



REPUBLIKA SLOVENIJA
RAČUNSKO SODIŠČE

REVIZIJSKO POROČILO

Učinkovitost nabav zaščitne in medicinske opreme za obvladovanje širjenja virusa SARS-CoV-2

2021

POSLANSTVO

Računsko sodišče pravočasno in objektivno obvešča javnosti o pomembnih razkritjih poslovanja državnih organov in drugih uporabnikov javnih sredstev ter svetuje, kako naj državni organi in drugi uporabniki javnih sredstev izboljšajo svoje poslovanje.



REPUBLIKA SLOVENIJA
RAČUNSKO SODIŠČE

REVIZIJSKO POROČILO

Učinkovitost nabav zaščitne in medicinske opreme za obvladovanje širjenja virusa SARS-CoV-2

Številka: 320-8/2020/98
Ljubljana, 17. marca 2021

Povzetek

Računsko sodišče je izvedlo revizijo, da bi preverilo, ali so *Vlada Republike Slovenije* (v nadaljevanju: Vlada), *Ministrstvo za zdravje* (v nadaljevanju: MZ), *Ministrstvo za gospodarski razvoj in tehnologijo* (v nadaljevanju: MGRT), *Ministrstvo za obrambo* (v nadaljevanju: MORS) in *Zavod Republike Slovenije za blagovne rezerve* (v nadaljevanju: Zavod) v obdobju od 1. 1. 2020 do izdaje osnutka revizijskega poročila učinkovito izvedli nabave zaščitne in medicinske opreme za obvladovanje širjenja virusa SARS-CoV-2. V okviru poslovanja MORS je bilo računsko sodišče v reviziji osredotočeno na poslovanje Uprave Republike Slovenije za zaščito in reševanje (v nadaljevanju: URSZR), ki je imela kot organ v sestavi MORS pomembno vlogo v postopkih nabav zaščitne in medicinske opreme.

Računsko sodišče je pri izvedbi revizije upoštevalo izredne okoliščine, v katerih so delovali revidiranci v času nabav zaščitne in medicinske opreme, ki so se odražale predvsem v nestabilnosti svetovnega trga in pomanjkanju zaščitne in medicinske opreme ter hkrati v pomanjkanju informacij o tem, ali in kako hitro ter v kakšnem obsegu je mogoče pričakovati stopnjo in obseg obolevnosti ter smrtnosti prebivalcev zaradi COVID-19 v Sloveniji.

Kljub upoštevanju izrednih okoliščin računsko sodišče meni, da *Vlada, MZ, MGRT, MORS in Zavod* (vsak v okviru svojih pristojnosti) pri nabavah zaščitne in medicinske opreme *niso bili učinkoviti*.

Računsko sodišče je v reviziji ugotovilo neučinkovitost ravnanj Vlade, MZ, MGRT, MORS in Zavoda (vsakega v okviru svojih pristojnosti), ki se je odražala tako pri ocenjevanju potreb po zaščitni in medicinski opremi kot tudi pri postopkih nabav zaščitne in medicinske opreme.

Urgentne nabave nujno potrebne zaščitne in medicinske opreme so se izvajale v okviru oblikovanja blagovnih rezerv oziroma nadomeščanja že uporabljene opreme v blagovnih rezervah (v nadaljevanju: urgentne nabave opreme), vendar se je izkazalo, da postopki, določeni v Zakonu o blagovnih rezervah in drugih obstoječih predpisih oziroma strateških ali izvedbenih dokumentih, niso bili določeni tako, da bi bili uporabljivi za učinkovito ocenjevanje potreb po opremi, ki naj se v izrednih okoliščinah nabavi in nemudoma razdeli relevantnim uporabnikom. Obstoječe podlage tako niso omogočale učinkovitega ravnanja revidirancev pri izvajanju ocenjevanja potreb, saj ni bilo vnaprej jasno, kdo je pristojen za določitev vrste (tipa) in kakovosti opreme, ki jo je treba dodatno nabaviti za določene relevantne uporabnike, kdo in kako naj zbira podatke o zalogah opreme ter kdo in kako naj ocenjuje količinske potrebe po določenih vrstah opreme. Prav tako ni bilo vnaprej povsem jasno, kdo določi metodologijo za določanje potrebnih količin opreme, ki jih je treba dodatno nabaviti. Ne glede na navedeno slabost sistemske ureditve so se nekateri revidiranci aktivirali, vendar je bilo ocenjevanje potreb po opremi večinoma neorganizirano, nesistematično in neenotno. Poleg tega so pri ocenjevanju potreb sodelovali tudi subjekti, ki za to niso imeli ustreznih podlag.

Računsko sodišče je ocenilo, da je MZ v sodelovanju z Nacionalnim inštitutom za javno zdravje (v nadaljevanju: NIJZ) učinkovito (sproti in celovito) spremljalo razvoj širjenja nalezljive bolezni COVID-19, vendar pa se na pridobljene informacije in opozorila ni dovolj učinkovito odzivalo, saj ni nemudoma pristopilo k ugotavljanju zalog in k sistematičnemu ocenjevanju potreb po urgentnih nabavah zaščitne in medicinske opreme. K ugotavljanju zalog zaščitne in medicinske opreme, med drugim tudi k ugotavljanju števila razpoložljivih ventilatorjev, je prvič pristopilo 3. 2. 2020, vendar je prvi celovit seznam z navedbo števila vseh razpoložljivih ventilatorjev, vključno z ventilatorji, primernimi za obravnavo bolnikov s COVID-19, pripravilo šele 31. 3. 2020, torej 18 dni po tem, ko je že nabavilo dva ventilatorja, oziroma 13 dni po tem, ko je Zavod že sklenil prve štiri pogodbe za dobavo 326 ventilatorjev. K ugotavljanju zalog zaščitne opreme v bolnišnicah je MZ sistematično pristopilo 19. 3. 2020, nato pa aprila 2020 še za zdravstvene domove in nekatere socialnovarstvene zavode, vendar so bili zbrani podatki o zalogah pomanjkljivi. Ugotavljanje zalog zaščitne in medicinske opreme zato ni bilo učinkovito, saj ni bilo celovito in natančno niti pravočasno, predvsem pa ob prvih ocenah potreb in prvih nabavah podatki o zalogah opreme niso bili na razpolago.

Posledično tudi ocenjevanje potreb po zaščitni opremi ni bilo enotno, realno, zanesljivo niti pravočasno. Pri ocenah potreb po zaščitni opremi, ki jih je MZ pripravilo marca 2020 za področje zdravstva, bolnišnice, zdravstveni domovi, lekarne in nekateri socialnovarstveni zavodi ter koncesionarji v zdravstvu pri sporočanju potreb niso uporabili enotnih meril za ugotavljanje potrebnih količin zaščitne opreme. Pri ocenah potreb, ki jih je MZ aprila 2020 pripravilo na podlagi neenotne metodologije, pa niso bile upoštevane obstoječe zaloge opreme pri vseh relevantnih subjektih. Po drugi strani pa tudi oceni potreb, ki ju je URSZR izdelala marca oziroma aprila 2020 za področja izven zdravstva, nista bili enotno pripravljene, saj je bilo poročanje subjektov o potrebah neenotno, poleg tega pa niso bile upoštevane usmeritve MZ za pripravo ocene potreb.

Ocene potreb po ventilatorjih so bile zgolj pavšalno določene, in sicer so se marca 2020 gibale med 100 do 300, aprila 2020 pa za 400 dodatnih ventilatorjev. Poleg tega ocene po ventilatorjih niso bile pravočasne niti niso bile ustrezno utemeljene, saj MZ ni izkazalo, ali in kako so bile v tem času pri ocenah upoštevane trenutne in pričakovane prostorske in kadrovske zmogljivosti zdravstvenih zavodov v smislu možnosti uporabe dodatno zagotovljenih ventilatorjev.

Ocenjevanje potreb po blagu, ki naj se v izrednih okoliščinah urgentno (nemudoma) nabavi in razdeli uporabnikom, ki ga nujno potrebujejo, je pri nabavah blaga ključni postopek, saj naj bi obseg urgentno nabavljenega blaga izhajal ravno iz ocenjenih potreb. Vendar država ni zagotovila učinkovitega sistema ocenjevanja potreb po nujno potrebni opremi. Ocenjevanje potreb je namreč deloma temeljilo na Zakonu o blagovnih rezervah, ki sicer ureja postopke za načrtovanje, nabave, uporabo in nadomeščanje blaga osnovne preskrbe, ki se izvajajo v mirnodobnih okoliščinah za čas, ko nastopijo izredne okoliščine, ter deloma na pomanjkljivih državnih načrtih zaščite in reševanja v primeru nalezljivih bolezni, ki urejajo aktivnosti v času izrednih okoliščin. Učinek pomanjkljive ureditve ocenjevanja potreb po zaščitni in medicinski opremi se je odrazil v nepravočasnem in neusklajenem delovanju revidirancev ter v neenotnem in nerealnem ocenjevanju potreb po nujno potrebni opremi.

Računsko sodišče je ocenilo, da tudi ravnanja Vlade, MZ, MGRT, MORS in Zavoda (vsakega v okviru svojih pristojnosti) pri izvajanju nabav zaščitne in medicinske opreme niso bila učinkovita, saj ni bil vzpostavljen učinkovit sistem urgentnih nabav nujno potrebne opreme, poleg tega pa tudi izvedba nabav te opreme ni bila učinkovita.

Pristojnosti deležnikov pri izvajanju nabav blaga v izrednih okoliščinah v Zakonu o blagovnih rezervah in veljavnih državnih načrtih za nalezljive bolezni niso bile enoznačno določene. Tako ni bilo nedvoumno jasno, ali je za izvajanje urgentnih nabav blaga pristojen izključno Zavod, ki je sicer zadolžen za izvajanje nabav za potrebe oblikovanja in nadomeščanja zaloga blaga v državnih blagovnih rezervah, ali so za nabave blaga v izrednih okoliščinah pristojni tudi drugi deležniki ter kateri. Potek aktivnosti deležnikov pri urgentnih nabavah je bil naknadno določen v Načrtu dejavnosti MGRT, ki je bil sprejet oktobra 2020. Vendar pa tudi iz njega še ni povsem jasno, na katerih podlagah naj MZ oziroma MGRT predlagata dodatne (urgentne) nabave oziroma na katerih podlagah naj Vlada določi vrste in količine blaga, ki naj jih Zavod nabavi v okviru urgentnih nabav.

Ob pravni in izvedbeni ureditvi, ki ni predstavljala učinkovite podlage za ustrezno ravnanje pri nabavah opreme, je organiziranost pri izvajanju nabav zaščitne in medicinske opreme Vlada s sklepi določala sproti. Tako je 11. 3. 2020 za pridobitev nujno potrebne opreme določila MZ, tri dni kasneje pa je za izvedbo (tudi) novih nabav opreme določila Zavod. Pri tem je določila, da Zavod zagotovi izvedbo sklepa v sodelovanju z MGRT in MZ, vendar njunih vlog ni natančneje določila. V obeh sklepih je Vlada še določila, da morata MZ in Zavod javna naročila izvajati po postopku po 46. členu Zakona o javnih naročilih iz razlogov skrajne nujnosti, s čimer je po mnenju računskega sodišča posegla v njuno avtonomnost pri izvedbi postopkov javnega naročanja.

Zavod je bil do 23. 3. 2020 pri izvajanju postopkov javnega naročanja samostojen, potem pa je Vlada na predlog MGRT kot pomoč Zavodu pri izvajanju javnega naročanja ustanovila Medresorsko delovno skupino za sprejem, pregled in vrednotenje ponudb zaščitne opreme za preprečevanje širjenja nalezljive bolezni SARS-CoV-2 (COVID-19) (v nadaljevanju: MDS) in nanjo prenesla del postopkov javnega naročanja, in sicer postopke obravnave ponudb za dobavo opreme. S tem je posegla v postopke javnega naročanja, ki bi jih moral izvajati Zavod kot gospodar postopka naročanja zaščitne in medicinske opreme. Naloge v zvezi z obravnavo ponudb so večinoma izvajali subjekti, ki niso bili člani MDS. MDS je sprejela protokol delovanja (v nadaljevanju: protokol MDS), v katerem je določila način obravnave ponudb, pri čemer pa ni vnaprej določila, kateri deležniki (člani MDS ali zunanji deležniki) naj sprejemajo odločitve glede popolnosti in ustreznosti ponudb v posamezni fazi obravnave ponudb. Razpršenost nalog in nedorečenost pristojnosti za izvedbo posameznih faz postopkov javnega naročanja sta prispevali k netransparentni obravnavi ponudb. Posledično Zavod ni vedno prejel popolnih in ustreznih ponudb, ne glede na to pa je s ponudniki sklenil pogodbe za dobavo opreme. Računsko sodišče je ocenilo, da je Vlada z ustanovitvijo MDS dodatno razpršila aktivnosti deležnikov pri javnem naročanju in s tem povzročila, da je Zavod sklepal pogodbe, ne da bi imel vpogled in vpliv na obravnavo ponudb, torej na izvedbo enega od bistvenih delov postopka javnega naročanja. Zavod po 24. 3. 2020 ni sklepal pogodb izključno na podlagi ponudb, ki bi jih kot popolne in ustrezne ocenila MDS, temveč je pogodbe sklepal tudi na podlagi aktivnosti subjektov, ki niso delovali v okviru MDS, in sicer predvsem na podlagi aktivnosti MGRT, URSZR, pa tudi po lastni presoji.

V okviru postopkov javnega naročanja, za katere je bil sicer formalno odgovoren Zavod kot gospodar postopkov javnega naročanja, je sodelovala tudi projektna skupina, ki jo je minister za gospodarski razvoj in tehnologijo ustanovil 25. 3. 2020 kot pomoč Zavodu, čeprav je Vlada za ta namen le dan pred tem ustanovila MDS. Naloge projektne skupine, ki naj bi bila zadolžena za koordinacijo in izvedbo nabav opreme, niso bile natančno določene.

Zavod in URSZR nista pravočasno poskrbela za popolne informacije o obveznih elementih ponudbe. Z opustitvijo bistvene aktivnosti sta prispevala k prejemu pomanjkljivih ponudb ter potrebi po dopolnjevanju ponudb in s tem k ne dovolj transparentni in učinkoviti obravnavi ponudb. URSZR je ponudbe, ki jih je prejela od uslužbenecv MGRT, zunanjega sodelavca Zavoda oziroma članov projektne skupine, obravnavala prioritarno, vendar prednostne obravnave ni z ničimer utemeljila.

Ponudbe, ki so v različnih obdobjih prispele na e-naslove, vzpostavljene pri Zavodu, URSZR, MGRT in MZ, so si navedeni revidiranci tudi medsebojno posredovali, vendar ne vseh. Ob odsotnosti vodenja evidenc vseh, na različne e-naslove prispelih ponudb navedeni revidiranci niso zagotovili transparentnosti postopkov pri njihovi obravnavi, s tem pa tudi ne enake obravnave ponudnikov, saj je računsko sodišče ugotovilo, da del ponudb sploh ni bil obravnavan.

Vloga MGRT pri izvedbi nabav ni bila jasna, saj Vlada njegovih nalog ni natančno določila. MGRT je nudilo pomoč Zavodu pri sprejemu ponudb opreme, in sicer na način, da je nekatere ponudbe (ne pa vseh), ki jih je prejelo, posredovalo Zavodu v sklenitev pogodb. Tako je MGRT 18. 3. 2020 posredovalo Zavodu v sklenitev pogodb seznam petih ponudnikov za dobavo 326 ventilatorjev, pri tem pa ni bilo vnaprej določeno in zato jasno, kateri deležnik naj preveri in potrdi tehnično ustreznost ponujenih ventilatorjev. Čeprav je MGRT pridobilo mnenja strokovnjakov, pa ventilatorji ob dobavi niso bili primerni za takojšnjo uporabo pri zdravljenju bolnikov s COVID-19, MZ in Zavod pa več mesecev od dobave ventilatorjev nista poskrbela za dodatno opremo, potrebno za nadgradnjo ventilatorjev, da bi bili ti primerni za zdravljenje bolnikov s COVID-19. Tako je bilo na dan ponovne razglasitve epidemije COVID-19 (19. 10. 2020) od 148 dobavljenih ventilatorjev najmanj 110 ventilatorjev ali 74,3 % ventilatorjev, ki so bili sicer dobavljeni Zavodu spomladi 2020, neprimernih za zdravljenje bolnikov s COVID-19, za kar so bili kupljeni. Do 30. 12. 2020 pa še ni bila dobavljena potrebna dodatna oprema za 35 ventilatorjev.

Vlada ni poskrbela, da bi bile naloge in pristojnosti subjektov, ki naj izvajajo ali sodelujejo pri urgentnih nabavah opreme v izrednih okoliščinah, natančno določene. Zaradi tega so Zavod, URSZR, MZ, MGRT in MDS aktivnosti večinoma izvajali nesistematično in neenotno, kar je prispevalo k neučinkovitemu izvajanju postopkov pri nabavah opreme.

MZ je v tridnevnem obdobju od 11. 3. 2020 do 14. 3. 2020 sklenilo eno pogodbo za dobavo mask, ki ni bila realizirana, poleg tega pa je izdalo še 8 naročilnic za dobavo zaščitne opreme in dveh ventilatorjev. Vendar MZ postopkov javnega naročanja ni izvajalo povsem učinkovito, saj z dobavitelji ni v vseh primerih sklenilo pogodb in ni uporabilo postopkov v skladu s predpisi s področja javnega naročanja, poleg tega pa je plačalo avans brez zavarovanja, pri nekaterih naročilih pa je tvegalo, da bo nabavljena oprema tehnično neustrezna.

Zavod je v obdobju od 14. 3. 2020 do 1. 6. 2020 sklenil 64 pogodb za dobavo zaščitne in medicinske opreme (od tega 6 pogodb za dobavo 533 ventilatorjev), pri čemer več pogodb ni bilo realiziranih oziroma so bile realizirane le delno. Računsko sodišče je ocenilo, da izvajanje postopkov javnega naročanja v tem obdobju ni bilo učinkovito, saj so bila opuščena poglobljena ravnanja v postopkih javnega naročanja, s čimer se je izvajanje javnih naročil odmaknilo zlasti od načel transparentnega vodenja postopkov in enake obravnave ponudnikov, in sicer:

- Zavod je s tem, ko ni pripravil in objavil natančne in celovite informacije o bistvenih elementih ponudbe, prispeval k temu, da so potencialni ponudniki posredovali nepopolne ponudbe (e-sporočila), to pa je vodilo v pozivanje ponudnikov k številnim dopolnitvam ponudb, kar je terjalo dodaten čas in povzročalo nesledljivost in s tem nepreglednost končnih ponudb,

- celovitejša informacija o pogojih za obravnavo ponudbe, ki jo je oblikovala MDS in ne Zavod kot naročnik in gospodar postopka javnega naročila, je bila objavljena šele 16 dni po tem, ko je Vlada določila Zavod za naročnika opreme,
- o popolnosti in ustreznosti ponudb so po sprejemu Sklepa Vlade z dne 24. 3. 2020 o ustanovitvi MDS odločali uslužbenci URSZR, pri tem pa Zavod kot gospodar postopka javnega naročanja ni imel neposrednega vpliva na ta del postopkov,
- Zavod, MDS in URSZR niso zagotovili sledljivosti celotnega postopka obravnave ponudb in tudi niso zagotovili, da bi bile obravnavane vse prispele ponudbe,
- ne Vlada, ne Zavod, ne kdo drug ni vsaj občasno preverjal izpolnjevanja pogojev za izvajanje javnega naročanja po postopku iz točke č prvega odstavka 46. člena Zakona o javnem naročanju (ZJN-3), zaradi česar so bile vse nabave do tega datuma izvedene po najmanj transparentnem postopku, ki ga predvideva ZJN-3 le za izjemne primere skrajne nujnosti.

Računsko sodišče je ocenilo, da sklepanje pogodb za dobavo zaščitne in medicinske opreme v obdobju od 14. 3. 2020 do 1. 6. 2020 ni bilo učinkovito, saj:

- Zavod, Vlada in MDS niso zagotovili sistema sklepanja pogodb izključno na podlagi popolnih ponudb, posledično pa je Zavod sklepal tudi pogodbe na podlagi ponudb, ki niso bile popolne (tako je na primer sklenil pogodbe tudi za opremo, za katero niso bili pridobljeni certifikati), v 3 primerih pa je sklenil pogodbe, čeprav za naročeno blago sploh ni pridobil ponudb,
- Vlada ob ustanovitvi MDS ni zagotovila sistema, po katerem bi Zavod lahko sklepal pogodbe samo na podlagi ponudb, ki jih je predhodno obravnavala MDS, posledično pa je Zavod v nekaterih primerih sklepal pogodbe na podlagi lastne presoje ali pa na podlagi ponudb, ki mu jih je posredovalo MGRT oziroma URSZR mimo postopkov obravnave ponudb v okviru MDS,
- je v nekaterih primerih odločitve o oddaji javnega naročila sprejel uslužbenec Zavoda, ki za to ni imel veljavnega pooblastila direktorja Zavoda,
- sta Vlada, ki ni natančno določila pristojnosti MZ in MGRT pri nabavah opreme, za katere je zadolžila Zavod, in je poleg tega ustanovila še MDS, ter MGRT, ki ni natančno določilo vloge projektne skupine, prispevala k temu, da so različne osebe, ki niso bile zaposlene na Zavodu in niso imele pooblastil Zavoda za sodelovanje, dajale Zavodu (direktorju in preostalim vodilnim uslužbencem na Zavodu) konkretna navodila o tem, s katerim ponudnikom in pod kakšnimi pogoji naj Zavod sklene pogodbo, oziroma so pomembno vplivale na nabavne postopke,
- je Zavod v več primerih sklenil pogodbe pod manj ugodnimi pogoji, kot pa so izhajali iz ponudb, ki so bile podlaga za njihovo sklenitev,
- Zavod pri sklepanju pogodb ni izkazal prizadevanja, da bi bile v pogodbe vključene nekatere bistvene sestavine, poleg tega pa tudi ni utemeljil razlogov za sklepanje aneksov neposredno po sklenitvi pogodb oziroma še po preklicu epidemije COVID-19, ko so bile naročene že zadostne količine opreme in so se okoliščine na trgu opreme že izboljšale,
- Zavod in MGRT, ki je podajalo soglasja k pogodbam, pri sklepanju pogodb nista ravnala v skladu z načelom enake obravnave in učinkovito, saj Zavod ni vedno zagotovil, da bi pridobil zavarovanje še pred izvedbo predplačila in v celotnem znesku vrednosti predplačila, poleg tega pa je kot zavarovanje sprejel tudi dokument, ki ga ni mogoče šteti za nobeno veljavno obliko stvarnega zavarovanja,
- je Zavod v dveh primerih predpisane postopke javnega naročanja izvedel in pogodbo za dobavo blaga sklenil šele po tem, ko je bilo blago že dobavljeno in prevzeto.

Zaradi navedenega je računsko sodišče ocenilo, da so za neučinkovitost pri izvajanju postopkov javnega naročanja in pri sklepanju pogodb za dobavo zaščitne in medicinske opreme poleg Zavoda, ki je bil formalno

določen za naročnika opreme, soodgovorni tudi Vlada, URSZR, MGRT, MDS, projektna skupina in zunanji deležniki, ki so delovali v okviru MDS in zunaj nje. Ne glede na to pa je bil Zavod neučinkovit tudi pri upravljanju pogodb, saj:

- je prevzemal in predajal v razdeljevanje opremo, za katero ni bilo izkazano, da ustreza veljavnim predpisom in standardom ter da ima vsa v Republiki Sloveniji zahtevana dovoljenja (kot maske tipa IIR je na primer prevzel in predal v razdelitev nekaterim zdravstvenim ustanovam maske, ki niso ustrezale standardom, ki se zahtevajo za tak tip mask, temveč je šlo zgolj za higienske maske),
- v primeru pogodbe za dobavo 220 ventilatorjev ni poskrbel za izvedbo pogodbeno določenih kontrol prevzema celotnega dobavljenega blaga, tako so 3 bolnišnice prevzele skupno 40 ventilatorjev, ne da bi kakovostni in količinski pregled blaga potrdila pooblaščen kontrolna hiša Zavoda,
- v obdobju od 14. 3. 2020 do 29. 4. 2020 ni zagotovil enotnega kakovostnega pregleda dobavljenega blaga (v tem času je zagotovil le količinski pregled dobavljenega blaga), s katerim bi zagotovil prevzem (in posledično tudi uporabo) izključno takšne opreme, ki ustreza zahtevam predpisov, ki veljajo v Republiki Sloveniji,
- je z opustitvijo ustreznih kontrolnih postopkov prispeval k temu, da je bilo razdeljeno ter uporabljeno tudi blago, ki uporabnikom ni zagotavljalo ustrezne ravni varovanja zdravja in varnosti, ki je bila ob uporabi te opreme pričakovana,
- ni zagotovil rednega spremljanja izpolnjevanja pogodb in v primerih kršitev ni ažurno ukrepal, s čimer je prispeval k neenaki obravnavi dobaviteljev opreme.

Računsko sodišče je ocenilo, da Vlada, MZ, MGRT, MORS in Zavod (vsak v okviru svojih pristojnosti) niso bili učinkovito organizirani pri javnem naročanju in nabavah nujno potrebne zaščitne in medicinske opreme. Postopki javnega naročanja zato niso bili izvedeni v skladu z načeli transparentnosti, učinkovitosti in enakopravne obravnave ponudnikov zaščitne in medicinske opreme, postopki pa so bili v nekaterih primerih izvedeni tudi v neskladju s predpisi in drugimi akti. Učinek takega ravnanja se je ob opustitvi natančnega ugotavljanja zalog opreme in ustreznega ocenjevanja potreb po opremi odrazil tudi v tem, da je bila iz državnih blagovnih rezerv nekaterim uporabnikom razdeljena neustrezna zaščitna oprema oziroma ventilatorji, ki ob razdelitvi bolnišnicam niso bili primerni za takojšnje zdravljenje bolnikov s COVID-19. Določena količina opreme je bila brez ustreznih podlag razdeljena tudi subjektom, ki do nje niso bili upravičeni.

Računsko sodišče je od Vlade in Zavoda zahtevalo izvedbo popravljalnih ukrepov. Vladi je naložilo, naj z načrtom aktivnosti izkaže, kako bo poskrbela za spremembe in dopolnitve predpisov in/ali dokumentov načrtovanja in izvajanja, da bodo v izrednih okoliščinah, ko zaloge blaga v državnih blagovnih rezervah ne zadoščajo potrebam po blagu osnovne preskrbe, natančno določeni potek aktiviranja deležnikov ter sistem (postopek) ugotavljanja zalog blaga, sistem (postopek) ocenjevanja potreb po blagu in postopek sprožitve in izvedbe nabav blaga, ki naj se nemudoma razdeli uporabnikom. Vlada mora v odzivnem poročilu izkazati tudi, da bo petletni program blagovnih rezerv vključeval vse elemente, ki jih zahteva Zakon o blagovnih rezervah.

Zavod pa bo moral računskemu sodišču izkazati, da je zagotovil evidentiranje zalog blaga v državnih blagovnih rezervah na način, da bodo v vsakem trenutku (tako v fazah oblikovanja rezerv in v fazah sproščanja blaga iz blagovnih rezerv) razvidne količine in vrste blaga (opreme), ki so na zalogi, ter da bo stanje zalog sledilo vrstam in količinam blaga, načrtovanim v petletnem programu blagovnih rezerv.

Računsko sodišče je Vladi, MZ, MGRT in Zavodu podalo tudi vrsto priporočil za izboljšanje podlag, na katerih naj bo v primeru izrednih okoliščin vzpostavljen učinkovit sistem ugotavljanja zalog blaga (opreme), ocenjevanja potreb po blagu (opremi) ter postopek sprožitve in izvajanja nabav blaga (opreme), ki ga je treba nemudoma razdeliti uporabnikom.

KAZALO

1. UVOD	14
1.1 PREDSTAVITEV PODROČJA REVIZIJE.....	14
1.1.1 Nalezljiva bolezen COVID-19	15
1.1.2 Zaščitna in medicinska oprema	16
1.1.3 Urgentne nabave zaščitne in medicinske opreme.....	18
1.1.4 Podatki o nakupu zaščitne in medicinske opreme v okviru urgentnih nabav.....	19
1.2 PREDSTAVITEV REVIDIRANCEV	19
1.2.1 Vlada	19
1.2.2 Ministrstvo za zdravje	20
1.2.3 Ministrstvo za gospodarski razvoj in tehnologijo.....	21
1.2.4 Ministrstvo za obrambo.....	22
1.2.5 Zavod Republike Slovenije za blagovne rezerve	23
1.2.6 Drugi deležniki	24
1.3 CILJ REVIZIJE IN REVIZIJSKI PRISTOP	24
2. OCENJEVANJE POTREB PO ZAŠČITNI IN MEDICINSKI OPREMI	27
2.1 UREDITEV OCENJEVANJA POTREB PO OPREMI V PRAVNIH PODLAGAH	28
2.1.1 ZNB.....	28
2.1.2 ZVNDN.....	30
2.1.3 ZBR.....	34
2.2 UREDITEV OCENJEVANJA POTREB V STRATEŠKIH IN IZVEDBENIH DOKUMENTIH.....	37
2.2.1 Resolucija o nacionalnem programu varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami.....	38
2.2.2 Ocena ogroženosti ob pojavu nalezljivih bolezni.....	39
2.2.3 Ocena zmožnosti obvladovanja tveganj za nalezljive bolezni pri ljudeh.....	40
2.2.4 Državni načrt zaščite in reševanja ob pojavu epidemije nalezljive bolezni	42
2.2.4.1 Državni načrt za nalezljive bolezni 2016.....	43
2.2.4.2 Državni načrt za nalezljive bolezni 2020.....	46
2.2.5 Načrti dejavnosti posameznih ministrstev.....	51
2.2.6 Letni načrt varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami.....	54
2.2.7 Petletni program oblikovanja državnih blagovnih rezerv	55
2.2.8 Program državnih rezerv materialnih sredstev.....	57
2.2.9 Ocena strateških in izvedbenih dokumentov	58

2.3	IZVEDBA OCENJEVANJA POTREB PO OPREMI V PRAKSI	59
2.3.1	Spremljanje in odzivanje na podatke o širjenju virusa SARS-CoV-2.....	60
2.3.2	Ugotavljanje zalog zaščitne in medicinske opreme	70
2.3.2.1	Ugotavljanje zalog zaščitne in medicinske opreme v okviru področja zdravstva.....	71
2.3.2.2	Ugotavljanje zalog zaščitne opreme v okviru DRMS in državnih blagovnih rezerv	75
2.3.2.3	Stanje zalog zaščitne in medicinske opreme na presečne datume	77
2.3.3	Ocenjevanje potreb	82
2.3.3.1	Ocenjevanje potreb po zaščitni in medicinski opremi za področje zdravstva.....	83
2.3.3.2	Ocenjevanje potreb po zaščitni in medicinski opremi za ostala področja.....	89
2.3.3.3	Upoštevanje zalog opreme pri ocenjevanju potreb in urgentnih nabavah opreme	92
2.3.3.4	Aktiviranje urgentnih nabav opreme na podlagi ocenjenih potreb po opremi.....	93
2.3.3.5	Delitev zaščitne in medicinske opreme.....	94

3. URGENTNE NABAVE ZAŠČITNE IN MEDICINSKE OPREME **99**

3.1	UREDITEV URGENTNIH NABAV OPREME V PRAVNIH PODLAGAH	100
3.1.1	ZVNDN.....	100
3.1.2	ZBR.....	101
3.1.3	ZJN-3.....	102
3.1.4	ZJF	106
3.2	UREDITEV URGENTNIH NABAV OPREME V IZVEDBENIH DOKUMENTIH.....	106
3.3	ORGANIZIRANOST REVIDIRANCEV PRI URGENTNIH NABAVAH OPREME	108
3.3.1	Vloga in organiziranost Vlade.....	108
3.3.1.1	Učinek Sklepa Vlade z dne 27. 2. 2020 o uporabi artiklov iz blagovnih rezerv.....	110
3.3.1.2	Učinek Sklepa Vlade z dne 11. 3. 2020 o določitvi MZ kot naročnika opreme	111
3.3.1.3	Učinek Sklepa Vlade z dne 14. 3. 2020 o določitvi Zavoda kot naročnika opreme	113
3.3.1.4	Učinek Sklepa Vlade z dne 17. 3. 2020 o sprostitvi blagovnih rezerv.....	116
3.3.1.5	Učinek Sklepa Vlade z dne 24. 3. 2020 o ustanovitvi MDS.....	117
3.3.1.6	Učinek sklepa Vlade z dne 5. 5. 2020 o seznanitvi Državnega zbora s Poročilom Vlade z dne 5. 5. 2020	118
3.3.1.7	Učinek Odloka o preklicu epidemije COVID-19.....	119
3.3.1.8	Učinek Sklepa Vlade z dne 25. 5. 2020 glede upoštevanja Priporočila 2020/403.....	119
3.3.1.9	Učinek Sklepa Vlade z dne 8. 7. 2020 o oblikovanju trimesečnih zalog blagovnih rezerv ...	122
3.3.1.10	Učinek Sklepa Vlade z dne 30. 9. 2020 o pravnem statusu zaščitne opreme.....	122
3.3.1.11	Učinek Sklepa Vlade z dne 5. 11. 2020 o uporabi blagovnih rezerv	127
3.3.2	Vloga in organiziranost MZ.....	130
3.3.3	Vloga in organiziranost MDS	132
3.3.4	Vloga in organiziranost MORS oziroma URSZR	140
3.3.5	Vloga in organiziranost MGRT.....	141
3.3.6	Vloga in organiziranost Zavoda	149
3.4	IZVEDBA URGENTNIH NABAV ZAŠČITNE IN MEDICINSKE OPREME	151
3.4.1	Aktivnosti MZ pri izvedbi postopkov javnih naročil	153

3.4.1.1	Preverjanje tehnične ustreznosti opreme	155
3.4.1.2	Oddaja javnih naročil zaščitne in medicinske opreme.....	156
3.4.2	Aktivnosti Zavoda pri postopkih javnih naročil.....	157
3.4.2.1	Uporaba postopka javnega naročanja opreme iz skrajne nujnosti.....	159
3.4.2.2	Določitev bistvenih elementov ponudbe.....	161
3.4.2.3	Evidentiranje prispelih ponudb (e-sporočil) v obdobju od 14. 3. 2020 do 24. 3. 2020.....	162
3.4.2.4	Obravnava prispelih ponudb (e-sporočil) v obdobju od 17. 3. 2020 do 20. 3. 2020.....	162
3.4.2.5	Seznanitev ponudnikov z razpisnimi pogoji in preverjanje izpolnjevanja pogojev.....	166
3.4.2.6	Preverjanje popolnosti ponudb	166
3.4.2.7	Preverjanje tehnične ustreznosti ponujene opreme in varnostne ocene.....	168
3.4.2.8	Upoštevanje ocen potreb pri naročanju zaščitne in medicinske opreme.....	172
3.4.2.9	Sodelovanje in odločanje oseb v postopkih brez pooblastil Zavoda	173
3.4.3	Aktivnosti MGRT pri javnem naročanju zaščitne in medicinske opreme.....	176
3.4.4	Aktivnosti MORS oziroma URSZR pri javnem naročanju zaščitne opreme.....	186
3.4.4.1	Določitev obveznih elementov ponudbe.....	188
3.4.4.2	Obravnava ponudb z vidika pozivanja ponudnikov k dopolnitvam ponudb	190
3.4.4.3	Obravnava ponudb z vidika varnostnega preverjanja ponudnikov	191
3.4.4.4	Obravnava ponudb, ki so jih URSZR posredovali uslužbenci MGRT, zunanji sodelavec Zavoda oziroma člani Projektne skupine.....	191
3.4.4.5	Obravnava ponudb tujih ponudnikov	193
3.4.4.6	Obravnava ponudb z vidika razpršenosti nalog in obremenitev MORS, URSZR, MZ.....	193
3.4.4.7	Obravnava ponudb z vidika presoje tehnične ustreznosti opreme.....	194
3.4.4.8	Prekinitve obravnave ponudb.....	195
3.4.5	Sklepanje pogodb za dobavo zaščitne in medicinske opreme.....	195
3.4.5.1	Soglasja k sklenitvi pogodb	195
3.4.5.2	Sklepanje pogodb na podlagi pooblastil.....	198
3.4.5.3	Neskladje med vsebino pogodb in ponudb.....	200
3.4.5.4	Neizpolnjevanje pogojev za uvoz opreme.....	201
3.4.5.5	Pomanjkljiva vsebina pogodb	202
3.4.5.6	Prostovoljno obvestilo za predhodno transparentnost	207
3.4.6	Aktivnosti Zavoda pri izpolnitvi pogodb za dobavo zaščitne in medicinske opreme.....	207
3.4.6.1	Preverjanje ustreznosti dobavljenega blaga.....	208
3.4.6.2	Spremembe pogodb	211
3.4.6.3	Ukrepanje v primeru kršitve pogodbenih obveznosti dobaviteljev	217
3.4.6.4	Predplačila	218
3.4.6.5	Ostale ugotovitve v zvezi z izvajanjem pogodb.....	220
4.	MNENJE	226
5.	ZAHTEVA ZA PREDLOŽITEV ODZIVNEGA POROČILA	232
6.	PRIPOROČILA	234
7.	PRILOGE	237

1. UVOD

Revidirali smo učinkovitost Vlade Republike Slovenije, Ministrstva za zdravje, Ministrstva za gospodarski razvoj in tehnologijo, Ministrstva za obrambo in Zavoda Republike Slovenije za blagovne rezerve pri nabavah zaščitne in medicinske opreme za obvladovanje širjenja virusa SARS-CoV-2. Revizijo smo izvedli na podlagi Zakona o računskem sodišču¹ (v nadaljevanju: ZRacS-1) in Poslovnika Računskega sodišča Republike Slovenije² ter v skladu z mednarodnimi revizijskimi standardi, ki jih določa Napotilo za izvajanje revizij³. Sklep o izvedbi revizije⁴ je bil izdan 4. 5. 2020, Sklep o spremembi sklepa o izvedbi revizije⁵ pa 22. 5. 2020.

Naša pristojnost je na podlagi izvedene revizije podati mnenje o učinkovitosti poslovanja Vlade, MZ, MGRT, MORS in Zavoda pri nabavah zaščitne in medicinske opreme za obvladovanje širjenja virusa SARS-CoV-2. Revizijo smo načrtovali in izvedli tako, da smo pridobili zadostna in ustrezna zagotovila za izrek mnenja.

1.1 Predstavitev področja revizije

Področje revizije so nabave zaščitne in medicinske opreme za potrebe obvladovanja širjenja virusa SARS-CoV-2, ki povzroča nalezljivo bolezen COVID-19 (v nadaljevanju: zaščitna in medicinska oprema).

Predmet revizije je bilo ravnanje Vlade, MZ, MGRT, MORS in Zavoda v obdobju od 1. 1. 2020 do izdaje osnutka revizijskega poročila pri:

- ocenjevanju potreb po nabavah zaščitne in medicinske opreme,
- izvedbi nabav zaščitne in medicinske opreme.

V reviziji smo poleg ravnanj revidirancev v okviru nabav zaščitne in medicinske opreme podrobno proučili tudi sistemsko ureditev nabav opreme za obvladovanje naravnih nesreč, kot je epidemija nalezljive bolezni, ko mora država nemudoma zagotoviti izvedbo dodatnih nabav opreme, saj zaloge opreme iz državnih rezerv ob drastično povečanih potrebah niso zadostne (v nadaljevanju: urgentne nabave zaščitne in medicinske opreme). V tem smislu smo preverili učinkovitost pravnih podlag in strateške ureditve pri ocenjevanju potreb po urgentnih nabavah zaščitne in medicinske opreme ter pri javnem naročanju in sklepanju pogodb za dobavo zaščitne in medicinske opreme za potrebe obvladovanja širjenja virusa SARS-CoV-2. Ravnanja

¹ Uradni list RS, št. 11/01 in 109/12.

² Uradni list RS, št. 91/01.

³ Uradni list RS, št. 43/13.

⁴ Št. 320-8/2020/2.

⁵ Št. 320-8/2020/9.

revidirancev bodo vplivala na izrek mnenja zgolj v delu, ki se nanaša na obdobje po 1. 1. 2020. Večina revizijskih razkritij temelji na revizijskih dokazih, ki se nanašajo na obdobje od 1. 1. 2020 do 30. 10. 2020, pri tem pa se razkritja v zvezi z javnim naročanjem ter sklepanjem pogodb nanašajo na obdobje od 1. 1. 2020 do 1. 6. 2020.

1.1.1 Nalezljiva bolezen COVID-19

Nalezljivo bolezen COVID-19, ki je bila prvič zaznana decembra 2019 v mestu Vuhan na Kitajskem, povzroča virus SARS-CoV-2. Najpogostejši znaki okužbe so vročina, kašelj, vneto žrelo, bolečine v mišicah in težave z dihanjem. Bolezen se lahko pojavi v obliki blagega respiratornega obolenja, pri bolnikih z določenimi dejavniki tveganja pa se lahko razvije huda oblika pljučnice ali močni bronhitis z akutnim respiratornim sindromom, septičnim šokom in odpovedjo organov, kar lahko povzroči smrt. Približno 80 % obolelih to bolezen premaga brez hujših zdravstvenih težav, s simptomi zgolj prehlada ali gripe⁶.

Virus SARS-CoV-2 se z osebe na osebo prenaša z dihalnimi kapljicami, ki jih okužene osebe sproščajo med kašljanjem in kihanjem, pri čemer se ljudje dotikajo s kužnimi kapljicami kontaminiranih predmetov ali površin in nato kužne delce занesejo v usta ali nos.

Poleg omejevanja osebnih stikov, izogibanja zaprtim prostorom, v katerih se zadržuje večje število ljudi, razkuževanja predmetov in površin, izogibanja dotikanja javnih površin, skrbnega in pogostega umivanja in razkuževanja rok pa pristojni organi priporočajo nošenje nemedicinskih obraznih mask v zaprtih prostorih, v katerih se zadržujejo ljudje iz različnih gospodinjstev in ni mogoče vzdrževati medosebne razdalje najmanj 1,5 metra⁷. Svetovna zdravstvena organizacija (v nadaljevanju: WHO⁸) priporoča⁹ uporabo mask iz blaga oziroma nemedicinskih (higienskih) mask vsem osebam, ki ne sodijo v rizične skupine, ter uporabo medicinskih (kirurških) mask osebam, starejšim od 60 let, bolnim osebam ter zdravstvenim delavcem¹⁰ in osebam, ki skrbijo za okužene osebe.

Za simptomatsko zdravljenje so priporočena nekatera zdravila, za zdravljenje in lajšanje bolezenskih znakov pri hudo obolelih osebah z boleznijo COVID-19 pa se v okviru bolnišnične oskrbe med drugim uporabljajo medicinski ventilatorji.

⁶ [URL: <https://www.gov.si teme/koronavirus-sars-cov-2/>], februar 2021.

⁷ Preprečevanje okužbe z virusom SARS-CoV-2, Nacionalni inštitut za javno zdravje, 13. 10. 2020, [URL: <https://www.nijz.si/sl/preprecevanje-okuzbe-z-virusom-sars-cov-2019>], februar 2021.

⁸ Angl.: *World Health Organization*.

⁹ Coronavirus disease (COVID-19) advice for public: When and how to use masks – last updated 20 October 2020, [URL: <https://www.who.int/emergencies/diseases/novel-coronavirus-2019/advice-for-public/when-and-how-to-use-masks>], februar 2021.

¹⁰ Za zdravstveno osebje so kirurške maske pomembna osebna zaščitna oprema, pri čemer se za delo z bolniki s COVID-19 zahteva uporaba mask tipa FFP2, FFP3, FFP, N95, N99.

WHO je globalno nevarnost za javno zdravje zaradi širjenja novega koronavirusa razglasila 30. 1. 2020¹¹, pandemijo bolezni COVID-19 pa je razglasila 11. 3. 2020¹². V Evropi so bili prvi primeri okužbe zaznani januarja 2020, v Sloveniji je bil prvi bolnik s COVID-19 diagnosticiran 4. 3. 2020. Zaradi različne obolevnosti in hitrosti širjenja virusa SARS-CoV-2 so se posamezne evropske države na bolezen COVID-19 različno odzivale. Tako je na primer Italija že 31. 1. 2020 razglasila izredne razmere, Hrvaška je nevarnost pred epidemijo razglasila 5. 3. 2020, Republika Slovenija pa je epidemijo razglasila 12. 3. 2020¹³. Na dan 12. 3. 2020 je bilo v Republiki Sloveniji registriranih skupno 131 obolelih oseb, na dan 1. 6. 2020 pa je bilo skupno (upoštevani vsi oboleli od 12. 3. 2020 dalje) 1.475 obolelih oseb¹⁴.

Množični pojav nalezljive človeške ali živalske bolezni se uvršča med naravne nesreče.

1.1.2 Zaščitna in medicinska oprema

V reviziji smo kot zaščitno in medicinsko opremo obravnavali osebno varovalno opremo (v nadaljevanju: OVO), medicinske pripomočke in higiensko zaščitno opremo. OVO urejajo Uredba (EU) 2016/425 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 9. marca 2016 o osebni varovalni opremi in razveljavitvi Direktive Sveta 89/686/EGS, Popravek Uredbe (EU) 2016/425 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 9. marca 2016 o osebni varovalni opremi in razveljavitvi Direktive Sveta 89/686/EGS¹⁵ (v nadaljevanju: uredba 2016/425/EU) in Uredba o izvajanju Uredbe (EU) o osebni varovalni opremi¹⁶ (v nadaljevanju: Uredba o izvajanju uredbe 2016/425/EU), medicinske pripomočke pa ureja Zakon o medicinskih pripomočkih¹⁷ (v nadaljevanju: ZMedPri). Nadzor nad trgom OVO v Republiki Sloveniji opravlja Tržni inšpektorat Republike Slovenije (v nadaljevanju: TIRS), organ, pristojen za medicinske pripomočke v Republiki Sloveniji, pa je Javna agencija Republike Slovenije za zdravila in medicinske pripomočke (v nadaljevanju: JAZMP).

Zaščitna oprema v revizijskem poročilu predstavlja opremo, s katero naj bi bilo mogoče kakorkoli (delno ali v celoti) obvladovati širjenje virusa SARS-CoV-2, in sicer zaščitna oprema vključuje predvsem zaščitne rokavice, zaščitne maske, zaščitne obleke, zaščitna očala in dezinfekcijska sredstva.

Medicinska oprema v revizijskem poročilu predstavlja opremo, ki jo zdravstvo med drugim uporablja tudi za zdravljenje nalezljive bolezni COVID-19, ki jo povzroči virus SARS-CoV-2, in sicer gre poleg različnih laboratorijskih, infuzijskih in drugih medicinskih sistemov in naprav predvsem za ventilatorje kot naprave za predihavanje pljuč.

¹¹ [URL: [https://www.who.int/news-room/detail/30-01-2020-statement-on-the-second-meeting-of-the-international-health-regulations-\(2005\)-emergency-committee-regarding-the-outbreak-of-novel-coronavirus-\(2019-ncov\)](https://www.who.int/news-room/detail/30-01-2020-statement-on-the-second-meeting-of-the-international-health-regulations-(2005)-emergency-committee-regarding-the-outbreak-of-novel-coronavirus-(2019-ncov))], februar 2021.

¹² Izjava generalnega direktorja WHO, [URL: <https://www.who.int/director-general/speeches/detail/who-director-general-s-opening-remarks-at-the-media-briefing-on-covid-19---11-march-2020>], februar 2021.

¹³ Odredba o razglasitvi epidemije nalezljive bolezni SARS-CoV-2 (COVID-19) na območju Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 19/20).

¹⁴ Podatki iz excelove tabele "COVID-19 vsi podatki", ki jih vodi MZ, [URL: <https://www.gov.si teme/koronavirus-sars-cov-2/>], februar 2021.

¹⁵ UL L št. 81 z dne 31. 3. 2016, str. 51–98.

¹⁶ Uradni list RS, št. 33/18.

¹⁷ Uradni list RS, št. 98/09.

Zaradi večje jasnosti pri uporabi izrazov v revizijskem poročilu izpostavljamo razlike v kategorizaciji zaščitnih mask. Zaščitne obrazne maske se lahko kategorizirajo kot OVO, kot medicinski pripomočki ali kot higienske zaščitne maske. Maska kot OVO je primarno namenjena zaščiti osebe, ki jo nosi, zato se za take tipe mask na splošno uporablja izraz filtracijska maska, respiratorna maska ali respirator, ki jih poznamo na primer pod oznako FFP. Za masko kot MP pa se šteje maska, ki jo kot tako proizvede in opredeli proizvajalec z namenom, da se uporabi v zdravstvene namene. Za take tipe mask se na splošno uporablja izraz medicinska ali kirurška maska, ki ju poznamo na primer pod oznako II oziroma IIR. Higienske maske v revizijskem poročilu predstavljajo običajne obrazne maske za splošno uporabo za namen osebne zaščite (slika 1). V revizijskem poročilu za vse vrste in tipe zaščitnih mask uporabljamo enoten izraz zaščitna maska (kot splošen izraz za masko, ki ne opredeljuje, ali gre za masko kot OVO, medicinski pripomoček ali higiensko masko), razen ko je opredelitev tipa maske bistvenega pomena, to je v primeru opisa predmeta pogodbe ali ponudbe oziroma v primeru navedbe številčnega stanja zalog posameznega tipa zaščitne opreme.

Slika 1: Predstavitev zaščitnih mask

			
	HIGIENSKE MASKE	KIRURŠKE / MEDICINSKE MASKE	RESPIRATORJI
	troslojne maske, doma narejene maske	tip I, tip II, tip IR	FFP1, FFP2, FFP3
	gre za maske, namenjene splošni uporabi	praviloma medicinski pripomoček – MP (če jih kot take proizvede in opredeli proizvajalec z namenom, da se uporabijo v zdravstvene namene)	osebna varovalna oprema – OVO
REGULACIJA	niso predmet regulacije	predmet regulacije (Zakon o medicinskih pripomočkih)	predmet regulacije (Uredba o izvajanju Uredbe (EU) o osebni varovalni opremi in Uredba 2016/425)
NADZOR	ni organa nadzora	nadzor izvaja JAZMP	nadzor izvaja TIRS
STANDARD	ni standarda	standard EN 14683:2019+AC:2019	standard EN 149:2001+A1:2009

Vir: podatki JAZMP, NIJZ.

1.1.3 Urgentne nabave zaščitne in medicinske opreme

Skrb za zdravje državljanov v smislu nemotenega delovanja zdravstvenega sistema in drugih sistemov, ki so bistvenega pomena za ohranitev ključnih družbenih in gospodarskih dejavnosti, je odgovornost države. V okviru te naloge je zato država v izrednih okoliščinah, kot je epidemija nalezljive bolezni, dolžna zagotoviti epidemiološko spremljanje in glede na ugotovljene rezultate izvajati potrebne ukrepe. Med potrebne ukrepe za preprečevanje širjenja in zdravljenje nalezljive bolezni sodi tudi zagotavljanje nujno potrebne zaščitne in medicinske opreme. Država določene količine nujno potrebne opreme zagotavlja v državnih rezervah, vendar pa obstaja tveganje, da ob izbruhu epidemije nalezljive bolezni zaloge opreme v državnih rezervah ne zadoščajo za učinkovito obvladovanje širjenja bolezni. V takih primerih mora država med drugimi ukrepi zagotoviti urgentne nabave zaščitne in medicinske opreme. Specifičnost urgentnih nabav je predvsem v tem, da morajo biti ob nastopu izrednih okoliščin, kot so večje motnje in nestabilnosti na trgih, naravne in druge nesreče večjega obsega ter vojna (v nadaljevanju: izredne okoliščine), kar najhitreje izvedene, pri tem pa lahko obstajajo ovire, predvsem neustrezna organiziranost zaradi odsotnosti usposobljenih deležnikov, ki naj jih izvajajo. Zato je pogoj za učinkovito izvedbo urgentnih nabav opreme vnaprej natančno določena organiziranost deležnikov pri postopkih, ki jih je treba izvesti za učinkovite nabave opreme, in sicer vsaj pri postopkih ugotavljanja obstoječih zalog opreme, ocenjevanja potreb po opremi ter postopkih javnega naročanja.

V tem poročilu obravnavamo urgentne nabave zaščitne in medicinske opreme kot enega izmed možnih ukrepov za obvladovanje širjenja nalezljivih bolezni, v tem primeru COVID-19. Področje ukrepanja za obvladovanje širjenja nalezljivih bolezni je bilo v obdobju, na katero se nanaša revizija, splošno urejeno vsaj v treh krovnih zakonih in dveh strateških dokumentih, in sicer v:

- Zakonu o varstvu pred naravnimi in drugimi nesrečami¹⁸ (v nadaljevanju: ZVNDN),
- Zakonu o nalezljivih boleznih¹⁹ (v nadaljevanju: ZNB),
- Zakonu o interventnih ukrepih za zaježitev epidemije COVID-19 in omilitev njenih posledic za državljane in gospodarstvo²⁰ (v nadaljevanju: ZIUZEOP),
- Državnem načrtu zaščite in reševanja ob pojavu epidemije oziroma pandemije nalezljive bolezni pri ljudeh²¹ (v nadaljevanju: Državni načrt za nalezljive bolezni 2016),
- Državnem načrtu zaščite in reševanja ob pojavu epidemije oziroma pandemije nalezljive bolezni pri ljudeh²² (v nadaljevanju: Državni načrt za nalezljive bolezni 2020), ki je 23. 7. 2020 nadomestil Državni načrt za nalezljive bolezni 2016²³.

¹⁸ Uradni list RS, št. 51/06 – uradno prečiščeno besedilo, 97/10 in 21/18 – ZNOrg.

¹⁹ Uradni list RS, št. 33/06 – uradno prečiščeno besedilo, 49/20 – ZIUZEOP in 142/20.

²⁰ Uradni list RS, št. 49/20, 61/20 in 152/20 – ZZUOOP.

²¹ Št. 84200-1/2016/5 z dne 11. 2. 2016, Vlada Republike Slovenije, verzija 1.0, [URL: https://www.nijz.si/sites/www.nijz.si/files/uploaded/drzavni_nacrt_epidemija.pdf], februar 2021.

²² Št. 84200-2/2020/3 z dne 23. 7. 2020, Vlada Republike Slovenije, verzija 2.0, [URL: <https://www.gov.si/novice/2020-07-23-vlada-sprejela-drzavni-nacrt-zascite-in-resevanja-ob-pojavu-epidemije-ozroma-pandemije-nalezljive-bolezni-pri-ljudeh-verzija-2-0/>], februar 2021.

²³ 1. točka Sklepa Vlade št. 84200-2/2020/3 z dne 23. 7. 2020.

Neposredno postopki urgentnih nabav zaščitne in medicinske opreme niso urejeni v nobenem predpisu, so pa postopki, ki bi jih lahko uporabili pri izvajanju urgentnih nabav opreme, urejeni vsaj v:

- Zakonu o blagovnih rezervah²⁴ (v nadaljevanju: ZBR),
- Zakonu o javnem naročanju²⁵ (v nadaljevanju: ZJN-3),
- Smernicah Evropske komisije o uporabi okvira za javno naročanje v izrednih razmerah zaradi krize v zvezi z boleznijo COVID-19²⁶.

1.1.4 Podatki o nakupu zaščitne in medicinske opreme v okviru urgentnih nabav

Pogodbe za urgentne nabave zaščitne in medicinske opreme sta v obdobju, na katero se nanaša revizija, sklepala MZ in Zavod, in sicer je:

- MZ v obdobju od 11. 3. 2020 do 16. 3. 2020 sklenilo 1 pogodbo in izdalo 8 naročilnic za dobavo zaščitne opreme v skupni vrednosti 7.616.230 EUR brez DDV, od tega dve naročilnici za dva ventilatorja v skupni vrednosti 61.890 EUR brez DDV,
- Zavod v obdobju od 14. 3. 2020 do 1. 6. 2020 sklenil 64 pogodb za dobavo zaščitne in medicinske opreme v skupni vrednosti 183.987.916 EUR brez DDV, od tega 6 pogodb za dobavo 533 ventilatorjev v skupni vrednosti 15.198.280 EUR brez DDV.

1.2 Predstavitev revidirancev

V okviru ureditve ukrepanja ob pojavu nalezljive bolezni in izvajanja urgentnih nabav opreme za potrebe obvladovanja širjenja nalezljive bolezni imajo Vlada, MZ, MORS, MGRT in Zavod različne pristojnosti.

1.2.1 Vlada Republike Slovenije

V skladu z Zakonom o Vladi Republike Slovenije²⁷ (v nadaljevanju: ZVRS) je Vlada organ izvršilne oblasti in najvišji organ državne uprave Republike Slovenije²⁸. V skladu z Ustavo Republike Slovenije²⁹, zakoni in drugimi splošnimi akti Državnega zbora Republike Slovenije (v nadaljevanju: Državni zbor) vlada določa, usmerja in usklajuje izvajanje politike države. Za ta namen izdaja predpise in sprejema druge pravne, politične, ekonomske, finančne, organizacijske in druge ukrepe, ki so potrebni za zagotovitev razvoja države in za urejenost razmer na vseh področjih iz pristojnosti države³⁰.

²⁴ Uradni list RS, št. 96/09 – uradno prečiščeno besedilo in 83/12.

²⁵ Uradni list RS, št. 91/15 in 14/18.

²⁶ UL C št. 108I z dne 1. 4. 2020, str. 1–5.

²⁷ Uradni list RS, št. 24/05 – uradno prečiščeno besedilo, 109/08, 8/12, 21/13, 65/14 in 55/17.

²⁸ 1. člen ZVRS.

²⁹ Uradni list RS, št. 33/91-I, 42/97 – UZS68, 66/00 – UZ80, 24/03 – UZ3a, 47, 68, 69/04 – UZ14, 69/04 – UZ43, 69/04 – UZ50, 68/06 – UZ121, 140, 143, 47/13 – UZ148, 47/13 – UZ90, 97, 99 in 75/16 – UZ70a.

³⁰ Prvi odstavek 2. člena ZVRS.

V skladu z ZVNDN je Vlada med drugim pristojna za:

- usmerjanje in usklajevanje delovanja ministrstev na področju varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami³¹,
- urejanje vsebine ter izdelave načrtov zaščite in reševanja³²,
- sprejemanje letnih načrtov in državnih načrtov varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami³³,
- pripravo predloga nacionalnega programa varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami³⁴.

V skladu z ZNB³⁵ v povezavi z ZIUZEOP je Vlada od 11. 4. 2020 pristojna za razglasitev epidemije nalezljive bolezni, kadar je okuženo ali ogroženo celotno območje Republike Slovenije (pred 11. 4. 2020 je bilo za razglasitev epidemije nalezljive bolezni pristojno MZ, po 11. 4. 2020 pa je MZ pristojno za razglasitev epidemije le še v primeru, ko ni ogroženo celotno območje Republike Slovenije).

V skladu z ZBR³⁶ je Vlada med drugim odgovorna za predpisovanje načina opravljanja dejavnosti oblikovanja in uporabe blagovnih rezerv, določitev blaga osnovne preskrbe, sprejemanje petletnih programov blagovnih rezerv, odločanje o uporabi blagovnih rezerv in njihovi nadomestitvi.

Za delo Vlade kot kolegijskega organa so v skladu z ZVRS skupno odgovorni vsi ministri, predsednik Vlade pa vodi in usmerja delo Vlade, skrbi za enotnost politične in upravne usmeritve Vlade, usklajuje delo ministrov in predstavlja Vlado. V obdobju, na katero se nanaša revizija, in med izvajanjem revizije sta Vlado vodila:

- Marjan Šarec, predsednik Vlade, do 29. 1. 2020, tekoče posle je opravljal do 13. 3. 2020,
- Janez Janša, predsednik Vlade, od 13. 3. 2020.

1.2.2 Ministrstvo za zdravje

MZ na podlagi Zakona o državni upravi³⁷ (v nadaljevanju: ZDU-1) med drugim opravlja naloge na področjih javnega zdravja, zdravstvenega varstva, zdravstvenega zavarovanja in zdravstvene dejavnosti ter zdravi in medicinskih pripomočkov³⁸, za Vlado pripravlja predloge aktov ter druga gradiva in zagotavlja drugo strokovno pomoč pri oblikovanju politik.

V skladu z ZNB je MZ pristojno za izvajanje nalog na področju varstva pred nalezljivimi boleznimi³⁹. Tako mora spremljati gibanje nalezljivih bolezni v državi in v tujini in o tem obveščati pristojne organe ter sprejemati programe, usklajevati delo in določati ukrepe za izvajanje programov na področju obvladovanja

³¹ Prvi in četrti odstavek 100. člena ZVNDN.

³² Šesti odstavek 46. člena ZVNDN.

³³ Druga in tretja alineja 93. člena ZVNDN.

³⁴ Druga alineja 92. člena ZVNDN.

³⁵ Četrti odstavek 7. člena ZNB.

³⁶ 4. člen ZBR.

³⁷ Uradni list RS, št. 113/05 – uradno prečiščeno besedilo, 89/07 – odl. US, 126/07 – ZUP-E, 48/09, 8/10 – ZUP-G, 8/12 – ZVRS-F, 21/12, 47/13, 12/14, 90/14 in 51/16.

³⁸ 40. člen ZDU-1.

³⁹ Prvi odstavek 5. člena ZNB.

in preprečevanja širjenja nalezljivih bolezni in epidemij⁴⁰. V skladu z ZNB je bilo do 11. 4. 2020 za razglasitev oziroma določitev epidemije nalezljive bolezni ter okuženega ali ogroženega območja v celoti pristojno MZ, od 11. 4. 2020 pa je MZ pristojno le še v primeru, ko ni okuženo ali ogroženo celotno območje Republike Slovenije (takrat epidemijo razglasi Vlada)⁴¹.

MZ je v okviru pristojnosti s svojega delovnega področja v skladu z ZVNDN⁴² odgovorno tudi za izvajanje ukrepov za preprečevanje naravnih nesreč in za stanje priprav za delovanje ob naravni nesreči, kot je nalezljiva bolezen. V okviru ureditve blagovnih rezerv pa je v skladu z ZBR⁴³ dolžno podati MGRT mnenje na predlog programa blagovnih rezerv, še preden ga MGRT pošlje Vladi.

Za učinkovitost ravnanja MZ v zvezi z izvajanjem urgentnih nabav zaščitne in medicinske opreme je v skladu s svojimi pristojnostmi odgovoren minister za zdravje. V obdobju, na katero se nanaša revizija, in med izvajanjem revizije so bile odgovorne osebe MZ:

- Aleš Šabeder, minister za zdravje, do 13. 3. 2020,
- Tomaž Gantar, minister za zdravje, od 13. 3. 2020 do 18. 12. 2020,
- Janez Janša, predsednik Vlade, od 18. 12. 2020 do 23. 2. 2021 je začasno opravljal funkcijo ministra za zdravje⁴⁴,
- Janez Poklukar, minister za zdravje, od 23. 2. 2021.

1.2.3 Ministrstvo za gospodarski razvoj in tehnologijo

MGRT na podlagi ZDU-1 med drugim opravlja naloge s področja ekonomskega sistema in razvoja, notranjega trga, drobnega gospodarstva in industrijskih projektov⁴⁵, za Vlado pa pripravlja predloge aktov in druga gradiva ter zagotavlja drugo strokovno pomoč pri oblikovanju politik.

V skladu z ZBR ima MGRT pomembno vlogo na področju blagovnih rezerv, saj med drugim:

- spremlja sprotno preskrbljenost trga z blagom osnovne preskrbe in ugotavlja predvideno preskrbljenost ter o tem poroča Vladi⁴⁶,
- analizira gospodarska gibanja z vidika njihovega vpliva na preskrbljenost trga in na blagovne rezerve v prihodnjem trimesečnem in polletnem obdobju in o tem poroča Vladi⁴⁷,
- izvaja stalne priprave za delovanje sistema blagovnih rezerv v posameznih primerih večjih motenj in nestabilnosti na trgih, ob naravnih in drugih nesrečah večjega obsega in v vojni⁴⁸,

⁴⁰ Drugi odstavek 5. člena ZNB.

⁴¹ 5. člen ZIUZEOP.

⁴² Drugi in tretji odstavek 100. člena ZVNDN.

⁴³ Drugi odstavek 6. člena ZBR.

⁴⁴ Državni zbor se je 18. 12. 2020 seznanil z odstopom ministra za zdravje Tomaža Gantarja in z obvestilom predsednika Vlade, da bo začasno sam opravljal funkcijo ministra za zdravje.

⁴⁵ 30. člen ZDU-1.

⁴⁶ Prva alineja 5. člena ZBR.

⁴⁷ Tretja alineja 5. člena ZBR.

⁴⁸ Osma alineja 5. člena ZBR.

- pošlje Vladi predlog programa blagovnih rezerv, na katerega podajo mnenje ostala ministrstva⁴⁹,
- daje Zavodu soglasja k izbiri proizvajalcev oziroma predelovalcev in trgovcev in k pogodbam z njimi⁵⁰,
- neposredno izvaja nadzorstvo nad zakonitostjo dela Zavoda in strokovni nadzor nad dejavnostjo Zavoda v skladu s področjem svojega dela⁵¹,
- minister, pristojen za preskrbo, daje predhodna soglasja k spremembam in dopolnitvam pogodb⁵².

Poleg pristojnosti v okviru ureditve blagovnih rezerv je MGRT v okviru pristojnosti s svojega delovnega področja na podlagi ZVNDN⁵³ pristojno še za izvajanje ukrepov za preprečevanje naravnih nesreč in za stanje priprav za delovanje ob naravni nesreči, kot je nalezljiva bolezen.

Za učinkovitost ravnanja MGRT, povezanega z izvajanjem urgentnih nabav zaščitne in medicinske opreme, je bil v skladu s svojimi pristojnostmi odgovoren minister za gospodarski razvoj in tehnologijo. V obdobju, na katero se nanaša revizija, in med izvajanjem revizije je bil odgovorna oseba MGRT:

- Zdravko Počivalšek, minister za gospodarski razvoj in tehnologijo.

1.2.4 Ministrstvo za obrambo

MORS na podlagi ZDU-1⁵⁴ opravlja naloge na področju obrambnega sistema in sistema varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami. Gre za upravne, strokovne ter administrativno-tehnične naloge, ki se med drugim nanašajo na organizacijo, priprave in izvajanje sistema varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami⁵⁵.

V okviru poslovanja MORS smo bili v reviziji osredotočeni na poslovanje URSZR, ki je imela kot organ v sestavi MORS pomembno vlogo v postopkih nabav zaščitne in medicinske opreme⁵⁶.

V skladu z ZVNDN⁵⁷ je MORS v okviru pristojnosti s svojega delovnega področja pristojno za izvajanje ukrepov za preprečevanje naravnih nesreč in za stanje priprav za delovanje ob naravni nesreči. V ZVNDN so posebej določene pristojnosti URSZR, in sicer URSZR v skladu ZVNDN⁵⁸:

- izdeluje predloge nacionalnih programov in načrtov varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami,

⁴⁹ Drugi odstavek 6. člena ZBR.

⁵⁰ Drugi odstavek 17. člena ZBR.

⁵¹ Deveta alineja 5. člena ZBR.

⁵² Tretji odstavek 18. člena ZBR.

⁵³ Drugi in tretji odstavek 100. člena ZVNDN.

⁵⁴ 35. člen ZDU-1.

⁵⁵ Obrazložitev zaključnega računa proračuna za leto 2018, [URL: <https://www.gov.si/assets/ministrstva/MF/Proracun-direktorat/Drzavni-proracun/Zakljucni-racun/2018-ZR/04-Obrazlozitev-posebnege-dela/1911-Ministrstvo-za-obrambo.pdf>], februar 2021.

⁵⁶ V tem poročilu navajamo MORS, kadar se aktivnosti nanašajo na celotno ministrstvo in kadar se razkritje ali ocena nanaša na ministrstvo, URSZR pa navajamo, kadar se razkritje nanaša na konkretne aktivnosti, ki so jih uslužbenci URSZR izvajali v okviru področja revizije.

⁵⁷ Drugi in tretji odstavek 100. člena ZVNDN.

⁵⁸ 102. člen ZVNDN.

- izdeluje ocene ogroženosti⁵⁹ in druge strokovne podlage za načrtovanje zaščite, reševanja in pomoči (v nadaljevanju: ZRP) ter usmerja in usklajuje ukrepe za preprečevanje ter zmanjševanje posledic naravnih in drugih nesreč v sodelovanju z drugimi ministrstvi,
- v sodelovanju z ministrstvi in vladnimi službami izdeluje državne načrte zaščite in reševanja,
- skrbi za tipizacijo sredstev za ZRP,
- oblikuje in vzdržuje državne rezerve materialnih sredstev (v nadaljevanju: DRMS) za primer naravnih in drugih nesreč.

