во фазата на евалуација. Оваа состојба најдобро ја отсликуваат тендерите за набавка на ракавици, во коишто онаму каде што имало конкуренција ракавиците чинеле 2,43 денари, а во тендери во коишто е добиена само една понуда ракавиците достигнале цена од 11,21 денар.
- Најчесто не постои зависност помеѓу цената и количината на набавените производи во смисла на тоа за поголема количина да се постигнуваат пониски цени и обратно. Па така, 5.000 респираторни маски N95 се купувани по цена од 9,73 денари, а 60.000 вакви маски по цена од 41 денар.
- Проценетите вредности на набавките често се неколкукратно повисоки од цените добиени на тендерите или од пазарните цени. Ова укажува на нереално планирање на набавките, кое може да биде ризично доколку намерно се остава простор за склучување договори по нереално високи цени, со што ќе има и доволно пари за корупција.
- Во ниту една од мониторираните постапки за јавна набавка не е почитувана законската обврска за детално образложение за потребата од набавката, во смисла на објаснување зошто на институцијата ѝ се потребни конкретните квалитет и количина од предметот на набавка.
- Во некои тендери, дискриминаторските елементи се прикриваат токму во деталните и обемни описи на предметот на набавка, иако стандардот што го наведуваат во себе секако ги вклучува сите тие карактеристики.
- Во 20 % од тендерите имало исклучување понуди, во коишто од вкупно 93 понудувачи се исклучени 26, односно 28 %.
- Во делот на реализацијата на договорите за јавни набавки, фокусот се става врз материјално-финансискиот аспект, а многу помалку врз квалитетот на примените предмети на набавка. Забележани се случаи и на набавки на количини што се значително повисоки од планираните.

ВОВЕД

Иако 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 со коронавирусот, поради општиот недостиг на потребните добра, брзината во спроведувањето на тендерите поврзани со КОВИД-19 и 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 чии 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 е 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 која било 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 првото полугодие од 2021 година, односно од 1 јануари до 30 јуни 2021 година. Опфатените 40 постапки претставуваат 38 % од сите тендери за КОВИД-19 во периодот на мониторингот (вкупно 106 тендери). Вредноста на мониторираните тендери изнесува 5,7 милиони евра, што е 36 % од вредноста на сите тендери за КОВИД-19 во анализираниот период (15,7 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.

Генерален заклучок од мониторингот е 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.

Еден од главните наоди од мониторингот е дека иако институциите набавувале исти стоки, услуги и работи – отсуствува воедначеност меѓу нив во описите на тие предмети на набавка. Ова е случај дури и кај оние институции со исти или слични потреби (на пример, клиники, КОВИД-центри, органи на управа итн.).

На пример, клиники или КОВИД-центри со потреба од исти ракавици имаат сосема различен опис на ракавиците што ги набавуваат и оттука произлегува дека купуваат сосема различни ракавици со големи разлики во цените.

Спротивно, две различни институции – од кои едната е здравствена, а другата државен орган – бараат исти ракавици иако очигледно немаат исти потреби. Идентични се примерите и при набавка на заштитни маски.

Притоа, иако институциите имале различни описи на ракавиците што ги барале, цените на ракавиците не зависеле од описот, односно не значи дека ако описот бил подетален и се барале поспецифични ракавици, и цените за тие ракавици биле повисоки. Напротив.

Никаква улога во цените на набавените производи не играле ниту описот и деталноста во описот на предметот на набавка, како ни другите услови што се барало да се задоволат, на пример, да се достават мостри, каталози и фотографии од предметот на набавка.

Таков е примерот со набавките на ракавици, едната на болница, а другата на министерство. Болницата барала да купи 200.000 ракавици со следниот опис: *Прегледни ракавици за една употреба, изработени од 100 % нитрил (acrylonitrile-*

butadiene), величина S, M, L и XL без талк, боја сина, пропустливост максимум AQL ≤ 1,5; дебелина на ѕидот во пределот на дланката 0,10 mm мерено единечно, дебелина на ѕидот во пределот на прстите 0,13 mm, дебелина на ѕидот на ракавицата на кафот 0,7 mm сила при кинење ≥14N, должина од минимум 240 mm, површина со мазна текстура и микро рапава површина во горниот дел на прстите (за лесно ракување/да не лизга), да се регистрирани како Лично заштитно средство „согласно PPE директива 89/686/EEC 3 категорија за висок ризик", форма анатомска (ракавицата треба лесно да се навлекува, кафот да држи т.е. да не се свлекува – ниту од зглоб ниту од прсти), амбидекстрозни да се изработени во согласност со стандардот ASTM D3577/EN 455.

