

Številka: 0607-1/2020/279
Ljubljana, 26. 10. 2020

POVZETEK POROČILA TEMATSKEGA NADZORA V ZAVODU REPUBLIKE SLOVENIJE ZA BLAGOVNE REZERVE IN V DRUGIH SUBJEKTIH JAVNEGA SEKTORJA, KI SO IZVAJALI NABAVO ZAŠČITNE OPREME, POTREBNE PRI OBVLADOVANJU ŠIRJENJA NALEZLJIVE BOLEZNI COVID-19

Osnovni namen tematskega nadzora je svetovanje in strokovna pomoč subjektom javnega sektorja pri uresničevanju določb Zakona o integriteti in preprečevanju korupcije (ZIntPK), kar je ena od temeljnih nalog Komisije za preprečevanje korupcije (Komisija). Z izvedbo tematskega nadzora subjektom javnega sektorja s preučitvijo konkretnega uresničevanja določb pri določenih institutih pomagamo identificirati korupcijska tveganja. V primeru zaznanih korupcijskih tveganj podamo priporočila za boljše in ustrežnejše upravljanje le-teh pri nadaljnjem delovanju subjektov javnega sektorja.

Če pri opravljanju nalog v okviru tematskega nadzora zaznamo konkretne razloge za sum kršitev po ZIntPK, uvedemo nadaljnje postopke preiskav. V primerih zaznanih sumov kaznivih dejanj ali sumov kršitev iz pristojnosti drugih organov, zadeve v nadaljnjo obravnavo, skupaj s pripadajočo dokumentacijo in dokazili, odstopimo njim.

V času izvajanja zaščitnih ukrepov za obvladovanje širjenja okužb z nalezljivo boleznijo COVID-19 smo na podlagi informacij iz medijev, prejetih prijav in javnega razkritja pridobili informacije o sumih kršitev, ki so narekovale celovito in prioritarno obravnavo. Pri tem poudarjamo, da razumemo zahtevnost in resnost situacije, v kateri je bilo potrebno ravnati hitro in učinkovito. Zavedamo se, da so bili postopki nabave zaščitne opreme, ki smo jih v okviru tematskega nadzora preverjali, izvedeni v času izrednih razmer, ko je nujnost dobave zaščitnih sredstev z namenom varovanja zdravja državljanov Republike Slovenije narekovala tudi način izvedbe postopkov. Kljub temu pa je potrebno tudi v takšnih razmerah ravnati odgovorno, transparentno in v skladu z visoko stopnjo integritete.

Na podlagi navedenih izhodišč smo se odločili, da izvedemo tematski nadzor v Zavodu Republike Slovenije za blagovne rezerve (ZRSBR) in v drugih subjektih javnega sektorja, ki so izvajali nabavo zaščitne opreme, potrebne pri obvladovanju širjenja nalezljive bolezni COVID-19. Tematski nadzor se nanaša na sledeče institute iz pristojnosti Komisije:

- nasprotje interesov,
- omejitve poslovanja,
- protikorupcijska klavzula,
- lobiranje,
- premoženjsko stanje zavezancev,
- zahteve neetičnega ali nezakonitega ravnanja,
- ugotavljanje korupcijskih tveganj.

V okviru temeljite in skrbne izvedbe tematskega nadzora smo na podlagi pregleda pridobljene dokumentacije ter pojasnil ugotovili tveganja, ki so podrobno predstavljena v Poročilu tematskega nadzora v Zavodu Republike Slovenije za blagovne rezerve in drugih subjektih javnega sektorja, ki so izvajali nabavo zaščitne opreme, potrebne pri obvladovanju širjenja nalezljive bolezni COVID-19.