Za učinkovitost ravnanja MORS (vključno z ravnanjem URSZR) v zvezi z izvajanjem urgentnih nabav zaščitne in medicinske opreme je v skladu s svojimi pristojnostmi odgovoren minister za obrambo. V obdobju, na katero se nanaša revizija, in med izvajanjem revizije sta bili odgovorni osebi MORS:

- Karl Viktor Erjavec, minister za obrambo, do 29. 1. 2020, od 29. 1. 2020 do 13. 3. 2020 je opravljal tekoče posle,
- Matej Tonin, minister za obrambo, od 13. 3. 2020.

1.2.5 Zavod Republike Slovenije za blagovne rezerve

Zavod je Republika Slovenija ustanovila za izvajanje gospodarske javne službe na področju blagovnih rezerv Republike Slovenije⁶⁰. Tako Zavod v skladu ZBR⁶¹ opravlja dejavnost oblikovanja in uporabe blagovnih rezerv, ki se oblikujejo za zagotavljanje potreb osnovne preskrbe pri večjih motnjah in nestabilnostih na trgih, ob naravnih in drugih nesrečah večjega obsega ter v vojni. Zavod v skladu s sprejetim programom blagovnih rezerv, ki ga določi Vlada, v letnem programu dela zavoda opredeli aktivnosti, potrebne za delovanje in ohranjanje blagovnih rezerv.

V okviru izvajanja gospodarskih javnih služb Zavod med drugim sklepa pogodbe o nakupu blaga⁶², pri čemer mora nakup blaga izvajati v skladu z Zakonom o javnih naročilih⁶³.

Za učinkovitost ravnanja Zavoda pri oblikovanju in uporabi blagovnih rezerv oziroma pri izvajanju urgentnih nabav zaščitne in medicinske opreme je odgovoren direktor, ki vodi poslovanje in delo Zavoda ter Zavod predstavlja in zastopa. V obdobju, na katero se nanaša revizija in med izvajanjem revizije sta bili odgovorni osebi Zavoda:

- Anton Zakrajšek, direktor, do 21. 4. 2020⁶⁴,
- Tomi Rumpf, vršilec dolžnosti direktorja, od 22. 4. 2020⁶⁵.

⁵⁹ Ocena ogroženosti je kakovostna in količinska analiza naravnih ter drugih danosti za nastanek naravne in druge nesreče z oceno možnega poteka in posledic nesreče, s predlagano stopnjo zaščite pred nevarnostmi ter predlogom preventivnih in drugih ukrepov za zaščito, reševanje in pomoč (19. točka 8. člena ZVNDN).

⁶⁰ Sklep Vlade o ustanovitvi javnega gospodarskega zavoda za blagovne rezerve (Uradni list RS, št. 72/95 in 104/09).

⁶¹ 12. člen ZBR v povezavi z 2. členom ZBR.

⁶² 4. točka Sklepa Vlade o ustanovitvi javnega gospodarskega zavoda za blagovne rezerve z dne 14. 12. 1995.

⁶³ Prvi odstavek 18. člena ZBR.

⁶⁴ Sklep Vlade o imenovanju Antona Zakrajška za direktorja Zavoda, št. 01415-3/2017/7 z dne 31. 8. 2017 in Sklep Vlade o razrešitvi Antona Zakrajška s položaja direktorja Zavoda, št. 01415-18/2020/3 z dne 21. 4. 2020.

⁶⁵ Sklep Vlade o imenovanju Tomi Rumpfa za vršilca dolžnosti direktorja Zavoda, št. 01415-19/2020/3 z dne 21. 4. 2020.

1.2.6 Drugi deležniki

Na področju revizije so imeli v obdobju, na katero se nanaša revizija, pomembno vlogo tudi drugi deležniki, ki jih nismo določili za revidirance, in sicer vsaj NIJZ, Slovenska obveščevalno-varnostna agencija (v nadaljevanju: SOVA), TIRS, JAZMP, Ministrstvo za javno upravo (v nadaljevanju: MJU), Ministrstvo za finance (v nadaljevanju: MF), Ministrstvo za notranje zadeve (v nadaljevanju: MNZ), Ministrstvo za zunanje zadeve (v nadaljevanju: MZZ) in drugi. Njihove aktivnosti smo v revizijskem poročilu predstavili izključno zaradi celovite predstavitve področja urgentnih nabav zaščitne in medicinske opreme. Zato ravnanja navedenih deležnikov niso bila predmet revizijske presoje in njihova ravnanja ali opustitve ravnanj niso vplivala na revizijsko mnenje o učinkovitosti nabav zaščitne in medicinske opreme.

1.3 Cilj revizije in revizijski pristop

Revizija je bila opredeljena kot revizija smotrnosti poslovanja. Cilj revizije je bil izrek mnenja o učinkovitosti Vlade, MZ, MGRT, MORS in Zavoda pri urgentnih nabavah zaščitne in medicinske opreme, in sicer v obdobju, na katero se nanaša revizija.

Da bi lahko izrekli mnenje, smo si zastavili glavno revizijsko vprašanje, *ali je Republika Slovenija učinkovito nabavljala zaščitno in medicinsko opremo za obvladovanje širjenja virusa SARS-CoV-2*. Odgovor na glavno vprašanje smo pridobili z odgovori na naslednji podvprašnji:

- *ali je bilo ravnanje revidirancev pri ocenjevanju potreb po zaščitni in medicinski opremi zaradi obvladovanja širjenja virusa SARS-CoV-2 učinkovito;*
- *ali je bila izvedba nabav zaščitne in medicinske opreme za potrebe obvladovanja širjenja virusa SARS-CoV-2 učinkovita.*

V reviziji smo mnenje o učinkovitosti urgentnih nabav zaščitne in medicinske opreme oblikovali na podlagi vnaprej določenih sodil. Sodila so bila oblikovana za presojo učinkovitosti ocenjevanja potreb po zaščitni in medicinski opremi in posebej za presojo učinkovitosti izvedbe urgentnih nabav zaščitne in medicinske opreme.

Sodila za učinkovitost ocenjevanja potreb po zaščitni in medicinski opremi

Ocenili smo, da so bili revidiranci učinkoviti pri ocenjevanju potreb po zaščitni in medicinski opremi, če so:

- zagotovili učinkovit sistem ocenjevanja potreb po zaščitni in medicinski opremi, in sicer, če so vsak v okviru svojih pristojnosti poskrbeli, da so v pravnih podlagah in/ali strateških in izvedbenih dokumentih natančno določeni pristojni deležniki in so jasno razmejene njihove pristojnosti ter so določeni metodologija in postopki zbiranja podatkov ter ocenjevanja potreb po določeni vrsti zaščitne in medicinske opreme za obvladovanje nalezljive bolezni (točki 2.1 in 2.2 tega poročila);
- potrebe po zaščitni in medicinski opremi v skladu s predpisi in izvedbenimi dokumenti ocenjevali izključno pristojni deležniki na podlagi vnaprej znanih orodij za ocenjevanje potreb po zaščitni in medicinski opremi ter so pri tem upoštevali strokovna mnenja glede primerne vrste opreme in glede predvidenega gibanja virusa SARS-CoV-2 ter obstoječe zaloge zaščitne in medicinske opreme (točka 2.3 tega poročila).

Sodila za učinkovitost izvajanja urgentnih nabav zaščitne in medicinske opreme

Ocenili smo, da so bili revidiranci učinkoviti pri izvajanju urgentnih nabav zaščitne in medicinske opreme, če so:

- prispevali k zagotovitvi učinkovite pravne in strateške ureditve sistema nabav zaščitne in medicinske opreme, in sicer na način, da so vsak v okviru svojih pristojnosti poskrbeli, da so v pravnih podlagah in/ali strateških in izvedbenih dokumentih natančno določeni pristojni deležniki za izvajanje urgentnih nabav opreme ter so natančno določene njihove naloge in medsebojna ravnanja, poleg tega pa so natančno določeni postopki javnega naročanja nujno potrebne zaščitne in medicinske opreme (točki 3.1 in 3.2 tega poročila);
- bili ob razglasitvi epidemije COVID-19, ko so bile zaradi motenj na trgu zaščitne in medicinske opreme prisotne izredne okoliščine, učinkovito organizirani pri javnem naročanju in nabavah nujno potrebne zaščitne in medicinske opreme, in sicer na način, da je bilo ob razglasitvi epidemije COVID-19 jasno, kateri deležnik je pristojen za izvajanje postopkov nabav oziroma javnega naročanja nujno potrebne opreme in je zato postopke izvajal izključno pristojni deležnik po postopkih, ki jih za izredne okoliščine, kot je epidemija nalezljive bolezni, določajo področni predpisi (točka 3.3 tega poročila);
- pristojni deležniki izvajali postopke nabav oziroma javnega naročanja nujno potrebne zaščitne in medicinske opreme kar najbolj učinkovito (ob upoštevanju izrednih okoliščin), in sicer tako, da so k izvajanju postopkov pristopili nemudoma, ko so bile ugotovljene potrebe po urgentnih nabavah opreme, ter so postopke izvajali skladno z načeli transparentnosti, gospodarnosti in enakopravne obravnave ponudnikov zaščitne in medicinske opreme (točka 3.4 tega poročila);
- bili pristojni deležniki pri sklepanju in upravljanju pogodb o dobavah nujno potrebne zaščitne in medicinske opreme učinkoviti, in sicer na način, da so ravnali v skladu s predpisi ter načeli transparentnosti, gospodarnosti in enake obravnave dobaviteljev opreme ter so hkrati obvladovali tveganja za neizpolnitev oziroma nepopolno ali neustrezno izpolnitev pogodb (točka 3.4 tega poročila).

Pri presoji učinkovitosti ocenjevanja potreb po nujno potrebni zaščitni in medicinski opremi in pri presoji učinkovitosti urgentnih nabav zaščitne in medicinske opreme smo upoštevali dejstvo, da so deležniki postopke urgentnih nabav zaščitne in medicinske opreme izvajali v izrednih okoliščinah, ki so se odražale predvsem v:

- pomanjkanju informacij o tem, ali in kako hitro ter v kakšnem obsegu je mogoče pričakovati stopnjo in obseg obolevnosti ter smrtnosti prebivalcev zaradi COVID-19 v Sloveniji,
- izjemno velikem povpraševanju po zaščitni in medicinski opremi na svetovnem trgu, ki je presegalo ponudbo, zaradi česar je na trgu primanjkovala oprema in so se posledično cene te opreme drastično dvignile,
- nestabilnosti svetovnega trga zaščitne in medicinske opreme, med drugim so nekatere države omejile izvoz te opreme,
- ohromljenem letalskem transportu zaradi zaprtja nekaterih letališč, za letenje vojaških zrakoplovov (v humanitarne namene) pa je bilo treba pridobiti diplomatska dovoljenja,
- pritiskih zdravnikov (pozivi Zdravniške zbornice Slovenije⁶⁶ in Strokovnega združenja zasebnih zdravnikov in zobozdravnikov Slovenije, naslovljeni na MZ, k zagotovitvi opreme⁶⁷),

⁶⁶ Dopis št. 014-17/2020-47 z dne 30. 3. 2020.

⁶⁷ Dopis št. 076/20-id z dne 12. 3. 2020.

- vsakodnevem povečevanju povpraševanja po zaščitni in medicinski opremi na globalni ravni ter hkrati v proporcionalni rasti nevarnosti za ponudbo ponarejene in standardom neprimerne opreme, kar je predstavljalo povečano tveganje poslovnih prevar,
- odsotnosti uslužbencev revidirancev zaradi okužbe ali grožnje COVID-19 (bolniški staleži, izolacije in karantene),
- velikem številu dokumentov, prispelih na Zavod, MZ, URSZR in MGRT, ki so se le posredno lahko nanašali na ponudbo zaščitne in medicinske opreme, saj so bili pomanjkljivi in brez ustreznih prilog (v nadaljevanju: e-sporočila).

Zagotovila za presojo in izrek mnenja o smotrnosti nabav zaščitne in medicinske opreme smo pridobili:

- s proučevanjem pravnih podlag s področja revizije,
- s proučevanjem strateških in izvedbenih dokumentov revidirancev, v katerih so bili načrtovani ukrepi in aktivnosti s področja revizije,
- z zbiranjem, pregledom in presojo dokumentacije, ki smo jo pri revidirancih pridobili na podlagi zaprosil za predložitev dokumentov in pojasnil⁶⁸,
- z intervjuji z uslužbenci revidirancev, ki so bili vključeni v aktivnosti, povezane z urgentnimi nabavami zaščitne in medicinske opreme,
- s pregledom ponudb, na podlagi katerih je MZ v obdobju revizije sklenilo pogodbe za dobavo zaščitne in medicinske opreme, poleg tega tudi ponudb, ki jih MZ ni realiziralo,
- s pregledom vseh pogodb, ki jih je MZ sklenilo z dobavitelji nujno potrebne zaščitne in medicinske opreme v obdobju revizije,
- s pregledom vzorca⁶⁹ ponudb (e-sporočil), ki so prispale na Zavod in jih je Zavod obravnaval v okviru izvajanja postopkov javnega naročanja,
- s pregledom vzorca⁷⁰ ponudb (e-sporočil), ki so prispale na MGRT in jih je MGRT koordiniralo v smislu pospešitve izvedbe javnih naročil, ki jih je sicer izvajal Zavod,
- s pregledom vzorca⁷¹ ponudb (e-sporočil), ki so prispale na URSZR in je URSZR presojala njihovo popolnost,
- s pregledom vseh pogodb, ki jih je Zavod sklenil z dobavitelji zaščitne in medicinske opreme,
- s podrobno poučitvijo ravnanja vseh revidirancev in drugih zunanjih deležnikov s prejetimi ponudbami oziroma e-sporočili v zvezi s ponujeno zaščitno in medicinsko opremo.

⁶⁸ Nalog za predložitev listin smo izdali na podlagi osmega odstavka 27. člena ZRacS-1.

⁶⁹ Vzorec ponudb (e-sporočil) smo določili na podlagi dvostopenjskega vzorčenja e-sporočil, ki so prispela na Zavod, in sicer smo na prvi stopnji izvedli statistično vzorčenje, na drugi stopnji pa vzorčenje po kontekstu.

⁷⁰ Vzorčenja ponudb (e-sporočil), ki so prispale na MGRT, nismo izvajali, saj MGRT ni imelo pristojnosti za obravnavo ponudb. Tako smo e-sporočila (ponudbe), ki so prispela na MGRT in jih je MGRT posredovalo Zavodu oziroma URSZR, preverili v okviru vzorca ponudb (e-sporočil), ki smo ga določili na Zavodu oziroma URSZR.

⁷¹ Vzorec ponudb (e-sporočil) smo izvedli na podlagi dvostopenjskega vzorčenja e-sporočil, ki so prispela na URSZR, in sicer smo na prvi stopnji izvedli statistično vzorčenje, na drugi stopnji pa vzorčenje po kontekstu.

2. OCENJEVANJE POTREB PO ZAŠČITNI IN MEDICINSKI OPREMI

Za zagotovitev ustreznega sistema ocenjevanja potreb po zaščitni in medicinski opremi za obvladovanje nalezljive bolezni mora država zagotoviti sistem epidemiološkega spremljanja nalezljive bolezni ter sistem določanja primernih vrst zaščitne opreme, hkrati pa tudi sistem ugotavljanja obstoječih zalog ter sistem zbiranja podatkov o potrebah relevantnih deležnikov po določeni vrsti in količini zaščitne in medicinske opreme. Pri tem je pomembno, da so deležniki, ki naj izvajajo epidemiološko spremljanje bolezni, ugotavljajo zaloge ter zbirajo podatke o potrebah po zaščitni in medicinski opremi, vnaprej natančno določeni in so jasno razmejene njihove pristojnosti. Natančna in vnaprejšnja določitev sistema ocenjevanja potreb po zaščitni in medicinski opremi za obvladovanje nalezljive bolezni in natančna določitev deležnikov ter jasna razmejitev njihovih pristojnosti je pomembna zato, da je ob izbruhu epidemije nalezljive bolezni vsem pristojnim deležnikom jasno, kakšna je njihova vloga, in se zato lahko pri ocenjevanju potreb po opremi takoj (nemudoma) ustrezno aktivirajo. V reviziji smo zato preverili, ali so Vlada, MZ, MORS, MGRT in Zavod vsak v okviru svojih pristojnosti poskrbeli, da:

- je v pravnih podlagah ter strateških in izvedbenih dokumentih natančno določen sistem ocenjevanja potreb po zaščitni in medicinski opremi za obvladovanje nalezljive bolezni (točki 2.1 in 2.2 tega poročila),
- pristojni deležniki učinkovito izvajajo postopke, povezane z ocenjevanjem potreb po zaščitni in medicinski opremi (točka 2.3 tega poročila).

V zvezi s sistemom ocenjevanja potreb po zaščitni in medicinski opremi (točki 2.1 in 2.2 tega poročila) smo preverili, ali so natančno določeni deležniki, ki so vključeni v sistem ocenjevanja potreb po opremi, ter so njihove naloge in pristojnosti jasno razmejene. Tako smo preverili, ali so v pravnih podlagah in/ali strateških in izvedbenih dokumentih vnaprej natančno določeni deležniki, ki naj spremljajo epidemijo nalezljive bolezni in poročajo o njenih pričakovanih učinkih, ter deležniki, ki naj se glede na epidemiološke strokovne ocene aktivirajo pri ocenjevanju potreb po zaščitni in medicinski opremi. Pri tem nas je zanimalo, ali je vnaprej (še pred izbruhom epidemije nalezljive bolezni) znano, kateri deležniki so pristojni za:

- epidemiološko spremljanje in ocenjevanje tveganj pri nalezljivih boleznih ter predlaganje ukrepov (kot na primer predlogi v smislu določitve vrste in tipa zaščitne in medicinske opreme za obvladovanje širjenja in zdravljenja nalezljive bolezni),
- določitev vrste in tipa zaščitne opreme, s katero je mogoče obvladovati širjenje nalezljive bolezni, ter vrste in tipa medicinske opreme, s katero je mogoče zdraviti bolnike z nalezljivo boleznijo,
- določitev in zagotavljanje obveznih strateških zalog zaščitne in medicinske opreme pri relevantnih deležnikih in v državnih rezervah,
- določitev metodologije za določitev potrebnih količin posameznih vrst zaščitne in medicinske opreme v okviru urgentnih nabav ob upoštevanju obstoječih zalog opreme na državni ravni,

- določitev načina spremljanja in ugotavljanja obstoječih zalog zaščitne in medicinske opreme na državni ravni.

V okviru sistema ocenjevanja potreb po zaščitni in medicinski opremi smo poleg določitve in razmejitve pristojnosti deležnikov preverili še, ali so vnaprej natančno določeni postopki pridobivanja podatkov o obstoječih zalogah opreme ter so vnaprej določeni postopki ocenjevanja potreb in metodologija za določitev primerne količine določene vrste opreme, ki naj se (po tem, ko so zaloge v državnih rezervah porabljene) zagotovi v okviru urgentnih nabav opreme.

V zvezi z učinkovitostjo izvedbe ocenjevanja potreb po zaščitni in medicinski opremi smo preverili, ali so postopke ugotavljanja zalog in ocenjevanja potreb po opremi izvajali izključno pristojni deležniki ter ali so postopke izvajali v skladu s predpisi in izvedbenimi dokumenti ter na podlagi vnaprej znanih orodij. Pri tem nas je zanimalo, ali so ocene potreb temeljile na mnenjih pristojnih deležnikov o primerni vrsti, kakovosti in potrebnih količinah posamezne vrste opreme. Poleg tega nas je zanimalo, ali so bila pri ocenjevanju potreb po opremi upoštevana strokovna mnenja glede predvidenega gibanja virusa SARS-CoV-2 ter ali so bile upoštewane tudi obstoječe zaloge opreme.

2.1 Ureditev ocenjevanja potreb po opremi v pravnih podlagah

Ravnanje deležnikov v zvezi s spremljanjem in odzivanjem na epidemijo nalezljive bolezni ter z ocenjevanjem potreb po zaščitni in medicinski opremi za obvladovanje nalezljivih bolezni je pravno urejeno vsaj v okviru treh področnih zakonov, in sicer v okviru:

- ZNB, ki ureja način spremljanja gibanja nalezljivih bolezni,
- ZVNDN, ki ureja varstvo in ukrepanje ob naravnih nesrečah, med katere sodijo tudi nalezljive bolezni,
- ZBR, ki ureja oblikovanje in uporabo blaga iz državnih blagovnih rezerv ob izbruhu nalezljive bolezni.

2.1.1 ZNB

ZNB⁷² določa, da naloge Republike Slovenije na področju varstva pred nalezljivimi boleznimi izvajata MZ in NIJZ⁷³ v skladu z Zakonom o zdravstveni dejavnosti⁷⁴ (v nadaljevanju: ZZDej). Za spremljanje nalezljivih bolezni v Sloveniji sta tako pristojna MZ in NIJZ, pri čemer pa glede na določila ZNB in ZZDej njihov nalog in pristojnosti ni mogoče povsem jasno razmejiti, saj je:

- MZ v skladu z ZNB⁷⁵ pristojno za "spremljanje gibanja nalezljivih bolezni v državi in v tujini in za obveščanje pristojnih organov, za sprejem programov in za določanje ukrepov za izvajanje programov na področju obvladovanja in preprečevanja širjenja nalezljivih bolezni in epidemij"⁷⁶,

⁷² Prvi odstavek 5. člena ZNB.

⁷³ NIJZ je od 1. 1. 2014 pravni naslednik Inštituta za varovanje zdravja Republike Slovenije, ki ga navaja ZNB.

⁷⁴ Uradni list RS, št. 23/05 – uradno prečiščeno besedilo, 15/08 – ZPacP, 23/08, 58/08 – ZZdrS-E, 77/08 – ZDZdr, 40/12 – ZUJF, 14/13, 88/16 – ZdZPZD, 64/17, 1/19 – odl. US, 73/19, 82/20 in 152/20 – ZZUOOP.

⁷⁵ Drugi odstavek 5. člena ZNB.

⁷⁶ Drugi odstavek 5. člena ZNB.

- NIJZ v skladu z ZZDej⁷⁷ kot izvajalec javne službe pristojen za "spremljanje nalezljivih bolezni, vključno z okužbami, povezanimi z zdravstveno oskrbo, zgodnje zaznavanje in odzivanje na dogodke, ki pomenijo nevarnost za javno zdravje, za načrtovanje programov, vključno s programom cepljenja in zaščite z zdravili, in ukrepov za obvladovanje nalezljivih in drugih bolezni, povezanih s posebnimi izpostavljenostmi v naravnem okolju, in zagotavljanje strokovne podpore MZ", hkrati pa v skladu z ZNB⁷⁸ tudi za "spremljanje in proučevanje epidemioloških razmer nalezljivih bolezni v skladu z obveznostmi, sprejetimi z mednarodnimi sporazumi in v skladu s programi Svetovne zdravstvene organizacije, ter na tej podlagi in v skladu s planom zdravstvenega varstva Republike Slovenije pripravi programe za preprečevanje, obvladovanje, odstranitev in izkoreninjenje nalezljivih bolezni".

Pojasnilo MZ⁷⁹

Epidemiološko spremljanje in predlaganje ukrepov za obvladovanje in preprečevanje nalezljivih bolezni je naloga NIJZ, ki jo določa tudi ZZDej. NIJZ izvaja spremljanje in na podlagi tveganja izvaja epidemiološke ukrepe. S strani MZ ima tudi pooblastila kot nacionalna kontaktna točka za sistem zgodnjega obveščanja in zaznavanja, kot sta International Health Regulations (v nadaljevanju: sistem IHR) in Early Warning Response System (v nadaljevanju: sistem EWRS). Prek teh sistemov se države redno obveščajo o izbruhih že znanih nalezljivih bolezni in o pojavu novih, kot je bilo to v primeru Sars-CoV-2. MZ oziroma Vlada je upravitelj s tveganji (tako imenovani risk manager), ki se na podlagi strokovnih mnenj in ocen tveganja NIJZ odloča o ukrepanju na ravni resorja ali na medresorski ravni.

Glede na vse navedeno je mogoče zaključiti (slika 2), da je NIJZ pristojen za epidemiološko spremljanje, predlaganje ukrepov in zagotavljanje strokovne podpore MZ, MZ pa je pristojno za odločanje o ukrepanju tako na ravni resorja kot tudi na medsektorski ravni.

⁷⁷ Osmo alinejo prvega odstavka 23.a člena ZZDej.

⁷⁸ Tretji odstavek 5. člena ZNB.

⁷⁹ Dopis MZ št. 060-5/2020/27 z dne 9. 7. 2020: Dokumentacija in pojasnila št. 3, odgovor pod točko 10.

Slika 2: Pristojnosti pri ukrepanju ob nalezljivih boleznih na podlagi ZNB



Vir: ZNB.

2.1.2 ZVNDN

V ZVNDN⁸⁰ je določeno, da Vlada usmerja in usklajuje delovanje ministrstev na področju varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami, ministrstva pa so odgovorna za stanje priprav za delovanje dejavnosti in za izvajanje ukrepov za preprečevanje naravnih in drugih nesreč oziroma njihovih posledic na področjih iz njihovih pristojnosti. Naloge Vlade, ministrstev in vladnih služb za ZRP se določijo v državnih načrtih zaščite in reševanja⁸¹.

Vlada v skladu z ZVNDN pripravi⁸² nacionalni program varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami, ki ga sprejme Državni zbor. V njem se določijo cilji, politika in strategija varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami v državi za najmanj pet let. Vlada sprejema letne načrte varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami, v katerih so razčlenjene naloge⁸³ za uresničevanje nacionalnega programa varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami.

⁸⁰ 93. in 100. člen ZVNDN.

⁸¹ Četrti odstavek 100. člena ZVNDN.

⁸² Tretja alineja 36. člena ZVNDN v povezavi z 41. členom ZVNDN.

⁸³ 42. člen ZVNDN.

Vlada⁸⁴ sprejema tudi državne načrte zaščite in reševanja, ki jih izdelata URSZR v sodelovanju z drugimi ministrstvi⁸⁵. V skladu z Uredbo o vsebini in izdelavi načrtov zaščite in reševanja⁸⁶ (v nadaljevanju: Uredba o načrtih zaščite in reševanja)⁸⁷ mora URSZR poskrbeti, da načrti zaščite in reševanja vsebujejo⁸⁸ tudi načrte dejavnosti izvajalcev, ki se kot dodatki k državnemu načrtu zaščite in reševanja lahko izdelajo za vsako nesrečo posebej oziroma za več nesreč skupaj, če se načrtuje ali predvideva podobno delovanje izvajalcev. Za izdelavo celovitega in usklajenega državnega načrta zaščite in reševanja je tako odgovorna URSZR, za izdelavo načrtov dejavnosti pa so odgovorna ministrstva, vsako v okviru pristojnosti s svojega strokovnega področja.

Načrti zaščite in reševanja morajo v skladu z ZVNDN⁸⁹ temeljiti na ocenah ogroženosti, ki naj bi med drugim vključevale ocene možnega poteka in posledic nesreče ter predloge preventivnih in drugih ukrepov za ZRP⁹⁰. V skladu z Navodilom o pripravi ocen ogroženosti⁹¹ se ocena ogroženosti pripravi za vsako posamezno nevarnost naravne in druge nesreče⁹². Pri tem se morajo ocene ogroženosti obnoviti vsakih pet let oziroma vsakič, ko nastanejo spremembe pri virih ogrožanja⁹³. Oceno ogroženosti za območje države ali del območja države za posamezne naravne in druge nesreče pripravi URSZR v sodelovanju z drugimi ministrstvi⁹⁴.

ZVNDN⁹⁵ določa, da so preventivni ukrepi vsi ukrepi, s katerimi se prepreči nevarnost nastanka nesreče, oziroma ukrepi, s katerimi se zmanjšajo škodljive posledice nesreče, natančneje pa ne določa, kateri konkretni ukrepi sodijo med preventivne ukrepe in kateri so tisti ukrepi, ki naj jih posamezni deležniki izvajajo v kriznih razmerah. Po drugi strani pa ZVNDN⁹⁶ določa zaščitne ukrepe⁹⁷, ki pa izrecno ne vključujejo tudi ukrepov, povezanih z urgentnimi nabavami blaga za potrebe obvladovanja naravnih nesreč. Vendar pa ZVNDN⁹⁸ določa, da Vlada predpiše sredstva in opremo za osebno in skupinsko zaščito ob naravnih in drugih nesrečah, ki jo morajo zagotoviti prebivalci, lastniki in uporabniki stavb, gospodarske družbe, zavodi in druge organizacije ter državni organi. Vlada je v skladu s tem v letu 2003 sprejela Uredbo

⁸⁴ Tretja alineja 93. člena ZVNDN.

⁸⁵ Prvi odstavek 46. člena ZVNDN in drugi odstavek 44. člena ZVNDN.

⁸⁶ Uradni list RS, št. 24/12, 78/16 in 26/19.

⁸⁷ Drugi odstavek 4. člena Uredbe o načrtih zaščite in reševanja.

⁸⁸ Tretji odstavek 8. člena Uredbe o načrtih zaščite in reševanja.

⁸⁹ Prvi odstavek 45. člena ZVNDN in prvi odstavek 44. člena ZVNDN.

⁹⁰ Četrta alineja 36. člena ZVNDN v povezavi s prvim in drugim odstavkom 44. člena ZVNDN ter z 19. točko 8. člena ZVNDN.

⁹¹ Uradni list RS, št. 39/95.

⁹² Prvi odstavek 2. člena in 6. člen Navodila o pripravi ocen ogroženosti.

⁹³ 9. člen Navodila o pripravi ocen ogroženosti.

⁹⁴ Peta alineja prvega odstavka 102. člena ZVNDN in 4. člen Uredbe o načrtih zaščite in reševanja.

⁹⁵ 10. točka prvega odstavka 8. člena ZVNDN.

⁹⁶ 59. člen ZVNDN.

⁹⁷ Med zaščitnimi ukrepi so v 59. členu ZVNDN med drugimi navedeni "sprejem in oskrba ogroženih prebivalcev" in "radiološka, kemijska in biološka zaščita", pri čemer ni določeno, ali se nabava zaščitne in medicinske opreme uvršča med te ukrepe.

⁹⁸ Tretji odstavek 70. člena ZVNDN.

o sredstvih in opremi za osebno in skupinsko zaščito⁹⁹ (v nadaljevanju: Uredba o opremi za zaščito), v kateri ni opredelila vrste opreme za obvladovanje širjenja nalezljivih bolezni. V Uredbi o opremi za zaščito¹⁰⁰ je Vlada določila, da v skladu z državnimi načrti zaščite in reševanja URSZR v rezervah sredstev za zaščito in pomoč zagotovi najnujnejši obseg sredstev in opreme za osebno in skupinsko zaščito v primeru nesreč (med drugim tudi v primeru nesreče, pri kateri so prisotne biološke snovi). Na podlagi določb ZVNDN in Uredbe o opremi za zaščito je torej mogoče razumeti, da je za določitev vrste in količine zaščitne opreme ter hkrati tudi za njeno zagotovitev v državnih rezervah pristojna URSZR (slika 3). ZVNDN¹⁰¹ namreč nalaga URSZR še upravno nalogo oblikovanja in vzdrževanja DRMS za primer naravnih in drugih nesreč. URSZR tako na podlagi ZVNDN¹⁰² skrbi za usklajen razvoj sil za ZRP na območju države v skladu z ocenami ogroženosti, načrti zaščite in reševanja ter merili, ki jih določi minister. V skladu s tem lahko URSZR na podlagi odločitve Vlade, poveljnika Civilne zaščite Republike Slovenije (v nadaljevanju: poveljnik CZ RS) oziroma na predlog vodje intervencije med izvajanjem ZRP prizadetim zagotavlja sredstva pomoči oziroma določeno zaščitno in reševalno opremo ter orodja za delovanje sil za ZRP.

Vrsta opreme, ki naj se zagotavlja v okviru DRMS, v ZVNDN niti v Uredbi o opremi za zaščito ni natančno opredeljena¹⁰³. V ZVNDN in Uredbi o opremi za zaščito tudi ni določeno, kako naj se določi najnujnejši obseg določene vrste opreme, ki naj se načrtuje in zagotavlja v okviru DRMS. ZVNDN¹⁰⁴ pa izrecno določa, da morajo gospodarske družbe, zavodi in druge organizacije same zagotoviti pogoje in možnosti za izvajanje osebne in vzajemne zaščite delavcev ter izvajati predpisane zaščitne ukrepe.

⁹⁹ Uradni list RS, št. 116/03.

¹⁰⁰ 7. člen v povezavi s 1. členom Uredbe o opremi za zaščito.

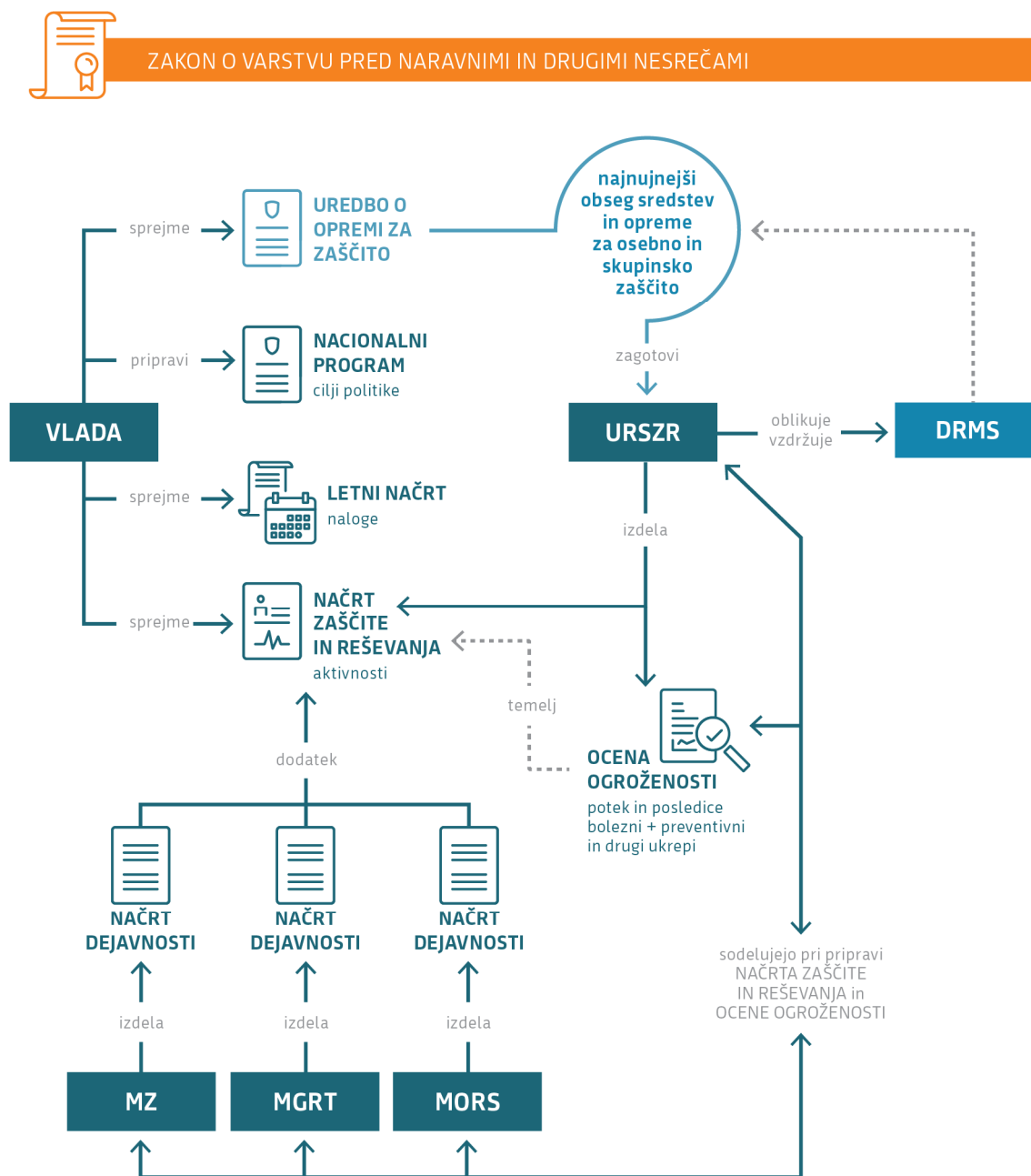
¹⁰¹ Dvanajsta alineja 102. člena ZVNDN.

¹⁰² Drugi odstavek 102. člena ZVNDN.

¹⁰³ V 17. točki 8. člena ZVNDN je zgolj določeno, da so zaščitna in reševalna oprema ter orodje sredstva, izdelana v skladu s predpisanimi standardi in praviloma tipizirana, za osebno in skupinsko zaščito, oprema, vozila ter tehnična in druga sredstva, ki jih potrebujejo strokovnjaki, reševalne enote, službe in reševalci pri ZRP.

¹⁰⁴ Prvi in tretji odstavek 38. člena ZVNDN.

Slika 3: Pristojnosti pri ocenjevanju potreb in zagotavljanju opreme na podlagi ZVNDN



Vir: ZVNDN.

2.1.3 ZBR

ZBR določa¹⁰⁵, da se blagovne rezerve oblikujejo za zagotavljanje potreb osnovne preskrbe¹⁰⁶, in sicer pri večjih motnjah in nestabilnostih na trgih, ob naravnih in drugih nesrečah večjega obsega in v vojni. Poleg tega ZBR¹⁰⁷ določa, da državni organi Republike Slovenije, določeni s tem zakonom, z določanjem in organiziranjem oblikovanja in uporabe blagovnih rezerv sodelujejo pri zagotavljanju trajne in nemotene osnovne preskrbe in z njo povezane stabilnosti cen. Pri tem ZBR določa, da ministrstvo¹⁰⁸, pristojno za preskrbo, izvaja stalne priprave za delovanje sistema blagovnih rezerv v posameznih primerih (kot na primer ob naravnih nesrečah) ter spremlja sprotno preskrbljenost trga z blagom osnovne preskrbe in ugotavlja predvideno preskrbljenost ter o tem poroča Vladi. Iz ZBR ne izhaja enoznačno, katere aktivnosti naj bi pristojno ministrstvo izvajalo v okviru stalnih priprav za delovanje sistema blagovnih rezerv (na primer ob pojavu nalezljive bolezni) in v okviru ugotavljanja preskrbljenosti trga z blagom osnovne preskrbe.

Pojasnilo MGRT¹⁰⁹

Določba glede poročanja MGRT o preskrbljenosti trga se nanaša na ZBR iz leta 1995, ko Republika Slovenija še ni bila del enotnega evropskega trga in ni bilo prostega pretoka blaga, reguliran je bil tudi uvoz blaga ter so se na podlagi preskrbljenosti trga podeljevale koncesije za uvoz določenega blaga. Gre za obsoletno določbo, ki se v praksi ne uporablja, zaradi česar MGRT v tej zvezi Vladi ni posredovalo poročil o preskrbljenosti trga. Skladno z obrazložitvijo predloga ZBR¹¹⁰ ima MGRT strokovne naloge na področju preskrbe in organizacije blagovnih rezerv, izvaja nadzor nad dejavnostjo Zavoda ter opravlja funkcijo predlagatelja vladnih aktov glede blagovnih rezerv. V obrazložitvi predloga ZBR je tudi navedeno, da morajo državni organi, določeni z ZBR, z organiziranjem oblikovanja in uporabe blagovnih rezerv sodelovati pri zagotavljanju trajne in nemotene osnovne preskrbe in z njo povezane stabilnosti cen.

Vloga MGRT v zvezi s preskrbo blaga v okviru blagovnih rezerv v ZBR ni natančno določena. Zato tudi ni jasno, katere konkretne naloge naj bi MGRT izvajalo v zvezi z blagovnimi rezervami.

ZBR osnovno preskrbo opredeljuje¹¹¹ kot preskrbo z osnovnimi živili in neživilskimi proizvodi, ki so nujno potrebni za življenje ljudi, ter strateškimi surovinami in reprodukcijskimi materiali, ki so potrebni za zagotavljanje proizvodnje ali ki so posebnega pomena za obrambo države. ZBR ne določa natančno, katero blago sodi v osnovno preskrbo, pač pa določa, da blago osnovne preskrbe določa Vlada¹¹². Blago osnovne

¹⁰⁵ Prvi odstavek 2. člena ZBR.

¹⁰⁶ Osnovna preskrba po ZBR je preskrba z osnovnimi živili in neživilskimi proizvodi, ki so nujno potrebni za življenje ljudi, ter strateškimi surovinami in reprodukcijskimi materiali, ki so potrebni za zagotavljanje proizvodnje ali ki so posebnega pomena za obrambo države.

¹⁰⁷ 3. člen ZBR.

¹⁰⁸ Prva in osma alineja 5. člena ZBR v povezavi s prvim odstavkom 2. člena ZBR.

¹⁰⁹ Pojasnila, ki jih je MGRT posredovalo 26. 5. 2020 v okviru datoteke SOVD (veza Zaposilo št. 1, odgovor 4 in 5) ter Pojasnilo MGRT v okviru Izpodbijanj posameznih razkritij in pojasnil k posameznim razkritjem iz osnutka revizijskega poročila, št. 320-8/2020/21, ki jih je MGRT predložilo računskemu sodišču 26. 1. 2021 (točka Uvodno, stran 4/52).

¹¹⁰ Poročevalec DZRS, 19 maj 1994, Letnik XX, št. 19, stran 31.

¹¹¹ Drugi odstavek 2. člena ZBR.

¹¹² Druga alineja 4. člena ZBR.

preskrbe mora biti v skladu z ZBR¹¹³ določeno v programu blagovnih rezerv, in sicer po vrsti in količini (povezava s točko 2.2.7 tega poročila).

ZBR določa¹¹⁴, da Vlada odloči o uporabi blagovnih rezerv, kadar je to nujno za ureditev preskrbe pri večjih motnjah in nestabilnostih na trgih, ob naravnih nesrečah in v vojni (pri tem mora¹¹⁵ Vlada s sklepom o uporabi blagovnih rezerv določiti vrsto blaga, namen in način uporabe ter rok in način nadomestitve uporabljenih rezerv, če jih je treba nadomestiti).

Iz ZBR torej izhaja, da je za ustreznost določitve vrste in količine blaga osnovne preskrbe v blagovnih rezervah v celoti odgovorna Vlada. Prav tako je Vlada v celoti odgovorna za določitev vrste blaga, namena in načina uporabe, roka in načina nadomestitve uporabljenih rezerv. Za storitev oblikovanja in uporabe blagovnih rezerv je odgovoren Zavod, ki je ustanovljen za izvajanje te storitve in jo izvaja v okviru gospodarske javne službe¹¹⁶. Vendar pa iz ZBR ne izhaja enoznačno, kateri deležniki in kako naj v primeru izrednih okoliščin, ko se drastično povečajo potrebe po določeni vrsti blaga osnovne preskrbe in je treba blagovne rezerve nemudoma izprazniti in (večkrat) obnoviti, ocenjujejo potrebe po novih (urgentnih) nabavah določenih vrst blaga (opreme). V primeru urgentnih nabav blaga (opreme) mora biti celoten postopek nabav blaga orientiran na takojšnjo zadovoljitev drastično povečanih potreb konkretnih uporabnikov in ne na zagotovitev zalog v državnih blagovnih rezervah. Zato je ocenjevanje potreb po blagu, ki naj se takoj razdeli, poglobitnega pomena. Ker ZBR niti noben drug predpis ne določa postopkov v zvezi z ocenjevanjem potreb po opremi, ki naj se urgentno nabavi, ter deležnikov, ki naj te postopke izvajajo v izrednih okoliščinah, ni vnaprej jasno, kdo in kako naj ocenjuje nujne potrebe po blagu (opremi) ter kdo in kako naj zbira podatke o obstoječih zalogah blaga. ZBR namreč določa le, da določena ministrstva podajo mnenje na predlog programa blagovnih rezerv, ki ga pripravi MGRT (slika 4). Ker je ugotavljanje nujnih potreb v izrednih okoliščinah ključni element za izvedbo urgentnih nabav blaga (opreme), bi bilo po naši oceni smiselno, da bi bili postopki ocenjevanja potreb po dodatnih (urgentnih) nabavah nujne opreme in deležniki, ki naj jih izvajajo, določeni v predpisih ali vsaj v izvedbenih dokumentih.

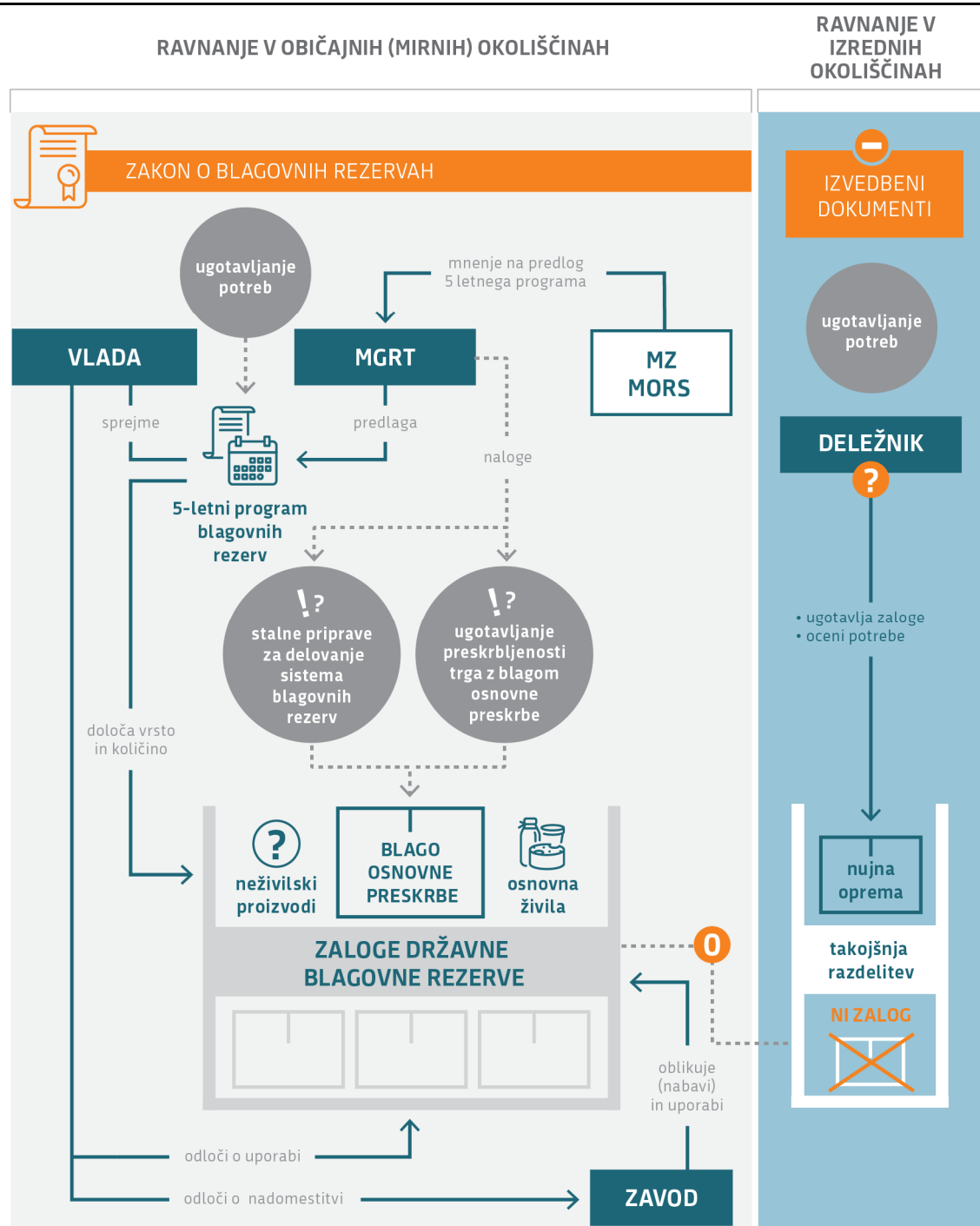
¹¹³ Četrta alineja prvega odstavka 6. člena ZBR.

¹¹⁴ Osma alineja 4. člena ZBR in prvi odstavek 9. člena ZBR.

¹¹⁵ Drugi odstavek 9. člena ZBR.

¹¹⁶ Drugi odstavek 1. člena ZBR.

Slika 4: Postopek in pristojnosti deležnikov pri pripravi programa blagovnih rezerv, ki se nanašajo na ocenjevanje potreb po zaščitni in medicinski opreml



Vir: ZBR.

Ugotovili smo, da se istovrstna zaščitna in medicinska oprema lahko načrtuje in zagotavlja tako v okviru DRMS kot v okviru državnih blagovnih rezerv, vendar pa je namen oblikovanja zalog blaga v okviru DRMS

in državnih blagovnih rezerv različen. DRMS so namenjene prizadetim prebivalcem in silam za ZRP¹¹⁷, državne blagovne rezerve pa so namenjene zagotavljanju trajne in nemotene osnovne preskrbe in z njo povezane stabilnosti cen. V praksi se je izkazalo, da ZBR, ZVNDN in Uredba o opremi za zaščito niso uporabljivi na način, da bi na njihovi podlagi pristojni deležniki učinkovito ocenjevali potrebe po opremi, ki naj bo razdeljena iz državnih blagovnih rezerv in/ali iz DRMS (povezava s točkama 2.1.2 in 2.1.3 tega poročila). Tako ni jasno, kako naj se deležniki aktivirajo v okoliščinah, ko hkrati nastopijo motnje na trgu in povečane potrebe po tej opremi zaradi epidemije nalezljive bolezni. ZVNDN in uredba o opremi za zaščito ne določata, kako naj se določi najnujnejši obseg opreme v okviru DRMS ter kateri deležnik naj odloči o upravičencih, ki naj poleg sil za ZRP to opremo prejmejo. Podobno tudi ZBR ne določa, kateri deležnik naj predlaga vrste in količine opreme ter upravičene prejemnike opreme, ki naj jo zagotovi Zavod v okviru državnih blagovnih rezerv. Prav tako iz ZBR ni mogoče ugotoviti, kateri deležnik ter kako naj v primeru, ko strateške zaloge blaga v državnih blagovnih rezervah ne zadoščajo potrebam:

- opredeli vrsto in kakovost blaga (opreme), da bo primerno za obvladovanje izrednih okoliščin,
- določi metodologijo za določitev potrebnih količin posamezne vrste blaga (opreme) na ravni posameznih uporabnikov in na državni ravni,
- zbira podatke in oceni potrebe po določeni vrsti in kakovosti blaga (opreme) na državni ravni ob upoštevanju potreb posameznih relevantnih deležnikov in njihovih zalog blaga (opreme) ter zalog blaga (opreme) v državnih blagovnih rezervah.

Odsotnost pravne ureditve¹¹⁸ postopkov in določitve pristojnih deležnikov po naši oceni predstavlja tveganje, da v izrednih okoliščinah postopki ocenjevanja potreb po nujno potrebnemu blagu (opremi) niso ustrezni in so zato lahko neustrezno določene vrste in količine potrebnega blaga (opreme), ki naj se urgentno nabavi.

2.2 Ureditev ocenjevanja potreb v strateških in izvedbenih dokumentih

Ravnanja deležnikov v zvezi s spremljanjem in odzivanjem na epidemijo nalezljive bolezni ter z ukrepanjem ob izbruhu nalezljive bolezni so bila v obdobju, na katero se nanaša revizija, parcialno določena v več strateških in izvedbenih dokumentih s področja varstva pred naravnimi nesrečami, ocenjevanja tveganj in ogroženosti iz naslova nalezljivih bolezni ter v okviru zagotavljanja zalog zaščitne in medicinske opreme za obvladovanje nalezljivih bolezni v okviru državnih rezerv, in sicer v:

- Resoluciji o nacionalnem programu varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami v letih 2016 do 2022¹¹⁹ (v nadaljevanju: ReNPVNDN16-22; povezava s točko 2.2.1 tega poročila),

¹¹⁷ Pojasnilo MORS za potrebe izvedbe razčiščevalnega sestanka dne 27. 1. 2021 v okviru dokumenta Vlade Razlogi za izpodbijanje in pojasnila k revizijskim razkritjem v Osnutku revizijskega poročila "Učinkovitosti nabave zaščitne in medicinske opreme za obvladovanje širjenja virusa SARS-CoV-2", št. 00602-6/2020/82 z dne 14. 1. 2021 (v nadaljevanju: Pojasnila in izpodbijanja Vlade z dne 14. 1. 2021; navedba na straneh 5/23, 6/23, 7/23).

¹¹⁸ Zadnja sprememba ZBR je datirana v letu 2012.

¹¹⁹ Št. 212-07/16-5/7 z dne 22. 11. 2016 oziroma Uradni list RS, št. 75/16.

- Oceniti ogroženosti Republike Slovenije ob pojavu nalezljivih bolezni pri ljudeh¹²⁰ (v nadaljevanju: Ocena ogroženosti ob pojavu nalezljivih bolezni 2016; povezava s točko 2.2.2 tega poročila),
- Državni oceni zmožnosti obvladovanja tveganj za nesreče¹²¹ (v nadaljevanju: Državna ocena zmožnosti obvladovanja tveganj za nesreče 2018; povezava s točko 2.2.3 tega poročila),
- Državnem načrtu za nalezljive bolezni 2016 in načrtih dejavnosti MZ, MGRT in URSZR, ki so priloge k temu načrtu (povezava s točkama 2.2.4.1 in 2.2.5 tega poročila),
- Državnem načrtu za nalezljive bolezni 2020 in načrtih dejavnosti MZ, MGRT in URSZR, ki so priloge k temu načrtu (povezava s točkama 2.2.4.2 in 2.2.5 tega poročila),
- Načrtu varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami za leto 2020¹²² (v nadaljevanju: Letni načrt varstva 2020; povezava s točko 2.2.6 tega poročila),
- Petletnem programu oblikovanja državnih blagovnih rezerv za obdobje od 1. 1. 2019 do 31. 12. 2023¹²³ (v nadaljevanju: Petletni program BR19-23; povezava s točko 2.2.7 tega poročila),
- Programu oblikovanja državnih rezerv materialnih sredstev za zaščito, reševanje in pomoč za obdobje 2018–2020¹²⁴ (v nadaljevanju: Program DRMS18-22; povezava s točko 2.2.8 tega poročila).

2.2.1 Resolucija o nacionalnem programu varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami

ZVNDN¹²⁵ vključuje nalezljive bolezni pri ljudeh med naravne nesreče, zato smo preverili, ali in kako so v ReNPVNDN16-22 podana izhodišča za načrtovanje ukrepov v primeru pojava nalezljivih bolezni pri ljudeh. Ugotovili smo, da ReNPVNDN16-22, ki je bila sprejeta na podlagi ZVNDN, v okviru strategije varstva pred naravnimi nesrečami ne vsebuje podatkov o stanju varstva ter razvoju preventivnih dejavnosti in zmogljivosti, ki bi se nanašale na pojav množičnih nalezljivih bolezni pri ljudeh. V ReNPVNDN16-22 so v okviru razvoja zmogljivosti določena zgolj izhodišča za načrtovanje zaloga materialnih sredstev, ki se nanašajo na posamezne druge naravne nesreče, med drugim na množičen pojav nalezljivih bolezni pri živalih¹²⁶. V zvezi s tem je v ReNPVNDN16-22 navedeno, da se bodo pripravila izhodišča za program dopolnitve manjkajočih količin zaščitnih sredstev za prebivalstvo, ki bo vključen v petletni program oblikovanja državnih blagovnih rezerv po letu 2018¹²⁷. Izhodišča, predstavljena v ReNPVNDN16-22, so pomembna zato, ker naj bi programi blagovnih rezerv in programi DRMS, prav tako pa tudi državni načrti za nalezljive bolezni pri ljudeh izhajali med drugim tudi iz teh izhodišč. Ker gre v primeru pojava množične bolezni pri živalih za drugačno populacijo ljudi, ki potrebujejo zaščitno opremo, za drugačne okoliščine in za druge namene kot pri pojavu nalezljivih bolezni pri ljudeh, bi bilo po naši oceni v ReNPVNDN16-22

¹²⁰ Št. 8420-1/2015-38-DGZR z dne 21. 7. 2016, verzija 3.0, [URL: <http://www.sos112.si/slo/tdocs/pandemija.pdf>], februar 2021.

¹²¹ Št. 84000-2/2018/3 z dne 5. 7. 2018, [URL: http://www.sos112.si/slo/tdocs/drzavna_ozot.pdf], februar 2021.

¹²² Št. 84300-8/2020/4 z dne 7. 5. 2020.

¹²³ Št. 30400-2/2/2018/4 z dne 8. 11. 2018.

¹²⁴ Št. 846-95/2018-4 – DGZR z dne 3. 7. 2018, MORS, Andreja Katič, ministrica.

¹²⁵ 2. točka prvega odstavka 8. člena ZVNDN.

¹²⁶ V ReNPVNDN16-22 – točka 6.2 Zaloge materialnih sredstev je določeno, da se v primeru določenih naravnih nesreč (nesreče z nevarnimi snovmi ter množični pojav živalskih bolezni ali terorističnih dejanj) predvideva zagotovitev zaščitnih sredstev za 10.000 oseb.

¹²⁷ ReNPVNDN16-22 – točka 6.2 Zaloge materialnih sredstev.

smiselno in pričakovano (ob upoštevanju določb ZVNDN¹²⁸) predstaviti stanje in določiti tudi izhodišča za pripravo državnega načrta zaščite in reševanja ob pojavu nalezljive bolezni, programa blagovnih rezerv in programa DRMS, in sicer v delu, ki se nanaša na zagotovitev ustrezne zaščitne in medicinske opreme za obvladovanje širjenja nalezljivih bolezni pri ljudeh.

2.2.2 Ocena ogroženosti ob pojavu nalezljivih bolezni

Na podlagi zahteve iz ZVNDN¹²⁹ je URSZR leta 2016 v sodelovanju z MZ in NIJZ izdelala Oceno ogroženosti ob pojavu nalezljivih bolezni 2016. V Oceni ogroženosti ob pojavu nalezljivih bolezni 2016 je navedeno, da "so nalezljive bolezni pri ljudeh eden pomembnih dejavnikov, ki v RS ogrožajo zdravje in življenje prebivalstva vseh starostnih skupin, zato je potrebno izdelati državni načrt zaščite in reševanja ob pojavu nalezljivih bolezni pri ljudeh"¹³⁰. V Oceni ogroženosti ob pojavu nalezljivih bolezni 2016 je med drugim določeno¹³¹, da "epidemiolog OE NIJZ izdelava oceno nevarnosti, izpostavljenosti in karakterizacijo ogroženosti (kvantificira pogostost in stopnjo ogroženosti kot na primer: ni ogroženosti, nizka ogroženost, srednja ogroženost, visoka ogroženost) ter da epidemiološka služba na podlagi ocene ogroženosti predlaga ukrepe za obvladovanje razmer in preprečevanje širjenja nalezljive bolezni in koordinira izvajanje aktivnosti in preverja njihovo učinkovitost in uspešnost". Po naši oceni bi bilo v izvedbenih dokumentih smiselno natančno določiti, kdo in kako naj pri ukrepanju za obvladovanje nalezljivih bolezni uporabi izdelano oceno nevarnosti/ogroženosti. S tem bi država zagotovila, da bi bilo ob izbruhu nalezljive bolezni vsem deležnikom jasno, kako ravnati v izrednih okoliščinah, kot je epidemija nalezljive bolezni.

S pojavom virusa SARS-CoV-2 se je spremenil vir ogrožanja pri nalezljivih boleznih (do izbruha epidemije COVID-19 je bil kot vir ogrožanja večinoma predviden virus gripe), zato bi morala URSZR po naši oceni v skladu z Navodilom o pripravi ocen ogroženosti v sodelovanju z MZ pristopiti k obnovitvi oziroma prilagoditvi Ocene ogroženosti ob pojavu nalezljivih bolezni 2016. Na izdelavo konkretne ocene ogroženosti¹³² namreč napotujeta tako sama Ocena ogroženosti ob pojavu nalezljivih bolezni 2016 kot tudi Ocena tveganja za nevarnosti biološkega, kemičnega, okoljskega in neznanega izvora na zdravje ljudi – Pojav pandemije gripe v Republiki Sloveniji¹³³, ki jo je pripravilo MZ¹³⁴ v letu 2016 in je bila tudi ena od podlag za izdelavo državnih načrtov za nalezljive bolezni.

¹²⁸ Prva, četrta in peta alineja drugega odstavka 41. člena ZVNDN.

¹²⁹ Peta alineja prvega odstavka 102. člena ZVNDN.

¹³⁰ Ocena ogroženosti ob pojavu nalezljivih bolezni 2016, poglavje 8. Zaključek ocene ogroženosti (stran 56).

¹³¹ Ocena ogroženosti ob pojavu nalezljivih bolezni 2016, poglavje 6.2 Epidemiološka raziskava in ocena ogroženosti (stran 39, 40).

¹³² Ocena ogroženosti ob pojavu nalezljivih bolezni 2016, poglavje 8. Zaključek ocene ogroženosti (stran 53).

¹³³ Št. 842-1/2014-59 z dne 26. 10. 2015 in št. 842-1/2014-89 z dne 22. 12. 2016, [URL: https://www.gov.si/assets/ministrstva/MZ/DOKUMENTI/Preventiva-in-skrb-za-zdravje/nalezljive-bolezni/OT_pojav-pandemije-gripe_dec2016.pdf], februar 2021.

¹³⁴ MZ je oceno izdelalo na podlagi Uredbe o izvajanju Sklepa o mehanizmu Unije na področju civilne zaščite (Uradni list RS, št. 62/14 in 13/17).

Pojasnilo MORS¹³⁵

URSZR ni razpolagala in še vedno ne razpolaga z vhodnimi strokovnimi podlagami in podatki, ki so potrebni za dopolnitev oziroma posodobitev ocene ogroženosti.

Na sestanku¹³⁶ 28. 2. 2020 na MZ so uslužbenci MZ in URSZR ocenili, da je virus SARS-CoV-2 glede prenosa podoben virusu gripe ter da je Načrt pripravljenosti na pandemijo gripe na področju zdravstva¹³⁷ (v nadaljevanju: Načrt pripravljenosti na pandemijo gripe) ustrezen tudi za primer COVID-19. Predstavniki MZ so pri tem pojasnili, da MZ ne more narediti ocene ogroženosti ob pojavu COVID-19 zaradi pomanjkanja ustreznih podatkov, zato se ukrepa skladno z Načrtom pripravljenosti na pandemijo gripe iz leta 2006.

URSZR in MZ v obdobju, na katero se nanaša revizija, oziroma do 30. 9. 2020 še nista poskrbela za dopolnitev Ocene ogroženosti ob pojavu nalezljivih bolezni 2016 v smislu natančne določitve ravnanja konkretnih deležnikov v primeru nalezljive bolezni, kot je COVID-19. Po naši oceni bi bilo treba pripraviti oceno ogroženosti za nalezljive bolezni, za katere še ni zagotovljenih cepiv, in sicer vsaj v delu, ki se nanaša na določanje in zagotavljanje nujno potrebne opreme, primerne za obvladovanje take nalezljive bolezni.

2.2.3 Ocena zmožnosti obvladovanja tveganj za nalezljive bolezni pri ljudeh

Iz Uredbe o izvajanju Sklepa o mehanizmu Unije na področju civilne zaščite izhaja, da morajo države izdelati državne ocene zmožnosti obvladovanja tveganj za nesreče. V skladu s to uredbo je:

- MZ v sodelovanju z NIJZ maja 2018 izdelalo Oceno zmožnosti obvladovanja tveganja za epidemijo oziroma pandemijo nalezljivih bolezni pri ljudeh – pojav pandemije gripe v Republiki Sloveniji¹³⁸ (v nadaljevanju: Ocena zmožnosti obvladovanja tveganja za epidemijo gripe 2018),
- vlada julija 2018 sprejela Državno oceno zmožnosti obvladovanja tveganj za nesreče 2018, ki jo je izdelala URSZR kot koordinacijski organ za ocene tveganj za nesreče in ocene zmožnosti obvladovanja tveganj za nesreče in povzema tudi bistvene elemente iz dokumenta Ocena zmožnosti obvladovanja tveganja za epidemijo gripe 2018.

Ugotovili smo, da Državna ocena zmožnosti obvladovanja tveganj za nesreče 2018 ne vključuje ocene zmožnosti obvladovanja tveganj za primer epidemije nalezljivih bolezni, kot je COVID-19 in podobno, pač pa vključuje oceno za primer epidemije gripe. Vendar pa ocenjujemo, da je mogoče zaradi iste infrastrukture ter istih deležnikov v posameznih postopkih obvladovanja različnih nalezljivih bolezni oceno za epidemijo gripe smiselno uporabiti tudi pri obvladovanju tveganj drugih vrst nalezljivih bolezni. Tako je mogoče tudi za druge primere nalezljivih bolezni uporabiti podatke in ocene za primer epidemije gripe. V zvezi s tem izpostavljamo področja in postopke v zvezi z obvladovanjem epidemije gripe, ki bi jih bilo mogoče uporabiti tudi za obvladovanje drugih nalezljivih bolezni, vendar iz Državne ocene zmožnosti obvladovanja tveganj

¹³⁵ Pojasnilo MORS za potrebe razčiščevalnega sestanka dne 27. 1. 2021 v okviru Pojasnil in izpodbijanj Vlade z dne 14. 1. 2021 (navedba na strani 7/23).

¹³⁶ Na sestanku so bili prisotni minister za zdravje, generalni direktor URSZR in poveljnik CZ.

¹³⁷ Verzija 1.2 z dne 14. 9. 2006.

¹³⁸ Št. 842-1/2014 z dne 7. 5. 2018.

za nesreče 2018 izhaja, da še niso optimalno urejeni¹³⁹, in sicer:

- opredelitev bolnišnic in ostalih zdravstvenih ustanov v smislu kapacitet in organizacijskih ukrepov v sklopu celotnega sistema zdravstvene infrastrukture¹⁴⁰,
- obveščanje relevantnih javnih in zasebnih deležnikov o načrtovanju njihove dejavnosti in ukrepanju¹⁴¹,
- oprema in orodja, vključno z informacijsko tehnologijo¹⁴²,
- sistem dela, komunikacije in koordinacije strokovnjakov, ki sodelujejo pri načrtovanju ukrepov za preventivo in pripravljenost¹⁴³,
- opredelitev odgovornosti in vlog/nalog subjektov, ki sodelujejo pri izvajanju ukrepov za preventivo in pripravljenost¹⁴⁴,
- potrebno strokovno tehnično znanje strokovnjakov, ki so zadolženi za izvajanje ukrepov za preventivo in pripravljenost¹⁴⁵,
- ustrezno znanje o nabavnih in logističnih postopkih, ki so potrebni za izvajanje ukrepov za preventivo in pripravljenost¹⁴⁶.

Ne glede na to, da se ocene zmožnosti obvladovanja tveganj v zvezi z zagotavljanjem opreme v Državni oceni zmožnosti obvladovanja tveganj za nesreče 2018 osredotočajo na tveganja v povezavi z obvladovanjem epidemije gripe, smo preverili, ali in kako je ocenjen sistem zagotavljanja ustrezne zaščitne in medicinske opreme, ki bi jo bilo mogoče uporabiti tudi za druge nalezljive bolezni. Iz Državne ocene zmožnosti obvladovanja tveganj za nesreče 2018¹⁴⁷ izhaja, da je v delu, ki se nanaša na oceno zmožnosti obvladovanja tveganj pri spremljanju zalog in vodenju evidenc razpoložljive opreme ter njene uporabe, dodeljena najvišja ocena 4¹⁴⁸, pri tem je ocena utemeljena z navedbo, da "je prisotno stalno spremljanje zalog iz državnih blagovnih rezerv ter da se evidenca razpoložljive opreme in njene uporabe izvaja na MZ". Prav tako je bila v zvezi z možnostjo obvladovanja tveganja glede motenj v oskrbi dodeljena najvišja možna ocena 4, pri čemer iz utemeljitve ocene izhaja, da "MZ redno spremlja in ugotavlja možna tveganja in motnje pri oskrbi s cepivom za pandemsko gripo". Iz navedb v Državni oceni zmožnosti obvladovanja tveganj za nesreče 2018 torej ni mogoče potrditi, da se ocena zmožnosti obvladovanja tveganj glede spremljanja zalog nanaša na zaščitno in medicinsko opremo, ocena zmožnosti obvladovanja tveganj za motnje v oskrbi pa se nanaša izključno na oskrbo s cepivom za pandemsko gripo. Ne glede na to smo v zvezi z dodeljeno najvišjo oceno zmožnosti obvladovanja tveganj pri spremljanju zalog opreme iz državnih blagovnih rezerv preverili, ali in kako je MZ vzpostavilo sistem spremljanja zalog zaščitne in medicinske opreme (primerne za obvladovanje epidemije gripe kot tudi za obvladovanje drugih nalezljivih bolezni). Ugotovili smo, da v obdobju, na katero se nanaša revizija, še ni bil ustrezno določen in vzpostavljen sistem spremljanja vseh

¹³⁹ Upoštevali smo posamezna področja, ocenjena z oceno 3, ki izhajajo iz Tabele 12 – Povzetek ocene zmožnosti za obvladovanje tveganja za pandemijo gripe (stran 74–86), pri katerih zmožnosti obvladovanja tveganj še niso zadovoljive.