Министерството, пак, барало да купи 300.000 ракавици со следниот опис: *Ракавици за еднократна употреба, без талк (M и L) и со талк (M и L).*

Болницата, плус, барала од понудувачите да достават и одобрение за промет со лекови и медицински средства, одобрение за увоз и мостри од ракавиците, додека министерството барало само да се наведат производителот на ракавиците и земјата на потекло.

На крајот, и покрај големите разлики во описот на предметот на набавка и во условите, на двете набавки е добиена идентична цена од 11,21 денар за ракавица. И на двата тендери имало само по една понуда.

Спротивен е примерот со набавките на ракавици на други две институции кои исто така се од различна природа, односно клиника и државен орган. Овие две институции барале речиси идентични ракавици, но добиле сосема различни цени, иако и бараните количини им биле идентични.

Двете институции барале нестерилни ракавици, без талк, од латекс или нитрил, во различни величини. Едната институција, односно државниот орган, која не бара никакви дополнителни услови за ракавиците, добива за 45 % повисока цена од другата институција, односно клиниката, којашто за ракавиците барала да се доставаат и решение, мостри и фотографија.

Во мониторираниот примерок имаше три слични тендери, сите за услуги за монтирање на водоводна и канализациска инсталација за модуларни болници. Само на еден од овие три тендери имало детален опис за набавката, додека другите два, иако станува збор за градежни зафати, биле со скуден опис. На крајот, на два од трите тендери имало по една понуда, а на третиот имало четири понуди, но никој не наддавал на електронската аукција. Заедничко за сите три тендери е дека е постигната цена која е иста или многу блиску до проценетата вредност на набавката.

- **Во некои тендери, дискриминаторските елементи се прикриваат токму во деталните и обемни описи на предметот на набавка, иако стандардот што го наведуваат во себе секако ги вклучува сите тие карактеристики.**

Таков е примерот со една набавка на 200.000 прегледни ракавици за една употреба, за кои, меѓу мноштвото карактеристики што се бара да ги поседуваат ракавиците, е и барањето тие да бидат со сина боја. Добиена е само една понуда, по највисока цена во однос на сите други набавки на ракавици и со тој понудувач се склучува договорот. На крајот, останува отворено прашањето за поврзаноста на бојата на ракавиците со нивната функционалност. Ова е и единствен од анализираните тендери во којшто се бара ракавиците да бидат во одредена боја.

Во друг опис за набавка на ракавици, меѓу мноштвото или, поточно, меѓу 16-те карактеристики што треба да ги исполнува ракавицата, се бара таа да биде „хлорирана одвнатре за полесно навлекување", иако има и други методи со кои ракавиците се прават полесни за навлекување. Нејасно е зошто институцијата не бара само ракавиците да се „лесни за навлекување", туку го наведува и методот со којшто ракавиците ќе се направат такви.

Инаку, иако во описот на секоја од овие набавки се наведува и стандардот или сертификатот што треба да го исполнува предметот на набавка, сепак техничката спецификација повторно изобилува со детални карактеристики коишто секако се вклучени во тој стандард или сертификат. Ова ја прави ваквата набавка полесна за манипулација и злоупотреба. Прво, во мноштвото детали е многу лесно да се затскрие некоја специфична дискриминаторска карактеристика. Второ, полесно ќе може да се отфрли некоја понуда за која можеби нема да има доволно докази дека ги

задоволува сите карактеристики. Трето, ваквите набавки се и формални, од аспект на тоа дека комисијата за набавката нема начини да провери дали предметот на набавка ги задоволува сите тие барани карактеристики.

Сето ова може да се надмине ако се барало само задоволување на одреден стандард за тој производ и соодветен сертификат за поседување на тој стандард.

Кај другите услови што се бараат, интересно е што некои институции, и за набавка на многу мали количини од одредени производи, бараат мостри, каталози, слики или сертификати од производите, додека други институции, иако набавуваат значително поголеми количини, не бараат мостри или други начини за да ги видат производите пред да ги набават.

За ниту една од мониторираните набавки не постои образложение за потребните количини од предметот на набавка, за бараниот квалитет и за другите елементи на набавката.