Pri pregledu posameznih ravnanj smo ugotovili tudi sume kršitev ZIntPK, zaradi česar bodo uvedeni nadaljnji postopki preiskav. Ugotovili smo tudi sume kršitev s področja pristojnosti drugih organov, katerim bomo ugotovitve posredovali v pristojno obravnavo. V okviru opravljanja tematskega nadzora smo pridobili dokumentacijo, podatke in pojasnila Zavoda Republike Slovenije za blagovne rezerve (ZRSBR), Uprave Republike Slovenije za zaščito in reševanje (URSZR),

Ministrstva za zdravje (MZ), Ministrstva za gospodarski razvoj in tehnologijo (MGRT), Javne agencije Republike Slovenije za zdravila in medicinske pripomočke, Tržnega inšpektorata Republike Slovenije, Ministrstva za obrambo Republike Slovenije, Finančne uprave Republike Slovenije, Okrožnega sodišča v Novem mestu, NLB d.d., Zavoda za zdravstveno zavarovanje Republike Slovenije, Agencije Republike Slovenije za javnopravne evidence in storitve, Ministrstva za infrastrukturo, SID - Slovenske izvozne in razvojne banke, d.d., Ministrstva za javno upravo, družbe Bureau Veritas, d.o.o. ter Vlade Republike Slovenije (Vlada RS). V postopku smo opravili tudi informativne razgovore z več osebami in pridobili pojasnila od posameznih oseb.

V okviru postopka smo torej zaznali specifična korupcijska tveganja, ki so se pojavila v postopkih nabave, sklepanja pogodb z izbranimi ponudniki ter pri prevzemu dobavljenega blaga. V nadaljevanju so naše ugotovitve kratko predstavljene po smiselnih vsebinskih sklopih zaznanih tveganj in drugih odklonskih ravnanj.

a.) VRSTA ZAŠČITNE OPREME

Opredelitev vrste in količine zaščitne opreme je bila v celotnem postopku nabave in dobave izrednega pomena. Vrsta zaščitne opreme opredeljuje potrebnost certifikatov in izjav o skladnosti opreme ter določa ciljno skupino uporabnikov le-te. V zvezi z vrsto opreme, ki se je v okviru postopkov nabave naročala, ugotavljamo:

- Vlada RS je v sklepu z dne 14. 3. 2020 sprostila naročanje osebne varovalne opreme (OVO), namenjene zdravstvenemu in drugemu osebju (strokovnjaki, reševalne enote, službe, reševalci), naročala pa se je tudi druga zaščitna oprema (npr. higienske maske), ki se ni razdeljevala zgolj opredeljenim, ampak tudi drugim uporabnikom.
- Vlada RS ni specificirala vrst zaščitne opreme, kot je to izrecno določeno v Zakonu o blagovnih rezervah (ZBR). Posledično se je nabavljala tudi druga oprema, ki ni niti OVO niti medicinski pripomoček, pri čemer pa je od vrste zaščitne opreme odvisno, katero dokumentacijo mora ponudnik predložiti ob posredovanju ponudbe in ob dobavi.

b.) PRISTOJNOST ZA NABAVO ZAŠČITNE OPREME

V postopku nabave zaščitne opreme je sodelovalo več državnih organov in nosilec naročanja – ZRSBR, pomembno vlogo pa so pri postopku naročanja, opredeljevanja ustreznosti zaščitne opreme in kasneje prevzemanja zaščitne opreme ter preverjanja ustreznosti le-te imeli zunanji strokovnjaki in svetovalci, ki so jih imenovali ali najeli različni subjekti javnega sektorja¹. Pri pregledu zakonskih podlag, sprejetih sklepov, prejete dokumentacije in pojasnil smo v povezavi s pristojnostmi za nabavo zaščitne opreme ugotovili:

- Zagotovitev zaščitne opreme (kamor spadajo tudi zaščitne maske), ki jo potrebujejo strokovnjaki, reševalne enote, službe in reševalci², bi glede na določila Državnega načrta iz leta 2016³ in določila Zakona o varstvu pred naravnimi in drugimi nesrečami (ZVNDN) glede oblikovanja državnih rezerv materialnih sredstev spadala v pristojnost URSZR.
- Sezname o vrsti zaščitne opreme, ki se bo nabavljala, je posredoval MZ, saj je bilo sprva predvideno, da se bo nabavljala zaščitna oprema za medicinsko osebje, zato bi lahko MZ, skladno z določili Zakona o javnem naročanju (ZJN), v sam postopek nabave zaščitne opreme enostavno in hitro vključil strokovno osebje, ki se z enako nabavo ukvarja v univerzitetnih kliničnih centrih in splošnih bolnišnicah ter ima primerno znanje za nabavo zaščitne opreme za zdravstveno osebje.
- ZRSBR kot naročniku so zunanje sodelavce postavljali drugi državni organi (Vlada RS in MGRT), naročnik pri tem ni podajal nikakršnih mnenj ali odločal o tem, kdo bo sodeloval in kakšne bodo pristojnosti zunanjih sodelujočih.
- Imenovani zunanji sodelavci so prekoračili svoje pristojnosti, pri tem pa iz pridobljene dokumentacije izhaja, da je naročnik podpisoval pogodbe, ni pa imel nobenih drugih odločevalskih pravic, npr. v smislu izbire pogodbene stranke, priprave obvestila ponudnikom, ki je bilo objavljeno dne 30. 3. 2020 na spletnih straneh URSZR.

¹ Vlada RS je ustanovila medresorsko delovno skupino, MGRT projektno skupino.

² V to skupino nedvomno spada tudi celotno medicinsko osebje.

³ Državni načrt zaščite in reševanja ob pojavu epidemije oziroma pandemije nalezljive bolezni pri ljudeh št. 84200-1/2016/5 z dne 11. 2. 2016.

- Na sklenitev pogodb so z namenom pospešitve sklenitve pogodb vplivale tudi druge osebe, ki niso bile člani medresorske delovne skupine (MDS) niti projektne skupine. Iz elektronske korespondence je tudi razvidno, da so člani MDS in projektne skupine poleg nalog, določenih s sklepom, opravljali tudi druge naloge. MDS tako ni imela le podporne vloge, kot je bilo določeno v sklepu o imenovanju z dne 24. 3. 2020, temveč je drugim organom odredila posamezne naloge, ki so bile izven njene pristojnosti, in jim v zvezi s tem postavljala tudi roke za izvedbo.

Vse navedeno je povzročilo zmedo v postopku nabave, saj ni bilo jasno razvidno, kdo je dejanski naročnik v postopku nabave zaščitne opreme, kakšne so pristojnosti ter odgovornosti posameznih sodelujočih. Posledično so ostale neodprte in nepregledane številne ponudbe za nabavo zaščitne opreme, kar pa je predstavljalo izključno pristojnost in namen ustanovitve MDS.

c.) ZBIRANJE PONUDB

Ponudbe so se v okviru postopka nabave zaščitne opreme zbirale na različnih naslovih različnih subjektov javnega sektorja. Kot že navedeno v točki a.) povzетка, pa je bila opredelitev vrste zaščitne opreme ključnega pomena za vse nadaljnje procese v postopku nabave, med drugim bi morala predstavljati tudi enega izmed kriterijev za pridobivanje ustreznih ponudb. Pri tem smo ugotovili, da:

- Naročnik ni imel jasnega cilja glede tega, katero zaščitno opremo točno želi, kar je razvidno iz objave prvih kriterijev z dne 18. 3. 2020. Široko določeni, ne dovolj natančni kriteriji so povzročili prejetje velikega števila ponudb različnih ponudnikov, ki jih ZRSBR in v nadaljevanju MDS nista uspela vseh pregledati.
- Ponudbe so se zbirale pri 3 različnih organih: ZRSBR, MGRT in MDS, pri čemer pa ni bilo določenega pravila glede odpiranja in obravnave ponudb (npr. first in first out).
- Vse ponudbe niso bile pregledane, določene tudi iz razloga, ker jih MGRT ni preposlal na MDS.