¹⁴⁰ Preglednica 12 (zap. št. 27, vprašanje št. 13).

¹⁴¹ Preglednica 12 (zap. št. 57, vprašanje št. 25).

¹⁴² Preglednica 12 (zap. št. 67, vprašanje št. 29).

¹⁴³ Preglednica 12 (zap. št. 49, vprašanje št. 21 v povezavi z zap. št. 43, vprašanje št. 17).

¹⁴⁴ Preglednica 12 (zap. št. 85, vprašanje št. 35).

¹⁴⁵ Preglednica 12 (zap. št. 112, vprašanje št. 47).

¹⁴⁶ Preglednica 12 (zap. št. 113, vprašanje št. 48).

¹⁴⁷ Preglednica 12 (zap. št. 108, vprašanje št. 45).

¹⁴⁸ Najvišja raven ocene 4 (v okviru lestvice ocen od 1 do 4) pomeni, da se zmožnosti integrirajo in izboljšujejo.

(skupnih) strateških zalog zaščitne in medicinske opreme na ravni države (torej zalog v državnih blagovnih rezervah, DRMS in strateških zalog pri vseh relevantnih uporabnikih). V strateških in izvedbenih dokumentih (v Državnem načrtu za nalezljive bolezni 2016, Državnem načrtu za nalezljive bolezni 2020, Petletnem programu BR19-23, Programu DRMS18-22) namreč način spremljanja zalog zaščitne in medicinske opreme ni opredeljen na način, da bi bilo vsem deležnikom brezpogojno jasno, kakšna je njihova konkretna vloga v procesu načrtovanja (določanja), spremljanja in uporabe zalog te opreme. Prav tako niso natančno določene poti sporočanja podatkov o zalogah opreme oziroma način prenosa informacij od posameznih skupin relevantnih uporabnikov do pristojnih deležnikov za načrtovanje in spremljanje zalog. Zaradi nejasnosti o tem, na katero opremo se dodeljena najvišja (najboljša) možna ocena zmožnosti obvladovanja tveganja glede spremljanja zalog nanaša, ter zaradi nedoločenosti postopkov ocenjevanja potreb in spremljanja zalog, bi bilo treba po naši oceni proučiti ustreznost Državne ocene zmožnosti obvladovanja tveganj za nesreče 2018 in jo po potrebi izpopolniti. Na ta način bi Vlada in MZ lahko identificirala in odpravljala zaznana tveganja, ki bi se nanašala na opremo za obvladovanje epidemije tudi drugih nalezljivih bolezni, ne zgolj epidemije gripe.

2.2.4 Državni načrt zaščite in reševanja ob pojavu epidemije nalezljive bolezni

Državni načrt za nalezljive bolezni 2016, ki ga je izdelala URSZR v sodelovanju z MZ in NIJZ ter drugimi ministrstvi in vladnimi službami, je veljal do 23. 7. 2020, ko je Vlada sprejela nov Državni načrt za nalezljive bolezni 2020, ki je nadomestil prejšnjega. Ugotovili smo, da sta oba državna načrta pripravljena za več vrst nalezljivih bolezni, pri čemer se noben od načrtov ne osredotoča na ukrepe, ki bi bili specifični za posamezne vrste nalezljivih bolezni. Tako so v obeh načrtih navedeni splošni in posebni zaščitni ukrepi¹⁴⁹, kot na primer osamitev, cepljenje, dezinfekcija. Vendar med ukrepi (niti med splošnimi niti med specifičnimi) niso predvideni ukrepi, ki bi jih lahko povezali z zagotavljanjem nujno potrebne opreme v izrednih okoliščinah, in sicer ukrepi, kot so na primer: določanje vrste in kakovosti primerne opreme, zbiranje podatkov o potrebah po opremi ter podatkov o obstoječih zalogah opreme, ocenjevanje potreb po opremi glede na predvideno gibanje nalezljive bolezni, določitev metodologije za načrtovanje količin opreme v rezervah, sprožitev izvajanje morebitnih urgentnih nabav nujno potrebne zaščitne in medicinske opreme za preprečevanje širjenja nalezljive bolezni. Pri tem je pomembno predvsem to, da v navedenih načrtih niso določeni deležniki, pristojni za izvajanje vseh navedenih ukrepov in aktivnosti, povezanih z urgentnimi nabavami opreme. Tako iz obeh državnih načrtov ne izhaja, kateri deležnik in kako naj ocenjuje potrebe po opremi, ki naj bo nabavljena v okviru urgentnih nabav, kateri deležnik naj določi vrsto in kakovost primerne opreme, kateri deležnik naj zbira podatke o potrebah po opremi oziroma o zalogah opreme, kateri deležnik naj določi metodologijo za določitev potrebnih količin opreme, kateri deležnik naj pripravi oceno potreb po opremi na državni ravni glede na predvideno gibanje nalezljive bolezni ter, ne nazadnje, kateri deležnik naj sproži izvajanje urgentnih nabav opreme. Prav tako v obeh državnih načrtih nista določena potek in izvedba navedenih postopkov.

¹⁴⁹ Državni načrt za nalezljive bolezni 2016, poglavje 8. Zaščitni ukrepi ter naloge zaščite, reševanja in pomoči (stran 28–34), Državni načrt za nalezljive bolezni 2020, poglavje 8. Zaščitni ukrepi ter naloge zaščite, reševanja in pomoči, (stran 48–57).

Pojasnilo MORS¹⁵⁰

Državni načrt za nalezljive bolezni je splošen načrt, katerega rešitve in ukrepi so skupni vsem skupinam nalezljivih bolezni, določene so naloge Vlade, ministrstev in drugih organov, ki so splošne za ukrepanje ob nalezljivih boleznih pri ljudeh. V fazi izdelave in usklajevanja državnega načrta z resornim ministrstvom je prevladalo osnovno izhodišče, da državnega načrta ni mogoče izdelati za posamezno nalezljivo bolezen niti načrtovati nalog in ukrepov za subjekte načrtovanja in ministrstva za posamezno bolezen.

Potreba po urgentnih nabavah blaga (kot na primer po urgentnih nabavah zaščitne opreme, cepiv, testov) se lahko pojavi ob izbruhu epidemije ali pandemije katerekoli nalezljive bolezni. Zato bi moralo po naši oceni biti ravno v državnih načrtih za zaščito in reševanje ob pojavu nalezljive bolezni natančno določeno, kdo in kako naj ukrepa v primeru, ko zaloge opreme iz državnih rezerv ne zadoščajo drastično povečanim potrebam po opremi ob izbruhu nalezljive bolezni.

2.2.4.1 Državni načrt za nalezljive bolezni 2016

V zvezi s spremljanjem nalezljive bolezni je bilo v Državnem načrtu za nalezljive bolezni 2016¹⁵¹ določeno, da NIJZ izvaja epidemiološko spremljanje epidemijskega oziroma pandemijskega pojavljanja nalezljivih bolezni. Določeno je bilo še, da NIJZ pripravi oceno tveganja in predlaga protiepidemijske in preventivne ukrepe ter da je za njihovo usklajevanje pristojno MZ. Iz Državnega načrta za nalezljive bolezni 2016 tako ne izhaja, ali naj zaščitno in medicinsko opremo, primerno za obvladovanje in zdravljenje nalezljive bolezni, glede na rezultate epidemijskega spremljanja bolezni določi NIJZ ali MZ.

V zvezi s spremljanjem zalog zaščitne in medicinske opreme ter v zvezi z ocenjevanjem potreb po zaščitni in medicinski opremi za obvladovanje nalezljivih bolezni je bilo v Državnem načrtu za nalezljive bolezni 2016 (v diagramu poteka aktivnosti¹⁵²) predvideno, da je treba izvesti oceno potreb, organizirati oskrbo in spremljati preskrbo prebivalcev, vendar pa navedene aktivnosti niso bile predstavljene v okviru določitve nalog posameznih deležnikov, torej ni bilo določeno, kateri deležnik naj to oceno izvede. Poleg tega je bilo določeno, da se glede na povzročitelja nalezljive bolezni in način prenosa načrtujejo materialno-tehnična sredstva¹⁵³, in sicer zaščitna in reševalna oprema ter orodje, materialna sredstva za ZRP iz državnih rezerv ter objekti. Pri tem je bilo določeno, da se ob epidemiji nalezljive bolezni pri ljudeh predvideva uporaba opreme in sredstev, ki jih potrebujejo strokovnjaki, reševalne enote, službe in reševalci, in sicer med drugim sredstva za osebno in skupinsko zaščito (na primer kombinezoni, gumijasti škornji in rokavice, zaščitne maske, očala, respiratorji in razkužila). V reviziji smo preverili, ali so bile v Državnem načrtu za nalezljive bolezni 2016 natančno določene naloge deležnikov ter postopki glede načrtovanja in izvajanja nabav navedene opreme, vključno s spremljanjem zalog opreme in ocenjevanjem potreb po opremi.

Ugotovili smo, da naloge Zavoda v zvezi s spremljanjem zalog opreme v Državnem načrtu za nalezljive bolezni 2016 niso bile opredeljene, medtem ko so bile naloge ostalih deležnikov glede spremljanja zalog in ocenjevanja potreb po opremi opredeljene splošno, in sicer je bilo določeno, da¹⁵⁴:

¹⁵⁰ Dopis MORS št. 006-2/2020/6 z dne 29. 5. 2020 (odgovor št. 23 na Zaposilo 1 vladi št. 420-8/2020/13 z dne 14. 5. 2020).

¹⁵¹ Državni načrt za nalezljive bolezni 2016 (točka 7.1.4.1, stran 21/37 in točka 3.1, stran 10/37).

¹⁵² Državni načrt za nalezljive bolezni 2016 (poglavje 8.2.4, stran 32/37).

¹⁵³ Državni načrt za nalezljive bolezni 2016 (stran 14).

¹⁵⁴ Državni načrt za nalezljive bolezni 2016 (poglavja 7.1.1., 7.1.4. in 7.1.12, stran 20, 21 in 24).

- Vlada usmerja in usklajuje izvajanje ZRP ter odpravlja posledice pojava epidemije oziroma pandemije nalezljive bolezni,
- MZ spremlja stanje pri preskrbi z zdravili, opremo in medicinskimi pripomočki ter predlaga uporabo blagovnih rezerv,
- MGRT z uporabo blagovnih rezerv spremlja in uravnava dogajanja na trgu, da prepreči kritično zmanjšanje zalog življenjsko pomembnih izdelkov, vključno z zdravili in medicinskimi pripomočki.

Iz Državnega načrta za nalezljive bolezni 2016 zaradi neopredeljenih nalog Zavoda oziroma presplošno opredeljenih nalog MZ, MGRT in NIJZ ni bilo mogoče ugotoviti, kateri deležnik ter kako naj:

- določa zaščitno in medicinsko opremo, primerno za obvladovanje in zdravljenje nalezljive bolezni,
- določa in spremlja ter poroča o obstoječih zalogah zaščitne in medicinske opreme za obvladovanje nalezljive bolezni (v okviru državnih blagovnih rezerv, DRMS in v okviru strateških zalog pri vseh relevantnih uporabnikih),
- ocenjuje potrebe po urgentnih nabavah zaščitne in medicinske opreme, kadar obstoječe strateške zaloge opreme ne pokrijejo drastično povečanih potreb po opremi ob izbruhu nalezljive bolezni,
- sproži izvajanje urgentnih nabav zaščitne in medicinske opreme za obvladovanje nalezljive bolezni (ob upoštevanju ocenjenih dodatno potrebnih količin posameznih vrst opreme).

Po naši oceni je namen državnega načrta zaščite in reševanja ob pojavu epidemije nalezljive bolezni v natančni opredelitvi in razporeditvi nalog med posamezne deležnike na način, da je vsakemu od deležnikov jasno, kdaj in kako naj se aktivira v okviru nalog spremljanja zalog opreme, ocenjevanja potreb po zaščitni in medicinski opremi ter izvajanja urgentnih nabav te opreme. Z natančno opredelitvijo pristojnosti in relacij med deležniki v državnem načrtu zaščite in reševanja ob pojavu nalezljive bolezni bi bila po naši oceni zagotovljena učinkovita podlaga za hitro in usklajeno delovanje deležnikov. Natančnost in celovitost državnega načrta je pomembna tudi zato, ker predstavlja izhodišče ministrstvu pri pripravi načrtov dejavnosti, ki so priloge k državnemu načrtu. Ne nazadnje se pomen natančnosti državnega načrta kaže tudi v tem, da iz njega izhajajo ali se nanj navezujejo še drugi pomembni strateški dokumenti, kot sta na primer petletni program blagovnih rezerv in program DRMS. Odsotnost bistvenih elementov konkretnih ukrepov in postopkov v zvezi z zbiranjem podatkov in ocenjevanjem potreb ter deležnikov, ki naj jih izvajajo, v državnem načrtu zaščite in reševanja ob pojavu nalezljivih bolezni lahko vodi v neustrezno izvedbo aktivnosti in neenako ravnanje deležnikov ob pojavu podobnih nalezljivih bolezni.

Državni načrt za nalezljive bolezni 2016 je kot dodatke za definiranje sredstev in opreme za obvladovanje nalezljive bolezni predvideval štiri priloge, in sicer:

- priloga P-6 Pregled osebne in skupne opreme ter sredstev pripadnikov enot za ZRP (v nadaljevanju: priloga P-6),
- priloga P-8 Pregled materialnih sredstev iz državnih rezerv za primer naravnih in drugih nesreč (v nadaljevanju: priloga P-8),
- priloga P-9 Pregled materialnih sredstev iz državnih blagovnih rezerv za primer naravnih in drugih nesreč (v nadaljevanju: priloga P-9),
- priloga P-1002 Pregled – ocena potrebnih sil in sredstev za ZRP (v nadaljevanju: priloga P-1002).

Do 13. 3. 2020, ko je bila razglašena epidemija COVID-19, sta bili izdelani dve od predvidenih štirih prilog, in sicer:

- priloga P-8, ki je bila ažurirana leta 2018 in v kateri je bilo v tabeli 4 med opremo za reševanje ob izbruhu nalezljivih bolezni poleg druge opreme načrtovanih 7.842 zaščitnih mask in 13.833 respiratornih mask,

- priloga P-9, ki je bila ažurirana leta 2018 in v kateri je bilo med materialnimi sredstvi iz državnih blagovnih rezerv za primer naravnih in drugih nesreč načrtovanih 11.000 respiratornih mask¹⁵⁵, 5.685 zaščitnih rokavic¹⁵⁶, 8.630 kombinezonov¹⁵⁷ ter 6.469 zaščitnih mask¹⁵⁸.

URSZR ni izkazala, kako (oziroma po kateri metodologiji) je določila v prilogah P-8 in P-9 navedene količine določenih vrst opreme, ki naj bo na zalogi v državnih rezervah.

Pojasnilo MORS¹⁵⁹

Vrsta in količina opreme sta določeni na podlagi izkušenj in analiz izvajanja intervencij s strani sil za ZRP v Programu DRMS18-22, in sicer glede na posamezno vrsto ogrožanja.

Ne glede na pojasnilo MORS pa iz izvedbenih dokumentov ni mogoče ugotoviti, kateri deležnik odloči o tem, katere vrste opreme in kakšne količine naj se razdelijo posameznim relevantnim uporabnikom, ki so primeroma navedeni v Državnem načrtu za nalezljive bolezni 2016, in sicer strokovnjakom, reševalnim enotam, službam in reševalcem. Prav tako iz Državnega načrta za nalezljive bolezni 2016 ni bilo mogoče enoznačno ugotoviti, ali in katera oprema naj bi se zagotavljala v okviru državnih blagovnih rezerv in katera v okviru DRMS. Zato ocenjujemo, da načrtovanje oziroma določitev zalog opreme v Državnem načrtu za nalezljive bolezni 2016 ter v prilogah P-8 in P-9 ni bilo utemeljeno niti pregledno.

Ne glede na pomanjkljivo pripravljen Državni načrt za nalezljive bolezni 2016 so revidiranci v sodelovanju še z drugimi deležniki izvajali nekatere aktivnosti za natančnejše ocenjevanje potreb in načrtovanje zalog zaščitne in medicinske opreme, in sicer:

- NIJZ je februarja 2020 po priporočilih Evropskega centra za preprečevanje in obvladovanje bolezni¹⁶⁰ (v nadaljevanju: ECDC) pripravil Oceno količinskih potreb po OVO¹⁶¹, v kateri je navedel vrsto opreme in količine, ki naj jih uporablja zdravstveno osebje,
- predstavniki MZ, NIJZ, Univerzitetnega kliničnega centra Ljubljana (v nadaljevanju: UKC Ljubljana) in URSZR so marca 2020 pripravili Usmeritve za pripravo ocene potreb po zaščitni opremi¹⁶² (v nadaljevanju: Usmeritve za ocenjevanje potreb 2020), v katerih so navedli vrsto zaščitne opreme, primerne za posamezne uporabnike, kot na primer za bolnice, zdravstvene domove (v nadaljevanju: ZD), domove za starejše občane (v nadaljevanju: DSO), Policijo, upravne enote, šole in podobno, ter način uporabe opreme,

¹⁵⁵ 2.000 respiratornih mask z oznako 3M, 9332 FFP3-EV in 9.000 respiratornih mask z oznako DSP 4780.

¹⁵⁶ Oznaka Mapa Ultranitil 492.

¹⁵⁷ Z oznako Tychem F.

¹⁵⁸ 3.820 kosov z oznako Promask s filtrom in torbico (M/L), 1.870 kosov z oznako Promask s filtrom in torbico za otroke 10–16 let (S) in 779 kosov z oznako M98 Scoot s filtrom in torbico za odrasle.

¹⁵⁹ Pojasnilo MORS za potrebe razčiščevalnega sestanka dne 27. 1. 2021 v okviru Pojasnil in izpodbijanj Vlade z dne 14. 1. 2021 (navedba na straneh 6/23 in 7/23).

¹⁶⁰ Angl.: *European Centre for Disease Prevention and Control*.

¹⁶¹ Dokument z dne 21. 2. 2020 (brez številke).

¹⁶² Dokument je brez številke in datuma, je pa v vladnem poročilu (Poročilo o stanju, razlogih, zalogah in naročilih osebne zaščitne ter kritične medicinske opreme ob razglasitvi epidemije SARS-CoV-2 (COVID-19), št. 304000-9/2020/4 z dne 5. 5. 2020) na strani 56 navedeno, da je bil dokument pripravljen 18. 3. 2020.

- MZ je julija 2020 pristopilo k pripravi predloga vzpostavitve strateških zalog zaščitne in medicinske opreme za potrebe delovanja zdravstvenega sistema, kot mu je naložila Vlada¹⁶³.

Iz navedenih dokumentov izhaja, da so bile aktivnosti MZ, URSZR, NIJZ in UKC Ljubljana usmerjene v natančnejšo določitev vrste opreme, ki naj bi bila primerna za posamezne skupine uporabnikov, ne pa tudi v metodologijo za določitev potrebnih količin opreme za vse uporabnike v okviru vseh sektorjev države (potrebne količine posamezne vrste opreme so bile priporočene le za zdravstveno osebje).

Po naši oceni Državni načrt za nalezljive bolezni 2016, na podlagi katerega so se posamezni subjekti aktivirali ob razglasitvi epidemije COVID-19, ni bil povsem ustrezno pripravljen, saj ni bilo enoznačno določeno, kdo in kako naj bi ocenjeval morebitne potrebe po dodatni opreми ter kdo in kako naj bi ugotavljal in sporočal stanje obstoječih strateških zalog opreme (v okviru državnih blagovnih rezerv, DRMS in pri vseh relevantnih uporabnikih), ki naj bi bilo upoštevano pri določitvi vrste in količine opreme v okviru urgentnih nabav. Zaradi navedenega Državni načrt za nalezljive bolezni 2016 ob razglasitvi epidemije COVID-19 po naši oceni ni predstavljal učinkovite podlage, na podlagi katere bi se lahko posamezni subjekti ustrezno (hitro in usklajeno) aktivirali.

2.2.4.2 Državni načrt za nalezljive bolezni 2020

Vlada je julija 2020 sprejela Državni načrt za nalezljive bolezni 2020, s katerim so bile pristojnim deležnikom določene dodatne (nove) naloge v zvezi z zagotavljanjem enomesečnih zalog opreme in načrtovanjem trimesečnih rezerv opreme. Tako je v zvezi s spremljanjem nalezljive bolezni v Državnem načrtu za nalezljive bolezni 2020¹⁶⁴ določeno, da NIJZ pripravi oceno tveganja glede na vrsto nalezljive bolezni in predlaga protiepidemijske splošne in specifične preventivne ukrepe, za usklajevanje katerih sta pristojna MZ in Vlada. Pri tem je še določeno¹⁶⁵, da MZ na podlagi strokovnih priporočil določi splošne in posebne zdravstvene ter druge ukrepe za preprečevanje in obvladovanje nalezljivih bolezni. Vendar pa iz Državnega načrta za nalezljive bolezni 2020, enako kot že iz Državnega načrta za nalezljive bolezni 2016, ni mogoče ugotoviti, kateri deležnik naj predlaga oziroma določi vrsto opreme in oceni potrebne količine določene vrste opreme, ki jih je treba zagotoviti za obvladovanje nalezljive bolezni. Pristojnosti med NIJZ, MZ in Vlado tako v Državnem načrtu za nalezljive bolezni 2020 niso natančno opredeljene oziroma porazdeljene.

V zvezi s spremljanjem zalog in ocenjevanjem potreb po zaščitni in medicinski opreми je v Državnem načrtu za nalezljive bolezni 2020¹⁶⁶ določeno, da:

- ministrstva in vladne službe¹⁶⁷ zagotavljajo stalno zalogo zaščitnih in drugih sredstev ter opreme za en mesec svojega delovanja v pogojih epidemije,
- ministrstva načrtujejo rezervo za trimesečno delovanje resorja v pogojih epidemije,

¹⁶³ Sklep Vlade št. 01201-7/2020/5 z dne 8. 7. 2020.

¹⁶⁴ Državni načrt za nalezljive bolezni 2020 (točka 3.1 Temeljne podmene načrta, stran 11/65).

¹⁶⁵ Državni načrt za nalezljive bolezni 2020 (točka 3.2.1 Koncept odziva ob pojavu epidemije oziroma pandemije nalezljive bolezni pri ljudeh, stran 13/65).

¹⁶⁶ Državni načrt za nalezljive bolezni 2020 (točka 7.1 Organi in njihove naloge, stran 27–42).

¹⁶⁷ Navedena naloga je določena pri ministrstvih in vladnih službah, ne pa tudi pri vladi, Policiji, Inšpektoratu Republike Slovenije za notranje zadeve in Uradu Vlade Republike Slovenije za Slovence v zamejstvu in po svetu.

- MZ načrtuje zagotavljanje zaščitne opreme za izvajalce zdravstvene dejavnosti,
- za državne blagovne rezerve skrbi MGRT, ki je pristojno za preskrbo, pri tem o uporabi in nadomestitvi blagovnih rezerv odločata Vlada in MGRT,
- v primerih potrebe po povečanju blagovnih rezerv Zavod izvede nabavo v skladu z zakonodajo s področja javnih naročil,
- URSZR načrtuje in izvaja letne nabave za namen dopolnjevanja DRMS¹⁶⁸, o njihovi uporabi za primer naravnih in drugih nesreč odloča Vlada (v nujnih primerih pa poveljnik CZ).

Ocenjujemo, da v Državnem načrtu za nalezljive bolezni 2020 pristojnosti deležnikov za izvedbo preventivnih¹⁶⁹ ukrepov za zagotovitev zadostnih količin zaščitne in medicinske opreme v strateških zalogah ter hkrati pristojnosti za ugotavljanje potreb po urgentnih nabavah dodatno potrebne opreme ob izbruhu nalezljive bolezni niso dovolj natančno določene. Iz Državnega načrta za nalezljive bolezni 2020 namreč ni mogoče ugotoviti:

- ali in kako je načrtovanje rezerv za trimesečno delovanje resorjev posameznih ministrstev povezano in vpliva na zagotavljanje ustreznih količin določenih vrst zaščitne in medicinske opreme v državnih blagovnih rezervah (ali naj bodo v državnih blagovnih rezervah vedno na voljo zaloge za vse resorje za trimesečno delovanje v primeru epidemije in so torej trimesečne rezerve vključene tudi v petletne programe blagovnih rezerv, ali naj se načrtovane količine opreme v okviru trimesečnih rezerv nabavijo izključno ob izbruhu nalezljive bolezni v okviru urgentnih nabav),
- na katerih podlagah naj Vlada odloči o sproščanju (uporabi) obstoječih strateških zalog opreme iz državnih blagovnih rezerv in DRMS ter ali in kako upošteva enomesečne zaloge opreme pri ministrstvih ter morebitne obstoječe strateške zaloge pri drugih uporabnikih te opreme,
- kateri deležnik naj določi metodologijo, po kateri naj ministrstva in vladne službe za svoje delovanje določijo ustrezno vrsto in obseg enomesečnih zalog zaščitne in medicinske opreme,
- kateri deležnik naj določi metodologijo, po kateri naj ministrstva načrtujejo vrste in količine opreme v okviru rezerv za -trimesečno delovanje celotnih resorjev v pogojih epidemije,
- kateri deležnik je ob izbruhu nalezljive bolezni, ko se potrebe po zaščitni in medicinski opremi drastično povečajo, pristojen za ugotavljanje vseh obstoječih strateških zalog opreme na državni ravni,
- kateri deležnik je pristojen za oceno potreb in s tem za oceno potrebnih količin določenih vrst opreme, ki jih je treba (ob upoštevanju obstoječih strateških zalog opreme) dodatno urgentno nabaviti.

Vlada je 23. 7. 2020, ko je sprejela¹⁷⁰ Državni načrt za nalezljive bolezni 2020, potrdila¹⁷¹ tudi dokument Seznam trimesečnih strateških zalog medicinsko-tehničnih sredstev za preprečevanje širjenja bolezni COVID-19 v Republiki Sloveniji¹⁷² (v nadaljevanju: Seznam trimesečnih strateških zalog¹⁷³). S Seznamom

¹⁶⁸ V Državnem načrtu za nalezljive bolezni 2020 je določeno, da so DRMS namenske zaloge opreme za ZRP, ki vključujejo opremo za delovanje ob izbruhu nalezljive bolezni.

¹⁶⁹ V 10. točki 8. člena ZVNDN so preventivni ukrepi opredeljeni kot ukrepi, s katerimi se prepreči nevarnost nastanka nesreče, oziroma ukrepi, s katerimi se zmanjšajo škodljive posledice nesreče.

¹⁷⁰ Sklep Vlade št. 84200-2/2020/3 z dne 23. 7. 2020.

¹⁷¹ Sklep Vlade št. 17100-2/2020/4 z dne 23. 7. 2020.

¹⁷² Št. 012-4/2020-52 z dne 17. 7. 2020.

¹⁷³ Seznam trimesečnih zalog ni vključen v Državni načrt za nalezljive bolezni 2020.

trimesečnih strateških zalog izhaja, da "je namen priprave tega seznama v vhodnem podatku Zavodu, da prične s postopki priprave in objave razpisne dokumentacije za dopolnjevanje zalog navedenih zaščitnih sredstev". Ocenjujemo, da so deležniki s pripravo Seznama trimesečnih strateških zalog izpolnili naloge iz Državnega načrta za nalezljive bolezni 2020 glede načrtovanja trimesečnih rezerv, vendar pomanjkljivo. Ugotovili smo namreč, da so v Seznamu trimesečnih strateških zalog tri mesečne zaloge opreme določene zgolj za potrebe posameznih področij, in sicer za področje zdravstva, občin, kritične infrastrukture, sil ZRP in za državne organe. To pomeni, da trimesečne zaloge niso določene celovito, torej v celoti za vse resorje posameznih ministrstev, kot izhaja iz Državnega načrta za nalezljive bolezni 2020. Tako so v Seznamu trimesečnih strateških zalog načrtovane zaloge opreme za resor zdravstva, ne pa tudi za ostale resorje (kot na primer šolski resor, del socialnega resorja¹⁷⁴), kot je predvideno v Državnem načrtu za nalezljive bolezni 2020. Zato ni mogoče potrditi, da je Vlada s sprejetjem Seznama trimesečnih strateških zalog v celoti sledila Državnemu načrtu za nalezljive bolezni 2020, ki določa, da "ministrstva načrtujejo rezervo za trimesečno delovanje resorja v pogojih epidemije".

Pri pripravi Seznama trimesečnih strateških zalog so bile upoštevane posodobljene¹⁷⁵ Usmeritve za ocenjevanje potreb 2020, ki določajo vrsto in tip opreme, primerne za posamezne skupine uporabnikov, ter usmeritev o tem, kako pogosto je treba menjati določene tipe mask. Vendar pa s Seznamu trimesečnih strateških zalog ni mogoče ugotoviti, po kateri metodologiji oziroma na kakšen način so bile določene količine posameznih vrst opreme, s seznama je razvidna le metodologija zbiranja potreb¹⁷⁶. S seznama tako ni razvidna povezava med številom potencialnih deležnikov/uporabnikov in izračunano količino posamezne vrste opreme (kot na primer število kosov posamezne vrste opreme na število zaposlenih v občinski službi ali na primer število kosov opreme na število sil za ZRP in podobno). Tako ni razvidno, koliko deležnikov v okviru posameznih področij je upoštevanih ter koliko uporabnikov v okviru teh deležnikov je vključenih v določitvi količine opreme, poleg tega pa ni mogoče potrditi, da so upoštevane vse relevantne službe v okviru posameznih področij.

Pri pripravi Seznama trimesečnih strateških zalog so podatke o potrebah po zaščitni in medicinski opremi zbirali MZ, URSZR in MORS, pri čemer deležnikov, pri katerih so zbirali podatke, niso napotili oziroma usmerili, kako (po kateri metodologiji) naj potrebe po posamezni vrsti zaščitne opreme sploh določijo. Tako so sezname potreb po opremi pripravili v odsotnosti metodologije, in sicer je seznam potreb za področje zdravstva¹⁷⁷ pripravilo MZ, seznam potreb za subjekte kritične infrastrukture¹⁷⁸ je pripravilo MORS, seznam potreb za občine¹⁷⁹, sile¹⁸⁰ za ZRP ter državne organe¹⁸¹ pa je pripravila URSZR. Ker MORS, ki je pripravilo

¹⁷⁴ Socialnovarstveni zavodi (DSO) so bili upoštevani v okviru zdravstvenega resorja.

¹⁷⁵ Usmeritve za ocenjevanje potreb je MZ posodobilo julija 2020 v sodelovanju s strokovnjaki iz UKC Ljubljana.

¹⁷⁶ Poglavje 2 Metodologija zbiranja potreb za trimesečne strateške zaloge medicinsko-tehničnih sredstev za preprečevanje širjenja bolezni COVID-19 v RS.

¹⁷⁷ Predpostavke za oceno potreb so temeljile na projekciji trajanja epidemije s povprečnim številom zdravljenih v bolnišnicah do 150 pacientov na dan, 50 pacientov na dan v intenzivni negi, s povprečno okuženimi 150 pacienti z blagimi simptomi v DSO in podobno.

¹⁷⁸ Kritična infrastruktura Republike Slovenije obsega tiste zmogljivosti, ki jih je Vlada določila s sklepom št. 80200-1/2019-6 z dne 7. 2. 2019.

¹⁷⁹ Za občine so bile načrtovane kirurške maske, maske IIR, rokavice, kombinezoni, razkužila, vizirji in predpasniki.

¹⁸⁰ Za štabe civilne zaščite (v nadaljevanju: CZ) je bilo na primer določeno izhodišče, da vsak član v štabu v 12-urnem delovniku porabi 4 maske in 4 pare rokavic.

¹⁸¹ Za državne organe so bile na primer načrtovane maske FFP2, FFP3 in higienske maske.

Seznam trimesečnih strateških zalog, ter Vlada, ki je ta seznam sprejela, nista določila, kako (po kateri metodologiji) naj bodo količinske potrebe po opremi določene, ocenjujemo, da ocene potreb v okviru Seznama trimesečnih strateških zalog niso bile izdelane dosledno in sistematično.

Po naši oceni bi morala MORS in Vlada poskrbeti za usklajeno (enotno) in sistematično ravnanje pri določanju in zbiranju potreb po zaščitni in medicinski opremi. Opustitev priprave natančne metodologije ter opustitev napotitve deležnikov k njeni uporabi po naši oceni pomeni tveganje za pomanjkanje opreme. Po drugi strani pa odsotnost ocenjevanja potreb na podlagi natančne metodologije lahko vodi tudi v nesmotrne (neracionalne) urgentne nabave opreme, še posebej, če je Seznam trimesečnih strateških zalog pripravljen za potrebe določitve vrste in količin opreme v okviru urgentnih nabav, kar pa iz Državnega načrta za nalezljive bolezni 2020 ni jasno.

V državnem načrtu za zaščito in reševanje ob pojavu nalezljive bolezni bi bilo po naši oceni treba določiti deležnike, pristojne vsaj za:

- določitev vrste zaščitne in medicinske opreme, ki naj bi bila primerna za konkretne deležnike,
- določitev, spremljanje in ažuriranje števila relevantnih deležnikov/uporabnikov v okviru posameznih resorjev, ki naj uporabljajo določeno vrsto opreme,
- določitev deležnika, pristojnega za določitev metodologije za določitev količin opreme za konkretne deležnike v okviru posameznih resorjev, in sicer za enomesečne in trimesečne rezerve.

Po naši oceni bi bilo treba določiti deležnika ali deležnike, ki naj bodo odgovorni za določitev metodologije ocenjevanja potreb oziroma načrtovanja zalog, v državnem načrtu zaščite in reševanja ob pojavu nalezljive bolezni, kar bi po naši oceni prispevalo k zagotavljanju sistematičnega, preglednega in enotnega določanja potreb pri posameznih primerljivih skupinah uporabnikov opreme in s tem k utemeljeni oceni potreb po opremi na državni ravni.

V skladu s Sklepom Vlade¹⁸² z dne 23. 7. 2020 o potrebnih zalogah¹⁸³ je bilo izdelanih šest prilog, ki jih Državni načrt za nalezljive bolezni 2020 določa kot dodatke za definiranje sredstev in opreme za obvladovanje nalezljive bolezni, in sicer:

- priloga P – 9, Pregled materialnih sredstev iz državnih blagovnih rezerv za primer naravnih in drugih nesreč (v nadaljevanju: priloga P-9), ki je identična prilogi P-9, ki je bila izdelana kot priloga Državnemu načrtu za nalezljive bolezni 2016,
- priloga P – 1006 Ocena potreb po zaščitnih sredstvih po sektorjih (v nadaljevanju: priloga P-1006) je sestavljena iz šestih prilog¹⁸⁴, ki so identične prilogam k Seznamu trimesečnih strateških zalog,

¹⁸² Sklep Vlade št. 84200-2/2020/3 z dne 23. 7. 2020.

¹⁸³ V sklepu Vlade z dne 23. 7. 2020 o potrebnih zalogah je bilo določeno, da morajo ministrstva in vladne službe, določene v načrtu, priloge načrta izdelati, uskladiti in dostaviti URSZR do 7. 8. 2020 (4. točka).

¹⁸⁴ Priloga 1: Zdravstvo – ocena za 3-mesečno delovanje ob epidemiji, Priloga 2: Občine – potrebna količina zaščitnih sredstev za drugi val COVID-19, Priloga 3: Upravljalci kritične infrastrukture (brez sektorja "zdravstvo") – potrebna količina zaščitnih sredstev za drugi val COVID-19, Priloga 4: Sile ZRP – potrebna količina zaščitnih sredstev za drugi val COVID-19, Priloga 5: Ministrstva – potrebna količina zaščitnih sredstev za drugi val COVID-19, Priloga 6: Skupen seznam trimesečnih strateških zalog medicinsko-tehničnih sredstev za preprečevanje širjenja bolezni COVID-19 v Republiki Sloveniji.

- priloga P – 6, Pregled osebne in skupne opreme ter sredstev pripadnikov enot za ZRP (v nadaljevanju: priloga P-6) je bila prvič izdelana in vključuje seznam osebne in skupne opreme za pripadnike 18 enot ZRP, in sicer izkazuje načrtovano potrebno opremo in dejansko stanje te opreme¹⁸⁵,
- priloga P – 8 Pregled materialnih sredstev iz državnih rezerv za primer naravnih in drugih nesreč (v nadaljevanju: priloga P-8),
- priloga P-1002, Pregled – ocena potrebnih sil in sredstev za ZRP (v nadaljevanju: priloga P-1002) je bila prvič izdelana in vključuje oceno potrebnih količin zaščitnih sredstev za drugi val COVID-19 za en mesec in za tri mesece za 324 zaposlenih na URSZR in za sile ZRP¹⁸⁶, pri čemer je bila identična tabela, ki se nanaša na potrebno količino zaščitnih sredstev za sile ZRP, tudi sestavni del priloge P-1006,
- priloga P-1005 Program oblikovanja državnih rezerv materialnih sredstev za zaščito, reševanje in pomoč v obdobju 2018–2022 (v nadaljevanju: priloga P-1005) vključuje Program DRMS18-22.

Ugotovili smo, da iz Državnega načrta za nalezljive bolezni 2020 ni mogoče ugotoviti, ali in katere priloge naj se uporabijo:

- pri načrtovanju strateških zalog opreme (zaloge v državnih blagovnih rezervah, DRMS ter pri konkretnih deležnikih v okviru resorjev),
- pri določitvi urgentnih nabav opreme.

To je pomembno zato, ker naj bi bile priloge z vrsto in količino opremo, ki naj bi bila v zalogah, usklajene s petletnim programom blagovnih rezerv, programom DRMS ter programi enomesečnih zalog ministrstev. Po drugi strani pa ni jasno, ali so sezname opreme iz trimesečnih rezerv uporabijo izključno pri aktiviranju urgentnih nabav ob izbruhu nalezljive bolezni.

Ob upoštevanju dejstva, da so Vlada, MZ in MORS oziroma URSZR pripravljali Državni načrt za nalezljive bolezni 2020 še v izrednih okoliščinah, ocenjujemo, da so nemudoma pristopili k potrebnim aktivnostim za izboljšanje obstoječega sistema ocenjevanja potreb in načrtovanja zalog opreme za obvladovanje nalezljive bolezni, ki je temeljil na Državnem načrtu za nalezljive bolezni 2016. Pri tem pa opozarjamo, da Državni načrt za nalezljive bolezni 2020 zaradi opisanih pomanjkljivosti po naši oceni še ne predstavlja dovolj dobre podlage za učinkovite urgentne nabave nujno potrebne zaščitne in medicinske opreme ob izbruhu epidemije nalezljive bolezni. Vlada, MZ, MGRT in URSZR namreč niso v celoti poskrbeli, da bi bili v Državnem načrtu za nalezljive bolezni 2020 natančno določeni deležniki, postopki in naloge deležnikov pri zbiranju podatkov o obstoječih zalogah opreme ter postopki ocenjevanja potreb po zaščitni in medicinski opremi. Z opustitvijo določitve bistvenih elementov za učinkovito ocenjevanje potreb po opremi zato Vlada, MZ, MGRT in URSZR pri pripravi Državnega načrta za nalezljive bolezni 2020 niso v celoti dosegli namena takega načrta, in sicer da bi bilo vsem deležnikom natančno jasno, kako naj se ob izbruhu epidemije nalezljive bolezni aktivirajo.

¹⁸⁵ Osem enot hitre intervencije (Poveljstvo, Četa za podporo, Četa za tehnično reševanje, Vod za tehnično potapljanje, Oddelek za dekontaminacijo, enota "Musar", enota "CAVE SAR", enota "HCP") in 10 drugih enot.

¹⁸⁶ Enote CZ na državni ravni, enote CZ na regijski ravni, Rdeči križ Slovenije, Gasilci, reševalne enote ZRP in druge enote ZRP (taborniki, skavti).

Ocenjujemo, da Vlada s sprejetjem Državnega načrta za nalezljive bolezni 2020 ni zagotovila vnaprejšnje ustrezne pripravljenosti vseh deležnikov v smislu učinkovitega ravnanja pri ocenjevanju potreb po opremi, ugotavljanju obstoječih zalog opreme ter načrtovanju in zagotavljanju zadostnih količin ustreznih vrst zaščitne in medicinske opreme za obvladovanje širjenja nalezljive bolezni. Vsega navedenega tudi ni vključeval Državni načrt za nalezljive bolezni 2016.

MZ je že leta 2016 ocenilo¹⁸⁷, da "spadajo nalezljive bolezni pri ljudeh v primerjavi z ostalimi vrstami naravnih nesreč med tiste nesreče, ki najbolj ogrožajo Republiko Slovenijo". Zaradi take ocene bi bilo po naši oceni še toliko bolj smiselno pripraviti celovit in natančen načrt ravnanja v primeru nalezljivih bolezni oziroma obstoječega najkasneje ob izbruhu epidemije prilagoditi. Ne glede na to, da so posamezna ravnanja nekaterih deležnikov podrobno določena v nekaterih načrtih dejavnosti ministrstev, pa ocenjujemo, da bi bilo za zagotovitev transparentne ureditve vlog vseh deležnikov smiselno določiti njihove naloge in potek aktivnosti na enem mestu, torej v državnem načrtu za nalezljive bolezni in ne v načrtih dejavnosti posameznih ministrstev, ki jih opisujemo v nadaljevanju.

2.2.5 Načrti dejavnosti posameznih ministrstev

V Državnem načrtu za nalezljive bolezni 2016¹⁸⁸ kot tudi v Državnem načrtu za nalezljive bolezni 2020¹⁸⁹ je določeno, da "pristojna ministrstva in vladne službe izdelajo načrt dejavnosti kot dodatek k državnemu načrtu".

Proučili smo Načrt dejavnosti MZ 2016¹⁹⁰, Načrt dejavnosti MGRT 2016¹⁹¹ in Načrt dejavnosti URSZR 2016¹⁹², ki so bili priloge Državnemu načrtu za nalezljive bolezni 2016. Ugotovili smo, da pristojnosti deležnikov ter aktivnosti, ki naj jih izvajajo v zvezi s spremljanjem zalog in ocenjevanjem potreb po zaščitni in medicinski opremi, v navedenih načrtih dejavnosti niso bile natančno določene. Zato ocenjujemo, da revidiranci do oktobra 2020, ko so MZ, MGRT in URSZR pripravili načrte dejavnosti, ki so priloge k Državnemu načrtu za nalezljive bolezni 2020, niso imeli ustreznih izhodišč, ki bi omogočala učinkovito aktiviranje pristojnih deležnikov pri ocenjevanju potreb in izvajanju urgentnih nabav zaščitne in medicinske opreme.

Zaradi priprave novih načrtov dejavnosti, ki so priloge k Državnemu načrtu za nalezljive bolezni 2020, v nadaljevanju podrobno predstavljamo pomembne vsebine iz Načrta dejavnosti MZ 2020¹⁹³, Načrta dejavnosti MGRT 2020¹⁹⁴ in Načrta dejavnosti URSZR 2020¹⁹⁵.

¹⁸⁷ Ocena ogroženosti ob pojavu nalezljivih bolezni (stran 55).

¹⁸⁸ Državni načrt za nalezljive bolezni 2016, poglavje 2.1 Temeljne ravni načrtovanja (stran 9/37).

¹⁸⁹ Državni načrt za nalezljive bolezni 2020, poglavje 2.1 Temeljne ravni načrtovanja (stran 8/65).

¹⁹⁰ Št. 842-1/2012 z dne 10. 5. 2017.

¹⁹¹ Št. 842-2/2016/2 z dne 3. 10. 2016, verzija 1.0.

¹⁹² Št. 8420-2/2014-4-DGZR z dne 23. 10. 2017.

¹⁹³ Št. 842-4/2020/57 z dne 17. 8. 2020, verzija 2.0.

¹⁹⁴ Št. 842-3/2020/6 z dne 16. 9. 2020, verzija 2.0.

¹⁹⁵ Št. 8420-7/2018-156-DGZR z dne 20. 8. 2020.

Načrt dejavnosti MZ 2020

Načrt dejavnosti MZ 2020 med drugim vključuje naslednje pomembne vsebine:

- nalogo MZ glede zbiranja ključnih podatkov o razpoložljivosti/zasedenosti bolnišničnih postelj, ključni medicinski opremi, stanju zalog glede na določen obseg in vrsto zaščitnih sredstev,
- metodologijo določitve potreb po OVO¹⁹⁶ za bolnišnice, ZD, lekarne, DSO in socialnovarstvene zavode (v nadaljevanju: SVZ)¹⁹⁷,
- oceno potreb po OVO¹⁹⁸ za področje zdravstva, občin, kritične infrastrukture, sil za ZRP in državne organe¹⁹⁹, in sicer za enomesečno in trimesečno delovanje ob epidemiji,
- naloge izvajalcev zdravstvene dejavnosti, ločeno za zdravstveno oskrbo na primarni ravni, zdravstveno oskrbo v bolnišnicah, zdravstveno oskrbo v javnih SVZ, vzgojno-izobraževalnih zavodih in lekarnah,
- dnevno spremljanje podatkov o stanju zalog opreme v ZD in bolnišnicah²⁰⁰,
- seznam delujočih ventilatorjev v bolnišnicah in blagovnih rezervah²⁰¹, ki ga je MZ posodobilo 9. 11. 2020, in sicer po stanju na dan 31. 10. 2020²⁰².

Načrt dejavnosti MZ je bil po njegovi izdaji posodobljen²⁰³, in sicer je MZ ažuriralo ocene potreb po OVO tako, da je k prilogam Načrta dejavnosti MZ dodalo še Oceno potreb po osebni varovalni opremi zdravstva za epidemijo nalezljive bolezni v Republiki Sloveniji²⁰⁴, imenovalo delovno skupino za področje OVO v primeru nalezljive bolezni²⁰⁵ in pripravilo informacijo o trenutnem stanju zalog zaščitne opreme na MZ na dan 17. 8. 2020.

Ugotovili smo, da je Načrt dejavnosti MZ 2020 vsebinsko dopolnjen in bolj natančen v primerjavi z Načrtom dejavnosti MZ 2016 in da je mogoče potrditi, da so postopki ugotavljanja zalog in ocenjevanja potreb za področje zdravstva v njem podrobneje določeni.

¹⁹⁶ Priloga 12: Metodologija OVO.

¹⁹⁷ Potrebe po OVO so določene na podlagi ponderjev glede na število obravnavanih pacientov (za bolnišnice), število opredeljenih pacientov (za ZD), število enot, ki delujejo v okviru posameznega zavoda (za lekarne), in glede na število oskrbovancev, povečano za število zdravstvenih delavcev po razredih (za DSO in SVZ).

¹⁹⁸ Priloga 13: Ocena potreb po OVO, ki je sestavljena iz šest prilog, pri čemer so vse navedene priloge identične prilogam s Seznamom trimesečnih strateških zalog.

¹⁹⁹ Ocena potreb iz Priloge 13 Načrta dejavnosti MZ 2020 je identična prilogi P-1006 Državnega načrta za nalezljive bolezni 2020 in prilogam k Seznamu trimesečnih strateških zalog.

²⁰⁰ Priloga 39: Dnevno spremljanje podatkov.

²⁰¹ Seznam ventilatorjev je bil predviden kot Priloga 10 k Načrtu dejavnosti MZ, vendar te priloge MZ do 18. 8. 2020 še ni posredovalo URSZR, ker je takrat še preverjalo podatke o ventilatorjih v bolnišnicah z dne 16. 6. 2020.

²⁰² S seznamom ventilatorjev z dne 9. 11. 2020, ki ga je MZ predložilo 14. 1. 2021, izhaja, da je bilo na dan 31. 10. 2020 827 vseh ventilatorjev (od tega 692 stacionarnih in 135 transportnih), od tega je bilo za zdravljenje oseb s COVID-19 primernih 533 ventilatorjev.

²⁰³ Pojasnilo MZ za potrebe razčiščevalnega sestanka dne 27. 1. 2021 v okviru Pojasnil in izpodbijanj Vlade z dne 14. 1. 2021 (navedba na strani 19/23).

²⁰⁴ Št. 842-4/2020/49 z dne 14. 7. 2020.

²⁰⁵ Sklep MZ št. 024-7/2020/1 z dne 2. 6. 2020.

Načrt dejavnosti MGRT 2020

V Načrtu dejavnosti MGRT 2020 je med drugim določeno, da:

- je MGRT določilo²⁰⁶ zaloge posameznih vrst opreme za enomesečno delovanje in načrtovanje trimesečnih zalog za ožje ministrstvo ter za posamezne organe v njegovi sestavi²⁰⁷,
- MGRT v primeru pojava epidemije nalezljive bolezni nemudoma vzpostavi stik z MZ z namenom ugotavljanja morebitnih motenj preskrbe z zdravili, OVO in medicinskimi pripomočki ter v primeru motenj oskrbe na trgu na podlagi pobude MZ oblikuje predlog Vladi za uravnavanje trga s sprostitvijo blagovnih rezerv, v sklepu o sproščanju blagovnih rezerv se določi tudi prevzemnik blagovnih rezerv, ki je nato zadolžen za distribucijo sproščenega blaga, na podlagi razdelilnika, ki ga oblikujejo pristojna ministrstva (na primer MZ za področje zdravil, OVO in medicinskih pripomočkov),
- v primeru ugotovljenih potreb po oblikovanju dodatnih zalog posameznega blaga MGRT pripravi predlog sprememb petletnega programa blagovnih rezerv in ga posreduje v obravnavo na Vlado,
- na podlagi sklepa Vlade Zavod pristopi k izvedbi postopkov javnega naročanja za oblikovanje novih oziroma povečanje obstoječih zalog,
- MGRT predlaga Vladi organe ter zavode in druge organizacije, ki se financirajo iz javnih sredstev in ki so dolžni prednostno kupovati blago iz državnih blagovnih rezerv.

Pojasnilo MGRT²⁰⁸

MORS je na podlagi izvajanja ukrepov in izkušenj iz prvega vala epidemije julija 2020 posodobilo Državni načrt 2016 in pripravilo novo verzijo tega. Na podlagi predmetnega Državnega načrta iz leta 2020 je nato MGRT tudi sprejelo Načrt dejavnosti MGRT 2020, ki je skladen z Državnim načrtom iz leta 2020.

Ugotovili smo, da je Načrt dejavnosti MGRT 2020 vsebinsko dopolnjen in bolj natančen v primerjavi z Načrtom dejavnosti MGRT 2016, vendar pa po naši oceni še ni dovolj natančen, saj ni jasno:

- po kateri metodologiji je MGRT določilo enomesečne zaloge in trimesečne potrebe po opreми,
- na podlagi katerega dokumenta MGRT predlaga Vladi odločitev o uporabi blagovnih rezerv (ali naj MZ v okviru pobude pripravi seznam dodatno potrebne opreme za vse resorje, pri tem tudi ni jasno, ali in kdo pri tem upošteva obstoječe zaloge opreme pri uporabnikih),
- kateri deležnik ugotovi, da po sprostitvi blagovnih rezerv obstajajo še potrebe po dodatni opreми, ter kako,
- ali se v primeru porabe zalog iz državnih blagovnih rezerv pripravi predlog spremembe petletnega programa blagovnih rezerv na podlagi seznamov trimesečnih rezerv (za vsa področja) ali na podlagi drugih dokumentov ter katerih,
- po katerih kriterijih določi MGRT organe, ki naj prednostno kupujejo blago iz državnih rezerv, ter na katerih podlagah.

Ocenjujemo, da iz Načrta dejavnosti MGRT 2020 ne izhaja enoznačno, kateri deležnik (MZ, ki da pobudo, ali MGRT, ki predlaga Vladi sprostitve blagovnih rezerv) ter kako (na katerih podlagah) odloči o količini blaga (opreme), ki naj se sprost iz blagovnih rezerv oziroma dodatno (urgentno) nabavi. Tako ni jasno, ali naj MZ ali kateri drug deležnik pri tem uporabi (upošteva) količine opreme, določene v seznamih

²⁰⁶ Priloga 29: Seznam zaščitnih sredstev po vrsti in količini za 1 mesec delovanja ter planirana rezervna sredstva za 3 mesece delovanja MGRT, TIRS, Urad Republike Slovenije za meroslovje, Urad Republike Slovenije za intelektualno lastnino.

²⁰⁷ Urad Republike Slovenije za meroslovje, TIRS, Urad Republike Slovenije za intelektualno lastnino.

²⁰⁸ MGRT je pojasnilo podalo v ugovoru z dne 23. 2. 2021.

trimesečnih zalog, ki so priloge Državnega načrta za nalezljive bolezni 2020. Prav tako ni določeno, ali in kako se pri določitvi količin upoštevajo obstoječe zaloge opreme pri uporabnikih. Po naši oceni zaradi tega Načrt dejavnosti MGRT 2020 še ne predstavlja povsem učinkovite podlage za ustrezno aktiviranje deležnikov ob izbruhu nalezljive bolezni.

Načrt dejavnosti URSZR 2020

V Načrtu dejavnosti URSZR 2020 je med prioritetskimi nalogami določeno, da "Urad za operativno URSZR oblikuje in skrbi za dopolnjevanje DRMS za primer naravnih in drugih nesreč ter pri oblikovanju rezerv materialnih sredstev v blagovnih rezervah". Ugotovili smo, da iz Načrta dejavnosti URSZR, ki je skupni dodatek državnim načrtom zaščite in reševanja za devet različnih naravnih nesreč, ne izhaja, kakšne so zaloge opreme URSZR, saj je URSZR enomesečne zaloge oziroma načrtovane trimesečne rezerve opreme izkazala v prilogi P-1002 k Državnemu načrtu za nalezljive bolezni 2020. V prilogi P-1002 je URSZR zaloge za en mesec delovanja določila za 324 zaposlenih na URSZR, potrebne količine opreme za tri mesece delovanja pa je določila za URSZR in za sile ZRP²⁰⁹. Iz Načrta dejavnosti URSZR 2020 ne izhaja enoznačno, ali naj se ob izbruhu nalezljive bolezni sprostijo izključno zaloge opreme iz DRMS ali tudi iz blagovnih rezerv (v tem primeru ni jasno, v kakšnem deležu niti v kakšnem zaporedju naj se razdeli oprema ter kdo in kako določi vrsto in količino opreme iz posameznih državnih rezerv). Po naši oceni zaradi tega Načrt dejavnosti URSZR 2020 še ne predstavlja povsem učinkovite podlage za ustrezno aktiviranje deležnikov ob izbruhu nalezljive bolezni.

Namen načrtov dejavnosti je po naši oceni natančna določitev ravnanja vseh relevantnih deležnikov v primeru pojava nalezljive bolezni. Zato bi bilo potrebno, da bi načrti dejavnosti kot podaljšek državnega načrta za zaščito in reševanje ob pojavu nalezljive bolezni natančno določali izvedbo postopkov in pristojne deležnike, ki naj se aktivirajo ob pojavu nalezljive bolezni. Načrti dejavnosti naj bi po naši oceni natančno določali potek aktivacije vseh vključenih deležnikov, in sicer na način, da bi bilo vsem jasno, kdo in kako ter v katerem trenutku naj aktivnost izvede. Zaradi opustitve natančne določitve poteka in načina aktiviranja posameznih deležnikov v načrtih dejavnosti po naši oceni Vlada, MORS, MGRT in MZ ne obvladujejo tveganja za nepripravljenost oziroma neustrezno pripravljenost pri izvajanju aktivnosti za zagotavljanje nujno potrebne zaščitne in medicinske opreme za obvladovanje epidemije nalezljive bolezni.

2.2.6 Letni načrt varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami

Vlada je maja 2020 za uresničevanje ReNPVNDN16-22 sprejela²¹⁰ Letni načrt varstva 2020, v katerem so določene aktivnosti, ki se nanašajo na cilje, usmeritve in naloge, določene v ReNPVNDN16-22²¹¹. V Letnem načrtu varstva 2020 je med drugimi nalogami določena naloga²¹² "Izvedba javnih naročil za vzdrževanje,

²⁰⁹ Glede na to, da je URSZR organ v sestavi MORS, Načrt dejavnosti URSZR 2020 ne vključuje določila o obveznem zagotavljanju stalne zaloge zaščitnih in drugih sredstev in opreme za 1 mesec delovanja ter obvezne priloge k načrtu dejavnosti, saj je to obveznost MORS kot resornega ministrstva.

²¹⁰ Na podlagi 93. člena ZVNDN in na podlagi ReNPVNDN16-22 – drugi odstavek poglavja 11 Uresničevanje in dopolnjevanje resolucije.

²¹¹ Izboljšanje preventivnih aktivnosti na različnih področjih, povečevanje zmogljivosti opazovalnih omrežij, izboljšanje opremljenosti, učinkovitosti, racionalnosti in odzivnosti ob nesrečah, zlasti tistih, ki jih povzročajo vremenske ujme.

²¹² Letni načrt varstva 2020, naloga v okviru zagotavljanja zaloga materialnih sredstev (točka 3 – Naloge po posameznih področjih, zap. št. 26 v tabeli).

popolnitev in dopolnitev DRMS ter sredstev in opreme državnih enot (po finančnem načrtu)", ki naj bi jo MORS oziroma URSZR izvedla do novembra 2020 in za kar naj bi porabila 3 mio EUR s proračunske postavke 5844 – Državne rezerve in oprema enot za ZRP. Vendar pa iz Letnega načrta varstva 2020 ni mogoče ugotoviti, ali (če sploh) in koliko od teh naročil naj bi se nanašalo na zagotavljanje zaščitne in medicinske opreme za obvladovanje nalezljivih bolezni. Tako ni bilo mogoče ugotoviti, ali in v kolikšni meri se načrtovana oprema in naloge deležnikov v zvezi ugotavljanjem zalog in ocenjevanjem potreb pokrivajo z opremo in nalogami, ki so določene v drugih dokumentih načrtovanja. Vlada do 30. 9. 2020 Letnega načrta varstva 2020 ni dopolnila v smislu določitve konkretnih nalog za obvladovanje širjenja nalezljivih bolezni pri ljudeh.

2.2.7 Petletni program oblikovanja državnih blagovnih rezerv

Vlada je novembra 2018 sprejela²¹³ Petletni program BR19-23, v katerem je bilo blago osnovne preskrbe načrtovano v okviru živilskih in neživilskih proizvodov²¹⁴, in sicer so bili med neživilskimi proizvodi načrtovani:

- medicinski pripomočki²¹⁵ v znesku, pri tem nista bili navedeni vrsta in količina artiklov,
- sredstva za osebno in kolektivno zaščito²¹⁶ v znesku, pri tem nista bili navedeni vrsta in količina artiklov.

Način načrtovanja zalog blaga v Petletnem programu BR19-23 po naši oceni ni bil ustrezen. Na podlagi generičnih opisov skupin blaga namreč ni bilo mogoče razbrati, katere posamezne vrste opreme (proizvodov) so bile dejansko načrtovane in naj bi bile ob pojavu določene (naravne) nesreče na zalogi. Prav tako ni bilo mogoče ugotoviti, kakšne količine posameznih vrst blaga (proizvodov/opreme) naj Zavod zagotavlja v okviru blagovnih rezerv. Zaradi tega tudi ni bilo mogoče potrditi, da so bile v okviru Petletnega programa BR19-23 načrtovane količine opreme, ki izhajajo iz priloge P-9 k Državnemu načrtu za nalezljive bolezni 2016 (povezava s točko 2.2.4.1 tega poročila).

Pojasnilo MGRT²¹⁷

Generični opis zaščitne opreme v Petletnem programu BR19-23 je z vidika obvladovanja COVID-19 povsem logičen, saj v času, ko nevarnosti epidemije COVID-19 še ni bilo, seveda ni bilo mogoče predvideti, kakšno in koliko zdravstvene opreme bo (bi bilo) treba imeti za izbruh bolezni, ki je dotlej ni poznal prav nihče.

ZBR²¹⁸ natančno določa, da mora petletni program blagovnih rezerv med drugim določiti tudi najmanjše količine posameznih vrst blaga, ki morajo biti vedno na razpolago za potrebe preskrbe ob naravnih in drugih nesrečah večjega obsega in v vojni, ter število dni preskrbe s temi količinami. Navedena zahteva ZBR pri pripravi Petletnega programa BR19-23 ter vseh sprememb in dopolnitev Petletnega programa BR19-23, sprejetih do vključno 23. 4. 2020²¹⁹ (prvih pet rebalansov Petletnega programa BR19-23), ni bila upoštevana.

²¹³ Sklep Vlade št. 30400-2/2018/4 z dne 8. 11. 2018.

²¹⁴ Petletni program BR19-23 (Tabela 01 in Tabela 02).

²¹⁵ Petletni program BR19-23 (Tabela 02, zap. št. 1. 2).

²¹⁶ Petletni program BR19-23 (Tabela 02, zap. št. 3. 2).

²¹⁷ Dopis MGRT št. 0605-1/2020/16 z dne 24. 7. 2020 (veza Zaposilo št. 2, odgovor št. 5).

²¹⁸ 6. člen ZBR v povezavi s tretjo alinejo 4. člena ZBR.

²¹⁹ Sklepi Vlade št. 30400-6/2020/3 z dne 17. 3. 2020, št. 30400-6/2020/6 z dne 20. 3. 2020, št. 30400-6/2020/9 z dne 24. 3. 2020, št. 30400-6/2020/12 z dne 9. 4. 2020 in št. 30400-6/2020/16 z dne 23. 4. 2020.

V prvih petih rebalansih Petletnega programa BR19-23 so bila namreč v Tabeli 02²²⁰ navedena le finančna sredstva, potrebna za zagotovitev nujno potrebne opreme v okviru dveh skupin blaga (medicinski pripomočki in sredstva za osebno in kolektivno zaščito), zato ni bilo mogoče ugotoviti količin določenih vrst zaščitne in medicinske opreme, ki naj bi bile na zalogi, in števila dni preskrbe s temi količinami²²¹.

Zaradi odsotnosti ključnih podatkov ni bilo mogoče ugotoviti, ali in v kolikšni meri je Vlada v prvih petih rebalansih Petletnega programa BR19-23 sledila potrebam po konkretnih količinah določenih vrst opreme.

Z opustitvijo določitve ključnih elementov načrtovanja (vrste in količine blaga) so MGRT, ki je Petletni program BR19-23 in prvih pet rebalansov predlagalo, MZ, ki je moralo dati mnenje na predloge MGRT, in Vlada, ki je program in prvih pet rebalansov sprejela, prezrli zahtevo ZBR²²², ki določa, da se s programom blagovnih rezerv določajo vrste in količine blaga.

Pojasnilo MGRT²²³

Iz obrazložitve predloga ZBR²²⁴ izhaja, da so vsa sredstva blagovnih rezerv (blago, denar, vrednostni papirji, nepremičnine in oprema) vključena v premoženje blagovnih rezerv, kar omogoča prebajanja iz ene oblike premoženja v drugo zaradi čim bolj optimalnega funkcioniranja blagovnih rezerv in obenem čim bolj racionalne uporabe sredstev. Iz navedenega izhaja, da je dopustno določeno blago opredeliti tudi vrednostno. Natančne vrste in količine znotraj teh kategorij Zavodu sporočajo resorna ministrstva (MZ in MORS). S sezname blaga, ki se vodijo znotraj teh kategorij, razpolaga Zavod. Takšna rešitev omogoča večjo fleksibilnost pri oblikovanju teh zalog in hitreje prilagajanje aktualnim razmeram. Proizvodi za zaščito in reševanje, vključno s sredstvi, so torej v petletni program dela vključeni na predlog MORS (URSZR). V tem okviru se v petletnem programu določi vrednost teh proizvodov, Zavod pa nato seznam prejme od resornega organa.

V skladu s sprejetim Petletnim programom BR19-23 je Zavod v zalogah branil manjše količine zaščitne opreme, in sicer na pobudo in za potrebe URSZR.

Pojasnilo Zavoda²²⁵

V Petletnem programu BR19-23 ni opredeljeno, katera vrsta opreme sodi med medicinske pripomočke in katera med sredstva za osebno in kolektivno zaščito. Iz Petletnega programa BR19-23 tudi ni razvidno, katera oprema in koliko opreme naj bo na zalogi. Prav tako tudi niso razvidne najmanjše količine posameznih vrst blaga, ki sodijo med medicinske pripomočke in sredstva za osebno in kolektivno zaščito. Zavod tudi v drugem notranjem aktu ni določil načina spremljanja zalog opreme. V knjigovodskih evidencah Zavod vodi zaloge po artiklih. Dve vrsti artiklov (kirurške maske in rokavice) sodita med medicinsko opremo, razkužila sodijo med veterinarska sredstva, ostali artikli pa med osebno in kolektivno zaščito, ki pa niso ločeno vodeni. Zavod je pri pripravi osnutka Petletnega programa BR19-23, ki ga je posredoval na MGRT v nadaljnje postopke za sprejem na Vladi, upošteval splošne Usmeritve MGRT na način, da je kot izhodišče upošteval oceno vrednosti zalog osebne in kolektivne zaščite in medicinskih pripomočkov na dan 31. 12. 2018 iz prejšnjega petletnega programa.

²²⁰ Načrtovane zaloge neživilskih proizvodov v obdobju 2019–2023.

²²¹ V programu je najmanjše število dni preskrbe določeno le za nekatere vrste neživilskih proizvodov (na primer za zdravila, proizvode za veterino, naftne derivate).

²²² Četrta alineja prvega odstavka 6. člena ZBR.

²²³ Dopis MGRT št. 0605-1/2020/17 z dne 31. 7. 2020 (odgovor na Zaposilo št. 5, ki ga je računsko sodišče naslovilo na Vlado, točka IX, 18).

²²⁴ [URL: http://www.sistory.si/cdn/publikacije/36001-37000/36977/Porocevalec_1994-05-19_19.pdf#page=29], februar 2021.

²²⁵ Pojasnilo Zavoda (elektronska pošta) z dne 11. 6. 2020.

Blagovne rezerve naj bi se glede na pojasnilo MGRT in obrazložitev v predlogu ZBR načrtovale kot sklad (torej zgolj finančno in ne materialno) in se prestrukturirale glede na potrebe. Blagovne rezerve naj tako ne bi bile določene kot zaloge točno določene vrste blaga. Po naši oceni tak način načrtovanja ni ustrezen za zaščitno in medicinsko opremo, ki je nujno potrebna za obvladovanje nalezljivih boleznih v določenem nepredvidenem trenutku. Ocenjujemo namreč, da je namen načrtovanja blaga osnovne preskrbe za potrebe obvladovanja izrednih okoliščin (naravnih nesreč in vojne) ravno v tem, da mora biti vnaprej natančno določeno, katera vrsta blaga in kakšna količina naj bo vsak trenutek na voljo za primer takih okoliščin. To je še posebej pomembno zato, ker so blagovne rezerve v okviru pravne ureditve edini mehanizem za zagotavljanje zalog blaga (zaščitne in medicinske opreme) za primer izrednih okoliščin, kot je epidemija nalezljive bolezni. Pravni okvir namreč k zagotavljanju strateških zalog te opreme ne zavezuje tudi posameznih relevantnih deležnikov (kot na primer javnih zdravstvenih zavodov in podobno).

Pojasnilo MZ²²⁶

MZ nima sprejetega notranjega akta, ki bi opredeljeval vrste in količine zalog zaščitne in medicinske opreme, ki jo morajo imeti bolnišnice in ostali zdravstveni zavodi na razpolago ob rednem delovanju, ter za koliko časa delovanja naj bi te zaloge zadoščale, je pa minister že imenoval posebno delovno skupino²²⁷ za področje OVO v primeru nalezljivih bolezni²²⁸, katere naloge so med drugim izdelava ocene potreb oziroma zalog OVO po različnih scenarijih ter priprava meril za izdelavo OVO. V internem usklajevanju je delovni osnutek predloga strateških zalog, ki bi jih imel Zavod za potrebe delovanja zdravstvenega sistema ob epidemiji.

Vlada je v začetku oktobra 2020 sprejela Spremembe in dopolnitve Petletnega programa BR19-23²²⁹, pri čemer je bil izdelan še seznam strateških zalog opreme. Vendar pa ni jasno, ali naj se količine opreme s seznama nabavijo izključno ob izbruhu nalezljive bolezni na podlagi sklepov Vlade za zagotovitev urgentnih nabav ali naj bodo strateške zaloge dejansko vedno zagotovljene v državnih blagovnih rezervah (povezava s točkama 2.2.4.2. in 3.3.1.9 tega poročila).

Niti iz Petletnega programa BR19-23 in rebalansov niti iz drugih izvedbenih dokumentov niso razvidni metodologija (način) in postopki določitve strateških zalog določene vrste zaščitne in medicinske opreme v državnih blagovnih rezervah. Tako ni jasno, kateri deležnik in na kakšen način naj predlaga in potrdi ustrezne količine posamezne vrste opreme, ki naj bo na zalogi v državnih blagovnih rezervah.