Во оние малку тендери во коишто има некакво образложение, кое инаку е законска обврска, тоа се однесува на објаснување зошто е потребно набавката да се спроведе по итна постапка или зошто е потребно воопшто да се набави предметот на набавка. Очекувано, тоа е поради КОВИД-19 и потребата за заштита на животот на граѓаните. Но, она што недостига е збор-два за тоа зошто им се потребни тие количини и тој квалитет. Ако секоја институција се обиде да образложи зошто бара токму такви ракавици, можеби ќе сфати дека не ѝ требаат баш сите елементи од спецификацијата. Со тоа, тендерите ќе бидат и потешки за „местење“. Исто е и со количините.

Само за 20 % од мониторираните набавки е објавено законски задолжителното известување за реализиран договор, иако договорите одамна се завршени за сите тендери. Кога станува збор за степенот на реализација на тендерите коишто имаат објавено известување, поединечните процени на реализацијата се движат од 36 % до 100 %.

Кога станува збор за цените, мониторингот покажува дека тие се највисоки онаму каде што имало само една понуда или останала само една понуда (кога другите биле елиминирани во фазата на евалуација).

Таков е примерот со набавките на ракавици.

Институција	Опис	Посебни карактеристики	Услови	Количина	Цена по е-аукција или конечна цена	Број на понуди
ЈЗУ Општа болница Прилеп	Нитрилни ракавици	Да	Да	200.000	11,21	1
ЈЗУ Општа болница Прилеп	Нитрилни ракавици	Да	Да	300.000	11,21	1
МВР	Ракавици за еднократна употреба	Не	Не	300.000	11,21	1
ЈЗУ УК за Државна кардиохирургија	Ракавици за еднократна употреба	Да	Да	141.000	10,03	1
Царинска управа	Заштитни ракавици	Не	Не	120.000	9,44	1
ЈЗУ УК за ендокринологија Скопје	Прегледни ракавици	Да	Да	42.000	8,26	1
ЈЗУ Здравствен дом Берово	Ракавици	Не	Не	45.000	7,00	4
ЈЗУ УК за Урологија	Нестерилни, неталкирани ракавици	Не	Да	120.000	6,49	2
Кабинет на Претседателот на РСМ	Медицински ракавици	Не	Не	3.000	2,43	11

Очигледно е дека фирмите првично нудат високи цени во очекување на електронската аукција, на која тие цени се спуштаат надолу за да победи онаа понуда со најниска цена. Но, кога нема конкуренција, односно кога има само една понуда или останала само една понуда бидејќи другите биле отфрлени, таквата електронска аукција не се одржува и првично понудените цени остануваат и конечни. Оттука е и препораката институциите добро да размислат пред да одржуваат електронски аукции и да се прашаат дали во тој момент е-аукцијата ќе има позитивен или негативен ефект.

Спротивно, онаму каде што се знае дека производот е од стандарден квалитет и има неколку понудувачи, како, на пример, медицински кислород, аукцијата не се предвидува и таму се добиваат високи цени.

Од овој, а и од други примери во мониторингот се гледа дека најчесто нема зависност помеѓу цената и количината на набавените производи во смисла на тоа за поголема количина да се постигнуваат пониски цени и обратно. Напротив, има случаи кога цените се највисоки за најголеми набавени количини од одреден производ.

Проценетите вредности на набавките често се неколкукратно повисоки од цените добиени на тендерите или од пазарните цени. Ова укажува на нереално планирање на набавките, кое може да биде ризично доколку намерно се остава простор за склучување договори по нереално високи цени, со што ќе има и доволно пари за корупција.

Во набавката на 350.000 трислојни заштитни маски со ластик, една клиника проценила дека една ваква маска ќе ја чини 72,8 денари. Добила 11 понуди и сите од нив биле со цени од 4 до 15 пати пониски од цената којашто клиниката планирала дека ќе ја чини оваа набавка. Во текот на евалуацијата биле елиминирани 9 понуди, а по електронската аукција меѓу преостанатите две понуди, на крајот е добиена цена која е за 6 пати пониска од очекуваната. Односно, финалната понуда за една маска била 11,8 наместо, како што планирала клиниката, 72,8 денари по маска. Или, разликата меѓу вкупно очекуваниот трошок за набавка на маските и реалниот трошок изнесувала цели 300.000 евра. Но што ќе се случело ако на тендерот немало конкуренција, односно ако имало само еден понудувач којшто би понудил цена еднаква на проценетата вредност? Ќе се потрошеле и овие 300.000 евра, а тендерот повторно ќе бил успешен.