Vse navedeno kaže na netransparentno voden postopek in nejasnosti v povezavi s pristojnostjo za pregledovanje ponudb, saj se člani MDS, razen redkih izjem, s tem niso ukvarjali in so to nalogo preložili na pridružene člane.

d.) SKLENITVE POGODB

Za končno sklepanje pogodb z izbranimi ponudniki je bil pristojen ZRSBR. Nejasnosti v povezavi z vrsto zaščitne opreme, večjim številom sodelujočih organov in zunanjih sodelavcev ter nejasnosti v povezavi z njihovimi nalogami in pristojnostmi so botrovale ugotovitvam o korupcijskih tveganjih, ki smo jih zaznali in jih izpostavljamo v povezavi s sklenitvami pogodb z izbranimi ponudniki:

- Imenovana projektna skupina je imela pri sklepanju pogodb bistveno večjo vlogo, kot to izhaja iz sklepa o njeni ustanovitvi. Iz dopisa ZRSBR št. 713-2 z dne 11. 6. 2020 izhaja, da sta člana projektne skupine koordinirala nabavo med MGRT in ZRSBR ter spodbujala zaposlene k čimprejšnjim sklenitvam pogodb ter posredovala informacije med MGRT in ZRSBR. Opisano delovanje članov projektne skupine (spodbujanje k sklenitvi pogodb), ni skladno z nalogami, opredeljenimi v sklepu o imenovanju projektne skupine z dne 25. 3. 2020.
- Posamezna soglasja pristojnega ministrstva, MGRT, podana po določbi 4. alineje prvega odstavka 5. člena ZBR, so bila podpisana po tem, ko je bila pogodba že sklenjena (torej podpisana od obeh pogodbenih strank).
- Posamezne pogodbe, sklenjene na podlagi ponudb, ki so bile prejete 24. 3. 2020 ali kasneje, ko je že bila ustanovljena MDS, niso bile pregledane z njene strani.
- Določene pogodbe so bile kljub dejstvu, da je minister za gospodarski razvoj in tehnologijo na redni koordinaciji dne 10. 4. 2020 povedal, da se zadeve počasi umirjajo in da je potrebno k podpisovanju pogodb pristopiti bolj racionalno, sklenjene pod enakimi pogoji kot v času pomanjkanja zaščitne opreme, pri tem pa iz dokumentacije ne izhaja, da bi ZRSBR pred sklenitvijo pogodb ocenil, ali je nabava opreme pod takimi pogoji sploh potrebna.

- Posamezni ponudniki so bili glede izpolnitve pogodbenih obveznosti po preteku roka za izpolnitev obveznosti drugače obravnavani.
- Postopki sklenitev posameznih pogodb so bili vodeni drugače, tako v smislu vključevanja pogodbenih določil kot tudi z vidika posredovanja tretjih oseb pri sklenitvi pogodbe.
- Posamezni ponudniki so bili drugače obravnavani pri sklenitvi aneksov k obstoječim pogodbam.
- ZRSBR je izplačeval tudi avanse izbranim ponudnikom, pri čemer dano zavarovanje ni bilo zadovoljivo/primerno/gospodarno/ekvivalentno.
- ZRSBR v vseh primerih, ko je bil rok bistvena sestavina, ponudnika ni pozival k izpolnitvi v dodatnem roku oziroma je ponudnike kljub temu, da je bil rok določen kot bistvena sestavina, obveščal o prenehanju pogodbe.
- Vse družbe, s katerimi je ZRSBR sklenil pogodbo, niso imele registrirane ustrezne dejavnosti.
- Vse družbe vpisa v register niso izvedle najpozneje v 15 dneh od začetka opravljanja prometa z medicinskimi pripomočki na debelo (od dneva dobave medicinskega pripomočka do dneva vpisa v register).
- Vrednost sklenjenih pogodb o dobavi zaščitne opreme pri nekaterih ponudnikih je občutno presežala celotne prihodke, ki so jih ponudniki dosegali v letih 2018 in 2019.
- Ponudniki so morali v večini primerov zaščitno opremo vnaprej rezervirati in plačati, od naročnika pa so, razen izjemoma, plačilo prejeli šele po dobavi zaščitne opreme. Likvidnostno in finančno stanje ponudnika sta bila bistvena za uspešno izvedbo posla.