2.2.8 Program državnih rezerv materialnih sredstev

URSZR je na podlagi ZVNDN pristojna za oblikovanje in vzdrževanje DRMS za primer naravnih in drugih nesreč. V skladu s tem je URSZR izdelala Program DRMS18-22, v katerem je določila seznam tipične opreme in sredstev, ki so vključena v DRMS, in sicer je določila vrsto²³⁰ in količino²³¹ opreme za reševanje

²²⁶ Dopis MZ št. 060-4/2020/8 z dne 26. 5. 2020 (veza Zaposilo št. 2 Vladi) in pojasnilo MZ z dne 17. 6. 2020 (elektronska pošta uslužbenke MZ).

²²⁷ V delovno skupino so vključeni predstavnik MZ, predstavnica Univerzitetnega kliničnega centra Maribor (v nadaljevanju: UKC Maribor), pet predstavnikov UKC Ljubljana ter trije predstavniki Splošne bolnišnice Celje.

²²⁸ Sklep št. 024-7/2020/1 z dne 2. 6. 2020.

²²⁹ Sklep Vlade št. 30400-6/2020/21 z dne 8. 10. 2020.

²³⁰ Program DRMS18-22, poglavje 5 (stran 6–8).

²³¹ Priloga 1 k Programu DRMS18-22.

ob izbruhu nalezljive bolezni. V okviru DRMS so tako načrtovani respiratorji²³², zaščitne maske z rezervnimi filtri²³³, zaščitni kombinezoni²³⁴, zaščitna očala²³⁵ in zaščitne rokavice²³⁶. Iz Programa DRMS18-22 ni mogoče ugotoviti, po kateri metodologiji je določen seznam opreme, ki naj bo na zalogi v okviru DRMS za namen razdelitve prebivalcem in silam za ZRP. Ne glede na to smo ugotovili, da je URSZR pri načrtovanju opreme v Programu DRMS18-22 izhajala²³⁷ iz izhodišč iz ReNPVDN16-22, kjer je bila predvidena zagotovitev opreme zgolj za obvladovanje nalezljivih bolezni pri živalih (ne pa tudi za nalezljive bolezni pri ljudeh), in sicer za najmanj 10.000 prebivalcev. Zaradi tega je lahko v Programu DRMS18-22 načrtovana zgolj zaščitna oprema za obvladovanje množične bolezni pri živalih, kar lahko pomeni, da za obvladovanje nalezljive bolezni pri ljudeh ta oprema ne bo zagotovljena v ustreznih količinah in/ali v ustrezni kakovosti.

2.2.9 Ocena strateških in izvedbenih dokumentov

Pomanjkljiva ReNPVNDN16-22 in ne dovolj natančna državna načrta za zaščito in reševanje ob pojavu nalezljive bolezni in pripadajoči načrti dejavnosti ministrstev na eni strani ter neustrezno načrtovanje opreme v Petletnem programu BR19-23 ter nedorečeno načrtovanje opreme v Programu DRMS18-22 na drugi strani ne predstavljajo povsem ustreznih podlag za pregledno in natančno načrtovanje opreme za obvladovanje nalezljivih bolezni. Ugotovili smo namreč, da postopki pri ugotavljanju zalog in ocenjevanju potreb za zagotovitev zadostnih količin ustrezne opreme ter pristojni deležniki v navedenih dokumentih niso natančno določeni. Zato obravnavani strateški in izvedbeni dokumenti ne predstavljajo povsem učinkovitih podlag za ustrezno aktiviranje deležnikov ob izbruhu epidemije nalezljive bolezni z namenom zagotovitve zadostnih količin primerne opreme v čim krajšem času (slika 5).

²³² Ciljno stanje 15.200 kosov.

²³³ Ciljno stanje 8.100 kosov.

²³⁴ Ciljno stanje 4.500 kosov.

²³⁵ Ciljno stanje 4.800 kosov.

²³⁶ Ciljno stanje rokavice latex 1.600 kosov, gumijaste 2.600 kosov.

²³⁷ Pojasnila MORS na Zaposilo 1, naslovljeno na Vlado (odgovor III, 17).

Slika 5: Učinkovitost strateških in izvedbenih dokumentov pri aktiviranju deležnikov za ustrezno spremljanje zalog in ugotavljanje potreb po zaščitni in medicinski opremi

STRATEŠKI/ IZVEDBENI DOKUMENT	MANJKAJOČE VSEBINE	NEDOREČENOST NALOG IN DELEŽNIKOV
ReNPVNDN16-22	Izhodišča za nalezljive bolezni pri ljudeh.	Področje obvladovanja nalezljivih bolezni pri ljudeh je v celoti izpuščeno.
Ocena ogroženosti ob pojavu nalezljivih bolezni 2016	Deležnik za določitev primerne opreme za obvladovanje širjenja nalezljive bolezni.	Ni izdelana ocena ogroženosti v primeru izbruha nalezljive bolezni.
Državni načrt za nalezljive bolezni 2016	Deležnik, ki naj: • določi primerno opremo, • spremlja zaloge opreme, • ocenjuje potrebe po urgentnih nabavah, • sproži urgentne nabave.	Ni jasno, kateri deležnik in kako (če sploh) naj pri določitvi potreb po urgentnih nabavah upošteva podatke iz prilog državnih načrtov, Programa blagovnih rezerv, Programa državnih rezerv materialnih sredstev, enomesečnih seznamov zalog opreme in trimesečnih rezerv opreme.
Državni načrt za nalezljive bolezni 2020		
Državna ocena zmožnosti obvladovanja tveganj za nesreče 2018	Zmožnost obvladovanja tveganj pri spremljanju zalog opreme in pri motnjah v oskrbi opreme.	Niso določene poti sporočanja podatkov o zalogah opreme in ukrepanje za zagotovitev zalog.
Načrti dejavnosti MZ, MGRT in MORS 2016 in 2020	Potek aktivacije deležnikov pri določanju potreb in sprožitvi urgentnih nabav opreme.	
Petletni program BR19-23	• vrsta in količine opreme • metodologija določitve zalog	Ni razvidno, katera vrsta opreme in v kakšnih količinah je načrtovana in naj bo na zalogi v blagovnih rezervah.
Program DRMS18-22	Oprema za obvladovanje nalezljivih bolezni pri ljudeh.	Načrtovana je zaščitna oprema zgolj za primer nalezljivih bolezni pri živalih.
Seznam enomesečnih zalog opreme 2020	Deležnik, ki naj določi metodologijo za določitev zalog opreme.	Ni jasno, kako se seznam zalog upošteva pri sproščanju državnih blagovnih rezerv in pri določitvi urgentnih nabav opreme.
Seznam trimesečnih rezerv 2020	• deležnik, ki naj določi metodologijo za določitev rezerv opreme • namen	Ni jasno, kateri deležniki in kako naj se aktivirajo pri realizaciji zagotavljanja opreme iz seznama trimesečnih rezerv pri urgentnih nabavah opreme.

Vir: strateški in izvedbeni dokumenti.

2.3 Izvedba ocenjevanja potreb po opremi v praksi

Ocenjevanje potreb po zaščitni in medicinski opremi je postopek, ki bistveno vpliva na racionalnost nabav te opreme. V reviziji smo preverili, ali so vsi in izključno pristojni deležniki (vsak v okviru svojih pristojnosti) ocenjevali potrebe po dodatni zaščitni in medicinski opremi:

- ob upoštevanju strokovnih mnenj glede primerne vrste opreme in glede predvidenega širjenja virusa SARS-CoV-2,
- ob upoštevanju podatkov o obstoječih zalogah zaščitne in medicinske opreme,

- v skladu s pravnimi podlagami in/ali strateškimi in izvedbenimi dokumenti,
- na podlagi vnaprej znanih orodij za ocenjevanje.

2.3.1 Spremljanje in odzivanje na podatke o širjenju virusa SARS-CoV-2

V reviziji nas je zanimalo, ali je MZ pravočasno (dnevno) pridobivalo in upoštevalo strokovna mnenja, napotila WHO in informacije Evropske unije, ki jih je pridobivalo v okviru Odbora za zdravstveno varnost ter evropskega sistema zgodnjega obveščanja in odzivanja (sistem EWRS) o širjenju in pričakovanih učinkih virusa SARS-CoV-2, ter ali in kako je MZ poskrbelo, da so bila strokovna mnenja, napotila in informacije upoštevani pri ocenjevanju potreb po zaščitni in medicinski opremi v okviru urgentnih nabav te opreme. Pri tem smo preverili, ali so bili pri ocenjevanju potreb upoštevani možni scenariji širjenja ali umirjanja virusa SARS-CoV-2.

MZ je januarja 2020 začelo spremljati situacijo v zvezi s pojavom SARS-CoV-2. Tako se je 27. 1. 2020 sestala Koordinacijska skupina MZ za nalezljive bolezni²³⁸. Iz zapisnika sestanka izhaja, da:

- je Koordinacijska skupina MZ za nalezljive bolezni seznanila MZ z dogodki v zvezi s pojavom novega koronavirusa in sprejela dogovor o izvajanju ukrepov, ki so se večinoma nanašali na informiranje stroke in javnosti glede novega koronavirusa²³⁹,
- je MZ preverjalo stanje zalog glede OVO v blagovnih rezervah in ocenilo, da so bile zaloge opreme po takrat znanih podatkih zadostne,
- je na nivoju Evropske unije potekala stalna komunikacija v okviru Odbora za zdravstveno varnost ter redna komunikacija v okviru evropskega sistema EWRS, kjer je kontaktna točka NIJZ,
- MZ spremlja dogajanje v okviru WHO.

MZ je informacije²⁴⁰, ki bi lahko bile koristne za usklajevanje odzivanja, pridobivalo prek sistema EWRS. Poleg tega je NIJZ od januarja 2020 tedensko seznanjalo²⁴¹ MZ z informacijami v zvezi s širjenjem SARS-CoV-2. Vendar pa si države članice prek sistema IHR in sistema EWRS niso sporočale podatkov oziroma informacij o morebitnih težavah pri zagotavljanju zaščitne in medicinske opreme²⁴².

²³⁸ Koordinacijsko skupino za spremljanje in obvladovanje nalezljivih bolezni je 20. 10. 2014 imenovala ministrica za zdravje (Sklep št. 012-56/2014/2) in jo sestavljajo predstavniki MZ, NIJZ, UKC Ljubljana, Medicinske fakultete UL, Zdravniške zbornice Slovenije, Zdravstvenega inšpektorata Republike Slovenije, Zdravstvenega doma Ptuj in JAZMP.

²³⁹ Zapisnik sestanka Koordinacijske skupine za spremljanje in obvladovanje nalezljivih bolezni z dne 27. 1. 2020 na MZ.

²⁴⁰ Kot so na primer vrsta in izvor povzročitelja COVID-19, datum in kraj dogodka ali izbruha, načini prenašanja ali širjenja virusa SARS-CoV-2, toksikološki podatki, metode zaznavanja in potrjevanja okuženih, tveganja za javno zdravje, javnozdravstveni ukrepi, ki so bili izvedeni ali so predvideni na nacionalni ravni, drugi ukrepi, ki niso javnozdravstveni ukrepi, osebni podatki, potrebni za namene sledenja stikov, in vse druge informacije, ki se nanašajo na zadevno resno čezmejno nevarnost za zdravje.

²⁴¹ MZ nam je posredovalo tedenska poročila NIJZ za obdobje od 31. 1. 2020 do 26. 3. 2020 (poročila od št. 6, ki se nanaša na teden od 31. 1. do 6. 2. 2020, do poročila št. 11, ki se nanaša na teden od 19. 3. do 26. 3. 2020).

²⁴² Dopis MZ št. 060-5/2020/27 z dne 9. 7. 2020 (odgovor št. 10 na Zaprošilo 3).

MZ je 3. 2. 2020 pozvalo²⁴³ bolnišnice, naj mu najkasneje do 5. 2. 2020 posredujejo podatke o številu izolacijskih sob ter o njihovi zasedenosti, poleg tega pa tudi podatke o številu aparatov za umetno ventilacijo v enotah intenzivne terapije in v operacijskih dvoranhah ter zalogah mask FFP2 in FFP3. Zgolj 13 od skupno 26 bolnišnic je do konca februarja 2020 sporočilo²⁴⁴ stanje glede izolacijskih sob ter obstoječe zaloge mask in aparatov za umetno ventilacijo²⁴⁵.

Usmerjevalni odbor za skupna javna naročila²⁴⁶ pri Evropski komisiji je 5. 2. 2020 obvestil NIJZ o interesu držav članic EU za skupno naročanje osebne zaščitne opreme in ga pozval, naj interes sporoči do 6. 2. 2020²⁴⁷. NIJZ je interes Republike Slovenije za pridružitve k skupnemu javnemu naročilu sporočil 19. 2. 2020, pri čemer je sporočil tudi količine določene vrste zaščitne opreme. Razpis, ki ga je Evropska komisija za skupno javno naročilo objavila 28. 2. 2020²⁴⁸, ni bil uspešen, saj ponudbe za dobavo zaščitne opreme niso prispele.

Ponovno je EU objavila javni razpis za dobavo osebne zaščitne opreme za zdravstvene delavce za oskrbo bolnikov s sumom ali potrjenim novim koronavirusom²⁴⁹ 17. 3. 2020 (v nadaljevanju: Skupni JR z dne 17. 3. 2020). NIJZ je po osmih dneh (25. 3. 2020) pri Usmerjevalnem odboru za skupna javna naročila preveril, ali bi bilo mogoče povečati količine zaščitne in medicinske opreme, in sporočil nove potrebe, ki so bile za maske FFP3 kar 83-krat večje od predhodno javljene potrebe, sporočene en mesec prej (ob predhodnem neuspešnem razpisu so bile javljene potrebe po 30.000 maskah FFP3, ob ponovljenem razpisu pa potrebe po 2.500.000 maskah FFP3).

Na podlagi Skupnega JR z dne 17. 3. 2020 je Evropska komisija sprejela odločitev o oddaji javnega naročila za dobavo zaščitnih sredstev za oči in zaščitnih mask²⁵⁰ ter javnega naročila za dobavo ventilatorjev²⁵¹.

MZ je 6. 2. 2020 z namenom "seznanitve z dogodki v zvezi s pojavom novega koronavirusa 2019-nCov in dogovora o novih ukrepih" izvedlo še medsektorski sestanek²⁵², na katerem so sodelovali tudi predstavniki Ministrstva za izobraževanje, znanost in šport, Ministrstva za infrastrukturo (v nadaljevanju: MzI), MNZ, MZZ, URSZR, NIJZ in Javne agencije za civilno letalstvo Republike Slovenije. Generalna direktorica Direktorata za javno zdravje je takrat poudarila, da "je pomembno, da se izbruh jemlje resno, vendar pretiran odziv in strah nista na mestu in sta trenutno nepotrebna". Pri tem je poročala, da "MZ situacijo budno spremlja in v skladu z ECDC in WHO sprejema sorazmerne ukrepe". Predstavnik URSZR je poročal, da "zaloge zaščitnih mask v blagovnih rezervah niso velike", hkrati je tudi MZ poročalo, da "je preverilo

²⁴³ Dokument "Novi koronavirus 2019-nCoV 03022020" z dne 3. 2. 2020.

²⁴⁴ Na poziv MZ z dne 3. 2. 2020 je odgovorilo 13 bolnišnic.

²⁴⁵ Bolnice (splošne bolnišnice, Univerzitetna klinika za pljučne bolezni in alergijo Golnik; v nadaljevanju: Klinika Golnik in UKC Maribor) so sporočile, da imajo na zalogi 248 naprav za predihavanje, od tega 224 ventilatorjev.

²⁴⁶ Angl.: *Joint Procurement Agreement Steering Committee*.

²⁴⁷ Dokumentacijo je posredovalo MZ – dokument z naslovom tc_28_JPA vsebuje korespondenco elektronske pošte.

²⁴⁸ Ref. Ares (2020)1267404 z dne 28. 2. 2020.

²⁴⁹ Ref. Ares (2020)1613319 z dne 17. 3. 2020.

²⁵⁰ Ref. Ares (2020)1832069 z dne 30. 3. 2020 in Ref. Ares (2020)2324537 z dne 30. 4. 2020 (popravek).

²⁵¹ Ref. Ares (2020)1897026 z dne 2. 4. 2020.

²⁵² Zapis medsektorskega sestanka z dne 6. 2. 2020.

količine zaščitne opreme v blagovnih rezervah, splošnih bolnišnicah in klinikah". Pri tem je MZ tudi poročalo, da je Evropska komisija ponudila izvedbo skupnega javnega naročila EU za nakup zaščitne opreme.

Generalni direktor WHO dr. Tedros Adhanom Ghebreyesus je 7. 2. 2020 v nagovoru za medije opozoril²⁵³, da "se svet sooča s hudimi motnjami na trgu osebne zaščitne opreme". Po ocenah WHO je bilo povpraševanje do 100-krat večje od običajnega, cene pa so bile do 20-krat višje. Stanje na trgu naj bi se poslabšalo zaradi široke in neprimerne uporabe osebne zaščitne opreme, saj se ta ni uporabljala le za obravnavo in oskrbo pacientov. Posledica tega so bile izpraznjene zaloge in nekajmesečni zaostanki pri dobavi (4–6 mesecev). WHO je 7. 2. 2020 v nagovoru za medije še ocenila, da "so svetovne zaloge mask in respiratorjev nezadostne za njene potrebe in potrebe njenih partnerjev"²⁵⁴. Pri tem je še ocenila, da "bo za globalne nujne zdravstvene intervencije potrebno med 7 do 10 % tržne zmogljivosti zaščitne opreme".

ECDC je 7. 2. 2020 objavil dokument Potrebe po osebni zaščitni opremi v zdravstvenih ustanovah za oskrbo bolnikov s sumom ali potrjenim novim koronavirusom (2019-nCoV)²⁵⁵, v katerem je podal smernice za oceno potreb osebne zaščitne opreme. V primeru, da respiratorji FFP niso na voljo, pa je priporočil, naj se uporabljajo kirurške ali proceduralne maske, da pa mora biti ob uporabi slednjih za vsak posamezni primer narejena ocena tveganj uporabe takšne opreme. Konec februarja 2020 je ECDC objavil še dokument Kontrolni seznam za bolnišnice, ki se pripravljajo za sprejem in oskrbo bolnikov s koronavirusno boleznijo COVID-19²⁵⁶.

Ali in kako koristna bi bila uporaba zaščitnih mask, v začetku februarja 2020 še ni bilo docela jasno, kar izhaja tudi iz Smernic za uporabo nefarmaceutskih ukrepov za zaježitev in obvladovanje učinkov novega koronavirusa²⁵⁷, ki jih je 10. 2. 2020 objavil ECDC (v nadaljevanju: Smernice ECDC). V skladu s Smernicami ECDC se obrazne maske in respiratorji v zdravstvenih ustanovah uporabljajo z namenom zmanjšanja prenosa okužb in zaščito zdravstvenih delavcev, pacientov in obiskovalcev pred okužbami. Kljub temu pa v začetku februarja 2020 ni bilo jasno, ali je uporaba kirurških obraznih mask pri zdravih ljudeh, ki bi lahko bili izpostavljeni novemu koronavirusu, koristna (učinkovita) v smislu dejanskega preprečevanja širjenja virusa. Iz Smernic ECDC celo izhaja, da ni dokazov, da bi bile zaščitne maske učinkovite za obvladovanje širjenja novega koronavirusa v splošni populaciji. Ne glede na to pa Smernice ECDC navajajo primere skupin, ki bi lahko zaradi velike izpostavljenosti ali višje stopnje tveganja razmislile o uporabi kirurških in zaščitnih osebnih mask.

²⁵³ Novica WHO z dne 7. 2. 2020, [URL: <https://www.who.int/dg/speeches/detail/who-director-general-s-opening-remarks-at-the-media-briefing-on-2019-novel-coronavirus---7-february-2020>], februar 2021.

²⁵⁴ WHO ni pojasnila, kdo naj bi bili deležniki, ki jih je upoštevala pri oceni potreb.

²⁵⁵ Angl.: *Personal protective equipment (PPE) needs in healthcare settings for the care of patients with suspected or confirmed novel coronavirus (2019-nCoV)*, [URL: <https://www.ecdc.europa.eu/en/publications-data/personal-protective-equipment-ppe-needs-healthcare-settings-care-patients>], februar 2021.

²⁵⁶ Angl.: *Checklist for hospitals preparing for the reception and care of coronavirus 2019 (COVID-19) patients*, [URL: <https://www.ecdc.europa.eu/en/publications-data/checklist-hospitals-preparing-reception-and-care-coronavirus-2019-covid-19>], februar 2021.

²⁵⁷ Angl.: *Guidelines for the use of non-pharmaceutical measures to delay and mitigate the impact of 2019-nCoV*, [URL: <https://www.ecdc.europa.eu/en/publications-data/guidelines-use-non-pharmaceutical-measures-delay-and-mitigate-impact-2019-ncov>], februar 2021.

Sredi februarja 2020 so predstavniki klinik²⁵⁸ na sestanku Koordinacijske skupine za obvladovanje nalezljivih bolezni²⁵⁹ opozorili, da zaščitnih mask marsikje ni mogoče kupiti ter da količina, ki jo imajo trenutno na voljo, ne bo več zadostovala niti za redno delo.

Ugotovili smo, da mnenja strokovnjakov glede uporabnosti mask ter priporočljivosti oziroma nujnosti nošenja mask sredi februarja 2020 še niso bila dokončno izdelana, poleg tega so bila deljena, deležniki pa še niso pristopili k ugotavljanju obstoječih zalog mask na ravni države. Tako je MZ 17. 2. 2020 pripravilo opomnik s ključnimi informacijami²⁶⁰, v katerem je v zvezi z infrastrukturo in zaščitno opremo med drugim navedlo, da:

- nošenje mask ni potrebno, saj so te namenjene obolelim, da se zmanjša širjenje virusa s kapljicami, v Sloveniji pa nimamo nobenega potrjenega primera okužbe,
- je uporaba maske smiselna znotraj zdravstvenih ustanov,
- so zdravstveni delavci poučeni, kdaj je uporaba maske potrebna, ter o njeni pravilni namestitvi, nošenju, snemanju in odstranjevanju,
- so določene zaloge mask na voljo na nivoju države, v rezervah, v primeru epidemije pa bi se vključili tudi mehanizmi evropske pomoči.

Odbor za zdravstvo je 18. 2. 2020 v zvezi s pripravljenostjo Slovenije na epidemijo COVID-19 med drugim Vladi in MZ predlagal²⁶¹, naj:

- poročata in seznanjata javnost o potrjenih okužbah s COVID-19 v Sloveniji,
- tedensko obveščata javnost o izvedenih aktivnostih, povezanih s COVID-19,
- nemudoma obvestita vse izobraževalne ustanove, bolnišnice, DSO, občine in podobno ter vse ustanove, kjer se zadržuje večje število oseb in lahko hitreje pride do prenosa virusa, o postopkih varovanja pred prenosom virusa, o znakih obolelih s koronavirusom in dejavnostih ob morebitnih znakih obolenja pri posameznikih,
- koordinirata aktivnosti v primeru potrebe po vzpostavitvi dodatnih kapacitet za obolele s koronavirusom.

Državna sekretarka z MZ je na tej seji Odbora za zdravstvo poudarila, da "nošenje navadnih zaščitnih mask strokovno ni utemeljeno", kar je ponovila tudi na seji Odbora za zdravstvo dne 25. 2. 2020. Glede na navedeno in glede na dodatno dejstvo, da je predsednica Zdravniške zbornice Slovenije na Odboru za zdravstvo 25. 2. 2020 opozorila, da ni dobila informacije, kdo na MZ je odgovoren za zaščitno opremo, bi bilo po naši oceni pričakovati, da bosta Vlada in MZ nemudoma pristopila k zagotovitvi strokovne presoje glede koristnosti oziroma priporočljivosti (obveznosti) uporabe zaščitnih mask in druge zaščitne opreme. Taka presoja naj bi bila tudi realna osnova za ugotavljanje potreb in zagotavljanje zadostnih količin mask za vse relevantne deležnike (deležnike v okviru zdravstvenega kot tudi v okviru drugih resorjev).

²⁵⁸ UKC Ljubljana, UKC Maribor in Klinike Golnik.

²⁵⁹ Zapisnik sestanka, ki je potekal 17. 2. 2020, nima številke (dokument je posredovalo MZ v okviru pojasnil Vlade na Zaposilo št. 1 – točka 103).

²⁶⁰ Opomnik – Ključna sporočila: Novi koronavirus COVID-19.

²⁶¹ 27. nujna seja Odbora za zdravstvo z dne 18. 2. 2020.

Svet Evropske unije je 20. 2. 2020 države članice med drugim pozval, naj okrepijo potrebne aktivnosti, da bo bolnišnično osebje, ki oskrbuje bolnike, imelo ustrezno zaščito. 24. 2. 2020, torej štiri dni po pozivu Sveta Evropske unije, je bilo na seji Sekretariata Sveta za nacionalno varnost dogovorjeno²⁶², da MZ okrepi aktivnosti v zdravstvenem sistemu z namenom pripravljenosti in odziva na prve in nadaljnje primere okužbe. Vlada je tako 25. 2. 2020 ustanovila²⁶³ Delovno skupino COVID-19²⁶⁴, ki naj bi med drugim:

- spremljala poročila o epidemiološki situaciji v zvezi s pojavom COVID-19 v državi, regiji in svetu,
- predlagala Vladi ukrepe v zvezi z obvladovanjem COVID-19 ter
- poročala Vladi in Državnemu zboru o stanju in ukrepih, povezanih s preprečevanjem in obvladovanjem COVID-19.

Na ustanovnem sestanku so člani Delovne skupine COVID-19 poročali, da "se na MORS obračajo bolnišnice in ZD za pomoč v opremi in kadru ter da jih MORS usmerja na MZ", po drugi strani pa je iz navedb predstavnice NIJZ izhajalo, da "maske niso potrebne"²⁶⁵. Še isti dan je MZ sklicalo sestanek z bolnišnicami²⁶⁶, na katerem je bilo med drugim dogovorjeno, da naj bi mu bolnišnice posredovale natančne podatke o posteljnih zmogljivostih, kadrih in opremi. Poleg tega je MZ sodelovalo na sestankih Odbora za zdravstveno varnost²⁶⁷, ki so ga ustanovili ministri za zdravje EU kot neformalno svetovalno skupino v zvezi z zdravstveno varnostjo v EU²⁶⁸, kjer so predstavniki držav članic dnevno²⁶⁹ usklajevali tehnična vprašanja v zvezi z pojavom novega virusa.

²⁶² Vladno gradivo, št. 181-15/2020/101 z dne 26. 2. 2020: Poročilo o stanju in ukrepih v zvezi s pojavom novega koronavirusa SARS-CoV-2 (COVID-19).

²⁶³ Sklep Vlade, št. 02401-2/2020/5 z dne 25. 2. 2020, na podlagi katerega je delovno skupino vodila državna sekretarka na MZ, sprememba Sklepa Vlade št. 02401-2/2020/9 z dne 11. 3. 2020, na podlagi katerega je delovno skupino vodil poveljnik CZ.

²⁶⁴ V skladu s Sklepom Vlade so Delovno skupino COVID-19 sestavljali naslednji člani: državna sekretarka na MZ kot vodja skupine, državni sekretar na MZZ, državni sekretar na MORS, državni sekretar na MF, državni sekretar na MNZ, državni sekretar na MzI, državni sekretar na MGRT, državni sekretar na Ministrstvu za izobraževanje, znanost in šport, državni sekretar na MJU, državni sekretar na Ministrstvu za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti (v nadaljevanju: MDDSZ), državni sekretar na Ministrstvu za kulturo, državni sekretar na Ministrstvu za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano, državni sekretar na Ministrstvu za okolje in prostor, državni sekretar na Ministrstvu za pravosodje, državni sekretar na Službi Vlade Republike Slovenije za razvoj in evropsko kohezijsko politiko, državni sekretar na Uradu Vlade Republike Slovenije za Slovence v zamejstvu in po svetu, poveljnik CZ RS, direktor Zavoda, namestnik generalnega sekretarja Vlade in direktorica Urada Vlade Republike Slovenije za oskrbo in integracijo migrantov.

²⁶⁵ Iz zapisnika izhaja, da "je predstavnica NIJZ povedala, da mask ne potrebujejo".

²⁶⁶ Vladno gradivo, št. 181-15/2020/101 z dne 26. 2. 2020: Poročilo o stanju in ukrepih v zvezi s pojavom novega koronavirusa SARS-CoV-2 (COVID-19).

²⁶⁷ Angl.: *Health Security Committee*.

²⁶⁸ [URL: https://ec.europa.eu/health/preparedness_response/risk_management/hsc/members_slG], oktober 2020.

²⁶⁹ Potek sestankov [URL: https://ec.europa.eu/health/hsc_covid19_en], februar 2021.

Konec februarja 2020 je MZ ocenilo²⁷⁰, da je glede na izbruhe in potrjene primere v sosednjih državah in drugje po svetu možnost pojava novega koronavirusa v Sloveniji velika. Po oceni MZ je bila situacija sicer zelo dinamična, vendar pod nadzorom. Pri tem je MZ navajalo tudi ocene ECDC, in sicer da je konec februarja 2020 tveganje:

- povezano z okužbo z virusom SARS-CoV-2 za ljudi iz Evrope majhno do zmerno²⁷¹,
- za pojav grozdov²⁷², podobnih tistim v Italiji, povezanih s COVID-19, v drugih evropskih državah zmerno do veliko,
- povezano z okužbo z virusom SARS-CoV-2 za ljudi iz Evrope, ki so potovali/prebivali na območjih z veliko možnostjo prenosa med posamezniki v skupnosti, veliko,
- za zmogljivost zdravstvenih sistemov v Evropi v vrhuncu sezone gripe nizko do zmerno.

WHO je 27. 2. 2020 objavila začasna navodila glede racionalne uporabe osebne zaščitne opreme pri bolezni COVID-19²⁷³, iz katerih izhaja, da je svetovna zaloga osebne zaščitne opreme, zlasti medicinskih mask in respiratorjev, nezadostna. Pri tem je WHO ocenila, da bo naraščajoče svetovno povpraševanje, ki bo posledica naraščanja obolelih s COVID-19 in napačnih informacij, paničnega nakupovanja in skladiščenja, povzročilo nadaljnje pomanjkanje osebne zaščitne opreme na svetovni ravni.

MZ je za podatke o zalogah zaščitne opreme zaprosilo še ostale zdravstvene zavode (poleg bolnišnic) in 25. 2. 2020 predlagalo MGRT²⁷⁴ sprostitev državnih blagovnih rezerv. Čez dva dni, to je 27. 2. 2020, je Vlada odločila²⁷⁵, da se zaradi ureditve motenj na trgu pri preskrbi z dobavo OVO iz državnih blagovnih rezerv uporabijo artikli v vrednosti 163.974 EUR brez DDV, ki naj jih Zavod nadomesti najkasneje do 31. 12. 2020. Pri tem je MZ 27. 2. 2020 ocenilo²⁷⁶ potrebe po dodatni nabavi opreme, katere finančne posledice naj bi znašale 450.000 EUR (vključno z razdelitvijo opreme iz blagovnih rezerv v vrednosti 163.974 EUR). Vendar MZ ni izkazalo, ali in kako je v okviru finančnih posledic nabave dodatne opreme ocenilo vrsto, količino in vrednost dodatno potrebne opreme. Ne glede na to pa je predlagalo Vladi, naj poleg sprostitve državnih blagovnih rezerv pooblasti ministra, pristojnega za preskrbo, da v soglasju z ministrom, pristojnim za zdravje, odloča o nakupu dodatnih artiklov za obvladovanje oziroma širjenje koronavirusa. Vlada predlogu MZ ni sledila.

²⁷⁰ Vladno gradivo, št. 181-15/2020/101 z dne 26. 2. 2020: Poročilo o stanju in ukrepih v zvezi s pojavom novega koronavirusa SARS-CoV-2 (COVID-19).

²⁷¹ Poročilo ECDC, v katerem so opredeljena tveganja: Operational tool on rapid risk assessment methodology, ECDC 2019, [URL: <https://www.ecdc.europa.eu/en/publications-data/operational-tool-rapid-risk-assessment-methodology-ecdc-2019>], februar 2021

²⁷² Izraz grozd (angl.: *cluster*) se v poročilih ECDC in WHO uporablja za velike izbruhe COVID-19 v posameznih mestih (kot na primer Bergamo v Italiji ali Metlika v Sloveniji).

²⁷³ Angl.: *Rational use of personal protective equipment for coronavirus disease 2019 (COVID-19)*, [URL: <https://apps.who.int/iris/handle/10665/331215>], februar 2021.

²⁷⁴ Dopis št. 165-7/2020/10.

²⁷⁵ Sklep Vlade št. 30400-1/2020/6 z dne 27. 2. 2020.

²⁷⁶ Navedba v obrazložitvi predloga Sklepa Vlade št. 304-8/2020-6 z dne 27. 2. 2020, ki jo je pripravilo MGRT.

ECDC je 2. 3. 2020 objavil peto posodobitev Hitre ocene tveganja v zvezi z izbruhom COVID-19²⁷⁷ (v nadaljevanju: Hitra ocena tveganja), v kateri je med drugim ugotovil, da je:

- tveganje, povezano z okužbo s COVID-19, za ljudi v EU/EGP²⁷⁸ in Veliki Britaniji zmerno do visoko,
- tveganje za ljudi iz EU/ EGP in Veliki Britaniji, ki potujejo/prebivajo na območjih z bolj razširjenim lokalnim prenosom, veliko,
- tveganje za pojav grozdov, povezanih s COVID-19, v drugih državah EU/ EGP in Veliki Britaniji zmerno do visoko,
- tveganje za razširjen in trajen prenos COVID-19 v EU/EGP in Veliki Britaniji v prihodnjih tednih zmerno do veliko, več držav pa poroča o več primerih in grozdih,
- tveganje za zmogljivost zdravstvenega sistema v EU/EGP in Veliki Britaniji v prihodnjih tednih zmerno do veliko.

Ocene tveganja so se v primerjavi s četrto posodobitvijo Hitre ocene tveganja z dne 14. 2. 2020 in Kratko oceno nevarnosti²⁷⁹, ki jo je ECDC objavil 23. 2. 2020, povečale.

ECDC je v Hitri oceni tveganja organom za javno zdravje v državah članicah med drugim priporočil, naj:

- prilagodijo in aktivirajo načrte za pandemijo, če tega še niso storile,
- po aktivaciji državnih načrtov za pandemijo ustanovijo posebno multidisciplinarno nacionalno krizno skupino z jasno določenimi komunikacijskimi kanali na regionalni ravni, ustreznimi deležniki in sektorji (pri tem naj shema kriznega upravljanja temelji na ocenah tveganja za javno zdravje in oceni pripravljenost sistema javnega zdravja za izvajanje ukrepov za odzivanje),
- države članice pripravijo ali prilagodijo načrte neprekinjenega poslovanja za zdravstveno varstvo in tudi za nezdravstvene storitve v skladu z zadnjo oceno tveganja in napotki za javno zdravje nacionalnih, regionalnih ali lokalnih zdravstvenih organov in s tem zagotovijo kontinuiteto osnovnih storitev, kot so zdravstveno varstvo, prevoz, energija in sektor informacijske tehnologije.

ECDC je v Hitri oceni tveganja navedel tudi, da "čeprav še ni bilo dokazov o prenosu virusa SARS-CoV-2 po zraku, priporoča previden pristop zaradi pomanjkanja študij, ki bi izključile ta način prenosa. Zdravstveni delavci, ki obravnavajo domnevne ali potrjene primere, morajo nositi osebno zaščitno opremo, ki preprečuje stik, kapljični prenos in prenos po zraku".

Na sestanku Odbora za zdravstveno varnost 2. 3. 2020²⁸⁰ je Evropska komisija države članice obvestila, da bo uspešnost izpeljave skupnega javnega naročila odvisna od razpoložljivosti na trgu, vključno z omejitvami, ki vladajo na trgu, in povečanim povpraševanjem²⁸¹. Odbor za zdravstveno varnost se je na sestanku

²⁷⁷ Angl.: *Rapid risk assessment: Outbreak of novel coronavirus disease 2019 (COVID-19): increased transmission globally – fifth update*, [URL: <https://www.ecdc.europa.eu/en/publications-data/rapid-risk-assessment-outbreak-novel-coronavirus-disease-2019-covid-19-increased>], februar 2021.

²⁷⁸ EGP – Evropski gospodarski prostor.

²⁷⁹ Angl.: *Threat assessment brief: Outbreak of novel coronavirus disease 2019 (COVID-19): Situation in Italy*.

²⁸⁰ Health Security Committee: Summary: Outbreak of coronavirus disease (COVID-19), 2. 3. 2020, Luxembourg.

²⁸¹ Odgovor MZ z dne 9. 7. 2020 na Zaposilo št. 3, vprašanje 10.

13. 3. 2020²⁸² v zvezi s skupnim javnim naročanjem seznanil z informacijami, da postopek za osebno zaščitno opremo še poteka v skladu s sporazumom o skupnih naročilih za medicinske protiukrepe ter da bo Evropska komisija ponovno pripravila skupno naročilo za zaščito oči in dihal. Člani odbora so bili obveščeni tudi, da si Evropska komisija prizadeva za skupno javno naročilo ventilatorjev.

WHO je 3. 3. 2020 ugotovila, da so se cene osebne zaščitne opreme nekajkrat povečale in da se je podaljšal rok dobav. Ob tem je WHO pozvala proizvajalce zaščitne opreme in vlade, naj povečajo proizvodnjo zaščitne opreme za 40 %, da bi s tem zadostili povpraševanju na svetovnih trgih²⁸³.

MZ je v vladnem gradivu²⁸⁴ 10. 3. 2020 poudarilo, da je glede na prekinjeno dobavo zaščitne opreme v Republiki Sloveniji in tudi širše ter glede na epidemiološko stanje treba nujno zagotoviti dodatno količino zaščitne opreme in razkužil. Tako je Delovna skupina COVID-19 že naslednji dan, to je 11. 3. 2020, predlagala MGRT, MNZ, MORS, MJU in Ministrstvu za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano, naj na MF in MZ sporočijo finančno ovrednotene potrebe po zaščitnih sredstvih. V zvezi s tem je Vlada še isti dan zadolžila²⁸⁵ MZ, naj izvede vse aktivnosti za pridobitev nujno potrebne zaščitne opreme, in sicer v skupni vrednosti 12.275.000 EUR. Pri tem Vlada ni odločila o tem, ali naj MZ poskrbi za zaščitno opremo za potrebe zdravstvenega resorja ali tudi za druge resorje.

NIJZ je 26. 3. 2020 objavil navodila za splošno uporabo zaščitnih mask²⁸⁶.

Ugotovili smo, da je MZ v sodelovanju z NIJZ in drugimi deležniki spremljalo razvoj in širjenje virusa SARS-CoV-2 ob njegovem izbruhu v tujini. Prav tako je spremljalo z virusom SARS-CoV-2 povezana tveganja. Vendar pa MZ v prvih dneh februarja 2020, ko je WHO že opozarjala na hude motnje na trgu zaščitne in medicinske opreme, še ni imelo izoblikovanega mnenja o priporočljivosti oziroma nujnosti nošenja mask, zato tudi ni moglo imeti vzpostavljenega učinkovitega sistema ugotavljanja obstoječih zalog zaščitne opreme v bolnišnicah in je zato k zbiranju podatkov o zalogah opreme v tem času šele pristopilo (slika 6).

²⁸² Health Security Committee: Summary: 11th meeting on outbreak of coronavirus disease (COVID-19), 13. 3. 2020, Luxembourg.

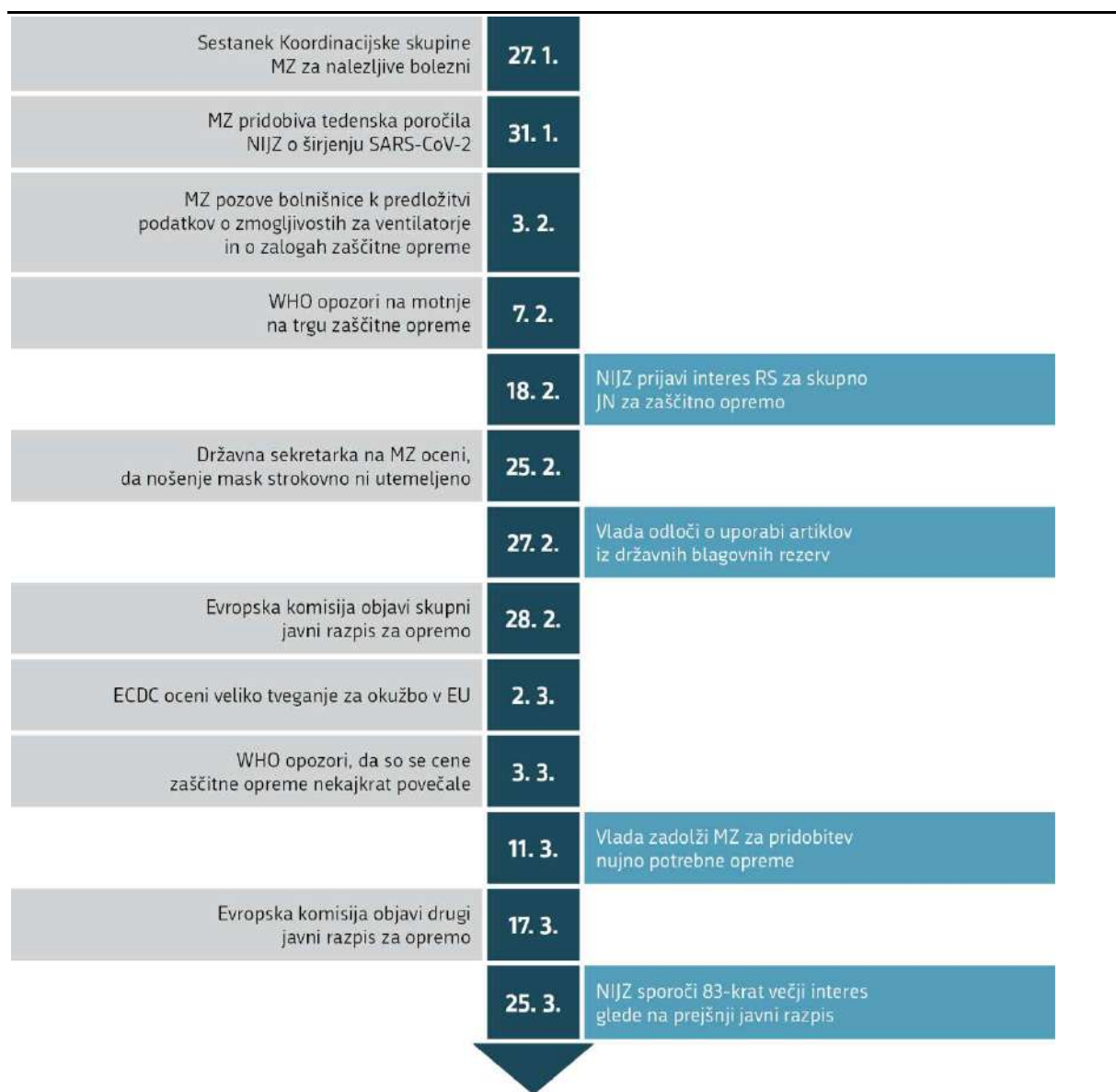
²⁸³ [URL: <https://www.who.int/news-room/detail/03-03-2020-shortage-of-personal-protective-equipment-endangering-health-workers-worldwide>], februar 2021.

²⁸⁴ Št. 165-17/2020/10 z dne 10. 3. 2020.

²⁸⁵ Sklep št. 16600-1/2020/3 z dne 11. 3. 2020.

²⁸⁶ [URL: <https://www.nijz.si/sl/splosna-uporaba-zascitnih-mask>], februar 2021.

Slika 6: Časovnica glede odzivanja MZ na gibanje virusa SARS-CoV-2



Vir: dokumentacija MZ.

Zaradi neobstoja takojšnjih točnih podatkov o opremi, ki je bila na zalogi v bolnišnicah, MZ v prvih dneh februarja 2020 še ni moglo natančno oceniti potreb po nabavah dodatne zaščitne opreme za zdravstveno osebje ter potreb po nabavah dodatne medicinske opreme (ventilatorjev) za zdravljenje bolnikov s COVID-19. Ne glede na to je NIJZ v imenu Republike Slovenije 19. 2. 2020, torej v času, ko MZ še ni imelo podatkov o obsegu potreb po novih nabavah opreme, sporočil interes za dobavo 30.000 mask FFP3 in 60.000 kirurških mask IIR v okviru skupnega javnega razpisa, pri tem pa ni znano, ali, kdo, kako in za katere uporabnike je ocenil potrebe po tej opremi. Čez en mesec in pol, to je 25. 3. 2020, je Republika Slovenija ponovno v okviru novega skupnega javnega naročila sporočila za kar 83-krat višje potrebe po maskah FFP3 kot pri predhodnem skupnem javnem naročilu. Pri tem prav tako ni jasno, kdo in na podlagi katerih podatkov ter za katere uporabnike je ocenil sporočene potrebe po tej opremi. Pri tem je še posebej pomembno dejstvo, da ni znano, ali in kako so bile pri navedeni oceni potreb upoštevane že naročene

količine zaščitne opreme v okviru pogodb, ki sta jih do 25. 3. 2020 z dobavitelji sklenila MZ in Zavod (povezava s točko 3.4.5 tega poročila).

Glede na predstavljen potek dogodkov je po naši oceni MZ (v sodelovanju z NIJZ in drugimi deležniki) učinkovito (sproti in celovito) spremljalo razvoj širjenja nalezljive bolezni COVID-19 v svetu, Evropi in sosednjih državah, vendar pa se na pridobljene informacije in opozorila ni dovolj učinkovito (pravočasno in vsebinsko) odzivalo. Po naši oceni bi bilo ravnanje MZ v tem času učinkovito, če bi glede na prejete informacije nemudoma pripravilo različne možne scenarije širjenja nalezljive bolezni COVID-19 in ocene potreb po nabavi nujno potrebne zaščitne in medicinske opreme (po vrstah in količini), ki bi temeljile na podatkih o obstoječih zalogah zaščitne opreme pri relevantnih uporabnikih in državnih rezervah (pred tem naj bi ugotovilo/določilo, katerim deležnikom naj bi bile te zaloge v skladu z veljavno zakonodajo sploh namenjene), ter pozvalo Vlado oziroma druge pristojne deležnike k nabavam opreme čim prej po opozorilu WHO o hudih motnjah na trgu zaščitne in medicinske opreme.

Ugotovili smo, da je MZ po zaključku prvega vala epidemije pristopilo k proučevanju in napovedovanju različnih možnih scenarijev širjenja nalezljive bolezni COVID-19 na bolj organiziran, natančen in interdisciplinaren način. Z namenom spremljanja gibanja okužb z virusom SARS-CoV-2, uskladtive modelov za tovrstno spremljanje in predvidevanja kratkoročnih gibanj okužb z virusom SARS-CoV-2 je minister za zdravje namreč dne 10. 7. 2020 sprejel Sklep o imenovanju Ekspertne skupine za modeliranje bolezni COVID-19²⁸⁷ (v nadaljevanju: Ekspertna skupina), v katero je imenoval 16 članov s področja medicine, matematike, naravoslovja in informacijske tehnologije²⁸⁸. Ekspertna skupina je imela naslednje naloge:

- svetovanje MZ glede podatkov COVID-19 na podlagi modelov spremljanja,
- obveščanje odločevalcev in virov podatkov o neusklajenih podatkih iz različnih virov,
- preverjanje usklajenosti modelov za spremljanje COVID-19 in preverjanje odstopanj,
- priprava razlage tveganj za prihajajoči teden in objava razlage na portalu Sledilnik.org²⁸⁹,
- koordiniranje dela skupine in
- poročanje o delu.

V sklepu je bilo predvideno, da bo Ekspertna skupina naloge opravljala do 31. 12. 2020 in se sestajala prve tri mesece delovanja tedensko, nato pa dvakrat mesečno. Ugotovili smo, da se je Ekspertna skupina sestala enkrat²⁹⁰, nato pa so njeni člani po pojasnilu MZ²⁹¹ ocenili, da za svoje aktivnosti ne potrebujejo formaliziranih sestankov, saj epidemiološka situacija terja, da se podatki analizirajo in objavljajo na dnevni ravni, kar se uresničuje z objavami na portalu Sledilnik.org in s pošiljanjem dnevnih podatkov za objavo po

²⁸⁷ Št. C2711-20-652909.

²⁸⁸ Gre za posameznike z MZ, Fakultete za naravoslovje in matematiko UM, Zdravstvene fakultete UL, Fakultete za matematiko in fiziko UL, Medicinske fakultete UL, Medicinske fakultete UM, Fakultete za pomorstvo in promet UL, Fakultete za matematiko, naravoslovje in informacijske tehnologije UP, Instituta Jožef Stefan, NIJZ in zasebnih gospodarskih družb Jibe d.o.o. in DATABITLAB d.o.o.

²⁸⁹ Gre za spletni portal, na katerem posamezniki iz strokovne javnosti objavljajo zbrane in analizirane podatke o širjenju virusa SARS-CoV-2, [URL: <https://covid-19.sledilnik.org/sl/stats>], februar 2021.

²⁹⁰ Dne 16. 7. 2020.

²⁹¹ Z dne 29. 10. 2020.

elektronski pošti. Po pojasnilih MZ se analiziranje in napoved razvoja epidemije COVID-19, kljub temu da se Ekspertna skupina formalno ne sestaja in poroča o svojem delu, izvaja, kot je vidno iz podatkov na portalu Sledilnik.org²⁹².

Imenovanje Ekspertne skupine, ki skrbi za redno in ažurno spremljanje okužb z virusom SARS-CoV-2 in obolelosti s COVID-19 ter na podlagi tega za proučevanje trenda gibanja okužb in napovedovanje njihovega gibanja na podlagi matematičnih modelov z namenom svetovanja zdravstveni stroki, ocenjujemo kot proaktivno, pozitivno in koristno. Ne glede na to, da se kljub formalnemu nedelovanju Ekspertne skupine podatki zbirajo, da je dosežen pretok informacij in se izvajajo analize, pa kot problematično ocenjujemo dejstvo, da se vse te aktivnosti izvajajo neformalno, s prispevki posameznikov, katerih sodelovanje je prostovoljno. Ocenjujemo namreč, da je razpolaganje s podatki, ki se na ta način zbirajo in obdelujejo, bistvenega pomena za zdravstveno stroko pri optimiziranju njenega načrtovanja nadaljnjih aktivnosti in ukrepov za zaježitev širjenja okužb, zato bi moralo potekati na bolj formaliziran in organiziran način, kjer bi bile naloge in odgovornosti sodelujočih jasneje določene.

2.3.2 Ugotavljanje zalog zaščitne in medicinske opreme

Podatki o obstoječih in spreminjajočih se zalogah zaščitne in medicinske opreme so osnovni element za pripravo ocene potreb po dodatnih (urgentnih) nabavah zaščitne in medicinske opreme. Da bi bile ocene potreb po obsegu in vrsti zaščitne in medicinske opreme čim bolj realne, je treba vzpostaviti sistem oziroma voditi redno in natančno evidenco zalog zaščitne in medicinske opreme pri vseh relevantnih deležnikih (zaloge opreme pri vnaprej natančno določenih uporabnikih te opreme ter zaloge v državnih blagovnih rezervah in DRMS). Ugotovili smo, da v predpisih in dokumentih načrtovanja (v Državnem načrtu za nalezljive bolezni 2016, Državnem načrtu za nalezljive bolezni 2020 in v načrtih dejavnosti posameznih deležnikov) način spremljanja zalog zaščitne in medicinske opreme ter deležniki, ki naj bi ugotavljali obstoječe zaloge opreme, niso jasno določeni (več v točkah 2.2.4 in 2.2.5 tega poročila). Ne glede na to je stanje zalog zaščitne in medicinske opreme v obdobju, na katero se nanaša revizija, za področje zdravstva²⁹³ ugotavljalo MZ, za vsa ostala področja²⁹⁴ na ravni države pa URSZR.

²⁹² Za informacije na portalu Sledilnik.org po pojasnilu MZ skrbijo Institut Jožef Stefan, Fakulteta za matematiko in fiziko UL, skupina Inštituta za biostatistiko in medicinsko informatiko Medicinske fakultete UL, Fakulteta za matematiko, naravoslovje in informacijske tehnologije UP ter Zdravstvena fakulteta UL.

²⁹³ V področje zdravstva so bili v različnih obdobjih epidemije vključeni različni subjekti. V najširšem smislu in v zadnji fazi so bili vključeni: bolnišnice, ZD in nekateri SVZ.

²⁹⁴ Posamezni državni organi in organizacije, ki delujejo izven področja zdravstva, z izjemo CZ, nimajo pomembnejših zalog zaščitne in medicinske opreme, saj je ne potrebujejo za svoje redno delovanje. Zato se zaloge opreme za te organe ugotavljajo le v okviru zaloge državnih blagovnih rezerv in DRMS.

2.3.2.1 Ugotavljanje zalog zaščitne in medicinske opreme v okviru področja zdravstva

Zaščitna oprema

Za področje zdravstva je MZ obstoječe zaloge opreme ugotavljalo za bolnišnice, ZD ter nekatere SVZ²⁹⁵. Navedeni deležniki so že februarja 2020 poročali MZ o težavah pri zagotavljanju zaščitne opreme za potrebe opravljanja svoje dejavnosti, saj jo je na trgu primanjkovalo, njihove zaloge pa so kopnele²⁹⁶. V skladu z Državnim načrtom za nalezljive bolezni 2016 in Načrtom dejavnosti MZ 2016 je MZ v začetku februarja 2020 pristopilo k pridobivanju podatkov o stanju zalog zaščitne opreme v bolnišnicah²⁹⁷ in dne 25. 2. 2020 podalo MGRT predlog²⁹⁸ za sprostitev obstoječih zalog zaščitne opreme iz državnih blagovnih rezerv zaradi motnje s preskrbo zaščitne opreme na trgu in manka zalog zdravstvenih zavodov.

Dne 28. 2. 2020 je bilo med predstavniki MZ, Zavoda, MNZ, MGRT in URSZR dogovorjeno²⁹⁹, da bo MZ zbralo informacije o stanju obstoječih zalog in dnevnih potreb po zaščitnih sredstvih za vse resorje oziroma državne organe. Dogovor je bil le deloma realiziran, saj je MZ 12. 3. 2020 zbralo informacije o potrebni zaščitni opremi, ne pa tudi informacij o stanju obstoječih zalog, pri čemer je seznam potreb vseboval zgolj podatke, ki so jih za svoje resorje posredovali MZ, URSZR, Zavod in MNZ, ne pa tudi podatkov za ostale resorje.

MZ je pripravilo enotne preglednice za tedensko poročanje o zalogah zaščitne opreme. S tem je po naši oceni sistematično pristopilo k zbiranju ažurnih (spreminjajočih se) podatkov o stanju zalog zaščitne opreme, in sicer je k zbiranju podatkov za bolnišnice pristopilo 19. 3. 2020, nato pa 2. 4. 2020 še za ZD in 15. 4. 2020 za nekatere SVZ³⁰⁰. Glede na ocene epidemioloških služb v zvezi s predvidenim širjenjem virusa SARS-CoV-2 ter glede na informacije bolnišnic, da zaščitne opreme primanjkuje, je MZ k natančnemu ugotavljanju obstoječih zalog zaščitne opreme po naši oceni pristopilo relativno pozno, šele en mesec po pridobitvi informacij o tem, da zaloge opreme v bolnišnicah kopnijo. Pravočasnost in natančnost sta pri zbiranju podatkov pomembni zato, ker ažurni in zanesljivi podatki o obstoječih zalogah opreme predstavljajo osnovno izhodišče za realno oceno potreb po dodatni zaščitni opremi in s tem za pravočasno zagotovitev zadostnih količin ustrezne zaščitne opreme. Podatki o obstoječih zalogah zaščitne opreme so bili zato koristni že ob prvih naročilih dodatne zaščitne opreme (MZ je pogodbe za dobavo zaščitne opreme

²⁹⁵ Po Zakonu o socialnem varstvu (Uradni list RS, št. 3/07 – uradno prečiščeno besedilo, 23/07 – popr., 41/07 – popr., 61/10 – ZSVarPre, 62/10 – ZUPJS, 57/12, 39/16, 52/16 – ZPPreb-1, 15/17 – DZ, 29/17, 54/17, 21/18 – ZNOrg, 31/18 – ZOA-A in 28/19) so javni SVZ naslednji: centri za socialno delo, DSO, posebni SVZ, varstveni delovni centri, domovi za otroke, SVZ za usposabljanje in drugi SVZ. MZ je potrebe ugotavljalo za DSO ter za nekatere posebne SVZ, varstvene delovne centre, SVZ za usposabljanje ter nekatere druge SVZ (materinski domovi).

²⁹⁶ Navedeno so izpostavili predstavniki klinik na sestanku koordinacijske skupine za obvladovanje nalezljive bolezni dne 17. 2. 2020.

²⁹⁷ Dne 3. 2. 2020 je MZ pozvalo slovenske bolnišnice k posredovanju podatkov o številu izolacijskih sob in njihovi zasedenosti, o številu medicinskih ventilatorjev in o zalogi zaščitnih mask FFP3 in FFP2. Na poziv je odgovorilo 13 od 26 pozvanih bolnišnic. Največja slovenska bolnišnica, UKC Ljubljana, odgovora ni podala.

²⁹⁸ Št. 165-7/2020/10.

²⁹⁹ Zapisnik sestanka v zvezi s sprostitvijo blagovnih rezerv in zbiranjem potreb ter izvedbo javnih naročil zaščitnih sredstev z dne 28. 2. 2020.

³⁰⁰ MZ je potrebe po opremi ugotavljalo za DSO, posebne SVZ, varstvene delovne centre, SVZ za usposabljanje ter nekatere druge SVZ (materinski domovi). Podatke iz nekaterih SVZ je MZ zbiralo v sodelovanju z MDDSZ.

sklenilo že v času od 11. 3. 2020 do 13. 3. 2020 – povezava s točko 3.4.1 tega poročila). Da bi MZ moralo v sodelovanju z zdravstvenimi zavodi že v fazi pripravljenosti na epidemijo COVID-19 oblikovati ustrezne zaloge zaščitne in tehnične opreme, izhaja tudi iz Načrta pripravljenosti na pandemijo gripe iz leta 2006, glede katerega je Vlada zavzela stališče, da se smiselno uporabi tudi v primeru epidemije COVID-19.

V okviru sistematičnega zbiranja podatkov o zalogah opreme je MZ zaloge zaščitne opreme ugotavljalo na podlagi tedenskih poročil bolnišnic, ZD in nekaterih SVZ, ki so v vnaprej pripravljenih enotnih preglednicah sporočali podatke o deležniku, vrsti³⁰¹, tipu³⁰² in količini zaščitne opreme na zalogi na določen dan v tednu (nekateri SVZ so dodatno navedli še podatke o številu oskrbovancev in gibanju okužb s COVID-19). MZ je podatke zbiral enkrat tedensko (tudi v času po preklicu epidemije), pri čemer je bila časovnica zbiranja podatkov usklajena s strokovnjaki MZ, MDDSZ³⁰³ in URSZR³⁰⁴. 20. 5. 2020 je MZ obvestilo zdravstvene zavode in DSO³⁰⁵, da so s 1. 6. 2020 zaradi preklica epidemije COVID-19 odgovorni zagotoviti ustrezno zaščitno opremo za opravljanje svoje dejavnosti iz lastnih virov³⁰⁶.

Preverili smo zanesljivost in popolnost zbranih podatkov o zalogah zaščitne opreme na področju zdravstva.

V zvezi z zbiranjem podatkov od SVZ smo ugotovili, da MZ ni vedno pridobilo podatkov o zalogah zaščitne opreme od istih oziroma vseh SVZ. Sezname SVZ, od katerih je MZ (v sodelovanju z MDDSZ) pridobivalo podatke o zalogah zaščitne opreme, so se namreč spreminjali.

Pojasnilo MZ³⁰⁷

Za potrebe zbiranja podatkov o zalogah v SVZ je bil oblikovan elektronski vnosnik, v katerega so zavodi sporočali podatke. MZ je ugotavljalo, da nekateri zavodi zalog niso sporočali in glede tega so bili tudi opozorjeni. Če zavod na presečni dan ni poročal, ga na seznamu ni. Vsi zavodi so imeli na voljo povezavo do vnosnika, s čimer je bila možnost poročanja zagotovljena vsem. Pri zahtevkah za izdajo zaščitnih sredstev je MZ vedno preverilo, kdo je poslal podatke o zalogah in kdo ne. MZ je ocenilo, da zavodi, ki imajo dejansko potrebo po zaščitnih sredstvih, podatke sporočajo. Ostalim zavodom je MZ dodelilo le polovično količino sredstev, kot bi jih, če bi podatke sporočali. Noben od zavodov, ki so prejeli manjšo količino sredstev, ni javil, da jim sredstev zmanjkuje.

Po naši oceni si je MZ prizadevalo, da bi vse SVZ vključilo v sistem sporočanja njihovih zalog opreme, njihove potrebe pa na prilagojen način upoštevalo tudi v fazi razdeljevanja zaščitne opreme. Ne glede na navedeno pa je po naši oceni takšno ugotavljanje zalog zaščitne opreme v nekaterih SVZ pomenilo, da

³⁰¹ Kot vrsto opreme smo v reviziji obravnavali posamezne skupine zaščitne opreme, kot so na primer rokavice, maske, oblačila, očala.

³⁰² Kot tip opreme smo v reviziji obravnavali natančnejšo kategorizacijo zaščitne opreme znotraj posamezne vrste opreme. Tipi mask so na primer FFP2, troslojne kirurške maske, FFP3.

³⁰³ Zaradi zagotavljanja podatkov iz nekaterih SVZ.

³⁰⁴ Zaradi usklajevanja optimalne delitve in dobave zaščitne opreme.

³⁰⁵ Dopis št. 0140-10/2020/6.

³⁰⁶ DSO so na primer z dnem ponovnih sprejemov v varstvo po usmeritvah MDDSZ z dne 20. 5. 2020 dolžni opredeliti potrebe po osebni varovalni in drugi opremi za stanje brez okužbe, stanje suma na okužbo in stanje z okužbo z virusom SARS-CoV-2 in zagotoviti zalogo opreme za vsako izmed stanj za vsaj 8 dni.

³⁰⁷ Z dne 9. 7. 2020.

evidenca MZ o stanju zalog ni izkazovala točnega dejanskega stanja v vseh SVZ in zato ni bila zanesljiva podlaga za realno ugotavljanje potreb po dodatni zaščitni opremi.

Podobno smo tudi pri preveritvi zanesljivosti podatkov o zalogah zaščitne opreme v zdravstvenih zavodih ugotovili pomanjkljivosti z vidika njihovega izvora in utemeljenosti.

Pojasnilo MZ³⁰⁸

MZ je zbiral podatke o zalogah, vendar pa iz stanja zalog posameznega izvajalca zdravstvene dejavnosti ni razviden podatek o dejanskem stanju zalog zaščitne opreme v posameznem zdravstvenem zavodu, temveč se podatek nanaša na stanje zalog v glavni lekarni – vstopni oziroma centralni točki za zaščitno opremo v posameznem zdravstvenem zavodu.

Ocenjujemo, da sistem ugotavljanja zalog zaščitne opreme v nekaterih SVZ in na področju zdravstva v delu, ki se nanaša na postopek in organiziranost zbiranja podatkov o zalogah zaščitne opreme, v obdobju, na katero se nanaša revizija, še ni bil povsem učinkovit, saj ni zagotavljal izkazovanja dejanskega stanja zalog zaščitne opreme. Ugotovili smo namreč, da so bili podatki o zalogah zaščitne opreme:

- v SVZ pomanjkljivi, saj niso vključevali podatkov o zalogah opreme za vse SVZ, temveč le za tiste, ki so podatke o zalogah zaščitne opreme sporočili,
- v okviru področja zdravstva nepopolni, saj niso vsebovali podatkov o zalogah zaščitne opreme od vseh izvajalcev zdravstvene dejavnosti³⁰⁹,
- pri izvajalcih zdravstvene dejavnosti, za katere evidence o zalogah zaščitne opreme vodijo njihove glavne lekarne, niso bili povsem točni, saj so izhajali iz evidenc lekarn, kar pomeni, da so lahko bile sporočene količine določenih vrst opreme nižje od dejanskih količin opreme pri zavodih (ob predpostavki, da lekarne ob oddaji opremo v celoti razknjižijo iz zalog).

Zbrani podatki o zalogah opreme bi po naši oceni predstavljali učinkovito podlago za ugotavljanje potreb po dodatni zaščitni opremi, če bi MZ zagotovilo njihovo točnost, ažurnost in zanesljivost. Zato bi bilo po naši oceni smiselno, da bi MZ v običajnih okoliščinah proučilo možnosti za izboljšanje sistema ugotavljanja zalog pri vseh relevantnih uporabnikih zaščitne opreme vsaj za primer epidemij nalezljivih bolezni oziroma drugih izrednih okoliščin.

Medicinska oprema – ventilatorji

Glede zalog medicinske opreme je MZ ugotavljalo opremljenost bolnišnic za sprejem bolnikov s COVID-19, predvsem stanje števila ventilatorjev, primernih za obravnavo bolnikov s COVID-19. Na področju zdravstva so bolnišnice namreč tiste, ki imajo po mnenju MZ ustrezne zmogljivosti za zdravljenje bolnikov s COVID-19, ki potrebujejo podporo ventilatorja, hkrati pa lahko poskrbijo tudi za ustrezno izolacijo teh bolnikov. MZ je k ugotavljanju zmogljivosti slovenskih bolnišnic v okviru mreže javne

³⁰⁸ Z dne 26. 5. 2020.

³⁰⁹ Zdravstvena dejavnost se namreč izvaja na treh ravneh: na primarni ravni osnovna zdravstvena dejavnost in lekarniška dejavnost, na sekundarni ravni dejavnost specialističnih ambulant, bolnišnična dejavnost in dejavnost javnega zdravja ter dejavnosti, povezane z javnim zdravjem, na terciarni ravni pa dejavnosti klinik, kliničnih inštitutov, oddelkov in zdravstvenih zavodov ter dejavnost javnega zdravja in dejavnosti, povezane z javnim zdravjem. V okviru področja zdravstva so se zbirali podatki zgolj od posameznih izvajalcev zdravstvene dejavnosti na posameznih ravneh.

zdravstvene službe za zdravljenje bolnikov s COVID-19 z obstoječimi ventilatorji prvič pristopilo 3. 2. 2020³¹⁰, vendar pa podatkov o številu ventilatorjev od največje slovenske bolnišnice ni pridobilo. Tako je prvi celovit seznam z navedbo števila vseh ventilatorjev in števila ventilatorjev, primernih za obravnavo bolnikov s COVID-19, ter njihove zasedenosti za vse bolnišnice pripravilo 31. 3. 2020³¹¹, torej skoraj dva meseca po prvi poizvedbi (ob razglasitvi epidemije COVID-19 je bilo v bolnišnicah 270 ventilatorjev). Glede na stanje in širitev okužb s SARS-CoV-2 po svetu v začetku leta 2020³¹² in do takrat znanih metod obravnavanja bolnikov s COVID-19 ocenjujemo, da je MZ pravočasno pristopilo k ugotavljanju obstoječih zalog ventilatorjev. Vendar pa je pridobivanje točnih in popolnih podatkov o zalogah trajalo kar dva meseca. Menimo, da bi glede na okoliščine, ki so zahtevale hitro ukrepanje, MZ morale podatke pridobiti hitreje. MZ bi v pridobivanje pomembnih podatkov za odločitve o nakupu ventilatorjev morale vložiti več napora.

Ravnanje MZ je bilo zato po naši oceni neučinkovito. Popolne podatke o zalogah ventilatorjev je pridobilo šele:

- 18 dni po tem, ko je MZ že nabavilo (13. 3. 2020) dva ventilatorja (več v točki 3.4.1 tega poročila),
- 13 dni po tem, ko je MGRT posredovalo (18. 3. 2020) Zavodu v sklenitev pogodb štiri ponudbe za skupno 326 ventilatorjev (več v točki 3.4.3 tega poročila),
- 13 dni po tem, ko je Zavod že sklenil prve štiri pogodbe za dobavo 326 ventilatorjev.

To pomeni, da MZ (ali katerikoli drug deležnik) ni pravočasno (še pred javnimi naročili ventilatorjev) zagotovilo natančnih in popolnih podatkov o tem, koliko ventilatorjev, primernih za zdravljenje bolnikov s COVID-19, so imele bolnišnice v tistem času na razpolago (v uporabi). Poleg tega MZ tudi ni pridobilo podatkov o tem:

- za kolikšno število dodatnih ventilatorjev so takrat imele bolnišnice zagotovljene tehnične pogoje oziroma za kolikšno število ventilatorjev bi v prihodnjem obdobju lahko dodatno zagotovile tehnične pogoje,
- za kolikšno število dodatnih ventilatorjev so imele bolnišnice na voljo ustrezno usposobljene kadre oziroma za kolikšno število ventilatorjev bi lahko v prihodnje usposobile dodatne kadre.