Уште поеклатантен е примерот на едно министерство кое барало да купи 3.000.000 хируршки, минимум двослојни маски. На тендерот имало 11 понуди, но сите освен една биле елиминирани во фазата на евалуација и на крајот победила единствената останата понуда од 11,8 денари за маска. И таа цена за малку ќе останела како конечна ако друга фирма-учесничка не се жалела кај Државната комисија за жалби по јавни набавки, која ја вратила постапката на повторно одлучување. По повтореното одлучување, останале повеќе понуди, се одржала и е-аукција и крајната цена изнесувала 1,76 денари за маска. Или, ако немало жалба и ако тендерот бил спроведен како во првичниот обид, министерството ќе платело половина милион евра повеќе пари за набавката на овие маски. Односно, на крајот маските го чинеле само 85.000 евра, наместо 576.000 евра колку што ќе го чинеле ако немало жалба и ако тендерот се спровел во првичниот обид. Интересно е и што министерството планирало дека една маска ќе го чини 15,73 денари, што е далеку над цената постигната на тендерот и над пазарната цена на маските во периодот на набавка.

Наспроти ваквите примери, има бројни тендери во коишто понудената цена е иста или многу слична со проценетата вредност на набавката, иако таа не е јавно објавена. Најчесто ова е случај кај тендерите со само една понуда. Овде постои ризик понудувачот однапред да добие информација за проценетата вредност за и неговата понуда да биде усогласена со таа вредност. Секако, ова е лесно остварливо кај тендери со една понуда, но малку потешко, иако не невозможно, кај тендерите со повеќе понуди.

Една клиника објавува тендер за набавка на 141.000 нестерилни ракавици за еднократна употреба. На тендерот е добиена само една понуда од 1.414.230 денари, додека проценетата вредност на оваа набавка била 1.416.000.

Или, набавката во една болница на тестови, реагенси и потрошен материјал. Проценета вредност на набавката изнесувала 3.100.000 денари, а единствената понуда била со цена од 3.095.000 денари.

Слични се примерите со набавка на тестови и реагенси во друга болница. Кај тестовите, проценетата вредност изнесувала 3.650.000 денари, а понудената 3.500.000 денари, додека кај реагенсите проценетата вредност изнесувала 2.600.000 денари, а понудената 2.450.000 денари. И во двата случаи имало само по една понуда по која се и склучени договорите. Кај другите делови од истата набавка имало повеќе од еден понудувач и секаде се постигнати значително пониски цени од проценетата вредност.

Постигнати цени на јавна набавка за тестови и реагенси

Производ	Број на понуди	Проценета вредност	Најниска понудена цена	Крајна цена	Разлика во однос на процената
Наставци	2	60.000	51.700	36.010	-67 %
Наставци	2	110.000	105.000	72.074	-46 %
Епрувети	2	20.000	17.400	17.400	-15 %
Наставци	3	60.000	80.000	54.968	-9 %
Реагенси	1	2.600.000	2.450.000	2.450.000	- 6 %
Тестови	1	3.650.000	3.500.000	3.500.000	- 4 %

Но, има и вакви примери. Во набавка на брзи тестови за КОВИД-19 во една клиника, со проценета вредност од 610.000 денари, имало 4 понуди со цени од 607.500 до 825.000 денари. Три од понудите биле отфрлени и останала само една, и тоа токму таа чија е понуда била најблиска до проценетата вредност, односно 607.500.

Или, во набавка на водоводна и канализациска инсталација за модуларна болница со проценета вредност од 980.000 денари, доставени се четири понуди со цени од 980.000 денари, 1.000.000 денари, 1.200.000 денари и 1.500.000 денари. Иако имало е-аукција, никој од понудувачите не наддавал и победила фирмата со најниска цена од 980.000 денари, која, пак, е идентична со проценетата вредност.

И во друга набавка на промотивни материјали со проценета вредност од 156.864 денари, добиени се три понуди што се исти или многу слични со проценетата вредност, и тоа: 154.000 денари, 156.825 и 156.864 денари. Едната понуда е исклучена, а останатите две не учествувале во е-аукцијата и победила понудата со идентична цена како и проценетата вредност.