e.) **PREVZEMI BLAGA**

Skladnost in ustreznost dobavljenega blaga – zaščitne opreme je lahko zagotovljena s primernim kvalitativnim in kvantitativnim prevzemom blaga ob dobavi. Pri dobavi zaščitne opreme, ki je iz skladišča izdana v uporabo najbolj izpostavljenim, tj. zdravstvenemu osebju, ki ima neposreden stik z bolniki, pa je ustrezno izveden kvalitativen prevzem blaga še toliko pomembnejši. Na podlagi pregledov pogodb ter prevzemne dokumentacije smo ugotovili sledeče:

- Iz zapisnikov o prevzemih zaščitne opreme je jasno razvidno, da se ni opravljal kvalitativni prevzem, kljub temu da je imel ZRSBR sklenjeno pogodbo o kvalitativnem prevzemu blaga z družbo Bureau Veritas d.o.o., in sicer se je vsaj do 3. 4. 2020⁴ preverjalo le, ali je dobavljena količina in vrsta opreme skladna z zapisanim na dobavnici dobavitelja.
- Dejstvo, da obrazci o prevzemu zaščitne opreme sprva niso bili sestavljeni tako, da bi vključevali rubrike o kvalitativnem prevzemu zaščitne opreme, ne pomeni, da kvalitativnega prevzema niso bili dolžni opraviti in bi lahko to označili na drug ustrezen način npr. dopisali na obrazec.
- Kvalitativni prevzem se ni izvajal, kar izhaja iz dejstva, da se ni zahtevala vsa potrebna dokumentacija za tovrsten prevzem, kot so na primer certifikati, izjave o skladnosti.
- Pri prevzemih so bili določeni ponudniki drugače obravnavani in je bila zaščitna oprema ob ugotovljeni neskladnosti prevzeta in razposlana naprej, dokumentacija pa se je urejala za nazaj.
- Pri prevzemih zaščitne opreme so posredovale osebe, ki tovrstnih pristojnosti niso imele.

Vse zgoraj navedene ugotovitve kažejo na korupcijska tveganja neenakopravne obravnave ponudnikov in pogodbenih partnerjev, netransparentnosti ter nesledljivosti postopkov nabave in prevzema blaga, ki jih je v veliki meri povzročila nejasno opredeljena vloga posameznih deležnikov v celotnem procesu naročanja zaščitne opreme.

Poročilo tematskega nadzora v Zavodu Republike Slovenije za blagovne rezerve in drugih subjektih javnega sektorja, ki so izvajali nabavo zaščitne opreme, potrebne pri obvladovanju širjenja nalezljive bolezni COVID-19 torej prikazuje nedoslednosti in nejasnosti v celotnem postopku naročanja zaščitne opreme, ki jih je pri nadaljnjih ali ponovnih postopkih nabav zaščitne opreme potrebno ustrezno odpraviti. Na podlagi zaznanih korupcijskih tveganj ter ostalih odklonskih ravnanj,

⁴ Iz pojasnila družbe Bureau Veritas, d.o.o. z dne 25. 9. 2020 izhaja: »V trenutku prevzema opreme po zapisniku 03042020/9-BO smo vršili le pregled skladnosti dobavljene količine z navedbami na dobavnici dobavitelja. Po mojem vedenju je bil prvi seznam na strani dbr.si objavljen šele 8.4.2020.«

smo glavnim deležnikom celotnega postopka nabave zaščitne opreme, Vladi RS, MGRT, ZRSBR, URSZR ter MZ podali priporočila, ki jih navajamo v nadaljevanju:

- da se glede na veljavne predpise prouči in določi, kdo izmed organov bi bil glede na predmet naročanja najbolj primeren naročnik;
- da se skrbno in dovolj natančno opredelijo vloge in naloge posameznih deležnikov (naročnik in osebe, ki jih naročnik izbere za pomoč) v procesu nabave zaščitne opreme, s čimer je posledično opredeljena tudi odgovornost posameznih deležnikov v okviru posameznih faz celotnega procesa; hkrati se na ta način lahko ustrezneje upravlja tudi s tveganji v povezavi z vplivi posameznikov na pristojne osebe v določenih fazah postopka;
- da se skrbno in čim bolj natančno opredelijo vrste potrebne zaščitne opreme ter opredelijo uporabniki posamezne vrste zaščitne opreme;
- da se v celotnem procesu zagotovi ustrezna pomoč strokovnjakov s področij, za katera se nabavlja specifična vrsta zaščitne opreme (npr. za zdravstvene namene);
- da se vnaprej opredelijo kriteriji in merila izbire ponudnikov, ki bodo omogočali preverljivost ponudnikov in posameznih kriterijev, vključno z opredelitvijo vsebine ponudbe, potrebnosti predložitve ustreznih dokazil skladnosti oziroma certifikatov posameznega blaga ter natančno opredelitvijo strukture cene blaga;
- da se jasno opredeli obvezna vsebina sklenjenih pogodb z izbranimi ponudniki ter vsebina, ki se zaradi pomembnosti ne sme spreminjati;
- da se v pogodbah jasno opredeli struktura cene pogodbenega blaga – predvsem v smislu vključevanja prevoznih stroškov v končno ceno blaga (pariteta) ter se navedeno pri dobavi blaga preveri, hkrati pa je potrebno ob sklenitvi pogodbe upoštevati strukturo cene oziroma skupno ceno blaga, ki jo je ponudnik podal v ponudbi;
- da je neuresničevanje zavezujočih in pomembnih pogodbenih določb izbranih ponudnikov v vseh primerih obravnavano enako ter so ponudnikom ponujene enake rešitve oziroma pogodbe prenehajo veljati in se po prenehanju veljavnosti pogodbe zaradi neizpolnitve za ponudnika zavezujočega določila ne sklepajo aneksi;
- da se za vse izbrane ponudnike v pogodbah zahteva enaka zavarovanja za enako vrsto pogodbenega blaga ter se predstavniki javnega sektorja v postopkih pridobitve ustreznih pogodbenih zavarovanj vzdržijo kakršnihkoli posredovanj v povezavi s pridobivanjem ustreznih zavarovanj ponudnika;
- da se izvajanje plačil izbranim ponudnikom v skladu s pogodbenimi določili, vnaprej določenimi kriteriji ter načini zapadlosti plačil izvaja pri vseh izbranih ponudnikih enako, brez podajanja prednosti določenim izbranim ponudnikom ter brez kakršnihkoli posredovanj določenih posameznikov;
- da se skrbno izvajajo kvalitativni prevzemi dobavljenega blaga, za katere so ažurno pripravljene verodostojni zapisniki o prevzemu z natančno opredeljeno vsebino glede vrste dobavljene zaščitne opreme, saj je navedeno pomembno pri izdaji blaga ciljnim uporabnikom;
- da se v vseh pogodbah, ki izpolnjujejo pogoje vnosa protikorupcijske klavzule, ta vključi;
- da se natančno opredelijo in identificirajo osebe, ki bodo v postopku izvajanja nabave zaščitnih sredstev kakorkoli sodelovale, ter naročnik pravilno in pravočasno seznam le-teh v okviru obveznosti poročanja seznama oseb, odgovornih za javna naročila (v okviru poročanja o premoženjskem stanju), posreduje Komisiji;
- da se v vseh postopkih nabav zaščitnih sredstev posebno pozornost nameni zaščiti oseb, ki bi dobroverno opozarjale ali prijavljale sume nepravilnosti v izvajanih postopkih;
- da predstavniki oblasti ravnajo profesionalno ter s svojimi transparentnimi ravnanji in dejanji predstavljajo zgled krepitve integritete in etičnosti javnega sektorja.

Le z ustrežno skrbnostjo so lahko kakršnikoli nadaljnji ali ponovni postopki nabave zaščitne opreme izvedeni sledljivo, v skladu z najvišjimi standardi transparentnosti, zakonitosti in strokovnosti ter v skladu s pričakovano integriteto posameznikov in institucij.