Z opustitvijo pravočasne priprave natančnega in celovitega popisa vseh ventilatorjev, s katerimi so bolnišnice razpolagale pred odločitvijo o novih nabavah ventilatorjev, je MZ prispevalo k nabavam, ki niso izhajale iz utemeljenih potreb po ventilatorjih glede na ugotovljeno točno stanje razpoložljivih ventilatorjev in glede na že zagotovljene in dodatno načrtovane tehnične in kadrovske pogoje za uporabo dodatnih (urgentno nabavljenih) ventilatorjev (slika 7).

³¹⁰ Na poziv MZ je odgovorilo 13 od 26 bolnišnic v okviru mreže javne zdravstvene službe, med njimi ni bilo odgovora največje slovenske bolnišnice, UKC Ljubljana. Podatke o obstoječih ventilatorjih je MZ posodobilo 27. 2. 2020, 5. 3. 2020 in 12. 3. 2020.

³¹¹ MZ je popis števila vseh ventilatorjev v vseh slovenskih bolnišnicah izvedlo še na presečna datuma 30. 4. 2020 in 16. 6. 2020. Stanje zalog ventilatorjev ob razglasitvi epidemije in po preklicu epidemije predstavljamo v točki 2.3.2.3 tega poročila.

³¹² Več o tem v točki 2.3.1 tega poročila.

Slika 7: Časovnica glede aktivnosti MZ pri ugotavljanju zalog zaščitne in medicinske opreme

	ZAŠČITNA OPREMA	VENTILATORJI	OCENA
17. 2.	Zaloge opreme v bolnišnicah, ZD, DSO in SVZ kopnijo		MZ pravočasno, a nesistematično pristopi k pridobivanju podatkov o zalogah opreme
3. 2.	MZ pozove bolnišnice k predložitvi podatkov o zalogah opreme	MZ pozove bolnišnice k predložitvi podatkov o razpoložljivih ventilatorjih	
11. 3. –13. 3.	MZ nabavi opremo	MZ nabavi 2 ventilatorja	MZ kar dva meseca pridobiva podatke o obstoječih zalogah opreme, zato MZ in Zavod v tem času naročita zaščitno opremo in ventilatorje, ne da bi bilo prej ugotovljeno, kakšne so potrebe po tej opremi
14. 3. –19. 3.	Zavod nabavlja opremo	Zavod naroči 326 ventilatorjev	
19. 3.	MZ posreduje bolnišnicam v izpolnitev enotno preglednico o zalogah opreme		
31. 3.		MZ pripravi celovit popis razpoložljivih ventilatorjev v bolnišnicah	
2. 4.	MZ posreduje ZD v izpolnitev enotno preglednico o zalogah opreme		
15. 4.	MZ posreduje DSO v izpolnitev enotno preglednico o zalogah opreme		

Vir: dokumentacija MZ in Zavoda.

2.3.2.2 Ugotavljanje zalog zaščitne opreme v okviru DRMS in državnih blagovnih rezerv

Poleg zalog zaščitne in medicinske opreme, ki so jih zagotavljale bolnišnice, ZD in nekateri SVZ na svojih lokacijah, sta zaloge te vrste opreme zagotavljala še URSZR in Zavod. Tako je:

- URSZR zagotavljala zaloge zaščitne opreme v okviru DRMS, ki predstavljajo opremo, namenjeno enotam za ZRP ter občinam kot pomoč ob pojavu naravnih in drugih nesreč,
- Zavod zagotavljal zaloge zaščitne in medicinske opreme v okviru državnih blagovnih rezerv, ki predstavljajo sredstva, namenjena široki preskrbi prebivalstva v nujnih primerih, med katere se uvrščajo tudi oprema za osebno in kolektivno zaščito prebivalstva in medicinski pripomočki.

Določena količina zaščitne opreme je bila tako ob razglasitvi epidemije COVID-19 na zalogi v okviru DRMS kot tudi v okviru državnih blagovnih rezerv. Stanje zalog zaščitne opreme v okviru DRMS je spremljala URSZR, ki DRMS skladišči v Državnem logističnem centru Roje (v nadaljevanju: DLC Roje), ki ga tudi upravlja³¹³. Stanje zalog zaščitne in medicinske opreme v okviru državnih blagovnih rezerv pa je sprva v okviru svojih rednih delovnih nalog spremljal Zavod, ki je zaloge opreme skladiščil v svojih skladiščih na različnih lokacijah. V času izvajanja urgentnih nabav zaščitne in medicinske opreme je zaradi optimizacije

³¹³ [URL: <http://www.sos112.si/slo/page.php?src=szr42.htm>], februar 2021.

dela v izrednih okoliščinah na podlagi sklepov Vlade³¹⁴ tudi prevzem, hrambo do razdelitve upravičencem in spremljanje stanja zalog te opreme prevzela URSZR, in sicer na lokaciji DLC Roje³¹⁵.

Postopek prevzema opreme je potekal tako, da so dobavitelji opremo dostavili v DLC Roje, kjer jo je kot naročnik in podpisnik nabavne pogodbe sprejel Zavod, ki je preveril njeno ustreznost, nato pa je za njen prevzem in hranjenje do izdaje upravičencem skrbela URSZR. URSZR je tako izvajala postopke spremljanja stanja zalog in izdajanja opreme iz DLC Roje uporabnikom, ki so bili upravičeni do opreme iz DRMS, kot tudi uporabnikom, ki so bili upravičeni do opreme iz državnih blagovnih rezerv.

URSZR je stanje zalog zaščitne in medicinske opreme tako iz naslova DRMS kot iz naslova državnih blagovnih rezerv v DLC Roje sprva spremljala prek preglednic, s 1. 4. 2020 pa prek na novo razvite aplikativne rešitve v omrežju URSZR za vodenje evidenc zaščitne opreme (v nadaljevanju: aplikacija Razdelilnik). V aplikaciji Razdelilnik je URSZR³¹⁶ beležila dobavo (prevzem) zaščitne in medicinske opreme v skladišče in izdajo (odpremo) te opreme končnim uporabnikom. Z aplikacijo Razdelilnik je URSZR zagotavljala simultano izkazovanje spreminjajočega se stanja zalog posamezne vrste zaščitne in medicinske opreme v skladišču, kar je omogočalo natančen posnetek stanja zalog v vsakem trenutku. Na podlagi tega podatka je URSZR o stanju zalog v DLC Roje dnevno poročala Službi za podporo štabu Civilne zaščite Republike Slovenije, prav tako je na podlagi tega podatka dnevno poročala tudi MDS³¹⁷ v času njenega delovanja³¹⁸. Vendar pa iz Poročila Vlade³¹⁹ izhaja, da podatki v aplikaciji Razdelilnik niso bili vedno zanesljivi, saj naj bi prihajalo do odstopanj zaradi neustreznosti vhodnih podatkov. Podatke o tipu, kakovosti in količini dobavljene zaščitne in medicinske opreme je URSZR v aplikacijo Razdelilnik namreč vnašala na podlagi podatkov, ki so izhajali iz deklaracij ob dobavi, vendar pa se je naknadno, predvsem v procesu reklamacij prejemnikov zaščitne in medicinske opreme, občasno izkazalo, da vrsta, količina oziroma kakovost opreme niso v skladu z deklaracijami. Posledično so bili neustrezni tudi podatki, ki so bili zavedeni v aplikaciji Razdelilnik, kar naj bi si URSZR prizadevala odpraviti z naknadnimi nadgradnjami aplikacije, popravki oziroma preknjižbami.

Ocenjujemo, da je bil sistem za spremljanje in upravljanje z zalogami zaščitne in medicinske opreme v DLC Roje napreden in je, posebej ob upoštevanju dejstva, da ga je URSZR razvila in uvedla v izrednih okoliščinah, po naši oceni prispeval k preglednejšim in učinkovitejšim postopkom spremljanja zalog in razdeljevanja zaščitne in medicinske opreme.

Ugotovili smo, da URSZR na lokaciji DLC Roje evidenc o stanju zalog ni vodila ločeno za DRMS in ločeno za državne blagovne rezerve, ampak jih je v aplikaciji Razdelilnik vodila enotno (združeno). Prav tako iz

³¹⁴ Št. 30400-1/2020/6 z dne 27. 2. 2020 in št. 30400-3/2020/2 z dne 14. 3. 2020.

³¹⁵ DLC Roje je sicer namenjen izključno skladiščenju DRMS oziroma zaščitne in reševalne opreme za državne sile za ZRP in ne skladiščenju blaga iz državnih blagovnih rezerv. URSZR je zaščitno in medicinsko opremo iz državnih blagovnih rezerv v DLC Roje začela prevzemati 27. 2. 2020.

³¹⁶ Oziroma v njenem okviru Služba za podporo štabu Civilne zaščite Republike Slovenije.

³¹⁷ Vlada je MDS ustanovila 24. 3. 2020.

³¹⁸ Na podlagi sklepa MDS št. 1/2 z dne 25. 3. 2020.

³¹⁹ Stran 58.

pojasnil MORS³²⁰ izhaja, da se je zaščitna oprema iz DLC Roje razdeljevala vsem upravičencem, tudi subjektom s področja zdravstva in državnim organom, ne glede na to, ali je šlo za opremo iz naslova DRMS ali za opremo iz naslova državnih blagovnih rezerv. V praksi se tako uporaba opreme iz državnih blagovnih rezerv in iz DRMS ni ločeno evidentirala.

Ukrep MORS³²¹

URSZR je nadgradila aplikacijo Razdelilnik, s čimer je v letu 2021 zagotovljeno ločeno izkazovanje zalog opreme, in sicer zaloge v okviru državnih blagovnih rezerv in ločeno zaloge v okviru DRMS.

Nerazdeljena zaščitna in medicinska oprema iz naslova državnih blagovnih rezerv, ki je bila dobavljena v DLC Roje, se je tudi po preklicu epidemije hranila v DLC Roje, zaradi česar je evidenco nerazdeljenih zalog dejansko vodila URSZR.

2.3.2.3 Stanje zalog zaščitne in medicinske opreme na presečne datume

Stanje zalog zaščitne opreme

Preverili smo stanje zalog zaščitne opreme ob razglasitvi³²² in ob preklicu³²³ epidemije COVID-19 v Republiki Sloveniji (na dan 12. 3. 2020 in na dan 15. 5. 2020)³²⁴, in sicer na področju zdravstva, v državnih blagovnih rezervah in v DRMS³²⁵ (tabela 1). Podatke o zalogah zaščitne opreme na področju zdravstva smo pridobili od MZ, podatke o zalogah zaščitne opreme v DRMS od URSZR, prav tako smo od URSZR pridobili tudi podatke o državnih blagovnih rezervah, saj navedenih podatkov Zavod ni imel.

³²⁰ Z dne 1. 9. 2020 k točki 1.

³²¹ Pojasnilo MORS (dopis št. 006-2/2020-76 z dne 29. 1. 2021) in izpis zalog opreme na dan 28. 1. 2021, ločeno za DRMS in za državne blagovne rezerve.

³²² Z Odredbo o razglasitvi epidemije nalezljive bolezni SARS-CoV-2 (COVID-19) na območju Republike Slovenije je bila epidemija razglašena 12. 3. 2020.

³²³ Z Odlokom o preklicu epidemije nalezljive bolezni SARS-CoV-2 (COVID-19) (Uradni list RS, št. 68/20) je bila epidemija preklicana 15. 5. 2020.

³²⁴ Zaradi nerazpolaganja s podatki natančno na dan razglasitve epidemije 12. 3. 2020 in natančno na dan preklica epidemije 15. 5. 2020 smo v tabeli 1 zajeli podatke, ki so navedenima datuma najbližji in s katerimi sta URSZR in MZ razpolagala.

³²⁵ Zaščitna sredstva iz DRMS so sicer namenjena enotam ZRP, občinam in prebivalstvu, vendar smo v reviziji ugotovili, da so bila sredstva razdeljena tudi drugim deležnikom glede na prioriteto potreb.

Tabela 1: Stanje zalog zaščitne opreme ob razglasitvi in ob preklicu epidemije

v kosih

Vrsta zaščitne opreme	Stanje zalog opreme v času razglasitve epidemije			Stanje zalog opreme v času preklica epidemije		
	Področje zdravstva ^{*326}	Državne blagovne rezerve ³²⁷	DRMS ³²⁸	Področje zdravstva ^{*329}	Državne blagovne rezerve ³³⁰	DRMS ³³¹
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)
Maske	462.896	79.910	49.400	63.589	3.450.540	/
Rokavice	867.880	1.725.190	300.000	5.796.690	565.360	/
Zaščitne obleke	2.940	3.630	13.500	452.807	113.456	/
Zaščitna očala	1.032	0	2.000	111.967	262.209	/
Razkužila	33.412	4.900	7.867	272.348	5.549	/

Opomba: *Navedena količina opreme je bila na navedeni datum najverjetneje večja (podatki za bolnice so bili pridobljeni od glavnih lekarn, kar pomeni, da se nanašajo na knjiženo stanje zalog v lekarni in ne na fizično zalogo opreme v bolnišnici na določen dan).

Vir: podatki URSZR in MZ.

Pri posamezni vrsti zaščitne opreme so bili upoštevani naslednji tipi opreme:

- Maske: zaščitne maske FFP3 oziroma KN99, maske FFP2 oziroma KN95, zaščitne maske FFP1, zaščitne maske IIR, zaščitne maske kirurške in zaščitne maske kirurške pralne, zaščitne maske kirurške troslojne, zaščitne maske kirurške II, zaščitne maske štirislojne, zaščitne maske kirurške troslojne, celobrazna maska, maske domače proizvodnje in maske za splošno uporabo.
- Rokavice: rokavice latex, rokavice nitril, rokavice nitril rdeče, rokavice lateks, rokavice biorazgradljive, rokavice (neopredeljen tip).

³²⁶ Podatki na dan 23. 3. 2020 (dopis MZ št. 165-7/2020-268 z dne 24. 3. 2020, predloženo v pojasnilih Vlade z dne 22. 5. 2020 na Zaposilo št. 1, odgovor št. II/10/1a).

³²⁷ Poročilo o stanju, razlogih, zalogah in naročilih osebne zaščitne ter kritične medicinske opreme ob razglasitvi epidemije SARS-Cov-2 (COVID-19) ter nabavah, ki so omogočile Sloveniji uspešen spopad z njo, št. 30400-9/2020/4 z dne 5. 5. 2020 (v nadaljevanju: Poročilo Vlade z dne 5. 5. 2020) – Podatki na dan 13. 3. 2020 – stanje državnih blagovnih rezerv v skladiščih Zavoda (Poročilo Vlade z dne 5. 5. 2020, Tabela 3).

³²⁸ Podatki na dan 25. 2. 2020 – stanje zaščitne opreme v DRMS (pojasnilo MORS z dne 1. 10. 2020, točka 3).

³²⁹ Podatki se nanašajo na seštevek zalog opreme na določene presečne dneve, in sicer na stanje zalog v bolnišnicah na dan 18. 5. 2020, na stanje zalog v ZD na dan 19. 5. 2020 in na stanje zalog v nekaterih SVZ na dan 20. 5. 2020. MZ ne razpolaga s stanjem zalog zaščitne opreme na isti presečni dan za vse 3 deležnike (dopis MZ št. 060-4/2020/8 z dne 26. 5. 2020, predloženo v pojasnilih Vlade z dne 27. 5. 2020 na Zaposilo št. 2, odgovor št. 1).

³³⁰ Podatki URSZR o stanju zalog v DLC Roje na dan 15. 5. 2020 (pojasnila Zavoda z dne 22. 5. 2020 na Zaposilo št. 1, odgovor št. V/25).

³³¹ Po pojasnilu MORS (z dne 1. 10. 2020 k točki 3) v DRMS na dan 15. 5. 2020 ni bilo zalog zaščitnih sredstev, saj so bila vsa razdeljena uporabnikom.

- Zaščitne obleke: zaščitna obleka TYVEK višja stopnja, zaščitna obleka TYVEK lahki, zaščitni kombinezon lahki, zaščitni kombinezon višje zaščite, zaščitni plašč, operacijski pralni plašč, operacijski plašč za enkratno uporabo, zaščitno pokrivalo za telo, pokrivalo za glavo in zaščita za obuvalo.
- Zaščitna očala: zaščitna očala vodotesna, zaščitna očala navadna, zaščitni vizir, zaščitna očala (neopredeljen tip) in obrazni ščit.
- Razkužila: razkužilo za roke, dezinfekcijsko sredstvo za roke, dezinfekcijsko sredstvo za površine, dezinfekcijsko sredstvo za obleke, dezinfekcijsko sredstvo za opremo, Ekocid razkužilo.

MZ je ocenilo³³², da so sicer zaloge nekaterih tipov zaščitne opreme v bolnišnicah v marcu 2020, torej v najbolj kritičnem obdobju, zadoščale za obdobje do 14 dni, zaloge v ZD in DSO pa za obdobje do 7 dni, vendar pa po drugi strani določenih vrst in tipov zaščitne opreme, ki so bili pomembni za preprečitev širjenja virusa SARS-CoV-2³³³, sploh ni bilo na zalogi. MZ je na podlagi izkušenj glede porabe zaščitne opreme v času epidemije ter na podlagi podatkov o stanju zalog zaščitne opreme ocenilo³³⁴, da naj bi ob preklicu epidemije količina obstoječe zaščitne opreme za celotno področje zdravstva zadoščala za obdobje do 14 dni³³⁵ (če se epidemija ne bi ponovila), v primeru ponovitve epidemije pa za obdobje do 7 dni.

Podobno kot za področje zdravstva smo želeli preveriti tudi, za koliko časa naj bi zadoščale zaloge zaščitne in medicinske opreme v državnih blagovnih rezervah³³⁶, in sicer ob razglasitvi in posebej ob preklicu epidemije COVID-19 in za primer, da se epidemija COVID-19 ne bi ponovila, kot tudi za primer, da bi se epidemija ponovila.

Pojasnilo MGRT³³⁷

MGRT teh scenarijev nima izdelanih niti z njimi ne razpolaga. Vsa dobavljena oprema se v skladu s sklepom ministra za gospodarski razvoj in tehnologijo³³⁸ takoj sprosti, tako da Zavod te opreme ne brani.

Ocene pristojnih organov o zadoščanju obstoječih zalog zaščitne opreme so potrebne, saj naj bi odločitve o pričetku, nadaljevanju ali prenehanju izvajanja nabav potrebne dodatne opreme temeljile ravno na teh ocenah. Ker so podatki iz Petletnega programa BR19-23 pomanjkljivi in imajo zato omejeno vsebinsko sporočilnost, MGRT pa ocene o zadoščanju obstoječih zalog zaščitne opreme v okviru blagovnih rezerv ni pripravilo, nas je zanimalo, ali je bilo kako drugače vnaprej načrtovano, kdaj prenehati oziroma omejiti nabave zaščitne opreme glede na obstoječe zaloge. Prav tako nas je zanimalo, ali je bilo določeno, kolikšna naj bo ciljna količina zalog posameznih vrst zaščitne opreme v DRMS in v državnih blagovnih rezervah ter kateri deležnik in kako jo je določil. Zanimalo nas je tudi, ali je določitev zalog opreme temeljila na

³³² Pojasnila MZ, št. 060-4/2020/3 z dne 20. 5. 2020 (odgovor št. 115).

³³³ Maske FFP3 in FFP2, zaščitni kombinezoni c.

³³⁴ Pojasnila MZ, št. 060-4/2020/8 z dne 26. 5. 2020 (odgovor št. 3).

³³⁵ Oziroma v nekaterih SVZ v povprečju za 21 dni (pojasnilo Vlade v elektronskem sporočilu z dne 20. 7. 2020 na Zaposilo št. 4).

³³⁶ Preveritev za DRMS pri URSZR nismo izvedli, saj smo v reviziji ugotovili, da je bila zaščitna oprema dejansko razdeljena različnim deležnikom glede na prioriteto potreb in ne zgolj samo deležnikom, ki so jim DRMS namenjene (enote ZRP, občine, prebivalstvo).

³³⁷ Pojasnila MGRT, št. 304-50/2020/2 z dne 26. 5. 2020 (odgovor št. 3).

³³⁸ Št. 304-16/2020/1 z dne 17. 3. 2020.

upoštevanju različnih scenarijev strokovnjakov glede pričakovanega gibanja okužb z virusom SARS-CoV-2. Pri tem smo tudi preverili, kakšne so bile zaloge zaščitne opreme v državnih blagovnih rezervah v enomesečnem obdobju³³⁹ po preklicu epidemije (v juniju 2020), kar prikazujemo v tabeli 2.³⁴⁰

Tabela 2: Stanje zalog zaščitne opreme v mesecu po preklicu epidemije

v kosih oziroma litrih

Vrsta zaščitne opreme	Stanje zalog zaščitne opreme v mesecu po preklicu epidemije	
	DRMS	Državne blagovne rezerve
Maske	/	24.223.169
Rokavice	/	2.212.000
Zaščitne obleke	/	111.261
Zaščitna očala	/	215.006
Razkužila	/	27.556

Vir: podatki URSZR³⁴¹ in Zavoda³⁴².

Iz tabele 2 je razvidno, da so se zaloge mask, rokavic in razkužil v državnih blagovnih rezervah v enomesečnem obdobju po preklicu epidemije glede na stanje ob preklicu epidemije³⁴³ močno povečale, in sicer zaloge mask za sedemkrat, zaloge rokavic za skoraj štirikrat ter zaloge razkužil za petkrat. Zaloge zaščitnih oblek in zaščitnih očal so se v tem času nekoliko zmanjšale.

V začetku pandemije COVID-19 je na svetovnem trgu zaščitne opreme povpraševanje močno presegalo ponudbo in posledično ni bilo zagotovil o tem, kdaj, če sploh, bodo dobave zaščitne opreme na podlagi sklenjenih pogodb realizirane. Revidiranci so naročali večje količine zaščitne opreme, kljub temu da so lahko bile potrebe po opremi v času naročil bistveno manjše od dodatnih naročil. S takim ravnanjem so želeli zagotoviti rezerve opreme za primer, da bi se okuženost prebivalcev bistveno povečala in hkrati dobavitelji ne bi mogli (v rokih) realizirati že sklenjenih pogodb za dobavo opreme. Vendar pa Vlada niti noben drug deležnik ni nikoli odločil o tem, kdaj so/bodo zaloge opreme glede na spremenjene okoliščine glede širjenja virusa SARS-CoV-2 zadostne in kdaj je treba posledično nabave ustaviti. Opustitev takšne odločitve je vodila v dodatne nabave (ne nujno potrebne) opreme, in sicer po cenah, ki so veljale na podlagi ponudb,

³³⁹ Podatki vključujejo stanje zalog zaščitne opreme v okviru državnih blagovnih rezerv v skladiščih Zavoda na dan 8. 6. 2020 in stanje zalog zaščitne opreme v okviru državnih blagovnih rezerv na dan 15. 6. 2020, ki so še ostale na nadomestni lokaciji DLC Roje (gre za državne blagovne rezerve in ne DRMS, ki jih URSZR sicer v neizrednih okoliščinah skladišči v DLC Roje).

³⁴⁰ Pri posamezni vrsti zaščitne opreme, ki je navedena v tabeli 2, so bili upoštevani enaki tipi opreme, kot je specificirano v okvirju pod tabelo 1 tega poročila.

³⁴¹ MORS nam je pojasnilo, da na dan 15. 6. 2020 ni bilo zalog zaščitnih sredstev v DRMS (pojasnilo z dne 1. 10. 2020 k točki 3).

³⁴² Dopis Zavoda št. 778/LI z dne 8. 6. 2020, predložil Zavod dne 12. 6. 2020, in dopis URSZR št. 166-1/2020-1075-DGZR z dne 15. 6. 2020, predložil Zavod dne 24. 7. 2020, odgovor št. 21.

³⁴³ Povezava s tabelo 1 (stolpec 6).

prispelih v času kriznih okoliščin, ko je na trgu primanjkovala oprema. Posledica opustitev navedenih ravnanj se je tako po preklicu epidemije, ko so se izredne okoliščine že umirile, kazala v skokovitem porastu zalog zaščitne opreme v blagovnih rezervah.

Ugotovili smo, da MGRT, ki je Petletni program BR19-23 oziroma njegove spremembe predlagalo, MZ, ki je moralo dati mnenje na predlog MGRT, in Vlada, ki je program sprejela, niso imeli izdelanih kriterijev in metodologije o tem, kolikšna količina zaloge mora biti na voljo v državnih blagovnih rezervah, in sicer po vrsti in tipu opreme, vezano na potrebe točno določenih subjektov pri opravljanju različnih dejavnosti in ob upoštevanju različnih scenarijev gibanja okužb s SARS-CoV-2. Zaradi navedenega ocenjujemo, da v času izvajanja urgentnih nabav zaščitne opreme ni bilo jasno, ali in katere nabave opreme se izvajajo za potrebe ponovnega oblikovanja državnih blagovnih rezerv ter ali in katere nabave opreme se izvajajo za neposredno razdelitev uporabnikom. Posledično revidiranci tudi niso imeli kriterijev o tem, kdaj prenehati z urgentnimi nabavami določene vrste opreme (glede na potrebe), saj ni bilo podlage za sprejem utemeljene odločitve o morebitni ustavitvi oziroma nadaljevanju izvajanja nabav, ki bi temeljila na:

- utemeljeni oceni potreb po določeni vrsti zaščitne opreme pri konkretnih uporabnikih/deležnikih,
- oceni o tem, za koliko časa zadošča obstoječa zaloga v blagovnih rezervah in za koliko časa zadoščajo zaloge opreme pri deležnikih v okviru področja zdravstva,
- odločitvi, katerim deležnikom je namenjena že naročena in še ne dobavljena oprema.

Prav tako ni bilo jasno, kateri deležnik naj bi o tem odločil.

Stanje zalog medicinske opreme – ventilatorji

Preverili smo stanje skupnega števila ventilatorjev, primernih za obravnavo bolnikov s COVID-19³⁴⁴, in sicer tako na lokacijah bolnišnic kot v državnih blagovnih rezervah, na dan 12. 3. 2020, ko je bila v Republiki Sloveniji razglašena epidemija COVID-19, in po preklicu epidemije. Stanje prikazujemo v tabeli 3.

³⁴⁴ Med te niso všteti ventilatorji, ki so jih bolnišnice zaradi neustreznih karakteristik označile za neprimerne za obravnavo bolnikov s COVID-19 (vključno z ventilatorji brez dobavljene dodatne opreme, ki bi omogočala uporabo za bolnike s COVID-19), transportni ventilatorji, otroški ventilatorji in aparati za izvajanje anestezije v operacijskih dvoranih, ki po mnenju MZ nimajo ustreznih tehničnih karakteristik. Všteti tudi niso ventilatorji, ki so v bolnišnicah namenjeni za odpis, naročeni ventilatorji, ki na dan 16. 6. 2020 še niso bili dobavljeni, in ventilatorji, za katere ni znano, ali so primerni za obravnavo bolnikov s COVID-19.

Tabela 3: Število ventilatorjev, primernih za obravnavo bolnikov s COVID-19, ob razglasitvi in po preklicu epidemije COVID-19

v kosih opreme

Število ventilatorjev ob razglasitvi epidemije		Število ventilatorjev po preklicu epidemije	
V bolnišnicah	V blagovnih rezervah	V bolnišnicah	V blagovnih rezervah
270	0	356 ³⁴⁵	13 ³⁴⁶

Vir: podatki MZ³⁴⁷ in Zavoda³⁴⁸.

Vezano na obstoječe zaloge ventilatorjev v drugi polovici aprila 2020 je MZ na podlagi ugodne epidemiološke situacije³⁴⁹ in ob upoštevanju informacije, da lahko Republika Slovenija prek skupnega javnega naročanja EU pridobi do 300 dodatnih ventilatorjev za morebiten ponovni val epidemije, ocenilo³⁵⁰, da je preskrbljenost z ventilatorji v Republiki Sloveniji zadostna.

Ne glede na to oceno o zadostni preskrbljenosti z ventilatorji pa MZ med revizijo ni izkazalo, da bi bila ob morebitni povečani potrebi po obravnavi bolnikov s COVID-19 omogočena tudi uporaba vseh ventilatorjev, ki še niso v uporabi (so v zalogah blagovnih rezerv in v zalogah bolnišnic), in sicer tako z vidika zmožnosti pravočasne izpolnitve tehničnih pogojev za njihovo namestitvev (zagotovitev zadostnega števila enot intenzivne terapije, ki omogočajo ustrezno namestitev in delovanje ventilatorjev) kot tudi z vidika zadostnega števila usposobljenega zdravstvenega osebja za upravljanje ventilatorjev.

2.3.3 Ocenjevanje potreb

Ker Državni načrt za nalezljive bolezni 2016 in načrti dejavnosti posameznih ministrstev niso natančno in jasno določali, kdo so pristojni subjekti za ocenjevanje potreb po zaščitni in medicinski opremi (točki 2.2.4.1 in 2.2.5 tega poročila), smo preverili, kateri deležniki so do oktobra, ko so bili sprejeti načrti dejavnosti, ki so priloge k Državnemu načrtu za nalezljive bolezni 2020, tovrstne aktivnosti izvajali v praksi. Ugotovili smo, da sta imela v obdobju, na katero se nanaša revizija, glavno vlogo pri ocenjevanju potreb po zaščitni in medicinski opremi MZ in MORS oziroma URSZR, in sicer MZ na področju zdravstva, MORS oziroma URSZR pa na ostalih področjih.

³⁴⁵ Stanje na dan 16. 6. 2020.

³⁴⁶ Ventilatorji niso bili razdeljeni bolnišnicam in so v okviru državnih blagovnih rezerv ostali na lokaciji DLC Roje (stanje na dan 15. 6. 2020).

³⁴⁷ Pojasnila MZ št. 060-4/2020/27 z dne 9. 7. 2020 (odgovor št. 21).

³⁴⁸ Dopis URSZR št. 166-1/2020-1075-DGZR z dne 15. 6. 2020, predloženo v pojasnilih Zavoda dne 24. 7. 2020, odgovor št. 21.

³⁴⁹ Glede na zmogljivosti zdravstva v času med 15. 4. 2020 in 20. 4. 2020, ko je začelo število bolnikov s COVID-19, ki so potrebovali intenzivno zdravljenje, upadati.

³⁵⁰ MZ je dne 23. 4. 2020 z dopisom št. 165-7/2020/404 sporočilo MGRT, da "trenutno ni potrebe po naročilu dodatnih medicinskih ventilatorjev prek skupnega JN, vendar pa predlaga, da se Evropski komisiji posreduje prošnja, da se končna odločitev o morebitnem skupnem JN posreduje proti koncu leta 2020".

Ob prvi razglasitvi epidemije COVID-19 v Republiki Sloveniji 12. 3. 2020 zbirne informacije o tem, kateri deležniki izkazujejo potrebe po določeni vrsti in količini dodatne zaščitne in medicinske opreme, še niso bile zbrane.

2.3.3.1 Ocenjevanje potreb po zaščitni in medicinski opremi za področje zdravstva

Zaščitna oprema

Sredi februarja 2020 so predstavniki klinik na sestanku Koordinacijske skupine za obvladovanje nalezljivih bolezni³⁵¹ opozorili, da zaščitnih mask marsikje ni mogoče kupiti ter da količina, ki jo imajo trenutno na voljo, ne bo več zadostovala niti za redno delo. K ocenjevanju potreb po zaščitni opremi na področju zdravstva je MZ pristopilo 25. 2. 2020, ko je v skladu z Državnim načrtom za nalezljive bolezni 2016³⁵² organiziralo sestanek z bolnišnicami glede preveritve njihove pripravljenosti na zdravljenje bolnikov s COVID-19 ter s tem povezanih potreb po zaščitni in medicinski opremi. Zaradi motnje s preskrbo zaščitne opreme na trgu in v zalogah zdravstvenih zavodov je MZ na podlagi navedenih zbranih informacij istega dne (25. 2. 2020) na MGRT v skladu z Načrtom dejavnosti MZ podalo predlog za sprostitev obstoječe zaščitne opreme iz državnih blagovnih rezerv³⁵³. Čez dva dni, to je 27. 2. 2020, je Vlada odločila³⁵⁴, da se zaradi ureditve motenj na trgu pri preskrbi z dobavo OVO iz državnih blagovnih rezerv uporabijo artikli v vrednosti 163.974 EUR brez DDV, ki naj jih Zavod nadomesti najkasneje do 31. 12. 2020. 6. 3. 2020 je MZ pripravilo seznam potrebne zaščitne opreme za področje zdravstva, ki je bil podlaga za sklep³⁵⁵, s katerim je Vlada 11. 3. 2020 naložila MZ izvedbo nabav nujno potrebne opreme za zaščito pred SARS-CoV-2 v višini 12,3 milijona EUR. MZ je pojasnilo, da je ocena potreb po zaščitni opremi obsegala nabor najnujnejših zaščitnih sredstev. Količine sredstev naj bi bile določene ob upoštevanju dejanskega stanja zalog v bolnišnicah in v državnih blagovnih rezervah, pri čemer je količino omejevala tudi cena posameznega zaščitnega sredstva na trgu. Ocena je bila pripravljena ob zavedanju, da navedene zaščitne opreme v tistem času najbolj primanjkuje, da bodo obstoječe zaloge premajhne ter da cene artiklov na trgu skokovito rastejo. Količine zaščitne opreme so predstavljale ocenjeno porabo zdravstva za približno mesec dni. Skupna ocenjena vrednost naročila je bila usklajena z MF, saj je bilo treba sprostiti dodatna finančna sredstva iz proračunske rezerve (razpoložljiva sredstva so bila omejena).

Ugotovili smo, da je Vlada naložila izvedbo nabav zaščitne opreme v višini 12,3 milijona EUR na podlagi seznama zaščitne opreme, ki ni odražal celovitih in dejanskih potreb po zaščitni opremi v okviru celotnega področja zdravstva. Seznam zaščitne opreme je namreč temeljil na okvirno ocenjenih kratkoročnih potrebah ob upoštevanju zalog opreme zgolj ene vrste izvajalca zdravstvene dejavnosti (bolnišnic) in zalog opreme v blagovnih rezervah.

³⁵¹ Zapisnik sestanka, ki je potekal 17. 2. 2020 (dokument, ki nima številke, je posredovalo MZ v okviru pojasnil Vlade na Zaposilo št. 1 – točka 103).

³⁵² Iz Državnega načrta za nalezljive bolezni 2016 izhaja, da je MZ med drugim dolžno spremljati stanje preskrbe z zdravili, opremo in medicinskimi pripomočki, sodelovati z bolnišnicami, skrbeti za medsebojno obveščanje v zdravstvu in podati predlog uporabe blagovnih rezerv, v skladu z Načrtom pripravljenosti na pandemijo gripe iz leta 2006, ki se po stališču Vlade smiselno uporabi tudi v primeru epidemije COVID-19, pa preveriti pripravljenost zdravstvenega sistema za delovanje v pandemskih razmerah.

³⁵³ Št. 165-7/2020/10.

³⁵⁴ Sklep Vlade št. 30400-1/2020/6 z dne 27. 2. 2020.

³⁵⁵ Št. 16600-1/2020/3 z dne 11. 3. 2020.

Zaradi nadaljnjega zaostrovanja razmer na trgu zaščitne opreme in zaradi nenehnega sporočanja³⁵⁶ različnih subjektov o tem, da jim primanjkuje zaščitna oprema in da so dobave zaradi motenj na trgu prekinjene, je MZ marca 2020 pripravilo še vsaj štiri ocene potreb na področju zdravstva³⁵⁷, ki jih je dopolnjevalo in izpopolnjevalo. Tako so združene ocene vključevale ocene potreb po zaščitni opremi³⁵⁸, ki so jih izkazale bolnišnice, ZD, lekarne³⁵⁹, DSO, materinski domovi in varne hiše, subjekti, ki zagotavljajo osebno asistenco v zdravstvu in pomoč na domu, ter koncesionarji v zdravstvu³⁶⁰, in sicer posebej za obdobje enega dneva, enega meseca, treh mesecev in enega leta. Pri tem so nekatere ocene temeljile na izkazanih (utemeljenih) potrebah izvajalcev zdravstvene dejavnosti (potrebah bolnišnic in ZD), nekatere pa zaradi pomanjkljivih podatkov le na ocenjenih (in ne tudi utemeljenih) potrebah nekaterih deležnikov po zaščitni opremi (potrebe DSO in koncesionarjev).

Pri pregledu seznamov potreb, ki so jih subjekti v zdravstvu sporočali MZ za pripravo skupne ocene potreb, smo ugotovili, da se sporočene količine potrebnih zaščitnih sredstev med izvajalci zdravstvene dejavnosti iste vrste in podobne velikosti močno razlikujejo. Razlike prikazujemo v tabeli 4.

Tabela 4: Razlike v sporočenih količinah potrebnih zaščitnih sredstev za čas 30 dni med izbranimi primerljivimi izvajalci zdravstvene dejavnosti

v kosih opreme

Vrsta zaščitne opreme	Bolnišnice (št. zaposlenih v 2019 iz ur)		ZD (št. zaposlenih v 2019 iz ur)	
	Splošna bolnišnica Nova Gorica (995)	Splošna bolnišnica Slovenj Gradec (848)	Ptuj (240)	Jesenice (176)
Maske FFP2	30.000	4.000	27.000	7.000
Zaščitni plašči	20.000	1.000	7.000	3.000
Rokavice	100.000	20.000	500.000	12.000
Zaščitna očala	5.000	0	27.000	500

Vir: Seznam potreb po zaščitni opremi za zdravstvo, 22. 3. 2020, Priloga 6 Poročila Vlade, in podatki AJPES.

Pojasnilo MZ³⁶¹

Razlogov, zakaj so bolnišnice sporočale zelo različne potrebe, nismo ugotavljali. Dejstvo je, da so imele bolnišnice zelo različne zaloge zaščitne opreme tako po vrsti opreme kot po obsegu. Le redke so poročale o potrebah realno, saj ni bilo neposredne

³⁵⁶ V marcu 2020 so bolnice, ZD, DSO, lekarne, koncesionarji in gospodarske družbe na MZ naslovili 378 takih sporočil, prošnji oziroma zahtev.

³⁵⁷ Sezname z dne 16. 3. 2020, 19. 3. 2020, 20. 3. 2020 in 22. 3. 2020.

³⁵⁸ Ugotavljale so se potrebe po naslednji zaščitni opremi: zaščitne maske FFP3, zaščitne maske IIR/FFP2, zaščitne kirurške maske, zaščitna očala, zaščitna obleka, zaščitni plašč, pokrivalo, zaščita za obuvala in rokavice.

³⁵⁹ Podatke za vse lekarne je sporočila Lekarniška zbornica Slovenije.

³⁶⁰ Podatke za koncesionarje (300) je sporočila Zdravniška zbornica Slovenije.

³⁶¹ Pojasnila MZ št. 060-5/2020/14 z dne 8. 6. 2020, odgovor št. 41.

izkušnje s COVID-19. MZ se je odločilo, da zato podrobneje spremlja porabo zaščitne opreme in jo zagotavlja glede na dane možnosti. MZ zdravstvenim zavodom ni posredovalo usmeritev za določitev obsega upravičenih potreb. Je pa glede načina in količine potreb, ki so se določale z zahtevki za izdajo določene zaščitne opreme, z izvajalci zdravstvene dejavnosti komuniciralo.

Ugotovili smo, da je NIJZ že februarja 2020 pripravil priporočila glede ocenjevanja količinskih potreb po zaščitni opremi³⁶² (v nadaljevanju: Priporočila NIJZ za ocenjevanje potreb), vendar MZ od zdravstvenih zavodov ni izrecno zahtevalo njihove uporabe pri pripravi ocene potreb. Kljub zavedanju, da je šlo za čas izrednih okoliščin, ocenjujemo, da MZ s tem, ko uporabnikov pri pripravi ocen ni zavezalo k uporabi enotnih meril za ugotavljanje potrebnih količin zaščitne opreme na osebo (glede na različne zdravstvene naloge), ni prispevalo k preglednemu, enotnemu in realnemu ocenjevanju potreb po zaščitni opremi v zdravstvu.

MZ je 18. 3. 2020 v sodelovanju z NIJZ in UKC Ljubljana pripravilo Usmeritve za pripravo ocene potreb zaščitne opreme (v nadaljevanju: Usmeritve MZ za pripravo ocen potreb)³⁶³, v katerih je določilo:

- seznam upravičencev, to je seznam vseh subjektov, ki opravljajo nujne službe za delovanje države in so upravičeni do sporočanja potreb po zaščitni opremi in do njenega prejema,
- vrsto in tip zaščitne opreme, ki je predvidena za uporabo pri izvajanju dejavnosti posameznega subjekta, ki opravlja nujno službo za delovanje države.

Preverili smo, ali je MZ posredovalo Usmeritve MZ za pripravo ocen potreb vsem relevantnim deležnikom (deležnikom iz vseh relevantnih resorjev in ne samo deležnikom, ki delujejo v okviru področja zdravstva) ter ali so deležniki te usmeritve pri oceni potreb tudi upoštevali.

MZ je o potrebah po zaščitni in medicinski opremi s področja zdravstva dnevno poročalo MDS³⁶⁴. Tako je ob ustanovitvi MDS dne 24. 3. 2020 v okviru prve celovitejšje skupne ocene potreb na ravni države, ki jo je pripravilo MORS³⁶⁵ (več v točki 2.3.3.2 tega poročila), pripravilo oceno potreb po zaščitni opremi za področje zdravstva za 28 dni. V začetku aprila 2020 (7. 4. 2020) pa je na podlagi sklepov MDS³⁶⁶ pripravilo tudi Oceno potrebne zaščitne opreme za zdravstvo in predlog nujnih nabav medicinske opreme za izvajalce zdravstvenih storitev v boju s COVID-19³⁶⁷ (v nadaljevanju: Ocena potreb z dne 7. 4. 2020). Ocena potreb z dne 7. 4. 2020, ki je bila pripravljena za obdobje enega dneva, enega meseca, treh, petih in šestih mesecev, je bila prva natančnejša ocena, saj je bila izdelana ob upoštevanju Usmeritev MZ za pripravo ocen potreb, strokovnih Smernic ECDC ter mnenj strokovnjakov s področja bolnišničnih okužb. Pri pripravi ocene so

³⁶² Ocena količinskih potreb po osebni varovalni opremi za obravnavo sumov in potrjenih primerov okužbe z novim koronavirusom SARS-CoV-2 z dne 21. 2. 2020.

³⁶³ Navedene usmeritve je MZ dne 7. 7. 2020 posodobilo za potrebe priprave seznama trimesečnih strateških zalog zaščitne in medicinske opreme za preprečevanje širjenja bolezni COVID-19 v Republiki Sloveniji. Posodobljene usmeritve so kot novega posredovalca potreb po zaščitni opremi določile Slovensko vojsko, posodobljene pa so bile tudi navedbe tipov zaščitne opreme za posamezne upravičence.

³⁶⁴ Na podlagi sklepa MDS št. 1/2 z dne 25. 3. 2020, poročanje je razvidno iz zapisnikov sej MDS.

³⁶⁵ Št. 843-5/2020-93 z dne 24. 3. 2020.

³⁶⁶ Sklep št. 5/3 z dne 31. 3. 2020, da MZ pripravi ekspertno oceno potreb po zaščitnih sredstvih v Republiki Sloveniji za naslednje obdobje, in sklep št. 6/4 z dne 1. 4. 2020, da se organizira operativni sestanek predstavnikov MZ, MORS in URSZR za pripravo dokončne ocene potreb po sredstvih za daljše obdobje.

³⁶⁷ Št. 165-7/2020/363. Oceno je pregledala in potrdila Koordinacijska strokovna skupina MZ.

bili upoštevani podatki o:

- številu obolelih in zdravljenih oseb v bolnišnici za obdobje enega meseca,
- številu obravnav na primarnem nivoju (COVID-19 vstopne točke in ZD),
- predvidenem gibanju in številu predvidenih hospitalizacij, vključno z obolelimi v SVZ,
- aktivnostih zdravstva ob izrednih ukrepih (izvajanje nujnih storitev),
- potrebah zdravstvene dejavnosti na primarnem nivoju in v SVZ, bolnišničnega zdravljenja, potrebah v lekarniški dejavnosti, materinskih domovih in varnih hišah, potrebah subjektov, ki zagotavljajo osebno asistenco v zdravstvu in pomoč na domu.

Ugotovili smo, da je MZ pri Oceni potreb z dne 7. 4. 2020 upoštevalo ključne elemente za učinkovito ocenjevanje potreb (med drugim strokovna mnenja in predvideno gibanje okužb s SARS-CoV-2), ni pa upoštevalo obstoječih zalog opreme pri deležnikih, ki delujejo v okviru področja zdravstva. Zaradi tega je bila Ocena potreb z dne 7. 4. 2020 nekoliko pomanjkljiva. Poleg tega je MZ oceno potreb po naši oceni pripravilo razmeroma pozno glede na to, da sta MZ in Zavod do priprave ocene večino naročil zaščitne opreme že oddala, MDS pa je že v enem tednu od priprave ocene (15. 4. 2020³⁶⁸) predlagala prenehanje pregledovanja prispelih ponudb za dobavo zaščitne opreme.

Poleg Ocene potreb z dne 7. 4. 2020 je MZ na podlagi seznama tipov medicinske opreme in sporočenih potreb bolnic na podlagi tega seznama 8. 4. 2020 pripravilo novo oceno potreb za bolnišnice (v nadaljevanju: Ocena potreb z dne 8. 4. 2020). Ugotovili smo, da se navedeni oceni potreb, kljub temu da sta pripravljena zgolj z dnevom zamika, precej razlikujeta. Potrebe bolnišnic po posamezni vrsti medicinske opreme, ki izhajajo iz Ocene potreb z dne 8. 4. 2020, so namreč bistveno višje od potreb s celotnega področja zdravstva, ki izhajajo iz Ocene potreb z dne 7. 4. 2020.

Pojasnilo MZ³⁶⁹

Ocena potreb z dne 8. 4. 2020 je bila pripravljena na podlagi poročanja bolnišnic, Ocena potreb z dne 7. 4. 2020 pa na podlagi dogovorjene metodologije, Usmeritev MZ za pripravo ocen potreb, priporočil ECDC, NIJZ in bolnišnične stroške s področja preprečevanja okužb. Pri določenih bolnišnicah se je očitno predvidela večja poraba zaščitnih sredstev in tudi kreiranje varnostne zaloge, kar je videti tudi iz velikih razlik potreb, ko posamezne bolnišnice primerjamo po velikosti.

Ocenjujemo, da navedeni oceni potreb nista primerljivi, saj zajemata potrebe različnega kroga subjektov, hkrati pa je bila prva ocena potreb z dne 7. 4. 2020 pripravljena na podlagi sprejete metodologije, medtem ko druga ocena z dne 8. 4. 2020 metodologije ni upoštevala. Ker tako bolnišnice pri drugi oceni potreb niso bile omejene s postavljenim standardom predvidene porabe zaščitne opreme po vrsti in količini, so lahko sporočile bistveno večje potrebe po zaščitni opremi kot pri prvi oceni potreb. Po drugi strani pa so bile pri pripravi druge ocene potreb upoštevane obstoječe zaloge opreme, medtem ko zaloge pri pripravi prve ocene niso bile upoštevane. Na podlagi navedenega ugotavljamo, da je MZ sicer pripravilo utemeljene Usmeritve MZ za pripravo ocen potreb kot podlago za enotno in usklajeno sporočanje potreb deležnikov, vendar pa hkrati ni zagotovilo, da bi vsi deležniki navedene usmeritve vsakokrat upoštevali pri svojem sporočanju potreb. Zaradi tega skupne ocene potreb, ki jih je MZ pripravljalo, niso nujno izkazovale realnih potreb subjektov na področju zdravstva.

³⁶⁸ Sklep MDS št. 12/6 z dne 15. 4. 2020.

³⁶⁹ Z dne 23. 6. 2020.

Vlada je 30. 4. 2020 naložila³⁷⁰ MZ, naj v sodelovanju z URSZR pripravi nov pregled potreb po zaščitni in medicinski opremi za obdobje do konca leta 2020, in sicer na podlagi Usmeritev MZ za pripravo ocen potreb zaščitne opreme, tako za tekoče potrebe kot za potrebe zagotovitve zalog zaščitne opreme. MZ navedenega pregleda potreb zaradi preklica prvega vala epidemije in posledičnih prilagoditev na področju uporabe zaščitne opreme v zdravstvu ni pripravilo, je pa 14. 7. 2020 pripravilo³⁷¹ oceno potreb za področje zdravstva, ki vsebuje oceno povečanih potreb za normalno delovanje zdravstva ob upoštevanju pravil za preprečevanje okužb in oceno dodatnih potreb za delovanje zdravstva v primeru drugega vala epidemije.

Pojasnilo MZ³⁷²

Z majem 2020 MZ potrebe po zaščitni opremi za bolnišnice, ZD in DSO ocenjuje za obdobje tedna dni, in sicer s pomočjo izdelanega izkustvenega modela minimalnih količin zalog zaščitne opreme in podatkov o njeni dejanski porabi. MZ, vezano na preklc prvega vala epidemije, tudi po 1. 6. 2020 dalje, kot tudi med drugim valom epidemije, izvaja ocenjevanje potreb po dodatni zaščitni in medicinski opremi za področje zdravstva, in sicer na način omenjenega izkustvenega modela, tako da tedensko pridobiva podatke o stanju zalog zaščitne opreme.

Nastop in potek epidemije nalezljive bolezni je nepredvidljiv, zato so potrebe po zaščitni opremi in zmožnost zagotavljanja opreme ob prvem pojavu epidemije izrazito spremenljive. Zaradi tega je po naši oceni ocenjevanje potreb po zaščitni opremi na podlagi izkušenj, ob zavedanju nujnosti zagotovitve vsaj minimalne količine zalog in ob upoštevanju dejanske porabe, v prvi fazi epidemije smiselno in potrebno. Prav tako ocenjujemo, da je bilo ravnanje MZ ob upoštevanju nepredvidljivosti širjenja okužb pri pripravi ocene potreb po zaščitni opremi tako za scenarij normalnega delovanja zdravstva kot za scenarij ponovitve epidemije COVID-19 ustrezno. Ne glede na navedeno pa ocenjujemo, da bi bilo treba po tem, ko resnost izrednih okoliščin popusti ter se trg nekoliko sprosti (torej v običajnih okoliščinah), pripraviti metodologijo ocenjevanja potreb, ki bi temeljila na znanju in izkušnjah, pridobljenih v okviru prvega vala epidemije COVID-19. Metodologija naj bi bila pripravljena na način, da bi vključevala sporočene potrebe vseh relevantnih deležnikov po določeni vrsti zaščitne in medicinske opreme in bi hkrati nastala na vnaprej določenem sistemu določanja potreb teh deležnikov ter ob uporabi vnaprej določenega sistema sporočanja (oziroma zbiranja) podatkov o potrebah. Sistematično zbiranje podatkov o dejanskih skupnih potrebah je po naši oceni namreč ključno za naročanje ustreznih, torej ne premajhnih in ne prevelikih količin opreme.

Ugotovili smo, da od 1. 6. 2020 MDDSZ podatkov o potrebah po zaščitni opremi pri SVZ ne zbira več centralno³⁷³, posledično pa o skupnih potrebah SVZ po zaščitni opremi ne poroča več MZ. Glede na nepredvidljivost širjenja okužb s SARS-CoV-2 ocenjujemo, da bi bilo potrebe po zaščitni opremi za področje zdravstva za različne scenarije gibanja okužb smiselno še naprej celovito (z vključevanjem potreb vseh relevantnih deležnikov, torej tudi SVZ), redno in sproti evidentirati, zato bi bilo treba, da MZ pridobi podatke od vseh deležnikov. Tako ravnanje bi po naši oceni prispevalo k večji učinkovitosti ocenjevanja potreb in bi pomenilo večje zagotovilo, da bodo podatki o potrebah glede na nepredvidljivo gibanje virusa in okužb s SARS-CoV-2 pravočasno zagotovljeni in upoštevani.

³⁷⁰ Sklep št. 02402-10/2020/6.

³⁷¹ Na podlagi Sklepa Vlade št. 01201-7/2020/5 z dne 8. 7. 2020 o pripravi 3-mesečnih zalog medicinsko-tehničnih sredstev.

³⁷² Pojasnila MZ z dne 20. 5. 2020 in 3. 11. 2020.

³⁷³ Pojasnila Vlade z dne 20. 7. 2020 na Zaposilo št. 420-8/2020/104.

Medicinska oprema – ventilatorji

Prvo oceno potreb po dodatnih ventilatorjih je podal tedanji kandidat za ministra za zdravje 13. 3. 2020, in sicer je bila podana pavšalna ocena od 100 do 200 ventilatorjev³⁷⁴. Tri dni po tej oceni (16. 3. 2020) je MZ pridobilo oceno potreb po dodatnih ventilatorjih še od strokovnjakov³⁷⁵, in sicer v količini 100 dodatnih ventilatorjev, nato pa 19. 3. 2020 v okviru prigrisatve sodelovanja Republike Slovenije v skupnem javnem naročanju EU še oceno potreb v količini 300 dodatnih ventilatorjev³⁷⁶. Kasneje je MZ v okviru Ocene potreb z dne 7. 4. 2020 izkazalo skupno potrebo po nakupu 400 dodatnih ventilatorjev. Ugotovili smo, da MZ ni pripravilo nobenega formalnega dokumenta, v katerem bi bila opredeljena in utemeljena ocena potreb po dodatnih ventilatorjih. Prav tako MZ ni dokumentiralo, da je kadarkoli preverilo in pridobilo natančne podatke o prostorskih in kadrovskih zmogljivostih zdravstvenih zavodov v smislu možnosti uporabe dodatno zagotovljenih ventilatorjev.

Pojasnilo MZ³⁷⁷

Ocene stroke po številu ventilatorjev so bile različne. Na to sta vplivala dva faktorja. Prvi faktor je bil, da si nihče namreč ni upal napovedati ali prevzeti odgovornosti za napoved, saj so bile informacije zelo različne, dogajanje v svetu pa zaskrbljujoče. Pri določanju števila dodatnih ventilatorjev ni šlo samo za oceno kadrovskih in prostorskih zmogljivosti za njihovo uporabo, ampak za realno nevarnost, da bo intenzivno zdravljenje moralo delovati v podobnih kriznih razmerah kot v Italiji, kar terja subjektivno oceno maksimalne zmožnosti delovanja zdravstvenega kadra in spremembe v organizaciji dela. Takšne napovedi se ne sprejemajo vnaprej, ampak se odločitev sprejme, ko se sistem znajde v takšnih razmerah. Drugi faktor pa je bil, da nihče ni mogel dati zagotovila, da bo mogoče naročene ventilatorje tudi dobaviti. V takih razmerah je bilo treba prevzeti določeno tveganje in ne glede na že sklenjene pogodbe je bila zaradi negotovosti na trgu in pri dobavi dana relativno visoka skupna ocena potreb po ventilatorjih. V takih primerih gre za odločitve, ki nimajo podlag v jasno določenih merilih, njihova pravilnost pa se lahko ocenjuje samo za nazaj. Sicer se je pri oceni potreb po ventilatorjih upoštevalo tudi dejstvo, da je povprečna iztrošenost medicinske opreme v zdravstvu znašala 80–85 %, kar je pomenilo, da bi bilo določeno število ventilatorjev treba v kratkem nadomestiti in da so slovenske bolnišnice glede na povprečje kapacitet intenzivnega zdravljenja v EU pod povprečjem.

Ocenjujemo, da iz navedenega izhaja, da ocena potrebnega števila ventilatorjev formalno ni bila izdelana. Za neformalne ocene, ki nam jih je posredovalo MZ, pa ni razvidno, da bi bile strokovno utemeljene.

Upošteva časovni potek dogodkov ocenjujemo, da je MZ k ocenjevanju potreb po dodatnih ventilatorjih pristopilo nesorazmerno pozno glede na stanje in širitev okužb s SARS-CoV-2 po svetu v začetku leta 2020³⁷⁸ in do takrat znanih metodah obravnavanja bolnikov s COVID-19 ter glede na to, da je Zavod prve štiri pogodbe za 326 ventilatorjev sklenil 18. 3. 2020. Poleg tega je bilo ocenjevanje potreb po

³⁷⁴ Izjava kandidata za ministra za zdravje v okviru predstavitve na seji Odbora za zdravstvo dne 13. 3. 2020 pred nastopom funkcije ministra za zdravje kasneje istega dne.

³⁷⁵ Elektronsko sporočilo strokovnjakinje s področja infektologije, iz katerega izhaja, da je strokovnjak iz UKC Ljubljana ocenil potrebe po 100 dodatnih ventilatorjih. MZ je v reviziji navedeno e-sporočilo navajalo in upoštevalo kot strokovno oceno potreb po ventilatorjih.

³⁷⁶ Elektronsko poročilo kontaktne osebe za skupno javno naročanje EU z dne 19. 3. 2020 na podlagi ocene strokovnjaka iz UKC Ljubljana. MZ je v reviziji navedeno e-sporočilo navajalo in upoštevalo kot strokovno oceno potreb po ventilatorjih.

³⁷⁷ Z dne 9. 6. 2020 in 23. 6. 2020.

³⁷⁸ Več o tem v točki 2.3.1 tega poročila.

ventilatorjih popolnoma neorganizirano, saj ni bilo vnaprej znano, kateri deležnik in na podlagi katerih kriterijev naj pripravi oceno potreb. MZ tudi ni poskrbelo, da bi strokovnjaki pri ocenah potreb upoštevali bistvene elemente za ocenjevanje, saj ni pridobilo podatkov o številu razpoložljivega in ustrezno usposobljenega medicinskega osebja za ustrezno ravnanje z ventilatorji niti podatkov o prostorskih in tehničnih zmogljivostih posameznih zdravstvenih zavodov. V zvezi s tem je MZ celo pojasnilo³⁷⁹, da naj bi bila vodstva zdravstvenih zavodov odgovorna za organizacijo dela v smislu načrtovanja premeščanja kadrov v primeru povečanih potreb obravnave. Po naši oceni tak pristop pri ocenjevanju potreb po ventilatorjih ni sprejemljiv.

Za čim hitrejši in pregleden postopek izbora ponudnikov in čim bolj učinkovito izvedbo nabave ventilatorjev je potrebna tudi vnaprejšnja določitev natančnih tehničnih specifikacij oziroma tipa ventilatorja. Dne 14. 3. 2020 je strokovnjak UKC Ljubljana posredoval MGRT³⁸⁰ strokovne zahteve oziroma standarde, ki jih morajo izpolnjevati ventilatorji, s katerimi naj bi zdravili bolnike s COVID-19³⁸¹, hkrati pa so strokovnjaki s področja zdravstva v fazi prejemanja ponudb za nabavo ventilatorjev ocenjevali primernost ventilatorjev na podlagi poslanih informacij ali ponudb.

Pojasnilo MZ³⁸²

Raziskave trga se ni posebej delalo, saj je na trgu vladal popoln kaos in praktično ni bilo mogoče priti do informacij brez posrednikov, katerih ponudbe so imele praviloma zelo omejen čas veljavnosti. Ker je prihajalo do velikega števila informacij in različnih ponudb, se je dne 30. 3. 2020 izdelal seznam pregledanih tipov ventilatorjev s strani strokovnjakov UKC Ljubljana³⁸³.

Ocenjujemo, da je bilo strokovno mnenje o tem, kakšne kakovosti oziroma kakšne karakteristike mora izpolnjevati ventilator, da je primeren in varen za uporabo pri bolnikih s COVID-19, zagotovljeno pravočasno, saj je bilo pridobljeno tri dni pred prvim večjim naročilom ventilatorjev, ki ga je izvedel Zavod.

2.3.3.2 Ocenjevanje potreb po zaščitni in medicinski opremi za ostala področja

Poleg MZ, ki je ocenjevalo potrebe za področje zdravstva, sta MORS in/ali URSZR ocenila potrebe oziroma zbirala podatke o potrebah za vsa ostala področja. Prvi okvirni seznam potreb po zaščitni opremi je URSZR v sodelovanju z MZ, Zavodom in MNZ po tipu in količini zaščitne opreme sicer pripravila 12. 3. 2020³⁸⁴, vendar pa je bil ta seznam pavšalen, saj ni bil pripravljen na podlagi sprejete metodologije ocenjevanja

³⁷⁹ Zaprošilo računskega sodišča 2 št.420-8/2020/71 z dne 16. 6. 2020 (odgovor št. 9).

³⁸⁰ MGRT je posredovalo Zavodu zbrane ponudbe (e-sporočila) za dobavo medicinskih ventilatorjev. Več o tem v točki 3.3.5 tega poročila.

³⁸¹ Navedene so minimalne karakteristike za napredni ventilator za dolgotrajno mehansko predihavanje odraslih bolnikov, ki vključujejo podatke o sprejemljivih načinih, tipih in oblikah dihanja, potrebnih nastavitvah, nadzornih možnostih, respiratorni mehaniki, vlaženju, dodajanju in odsesavanju plinov, dodajanju inhalatornih zdravil, alarmih, priključkih za medicinske pline in napajanje, ustreznosti monitorjev in komunikacije, pribora in pomožne opreme ter potrebnem zagotavljanju ostalih zmožnosti.

³⁸² Pojasnila MZ št. 060-5/2020/20 z dne 23. 6. 2020, odgovor št. 10.

³⁸³ Strokovna skupina je pri preverjanju ventilatorjev upoštevala minimalne strokovne standarde, tehnične možnosti uporabe, možnost kasnejše uporabe, dostopnost servisa in kompatibilnost z že obstoječo opremo.

³⁸⁴ Pojasnila MORS, št. 006-2/2020-7 z dne 22. 5. 2020 (dokumentacija pri odgovoru št. III/14).

potreb, ki bi omogočila enotno ocenjevanje potreb enakovrstnih subjektov tako glede vrste in tipa zaščitne opreme kot njene količine.

Prvo celovitejšo skupno oceno potreb po zaščitni opremi na ravni države, ki je temeljila na enotni metodologiji ocenjevanja potreb in sistemu evidentiranja potreb³⁸⁵, je MORS za potrebe poročanja Vladi³⁸⁶ pripravilo 24. 3. 2020, pri čemer je zbralo ocene, pripravljene po posameznih področjih, in sicer je za:

- zdravstvo in nekatere SVZ oceno pripravilo MZ,
- kritično infrastrukturo³⁸⁷ oceno pripravilo MORS,
- občine podatke zbrala URSZR,
- sile za ZRP³⁸⁸ oceno pripravila URSZR,
- državne organe podatke zbrala URSZR,
- prebivalstvo izdelana pavšalna ocena (za osmino prebivalcev Republike Slovenije je bila za vsak dan predvidena ena maska in par rokavic).

Ocena je vsebovala potrebe posameznih subjektov za naslednjih 28 dni, pri čemer so bile potrebe definirane glede na vrsto in tip posamezne zaščitne opreme na podlagi Priporočil NIJZ za ocenjevanje potreb. Vse pridobljene podatke sta MORS oziroma URSZR nato združila v skupno oceno potreb na ravni države, in sicer za obdobje enega dneva, enega meseca, treh, petih in šestih mesecev.

MORS oziroma URSZR sta občinam in državnim organom dala navodila, preglednice in usmeritve za ocenjevanje dnevnih potreb po zaščitni opremi, vendar jih nekateri deležniki niso upoštevali³⁸⁹. Zaradi tega je bilo sporočanje potreb neenotno, ocena potreb pa neusklajena. Ugotovitve glede nesorazmerij pri oceni potreb na občinskem nivoju in pri državnih organih izhajajo tudi iz Poročila o aktivnostih zaščite, reševanja in pomoči ob pojavu bolezni COVID-19³⁹⁰.

8. 4. 2020 je URSZR pripravila novo, natančnejšo oceno potreb³⁹¹, ki je vključevala potrebe po posameznih tipih zaščitne opreme za posamezna področja na dan, mesec, tri, pet in šest mesecev.

³⁸⁵ Metodologija ocenjevanja potreb je izhajala iz Usmeritev MZ za pripravo ocen potreb zaščitne opreme z dne 18. 3. 2020, sistem evidentiranja potreb po področjih pa je vzpostavila MDS.

³⁸⁶ Ocena stanja po izvedenih ukrepih za upočasnitev epidemije COVID-19, MORS, 24. 3. 2020.

³⁸⁷ Za kritično infrastrukturo štejejo tiste zmogljivosti, ki so ključnega pomena za državo in bi prekinitev njihovega delovanja ali njihovo uničenje pomembno vplivalo in imelo resne posledice za nacionalno varnost, gospodarstvo, in druge ključne družbene funkcije ter zdravje, varnost, zaščito in blaginjo ljudi. Sektorji kritične infrastrukture so sektor energetike, sektor prometa, sektor prehrane, sektor preskrbe s pitno vodo, sektor zdravstva, sektor financ, sektor varovanja okolja ter sektor informacijsko-komunikacijskih omrežij in sistemov (Zakon o kritični infrastrukturi, Uradni list RS, št. 75/17).

³⁸⁸ V skladu s 15. točko 8. člena ZVNDN so sile za ZRP razpoložljive zmogljivosti gospodarskih družb, zavodov ali drugih organizacij, lokalnih skupnosti in države, ki so namenjene ZRP ob naravni ali drugi nesreči.

³⁸⁹ Deležniki potreb niso sporočili ali pa so sporočili potrebe po zaščitni opremi, ki glede na stopnjo zaščite ni bila predvidena za njihovo uporabo, oziroma so sporočili potrebe po nerazumno velikih količinah zaščitne opreme in za uporabnike, ki do prejema opreme niso bili upravičeni – navedbe v Poročilu MDS za obdobje od 23. 3. 2020 do 15. 4. 2020.

³⁹⁰ Št. 84300-12/2020/4 z dne 23. 7. 2020, str. 74.

³⁹¹ Ocena je bila pripravljena kot priloga k Poročilu o delu MDS z dne 23. 4. 2020 (pojasnilo MORS št. 006-2/2020-7 z dne 22. 5. 2020, dokumentacija št. VII/57).

Glede na to, da v strateških in izvedbenih načrtih ni bilo ustreznih podlag (metodologije za oceno potreb, postopkov ocenjevanja in odgovornih deležnikov) za pravočasno in organizirano ukrepanje na področju ocenjevanja potreb po zaščitni opremi, sta MZ in URSZR potrebovala določen čas za vzpostavitev sistema ocenjevanja potreb. Vendar pa kljub temu, da je MZ v sodelovanju z NIJZ že 18. 3. 2020, torej v treh dneh po razglasitvi epidemije COVID-19, pripravilo Usmeritve MZ za pripravo ocen potreb ter da sta MZ in URSZR večino podatkov o potrebah po zaščitni opremi zbrala do konca marca 2020, po naši oceni ocenjevanje potreb po zaščitni opremi še vedno ni bilo enotno, pregledno in zanesljivo. Oceno utemeljujemo z dejstvom, da:

- metodologija za ocenjevanje potreb še ni bila natančno določena, zato:
 - še niso natančno določene količine zaščitne opreme, do katere naj bi bili upravičeni deležniki,
 - še ni natančno določeno, ali in kako naj bodo upoštevane obstoječe zaloge opreme pri posameznih deležnikih in v državnih rezervah,
- še ni bil natančno določen postopek zbiranja podatkov o ocenah potreb po zaščitni opremi,
- še niso bili natančno določeni deležniki in njihove naloge v zvezi z zbiranjem ocen potreb po opremi od upravičenih deležnikov in za določene namene.

Zaradi navedenih pomanjkljivosti ocenjujemo, da navedeni sistem ocenjevanja potreb ni bil ustrezna podlaga za realno in celovito oceno potreb po zaščitni opremi.

Oceno dodatno utemeljujemo z ugotovitvijo, da Ocena potreb z dne 7. 4. 2020 MZ in skupna ocena potreb, ki sta jo 8. 4. 2020 za ostala področja pripravila MORS oziroma URSZR, nista bili pripravljeni povsem v skladu z Usmeritvami MZ za pripravo ocen potreb zaščitne opreme. Ocenam namreč ne vključujeta vseh upravičencev do zaščitne opreme, hkrati pa vrsta zaščitne opreme v skupnih ocenah potreb ni na enak način specificirana kot v usmeritvah, kjer je določena podrobneje in v več vrstah.

V Usmeritvah MZ za pripravo ocen potreb zaščitne opreme je MZ v sodelovanju z NIJZ in UKC Ljubljana določilo vrsto in tip zaščitne opreme, ki je predvidena za uporabo pri izvajanju dejavnosti posameznega subjekta, ki opravlja nujno službo za delovanje države. Iz usmeritev je razvidno, da za subjekte, za katere obstaja manjša možnost neposrednega stika z osebami, obolelimi s COVID-19, ni predvidena uporaba mask tipa FFP3 in tipa FFP IIR, ki spadata v kategorijo OVO in sta po stališču MZ primerna za namen zaščite pred COVID-19³⁹², ampak zgolj uporaba mask, ki sodijo v kategorijo medicinskih pripomočkov³⁹³, ki ne nudijo zaščite pred COVID-19.