Ист е примерот и со набавката на услуги за инсталација на кислород во една болница со проценета вредност од 1.800.000 денари. Понуда доставил само еден понудувач по цена од 1.800.000 денари, што е идентично со проценетата вредност.

> **Нереалното пресметување на проценетата вредност, кое бара време и посветеност за истражување, анализа и следење на пазарот, честопати доведува до апсурдни ситуации.**

Еден државен орган планирал да купи 30.000 маски по проценета вредност од 8,3 денари за маска. Но на тендерот имало голема конкуренција и е постигната цена од 1,59 денари за маска. Така, во согласност со склучениот договор, институцијата ќе купи 157.232 маски наместо првично потребните 30.000.

Од друга страна, на истиот тој тендер но во делот за ракавици, државниот орган планирал да купи 120.000 ракавици по 2 денари за ракавица, но поради постигната висока цена од 9,44 денари за ракавица (имало само еден понудувач), наместо потребните 120.000 ракавици му преостанало да купи само 26.483.

Наспроти ова, не поминала лошо набавката на една клиника на респираторни маски N95, која барала 12.000 маски и проценила дека една маска ќе ја чини 32,45 денари, односно пресметала вкупна проценета вредност од 389.400 денари. Клиниката ја објавила проценетата вредност и добила дури 12 понуди со цени меѓу 59 и 142 денари за маска, што е и очекувано бидејќи сите понудувачи првично нудат повисоки цени во очекување да ги намалат при електронската аукција. Тоа и се случило и по аукцијата, последната цена за маските била 18,88 денари, по која е и склучен договорот. Споредбено, ова е една од пониските цени за ваквите маски, коишто во мониторираниот примерок се движеле од 9,73 до 41,18 денари.

Кога станува збор за конкуренцијата на КОВИД-19 тендерите може да се заклучи дека нивото на конкуренција директно влијае врз висината на цената на тендерите, во смисла на тоа највисоки цени да се постигнуваат на тендерите со една понуда, а пониски на тендерите со повеќе понуди.

Освен тоа, има многу примери за отфрлање понуди и елиминација на понудувачи во фазата на евалуација, како и примери за нееднаков третман на понудувачите и елиминаторски критериуми во тендерските документации и техничките спецификации.

Една институција отфрлила дури 14 од вкупно 30-те понуди што ги добила на еден тендер за набавка на заштитни средства против КОВИД-19 – сите поради ист пропуст – нецелосна изјава за неосудуваност. Она што е интересно е дека понудувачите чии понуди биле отфрлени се фирми коишто речиси секојдневно учествуваат на тендери и имаат

Набавки на респираторни маски N95

Институција	Опис	Посебни карактеристики	Услови	Количина	Цена по е-аукција или конечна цена	Број на понуди
ЈЗУ Поликлиника Железара Скопје	Респираторни маски N-95 или еквивалент	Да	Да	5.000	9,73	9
Кабинет на Претседателот на РСМ	Заштитни маски KN-95	Да	Не	4.000	17,39	11
ЈЗУ УК за Очни болести Скопје	Респираторни маски N-95 или еквивалент	Да	Да	12.000	18,88	10
ЈЗУ Здравствен дом Берово	Заштитна, респираторна, медицинска KN95	Не	Не	2.000	20,96	5
Град Скопје	Заштитна респираторна маска KN95	Да	Да	5.050	25,95	3
ЈЗУ УК за Ендокринологија Скопје	Респираторни маски FFP2/N95	Да	Да	3.000	32,35	4
МВР	Респираторни маски N95 или FFP2	Да	Не	60.000	41,18	3

големо искуство, а ваквата изјава е задолжителна на сите тендери, па изненадува фактот дека институцијата која го спроведувала овој тендер сметала дека изјавата не е правилно пополнета.

Како и да е, по доставена жалба до Државната комисија за жалби по јавни набавки, одлуката на институцијата се поништува и при повторната проверка на документите, сите изјави се прифатени како правилно пополнети.

Или овој, уште поеклатантен пример. Институцијата бара: „Маски хируршки со ластик за еднократна употреба минимум двослојна". Секој понудувач, во образецот на понудата треба да впише и краток опис на производот.

Еден понудувач напишал: „Маски хируршки со ластик за еднократна употреба минимум двослојна", односно идентичен опис како и предметот на набавка. Но, неговата понуда била отфрлена како неприфатлива бидејќи „само ја препишал техничката спецификација и не доставил точни параметри за понудените стоки".

Сепак, друг понудувач напишал дека нуди „еднократна маска трослојна", а овој опис бил оценет како доволен и ваквата понуда не била отфрлена, односно се сметало дека нуди точни параметри за понудените стоки.

За набавка на исти производи, на едни тендери конкуренцијата е многу висока, а на други има само по една понуда. Исто така, за одредени производи генерално има ниска конкуренција (за набавка на кислород, на пример), додека за други генерално има висока конкуренција (за набавка на маски, на пример).

Значењето на конкуренцијата и односот меѓу бројот на понуди и постигнатите цени на тендерите најдобро се отсликува во следниот пример на набавка на една клиника на лична заштитна опрема за КОВИД-19.

Движење на цените на јавна набавка на лична заштитна опрема

Производ	Број на понуди	Понудени почетни цени (од најниска до највисока)	Крајна цена во денари	Разлика меѓу крајната и почетно понудената најниска цена
Хируршка маска	7	4,72 до 11,8	1,93	-145 %
Маска N95	4	70,8 до 118,0	32,25	-120 %
Мантили	5	90,98 до 177,00	45,63	-99 %
Заштитни капи	3	3,54 до 12,79	2,12	-67 %
Скафандери	4	177 до 472	116,68	-52 %
Калјачи	2	3,54 до 4,13	3,26	-8 %
Ракавици	1	8,26	8,26	0 %

Конкуренцијата го направила своето и кај набавката на респиратори, каде што почетната најниска цена од 21.344 евра за еден респиратор паднала во текот на жестоката е-аукција на само 7.368 евра за респиратор. Бидејќи ова е само еден дел од поголема набавка, институцијата набавувач нема во ниту еден свој документ проценета вредност за одделните делови на набавката и оттука не може да се види колку пари проценила таа дека ќе потроши за респираторите.

КОВИД-19 набавките изобилуваат и со други, најразлични проблеми коишто, без разлика дали се намерни или случајни, ги подгреваат сомнежите за злоупотреби

На пример, една болница спроведува итна постапка со преговарање за набавка на медицински кислород, која ја образложува со тоа дека кислородот ѝ е итно потребен за да ги задоволи потребите за следните 60 до 90 дена, односно додека не спроведе редовна, отворена постапка. Сепак, болницата потоа не спровела таква редовна постапка, туку уште една итна постапка со преговарање без објавување оглас.

Инаку, на мониторираната итна набавка бил поканет да учествува само еден понудувач, кој понудил цена идентична со проценетата. Во речиси сите вакви постапки, кои според својата природа се нетранспарентни, во записникот од водените преговори нема никакви посебни детали за самите преговори, туку повеќе има информации од техничка природа. Исто така, кај сите изостанува подетално образложение за причините што ја довеле институцијата во состојба да мора итно да набавува нешто, без да ги примени редовните постапки, и да мора да спроведе постапка со директно преговарање.

За овие набавки јавноста нема никаква информација сѐ додека институцијата не го објави договорот. Оттука, за овие набавки е од исклучително значење таа, т.н. екс пост транспарентност, поради што тие имаат и релативно краток законски рок од десет дена за да го објават склучениот договор. Но, се чини дека на институциите им се брза со сѐ, освен со објавувањето на деталите за набавката.

Таков е примерот со набавката на медицински кислород во една болница со примена на директното преговарање. Одлуката за таква итна набавка е донесена на 10 мај, покана за да достави понуда до единствениот понудувач е испратена истиот ден, рокот за доставување понуда бил на 12 мај кога е и примена понудата, водени се преговорите, донесена е одлуката за избор и потпишан е договорот. Значи, од идејата до реализацијата поминале само два дена. Но, и покрај законскиот рок од десет дена, оваа институцијата ги објавила известувањето за склучениот договор и самиот договор дури на 26 мај.

Последната фаза од тендерите – реализацијата на договорите, односно задоволувањето на потребите – изобилува со таинственост и оттука со ризици од корупција.

Иако институциите генерално доставија документи за реализацијата на мониторираните тендери, сепак од тие документи не може да се сфати докрај тоа што е најважно –дали се набавени потребните и бараните производи. Не постои документ во којшто се евидентира квалитативното задоволство од набавениот производ, услуга или работа. Дали ракавиците навистина не се кинат при ставање? Или дали навистина не се свлекуваат од зглобовите и меѓу прстите? Дали е маската навистина со бараниот степен на пропустливост на воздух (на пример, од максимум 106 l/s/m2)? Сите овие се критериуми што се барале од производите и веројатно поради тоа што не можеле да ги задоволат, некои фирми не можеле да конкурираат на тендерите.