Pojasnilo MZ³⁹⁴

Ustreznost opreme je predpisana v standardih. MZ je v sodelovanju s Slovenski inštitut za standardizacijo pripravilo seznam veljavnih standardov za OVO, prav tako pa vsako leto organizira usposabljanje zdravstvenih delavcev s poudarkom na pravilni uporabi OVO. Maske, ki so namenjene zaščiti pred COVID-19, so bile namenjene vsem subjektom, ki so zaradi narave dela prihajali v tesnejši stik z okuženimi osebami in bi lahko prišlo do prenosa okužbe, kar pomeni, da niso bile

³⁹² Navedba predstavnika MZ na sestanku dne 28. 2. 2020 v zvezi s sprostitvijo blagovnih rezerv in zbiranja potreb ter izvedbe javnih naročil zaščitnih sredstev.

³⁹³ Na primer kirurška maska.

³⁹⁴ Z dne 8. 6. 2020 in 23. 6. 2020.

namenjene izključno za potrebe zdravstva. Pri nabavi in uporabi zaščitne opreme se ni razlikovalo med zaščito kot OVO in kot medicinskim pripomočkom.

Tako OVO kot medicinski pripomoček morata izpolnjevati določene standarde, da ju je mogoče šteti kot ustrezna.³⁹⁵ Ker pa ti standardi opredeljujejo različno stopnjo zaščite za uporabnika, je treba natančneje razdelati, za katere vrste dejavnosti in zakaj zadošča določena stopnja zaščite. Ugotovili smo, da MZ ni pridobilo strokovnih mnenj oziroma izvedlo analize, v kateri bi:

- v povezavi s primernostjo ene in druge vrste opreme za zaščito pred virusom SARS-CoV-2 proučilo nevarnost okužbe oziroma izpostavljenost posameznega subjekta virusu SARS-CoV-2 pri opravljanju njegove dejavnosti,
- ocenilo potrebno kakovost in karakteristike zaščitne opreme za opravljanje dejavnosti posameznih subjektov,

in na podlagi katere bi:

- jasno določilo, katera vrsta zaščitne opreme preprečuje okužbo s SARS-CoV-2 in katera vrsta zaščitne opreme to možnost zgolj zmanjšuje,
- sprejelo stališče o tem, za katere subjekte, pri opravljanju katerih dejavnosti in zakaj je smiselna uporaba opreme, ki preprečuje okužbo s SARS-CoV-2, in v katerih primerih zadošča zaščitna oprema, ki ne preprečuje okužbe, ampak to možnost zgolj zmanjšuje.

V strateških in izvedbenih dokumentih niso bili določeni deležniki, ki naj bi v skladu s predpisi in standardi določili vrsto, tip in kakovost zaščitne opreme, ki naj bi jo v primeru epidemije nalezljive bolezni³⁹⁶ uporabljali določeni relevantni uporabniki. Tako je MZ selekcioniralo posamezne vrste in tipe zaščitne opreme za posamezne subjekte v okviru nezavezujočih Usmeritev MZ za pripravo ocen potreb zaščitne opreme.

2.3.3.3 Upoštevanje zalog opreme pri ocenjevanju potreb in urgentnih nabavah opreme

Ugotovili smo, da je MZ pri ocenjevanju potreb po zaščitni opremi za področje zdravstva v nekaterih primerih³⁹⁷ upoštevalo obstoječe zaloge izvajalcev zdravstvenih storitev, v nekaterih pa ne³⁹⁸. Zaloge ventilatorjev, primernih za obravnavo bolnikov s COVID-19, pa pri pavšalnih ocenah potreb niti pri nabavah ventilatorjev niso bile upoštevane, saj so bili celoviti podatki o zalogah primernih ventilatorjev pridobljeni šele 31. 3. 2020. Ugotavljamo tudi, da je za pregled potreb po zaščitni in medicinski opremi za obdobje do konca leta 2020, katerega pripravo je Vlada³⁹⁹ naložila MZ in je v fazi izdelave, izrecno predvidena vključitev obstoječih zalog.

Posamezni deležniki, pri katerih je informacije o potrebah zbirala URSZR, sami niso imeli zalog zaščitne opreme (na primer občine, državni organi, kritična infrastruktura), v državnih blagovnih rezervah pa so bile zaloge zaščitnih sredstev ob razglasitvi epidemije COVID-19 količinsko neprilagojene za stanje epidemije

³⁹⁵ Na primer zaščitna maska kot OVO standard EN 149:2001+A1:2009, zaščitna maska kot medicinski pripomoček pa standard EN 14683:2019.

³⁹⁶ Več o tem v točki 2.2 tega poročila.

³⁹⁷ Pri ocenah potreb z dne 25. 2. 2020, 6. 3. 2020 in 8. 4. 2020.

³⁹⁸ Pri ocenah potreb z dne 16. 3. 2020, 24. 3. 2020 in 7. 4. 2020.

³⁹⁹ Sklep Vlade št. 02402-10/2020/6 z dne 30. 4. 2020

in so se nemudoma v celoti razdelile. Zato URSZR pri oceni potreb zalog v državnih blagovnih rezervah niti ni mogla sistematično upoštevati, saj so se zaloge v državnih blagovnih rezervah stalno in sproti spreminjale glede na dobave in razdeljevanje opreme iz naslova urgentnih nabav opreme. Po naši oceni bi bilo potrebno, da bi se oprema, ki je bila razdeljena uporabnikom, vendar do novih nabav še ni bila uporabljena, upoštevala pri odločitvah o nadaljevanju ali prekinitvah urgentnih nabav.

Odsotnost natančne določitve deležnikov in nalog, ki naj jih izvajajo v zvezi z ocenjevanjem potreb (v izvedbenih dokumentih), ter odsotnost metodologije upoštevanja obstoječih zalog opreme sta po naši oceni glavni razlog za neustrezno upoštevanje oziroma neupoštevanje potreb pri naročanju opreme, ki ga je izvajal Zavod (več v točki 3.4.2.8 tega poročila).

2.3.3.4 Aktiviranje urgentnih nabav opreme na podlagi ocenjenih potreb po opremi

Ugotovili smo, da je od 16. 3. 2020 do 22. 3. 2020 potrebe po zaščitni opremi na področju zdravstva Zavodu in MGRT sporočala poslanka Državnega zbora, ki je organizirala zbiranje potreb za področje zdravstva⁴⁰⁰ (povezava s točko 3.4.3 tega poročila). Z ustanovitvijo MDS 24. 3. 2020 je Zavod podatke o potrebah po zaščitni opremi na področju zdravstva prejemal od MDS. Neformalne ocene potreb po ventilatorjih so podajali strokovnjaki s področja zdravstva, MGRT pa je 17. 3. 2020 in 18. 3. 2020 na njihovi podlagi posredovalo Zavodu seznama ventilatorjev⁴⁰¹, ki naj jih Zavod nabavi (več o tem v točki 3.4.3 tega poročila).

Od konca marca 2020 dalje⁴⁰² je podatke o stanju zalog v DLC Roje Zavod večkrat tedensko prejemal od URSZR, hkrati pa je bilo (med drugim tudi Zavodu) o zalogah v DLC Roje dnevno poročano na sejah MDS v času od 24. 3. 2020 do 15. 4. 2020.

Navedene seznime zalog in ocene potreb, ki naj bi Zavodu predstavljali izhodišča za sklepanje pogodb, so torej v različnih obdobjih za različno opremo pripravljali različni deležniki, ki niso bili vnaprej določeni in znani. Zavod je torej kot osrednji naročnik zaščitne opreme za vse relevantne uporabnike v državi v času nabavljanja zaščitne in medicinske opreme prejemal zgolj seznime potreb po določeni opremi, ni pa prejel nobenih usmeritev strokovnjakov s področja zdravstva o tem, katere vrste (tipi in kakovost) zaščitna in medicinska oprema naj se nabavlja, da bo za določene uporabnike primerna kot zaščita pred SARS-CoV-2. Poleg tega Zavod pri odločitvah o nabavah konkretne vrste in količine zaščitne in medicinske opreme ni vedno izhajal neposredno iz prejetih seznamov zalog in ocen potreb, ki jih je pripravilo MZ. V določenih primerih je namreč pogodbe za dobavo opreme sklepal neposredno (med drugim brez dodatnih preveritev o potrebah po opremi in brez postopkov izbora ponudb), in sicer na podlagi opozoril drugih deležnikov (predvsem MGRT) (povezava s točkama 3.4.2.8 in 3.4.3 tega poročila). Hkrati je pogodbe z dobavitelji

⁴⁰⁰ Iz dokumentacije, ki so jo predložili revidiranci, vključno iz e-sporočil poslanke Državnega zbora, naslovljenih na ostale deležnike (Zavod, MZ, strokovnjake UKC Ljubljana, Vlado), izhaja, da je organizacija zbiranja potreb vključevala korespondenco po elektronski pošti vsaj z navedenimi deležniki, in sicer pozivanje, obveščanje, združevanje seznamov. Pri tem iz dokumentacije izhaja, da se je poslanka Državnega zbora organizacije lotila celovito, saj je združevala posamezne seznime potreb, pozivala k predložitvi manjkajočih podatkov, pridobivala mnenja in obveščala deležnike (MZ, Zavod, UKC Ljubljana, Vlado).

⁴⁰¹ Seznam, posredovan Zavodu 17. 3. 2020, vsebuje navedbo dobaviteljev, tipov ventilatorjev, cen, količin, skupnega zneska ter opombe glede dobavnih rokov. Seznam, posredovan Zavodu 18. 3. 2020, vsebuje ime ponudnika, tip ventilatorja, ceno, količino, skupaj ceno in opombe glede dobavnih rokov.

⁴⁰² Zavod je bil namreč s 14. 3. 2020 določen za skupni nabavni organ, pred tem pa je za nabave skrbelo MZ.

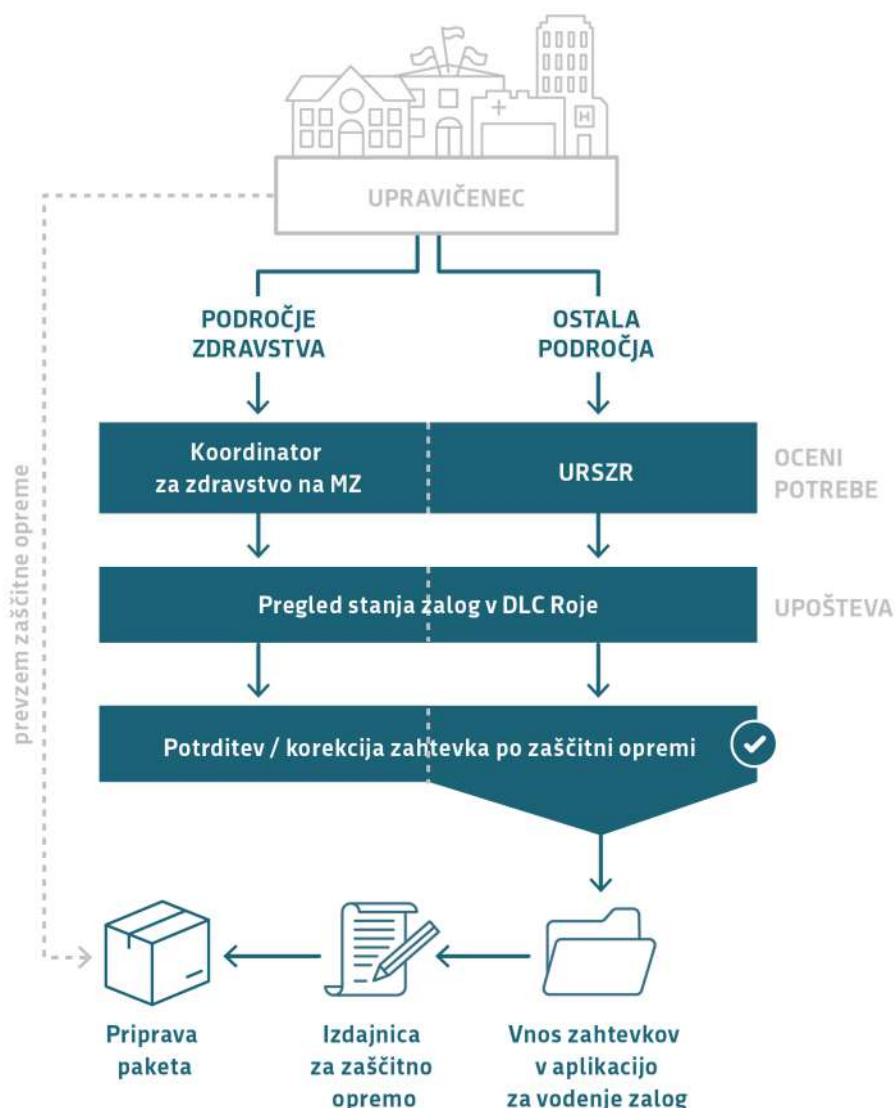
opreme zaradi velikega presežka povpraševanja nad ponudbo opreme na trgu sklepal zgolj v odvisnosti od ustreznosti oziroma popolnosti ponudbe in ne glede na obstoječe zaloge oziroma potrebe po zaščitni opremi, saj ni bilo zagotovil, kdaj, če sploh, bodo dobave že naročene zaščitne in medicinske opreme realizirane.

Ocenjujemo, da Zavod ni bil ustrezno pripravljen na izvajanje dodatnih (urgentnih) nabav zaščitne in medicinske opreme v smislu pravočasnega aktiviranja in optimiziranja sodelovanja z drugimi deležniki. Njegova vloga in ostali pomembni elementi za učinkovito izvedbo nabavljanja zaščitne in medicinske opreme v smislu upoštevanja dejanskih potreb namreč niso bili določeni v Državnem načrtu za nalezljive bolezni 2016 niti v načrtih dejavnosti MZ in MGRT. Opustitev določitve deležnikov, ki naj bi določili in sporočili Zavodu primeren tip in vrsto opreme, ter deležnikov, ki naj bi ocenjevali potrebe po opremi za izvedbo urgentnih nabav in/ali za zapolnitev državnih blagovnih rezerv, hkrati pa opustitev določitve načina pretoka informacij med navedenimi deležniki in Zavodom sta prispevali k temu, da Zavod postopkov nabav zaščitne opreme ni nujno izvajal na podlagi potreb po tej opremi. Pri tem so motnje na trgu z opremo predstavljale dodatno oviro za to, da bi bilo mogoče oceniti, kako se bodo potrebe spreminjale glede na dobavo (nedobavo) že naročene opreme.

2.3.3.5 Delitev zaščitne in medicinske opreme

Tako ugotavljanje zalog in ocenjevanje potreb kot delitev zaščitne in medicinske opreme so bili del procesa zagotavljanja zaščitne in medicinske opreme iz DRMS in državnih blagovnih rezerv različnim subjektom. Njihovo umestitev v proces prikazujemo na sliki 8.

Slika 8: Proces zagotavljanja zaščitne in medicinske opreme



Vir: pojasnila MZ in MORS.

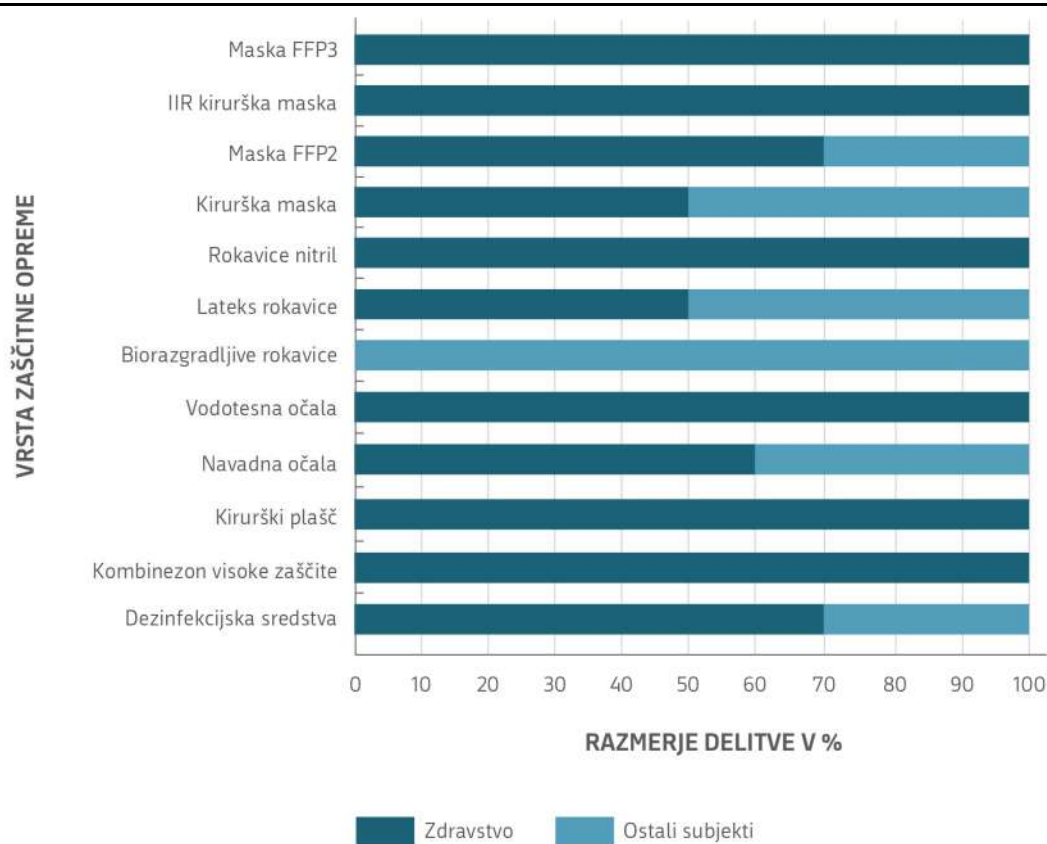
Kot izhaja s slike 8, je delitev zaščitne in medicinske opreme potekala v odvisnosti od področja, s katerega izhaja upravičenec za prejem opreme. V procesu zagotavljanja zaščitne in medicinske opreme je bilo upoštevano delitveno razmerje obstoječih zalog v DLC Roje⁴⁰³, ki sta ga dogovorila MZ in URSZR, in sicer je bil določen del zalog namenjen zdravstvu, določen del pa ostalim subjektom. MZ je pojasnilo, da se je razmerje določilo na podlagi ocene potreb zdravstva, števila pripadnikov CZ, delovanja kritične infrastrukture in dejstva, da je treba opremo prioriteto zagotoviti na lokacijah, kjer so potrjeni primeri

⁴⁰³ V DLC Roje se je nahajala tako zaščitna oprema iz naslova DRMS kot tudi zaščitna in medicinska oprema iz naslova državnih blagovnih rezerv, ki se je obravnavala enotno in je bila tudi del skupne mase za razdelitev upravičencem (več v točki 2.2.8 tega poročila).

okužb in se izvajajo posebni ukrepi. Namen razdelilnika je bila tudi podpora logistiki pri razdeljevanju opreme, da ne bi prišlo do pomanjkanja opreme.

Razdelilnik je bil pripravljen na način, da so bili zaščitna oprema najvišje stopnje zaščite (maske FFP3, kirurške maske IIR, nitril rokavice, kombinezoni višje stopnje zaščite, kirurški plašči in vodotesna očala) in ventilatorji kot medicinska oprema v celoti namenjeni le zdravstvu, ostali subjekti pa so navedeno zaščitno opremo lahko prejeli le na podlagi predhodnega soglasja MZ. Ostala zaščitna oprema nižje stopnje zaščite (maske FFP2, dezinfekcijska sredstva, kirurške maske, lateks rokavice in navadna očala) pa se je med upravičence delila v razmerju 70 % za zdravstvo in 30 % za ostale subjekte oziroma 50 % za zdravstvo in 50 % za ostale subjekte⁴⁰⁴. Razmerja delitve posameznega tipa zaščitne opreme v zalogah DLC Roje med subjekto s področja zdravstva in ostale subjekte prikazujemo na sliki 9.

Slika 9: Razmerja delitve posamezne vrste zaščitne opreme



Vir: zabeležka sestanka med URSZR in MZ z dne 23. 3. 2020.

Iz zalog zaščitne opreme državnih blagovnih rezerv v DLC Roje je bilo MZ pristojno za delitev opreme med bolnišnice, ZD, lekarne, DSO, v sodelovanju z MDDSZ pa tudi med druge izvajalce socialnovarstvenih nalog. Krog upravičencev s področja zdravstva se je prilagajal glede na stanje zalog zaščitne in medicinske opreme.

⁴⁰⁴ Povzeto po zabeležki sestanka med URSZR in MZ dne 23. 3. 2020.

V marcu 2020 se je zaradi izredno zmanjšane obsega zalog v državnih blagovnih rezervah zaščitna oprema razdeljevala zgolj bolnišnicam, ki so bile določene za zdravljenje bolnikov s COVID-19⁴⁰⁵, COVID-19 vstopnim točkam⁴⁰⁶ in DSO, ki so zdravili oziroma negovali s COVID-19 okužene oskrbovance. V tem obdobju je MZ zaščitno opremo razdeljevalo na podlagi posredovanih zahtevkov (izraženih potreb) navedenih upravičencev, hkrati pa je spremljalo, da je bila manjša količina ključnih artiklov vedno na zalogi v DLC Roje. Upravičenec je svoje potrebe sporočil tako imenovanemu koordinatorju za zdravstvo na MZ⁴⁰⁷, ki je na podlagi trenutnega stanja zalog zaščitne in medicinske opreme v DLC Roje⁴⁰⁸ pripravil zahtevek za izdajo določene količine in vrste zaščitne opreme upravičencu. Zahtevek se je lahko razlikoval od sporočenih potreb upravičenca, saj je bila lahko potrebna njegova korekcija zaradi nezadostne razpoložljivosti zaščitne opreme v zalogah.

Zaradi povečane dobave zaščitne opreme v aprilu 2020 se je krog upravičencev za prejem zaščitne opreme iz blagovnih rezerv razširil, in sicer na vse bolnišnice, vse ZD, vse DSO, dodatno pa tudi na lekarne ter koncesionarje zdravstvene dejavnosti. Istočasno je MZ že pridobilo boljši pregled nad porabo zaščitne opreme v izrednih okoliščinah, zato zaščitne opreme ni več razdeljevalo na podlagi vnaprej poslanih zahtevkov oziroma sporočenih potreb upravičencev, ampak na podlagi vnaprej določenih ponderjev, ki jih je MZ dodelilo posameznemu izvajalcu zdravstvene dejavnosti. Ponderji so se za bolnišnice in ZD določali na podlagi števila obravnavanih pacientov v letu 2019 in obsega dejavnosti primerljivih izvajalcev zdravstvenih storitev, za DSO na podlagi števila oskrbovancev in števila zdravstvenih delavcev, za lekarne pa na podlagi števila izpostav in števila zaposlenih. V vsakem primeru se je dodatno uporabil ponder $\times 2,5$, če je šlo za izvajalca zdravstvenih storitev, ki obravnava bolnike s COVID-19.

V obeh primerih delitve zaščitne opreme je koordinator za zdravstvo na MZ pripravil zahtevek, ki ga je posredoval URSZR kot upravljavcu DLC Roje. Prejeti zahtevek je URSZR nato vnesla v aplikacijo za vodenje evidence zalog v DLC Roje, pripravila izdajnico za opremo in na njeni podlagi pakete zaščitne opreme ter obvestila MZ, da je uredilo prevzem opreme. Glede na to, da se razdeljevanje zaščitne opreme na področju zdravstva od aprila 2020 ni več izvajalo na podlagi zahtevkov z izraženimi potrebami, posredovanih s strani upravičencev, ampak na podlagi stanja zalog, ki so jih sporočili upravičenci, in določenih ponderjev, ocenjujemo, da MZ ni obvladovalo tveganja, da so določeni upravičenci na področju zdravstva prejeli določene vrste in tipe zaščitne opreme v količinah, ki jih niso potrebovali. Kljub pojasnilu MZ⁴⁰⁹, da nima podatkov o tem, da bi na podlagi uporabljenega pristopa razdeljevanja zaščitne opreme kateremu od izvajalcev zdravstvene dejavnosti zmanjkalo zaščitne opreme, ocenjujemo, da s tem pristopom ni obvladovano tveganje, da posamezen upravičenec prejme vrsto in tip zaščitne opreme v količini, ki je za svoje delo ne potrebuje.

Zaloge državnih blagovnih rezerv, ki niso bile namenjene zdravstvu, so se delile na podlagi sporočenih potreb upravičencev z ostalih področij, in sicer so bili to pripadniki sil za ZRP, subjekti kritične

⁴⁰⁵ UKC Ljubljana, UKC Maribor, Klinika Golnik ter splošne bolnišnice Celje, Novo mesto in Murska Sobota.

⁴⁰⁶ Vstopne točke (ambulance) za sprejem bolnikov s COVID-19, ki so bile locirane v 14 ZD in 2 bolnišnicah.

⁴⁰⁷ Koordinatorji za zdravstvo na MZ so bili trije, vendar pa uradno v to funkcijo niso bili imenovani. Izvajali so aktivnosti glede delitve zaščitne opreme.

⁴⁰⁸ Iz DLC Roje so tabelo s stanjem zalog po tipih zaščitne opreme dnevno posredovali MZ.

⁴⁰⁹ Z dne 3. 11. 2020.

infrastrukture, ministrstva in institucije na državni ravni in občine. Svoje potrebe so sporočili neposredno URSZR, ki je nato opravila preveritev stanja zalog DRMS in državnih blagovnih rezerv v DLC Roje in po potrebi korigirala zahtevek upravičenca ter ga nato vnesla v aplikacijo za vodenje zalog v DLC Roje. Po pripravi izdajnice in paketov zaščitne in medicinske opreme je izdala nalog za prevzem te opreme upravičencu.

Medicinska oprema (ventilatorji) so bili namenjeni zgolj področju zdravstva, njihova delitev pa je potekala glede na dobave prek Zavoda⁴¹⁰. Pri prvi dobavi, ki je prispela na Zavod, so bile v delitev vključene le bolnišnice, pri katerih se je izvajalo zdravljenje bolnikov s COVID-19, pri nadaljnjih dobavah pa so bile pri delitvi ventilatorjev upoštevane tudi izražene potrebe in zmožnosti ostalih bolnišnic. Podatki o potrebah so bili prek člana Stokovne skupine kriznega štaba sporočeni koordinatorju za zdravstvo na MZ, ki je podatke sporočil URSZR, DLC Roje. Za dostavo posameznega dobavljenega ventilatorja iz DLC Roje v bolnišnice je poskrbela URSZR v dogovoru s predstavnikom MZ.

Iz dokumentacije⁴¹¹ MZ izhaja, da je bilo do 31. 12. 2020 razdeljenih 149 nabavljenih ventilatorjev, nadgradnja ventilatorjev z dodatno opremo pa je bila opravljena 29. 10. 2020⁴¹², in sicer pri 64 ventilatorjih. Ugotovili smo, da MZ ni vnaprej izdelalo kriterijev za delitev ventilatorjev bolnišnicam. Tako ni bilo mogoče ugotoviti, na podlagi katerih ključev za delitev so bili ventilatorji razdeljeni.

Pojasnilo MZ⁴¹³

Kriteriji se niso mogli predhodno izdelati, saj ni bilo mogoče napovedati poteka potreb po intenzivnem zdravljenju, prav tako se ni vedelo, koliko ventilatorjev bo sploh mogoče realno dobaviti. Zato je MZ organiziralo delo na način, da je bil ob vsaki potrjeni dobavi, ko je oprema prišla v državo, takoj obveščen koordinator MZ za intenzivno zdravljenje. Slednji je bil v dnevni kontaktih z vodji intenzivnih enot v bolnišnicah. Na opisan način so se zagotovili ventilatorji na lokacijah, ki so jih najbolj potrebovale.

⁴¹⁰ Sprva so se ventilatorji zaradi izredne nujnosti delili neposredno bolnišnicam, ne da bi jih fizično prevzeli v DLC Roje. Ko je bilo zalog ventilatorjev več, so se ventilatorji do razdelitve hranili v DLC Roje.

⁴¹¹ Podatki, pridobljeni od MZ dne 29. 1. 2021 (dopis št. 060-5/2020/67 z dne 29. 1. 2021 in priloge).

⁴¹² V Splošni bolnišnici Slovenj Gradec je bila nadgradnja opravljena v začetku novembra 2020.

⁴¹³ Pojasnilo MZ za potrebe razčiščevalnega sestanka dne 27. 1. 2021 v okviru Pojasnil in izpodbijanj Vlade z dne 14. 1. 2021 (navedba na strani 20/23).

3. URGENTNE NABAVE ZAŠČITNE IN MEDICINSKE OPREME

V izrednih okoliščinah, kot je epidemija nalezljive bolezni, je zagotavljanje zaščitne in medicinske opreme za preprečevanje širjenja nalezljive bolezni, zlasti ko gre za bolezen, za katero še ni zagotovljenih preizkušenih cepiv, eden izmed ključnih ukrepov, s katerim država prispeva k obvladovanju te bolezni. Zato je pomembno, da se država v primeru epidemije nalezljive bolezni ustrezno aktivira pri postopkih zagotavljanja nujno potrebne zaščitne in medicinske opreme bodisi s sprostitvijo zaščitne in medicinske opreme iz za ta namen predhodno oblikovanih zalog (rezerv) bodisi z nabavo nove opreme. Bistveno pri nabavah opreme v izrednih okoliščinah je, da država zagotovi pravočasno razpoložljivost opreme. Zato mora poskrbeti za hitro izvedbo nabav dodatne, nujno potrebne opreme, pri tem pa pri izvajanju postopkov še vedno upošteva načela enakopravne obravnave ponudnikov in transparentnosti ter, kolikor je v danih razmerah mogoče, načeli učinkovitosti in gospodarnosti.

Natančna in vnaprejšnja določitev postopka urgentnih nabav zaščitne in medicinske opreme za obvladovanje nalezljive bolezni je pomembna zato, da je ob izbruhu epidemije nalezljive bolezni vsem pristojnim deležnikom jasno, kakšna je njihova vloga, in se zato lahko pri urgentnih nabavah opreme takoj (nemudoma) ustrezno aktivirajo. V reviziji smo zato preverili, ali so Vlada, MZ, MORS, MGRT in Zavod vsak v okviru svojih pristojnosti poskrbeli, da:

- so predpisi in/ali strateški ter izvedbeni dokumenti omogočali učinkovit sistem urgentnih nabav zaščitne in medicinske opreme za obvladovanje nalezljive bolezni (točki 3.1 in 3.2 tega poročila),
- so v primeru izrednih okoliščin učinkovito organizirani pri izvajanju postopkov javnega naročanja, sklepanja pogodb in upravljanja pogodb o nabavi zaščitne in medicinske opreme (točki 3.3 in 3.4 tega poročila).

V zvezi s sistemom izvajanja urgentnih nabav zaščitne in medicinske opreme smo tako preverili, ali so v pravnih podlagah in/ali strateških in izvedbenih dokumentih vnaprej natančno določeni deležniki, ki naj izvajajo aktivnosti, povezane z urgentnimi nabavami zaščitne in medicinske opreme v izrednih okoliščinah, kot je epidemija nalezljive bolezni. Tako nas je zanimalo, ali je vnaprej (še pred izbruhom nalezljive bolezni) znano, kateri deležniki so pristojni za:

- določanje vrste zaščitne in medicinske opreme, ki je primerna za določene relevantne uporabnike in jo je treba nujno (urgentno) nabaviti,
- odločitev o sprožitvi urgentnih nabav opreme,
- izvajanje postopkov javnega naročanja, sklepanje pogodb za dobavo zaščitne in medicinske opreme ter njihovo izvajanje.

V zvezi z učinkovitostjo izvedbe urgentnih nabav zaščitne in medicinske opreme v obdobju, na katero se nanaša revizija, smo preverili, ali so:

- bili revidiranci učinkovito organizirani za izvedbo urgentnih nabav zaščitne in medicinske opreme, in sicer, ali so poskrbeli, da so aktivnosti, povezane z urgentnimi nabavami, izvajali izključno pristojni deležniki z ustrezno usposobljenimi kadri,
- revidiranci urgentne nabave izvajali učinkovito, in sicer tako:
 - da so v skladu s pravnimi podlagami in izvedbenimi dokumenti ter smernicami in priporočili glede ravnanja v izrednih okoliščinah, kot je epidemija nalezljive bolezni, zagotavljali spoštovanje načel enakopravne obravnave ponudnikov in transparentnosti ter, kolikor je bilo mogoče, zagotovili učinkovito izvedbo nabav opreme,
 - da so si prizadevali, da bi v izrednih okoliščinah (glede na motnje na trgu zaščitne in medicinske opreme) izkoristili vse možne mehanizme za zagotovitev ustrezne zaščitne in medicinske opreme v zadostnih količinah glede na potrebe.

3.1 Ureditev urgentnih nabav opreme v pravnih podlagah

Postopki, povezani z zagotavljanjem opreme za obvladovanje nalezljive bolezni, so parcialno urejeni v različnih pravnih podlagah, in sicer vsaj v okviru :

- ZVNDN v delu, ki ureja ukrepanje deležnikov v primeru izbruha nalezljive bolezni,
- ZBR v delu, ki ureja nabave blaga osnovne preskrbe za primer pojava naravnih nesreč,
- ZJN-3 v delu, ki ureja izjeme od javnega naročanja in hitre (poenostavljene) postopke javnih naročil blaga v primeru skrajne nujnosti,
- Zakona o javnih financah⁴¹⁴ (v nadaljevanju: ZJF) v delu, ki ureja dogovarjanje predplačil.

3.1.1 ZVNDN

ZVNDN⁴¹⁵ določa, da varstvo pred naravnimi in drugimi nesrečami med drugimi deležniki zagotavlja tudi država v okviru svojih pristojnosti. Pri tem mora Vlada v skladu z ZVNDN⁴¹⁶ predpisati sredstva in opremo za osebno in skupinsko zaščito ob naravnih in drugih nesrečah, ki jo morajo zagotoviti prebivalci, lastniki in uporabniki stavb, gospodarske družbe, zavodi in druge organizacije ter državni organi. V ZVNDN⁴¹⁷ je še določeno, da Vlada usmerja in usklajuje delovanje ministrstev na področju varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami, ministrstva pa so odgovorna za stanje priprav za delovanje dejavnosti in za izvajanje ukrepov za preprečevanje naravnih in drugih nesreč oziroma njihovih posledic. Naloge Vlade, ministrstev in vladnih služb za ZRP se določijo v državnih načrtih zaščite in reševanja.

Na podlagi odločitve Vlade, poveljnika CZ RS oziroma na predlog vodje intervencije lahko med izvajanjem ZRP prizadetim URSZR zagotavlja sredstva pomoči oziroma določeno zaščitno in reševalno opremo ter orodja za delovanje sil za ZRP⁴¹⁸.

⁴¹⁴ Uradni list RS, št. 11/11 – uradno prečiščeno besedilo, 14/13 – popr., 101/13, 55/15 – Zfisp, 96/15 – ZIPRS1617 in 13/18

⁴¹⁵ 5. člen ZVNDN.

⁴¹⁶ Tretji odstavek 70. člena ZVNDN.

⁴¹⁷ Prva alineja 93. člena ZVNDN in 100. člen ZVNDN.

⁴¹⁸ Drugi odstavek 102. člena ZVNDN.

V skladu z ZVNDN je bila Vlada odgovorna za izdajo predpisa za določitev sredstev in opreme za osebno in skupinsko zaščito, medtem ko je bila URSZR odgovorna za zagotovitev zaščitne opreme v DRMS (za potrebe delovanja sil za ZRP). V skladu z ZVNDN so bila ministrstva, vsako v okviru svojega delovanja, odgovorna za stanje priprav in za izvajanje ukrepov za obvladovanje širjenja COVID-19, Vlada pa je bila odgovorna za usmerjanje in usklajevanje njihovega delovanja. ZVNDN je konkretno nalogo določil le URSZR (zagotavljanje zaščitne opreme za delovanje sil za ZRP), medtem ko naj bi bile konkretne naloge Vlade in ministrstev določene v državnih načrtih zaščite in reševanja.

3.1.2 ZBR

ZBR⁴¹⁹ določa storitev oblikovanja blagovnih rezerv kot gospodarsko javno službo. Zavod, ki ga je država ustanovila za izvajanje te storitve, je nosilec pravic, obveznosti in odgovornosti glede razpolaganja s sredstvi blagovnih rezerv in neposredno opravlja dejavnost oblikovanja in uporabe blagovnih rezerv⁴²⁰. Zavod je torej pristojni organ, ki oblikuje blagovne rezerve za zagotavljanje potreb osnovne preskrbe pri večjih motnjah in nestabilnostih na trgih, ob naravnih in drugih nesrečah večjega obsega in v vojni⁴²¹. Pri tem ni povsem avtonomen, saj so za načrtovanje, določanje in organiziranje oblikovanja in uporabe blagovnih rezerv v skladu z ZBR⁴²² pristojni še drugi državni organi, in sicer:

- Vlada sprejema petletne programe blagovnih rezerv, predpiše način opravljanja dejavnosti oblikovanja in uporabe blagovnih rezerv ter določa blago osnovne preskrbe⁴²³,
- ministrstvo, pristojno za preskrbo, med drugim spremlja sprotno preskrbljenost trga z blagom osnovne preskrbe ter izvaja stalne priprave za delovanje sistema blagovnih rezerv v posameznih primerih⁴²⁴, poleg tega pa daje soglasja Zavodu k izbiri sopogodbenikov in k pogodbam, če to ni v pristojnosti Vlade in kadar je to določeno z ZBR⁴²⁵,
- ministrstva, pristojna za obrambo, za finance, za kmetijstvo, za industrijo, za energetiko, za zdravstvo ter za promet in zveze dajo svoje mnenje na predlog programa blagovnih rezerv, ki ga pripravi ministrstvo, pristojno za preskrbo, sprejme pa Vlada⁴²⁶.

Zavod nakup in prodajo blaga izvede z izbiro najugodnejšega ponudnika na podlagi javnega razpisa ali zbiranja ponudb, pri čemer se uporabljajo določbe predpisov, ki urejajo oddajo javnih naročil iz sredstev državnega proračuna⁴²⁷.

Iz zgoraj navedenega izhaja, da Zavod ne potrebuje soglasja MGRT za vse pogodbe, temveč le za tiste, za katere tako določa ZBR. Ne glede na to, da MGRT poda Zavodu soglasje k pogodbam, je za zakonitost vseh sklenjenih pogodb in njihovo izvedbo odgovoren direktor Zavoda. MGRT sicer v skladu z ZBR izdaja

⁴¹⁹ Drugi odstavek 1. člena ZBR.

⁴²⁰ 11. in 12. člen ZBR.

⁴²¹ Prvi odstavek 2. člena ZBR.

⁴²² 3. člen ZBR.

⁴²³ Prva, druga in tretja alineja 4. člena ZBR.

⁴²⁴ Prva alineja 5. člena ZBR in osma alineja 5. člena ZBR v povezavi s prvim odstavkom 2. člena ZBR.

⁴²⁵ Četrta alineja 5. člena ZBR.

⁴²⁶ Drugi odstavek 6. člena ZBR in tretja alineja 4. člena ZBR

⁴²⁷ Prvi odstavek 18. člena ZBR.

soglasja, vendar le k izbiri sopogodbnikov in k pogodbam oziroma aneksom k pogodbam, nad zakonitostjo dela Zavoda pa izvaja zgolj nadzorstvo⁴²⁸, kar pomeni, da je za sklenjeno pogodbo odgovorno z vidika nadzorstvene funkcije (kot na primer v primeru, da pri izdaji soglasja ni ravnalo z vso potrebno skrbnostjo).

Zavod je v skladu z ZBR zadolžen za oblikovanje blagovnih rezerv. To pomeni, da izvaja nabave blaga osnovne preskrbe za potrebe zagotavljanja zalog v državnih blagovnih rezervah. Večinoma gre za redne nabave, ki jih izvaja v običajnih okoliščinah z namenom zagotovitve zalog blaga, ki naj bodo na voljo ob nastopu večjih motenj in nestabilnostih na trgih, ob naravnih in drugih nesrečah večjega obsega ter v vojni (izredne okoliščine).

ZBR torej po vsebini ureja nabave blaga, ki naj bi se uporabilo ob pojavu izrednih okoliščin in naj bi bilo torej na zalogi v blagovnih rezervah do pojava naravne nesreče, ko naj bi se blago sprostilo in nato nadomestilo. ZBR pa izrecno ne ureja postopkov dodatnih (urgentnih) nabav blaga, ki jih je treba izvesti zato, ker v državnih blagovnih rezervah in pri ostalih deležnikih ni na voljo (ker ni zalog oziroma so bile zaloge že v celoti sproščene in razdeljene) dovolj blaga osnovne preskrbe glede na potrebe uporabnikov ob izrednih okoliščinah. Ne glede na to je ZBR mogoče razlagati tudi tako, da nove (urgentne) nabave blaga (opreme) lahko izvaja Zavod v okviru določb, ki urejajo oblikovanje in nadomeščanje blagovnih rezerv.

Posebnost novih (urgentnih) nabav blaga je v tem, da se izvajajo šele po nastanku izrednih okoliščin, in sicer z namenom takojšnje razdelitve blaga uporabnikom. Poleg tega je posebnost novih (urgentnih) nabav tudi v tem, da jih je treba zaradi nujnosti potreb izvesti hitro in so zato postopki urgentnih nabav drugačni od postopkov nabav, ki jih Zavod uporablja v običajnih okoliščinah pri nabavah blaga za potrebe oblikovanja zalog v državnih blagovnih rezervah.

Zaradi učinkovite vnaprejšnje pripravljenosti deležnikov ocenjujemo, da bi bilo treba poskrbeti za natančno ureditev nabav in razdeljevanja blaga, ki ga mora država nabaviti ob in izključno zaradi pojava izrednih okoliščin, ko potrebe po tem blagu drastično presežejo obstoječe zaloge tega blaga. V sklopu ureditve urgentnih nabav blaga je tako po naši oceni treba natančno določiti postopke in pristojne deležnike pri izvajanju vseh aktivnosti v zvezi z urgentnimi nabavami blaga, saj se je v praksi izkazalo, da obstoječa pravna ureditev ne predstavlja jasne oziroma nedvoumne podlage, ki bi jo vsi deležniki enako razumeli in bi se tako v izrednih okoliščinah vselej enako aktivirali v postopkih nabav nujno potrebne opreme.

3.1.3 ZJN-3

Deležniki, pristojni za nabave zaščitne in medicinske opreme, so bili v skladu z ZJN-3, ZBR in ZJF urgentne nabave opreme dolžni izvajati po postopkih javnega naročanja⁴²⁹. ZJN-3⁴³⁰ določa, kdo so naročniki, in sicer med naročniki med drugim navaja organe Republike Slovenije in druge osebe javnega prava⁴³¹. Poleg tega ZJN-3⁴³² določa, da morajo neposredni in posredni proračunski uporabniki v zvezi z izvedbo javnega

⁴²⁸ V skladu z 9. alinejo 5. člena ZBR MGRT neposredno izvaja nadzorstvo nad zakonitostjo dela Zavoda in izvaja strokovni nadzor nad dejavnostjo Zavoda v skladu s področjem svojega dela.

⁴²⁹ Prvi odstavek 1. člena ZJN-3, 53. člen ZJF in prvi odstavek 18. člena ZBR.

⁴³⁰ 9. člen ZJN-3.

⁴³¹ Osebe javnega prava so opredeljene v tretjem odstavku 9. člena ZJN-3.

⁴³² Prvi odstavek 66. člena ZJN-3.

naročila upoštevati tudi pravila, ki urejajo javne finance. Hkrati pa tudi ZJF⁴³³ določa, da se lahko pogodba za nabavo blaga v breme proračunskih sredstev sklene samo skladno s predpisi o javnem naročanju. Tudi ZBR, ki sicer ureja državne blagovne rezerve, izrecno določa, da mora Zavod pri nakupu blaga uporabljati predpise, ki urejajo oddajo javnih naročil iz sredstev državnega proračuna. V skladu z ZJN-3, ZJF in ZBR naj bi torej deležniki, pristojni za nabave zaščitne in medicinske opreme, izvajali postopke javnega naročanja, kot jih opredeljuje ZJN-3.

V skladu z ZJN-3⁴³⁴ lahko naročnik za oddajo javnega naročila blaga na način in pod pogoji, ki jih določa ZJN-3, uporabi različne postopke, in sicer: odprti postopek, omejeni postopek, konkurenčni dialog, partnerstvo za inovacije, konkurenčni postopek s pogajanjem, postopek s pogajanjem brez predhodne objave, postopek naročila male vrednosti.

Pri postopku naročila male vrednosti⁴³⁵ mora naročnik objaviti obvestilo o javnem naročilu male vrednosti, obvestilo o oddaji naročila, obvestilo o dodatnih informacijah in obvestilo o spremembi pogodbe, ni pa mu treba objaviti teh obvestil v Uradnem listu EU⁴³⁶. V zvezi z naročili male vrednosti je v ZIUZEOP oziroma v Zakonu o začasnih ukrepih za omilitev in odpravo posledic COVID-19⁴³⁷ (v nadaljevanju: ZZUOOP) določeno, da se ZJN-3 do 31. 12. 2021⁴³⁸ na splošnem področju uporablja za javna naročila, katerih ocenjena vrednost brez DDV je enaka ali višja od 40.000 EUR.

Pri višjih vrednostih javnega naročila, ko niso izpolnjeni pogoji za izvedbo postopka naročila male vrednosti, lahko naročnik izvede druge postopke (kot na primer odprti postopek, omejeni postopek, konkurenčni postopek s pogajanjem), vendar mora v okviru teh postopkov upoštevati zakonsko določene minimalne roke⁴³⁹ za prejem ponudb oziroma za prejem prijav za sodelovanje na podlagi objavljenega povabila k sodelovanju. Vendar pa ZJN-3 naročnikom v okviru teh postopkov v nujnih primerih, ko obstajajo razlogi, da naročniki ne morejo upoštevati zakonsko določenih minimalnih rokov za prejem ponudb oziroma prijav, omogoča skrajšanje teh rokov⁴⁴⁰.

Med postopki za oddajo javnega naročila izstopa postopek s pogajanjem brez predhodne objave, saj:

- ZJN-3 v okviru tega postopka ne določa minimalnega roka za predložitev ponudb,

⁴³³ 53. člen ZJF.

⁴³⁴ 39. člen ZJN-3.

⁴³⁵ 22., 56., 59., 60. in 90. člen ZJN-3.

⁴³⁶ V 21. členu ZJN-3 so določene mejne vrednosti za uporabo ZJN-3, v 22. členu pa mejne vrednosti za objave obvestil v zvezi z javnim naročilom.

⁴³⁷ Uradni list RS, št. 152/20, 175/20.

⁴³⁸ 90. člen ZIUZEOP v povezavi s 5. členom ZZUOOP.

⁴³⁹ Minimalni rok za prejem ponudb je na primer pri odprtem postopku 35 dni od datuma, ko je bilo poslano v objavo obvestilo o javnem naročilu (drugi odstavek 40. člena ZJN-3), ter 30 dni pri omejenem postopku, konkurenčnem dialogu in partnerstvu za inovacije, konkurenčnem postopku s pogajanjem, postopku s pogajanjem z objavo (drugi odstavek 41. člena ZJN-3, četrti odstavek 42. člena ZJN-3, četrti odstavek 43. člena ZJN-3, četrti odstavek 44. člena ZJN-3, tretji odstavek 45. člena ZJN-3).

⁴⁴⁰ Možnosti za krajše od zakonsko določenih minimalnih rokov za prejem ponudb so na primer za odprti postopek določene v četrtem odstavku 40. člena ZJN-3, za omejeni postopek v devetem odstavku 41. člena ZJN-3, za konkurenčni postopek s pogajanjem pa v sedmem odstavku 44. člena ZJN-3.

- naročniku ni treba povabiti ponudnikov k sodelovanju z obvestilom o javnem naročilu⁴⁴¹, temveč je le dolžan objaviti⁴⁴² prostovoljno obvestilo za predhodno transparentnost⁴⁴³ na portalu javnih naročil (in če je to primerno, v Uradnem listu EU),
- naročniku na portalu javnih naročil ni treba objaviti dokumentacije v zvezi z oddajo javnega naročila⁴⁴⁴,
- prijavo za sodelovanje v postopku lahko odda le gospodarski subjekt, ki ga je k sodelovanju povabil naročnik⁴⁴⁵,
- odpiranje ponudb v tem postopku ni javno⁴⁴⁶, naročnik pa mora voditi zapisnik o odpiranju ponudb⁴⁴⁷.

ZJN-3 natančno določa primere, ko naročnik lahko uporabi ta postopek, in sicer med primeri med drugim navaja tudi primer skrajne nujnosti zaradi dogodkov, ki jih naročnik ni mogel predvideti. Tako lahko naročnik izvede postopek s pogajanjem brez predhodne objave, če zaradi skrajne nujnosti, nastale kot posledica dogodkov, ki jih naročnik ni mogel predvideti, rokov za odprti ali omejeni postopek ali konkurenčni postopek s pogajanjem ni mogoče upoštevati⁴⁴⁸ (v nadaljevanju: postopek po točki č prvega odstavka 46. člena ZJN-3). Pri postopku po točki č prvega odstavka 46. člena ZJN-3 naročniku ni treba upoštevati obdobja mirovanja⁴⁴⁹. To pomeni, da lahko pogodbo o izvedbi javnega naročila sklene še isti dan, ko je sprejeta odločitev o oddaji javnega naročila⁴⁵⁰.

ZJN-3 za postopek po točki č prvega odstavka 46. člena ne opredeljuje, kdaj je mogoče nek dogodek šteti za tak, da ga naročnik ni mogel predvideti. Evropska komisija je v zvezi s tem aprila 2020 sprejela Smernice Evropske komisije o uporabi okvira za javno naročanje v izrednih razmerah zaradi krize v zvezi z boleznijo COVID-19, ki določajo, da se postopek s pogajanjem brez predhodne objave iz razloga skrajne nujnosti, ko naročnik ne more upoštevati zakonskih rokov za pridobitev ponudb, lahko uporablja samo za zaposlitev takojšnjih (nujnih) potreb in samo toliko časa, dokler ni mogoče najti trajnejših rešitev. Tako naj bi naročniki, upoštevaje Smernice Evropske komisije o uporabi okvira za javno naročanje v izrednih razmerah zaradi krize v zvezi z boleznijo COVID-19, od 1. 4. 2020 pri uporabi postopka po točki č prvega odstavka 46. člena ZJN-3 kumulativno izkazali obstoj naslednjih pogojev:

- gre za dogodke, ki jih naročnik ni mogel predvideti;
- situacija je takšna, da se ni mogoče držati niti zelo kratkih rokov v pospešenem odprtem ali omejenem postopku⁴⁵¹ (kot na primer znatno povečanje kratkoročnih potreb v času, ko se krivulja okužb vzpenja);
- vzročna zveza med nepredvidljivim dogodkom in skrajno nujnostjo;

⁴⁴¹ 56. člen ZJN-3.

⁴⁴² Prostovoljno obvestilo za predhodno transparentnost se posreduje v objavo isti dan, ko naročnik posreduje ponudnikom odločitev o oddaji javnega naročila iz drugega odstavka 90. člena ZJN-3.

⁴⁴³ Prvi odstavek 57. člena ZJN-3.

⁴⁴⁴ Prvi odstavek 67. člena ZJN-3.

⁴⁴⁵ Prvi stavek osmega odstavka 46. člena ZJN-3.

⁴⁴⁶ Četrty odstavek 88. člena ZJN-3.

⁴⁴⁷ Šesti odstavek 88. člena ZJN-3.

⁴⁴⁸ Točka č prvega odstavka 46. člena ZJN-3.

⁴⁴⁹ Prva alineja prvega odstavka 92. člena ZJN-3.

⁴⁵⁰ 57. člen ZJN-3.

⁴⁵¹ 15 oziroma 10 dni za predložitev ponudb.

- izpolnjevanje takojšnjih potreb, ko ni mogoče najti trajnejših rešitev (kot na primer sklenitev okvirne pogodbe za blago in storitve, ki se oddajajo z rednimi postopki, vključno s pospešenimi postopki).

Odločitev o tem, po katerem postopku bo naročnik oddal naročilo, je izključno na strani naročnika. Ne glede na to, kateri postopek se uporabi (kot na primer odprti postopek, omejeni postopek, postopek naročila male vrednosti, postopek po točki č prvega odstavka 46. člena ZJN-3), pa iz ZJN-3⁴⁵² izhajajo zahteve po spoštovanju temeljnih načel javnega naročanja, in sicer načela: gospodarnosti, učinkovitosti in uspešnosti, zagotavljanja konkurence med ponudniki, transparentnosti, enakopravne obravnave ponudnikov in sorazmernosti, hkrati pa tudi splošnega načela zakonitosti. Naročnik mora tako vedno zagotoviti, da je ponudnik izbran na pregleden način in po predpisanem postopku⁴⁵³. Tako mora med drugim ugotoviti, ali je ponudbena dokumentacija popolna, po potrebi pa lahko od ponudnika zahteva tudi predložitev manjkajočih dokumentov ali dopolnitev⁴⁵⁴.

ZJN-3 dovoljuje tudi izjeme⁴⁵⁵ od uporabe ZJN-3, in sicer naročniku med drugim ni treba uporabljati ZJN-3 v primeru javnih naročil opreme, tehnike ter drugih javnih naročil za zagotovitev osnovnih pogojev za preživetje oziroma življenje ali takojšnjo preprečitev nastanka neposredno grozeče škode ob naravni ali drugi nesreči, skladno s predpisi o varstvu pred naravnimi in drugimi nesrečami, vendar zgolj ob omejitvi, da je vrednost naročila nižja od vrednosti, od katerih dalje je potrebna objava v Uradnem listu EU⁴⁵⁶ (v nadaljevanju: postopek po 8. točki 27. člena ZJN-3). Uporaba postopka po 8. točki 27. člena ZJN-3 je torej mogoča zgolj za namen odvrnitve neposredno grozeče škode, ko ni mogoče uporabiti nobenega izmed ostalih postopkov po ZJN-3, pri tem pa mora biti vrednost naročila nižja od 139.000 EUR brez DDV⁴⁵⁷, če naročilo izvaja organ Republike Slovenije, oziroma nižja od 214.000 EUR brez DDV, če naročilo izvaja druga oseba javnega prava⁴⁵⁸.

Naročniki blaga so pri nabavi blaga dolžni postopati v skladu z določbami ZJN-3, ki med temeljnimi načeli določa tudi načelo enakopravne obravnave ponudnikov. Tako morajo naročniki zagotoviti⁴⁵⁹, da ne ustvarjajo okoliščin, ki pomenijo krajevno, stvarno ali osebno diskriminacijo, diskriminacijo, ki izvira iz klasifikacije dejavnosti, ki jo opravlja ponudnik, ali drugo diskriminacijo. Navedeno med drugim pomeni, da država sedeža ponudnika oziroma proizvajalca ne sme biti okoliščina, na podlagi katere bi naročnik ponudbo določenega ponudnika izločil iz postopka javnega naročanja. Glede na to, da je v skladu z nacionalnimi in

⁴⁵² 3., 4., 5., 6., 7. in 8. člen ZJN-3.

⁴⁵³ Prvi odstavek 6. člena ZJN-3.

⁴⁵⁴ Drugi in peti odstavek 89. člena ZJN-3.

⁴⁵⁵ 27. člen ZJN-3.

⁴⁵⁶ 8. točka 27. člena ZJN-3.

⁴⁵⁷ Prva alineja točke a) drugega odstavka 22. člena ZJN-3 v povezavi s tretjim odstavkom 22. člena ZJN-3 in točka b) prvega odstavka 1. člena Delegirane uredbe Komisije (EU) 2019/1828 z dne 30. oktobra 2019 o spremembi Direktive 2014/24/EU Evropskega parlamenta in Sveta glede mejnih vrednosti za javna naročila blaga, storitev in gradenj ter projektne natečaje (UL L št. 279 z dne 31. 10. 2019, str. 25–26).

⁴⁵⁸ Druga alineja točke a) drugega odstavka 22. člena ZJN-3 v povezavi s tretjim odstavkom 22. člena ZJN-3 in točka b) prvega odstavka 1. člena Delegirane uredbe Komisije (EU) 2019/1828 z dne 30. oktobra 2019 o spremembi Direktive 2014/24/EU Evropskega parlamenta in Sveta glede mejnih vrednosti za javna naročila blaga, storitev in gradenj ter projektne natečaje.

⁴⁵⁹ Drugi odstavek 7. člena ZJN-3.

evropskimi predpisi omogočeno prijavljanje na objavljena javna naročila subjektom iz vseh držav sveta, če seveda izpolnjujejo vse naročnikove pogoje in zahteve, ki jih ta določi pri konkretnem javnem naročilu, ni razloga, da bi moral naročnik za naročanje blaga od proizvajalca oziroma dobavitelja, ki nima sedeža/podružnice v EU, najeti domačega posrednika. Tako lahko naročnik v okviru pravil javnega naročanja kot dobavitelja izbere tudi subjekt, ki ima sedež in/ali podružnico izven EU.

3.1.4 ZJF

Pri urgentnih nabavah zaščitne in medicinske opreme so ponudniki od naročnikov (MZ in Zavoda) zahtevali tudi predplačila za dobavo opreme, zato smo proučili, ali pravni okvir glede predplačil določa omejitve.

ZJF⁴⁶⁰ določa, da neposredni⁴⁶¹ uporabnik uporablja sredstva za plačevanje že opravljenih nabav blaga, storitev in gradbenih del. Dogovarjanje o predplačilih je možno le izjemoma ob primernem zavarovanju predplačil ter na podlagi predhodnega soglasja ministra, pristojnega za finance.

V skladu z navedeno določbo lahko ministrstva, ki so neposredni uporabniki, dogovarjajo predplačila le izjemoma ob primernem zavarovanju predplačil ter na podlagi predhodnega soglasja ministra, pristojnega za finance. To pomeni, da je imelo MZ kot naročnik opreme v skladu z ZJF možnost izvedbe avansnih plačil, vendar jih je bilo dolžno primerno zavarovati ter predhodno pridobiti soglasje MF. Po drugi strani pa ZJF določa⁴⁶², da v zvezi s poslovanjem javnih gospodarskih zavodov, javnih podjetij in drugih pravnih oseb, v katerih ima država oziroma občina odločujoč vpliv na upravljanje, ureja le zadolževanje ter dajanje poroštev⁴⁶³, kar pomeni, da ZJF Zavoda kot naročnika opreme v zvezi s predplačili ni v ničemer omejeval.

3.2 Ureditev urgentnih nabav opreme v izvedbenih dokumentih

Urgentne nabave blaga osnovne preskrbe po vsebini predstavljajo ukrep, ki naj bi ga država izvajala v izrednih okoliščinah, kot je med drugim epidemija nalezljive bolezni. Zato bi morala biti ravnanja deležnikov v zvezi z urgentnimi nabavami zaščitne in medicinske opreme za obvladovanje nalezljive bolezni natančno določena v strateških in izvedbenih dokumentih s področja varstva pred naravnimi nesrečami, med katere se uvrščajo tudi nalezljive bolezni. V reviziji smo tako preverili, ali so v Državnem načrtu za nalezljive bolezni 2016 in načrtih dejavnosti MZ, MGRT in MORS, ki so priloge k temu načrtu, ter v Državnem načrtu za nalezljive bolezni 2020 in načrtih dejavnosti MZ, MGRT in URSZR, ki so priloge k temu načrtu, med ukrepi za obvladovanje nalezljive bolezni natančno določena tudi ravnanja deležnikov v zvezi z nabavami nujno potrebne opreme za obvladovanje širjenja nalezljive bolezni.

V Državnem načrtu za nalezljive bolezni 2016⁴⁶⁴ je bilo določeno, da:

- MZ spremlja stanje pri preskrbi z zdravili, opremo in medicinskimi pripomočki ter predlaga uporabo blagovnih rezerv,

⁴⁶⁰ Drugi odstavek 52. člena ZJF.

⁴⁶¹ 5. točka prvega odstavka 3. člena ZJF določa, da so neposredni uporabniki državni oziroma občinski organi ali organizacije ter občinska uprava.

⁴⁶² Tretji odstavek 1. člena ZJF.

⁴⁶³ Ki je urejeno v poglavju 7. Zadolževanje, upravljanje z dolgovi in poročstva države in občin ter zadolževanje javnega sektorja (81. do 88. člen ZJF).

⁴⁶⁴ Točke 6.3, 7.1.4, 7.1.12.

- poveljnik CZ RS na zahtevo pristojnih regijskih poveljnikov CZ ali njihovih namestnikov, vodi intervencijskih enot in služb presodi potrebe po materialnih in finančnih sredstvih,
- Vlada na predlog ministra, pristojnega za preskrbo, v sodelovanju z ministrom, pristojnim za zdravje (na pobudo poveljnika CZ RS oziroma njegovega namestnika), odloči o uporabi materialnih sredstev, ki so last Zavoda,
- poveljnik CZ RS ali njegov namestnik odloči o uporabi sredstev iz rezerv URSZR,
- MGRT Vladi pripravi predloge za ureditev preskrbe z uporabo državnih blagovnih rezerv ter da z uporabo blagovnih rezerv spremlja in uravnava dogajanja na trgu, da prepreči kritično zmanjšanje zalog življenjsko pomembnih izdelkov, vključno z zdravili in medicinskimi pripomočki.

Ocenjujemo, da naloge deležnikov v Državnem načrtu za nalezljive bolezni 2016 niso bile dovolj natančno določene, poleg tega pa ni bil določen potek aktiviranja deležnikov pri sprožitvi in izvajanju nabav blaga. Tako ni bilo natančno določeno, kateri deležnik:

- ugotovi, da potrebe po opremi presegajo zaloge v državnih rezervah in pri posameznih relevantnih deležnikih/uporabnikih in je zato treba sprožiti dodatne (urgentne) nabave opreme,
- določi metodologijo za določanje količine posameznih vrst opreme za določene uporabnike,
- odloči o tem, katero vrsto opreme ter kakšne količine je treba zagotoviti v okviru urgentnih nabav opreme,
- je pristojen za sprožitev in izvedbo urgentnih nabav opreme.

Državni načrt za nalezljive bolezni 2016, ki je predstavljal podlago za izvajanje urgentnih nabav do 23. 7. 2020, ko je bil sprejet Državni načrt za nalezljive bolezni 2020, po naši oceni ni bil povsem celovito pripravljen. V Državnem načrtu za nalezljive bolezni 2016 in v načrtih dejavnosti ministrstev (MZ, URSZR in MGRT), sprejetih na njegovi podlagi, namreč pristojnosti, naloge in potek aktivnosti deležnikov v zvezi s sprožitvijo in izvedbo urgentnih nabav opreme niso bile dovolj natančno opredeljene. Zato navedeni izvedbeni dokumenti po naši oceni niso predstavljali učinkovite podlage za ustrezno aktiviranje.

Državni načrt za nalezljive bolezni 2020 je v primerjavi z Državnim načrtom za nalezljive bolezni 2016 že bolj določen, saj poleg določbe glede ureditve preskrbe z uporabo državnih blagovnih rezerv vključuje tudi nalogo Zavoda kot lastnika blagovnih rezerv, in sicer da "v primerih potrebe po povečanju blagovnih rezerv Zavod izvede nabavo v skladu z zakonodajo s področja javnih naročil". Vendar pa tudi Državni načrt za nalezljive bolezni 2020 ne konkretizira pristojnosti deležnikov ter poteka aktivnosti pri predlaganju in odločitvi o sprožitvi urgentnih nabav opreme. Bolj določeno so aktivnosti deležnikov v zvezi z odločitvijo o pričetku nabav in izvajanjem urgentnih nabav blaga osnovne preskrbe določene v Načrtu dejavnosti MGRT 2020, kjer je določeno, da MGRT v primeru motenj oskrbe na trgu na podlagi pobude MZ oblikuje predlog Vladi za uravnavanje trga s sprostitvijo blagovnih rezerv, Zavod pa na podlagi sklepa Vlade pristopi k izvedbi postopkov javnega naročanja za oblikovanje novih oziroma povečanje obstoječih zalog.

Ocenjujemo, da je iz Načrta dejavnosti MGRT 2020 jasno razvidno, kako naj se deležniki aktivirajo v primeru pomanjkanja blaga osnovne preskrbe, ni pa še povsem jasno, na katerih podlagah naj MZ oziroma MGRT predlagata dodatne (urgentne) nabave oziroma na katerih podlagah naj Vlada določi vrste in količine blaga, ki naj jih Zavod nabavi v okviru urgentnih nabav. Zato navedeni izvedbeni dokumenti (Načrt za nalezljive bolezni 2020 in priloge k temu načrtu) po naši oceni še ne predstavljajo povsem učinkovite podlage za ustrezno izvedbo nabav zaščitne in medicinske opreme. V navedenih izvedbenih dokumentih tudi ni vnaprej določen deležnik, ki naj določa ustrezno oziroma primerno zaščitno in medicinsko opremo za posamezne uporabnike z vidika tehničnih, varnostnih in zdravstvenih zahtev. S sprejetjem Državnega načrta

za nalezljive bolezni 2020 tako Vlada po naši oceni še ni v zadostni meri zagotovila pogojev, da bo nabavljena zaščitna in medicinska oprema skladna z bistvenimi zahtevami Uredbe 2016/425/EU in ZMedPri.

3.3 Organiziranost revidirancev pri urgentnih nabavah opreme

Ob dejstvu, da ravnanja deležnikov glede poteka in izvedbe urgentnih nabav zaščitne in medicinske opreme v izvedbenih dokumentih niso bila natančno določena, revidiranci niso imeli učinkovitih podlag za ustrezno organiziranje pri aktivnostih, povezanih z urgentnimi nabavami opreme. Ugotovili smo, da je zato Vlada prevzela odgovornost za organiziranje deležnikov v izrednih okoliščinah, in sicer je z izdajanjem sklepov sproti določala naloge v zvezi z nabavami zaščitne in medicinske opreme in pristojne deležnike, ki naj jih izvedejo. V reviziji smo preverili, ali so na podlagi odločitev Vlade vsi in zgolj pristojni deležniki (vsak v okviru svojih pristojnosti) izvajali naloge v zvezi z javnim naročanjem in sklepanjem pogodb za dobavo zaščitne in medicinske opreme ter kako so bili medsebojno organizirani.

3.3.1 Vloga in organiziranost Vlade

V zvezi z uporabo in nadomeščanjem blaga osnovne preskrbe iz blagovnih rezerv ter v zvezi z organiziranjem izvedbe novih (urgentnih) nabav opreme je Vlada:

- 27. 2. 2020 naložila Zavodu, naj v sodelovanju z MGRT in MZ poskrbi, da se zaradi ureditve motenj na trgu pri preskrbi z dobavo OVO za potrebe obvladovanja epidemije koronavirusa, za zaščito zdravstvenega in drugega osebja iz državnih blagovnih rezerv uporabijo artikli iz priloge, ki je sestavni del tega sklepa⁴⁶⁵ (v nadaljevanju: Sklep Vlade z dne 27. 2. 2020 o uporabi artiklov iz blagovnih rezerv),
- 11. 3. 2020 naložila MZ, "da v skladu s 46. členom ZJN-3 izvede vse aktivnosti za pridobitev nujno potrebne opreme za ustrezno izvedbo ukrepov zaščite pred virusom SARS-CoV-2 (COVID-19), kot izhaja iz priloge sklepa"⁴⁶⁶ (v nadaljevanju: Sklep Vlade z dne 11. 3. 2020 o določitvi MZ kot naročnika opreme),
- 14. 3. 2020 sprejela sklep o odločitvi, da "se zaradi motenj na trgu pri preskrbi z dobavo OVO, za potrebe obvladovanja epidemije koronavirusa, za zaščito zdravstvenega in drugega osebja iz državnih blagovnih rezerv uporabijo artikli iz priloge, ki je sestavni del sklepa. Zavod blago nadomesti v čim krajšem času. Izvedbo sklepa zagotovi Zavod v sodelovanju z MGRT in MZ. Nove nabave bo Zavod izvedel po 46. členu ZJN-3 iz razlogov skrajne nujnosti"⁴⁶⁷ (v nadaljevanju: Sklep Vlade z dne 14. 3. 2020 o določitvi Zavoda kot naročnika opreme),
- 17. 3. 2020 sprejela sklep, da je izdala Pooblastilo za sprostitev zaščitne opreme iz državnih blagovnih rezerv⁴⁶⁸ (v nadaljevanju: Sklep Vlade z dne 17. 3. 2020 o sprostitvi blagovnih rezerv), hkrati je ministru, pristojnemu za preskrbo, izdala še Pooblastilo za sprostitev državnih blagovnih rezerv⁴⁶⁹ (v nadaljevanju: Pooblastilo za sprostitev blagovnih rezerv),
- 24. 3. 2020 sprejela Sklep o ustanovitvi MDS⁴⁷⁰ (v nadaljevanju: Sklep Vlade z dne 24. 3. 2020 o ustanovitvi MDS),

⁴⁶⁵ Sklep Vlade št. 30400-1/2020/6 z dne 27. 2. 2020.

⁴⁶⁶ Sklep Vlade št. 16600-1/2020/3 z dne 11. 3. 2020.

⁴⁶⁷ Sklep Vlade št. 30400-3/2020/2 z dne 14. 3. 2020.

⁴⁶⁸ Sklep Vlade št. 30400-4/2020/2 z dne 17. 3. 2020.

⁴⁶⁹ Sklep Vlade št. 30400-4/2020/2 z dne 17. 3. 2020.

⁴⁷⁰ Sklep Vlade št. 01201-5/2020/5 z dne 24. 3. 2020.

- 31. 3. 2020 spremenila Sklep Vlade z dne 11. 3. 2020 o MZ kot naročniku opreme tako, da je bila vrednost nujno potrebne opreme z 12.275.000 EUR spremenjena na vrednost 737.294,54 EUR⁴⁷¹ (v nadaljevanju: Sklep Vlade z dne 31. 3. 2020 o spremembi Sklepa Vlade z dne 11. 3. 2020 o MZ kot naročniku opreme),
- 30. 4. 2020 sprejela sklep, da "se je seznanila s Poročilom MDS za obdobje 24. 3. 2020 do 15. 4. 2020 ter da MZ v sodelovanju z URSZR najkasneje do 30. 4. 2020 na podlagi oblikovanih usmeritev za pripravo ocene potreb zaščitne opreme pripravi nov pregled potrebnih medicinsko-tehničnih sredstev (v nadaljevanju: MTS) do konca leta 2020, in sicer za tekoče potrebe ter potrebe zalog"⁴⁷² (Sklep Vlade z dne 30. 4. 2020 o seznanitvi s Poročilom MDS),
- 30. 4. 2020 sprejela "Sklep o razrešitvi dveh članov MDS in njuni nadomestitvi z novima članoma ter o spremembah in dopolnitvah Sklepa o ustanovitvi MDS"⁴⁷³ (v nadaljevanju: Sklep Vlade z dne 30. 4. 2020 o nadomestitvi dveh članov MDS),
- 30. 4. 2020 sprejela sklep o novi sestavi MDS, "določila MDS dodatno nalogo, in sicer pripravo in uskladitev postopka nabave MTS v skladu z ZJN-3, ter določila, da MGRT dnevno poroča Vladi o obravnavi posameznih ponudb zaščitne opreme ter zagotavlja administrativno-tehnično podporo MDS"⁴⁷⁴ (v nadaljevanju: Sklep Vlade z dne 30. 4. 2020 o pristojnosti MGRT v MDS),
- 5. 5. 2020 sprejela sklep⁴⁷⁵ o seznanitvi Državnega zbora s Poročilom Vlade (v nadaljevanju: Sklep Vlade z dne 5. 5. 2020 o seznanitvi Državnega zbora s Poročilom Vlade z dne 5. 5. 2020),
- 14. 5. 2020 objavila Odlok o preklicu epidemije nalezljive bolezni SARS-CoV-2 (COVID-19)⁴⁷⁶, ki se je začel uporabljati 31. 5. 2020 (v nadaljevanju: Odlok o preklicu epidemije COVID-19),
- 25. 5. 2020 sprejela sklep⁴⁷⁷, s katerim je določila, da za čas trajanja nevarnosti COVID-19 pristojni nadzorni organi upoštevajo Priporočilo Komisije (EU) 2020/403 z dne 13. marca 2020 o postopkih ugotavljanja skladnosti in nadzora trga v okviru grožnje COVID-19⁴⁷⁸ (v nadaljevanju: Priporočilo 2020/403); v nadaljevanju: Sklep Vlade z dne 25. 5. 2020 o upoštevanju Priporočila 2020/403),
- 8. 7. 2020 sprejela sklep, s katerim je ugotovila, da "MDS z dnem 9. 7. 2020 preneha z delovanjem, ter naložila MZ in URSZR, da pripravita seznam trimesečnih strateških zalog MTS, in sicer najpozneje do 15. 7. 2020, Zavod pa na podlagi seznama zalog, ki ga pripravita MZ in URSZR, oblikuje trimesečne strateške zaloge MTS"⁴⁷⁹ (v nadaljevanju: Sklep Vlade z dne 8. 7. 2020 o oblikovanju trimesečnih zalog blagovnih rezerv),
- 30. 9. 2020 sprejela sklep o ureditvi pravnega statusa zaščitne opreme, uporabljene iz državnih blagovnih rezerv v času epidemije virusa SARS-CoV-2 (COVID-19) (v nadaljevanju: Sklep Vlade z dne 30. 9. 2020 o pravnem statusu zaščitne opreme),
- 5. 11. 2020 sprejela Sklep o uporabi blagovnih rezerv⁴⁸⁰ v vrednosti 6.298.929 EUR (v nadaljevanju: Sklep Vlade z dne 5. 11. 2020 o uporabi blagovnih rezerv).

⁴⁷¹ Sklep Vlade št. 166000-3/2020/2 o spremembi sklepa 16600-1/2020/3.

⁴⁷² Sklep Vlade št. 02402-10/2020/6 z dne 30. 4. 2020.

⁴⁷³ Sklep Vlade št. 01201-5/2020/8 z dne 30. 4. 2020.

⁴⁷⁴ Sklep Vlade št. 01201-5/2020/9 z dne 30. 4. 2020.

⁴⁷⁵ Sklep Vlade št. 30400-9/2020/4 z dne 5. 5. 2020.

⁴⁷⁶ Uradni list RS, št. 68/20.

⁴⁷⁷ Sklep Vlade št. 30100-1/2020/5 z dne 25. 5. 2020.

⁴⁷⁸ UL L št. 79 z dne 16. 3. 2020.

⁴⁷⁹ Sklep Vlade št. 01201-7/2020/5 z dne 8. 7. 2020.

⁴⁸⁰ Št. 30400-18/2020/2.

Iz navedenih sklepov izhaja, da je Vlada še pred razglasitvijo epidemije COVID-19 dne 11. 3. 2020 odločila o uporabi artiklov iz blagovnih rezerv, ob razglasitvi epidemije COVID-19 pa je pristopila k organiziranju deležnikov, ki naj se aktivirajo pri novih (urgentnih) nabavah zaščitne opreme. Vlada je tako s sklepi sproti odločala o pristojnostih posameznih deležnikov, saj organiziranost deležnikov pri aktivnostih, povezanih z izvedbo vseh novih (urgentnih) nabav zaščitne opreme, ni bila vnaprej nedvoumno določena niti v pravnih podlagah niti v izvedbenih dokumentih. Prav tako tudi ni bil vnaprej določen deležnik, ki naj bi bil pristojen za takojšnje razdeljevanje nabavljene nujno potrebne opreme relevantnim uporabnikom. V skladu z ZVNDN so bila sicer ministrstva, vsako v okviru svojega delovanja, odgovorna za stanje priprav in za izvajanje ukrepov za obvladovanje širjenja COVID-19, vendar v nobenem dokumentu ni bilo jasno določeno, katero ministrstvo ali kateri drug deležnik naj izvaja ukrepe, povezane z urgentnimi nabavami zaščitne in medicinske opreme. Podobno je bila tudi vloga Vlade, ki izhaja iz ZVNDN, nedoločna, saj v ZVNDN niti v drugem dokumentu ni bilo natančno določeno, katere aktivnosti naj Vlada za potrebe urgentnih nabav opreme izvede v smislu usmerjanja in usklajevanja delovanja ministrstev.

V predpisih in drugih dokumentih niso bili nedvoumno določeni postopki in pristojni deležniki in zato noben deležnik ni mogel biti vnaprej učinkovito pripravljen na aktiviranje. Vlada je sproti (po razglasitvi epidemije COVID-19) s sklepi določala deležnike, ki naj izvedejo nabave nujno potrebne zaščitne opreme. Da deležniki niso mogli biti učinkovito pripravljeni, izhaja tudi iz tega, da je Vlada večkrat spremenila oziroma med deležniki prenašala pristojnosti, povezane z izvajanjem urgentnih nabav zaščitne in medicinske opreme. S tem je Vlada po naši oceni dodatno prispevala k neustrezni pripravljenosti v postopke nabav vključenih posameznih deležnikov. Vlada v sklepih ni natančno določila pristojnosti, deležnikom zato tudi na podlagi sklepov Vlade ni bilo enoznačno jasno, za katere naloge v zvezi z urgentnimi nabavami zaščitne in medicinske opreme so odgovorni ter kako in kdaj naj jih izvajajo.

Ocenjujemo, da bi morali biti deležniki, ki naj bi v izrednih okoliščinah izvajali urgentne nabave zaščitne in medicinske opreme, in njihove pristojnosti ravno zaradi nujnosti izvedbe nabav vnaprej znani. Vlada je šele s sprejemanjem sklepov določala organiziranost deležnikov, pri tem pa po naši oceni deležnikov ni organizirala učinkovito, saj je naloge razpršila med več deležnikov, pri tem pa njihovih nalog ni določila dovolj natančno. Posledično so določene naloge in aktivnosti v okviru urgentnih nabav opreme izvajali nekateri deležniki, ki za izvajanje nalog niso imeli pristojnosti, poleg tega so v različnih obdobjih različni deležniki izvajali istovrstne aktivnosti, naloge pa so bile večinoma izvedene netransparentno in v nekaterih primerih v neskladju z načeli gospodarnosti, ne nazadnje pa tudi v neskladju s smernicami in predpisi, ki narekujejo transparentnost in učinkovitost ravnanj.

Ocene učinkov posameznih sklepov Vlade podrobno predstavljamo v nadaljevanju.

3.3.1.1 Učinek Sklepa Vlade z dne 27. 2. 2020 o uporabi artiklov iz blagovnih rezerv

S Sklepom Vlade z dne 27. 2. 2020 o uporabi artiklov iz blagovnih rezerv je Vlada odločila, da se zaradi ureditve motenj na trgu pri preskrbi z dobavo OVO, za potrebe obvladovanja epidemije koronavirusa, za zaščito zdravstvenega in drugega osebja iz državnih blagovnih rezerv uporabijo artikli⁴⁸¹ iz priloge k temu sklepu v skupni vrednosti 163.973,96 EUR brez DDV. Izvedbo sklepa je moral zagotoviti Zavod v

⁴⁸¹ Med artikli je bilo 48.000 kosov mask, rokavice, kombinezoni in dezinfekcijska sredstva v skupni vrednosti 163.973,96 EUR brez DDV oziroma v vrednosti 200.048,20 EUR z DDV.

sodelovanju z MGRT in MZ, prevzemnik blaga pa je bila URSZR, DLC Roje. Vlada je v sklepu še določila, da se blago iz priloge sklepa, za katero se zagotovijo sredstva iz proračunske rezerve, nadomesti do 31. 12. 2020.

Sprostitev državnih blagovnih rezerv je MZ predlagalo⁴⁸² na podlagi informacij glede razpolaganja z OVO, ki jih je pridobilo od zdravstvenih zavodov (v nadaljevanju: Predlog MZ za sprostitev OVO), in sicer je MZ ugotovilo, da zavodi v zadnjih dneh februarja 2020 niso razpolagali z zadostnimi količinami OVO ter da te opreme ni bilo mogoče kupiti na trgu. MZ je tako v Predlogu MZ za sprostitev OVO predlagalo MGRT, naj pripravi gradivo za sprostitev državnih blagovnih rezerv za OVO, ki bo namenjena za zaščito zdravstvenega in po potrebi drugega osebja (policisti, civilna zaščita), vključenega pri ukrepih za preprečitev izbruha oziroma širjenja koronavirusa. MZ je v Predlogu MZ za sprostitev OVO še navedlo, da bo MZ na pobudo deležnikov podajalo soglasje za sprostitev OVO iz državnih blagovnih rezerv, pri čemer bo soglasje vsebovalo podatke o vrsti blaga, količini in prevzemniku. MZ je ocenilo, da so glede na predlog o postopnem sproščanju blagovnih rezerv finančne posledice takšnega gradiva v skupni višini 450.000 EUR, vključno s količinami, zajetimi s tem sklepom.

Na podlagi Predloga MZ za sprostitev OVO, ki je temeljil na informacijah o obstoječih zalogah OVO pri zdravstvenih zavodih, je Vlada naložila Zavodu sprostitev omejenega obsega zalog določenih artiklov, ne pa vseh.

Ocenjujemo, da so MZ, ki je pridobilo informacije o zalogah OVO pri zdravstvenih zavodih ter predlagalo sprostitev blagovnih rezerv z OVO, MGRT, ki je nemudoma pripravilo vladno gradivo, ter Vlada, ki je konec februarja 2020 sprejela sklep o uporabi artiklov iz blagovnih rezerv, učinkovito ukrepali v smislu takojšnje zagotovitve potrebne zaščitne opreme iz blagovnih rezerv. Po drugi strani pa odločitev Vlade, da se porabljen blago nadomesti do 31. 12. 2020, ni prispevala k čim hitrejši zagotovitvi zaščitne opreme in s tem k učinkovitosti nabav. Poleg tega je taka odločitev kazala tudi na to, da Vlada morebitnih novih (urgentnih) nabav ni predvidela v okviru nadomeščanja uporabljenega blaga iz državnih blagovnih rezerv, ki ga predvideva ZBR. Na to kaže tudi Sklep Vlade z dne 11. 3. 2020 o določitvi MZ kot naročnika opreme (povezava s točko 3.3.1.2 tega poročila). V okoliščinah, ko je bilo tveganje za širjenje virusa SARS-CoV-2 že veliko in so bile s tem tudi pričakovane velike potrebe po določenih vrstah zaščitne opreme, bi bilo po naši oceni nujno, da bi Vlada odredila takojšnjo nadomestitev zalog opreme v državnih blagovnih rezervah.

3.3.1.2 Učinek Sklepa Vlade z dne 11. 3. 2020 o določitvi MZ kot naročnika opreme

S Sklepom Vlade z dne 11. 3. 2020 o določitvi MZ kot naročnika opreme je Vlada naložila MZ, da v skladu s 46. členom ZJN-3 izvede vse aktivnosti za pridobitev nujno potrebne opreme, kot izhaja iz priloge sklepa. Vlada je v sklepu še določila, da se pravice porabe za plačilo obveznosti zagotovijo iz sredstev proračunske rezerve. Nujno potrebno opremo je Vlada določila v prilogi⁴⁸³ sklepa, kjer je navedla vrsto in količino zaščitne (ne pa tudi medicinske) opreme ter vrednosti artiklov, pri katerih ni navedla, ali vključujejo DDV ali ne. Tako iz priloge k sklepu Vlade izhaja, da naj bi MZ nabavilo opremo (med drugim 600.000 mask) v skupni vrednosti 12.275.000 EUR. Iz sklepa in dokumentacije ni bilo mogoče ugotoviti, ali je bila oprema namenjena zgolj zdravstvenemu resorju (zdravstvenemu osebju) ali tudi drugim resorjem.

⁴⁸² Dopis MZ št. 165-7/2020/10 z dne 25. 2. 2020, naslovljen na MGRT.

⁴⁸³ V prilogi sklepa so bile določene količine mask (FFP2 ali IIR, FFP3, troslojne kirurške), zaščitnih oblek, zaščitnih očal, zaščitnih rokavic, razkužil.

Sklep Vlade z dne 11. 3. 2020 o določitvi MZ kot naročnika opreme je Vlada sprejela na podlagi 2. člena⁴⁸⁴ ZVRS, ki določa, da Vlada izdaja predpise in sprejema ukrepe v smislu izvajanja politike države. Iz sklepa Vlade niti iz dokumentacije ni bilo mogoče ugotoviti razloga, zakaj je Vlada naložila nabave zaščitne opreme ravno MZ. Prav tako ni jasno, zakaj je Vlada MZ naložila, da mora za nabave uporabiti 46. člen ZJN-3. ZDU-1 v drugem odstavku 56. člena Vladi omogoča, da ministrstvu naloži izvedbo določene naloge, vendar pa s takšnim ravnanjem ne sme poseči v določbe drugih predpisov. To pomeni, da je Vlada v okviru svojih pristojnosti po ZDU-1 sicer lahko določila MZ za naročnika nujno potrebne opreme, ni pa imela podlage za določitev vrste postopka, po katerem naj MZ kot naročnik vodi nabave te opreme. V skladu z ZJN-3 mora namreč naročnik v primeru vsakega konkretnega naročila sam upravičiti (dokazati) obstoj zakonskih pogojev za izvedbo določenega postopka (kot na primer obstoj pogojev za izvedbo naročila po postopku iz točke č prvega odstavka 46. člena ZJN-3). S tem, ko je Vlada MZ naložila aktivnosti za pridobitev nujno potrebne opreme z izvedbo točno določenega postopka javnega naročanja (po 46. členu ZJN-3), je posegla v avtonomnost odločanja MZ kot naročnika o izbiri postopkov javnih naročil. Če je Vlada želela imeti vpliv na izbiro postopka javnega naročanja, po katerem naj se oprema nabavlja, bi torej morala nastopati v vlogi naročnika in sama izvesti postopek javnega naročila ali pa za to pooblastiti drugega naročnika v skladu s tretjim odstavkom 66. člena ZJN-3⁴⁸⁵.

Vlada ob dejstvu, da v pravnih podlagah in izvedbenih dokumentih (kot na primer v Državnem načrtu za nalezljive bolezni 2016) niso bile natančno določene pristojnosti deležnikov v zvezi z urgentnimi nabavami zaščitne opreme, podlage za svojo odločitev o določitvi MZ kot naročnika zaščitne opreme v reviziji ni utemeljila. Ne glede na to pa bi bilo MZ po naši oceni primeren nabavni organ za zaščitno opremo. Ocenjujemo namreč, da je MZ glede strokovnosti in kadrovske zasedbe ustrezen organ za nabave, saj pozna potrebe zdravstvenih zavodov po zaščitni opremi in ima usposobljene uslužbence za presojo karakteristik potrebne opreme. Ocenjujemo tudi, da je imelo MZ v času nabav opreme za to nalogo na voljo zadostno število razpoložljivega kadra, saj je pri postopkih, povezanih z nabavo opreme, sodelovalo⁴⁸⁶ vsaj 17 uslužbencev⁴⁸⁷. Ne glede na navedeno pa bi moralo biti MZ po naši oceni s to nalogo vnaprej seznanjeno (kot na primer v državnem načrtu za nalezljive bolezni), da bi jo lahko učinkovito izvedlo.

⁴⁸⁴ Vlada v skladu z ustavo, z zakoni in z drugimi splošnimi akti Državnega zbora določa, usmerja in usklajuje izvajanje politike države. V ta namen izdaja predpise in sprejema druge pravne, politične, ekonomske, finančne, organizacijske in druge ukrepe, ki so potrebni za zagotovitev razvoja države in za urejenost razmer na vseh področjih iz pristojnosti države.

⁴⁸⁵ Naročnik lahko za izvedbo oziroma odločanje v postopku javnega naročanja pooblasti drugega naročnika.

⁴⁸⁶ Njihove vloge so bile različne, od klicanja dobaviteljev, pošiljanja in pregledovanja ponudb, priprave naročilnic za nabavo, skrbništva nad proračunskimi postavkami do poizvedovanja pri stroki in NIJZ v zvezi z ustreznostjo evropskih skupnih javnih naročil (Odgovor MZ k točki 117 na Zaposilo št. 1 Vlade, 420-8/2020/13 z dne 14. 5. 2020).

⁴⁸⁷ Trije javni uslužbenci, zaposleni na Direktoratu za zdravstveno ekonomiko (na delovnih mestih generalni direktor in pomočnik generalnega direktorja – sekretar, tajnica direktorja), štirje javni uslužbenci v Sektorju za investicije in javna naročila (na delovnih mestih sekretar – vodja sektorja, sekretar in podsekretar), dva javna uslužbenca v Direktoratu za javno zdravje (na delovnih mestih generalni direktor in sekretar), dva javna uslužbenca v Sektorju za varovanje zdravja (na delovnih mestih sekretar – vodja sektorja), dva javna uslužbenca v Finančni službi (na delovnih mestih višji svetovalec in finančnik), en javni uslužbenec v Splošni službi (na delovnem mestu strokovni sodelavec), dva javna uslužbenca v Sektorju za sistem nujne medicinske pomoči in katastrofno medicino (na delovnih mestih sekretar in višji svetovalec).

S Sklepom Vlade z dne 31. 3. 2020 o spremembi Sklepa Vlade z dne 11. 3. 2020 o MZ kot naročniku opreme je Vlada omejila sredstva, in sicer je prvotno vrednost opreme v znesku 12.275.000 EUR nadomestila z vrednostjo 737.294,54 EUR. S tem je namenila MZ ravno toliko sredstev iz proračunske rezerve, kolikor jih je MZ za urgentne nabave opreme do 31. 3. 2020 že porabilo⁴⁸⁸. To je pomenilo, da MZ od 31. 3. 2020 ni imelo na voljo sredstev za izvajanje morebitnih nadaljnjih urgentnih nabav opreme.

3.3.1.3 Učinek Sklepa Vlade z dne 14. 3. 2020 o določitvi Zavoda kot naročnika opreme

Vlada je s Sklepom Vlade z dne 14. 3. 2020 o določitvi Zavoda kot naročnika opreme zadolžila Zavod za izvajanje novih nabav zaščitne opreme. Tako je Vlada zaradi ureditve motenj na trgu pri preskrbi z dobavo OVO za potrebe obvladovanja epidemije koronavirusa za zaščito zdravstvenega in drugega osebja s Sklepom Vlade z dne 14. 3. 2020 o določitvi Zavoda kot naročnika opreme odločila, da:

- se iz državnih blagovnih rezerv uporabijo artikli iz priloge tega sklepa (v prilogi sklepa so bile navedene vrste in količine artiklov, hkrati je bila navedena skupna vrednost artiklov, in sicer v višini 1.000.000 EUR brez DDV),
- izvedbo sklepa zagotovi Zavod v sodelovanju z MGRT in MZ,
- je prevzemnik blaga URSZR, DLC Roje,
- Zavod blago iz priloge tega sklepa nadomesti v čim krajšem možnem času,
- bo Zavod nove nabave izvedel po 46. členu ZJN-3 iz razlogov skrajne nujnosti,
- se sredstva za nadomestitev blaga iz državnih rezerv zagotovijo iz proračunske rezerve.

Vlada je v sklepu (v prilogi sklepa) natančno določila artikle v državnih blagovnih rezervah, ki naj jih Zavod uporabi, saj je določila vrsto in količino artiklov v skupni vrednosti 1.000.000 EUR brez DDV. Vendar pa Vlada ni natančno določila vrste in količine opreme, ki naj jo Zavod nabavi v okviru novih nabav opreme. Iz Sklepa Vlade tako ni mogoče enoznačno ugotoviti, ali je bil Zavod poleg nabave zaščitne opreme (OVO) zadolžen tudi za nabavo medicinske opreme (ventilatorjev). Prav tako tega ni mogoče enoznačno ugotoviti na podlagi načrtovane opreme v sklepih Vlade, s katerimi je Vlada sprejela Spremembe in dopolnitve Petletnega programa BR19-23⁴⁸⁹. V navedenih sklepih Vlade, na podlagi katerih naj bi Zavod izvajal tudi dodatne (nove) nabave opreme, je bilo namreč načrtovano zgolj povečanje sredstev za OVO, ne pa tudi za medicinske pripomočke.

Vlada je v Sklepu Vlade z dne 14. 3. 2020 o določitvi Zavoda kot naročnika opreme določila, da pri uporabi artiklov za zaščito zdravstvenega in drugega osebja iz blagovnih rezerv sodelujeta MGRT in MZ, pri čemer ni določila, na kakšen način in katere aktivnosti naj MGRT in MZ izvajata v okviru sodelovanja z Zavodom. Nedoločnost sklepa Vlade je ob nedoločenosti vlog MGRT in MZ v drugih aktih in dokumentih neposredno vplivala na to, da ni bilo jasno, ali in kakšno vlogo naj bi imela MGRT in MZ tudi pri novih (urgentnih) nabavah opreme, ki naj bi jih od 14. 3. 2020 izvajal Zavod.

Za odreditev aktiviranja Zavoda pri uporabi zaščitne opreme iz zalog državnih blagovnih rezerv in njihovi nadomestitvi je imela Vlada podlago v ZBR, ki določa, da o uporabi blagovnih rezerv in njihovi nadomestitvi odloča Vlada, poleg tega pa ZBR določa še, da Vlada predpiše način opravljanja dejavnosti oblikovanja in

⁴⁸⁸ Poleg tega je MZ 69.894,55 EUR plačalo za dva ventilatorja s postavke 875 – Proračunski sklad po Zakonu o investicijah, 4323 – Investicijski transferi javnim zavodom.

⁴⁸⁹ Št. 30400-6/2020/3 z dne 17. 3. 2020, št. 30400-6/2020/6 z dne 20. 3. 2020, št. 30400-6/2020/9 z dne 24. 3. 2020 in št. 30400-6/2020/12 z dne 9. 4. 2020.

uporabe blagovnih rezerv. Vlada je imela za določitev Zavoda kot pristojnega deležnika za spraznitev zalog iz državnih blagovnih rezerv in nadomestitev porabljenih zalog opreme podlago v ZBR. Hkrati je Vlada naložila Zavodu tudi nove nabave opreme. Ob odsotnosti pravnega in izvedbenega okvira, ki bi ob prvi razglasitvi epidemije COVID-19 enoznačno in nedvoumno določal, kateri deležnik naj v izrednih okoliščinah izvaja aktivnosti, povezane z urgentnimi nabavami opreme (ali drugega blaga) za potrebe takojšnje razdelitve relevantnim uporabnikom, bi lahko Vlada za izvedbo urgentnih nabav opreme določila tudi kateregakoli drugega deležnika, tako kot je to storila s Sklepom Vlade z dne 11. 3. 2020 o določitvi MZ kot naročnika opreme.

S Sklepom Vlade z dne 14. 3. 2020 o Zavodu kot naročniku opreme je Vlada naložila Zavodu izvedbo novih nabav opreme po točno določenem postopku javnega naročanja (postopek po 46. členu ZJN-3 iz razlogov skrajne nujnosti). ZJN-3 za upravičenost uporabe tega postopka predpostavlja, da se uporablja samo za čas trajanja (nepredvidljivih) skrajno nujnih primerov oziroma le za zapolnitev vrzeli (kratkoročnih) nabavnih potreb v tem obdobju, dokler ni mogoče najti trajnih rešitev. Uporabe omenjenega postopka zato ni možno določiti vnaprej za nedefinirano obdobje in s splošnim sklicevanjem na (skrajno) nujnost nedoločenega števila nabav v tem obdobju, pač pa mora naročnik s ciljem zagotavljanja čim večje transparentnosti, učinkovitosti in gospodarnosti sproti preverjati in izkazovati, da so okoliščine nabav takšne, da ne omogočajo spoštovanja niti skrajšanih (splošnih) rokov za predložitev ponudb in tako uporabe katerega izmed transparentnejših postopkov javnega naročanja. Odločitev o izvajanju nabav opreme po nujnem postopku v okoliščinah, ko so v času epidemije COVID-19 naraščale potrebe po opremi in so obstajale tudi motnje na trgu opreme, je bila po naši oceni logična. Ker pa se je stopnja nujnosti in izrednosti okoliščin skozi čas spreminjala, bi morala Vlada, ki je odločitev o nujnem postopku sprejela, tudi poskrbeti za preverjanje izpolnjevanja pogojev za nadaljevanje izvajanja nabav po nujnem postopku in glede na rezultate preveritev ustrezno ukrepati. Vlada, ki je Zavodu naložila izvedbo naročila po postopku iz točke č prvega odstavka 46. člena ZJN-3, ni preverjala obstoja pogojev, zaradi katerih naj bi bil ta postopek upravičen. Ob upoštevanju dejstva, da je Vlada odredila Zavodu izvajanje javnega naročanja po nujnem postopku, bi bilo po naši oceni ustrezno pričakovati, da Vlada (in ne Zavod) tudi odloči o tem, kdaj naj Zavod preneha uporabljati ta postopek.

Ocenjujemo, da je Vlada z določitvijo točno določenega postopka javnega naročanja posegla v avtonomnost odločanja Zavoda pri odločitvi o izbiri postopkov javnega naročanja. V skladu z ZJN-3 mora namreč naročnik (torej v tem primeru Zavod in ne Vlada) sam upravičiti (dokazati) obstoj zakonskih pogojev za izbiro postopka (kot na primer obstoj pogojev za izvedbo naročila po postopku iz točke č prvega odstavka 46. člena ZJN-3). Ocenjujemo, da je Vlada odvzela Zavodu možnost kadarkoli (za katerokoli nabavo opreme) upravičiti izvajanje javnih naročil po točno določenem postopku, saj je postopek s sklepom sama določila. Zavod je tako v skladu s sklepom Vlade izvajal urgentne nabave opreme po postopku iz točke č prvega odstavka 46. člena ZJN-3, ne da bi preverjal, ali je bilo to še upravičeno ali ne. S tem je prispeval k temu, da je vse nabave opreme izvajal po postopku zaradi skrajne nujnosti, čeprav ni potrdil, da so bili za to vedno izpolnjeni pogoji. K naročanju opreme po postopku, za katerega ni bilo potrjeno, da je primeren, je po naši oceni prispevala tudi Vlada, saj v času, ko so se izredne razmere umirile, prav tako ni poskrbela za preveritev ustreznosti nadaljevanja nabav po nujnem postopku. Po naši oceni si zato v takih primerih niti Zavod kot naročnik opreme niti Vlada nista prizadevala za izvedbo običajnih, transparentnejših postopkov javnega naročanja, s katerimi bi prispevala k večji konkurenčnosti in ugodnejšim ponudbam za dobavo opreme, saj nista sproti preverjala, ugotavljala in odločala o tem, ali in kdaj so v okviru spremenjenih okoliščin prenehali obstajati pogoji za izvajanje postopka javnega naročanja opreme po postopku iz točke č prvega odstavka 46. člena ZJN-3 (več v točki 3.1.3 tega poročila).

Minister za gospodarski razvoj in tehnologijo je 23. 3. 2020⁴⁹⁰, torej devet dni po tem, ko je direktor Zavoda neformalno zaprosil MGRT za pomoč, seznanil udeležence ustanovnega sestanka MDS o tem, da je Zavod kadrovsko ohromljen ter da MGRT in Zavod nimata dovolj razpoložljivih kadrov, in zato predlagal, da se dogovori sistem zbiranja ponudb in naročanja zaščitne opreme (povezava s točko 3.3.1.5 tega poročila). Vendar pa Zavod v reviziji ni izkazal, da mu je v tem času (od 14. 3. 2020 do 23. 3. 2020) dejansko primanjkovalo kadra in da je MGRT seznanil s konkretnimi objektivnimi razlogi za odsotnost uslužbencev Zavoda. Po navedbi MGRT je Zavod na kadrovske težave zgolj ustno opozarjal, in sicer je MGRT s tem prvič ustno seznanil dne 14. 3. 2020⁴⁹¹ ter nato dne 16. 3. 2020⁴⁹², člane MDS pa je seznanil dne 25. 3. 2020⁴⁹³. Zaradi tega smo preverili, koliko uslužbencev bi lahko imel Zavod za izvajanje nabav zaščitne in medicinske opreme na voljo v idealnih (mirnodobnih) okoliščinah. Ugotovili smo, da Katalog delovnih mest, ki je Priloga 3 Pravilnika o notranji organizaciji in sistemizaciji delovnih mest v Zavodu Republike Slovenije za blagovne rezerve⁴⁹⁴, določa 26 delovnih mest⁴⁹⁵, sistemiziranih med drugim tudi za izvajanje postopkov javnega naročanja. V obdobju od 1. 1. 2020 do 31. 7. 2020 je bilo zasedenih 23 od navedenih 26 sistemiziranih mest⁴⁹⁶. Vendar je v postopkih nabav zaščitne in medicinske opreme v tem času sodelovalo le 9⁴⁹⁷ od 23 uslužbencev Zavoda, ki bi v skladu s sistemizacijo lahko sodelovali pri postopkih nabav opreme⁴⁹⁸. Glede na izredne okoliščine, ko je bilo treba hitro in učinkovito izvesti nove (urgentne) nabave zaščitne opreme, so nas zanimali⁴⁹⁹ razlogi za to, da je Zavod za to nalogo aktiviral zgolj slabo polovico uslužbencev in torej za izvedbo nabav ni aktiviral še preostalih 14 uslužbencev (23 – 9), ki bi lahko sodelovali pri postopkih javnega naročanja in nabav opreme.

Pojasnilo Zavoda⁵⁰⁰

Glede na dnevno povečevanje obsega so se vključevali tudi ostali zaposleni, ki so bili na razpolago oziroma niso izvajali drugih nalog. Na vključevanje ostalih zaposlenih je pomembno vplivalo to, da je prišlo do okužb s COVID-19 med javnimi

⁴⁹⁰ Video konferenca je bila izvedena 23. 3. 2020 ob 9. uri, ustanovni sestanek MDS pa se je začel 23. 3. 2020 ob 14. uri.

⁴⁹¹ Pojasnilo MGRT v ugovoru na Predlog revizijskega poročila.

⁴⁹² Izjava javnega uslužbenca MGRT z dne 25. 1. 2021 o prisotnosti na sestanku, ki je potekal v prostorih MGRT dne 16. 3. 2020, na katerem je takratni direktor Zavoda zaprosil MGRT za pomoč pri izvedbi nabav zaščitne opreme zaradi številnih prejetih e-sporočil in pojava bolezni COVID-19 med uslužbenci Zavoda.

⁴⁹³ Predstavnik Zavoda je opozoril na kadrovske težave zaradi bolezni uslužbencev Zavoda na 1. seji MDS (Zapisnik 1. seje MDS št. 012-4/2020-7 z dne 25. 3. 2020).

⁴⁹⁴ Priloga 3, oznaka SA-10-07 z dne 6. 12. 2019.

⁴⁹⁵ Ta so priloga 4 Pravilnika o sistematizaciji ZRSBR. Delovna mesta št. 103, 200, 201, 204, 300, 400, 401, 402, 403, 404, 405, 406, 407, 500, 501, 502, 503, 600, 601, 604 in 605, za katera je zahtevana visokošolska univerzitetna izobrazba. Delovna mesta št. 504, 606 in 607, za katera je zahtevana visokošolska strokovna izobrazba, delovno mesto št. 602, za katero je zahtevana višješolska izobrazba, in delovno mesto št. 608, za katero je zahtevana srednja strokovna ali splošna izobrazba.

⁴⁹⁶ Nezasedena so bila tri od 26 sistemiziranih delovnih mest, in sicer delovna mesta pod št. 401, 403 in 602.

⁴⁹⁷ Poleg 9 uslužbencev sta pri postopkih nabav sodelovala še dva uslužbenca, ki zasedata delovni mesti, sistemizirani za druge naloge, ne pa tudi za izvajanje postopkov javnega naročanja.

⁴⁹⁸ Odgovor Zavoda na 22. točko Zaposila št. 2 št. 420-8/2020/43 z dne 1. 6. 2020 (prejeto na USB-ključku 9. 6. 2020) in Odgovor Zavoda na 34. točko Zaposila št. 4 št. 420-8/2020/112 z dne 15. 7. 2020 (elektronska pošta Zavoda z dne 27. 7. 2020).

⁴⁹⁹ Zaposilo računskega sodišča po elektronski pošti z dne 28. 7. 2020.

⁵⁰⁰ Odgovor Zavoda, elektronska pošta, z dne 28. 7. 2020.

uslužbenci v Zavodu, kar je zahtevalo, da se organizira delo s prisotnostjo v skladu z usmeritvami obvladovanja epidemije COVID-19 in so se vsa možna dela izvajala od doma. Od 14 zaposlenih je 9 zaposlenih opravljalo delo od doma, 4 so opravljali dela kontrole količin in kakovosti prevzetega blaga ter koordiniranja prevzema blaga za potrebe COVID-19, en pa je opravljal dela s področja financ in davkov za realizacijo poslov za potrebe COVID-19.

Zavod bi lahko torej aktiviral še 9 uslužbencev, ki so takrat delo opravljali od doma, vendar jih zaradi določenega števila že obolelih in okuženih uslužbencev z virusom SARS-CoV-2 v skladu z usmeritvami pristojnih organov ni aktiviral. Vendar pa Zavod ni utemeljil razlogov za to, da ni aktiviral razpoložljivih uslužbencev pri postopkih nabav opreme v smislu dela od doma.

Prav tako ni utemeljil razlogov, da k sodelovanju ni povabil dodatnega števila zunanjih deležnikov (kot na primer imenovanje zunanjih strokovnjakov v Strokovno skupino za izvedbo javnih naročil). Zavod je bil tisti organ, ki bi moral kot naročnik opreme poskrbeti za zadostno število ustrezno usposobljenega in razpoložljivega kadra za izvedbo postopkov javnih naročil. Namesto Zavoda je to vlogo prevzela Vlada s tem, ko je kot pomoč Zavodu zaradi njegove kadrovske ohromljenosti ustanovila MDS (povezava s točko 3.3.1.5 tega poročila).

3.3.1.4 Učinek Sklepa Vlade z dne 17. 3. 2020 o sprostitvi blagovnih rezerv

S Sklepom Vlade z dne 17. 3. 2020 o sprostitvi blagovnih rezerv je Vlada izdala Pooblastilo za sprostitev blagovnih rezerv, v katerem je bilo določeno, da "Vlada pooblašča ministra, pristojnega za preskrbo, da za namen obvladovanja in zajeitve epidemije oziroma pandemije nalezljive bolezni pri ljudeh zaradi COVID-19 na območju Republike Slovenije v soglasju z ministrom, pristojnim za posamezno področje, odloči o uporabi državnih blagovnih rezerv". V Pooblastilu za sprostitev blagovnih rezerv je Vlada še določila, da "odločitev o uporabi državnih blagovnih rezerv določa vrsto, količino in ceno blaga ter rok in način nadomestitve uporabljenih državnih blagovnih rezerv". Na podlagi tega pooblastila je minister za gospodarski razvoj in tehnologijo 17. 3. 2020 izdal sklep⁵⁰¹, s katerim je odločil, da se za namen obvladovanja in zajeitve epidemije oziroma pandemije nalezljive bolezni pri ljudeh, virusa COVID-19, na območju Republike Slovenije iz državnih blagovnih rezerv Zavoda uporabijo vsa zaščitna sredstva in oprema, ki so v zalogah državnih blagovnih rezerv ali jih v te namene nabavi Zavod do konca razglašene epidemije v skladu s Petletnim programom BR19-23 (v nadaljevanju: Sklep MGRT z dne 17. 3. 2020 o uporabi opreme iz blagovnih rezerv). Poleg tega je bilo v Sklepu MGRT z dne 17. 3. 2020 o uporabi opreme iz blagovnih rezerv še določeno, da "sta za izvedbo tega sklepa zadolžena Zavod in MORS (URSZR) v sodelovanju z MZ, če je to potrebno" ter da "ob vsakokratni izdaji blaga Zavod izda izdajnico, iz katere je razvidna vrsta in količina blaga". V sklepu je bilo še določeno, da "se blago nadomesti na podlagi ugotovljenega stanja porabe blaga po končanju epidemije COVID-19 glede na takrat ugotovljene potrebe MZ in URSZR".

Ugotovili smo, da minister za gospodarski razvoj in tehnologijo za sprejem Sklepa MGRT z dne 17. 3. 2020 o uporabi opreme iz blagovnih rezerv ni pridobil soglasja nobenega ministra, pristojnega za posamezno področje, kot to določa ZBR⁵⁰², zahtevo po soglasjih pa je podala tudi Vlada v Pooblastilu za sprostitev blagovnih rezerv.

⁵⁰¹ Sklep ministra za gospodarski razvoj in tehnologijo št. 304-16/2020/1 z dne 17. 3. 2020.

⁵⁰² Deveta alineja 4. člena ZBR.

Pojasnilo MGRT⁵⁰³

Ob upoštevanju izrednih okoliščin, ki so terjale hiter odziv, so bili ostali ministri o Sklepu MGRT z dne 17. 3. 2020 o uporabi opreme iz blagovnih rezerv seznanjeni v okviru rednih poročanj na Vladi.

Ne glede na pojasnilo MGRT bi bilo po naši oceni smiselno, da bi o vsaki posamezni sprostitev državnih blagovnih rezerv minister za gospodarski razvoj in tehnologijo odločal ob soglasju drugih pristojnih ministrov, in sicer na način, da bi določil vsaj vrsto in količino opreme, ki naj se sprostí oziroma razdeli uporabnikom. Tako bi po naši oceni morala odločitev ministra temeljiti vsaj na predlogu MZ o potrebah uporabnikov po posamezni vrsti in količini opreme na določene presečne datume.

Iz Sklepa MGRT z dne 17. 3. 2020 o uporabi opreme iz blagovnih rezerv izhaja, da se uporabi vsa oprema, ki jo bo Zavod urgentno nabavil do preklica epidemije COVID-19 oziroma ki bo do konca razglašene epidemije na zalogi v državnih blagovnih rezervah. Minister za gospodarski razvoj in tehnologijo je tako vnaprej določil, da se razdeljevanje opreme v okviru novih (urgentnih) nabav preneha s preklicem epidemije COVID-19. Ob dejstvu, da se je Odlok o preklicu epidemije COVID-19 začel uporabljati 31. 5. 2020, in ob predpostavki, da je bila z "nabavo blaga" mišljena "dobava blaga" oziroma "prevzem blaga" (in ne zgolj sklenitev pogodbe), sta lahko Zavod in/ali URSZR nabavljeno in do 1. 6. 2020 prevzeto zaščitno opremo razdeljevala uporabnikom najkasneje do 1. 6. 2020. Opreme, ki sta jo prevzela po 1. 6. 2020, pa, kot izhaja iz sklepa, od 1. 6. 2020 nista smela več razdeljevati uporabnikom. Vlada tudi ni odločila o uporabi opreme, nabavljene (prevzete) po 1. 6. 2020. Tako ni bilo vnaprej natančno določeno, kateri deležnik (Zavod ali URSZR) ter kako naj poskrbi za opremo, ki je bila dobavljena (prevzeta) po 1. 6. 2020, in sicer v smislu, ali naj se evidentira in skladišči v državnih blagovnih rezervah ali kje drugje (več o tem v točki 3.3.1.10 tega poročila).

3.3.1.5 Učinek Sklepa Vlade z dne 24. 3. 2020 o ustanovitvi MDS

S Sklepom Vlade z dne 24. 3. 2020 o ustanovitvi MDS je Vlada ustanovila devetčlansko MDS, ki naj bi bila Zavodu zaradi njegove kadrovske ohromljenosti v pomoč pri izvajanju postopkov javnega naročanja, in sicer v delu, ki se nanaša na obravnavo ponudb. V MDS je imenovala dva člana z MORS in po enega člana z URSZR, MGRT, MZ, MZZ, MNZ, MzI in Zavoda ter ji določila naslednje naloge:

- sprejem in pregled posameznih ponudb zaščitne opreme,
- vrednotenje zaščitne opreme v smislu izpolnjevanja tehničnih standardov,
- posredovanje ponudb zaščitne opreme, ki izpolnjujejo zahtevane pogoje, Zavodu v nadaljnji postopek izvedbe javnega naročila in sklenitve pogodbe.

Poleg navedenih nalog je bilo v Sklepu Vlade z dne 24. 3. 2020 o ustanovitvi MDS določeno še, da:

- pri delu MDS po potrebi in skladno s pristojnostmi sodelujejo tudi drugi predstavniki ministrstev, državnih organov in vladnih služb,
- MORS, URSZR dnevno poroča Vladi o obravnavi posameznih ponudb zaščitne opreme,
- Zavod dnevno poroča Vladi o sklenjenih pogodbah za dobavo zaščitne opreme,
- administrativno-tehnično podporo MDS zagotavlja MORS,
- člani MDS izvajajo naloge v okviru svojih delovnih obveznosti.

⁵⁰³ Z dne 30. 10. 2020.

V Sklepu Vlade z dne 24. 3. 2020 o ustanovitvi MDS je sicer izrecno določeno, da je MDS zadolžena za obravnavo ponudb zaščitne opreme, pri tem ni pojasnjeno, ali zaščitna oprema vključuje tudi medicinsko opremo (kot na primer ventilatorje). Ob dejstvu, da je bil na ustanovnem sestanku MDS dogovorjen postopek zbiranja potreb in obravnave ponudb za dobavo MTS, predpostavljamo, da je bil namen ustanovitve MDS obravnavati zaščitne in medicinske opreme.

MDS je sprejela diagram poteka aktivnosti, v katerem je določila nekatere korake v postopku obravnave ponudb v okviru MDS (več v točki 3.3.3 tega poročila).

V reviziji so nas zanimali razlogi za ustanovitev MDS glede na dejstvo, da je bilo poleg Zavoda že 11. 3. 2020 za nabave zaščitne opreme pooblaščen tudi MZ, ki je do 14. 3. 2020, ko je bil kot naročnik opreme določen Zavod, že nabavilo določene količine zaščitne in medicinske opreme. Vlada ni pojasnila razlogov za ustanovitev MDS. Utemeljitev za ustanovitev MDS smo tako razbrali le iz zapisa ustanovnega sestanka MDS⁵⁰⁴, kjer je minister za gospodarski razvoj in tehnologijo predstavil razloge za ustanovitev MDS, in sicer:

- je povedal, da je ekipa ljudi, ki so zadolženi za nabavo zaščitnih sredstev, iz objektivnih razlogov ohromljena ter da je z namenom, da se ne ogrozi nabava prepotrebnih materialov, sklical predstavnike CZ, MZ, MORS, MZZ, MNZ, MGRT,
- je predstavil problematiko obravnave ponudb, pri katerih je največji problem, da gre za veliko količino dokumentacije, ki večinoma ni ustrezno pripravljena in je treba s ponudniki izvršiti tudi ustrezno komunikacijo,
- je povedal, da MGRT in Zavod nimata dovolj razpoložljivih kadrov, zato predlaga, da se obstoječe stanje, ki poteka na neefektiven način, reši ter se uskladi in dogovori sistem zbiranja ponudb in naročanja.

Predstavniki različnih ministrstev so nato predstavili svoje poglede in na koncu je bil sprejet dogovor, da se ustanovi MDS, ki bo skušala navedeno problematiko čim hitreje rešiti.

Ocenjujemo, da bi moral Zavod kot gospodar postopka javnega naročanja samostojno določiti, kateri deležniki in kako naj bodo vključeni v izvedbo postopkov javnega naročanja. Vendar pa je bil Zavod v nenavadnem položaju, saj je v njegovo avtonomnost pri takih odločitvah posegla Vlada že s Sklepom Vlade z dne 14. 3. 2020 o določitvi Zavoda kot naročnika opreme, v katerem je določila postopek oddaje javnega naročila in sodelovanje MGRT in MZ. Poseganje v postopke Zavoda je Vlada nadaljevala še z ustanovitvijo MDS in prenosom dela nalog, povezanih z izvajanjem postopkov javnega naročanja, na ta subjekt.

3.3.1.6 Učinek Sklepa Vlade z dne 5. 5. 2020 o seznanitvi Državnega zbora s Poročilom Vlade z dne 5. 5. 2020

Iz Sklepa Vlade z dne 5. 5. 2020 o seznanitvi Državnega zbora s Poročilom Vlade z dne 5. 5. 2020 izhaja sklep, da je Vlada sprejela Poročilo Vlade z dne 5. 5. 2020, da je določila besedilo predloga sklepa o seznanitvi s Poročilom Vlade z dne 5. 5. 2020 in ga poslala Državnemu zboru. Ne glede na to, da iz Poročila Vlade z

⁵⁰⁴ Iz zapisnika izhaja, da je bil ustanovni sestanek izveden 23. 3. 2020 na MORS (s pričetkom ob 14. uri), vendar pa je minister za gospodarski razvoj in tehnologijo pred tem sklical video konferenco (pričetek 23. 3. 2020 ob 9. uri).

dne 5. 5. 2020 med drugim izhaja⁵⁰⁵, da bo Zavod s 1. 6. 2020 prenehal s centralnim nabavljanjem zaščitne opreme, pa Vlada v zvezi s tem ni sprejela formalne odločitve. Glede na dejstvo, da so bile s takšno odločitvijo povezane pomembne posledice (prenehanje centralnih nabav Zavoda in ponovna vzpostavitev dolžnosti vodenja lastnih postopkov javnih naročil posameznih subjektov), bi pričakovali, da bo Vlada v zvezi s tem sprejela sklep, s katerim bi tudi formalno preklcala Sklep Vlade z dne 14. 3. 2020 o Zavodu kot naročniku opreme⁵⁰⁶.

3.3.1.7 Učinek Odloka o preklicu epidemije COVID-19

Vlada je 14. 5. 2020 sprejela Odlok o preklicu epidemije COVID-19, v katerem je bilo določeno, da začne veljati 15. 5. 2020, uporablja pa se od 31. 5. 2020. V Odloku o preklicu epidemije COVID-19 je Vlada navedla, da:

- se splošni in posebni ukrepi, sprejeti na podlagi ZNB in ZIUZEOP, v skladu s Sklepom o uporabi ukrepov, ki jih določa ZNB, pri epidemiji COVID-19⁵⁰⁷, ob njihovi strokovni utemeljenosti še naprej uporabljajo,
- z dnem uveljavitve tega odloka preneha veljati Odredba o razglasitvi epidemije COVID-19.

Sklep Vlade o uporabi ukrepov, ki jih določa ZNB, pri epidemiji COVID-19 z dne 13. 3. 2020 ni imel neposrednih učinkov na urgentne nabave zaščitne in medicinske opreme. Odlok o preklicu epidemije COVID-19 tako ne določa ničesar o tem, ali naj se ukrepi v okviru urgentnih nabav zaščitne opreme prenehajo izvajati oziroma ali naj se izvajajo še naprej.

V skladu s Sklepom MGRT z dne 17. 3. 2020 o uporabi opreme iz blagovnih rezerv je moral Zavod z uveljavitvijo Odloka o preklicu epidemije COVID-19 prenehati razdeljevati do takrat nabavljeno opremo. V skladu s tem je MZ na podlagi Odloka o preklicu epidemije COVID-19 že 20. 5. 2020 obvestilo⁵⁰⁸ zdravstvene zavode in izvajalce socialnovarstvenih storitev, da skladno s preklicem epidemije 14. 5. 2020 Zavod od 1. 6. 2020 dalje ne bo več zagotavljal zaščitnih sredstev iz svojih zalog ter da je glede na to obveznost vsakega izvajalca, da za izvajanje svoje dejavnosti zagotovi ustrezna zaščitna sredstva iz lastnih virov.

3.3.1.8 Učinek Sklepa Vlade z dne 25. 5. 2020 glede upoštevanja Priporočila 2020/403

Evropska komisija je 13. 3. 2020 sprejela Priporočilo 2020/403 in ga 16. 3. 2020 objavila v Uradnem listu EU. Priporočilo 2020/403 med drugim določa⁵⁰⁹, da so "OVO ali MP, ki nimajo oznake CE, prav tako lahko predmet ocene in nakupa, ki ga organizirajo ustrezni organi držav članic, če se zagotovi, da so taki izdelki na voljo samo zdravstvenim delavcem med trajanjem aktualne zdravstvene krize ter da ne vstopajo v redne distribucijske kanale in se ne dajejo na voljo drugim uporabnikom". Iz Priporočila 2020/403 je

⁵⁰⁵ V Poročilu Vlade (stran 82, točka 19) je zapisano: "S 1. 6. 2020 bo Zavod prenehal s centralnim nabavljanjem zaščitne opreme".

⁵⁰⁶ Iz dokumentacije in pojasnil Zavoda sicer izhaja, da Zavod po 1. 6. 2020 ni izvajal nabav opreme po Sklepu Vlade z dne 14. 3. 2020 o Zavodu kot naročniku.

⁵⁰⁷ Uradni list RS, št. 23/20.

⁵⁰⁸ Dopis MZ, naslovljen na vse javne zdravstvene zavode, št. 0140-10/2020/6 z dne 20. 5. 2020.

⁵⁰⁹ 8. člen Priporočila 2020/403.

mogoče razbrati napotilo Komisije o tem, kako ravnati v okoliščinah, ko na trgu EU ni dovolj izdelkov z oznako CE in se kupujejo izdelki, proizvedeni za druga območja sveta (Kitajska, Japonska, Koreja, Indija, Avstralija, ZDA in druge), kjer veljajo drugi tehnični standardi, zato ti izdelki nimajo evropske oznake CE. Komisija s Priporočilom 2020/403 dovoli nakup formalno neskladnih izdelkov predvsem zaradi zagotovitve dostopnosti teh izdelkov zdravstvenim delavcem v času širjenja virusa COVID-19, vendar pa morajo ti izdelki ustrezati bistvenim zdravstvenim in varnostnim zahtevam⁵¹⁰. Zato morajo naslovniki Priporočila 2020/403 v primeru, ko izdelki z oznako CE na trgu EU niso na voljo, v primeru nabave izdelkov brez oznake CE (tako imenovani formalno neskladni izdelki) preveriti/zagotoviti, da ti nudijo enako raven varnosti, kot jo določa zakonodaja EU. Iz Priporočila 2020/403 tako izhaja, da se lahko oprema, ki jo država članica, ki da na trg OVO ali medicinske pripomočke brez nameščene oznake CE, uporabi zgolj in samo za zdravstvene delavce ter da bi morali v tem primeru ustrezni organi za nadzor trga vsakokrat oceniti proizvode in ugotoviti, ali so skladni z bistvenimi zdravstvenimi in varnostnimi zahtevami iz Uredbe 2016/425/EU.

Priporočilo 2020/403 ni pravno zavezujoče in nima neposrednih učinkov, zato so ga deležniki v dobavni verigi OVO in medicinskih pripomočkov v sodelovanju s priglasi in organi in organi za nadzor trga v Sloveniji od 13. 3. 2020 lahko upoštevali, niso pa ga bili zavezani upoštevati. Po naši oceni je bilo Priporočilo 2020/403 smiselno in upravičeno upoštevati zlasti v primerih, ko je zdravstvenemu osebju primanjkovala ustrezna zaščitna oprema in naj bi zato opremo, ki ni imela oznake CE, uporabljalo le toliko časa, dokler država ne bi zagotovila ustrezne opreme, pri tem pa ta oprema ni smela priti na trg⁵¹¹.

Ne glede na navedeno je MGRT pripravilo⁵¹² gradivo, na podlagi katerega je Vlada sprejela Sklep Vlade z dne 25. 5. 2020 glede upoštevanja Priporočila 2020/403, v katerem je določila, da:

- za čas trajanja nevarnosti COVID-19 pristojni nadzorni organi upoštevajo Priporočilo 2020/403 o postopkih ugotavljanja skladnosti in nadzora trga v okviru COVID-19,
- se OVO in medicinski pripomočki, ki nimajo potrebnih dokumentov oziroma niso označeni skladno z zakonodajo, pogojno prevzamejo za Zavod, vendar ne za nadaljnjo prodajo, ter
- se po prevzemu blaga nemudoma pristopi k ugotavljanju, ali OVO zagotavlja ustrezno raven zdravja in varnosti v skladu z bistvenimi zahtevami iz uredbe 2016/425/EU in ali medicinski pripomočki zagotavljajo ustrezno raven zdravja in varnosti v skladu z bistvenimi zahtevami iz Direktive Sveta 93/42/EGS z dne 14. junija 1993 o medicinskih pripomočkih (v nadaljevanju: Direktiva 93/42/EGS)⁵¹³ (ali Uredbe (EU) 2017/745/Evropskega parlamenta in Sveta z dne 5. aprila 2017 o medicinskih pripomočkih, spremembi Direktive 2001/83/ES, Uredbe (ES) št. 178/2002 in Uredbe (ES) št. 1223/2009 ter razveljavitvi direktiv Sveta 90/385/EGS in 93/42/EGS (v nadaljevanju: Uredba 2017/745/EU), ki je v slovenski pravni red prenesena z ZMedPri, kljub temu da niso ustrezno označeni. V kolikor zahteve niso izpolnjene, zadevni medicinski pripomočki ali OVO ne smejo vstopati v nadaljnje distribucijske kanale ali se dati na voljo na trgu.

⁵¹⁰ Zahteve iz Priloge II Uredbe 2016/425/EU in zahteve iz Direktive 93/42/EGS in Uredbe (EU) 2017/745.

⁵¹¹ Točka 8. Priporočila 2020/403. Dodatna možnost uporabe OVO in medicinskih pripomočkov na trgu EU za omejeno obdobje izhaja iz točke 7. Priporočila 2020/403, ki določa: "Kadar organi za nadzor trga ugotovijo, da OVO ali MP zagotavljajo ustrezno raven zdravja in varnosti v skladu z bistvenimi zahtevami iz Uredbe 2016/425/EU ali zahtevami iz Direktive 93/42/EGS ali Uredbe 2017/745/EU, čeprav postopki ugotavljanja skladnosti, vključno z namestitvijo oznake CE, niso v celoti dokončani v skladu s harmoniziranimi pravili, lahko odobrijo razpoložljivost teh izdelkov na trgu Unije za omejeno obdobje, medtem ko se izvajajo potrebni postopki."

⁵¹² Dopis MGRT št. 0605-1/2020/16 z dne 24. 7. 2020 (veza Zaposilo št. 2, odgovor št. 37).

⁵¹³ UL L št. 169, z dne 12. 7. 1993, str. 1.

S sprejetjem Sklepa Vlade z dne 25. 5. 2020 je Priporočilo 2020/403 postalo zavezujoče za njegove naslovnike.

Glede na to, da iz Priporočila 2020/403 nedvoumno izhaja, da je za njegovo uporabo potrebno sodelovanje več različnih deležnikov in da ga države članice lahko uporabljajo samo, dokler v državi članici kritično primanjkuje zaščitna oprema (da gre torej za začasno ureditev), bi bilo po naši oceni smiselno, da bi Vlada začela vsaj koordinacijske aktivnosti za uporabo Priporočila 2020/403 že takoj po tem, ko ga je Komisija izdala, torej že 13. 3. 2020, oziroma vsaj ob prvih informacijah, da vzpostavljeni sistem nabave ne omogoča zagotovitve zadostnih količin ustrezne opreme. Vlada je prve aktivnosti, s katerimi je deležnike zavezala k upoštevanju Priporočila 2020/403 (sprejem sklepa Vlade z dne 25. 5. 2020), izvedla šele dva meseca po začetku njegove veljavnosti, ko so se razmere glede gibanja virusa SARS-CoV-2 in hkrati glede ponudbe opreme na trgu in s tem zmožnosti zagotavljanja ustrezne opreme že izboljšale. Zato navedeno ravnanje Vlade ocenjujemo kot:

- zapozneno, saj je sprejela sklep po dveh mesecih od sprejetja Priporočila 2020/403,
- nedosledno, saj je v sklepu določila, da lahko takšne izdelke Zavod pogojno prevzame, vendar ne za nadaljnjo prodajo⁵¹⁴ in ne, kot je bilo določeno v Priporočilu 2020/403, da lahko takšne izdelke uporabljajo samo zdravstveni delavci izključno med trajanjem aktualne zdravstvene krize zaradi COVID-19,
- pomanjkljivo, saj ni predvidela mehanizma in subjektov, ki naj bi izvajali nadzor nad razdeljevanjem in sledljivostjo blaga ter tako zagotovili, da je tovrstno blago dostopno izključno zdravstvenim delavcem med trajanjem aktualne zdravstvene krize zaradi COVID-19 v Sloveniji v skladu s Priporočilom 2020/403.

Ob dejstvu, da je Sklep Vlade z dne 25. 5. 2020 glede upoštevanja Priporočila 2020/403 zavezujoč, bi bilo pričakovano, da bo Vlada utemeljila razloge in namen tega sklepa. Pričakovano pa bi bilo tudi, da bi izkazala, da je na dan 25. 5. 2020 kritično primanjkovala zaščitna oprema za medicinsko osebje ter da stanje na trgu z OVO in medicinskimi pripomočki v Sloveniji in EU ni omogočalo pravočasnih dobav zadostnih količin ustrezne OVO in medicinskih pripomočkov, kar bi po naši oceni predstavljalo utemeljen razlog za sprejetje takšnega sklepa, vendar pa Vlada tega ni storila. Vlada take utemeljitve tudi ni mogla zagotoviti, saj je že 14. 5. 2020 sprejela Odlok o preklicu epidemije COVID-19, ki je začel veljati 31. 5. 2020, hkrati pa je MZ 20. 5. 2020 (torej že pet dni pred izdajo Sklepa Vlade z dne 25. 5. 2020 glede upoštevanja Priporočila 2020/403) ravno zdravstveno osebje, ki naj bi uporabljalo OVO in medicinske pripomočke brez oznake CE, obveščalo, da Zavod po 1. 6. 2020 ne bo več zagotavljal zaščitnih sredstev iz svojih zalog. To pomeni, da pogoji za upoštevanje Priporočila 2020/403 v času sprejema sklepa Vlade sploh niso bili več izpolnjeni.

Na podlagi pridobljene dokumentacije smo ugotovili, da je bila na podlagi Sklepa Vlade z dne 25. 5. 2020 glede upoštevanja Priporočila 2020/403 pogojno prevzeta le oprema enega dobavitelja⁵¹⁵. Vlada ni utemeljila razlogov za to, da je navedeni sklep izdala šele dva meseca po sprejetju Priporočila 2020/403. Vlada tako ni z ničimer izkazala, da je Sklep Vlade z dne 25. 5. 2020 glede upoštevanja Priporočila 2020/403 sprejela zaradi zagotavljanja nujno potrebne zaščitne in medicinske opreme zdravstvenemu osebju.

⁵¹⁴ Glede na to, da je Vlada s sprejetim sklepom posegala tudi v vsebino Priporočila 2020/403, bi morala jasno določiti, da se blago lahko prevzame in razdeli samo zdravstvenim delavcem med trajanjem zdravstvene krize zaradi COVID-19 v Sloveniji. Sledeč dikciji sklepa Vlade obstaja tveganje, da Vlada odstopa od Priporočila 2020/403 in omogoča prevzemanje in (brezplačno) razdeljevanje tovrstnega blaga tudi drugemu osebju in splošni populaciji.

⁵¹⁵ Družbe PUBLIC DIGITAL INFRASTRUCTURE d. o. o.

Ocenjujemo, da Vlada s sprejetjem Sklepa Vlade z dne 25. 5. 2020 glede upoštevanja Priporočila 2020/403 ni sledila namenu Priporočila 2020/403, saj je ta sklep o upoštevanju Priporočila 2020/403 sprejela v času, ko je že preklicala epidemijo COVID-19 in hkrati ni več kritično primanjkovalo ustrezne opreme. Zaradi tega je bilo ravnanje Vlade po naši oceni neučinkovito. Z opustitvijo pravočasnih aktivnosti za uporabo Priporočila 2020/403 pa je po naši oceni Vlada prispevala tudi k temu, da so lahko deležniki prevzemali in razdeljevali OVO in medicinske pripomočke, ki niso zagotavljali ustrezne ravni zaščite. Zaradi vsega navedenega je Vlada po naši oceni z izdajo časovno in vsebinsko neustreznega Sklepa Vlade z dne 25. 5. 2020 glede upoštevanja Priporočila 2020/403 prispevala k neučinkovitosti nabav zaščitne opreme.

3.3.1.9 Učinek Sklepa Vlade z dne 8. 7. 2020 o oblikovanju trimesečnih zalog blagovnih rezerv

Vlada je 8. 7. 2020 sprejela sklep, s katerim je ugotovila, da MDS z dnem 9. 7. 2020 preneha z delovanjem, ter naložila MZ in URSZR, da pripravita seznam trimesečnih strateških zalog MTS, in sicer najpozneje do 15. 7. 2020, Zavod pa na podlagi tega seznama, ki ga pripravita MZ in URSZR, oblikuje trimesečne strateške zaloge MTS.

Ugotovili smo, da Vlada ni zadolžila nobenega deležnika, da naj ugotovi, ali in koliko zaščitne in medicinske opreme je na dan 8. 7. 2020 v državnih blagovnih rezervah in v zalogah pri posameznih deležnikih (relevantnih uporabnikih). Prav tako ni naložila MZ in URSZR, ki je za Zavod vodila evidence zalog opreme v državnih blagovnih rezervah, naj pri pripravi seznamov trimesečnih strateških zalog opreme upošteva morebitne obstoječe zaloge opreme v državnih blagovnih rezervah in zaloge opreme pri relevantnih deležnikih (uporabnikih). Ob odsotnosti natančne določitve ravnanj deležnikov v predpisih in/ali izvedbenih dokumentih bi morala Vlada po naši oceni naložiti Zavodu in URSZR, naj natančno ugotovita, ali (če sploh) ter koliko je bilo na zalogi nerazdeljene opreme iz naslova izvedenih novih (urgentnih) nabav opreme, vendar tega ni storila.

Zaradi nedoločitve ključnih podlag (predvsem metodologije za določanje ustreznih količin blaga) ter ključnih ravnanj pristojnih deležnikov pri načrtovanju, zagotavljanju in ugotavljanju vsakokratnih zalog opreme v državnih blagovnih rezervah in pri uporabnikih v reviziji ni bilo mogoče potrditi, da je Zavod vselej naročal ustrezne količine blaga. Tako v reviziji tudi ni bilo mogoče ugotoviti, ali (če sploh) in kako je pri naročanju opreme upošteval vsakokratne zaloge, vključno z zalogami urgentno nabavljene opreme, ki so v skladišču DLC Roje ostale po 1. 6. 2020.

3.3.1.10 Učinek Sklepa Vlade z dne 30. 9. 2020 o pravnem statusu zaščitne opreme

S Sklepom Vlade z dne 30. 9. 2020 o pravnem statusu zaščitne opreme je Vlada naložila Zavodu in URSZR, da medsebojno uredita pravni status zaščitne opreme, uporabljene iz državnih blagovnih rezerv v času epidemije virusa SARS-CoV-2, na način, da:

- URSZR postane lastnica zaščitne opreme, ki je bila dobavljena in neodplačno predana v DLC Roje s strani Zavoda v obdobju od 14. 3. 2020 do 1. 6. 2020,
- URSZR poda Zavodu izjavo, da je bila sprejeta zaščitna oprema namenjena brezplačnemu razdeljevanju osebam, ki jih je prizadel izbruh virusa SARS-CoV-2 (COVID-19), ki so temu izbruhu izpostavljene ali se z njim spopadajo,
- je URSZR končni uporabnik, ki vodi evidence in dokazila, komu so bila zaščitna sredstva za potrebe COVID-19 brezplačno razdeljena.

Podlagi za Sklep Vlade z dne 30. 9. 2020 o pravnem statusu zaščitne opreme sta bila:

- Sklep Vlade z dne 14. 3. 2020 o določitvi Zavoda kot naročnika opreme (povezava s točko 3.3.1.3 tega poročila);
- Sklep MGRT z dne 17. 3. 2020 o uporabi opreme, ki ga je minister za gospodarski razvoj in tehnologijo izdal na podlagi Pooblastila za sprostitev blagovnih rezerv (povezava s točko 3.3.1.4 tega poročila).

Ob upoštevanju obeh navedenih sklepov je bila predmet medsebojne ureditve pravnega statusa zaščitna oprema, ki je bila:

- uporabljena iz državnih blagovnih rezerv v času epidemije COVID-19 na podlagi Sklepa Vlade z dne 14. 3. 2020 o določitvi Zavoda kot naročnika opreme, torej točno določena zaščitna oprema v vrednosti 1.220.000 EUR s seznama, ki je bil priloga tega sklepa (zaloge opreme v državnih blagovnih rezervah na dan 14. 3. 2020),
- uporabljena iz državnih blagovnih rezerv v času epidemije COVID-19 na podlagi Sklepa MGRT z dne 17. 3. 2020, torej vsa zaščitna oprema, ki je bila dne 17. 3. 2020 v zalogah državnih blagovnih rezerv, in vsa zaščitna oprema, ki jo je v ta namen nabavil Zavod do 1. 6. 2020 (zaloge opreme v državnih blagovnih rezervah v obdobju od 15. 3. 2020 do 17. 3. 2020 in v obdobju od 17. 3. 2020 do 1. 6. 2020),
- dobavljena in brezplačno predana v DLC Roje v obdobju od 14. 3. 2020 do 1. 6. 2020.

Ugotavljamo, da predmet Sklepa Vlade z dne 30. 9. 2020 o pravnem statusu zaščitne opreme torej ni oprema, ki jo je Zavod v obdobju od 14. 3. 2020 do 1. 6. 2020 sicer že nabavil (naročil na podlagi pogodb), vendar še ni bila dobavljena (prevzeta).

Iz obrazložitve vladnega gradiva⁵¹⁶ k predlogu Sklepa Vlade z dne 30. 9. 2020 o pravnem statusu zaščitne opreme, ki ga je pripravilo MGRT, izhaja, da:

- je treba zaradi ureditve računovodskih evidenc urediti pravni status zaščitne opreme, ki jo je v času epidemije iz državnih blagovnih rezerv prevzela URSZR;
- se vprašanje lastništva predmetne opreme uredi tako, kot izhaja iz obeh sklepov o uporabi blagovnih rezerv, to je na način, da se URSZR kot prevzemnik blaga šteje za lastnika prevzete zaščitne opreme, pri čemer Zavod za prevzeto zaščitno opremo izda ustrezne račune, na podlagi katerih lastninska pravica preide na URSZR;
- je zaščitna oprema, ki jo je nabavil Zavod na podlagi določb Sklepa Komisije (EU) 2020/491 z dne 3. aprila 2020 o oprostitvi uvoznih dajatev in oprostitvi plačila DDV za uvoz za blago, potrebno za spopadanje s posledicami izbruha COVID-19 v letu 2020⁵¹⁷ (v nadaljevanju: Sklep EK 2020/491/EU), in Odloka Vlade o določitvi seznama blaga za spopadanje s posledicami epidemije COVID-19, ki je začasno oproščeno uvoznih dajatev in plačila davka na dodano vrednost pri uvozu⁵¹⁸, izjemoma lahko oproščena plačila DDV, pri čemer je za uveljavljanje te izjeme potrebna ustrezna izjava URSZR.