Во доставените документи нема вакви информации, а бидејќи се побарани и не се доставени, може да се верува дека такви документи воопшто и не постојат. Документите што ги имаат институциите за фазата на реализацијата на договорите главно се приемници во кои се наведува називот на производот и примената количина, издадените фактури врз основа на тие испратници и потврда за плаќање. Поточно, информации од материјално-финансиска природа, но не и дали примените стоки, услуги и извршените работи се онакви какви што институциите барале и им требале.

На една институција ѝ требале 300.000 ракавици, по 150.000 без и со талк. За секој вод од ракавиците (со и без талк) планирала да потроши по 11.800.000 денари, што значи дека проценила оти една ракавица ќе ја чини 78,67 денари.

Но, на тендерот добила цена од 11,21 денар за ракавица (која, иако е неколкукратно пониска од проценетата, исто така е неколкукратно повисока и од пазарната во тој период!). Без оглед на тоа што е постигната седум пати пониска цена, сепак институцијата склучила рамковна спогодба на полниот планиран износ, односно по 11.800.000 денари за секој од двата вида ракавици. Тоа значи дека наместо вкупно потребните 300.000 ракавици, со овие пари може да купи повеќе од 2.100.000 ракавици, по околу 1.050.000 од секој вид. На крајот, од приложените документи, може да се види дека институцијата купила 1.500.000 ракавици без талк и 500.000 со талк.

Остануваат нејасни неколку работи. Ако институцијата првично пресметала дека ќе ѝ требаат 300.000 ракавици, зошто набавила 2.000.000 ракавици? Потоа, ако според договорот, со вредноста на договорот од 11.800.000 денари за делот за ракавици без талк можела да набави вкупно 1.052.631 ракавица, како и зошто институцијата набавила 1.500.000 од ракавиците без талк?

Реализацијата на договорите останува да биде своевидна сива зона во која наместо успешно финале на тендерот – само се рефлектираат сите оние проблеми што се провлекувале во сите претходни фази, почнувајќи од непрецизното и паушално планирање на потребите и на набавките.

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:

1. 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;

2. Досиејата од Плановите за јавни набавки;

3. Огласот на јавната набавка (за сите набавки освен за оние со преговарање без објавување оглас);

4. Тендерската документација за набавката (за оние за кои е објавен оглас);

5. Известувањата и измените на тендерските документации;

6. Известувањата за склучен договор;

7. Договорите за јавна набавка;

8. Известувањата за поништување на постапката за јавна набавка и

9. 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, датумите и решението на комисијата по односната жалба.

Од институциите чиишто набавки се монитори-раа, а преку барања за слободен пристап до јав-ни информации, се бараа следниве документи и информации:

1. Одлуката за јавната набавка;
2. Образложение за причините и потребата од набавката и начинот на којшто се утврдени по-требната количина и квалитет на предметот на набавка;
3. Образложение за начинот на којшто е утврде-на проценетата вредност на набавката;
4. Тендерската документација (за постапки со преговарање без објавување оглас);
5. Изјави за непостоење судир на интереси во однос на конкретната јавна набавка;
6. Објаснување за начинот на којшто е направен изборот на економските оператори кои се по-канети да доставaт понуда за преговарање (за постапки со преговарање без објавување ог-лас);
7. Записник од отворањето на понудите;
8. Записник од водените преговори (за постапки со преговарање без објавување оглас);
9. Извештај за извршената евалуација на пону-дите;
10. Извештај од спроведена постапка;
11. Извештај од текот на спроведената електрон-ска аукција;
12. Одлука за избор на најповолна понуда или од-лука за запирање на постапката или одлука за поништување на постапката;
13. Документ во којшто се потврдува приемот на предметот на набавката (испратница, прием-ница или друг соодветен документ);
14. Документ за извршените плаќања по догово-рот за јавната набавка и
15. 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, сор-тирање и обработка на податоците. Потоа, тие се анализирани при што се извлечени соодветни заклучоци за состојбата и за детектираните сла-бости во набавките. Соодветно на тоа, мапира-ни се ризиците од корупција во јавните набавки поврзани со заштита од КОВИД-19, во форма на сумарни наоди и конкретни примери.