Na podlagi Sklepa Vlade z dne 30. 9. 2020 o pravnem statusu zaščitne opreme sta Zavod in URSZR dne 2. 10. 2020 sklenila Dogovor o ureditvi statusa zaščitne opreme, uporabljene iz državnih blagovnih rezerv

⁵¹⁶ Št. 304-1/2020/217 z dne 28. 9. 2020.

⁵¹⁷ UL LI št. 103/1 z dne 3. 4. 2020.

⁵¹⁸ Uradni list RS, št. 68/20, 106/20.

v času epidemije virusa SARS-CoV-2 (COVID-19) (v nadaljevanju: Dogovor o ureditvi statusa zaščitne opreme), iz katerega izhaja, da se ta sklepa izključno zaradi ureditve računovodskih evidenc zaščitne opreme, ki je predmet Sklepa Vlade z dne 30. 9. 2020 o pravnem statusu zaščitne opreme. Zaščitna oprema, ki je po vrsti, tipu, količini in vrednosti specifičirana v Dogovoru o ureditvi statusa zaščitne opreme (prikazano v tabeli 5), se s predmetnim dogovorom prenese z Zavoda na URSZR brezplačno na način, da Zavod URSZR izda račun v znesku 0 EUR⁵¹⁹.

Tabela 5: Zaščitna oprema, navedena v Dogovoru o ureditvi statusa zaščitne opreme

Vrsta opreme	Količina (v kosih)	Vrednost v EUR (brez DDV)
Dezinfekcijsko sredstvo	52.200	267.280
Ecocid	4.166	123.775
Kapa bolniška	20.000	3.000
Kombinezon, lahki tychem f	3.630	54.341
Maska, zaščitna promask za odrasle s filtrom	250	23.140
Maska FFP2	2.539.430	9.235.115
Maska kirurška troslojna	9.647.550	7.188.755
Maska pralna	46.000	379.500
Maska za splošno uporabo	5.486.300	2.978.201
Maska zaščitna (domača)	322.547	246.405
Očala zaščitna	186.404	1.074.843
Prevleka za obutev	3.450	3.642
Rokavice zaščitne	9.171.940	3.701.146
Zaščitna obleka tyvek	3.008	20.214
Zaščitni plašč	268.704	9.772.218

Vir: Dogovor o ureditvi statusa zaščitne opreme.

Priloga Dogovora o ureditvi statusa zaščitne opreme je izjava URSZR⁵²⁰, s katero URSZR za namene oprostitve plačila carine in DDV izjavlja, da je bilo v izjavi natančno specifičirano blago namenjeno za "brezplačno razdeljevanje osebam, ki jih je prizadel izbruh COVID-19, ki so temu izbruhu izpostavljene ali se z njim spopadajo, z naše strani (člen 1/1/a/i Sklepa)".

Izjava URSZR se sklicuje na Uredbo Sveta (ES) št. 1186/2009 z dne 16. novembra 2009 o sistemu oprostitve carin v Skupnosti⁵²¹ (v nadaljevanju: Uredba 1186/2009/ES) in Sklep EK 2020/491/EU. Sklep EK 2020/491/EU določa, da se odobri uvoz blaga brez plačila uvoznih dajatev in brez plačila DDV na uvoz, če so kumulativno izpolnjeni naslednji pogoji:

- (a) blago je namenjeno za:
 - (i) brezplačno razdeljevanje osebam, ki jih prizadel izbruh COVID-19, ki so temu izbruhu izpostavljene ali se z njim spopadajo, s strani organov in organizacij iz točke (c);
 - (ii) brezplačno uporabo za osebe, ki jih prizadel izbruh COVID-19, ki so temu izbruhu izpostavljene ali se z njim spopadajo, pri čemer ostane v lasti organov in organizacij iz točke (c);

⁵¹⁹ Račun št. 0300092 z dne 28. 10. 2020.

⁵²⁰ Z dne 1. 10. 2020.

⁵²¹ UL L št. 324 z dne 10. 12. 2009, str. 23–57.

- (b) blago izpolnjuje zahteve iz členov 75, 78, 79 in 80 Uredbe 1186/2009/ES ter iz členov 52, 55, 56 in 57 Direktive 2009/132/ES;
- (c) blago se uvozi za sprostitev v prosti promet s strani državnih organizacij, vključno z državnimi organi, javnimi organi in drugimi osebami javnega prava, ali v njihovem imenu ali s strani ali v imenu organizacij, ki jih odobrijo carinski organi v državah članicah (v nadaljevanju: upravičeni subjekti).

Ker Uredba 1186/2009/ES in Sklep EK 2020/491/EU urejata oprostitve plačila uvoznih dajatev in DDV za uvoz za blago, potrebno za spopadanje s posledicami izbruha COVID-19 v letu 2020, ni jasen namen in razlog navajanja blaga v izjavi URSZR, ki glede na revizijsko dokumentacijo ni bilo predmet uvoza s strani upravičenih subjektov (na primer dezinfekcijska sredstva in pralne maske, ki niso bile predmet uvoza, temveč so bile proizvedene v Republiki Sloveniji). To blago, upoštevajoč določila Sklepa EK 2020/491/EU in glede na dejstvo, da je bilo proizvedeno v Republiki Sloveniji, ne more biti predmet oprostitve plačila uvoznih dajatev in DDV za uvoz za blago.

Revidirance smo 27. 10. 2020 zaprosili za podatke o tem, kakšne so bile zaloge opreme v državnih blagovnih rezervah na dan 1. 6. 2020 in na dan 30. 9. 2020. V reviziji nam URSZR, ki je bila zadolžena za vodenje zalog državnih blagovnih rezerv na lokaciji DLC Roje, ni predložila zaprošenih podatkov, prav tako nam za dan 1. 6. 2020 podatkov med izvajanjem revizije ni predložil Zavod⁵²².

Po pojasnilih MORS in Zavoda⁵²³ po 1. 6. 2020 v DLC Roje s strani URSZR ni bila več prevzeta nobena zaščitna in medicinska oprema iz državnih blagovnih rezerv. Ugotovili pa smo, da je na dan 1. 6. 2020 določena količina zaščitne in medicinske opreme iz naslova državnih blagovnih rezerv v DLC Roje ostala še nerazdeljena iz dobav blaga, ki so bile izvedene do 1. 6. 2020 (povezava s tabelo 2). Iz preglednic, ki nam jih je posredovala URSZR, izhaja, da je URSZR to opremo v času od 17. 6. 2020 do 29. 9. 2020 razdeljevala različnim subjektom: posameznim DSO, osnovnim šolam, Slovenski vojski, MORS, Gorski reševalni službi, Uradu predsednika države, Generalnemu sekretariatu Vlade, Republiki Češki in izpostavam URSZR (tabela 6).

⁵²² Zavod nam je naknadno podatek predložil, vendar šele v času razčiščevanja osnutka revizijskega poročila.

⁵²³ Z dne 30. 10. 2020.

Tabela 6: Zaščitna oprema, ki jo je URSZR iz naslova državnih blagovnih rezerv iz DLC Roje razdelila različnim subjektom v času od 17. 6. 2020 do 29. 9. 2020

Vrsta opreme	Količina (v kosih)
Zaščitna kirurška maska IIR	179.200
Pralna maska	6.300
Higienska maska brez standarda	1.611.800
Vizir	1.100
Zaščitni plašč za enkratno uporabo	6.500
Zaščitno pokrivalo za glavo	6.000
Rokavice nitril	157.000
Zaščitni kombinezon (nižja stopnja zaščite)	26.750
Zaščitna očala (vodotesna)	19.050
Dezinfekcijsko sredstvo za roke in opremo	2.969
Ekocid	260

Vir: dokumentacija URSZR⁵²⁴.

Pojasnilo MORS⁵²⁵

URSZR je zaščitna sredstva izdajala na osnovi vloge subjektov in utemeljenega razloga, da jih je prizadel izbruh COVID-19, so temu izbruhu izpostavljeni ali se z njim spopadajo. Subjekti so v vseh primerih posredovali vlogo in izkazali potrebo po zaščitni opremi, saj so utemeljene potrebe, kot na primer lokalni izbruh COVID-19, posamezna žarišča, višje število hospitaliziranih oseb in oseb na intenzivni negi ter dejstvo, da organi na državni in lokalni ravni za svoje delovanje niso uspeli zagotoviti zaščitne opreme v načrtovanem obsegu v skladu s smernicami NIJZ, obstajale tudi po 1. 6. 2020, ne glede na to, da je bil formalni konec epidemije 31. 5. 2020. URSZR je v DLC Roje tudi sproti spremljala stanje zalog zaščitne opreme, in sicer s ciljem, da se vsak dan zagotovi zaščitna oprema za morebitne nujne potrebe.

Ocenjujemo, da URSZR ni imela podlage za razdeljevanje navedene opreme v sklepu Vlade oziroma v odločitvi poveljnika CZ. Vlada namreč ni odločila, da se v tem času sproščajo državne blagovne rezerve, prav tako Vlada oziroma poveljnik CZ nista odločila o uporabi DRMS. Prav tako tudi ni bilo določeno, ali (če sploh) in v katerih primerih ter kdaj (kot na primer ob ali po preklicu epidemije) naj bi se preostanek (nerazdeljen del) opreme vrnil v skladišča državnih blagovnih rezerv ter kateri deležnik naj bi o tem odločil. URSZR je tako navedenim subjektom razdeljevala opremo, ki je bila last državnih blagovnih rezerv, čeprav v tem času niso bile ugotovljene motnje na trgu pri preskrbi te opreme in naj bi navedeni subjekti že sami zagotavljali potrebno opremo.

Pojasnilo MORS⁵²⁶

Skratno neodgovorno bi bilo, da v DLC Roje ne bi bilo nobene zaščitne opreme in da bi to opremo po zaključku prvega vala epidemije iz kakršnih koli birokratskih razlogov premeščali na drugo lokacijo, saj bi s tem onemogočili sistemu zaščite in

⁵²⁴ Seznam izdane zaščitne opreme iz DLC Roje po datumu izdaje, prejemniku, količini in vrsti zaščitne opreme (predložila URSZR dne 30. 10. 2020).

⁵²⁵ Pojasnilo MORS za potrebe razčiščevalnega sestanka dne 27. 1. 2021 v okviru Pojasnil in izpodbijanj Vlade z dne 14. 1. 2021 (navedbe na straneh 9/23 in 10/23).

⁵²⁶ Z dne 30. 10. 2020.

reševanja hitro ukrepanje ob izbruhih COVID-19. URSZR je zaščitno opremo izdajala v skladu z nalogami URSZR po 102. členu ZVNDN in vsakokrat na osnovi vloge subjektov in utemeljenega razloga, da jih je prizadel izbruh COVID-19, so temu izbruhu izpostavljeni ali se z njim spopadajo.

Po naši oceni 102. člen ZVNDN, na katerega se sklicuje URSZR glede izvajanja svojih nalog, ne omogoča razlage, ki jo je zavzela URSZR. V ZVNDN⁵²⁷ je namreč določeno, da lahko URSZR na podlagi odločitve Vlade, poveljnika CZ RS oziroma na predlog vodje intervencije med izvajanjem ZRP prizadetim zagotavlja sredstva pomoči oziroma določeno zaščitno in reševalno opremo ter orodja za delovanje sil za ZRP. V ZVNDN⁵²⁸ je še določeno, da URSZR sama oblikuje in vzdržuje DRMS za primer naravnih in drugih nesreč. V skladu z ZVNDN naj bi torej URSZR zagotavljala opremo iz lastnih rezerv, torej iz DRMS (in ne iz državnih blagovnih rezerv, za katere je pristojen Zavod), in sicer izključno na podlagi odločitve Vlade oziroma poveljnika CZ. Ocenjujemo, da je URSZR tudi po 1. 6. 2020 brez pooblastila Vlade oziroma MGRT razdeljevala opremo iz državnih blagovnih rezerv, ki je bila last Zavoda (Zavod jo je nabavil na podlagi Sklepa Vlade z dne 14. 3. 2020 o določitvi Zavoda kot naročnika opreme). URSZR namreč ni izkazala, da je sama oblikovala rezerve navedene opreme v okviru DRMS ter da je navedeno opremo po 1. 6. 2020 razdeljevala iz DRMS med izvajanjem ZRP prizadetim na podlagi odločitve Vlade oziroma poveljnika CZ.

Glede na določila ZBR ter vsebino Sklepa Vlade z dne 14. 3. 2020 o določitvi Zavoda kot naročnika opreme in Sklepa MGRT z dne 17. 3. 2020 o uporabi opreme, ki ga je minister izdal na podlagi Pooblastila za sprostitev blagovnih rezerv ocenjujemo, da URSZR po 1. 6. 2020 ni imela več podlage (pooblastila) za razdeljevanje zaščitne opreme iz državnih blagovnih rezerv, saj se Sklep MGRT z dne 17. 3. 2020 o uporabi opreme nanaša le na obdobje do konca razglašene epidemije (do 1. 6. 2020).

Po naši oceni Vlada ni poskrbela za učinkovit sistem razdeljevanja opreme, saj ni vnaprej določila postopka in deležnikov, ki naj opremo iz državnih blagovnih rezerv oziroma iz DRMS razdeljujejo upravičenim uporabnikom. Tako je URSZR po 1. 6. 2020 opremo, ki je bila last Zavoda, razdeljevala določenim subjektom brez ustreznih podlag. S sklepom o prenosu lastništva nad že razdeljeno opremo, ki ga je Vlada sprejela štiri mesece po preklicu epidemije COVID-19, je bil prenos lastništva zgolj formalno izveden, ker pa je bilo o tem odločeno z zamikom, torej za nazaj, to pomeni, da URSZR v času razdeljevanja opreme, to je od 17. 6. 2020 do 29. 9. 2020, ni imela podlage za tovrstna dejanja.

3.3.1.11 Učinek Sklepa Vlade z dne 5. 11. 2020 o uporabi blagovnih rezerv

S Sklepom Vlade z dne 5. 11. 2020 o uporabi blagovnih rezerv je Vlada določila, da se zaradi ureditve motenj na trgu pri preskrbi z dobavo OVO za potrebe obvladovanja epidemije za zaščito zdravstvenega in drugega osebja iz državnih blagovnih rezerv uporabi blago v vrednosti 6.298.929 EUR z DDV, pri čemer iz priloženega seznama izhaja, da gre za naslednje količine in artikle:

- 1.500.000 mask FFP2,
- 15.975 zaščitnih plaščev,
- 300.000 lateks rokavic in
- 1.599 zaščitnih celobraznih mask.

⁵²⁷ Drugi odstavek 102. člena ZVNDN.

⁵²⁸ Dvanajsta alineja prvega odstavka 102. člena ZVNDN.

Iz Sklepa Vlade z dne 5. 11. 2020 o uporabi blagovnih rezerv še izhaja, da njegovo izvedbo zagotovi Zavod v sodelovanju z MGRT in MZ, prevzemnik blaga pa je URSZR, DLC Roje. Zavod je dolžan blago, ki je predmet navedenega sklepa, nadomestiti v čim krajšem možnem času.

Predlog Vladi za sprejem sklepa o uporabi blagovnih rezerv je MGRT pripravilo na podlagi predloga MZ za sprostitev zaščitne opreme za zdravljenje bolnikov s COVID-19 iz državnih blagovnih rezerv⁵²⁹, iz katerega izhaja, da:

- zaradi povečevanja števila okuženih in izbruhov posameznih žarišč okužbe s SARS-CoV-2 prihaja do motenj pri preskrbi z zaščitno opremo pri posameznih izvajalcih zdravstvene dejavnosti,
- so izvajalci zdravstvene dejavnosti sicer oblikovali obvezne enomesečne zaloge zaščitne opreme, vendar pa so bile te določene na podlagi ocene potreb, ki predvideva porabo zaščitne opreme za normalno delovanje zdravstvene dejavnosti ob prisotnosti virusa (in ne na podlagi ocene potreb ob ponovni razglasitvi epidemije),
- zaradi nenadnega povečanja zdravljenja bolnikov s COVID-19 v času drugega vala epidemije potrebe po dodatni zaščitni opremi presegajo obvezne enomesečne zaloge posameznega izvajalca zdravstvene dejavnosti,
- na trgu zaščitne opreme prihaja do motenj pri dobavnih rokih, kar izvajalcem zdravstvene dejavnosti onemogoča zagotavljanje zadostne količine zaščitne opreme v trenutnih zaostrenih razmerah,
- se povečuje število bolnišnic, ki izvajajo zdravljenje bolnikov s COVID-19, pri čemer trenutna epidemiološka situacija že dosega kapacitete načrtovanih ukrepov, zato je nujno izvesti aktivnosti za povečanje posteljnih kapacitet in zalog zaščitne opreme.

Predlog sprostitev določenih količin in določenih tipov zaščitne opreme iz državnih blagovnih rezerv⁵³⁰ je MZ pripravilo na podlagi projekcije skupnih potreb vseh slovenskih bolnišnic, ZD, koncesionarjev na področju zdravstva in SVZ⁵³¹, pri čemer je upoštevalo metodologijo⁵³² in standarde za porabo zaščitne opreme⁵³³.

⁵²⁹ Št. 842-10/2020/88 z dne 28. 10. 2020.

⁵³⁰ MZ je prvotno pripravilo seznam potreb, ki je vključeval 4.599 kosov celoobraznih mask, vendar je ob predlogu, ki ga je MGRT posredovalo Vladi za sprejem Sklepa Vlade z dne 5. 11. 2020 o uporabi blagovnih rezerv, število celoobraznih mask znižalo na 1.599 kosov.

⁵³¹ MZ v predlogu navaja, da je upoštevalo posteljne zmogljivosti bolnišnic, število pacientov v ZD, število koncesionarjev in število SVZ skupaj s številom njihovih oskrbovancev.

⁵³² MZ v predlogu navaja, da metodologija temelji na številu bolnikov, ki bodo potrebovali zdravljenje.

⁵³³ MZ v predlogu navaja, da gre za standarde, ki so jih potrdili slovenski strokovnjaki na osnovi priporočil ECDC.

MZ je 11. 11. 2020 poslalo URSZR razdelilnik za razdeljevanje zaščitne opreme⁵³⁴ (v nadaljevanju: razdelilnik). Iz razdelilnika izhaja seznam upravičencev, in sicer so upravičenci COVID-19 bolnišnice⁵³⁵. Poleg tega so v razdelilniku pri vsakem upravičencu navedene količine posameznega tipa zaščitne opreme, in sicer maska FFP2, maska IIR, očala, ki tesnijo, zaščitni plašč, nitril rokavice, lateks rokavice, celobrazne maske, CPAP aparat in dihalni balon. Dodatno je MZ v razdelilniku pojasnilo, da je vsak upravičenec prejel vlogo z že izpolnjenimi podatki o vrsti in količini zaščitne opreme, za prevzem katere je upravičen, in s katero bo na dogovorjen termin od URSZR prevzel zaščitno opremo.

Ugotovili smo, da razdelilnik vključuje tudi tipe opreme, ki niso bili predvideni niti v predlogu MZ za uporabo blagovnih rezerv niti v Sklepu Vlade z dne 5. 11. 2020 o uporabi blagovnih rezerv, ki je bil sprejet na njegovi podlagi (prikazano v tabeli 7).

Tabela 7: Tipi zaščitne in medicinske opreme ter količine, ki izhajajo iz razdelilnika MZ in niso bili predmet Sklepa Vlade z dne 5. 11. 2020 o uporabi blagovnih rezerv

Tip zaščitne oziroma medicinske opreme	Količina (v kosih)
Maska IIR	977.500
Očala, ki tesnijo	85.000
Nitril rokavice	680.000
CPAP aparat	9
Dihalni balon	370

Vir: razdelilnik⁵³⁶.

Iz tabele 7 izhaja, da je MZ z razdelilnikom predvidelo razdelitev določenih tipov zaščitne in medicinske opreme iz državnih blagovnih rezerv, za katere ni imelo podlage, saj niso bili predmet Sklepa Vlade z dne 5. 11. 2020 o uporabi blagovnih rezerv.

Pojasnilo MZ⁵³⁷

MZ je v razdelilnik poleg opreme, ki je bila namenjena razdelitvi na podlagi Sklepa Vlade z dne 5. 11. 2020 o uporabi blagovnih rezerv, vključilo tudi opremo, ki je bila v skladišču DLC Roje in je bila na podlagi Sklepa Vlade z dne 30. 9. 2020 o pravnem statusu zaščitne opreme last URSZR in ne Zavoda.

Ker potek ravnanja deležnikov in postopki pri ocenjevanju potreb in odločanju o uporabi državnih blagovnih rezerv in DRMS niso bili vnaprej jasno določeni v predpisih in izvedbenih aktih, tudi ni bilo vnaprej jasno, kateri deležnik je v določenem trenutku lastnik oziroma upravljalec te opreme ter kdaj (če sploh) naj se

⁵³⁴ Št. 842-10/2020/187.

⁵³⁵ Gre za bolnišnice, v katerih se zdravijo bolniki s COVID-19, in sicer: UKC Ljubljana, UKC Maribor, splošne bolnišnice Celje, Murska Sobota, Nova Gorica, Novo mesto, Izola, Jesenice, Slovenj Gradec, Brežice, Ptuj in Trbovlje, bolnišnici Sežana in Topolšica, Klinika Golnik, Univerzitetna psihiatrična klinika Ljubljana, Psihiatrične bolnišnice Begunje, Idrija, Ormož in Vojnik ter CZBO Šentvid pri Stični.

⁵³⁶ Razdelilnik MZ št. 842-10/2020/187 z dne 11. 11. 2020.

⁵³⁷ Pojasnilo MZ za potrebe razčiščevalnega sestanka dne 27. 1. 2021 v okviru Pojasnil in izpodbijanj Vlade z dne 14. 1. 2021 (navedbe na straneh 20/23 in 21/23).

nerazdeljena oprema vrne v državne blagovne rezerve. Posledično je MZ predlagalo URSZR razdelitev opreme na podlagi vnaprejšnje potrditve upravičenosti vlog določenih potencialnih prejemnikov opreme do konkretnih tipov zaščitne in medicinske opreme, pri čemer pa ni izhajalo iz ocenjenih potreb po opremi, ki so bile priloga k Sklepu Vlade z dne 5. 11. 2020 o uporabi blagovnih rezerv, hkrati pa v razdelilniku tudi ni izkazalo ustreznih drugih podlag za njihovo izdajo uporabnikom.

3.3.2 Vloga in organiziranost MZ

Minister za zdravje je 11. 3. 2020 na podlagi Sklepa Vlade z dne 11. 3. 2020 o določitvi MZ kot naročnika opreme sprejel Sklep o začetku postopka oddaje JN za nakup mask v ocenjeni vrednosti 6.750.000 EUR brez DDV po postopku iz točke č prvega odstavka 46. člena ZJN-3⁵³⁸ (v nadaljevanju: Sklep MZ o JN mask). Čeprav je Vlada pooblastila MZ, da nabavi nujno potrebno opremo (zaščitne maske, obleko, očala, rokavice, razkužila) v skupni vrednosti 12.275.000 EUR brez DDV, je minister s Sklepom MZ o JN mask določil zgolj naročilo mask v vrednosti 6.750.000 EUR brez DDV, ne pa tudi naročila preostale zaščitne opreme.

MZ je zaščitno in medicinsko opremo naročalo in nabavljalo le v tridnevnem obdobju, in sicer od 11. 3. 2020 do 13. 3. 2020 (več v točki 3.4.1 tega poročila), po tem datumu je urgentne nabave opreme začel izvajati Zavod.

MZ je 20. 3. 2020, torej nekaj dni po tem, ko je prenehalo nabavljati zaščitno in medicinsko opremo, na svoji spletni strani⁵³⁹ objavilo:

- standarde za zaščitno opremo⁵⁴⁰,
- povezavo⁵⁴¹ do vstopne točke za brezplačen dostop do vsebin določenih standardov s področja OVO in medicinske opreme, ki jo omogoča Slovenski inštitut za standardizacijo (v nadaljevanju: SIST) na podlagi dovoljenj evropskih standardizacijskih organizacij CEN⁵⁴² in CENELEC⁵⁴³.

Evropske standarde, ki jih sprejemajo⁵⁴⁴ CEN, CENELEC in Evropski inštitut za telekomunikacijske standarde, morajo namreč nacionalni organi za standardizacijo, ki sprejemajo in objavljajo nacionalne standarde, prenesti v nacionalno ureditev kot enake nacionalne standarde, morebitne nasprotujoče

⁵³⁸ Sklep ministra za zdravje št. 4301-10/2020/2 z dne 11. 3. 2020.

⁵³⁹ [URL: <https://www.gov.si/novice/2020-03-20-standardi-za-zascitno-opremo/>], februar 2021.

⁵⁴⁰ Zaščitne maske (FFP3, FFP2), kirurške maske, zaščitna očala, zaščitna obleka, zaščitni plašč (tip 3, 4, 5), pokrivalo, zaščita za obuvalo, rokavice.

⁵⁴¹ [URL: <https://www.sist.si/aktualno-main/zdravstvo-brezplacne-dostop-do-standardov.html>], februar 2021.

⁵⁴² Evropski odbor za standardizacijo.

⁵⁴³ Evropski odbor za elektrotehnično standardizacijo.

⁵⁴⁴ Uvodna izjava št. 4 Uredbe (EU) št. 1025/2012 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 25. oktobra 2012 o evropski standardizaciji, spremembi direktiv Sveta 89/686/EGS in 93/15/EGS ter direktiv 94/9/ES, 94/25/ES, 95/16/ES, 97/23/ES, 98/34/ES, 2004/22/ES, 2007/23/ES, 2009/23/ES in 2009/105/ES Evropskega parlamenta in Sveta ter razveljavitvi Sklepa Sveta 87/95/EGS in Sklepa št. 1673/2006/ES Evropskega parlamenta in Sveta (v nadaljevanju: Uredba št. 1025/2012 (EU); UL L št. 316 z dne 14. 11. 2012, str. 12–33.).

nacionalne standarde pa umakniti⁵⁴⁵. V skladu s tem je SIST objavil⁵⁴⁶ informacijo, da "OVO in MP v Republiki Sloveniji ni dovoljeno dajati v promet ali jih uporabljati, če niso skladni z bistvenimi zdravstvenimi in varnostnimi zahtevami za OVO in MP". Pri tem je objavil standarde za OVO, in sicer za tri vrste mask⁵⁴⁷, zaščitna očala⁵⁴⁸, zaščitno obleko⁵⁴⁹, tri vrste zaščitnih plaščev⁵⁵⁰, pokrivala⁵⁵¹, zaščito za obuvalo⁵⁵², štiri vrste rokavic⁵⁵³ in sedem vrst ventilatorjev⁵⁵⁴.

Ocenjujemo, da je MZ z objavo standardov oziroma navedene vstopne točke prispevalo k ozaveščanju javnosti in potencialnih ponudnikov opreme o pomembnosti zagotavljanja kakovosti in varnosti zaščitne in medicinske opreme.

Po navedbi MZ⁵⁵⁵ so vrsto in ustreznost zaščitne opreme določali strokovnjaki Službe za preprečevanje bolnišničnih okužb UKC Ljubljana in Nacionalna komisija za preprečevanje in obvladovanje bolnišničnih okužb. Ne glede na dejstvo, da so mnenja podajali strokovnjaki s področja zdravstva, pa MZ ni določilo njihove vloge v procesu naročanja opreme v smislu, ali in kako naj se pri izbiri ponudnikov upoštevajo njihova strokovna mnenja glede ustreznosti ponujene opreme. Zaradi razpršitve nalog, hkrati pa ob odsotnosti določitve pravil ravnanja v postopkih MZ po naši oceni ni obvladovalo tveganj za neenotno obravnavo ponudb.

Ugotovili smo, da je od 24. 3. 2020 preveritve glede tehnične ustreznosti zaščitne opreme izvajal uslužbenec MZ, in sicer v okviru postopkov obravnave ponudb, za katere je bila pristojna MDS. Vlada je namreč ob ustanovitvi MDS navedenega uslužbenca MZ imenovala za člana MDS. Ugotovili smo, da je uslužbenec MZ že aprila 2020 predlagal MDS izboljšave sistema preverjanja ustreznosti ponujene opreme, in sicer da:

- se določi nov sistem za preverjanje ustreznosti ponudb, v katerega naj bi bila vključena JAZMP in TIRS, ki je organ v sestavi MGRT;
- se ustanovi skupni kontrolni organ, ki bi deloval v vseh fazah postopka nabav opreme in bi odločal o ustreznosti prispelih pošilk zaščitne opreme.

⁵⁴⁵ Uvodna izjava št. 14 Uredbe št. 1025/2012 (EU).

⁵⁴⁶ [URL: <https://www.sist.si/aktualno-main/zdravstvo-brezplacne-dostop-do-standardov.html>], februar 2021.

⁵⁴⁷ Zaščitne maske FFP3 (standard SIST EN 149: 2001+A1: 2009), zaščitne maske FFP2 (standard SIST EN 149: 2001+A1: 2009) in kirurške maske (standard SIST EN 14683: 2019+ AC: 2019).

⁵⁴⁸ Standard: SIST EN ISO n13688: 2013; SIST EN 14126: 2003/AC: 2005.

⁵⁴⁹ Standard: SIST EN ISO 13688: 2013; SIST EN 14126: 2003/ AC: 2005.

⁵⁵⁰ Zaščitni plašč TYVEK (tip 6, standard SIST EN 13034: 2005+A1: 2009), Zaščitni plašč TYVEK (tip 5, standard SIST EN ISO 13982-1: 2005/A1: 2011), Zaščitni plašč TYVEK (tip 3 in 4, standard SIST EN 14605: 2005+A1: 2009).

⁵⁵¹ Standard SIST EN 13795-2: 2019.

⁵⁵² Standard SIST EN 13795-2: 2020.

⁵⁵³ Standard SIST EN ISO 374-2: 2020, Standard SIST EN ISO 374-1: 2017/A1:2018, Standard SIST EN 455-1: 2001 in Standard SIST EN 455-1: 2001.

⁵⁵⁴ Standard ISO 10651-3:1997, Standard SIST EN ISO 10651-4:2009, Standard ISO 10651-5:2006, Standard ISO 19223:2019, Standard ISO 80601-2-12:2020, Standard SIST EN ISO 80601-2-79:2019 in Standard SIST EN ISO 80601-2-80:2019.

⁵⁵⁵ Dopis MZ št. 060-4/2020/3 z dne 20. 5. 2020 (odgovor na zaprosilo računskega sodišča vladi, točka IX.41).

MDS je predlog glede vzpostavitve kontrolnega organa za preverjanje ustreznosti ponudb oziroma dobavljene opreme priložila Poročilu MDS, vendar predloga ni proučila in (po presoji) Vladi ni predlagala izboljšanja mehanizma nabav opreme. V zvezi s tem smo ugotovili, da je minister za zdravje 2. 6. 2020 ustanovil⁵⁵⁶ delovno skupino⁵⁵⁷ za področje OVO in ji določil naloge z rokom izvedbe do 31. 12. 2020, in sicer med drugim: izdelavo ocene potreb po OVO na različnih nivojih, podajo strokovne ocene uporabnosti OVO, prejetih iz donacij, presojo OVO in drugih medicinskih zaščitnih sredstev, ki prispejo v Republiko Slovenijo prek dobaviteljev, članstvo v komisijah za izvedbo javnih naročil za nabavo OVO.

Ugotovili smo, da MZ po tem, ko je Vlada določila Zavod kot naročnika opreme, ni izvajalo aktivnosti v zvezi z javnim naročanjem zaščitne in medicinske opreme za potrebe celotnega področja zdravstva. Ne glede na to, pa je 1. 6. 2020 obvestilo⁵⁵⁸ vse izvajalce v javni zdravstveni mreži, da MZ ne bo izvedlo skupne nabave zaščitnih sredstev. Pri tem je MZ informativno zbralo⁵⁵⁹ interes javnih zdravstvenih zavodov za priložnostno skupno javno naročanje, ki naj bi ga na podlagi ZJN-3⁵⁶⁰ izvedlo Združenje zdravstvenih zavodov Slovenije. Iz navedenega dodatno izhaja, da je mogoče skupne nabave opreme organizirati na več različnih načinov, pri čemer bi bilo smiselno, da bi Vlada v izvedbenih načrtih določila, katera organiziranost deležnikov in postopkov je najbolj primerna v primeru izrednih okoliščin.

3.3.3 Vloga in organiziranost MDS

Iz Poročila Vlade izhaja, da so zaostrene razmere na evropskem in svetovnem trgu hitro pokazale na težave pri delu Zavoda, saj zaposleni na Zavodu po navedbah Vlade niso bili ustrezno strokovno usposobljeni, hkrati pa so bili glede na obseg dela kadrovsko podhranjeni. Vlada dodaja, da se je situacija poslabšala, ko se je na Zavodu med vodstvenim kadrom pojavila okužba s COVID-19⁵⁶¹. Vlada se je na težave, s katerimi se je srečeval Zavod, odzvala tako, da je ustanovila MDS za pomoč Zavodu pri obravnavi ponudb za dobavo nujno potrebne opreme. Iz navedenega izhaja, da Vlada pred določitvijo Zavoda za nakup zaščitne in medicinske opreme ni preverila, ali ima Zavod za izvedbo nabav, za katere ga je pooblastila, strokovno ustrezne in zadostne kadrovske vire.

Pojasnilo prejšnje odgovorne osebe Zavoda⁵⁶²

Vlada je, iz Zavodu nerazumljivih razlogov, zadalžila Zavod za izvedbo novih nabav vseh zaščitnih sredstev pred korona virusom. Pri tem so bili na Zavodu zaposleni samo trije komercialisti, ki se ukvarjajo s področjem zdravstva, od teh treh je bila ena sodelavka na bolniški. Ne glede na to dejstvo, je Zavod v delo vključil še tri komercialiste, ki so imeli prakso z delom na področju nabav drugih artiklov, kot so živila in naftni derivati.

⁵⁵⁶ Sklep št. 024-7/2020/1 z dne 2. 6. 2020.

⁵⁵⁷ Poleg predstavnikov MZ so člani delovne skupine še predstavniki UKC Maribor, UKC Ljubljana, Splošne bolnišnice Celje.

⁵⁵⁸ Pojasnilo MZ v odgovoru vlade št. 060-5/2020/35 z dne 27. 7. 2020 na zaprosili št. 4 in 5 računskega sodišča z dne 9. 7. 2020.

⁵⁵⁹ Podatke o interesu za skupno nabavo zaščitne in medicinske opreme je zbralo MZ od 115 izvajalcev javne zdravstvene mreže, od katerih je interes izrazilo 50 izvajalcev (od tega 13 bolnic, 24 ZD, 8 lekarn in 5 ostalih zainteresiranih izvajalcev zdravstvene dejavnosti), 2 nista bila zainteresirana, 63 pa jih na poziv MZ ni odgovorilo.

⁵⁶⁰ 33. člen ZJN-3.

⁵⁶¹ Poročilo Vlade, str. 75.

⁵⁶² Ugovor prejšnje odgovorne osebe Zavoda.

Težava Zavoda zaradi kadrovske neustreznosti se je tako izkazala že nekaj dni kasneje, Vlada pa je na predlog MGRT to reševala z ustanovitvijo MDS. MGRT je naslednji dan po ustanovitvi MDS ustanovilo še projektno skupino. Vlada je z ustanovitvijo MDS in s prenosom določenih nalog v okviru posameznih faz javnega naročanja z Zavoda na MDS posegla v postopke javnega naročanja, saj naj bi v skladu z ZJN-3 o razdelitvi nalog odločil Zavod kot naročnik opreme povsem avtonomno. Vlada za tako ravnanje ni imela pravne podlage. Strokovnjake s posameznih področij bi v strokovno skupino (komisijo) za obravnavo ponudb lahko oziroma moral imenovati le Zavod, če in ko bi kot naročnik opreme presodil, da je kadrovsko podhranjen oziroma da potrebuje specifična strokovna znanja.

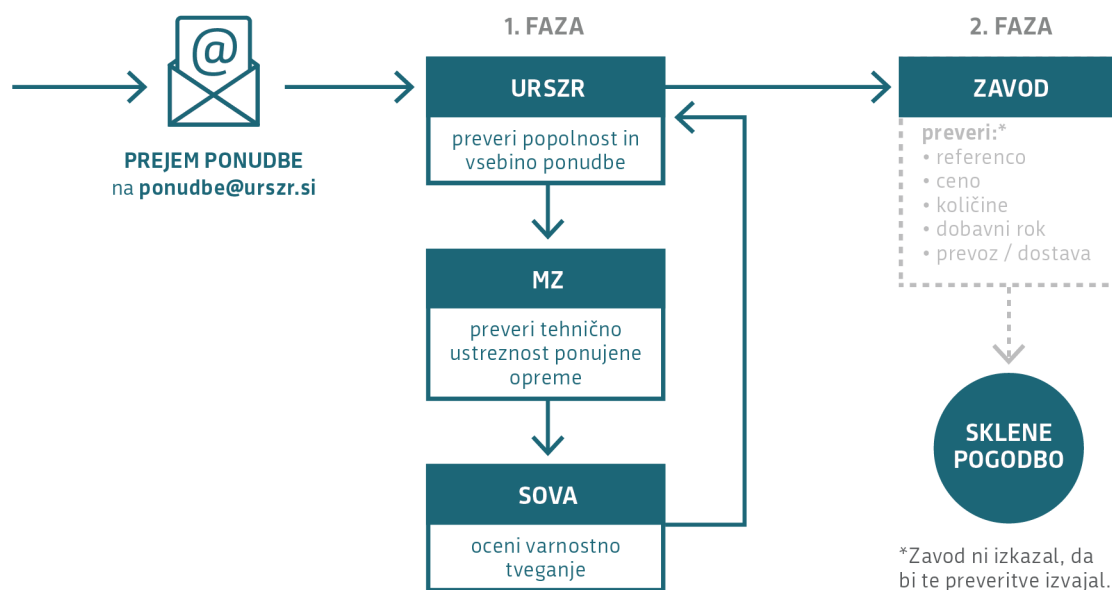
V skladu s Sklepom Vlade z dne 24. 3. 2020 o ustanovitvi MDS je bila MDS zadolžena za sprejem in pregled ponudb zaščitne opreme, za vrednotenje zaščitne opreme v smislu izpolnjevanja tehničnih standardov ter za posredovanje ponudb zaščitne opreme, ki izpolnjujejo zahtevane pogoje, Zavodu v nadaljnji postopek izvedbe javnega naročanja in sklenitve pogodb.

MDS je v okviru diagrama poteka aktivnosti določila protokol delovanja MDS (v nadaljevanju: protokol), ki ga prikazujemo na sliki 10. Iz zapisnika ustanovnega sestanka MDS⁵⁶³, ki je potekal na MORS dan pred ustanovitvijo MDS, izhaja, da je državni sekretar na MORS, ki je bil vodja MDS, predstavil predlog diagrama poteka aktivnosti in protokol. Iz protokola izhaja, da:

- se ponudbe za dobavo zaščitne opreme zbirajo na enotni elektronski naslov ponudbe@urszr.si,
- se v 1. fazi (ki jo koordinira URSZR) pri preveritvi ponudb preveri:
 - popolnost in vsebina ponudbe (URSZR)
 - tehnična ustreznost (MZ)
 - varnostno tveganje (SOVA)
- se ponudbe posredujejo na e-naslov info@dbr.si,
- se v 2. fazi, ki jo izvaja Zavod, preverijo referenca, cena, količine, dobavni rok prevoz/dostava,
- se izvedejo postopki nujnih naročil za nakup zaščitne opreme.

⁵⁶³ Zapisnik z dne 23. 3. 2020.

Slika 10: Predstavitev protokola MDS



Vir: protokol.

V postopke obravnave ponudb je bila tako aktivno vključena še SOVA, čeprav v Sklepu Vlade z dne 24. 3. 2020 o ustanovitvi MDS njena vključenost v postopkih preverjanja ponudnikov ni bila določena. Glede na pomembnost in potrebnost varnostnega preverjanja ponudnikov bi bilo po naši oceni smiselno njene naloge v okviru postopkov obravnave ponudb vnaprej jasno določiti⁵⁶⁴.

Vlada je v Sklepu Vlade z dne 24. 3. 2020 o ustanovitvi MDS določila, da pri delu MDS po potrebi in skladno s pristojnostmi sodelujejo tudi drugi predstavniki ministrstev, državnih organov in vladnih služb. MDS pa je v protokolu določila, da SOVA izvaja varnostno preverjanje ponudb, URSZR pa preverja popolnost in vsebino ponudb zaščitne opreme.

V skladu s protokolom je tako SOVA v skladu s pristojnostmi z njenega področja delovanja pripravljala varnostne ocene glede ponudnikov opreme ter jih posredovala uslužbencem URSZR po elektronski pošti. SOVA je torej izvajala preveritve, ki so bistveno vplivale na izbor ponudb.

Tudi MORS oziroma URSZR je samostojno izvajala postopke sprejemanja, pregledovanja⁵⁶⁵ in posredovanja ponudb, ki so izpolnjevale zahtevane pogoje, Zavodu. URSZR je tako imela pomembno vlogo, saj je presojala popolnost ponudb in koordinirala pregled tehnične ustreznosti ter varnostne preveritve.

⁵⁶⁴ Iz predloga sklepa Vlade o ustanovitvi MDS, ki ga je pripravilo MORS, izhaja, da je bilo prvotno predlagano, da naj bi SOVA izvajala varnostno preverjanje ponudnikov, ni pa jasno, zakaj njena vloga v sprejetem sklepu ni bila opredeljena. Predstavniki SOVE so prišli na ustanovni sestanek MDS.

⁵⁶⁵ Pregledovanje uslužbencev URSZR se je nanašalo na preveritev obstoja zahtevanih elementov ponudbe in na presojo popolnosti ponudb, ne pa tudi na preverjanje tehnične ustreznosti ponujene opreme, kar je izvajal član MDS, predstavnik MZ.

Priprava protokola MDS kaže na proaktivno ravnanje MORS, ki mu je bilo vodenje in organiziranje MDS naloženo. V okviru tega pa smo ocenili, da bi bili nekateri postopki lahko podrobneje določeni, s čimer bi bila zagotovljena višja stopnja transparentnosti obravnave ponudb. Tako na primer zgolj glede na protokol ni bilo povsem jasno, kdaj je ponudba popolna in kdo o tem odloči (vsaj delno je bilo to sanirano s pripravo informacije o bistvenih elementih ponudbe z dne 30. 3. 2020). Prav tako iz nobenega akta ni bil razviden način obravnave ponudb v delu, ki ga je izvajal član MDS (predstavnik MZ) v sodelovanju z zunanjimi deležniki (z dvema strokovnjakinjama iz UKC Ljubljana).

Pojasnilo MZ⁵⁶⁶

V postopke MDS je bilo MZ vključeno na način, da je predstavnik MZ, ki je bil član MDS, deloval na lokaciji URSZR, kjer so se ponudbe zbirale in obdelovale. S tem je bil dosežen hitrejši odziv, hkrati pa hitrejša koordinacija med verigo nabave in izdaje opreme končnim uporabnikom. Predstavnik MZ je tudi takoj zaprosil generalnega direktorja UKC Ljubljana za pomoč strokovnjakov Službe za preprečevanje bolnišničnih okužb, ki so dnevno sodelovali pri pregledu in oceni ustreznosti prispelih ponudb. Pri tem je treba pojasniti, da je šlo za dodatno delo strokovnjakov, ki so bili zelo vpeti tudi v organizacijo dela največje bolnišnice za boj proti COVID-19. Hkrati je bila težava najti ustrezno usposobljene osebe, ki bi v tako kratkem času lahko prevzele tovrstno delo.

Ker MDS ni formalno opredelila nalog strokovnjakov UKC Ljubljana ter postopka glede presoje tehnične ustreznosti opreme, ni bilo jasno, ali sta bili uslužbenki UKC Ljubljana pri presoji samostojni in neodvisni ali pa je dokončno presojo (na podlagi njunih ocen) lahko podal le član MDS. Ne glede na to pa je bila v okoliščinah, ko je primanjkovalo razpoložljivih strokovnjakov s področja presoje tehnične ustreznosti OVO in MP, hkrati pa je bilo treba pregledati enormno število ponudb, pomoč strokovnjakov s področja zdravstva potrebna. Vendar pa opozarjamo, da zaradi razpršitve nalog, hkrati pa ob odsotnosti določitve pravil ravnanja v postopkih obravnave ponudb, ni bilo obvladovano tveganje za neenotno obravnavo ponudb. Za transparentno razdelitev pristojnosti bi morala po naši oceni MDS, ki je bila na podlagi sklepa Vlade pristojna za izvajanje postopkov obravnave ponudb, bolj natančno določiti naloge deležnikov, ki so sodelovali pri delu MDS in bili aktivni pri presoji ustreznosti ponujene opreme.

S Sklepom Vlade z dne 24. 3. 2020 o ustanovitvi MDS je Vlada povzročila, da je bil Zavod kot naročnik opreme (na podlagi Sklepa Vlade z dne 14. 3. 2020 o Zavodu kot naročniku opreme) odgovoren za ustrezno izvedbo vseh postopkov v okviru javnega naročanja, torej tudi za ustrezno izvedbo postopkov obravnave ponudb, ki so jih izvajali člani MDS oziroma njeni pridruženi člani.

Zaradi nejasne določitve postopkov in vlog udeleženih deležnikov v Sklepu Vlade z dne 24. 3. 2020 o ustanovitvi MDS in v protokolu smo MORS zaprosili za pojasnilo o tem, kako naj bi postopek obravnave ponudb v okviru MDS dejansko potekal. MORS⁵⁶⁷ je predstavilo postopek obravnave ponudb, in sicer:

- URSZR potrdi, da je ponujeno blago ustrezno glede na nabor artiklov/opreme za preprečevanje širjenja SARS-CoV-2;
- MZ ugotovi, ali so k ponudbi priloženi certifikati, ki ustrezajo zahtevanemu standardu, in pregleda tehnične specifikacije ponujene zaščitne opreme,
- s strani varnostnih organov se pridobi ustrezna varnostna ocena,

⁵⁶⁶ Dopis MZ št. 060-5/2020/14 z dne 8. 6. 2020 (odgovor št. 13).

⁵⁶⁷ Dopis Vlade št. 420-8/2020/13 z dne 14. 5. 2020 (odgovor MORS na zaprosilo Vladi, št. 32).

- po pregledu ponudb s strani predstavnikov MZ, URSZR in varnostnih organov se ustrezne ponudbe posredujejo Zavodu v nadaljnji postopek javnega naročila.

Iz navedenega izhaja, da so bile v okviru MDS pristojnosti v delu izvajanja postopkov javnega naročanja zaščitne opreme razpršene med predstavnike različnih organov, pri tem pa ni bilo izrecno določeno, kateri deležniki so izvajali naloge zgolj v smislu sodelovanja ter kateri deležniki so imeli vlogo končnih odločevalcev (na zadnji ravni obravnave ponudb v smislu odločitve o popolnosti in ustreznosti ponudb). Popolnost ponudb so preverjali štirje uslužbenki URSZR in dve uslužbenki MORS, tehnično ustreznost ponujene opreme in certifikatov pa je preverjal član MDS (predstavnik MZ) ter dve uslužbenki UKC Ljubljana. Ob navedenih ugotovitvah v smislu zasledovanja učinkovite organiziranosti dela posebej izpostavljamo dejstvo, da so ostali člani MDS (torej osem od devetih članov MDS) izvajali druge naloge, ki niso bile neposredno povezane z obravnavo ponudb, za kar je bila MDS sploh ustanovljena. Iz zapisnikov sej MDS namreč izhaja, da se je večina članov in pridruženih članov MDS ukvarjala z drugimi nalogami s področja resorjev, katerih predstavniki so bili, in ne neposredno z obravnavo ponudb (e-sporočil). Tako je bil na primer član MDS, predstavnik Zavoda, zadolžen za poročanje o stanju blagovnih rezerv in o prevzemih blaga, član MDS, predstavnik MORS, pa za poročanje o zalogah zaščitne opreme v državnih rezervah. Iz zapisnikov sej MDS pa ni mogoče enoznačno ugotoviti, katere naloge so opravljali ostali člani MDS. Iz zapisnikov sej MDS je mogoče ugotoviti le, da so si člani MDS prizadevali vzpostaviti logistični center v kitajskem mestu Čingdao ter izvesti letalske prevoze iz Čingdaa, poleg tega pa je MDS celo proučevala režim v zvezi z izdajo dovoljenj za izvoz zaščitne opreme iz Republike Slovenije (MGRT naj bi pripravilo seznam vseh podjetij s seznamom opreme, ki bi jo želeli izvoziti). Iz zapisnikov sej MDS še izhaja, da sta član MDS, predstavnik MGRT, in pridružen član MDS, predstavnik URSZR, usklajevala tudi donacije opreme. Iz vsega navedenega zgoraj izhaja, da so člani MDS izvajali druge naloge, kot izhajajo in za katere so bili zadolženi na podlagi Sklepa Vlade z dne 24. 3. 2020 o ustanovitvi MDS.

O aktivnostih članov v okviru MDS so ministrstva oziroma predstavniki ministrstev, ki so bili člani MDS, pripravili poročila, v katerih so predstavili izvedene aktivnosti v obdobju od 24. 3. 2020 do 15. 4. 2020, in sicer so se:

- aktivnosti predstavnika MZ nanašale predvsem na koordinacijo pridobivanja strokovnih mnenj in presojo ustreznosti ponudb⁵⁶⁸,
- aktivnosti predstavnika URSZR⁵⁶⁹ nanašale predvsem na pripravo donacijskih dokumentov ter izvajanje aktivnosti v zvezi s prevzemom, evidentiranjem, skladiščenjem in razdeljevanjem zaščitne opreme,
- aktivnosti predstavnika MGRT⁵⁷⁰ nanašale predvsem na sodelovanje, poročanje in koordinacijo glede prejetih ponudb za dobavo ventilatorjev ter dobavo in vzpostavljanje proizvodnje zaščitne opreme, poleg tega pa tudi na koordinacijo in poročanje glede logističnih težav s prevozi opreme iz LR Kitajske, vzpostavljanje logistične povezave preko mesta Čingdao, sodelovanje z URSZR pri prejemanju donacij ter sodelovanje z MZ, URSZR, DLC Roje glede prevzema, organizacije logistike in nameščanja nakupljenih in doniranih ventilatorjev in zaščitne opreme,

⁵⁶⁸ Poročilo o delu predstavnika MZ, člana MDS št. 181-15/2020/1166 z dne 14. 4. 2020, naslovljeno na vodjo MDS.

⁵⁶⁹ Poročilo URSZR za MDS št. 166-1/2020-515 – DGZR z dne 15. 4. 2020, naslovljeno na MDS.

⁵⁷⁰ Poročilo MGRT z dne 14. 4. 2020, naslovljeno na MDS.

- aktivnosti predstavnika MzI in Javne agencije za civilno letalstvo Republike Slovenije⁵⁷¹ nanašale predvsem na prepovedi opravljanja zračnih prevozov, pregledovanje pobud letalskih prevoznikov, pripravo seznamov razpoložljivih kapacitet zrakoplovov, obveščanje o odprtosti javnih letališč, obveščanje letalskega osebja, urejanje prevozov za relacijo Čingdao–Ljubljana, izmenjavo potreb gospodarskih subjektov po prevozi opreme iz LR Kitajske in določene podatke o drugih komercialnih letih,
- aktivnosti predstavnika MZZ⁵⁷² nanašale predvsem na koordinacijo pri vzpostavljanju logističnega centra v Čingdao, napotitev diplomatskega predstavnika Slovenije iz Veleposlaništva Republike Slovenije v Pekingu v Čingdao (v nadaljevanju: veleposlaništvo), sodelovanje pri urejanju prvega leta in dobave opreme na relaciji Čingdao–Ljubljana.

Iz navedenih poročil članov MDS in zapisnikov sej MDS izhaja, da so naloge, ki so jih dejansko izvajali predstavniki ministrstev v okviru MDS, presegale naloge v zvezi s pregledom, sprejemom in vrednotenjem ponudb, določene v Sklepu Vlade z dne 24. 3. 2020 o ustanovitvi MDS. Vsaj predstavniki MGRT, MzI in MZZ so se ukvarjali z nalogami, ki niso bile neposredno povezane z obravnavo ponudb zaščitne in medicinske opreme, temveč so se med drugim nanašale na donacije, prevzem in nameščanje ventilatorjev, spremljanje razpoložljivosti zrakoplovov in letališč, možnosti izvoza medicinske opreme v smislu dajanja izvoznih dovoljenj za opremo, ki jo Republika Slovenija nujno potrebuje.

Pojasnilo MORS⁵⁷³

Člani MDS so se v okviru svoje pristojnosti poleg nalog, za katere so bili zadolženi na podlagi Sklepa Vlade z dne 24. 3. 2020 o ustanovitvi MDS, v času epidemije COVID-19 ukvarjali še z drugimi problemi, vezanimi na zagotovitev zadostne količine zaščitne opreme. Pristojnosti članov MDS, določene s Sklepom Vlade z dne 24. 3. 2020 o ustanovitvi MDS, smo razumeli širše, in sicer v okviru njihovih resornih pristojnosti, med drugim tudi v kontekstu reševanja problematike, vezane na zagotavljanje zaščitne in medicinske opreme (transport, spremljanje razpoložljivosti zrakoplovov in letališč, možnosti izvoza medicinske opreme v smislu dajanja izvoznih dovoljenj za opremo, ki jo Republika Slovenija nujno potrebuje in podobno).

Ugotovili smo tudi, da so se člani MDS ukvarjali s potrebami gospodarskih subjektov po prevozi opreme iz LR Kitajske, pri čemer niso izkazali, ali so se potrebe po prevozu nanašale na potencialne dobavitelje zaščitne in medicinske opreme za potrebe države ali tudi na potrebe drugih gospodarskih subjektov, ki so opremo nabavljali za naročnike izven državnega okvira. Pri tem opozarjamo, da so naloge v zvezi z letalsko logističnimi zadevami izvajali tako člani MDS kot tudi član projektne skupine, ki jo je imenoval minister za gospodarski razvoj in tehnologijo.

Iz navedenega izhaja, da se je večina članov (osem od devetih) MDS posvečala drugim nalogam, ki niso bile neposredno povezane z obravnavo ponudb (e-sporočil) zaščitne opreme. Po drugi strani pa je bilo MORS v skladu s sklepom Vlade zadolženo za administrativno-tehnično podporo MDS, v praksi pa je na podlagi protokola MDS vse vsebinske naloge, povezane s presojo popolnosti ponudb, izvajala URSZR. Ne glede na to, da je bila MDS kolegijski organ, MDS končnih odločitev o tem, katere ponudbe izpolnjujejo vse

⁵⁷¹ Poročilo MzI in Javne agencije za civilno letalstvo Republike Slovenije z dne 10. 4. 2020, naslovljeno na MDS.

⁵⁷² Poročilo MZZ z dne 15. 4. 2020, naslovljeno na MDS.

⁵⁷³ Pojasnilo MORS za potrebe razčiščevalnega sestanka dne 27. 1. 2021 v okviru Pojasnil in izpodbijanj Vlade z dne 14. 1. 2021 (navedbe na straneh 8/23 in 14/23).

pogoje, da se lahko kot ustrezne in popolne posredujejo na Zavod v sklenitev pogodbe, ni sprejemala, temveč so posamezne ponudbe na Zavod v sklenitev pogodbe posredovali uslužbenci URSZR.

Razpršenost nalog in nedorečenost pristojnosti MDS ter posameznih članov MDS oziroma pridruženih deležnikov MDS v okviru postopkov obravnave ponudb (e-sporočil) zaščitne opreme sta povzročili neenakomerno vključenost in s tem nesorazmerno obremenjenost nekaterih deležnikov, ki so poleg postopkov v okviru MDS izvajali še redne naloge v okviru zaposlitve. Tako je na primer od vseh članov MDS zgolj predstavnik MZ neposredno sodeloval pri obravnavi ponudb, po drugi strani pa je bilo v obravnavo popolnosti ponudb vključenih zgolj šest uslužbencev MORS in URSZR. Osem članov MDS ni sodelovalo pri obravnavi ponudb. Učinek nepreglednega delovanja pri izmenjavi informacij in pri končnih odločitvah se je ob zavedanju, da je bilo treba enormne količine pridobljenih nepopolnih ponudb obdelati v najkrajšem možnem času, kazal v neenotni obravnavi ponudnikov (več v točki 3.4.4 tega poročila).

Z ustanovitvijo MDS je Vlada prispevala k temu, da Zavod od ustanovitve MDS ni imel več vpliva na izvedbo postopkov javnih naročil v delu, za katerega je bila zadolžena MDS. Ne glede na to pa je bil Zavod zaradi prenosa pomembnega dela postopkov javnega naročanja na MDS dejansko razbremenjen. Vendar pa bi moral za takšno razbremenitev po naši oceni poskrbeti sam, in sicer tako, da bi pooblastil zunanje deležnike za izvedbo posameznih nalog, ter na način, da bi natančno določil njihove naloge in potek celotnega postopka javnega naročanja.

Po drugi strani pa je Vlada z ustanovitvijo MDS dosegla, da so se predstavniki določenih ministrstev aktivirali pri koordinaciji delovanja logističnega centra v Čingdau in koordinaciji letalskih prevozov, za katere pa iz dokumentacije ne izhaja, ali se je navedena koordinacija aktivnosti nanašala (tudi) na urgentne nabave zaščitne in/ali medicinske opreme (ventilatorje) od konkretnih dobaviteljev ali zgolj na donirano opremo in druge posle (kot na primer organiziranje letalskih prevozov za potrebe gospodarskih družb).

Po naši oceni je za učinkovitost postopkov v zvezi z obravnavo ponudb v delu, ki so jih izvajali član MDS, predstavnik MZ in dve uslužbenki UKC Ljubljana ter uslužbenci MORS in URSZR, vsebinsko odgovorna Vlada, ki je ustanovila MDS in nanjo prenesla naloge v zvezi z obravnavo ponudb, za kar pa je bil sicer odgovoren Zavod. Postopek, za katerega je bila s sklepom Vlade zadolžena MDS, so dejansko, poleg enega člana MDS, izvajali uslužbenci MORS, URSZR in UKC Ljubljana.

Iz dokumentacije⁵⁷⁴ izhaja, da si je vodja MDS (predstavnik MORS) prizadeval, da bi bili postopki javnega naročanja ustrezno izvedeni in v skladu z načeli transparentnosti in enake obravnave ponudnikov, saj je z namenom pridobitve strokovnih mnenj organiziral več sestankov s strokovnjaki s področja javnega naročanja. Tako je 31. 3. 2020 z generalnim direktorjem Direktorata za javno naročanje na MJU (v nadaljevanju: predstavnik MJU) proučeval možnosti za izvedbo predhodnega preverjanja trga, v okviru katerega bi ponudniki lahko pridobili Pismo o nameri ter se dogovoril, da se predstavnik MJU vključi v MDS. Predstavnik MJU je že naslednji dan, to je 31. 3. 2020, posredoval na MORS (vodji MDS) koncept za javno naročanje zaščitne opreme in informacijo, da je Evropska komisija objavila Smernice o uporabi okvira za javno naročanje v izrednih razmerah. Možne variante glede izvajanja javnih naročil zaščitne opreme so

⁵⁷⁴ Zabeležka sestanka na temo nakupa zaščitne opreme z dne 31. 3. 2020 in Zabeležka o korespondenci na temo nakupa zaščitne opreme z dne 1. 4. 2020.

različni strokovnjaki⁵⁷⁵ predstavili tudi na sestanku z dne 9. 4. 2020. Ne glede na napore vodje MDS za izboljšanje sistema javnega naročanja in s tem obravnave ponudb, se ta namera ni realizirala.

Član MDS (predstavnik URSZR) je 15. 4. 2020 ugotovil⁵⁷⁶, da se je krizna faza zagotavljanja zaščitne opreme zaključila in da je MDS, ki je bila ustanovljena zaradi potrebe po centralizaciji nabav in z namenom pospešitve postopkov nabav, kar je posledično pomenilo razbremenitev Zavoda, opravila svojo nalogo. Zato je predstavnik URSZR predlagal, da se preide v naslednjo fazo, v kateri bi MGRT/Zavod oziroma MJU izvajali poenostavljene postopke javnega naročanja.

Predstavnik MZ pa je MDS predlagal, da:

- se določi nov sistem za preverjanje ustreznosti ponudb, kamor naj bi bila vključena JAZMP in TIRS,
- se ustanovi skupni kontrolni organ, ki bi deloval v vseh fazah postopka nabav opreme in bi odločal o ustreznosti za prispele pošiljke zaščitne opreme,
- se pod okriljem MGRT ustanovijo ekspertne skupine, sestavljene iz strokovnjakov za posamezna področja, ki bodo aktivno pomagale slovenskemu gospodarstvu pri razvoju proizvodnje zaščitnih mask.

MDS je pripravila Poročilo o delovanju MDS v obdobju od 24. 3. 2020 do 15. 4. 2020⁵⁷⁷ (v nadaljevanju: Poročilo MDS). Ugotovili smo, da v Poročilu MDS niso izpostavljene bistvene slabosti pri izvajanju postopkov obravnave ponudb (e-sporočil) zaščitne opreme niti niso navedeni predlogi za izboljšave, kot sta jih predlagala člana MDS, in sicer predstavnik URSZR in predstavnik MZ. Ne glede na to pa je MDS poročili, v katerih sta predstavnik MZ in predstavnik URSZR predlagala izboljšave, priložila Poročilu MDS in bi se lahko Vlada z njimi seznanila. MORS je Poročilo MDS posredovalo Vladi v obravnavo, pri čemer je že 15. 4. 2020 pripravilo osnutek sklepa vlade⁵⁷⁸, ki se je glasil "Vlada se je seznanila s Poročilom MDS in sklenila, da MDS preneha z delovanjem in se vse naloge, ki jih je izvajala MDS, odslej opravljajo v okviru pristojnih ministrstev". Vlada navedenega predloga sklepa ni sprejela, pač pa je 30. 4. 2020, torej 15 dni kasneje, sprejela naslednje tri sklepe:

- Sklep Vlade z dne 30. 4. 2020 o seznanitvi s Poročilom MDS,
- Sklep Vlade z dne 30. 4. 2020 o nadomestitvi dveh članov MDS (z mesta vodje MDS je razrešila državnega sekretarja na MORS in namesto njega za vodjo imenovala državnega sekretarja na MGRT, poleg tega je razrešila uslužbenca Zavoda z mesta člana MDS in namesto njega imenovala v. d. direktorja Zavoda),
- Sklep Vlade z dne 30. 4. 2020 o pristojnosti MGRT, s katerim je:
 - določila novo (dodatno) nalogo MDS, in sicer "priprava in uskladitev postopka nabave MTS skladno z ZJN-3",
 - spremenila organ, ki naj dnevno poroča Vladi o obravnavi posameznih ponudb zaščitne opreme, in sicer namesto MORS/URSZR je za poročevalca določila MGRT,
 - spremenila organ, ki naj MDS zagotavlja administrativno-tehnično podporo, in sicer namesto MORS/URSZR je določila MGRT.

⁵⁷⁵ Na sestanku sta bila prisotna tudi predsednik računskega sodišča in generalni direktor Direktorata za javno naročanje na MJU.

⁵⁷⁶ Poročilo URSZR za MDS št. 166-1/2020-515 – DGZR z dne 15. 4. 2020, naslovljeno na MDS.

⁵⁷⁷ Poročilo MDS, ki nima številke niti datuma, je priloženo vladnemu gradivu št. 012-4/2020-15 z dne 15. 4. 2020.

⁵⁷⁸ Vladno gradivo (pripravljavec MORS) št. 012-4/2020-15 z dne 15. 4. 2020.

Vlada ni izkazala, da je proučila osnutek sklepa, da MDS preneha z delovanjem, ki ga je pripravilo MORS. Prav tako ni utemeljila razlogov za to, da 30. 4. 2020 ni ukinila delovanja MDS, kot je predlagalo MORS. Vlada niti MGRT tudi nista pojasnila razlogov za spremembe in dopolnitev Sklepa Vlade z dne 24. 3. 2020 o ustanovitvi MDS v smislu podaljšanja mandata MDS in določitev dodatne naloge MDS.

Ugotovili smo, da se je MDS pod vodstvom državnega sekretarja z MORS sestala na 12 sejah, medtem ko se je MDS v delno spremenjeni sestavi, ki jo je vodil državni sekretar z MGRT, sestala na dveh sejah.

Vodja MDS je že 15. 4. 2020 predlagal Vladi prenehanje delovanja MDS, saj naj bi bile izvedene vse njene predvidene aktivnosti in naloge⁵⁷⁹. 7. 5. 2020 so člani MDS sklenili⁵⁸⁰, da se e-naslov ponudbe@urszr.si ukine. Vendar pa noben od revidirancev ni pojasnil, kdaj naj bi MDS oziroma URSZR dejansko prenehala obravnavati ponudbe. Vlada je šele po dveh mesecih od zadnje seje MDS določila⁵⁸¹, da MDS z dnem 9. 7. 2020 preneha z delovanjem.

3.3.4 Vloga in organiziranost MORS oziroma URSZR

MORS oziroma URSZR naj bi v skladu s Sklepom Vlade z dne 24. 3. 2020 o ustanovitvi MDS zagotavljala MDS zgolj administrativno-tehnično podporo. Vendar pa sta imela MORS in URSZR v praksi bistveno bolj pomembno vlogo pri obravnavi ponudb za dobavo zaščitne opreme, saj so popolnost ponudb presojali uslužbenci MORS in URSZR (in ne člani MDS). Po pojasnilu MORS⁵⁸² so bili v aktivnosti v okviru delovanja MDS vsak dan vključeni štirje uslužbenci URSZR in dva uslužbenca MORS. Zaradi tega vse aktivnosti v zvezi z zbiranjem in ocenjevanjem popolnosti ponudb oziroma e-sporočil, prispelih na e-naslov ponudbe@urszr.si, predstavljamo med aktivnostmi URSZR in ne med aktivnostmi MDS (točka 3.3.3 tega poročila).

URSZR je 18. 3. 2020 vzpostavila e-naslov ponudbe@urszr.si, in sicer za zbiranje ponudb za dobavo zaščitne opreme za lastne⁵⁸³ potrebe in ne za potrebe celotne države. Hkrati z vzpostavitvijo e-naslova ponudbe@urszr.si je URSZR na spletu objavila tudi novico, da Zavod vodi postopek javnega naročila za nakup blagovnih rezerv za namene zaščite in reševanja⁵⁸⁴, s katero je ponudnike napotila, naj ponudbe za zaščitno opremo (za namene državnih blagovnih rezerv) naslovijo na Zavod, in pri tem navedla, naj ponudniki v ponudbo, ki jo bodo poslali Zavodu, vključijo podatke o artiklu (vrsta, tip), ceni (na kos) in roku dobave.

Z ustanovitvijo MDS se je e-naslov ponudbe@urszr.si prenehal uporabljati za lastne potrebe URSZR in se je dalje uporabljal kot enotna vstopna točka za prejem ponudb za obravnavo v okviru MDS⁵⁸⁵. V zvezi s

⁵⁷⁹ Zapisnik 12. seje MDS.

⁵⁸⁰ Zapisnik 12. seje MDS, št. 012-4/2020-41 z dne 7. 5. 2020.

⁵⁸¹ Sklep Vlade št. 01201-7/2020/5 z dne 8. 7. 2020.

⁵⁸² Pojasnilo MORS z dne 28. 5. 2020 in Pojasnilo MORS z dne 10. 6. 2020.

⁵⁸³ Pisni odgovor MORS z dne 28. 5. 2020.

⁵⁸⁴ [URL: <https://www.gov.si/novice/2020-03-18-postopek-javnega-narocila-za-nakup-blagovnih-rezerv-za-namene-zascite-in-resevanja/>], februar 2021.

⁵⁸⁵ Tako je bilo dogovorjeno na ustanovnem sestanku MDS dne 23. 3. 2020.

tem smo ugotovili, da:

- so na e-naslov ponudbe@urszr.si prispele ponudbe in/ali e-sporočila ponudnikov ter ponudbe in/ali e-sporočila, ki so jih prepošiljala ministrstva, drugi državni organi in njihovi uslužbenci,
- večina prispelih e-sporočil ni imela elementov ponudbe (e-sporočila so po vsebini predstavljala reklame, ponujeno pomoč, vprašanja o potrebah po opremi, prošnje za napotitev na ustrezne organe ter podobno).

E-sporočila, ki niso imela vseh elementov ponudbe, so močno obremenjevala in upočasnjevala delo URSZR, zato je MDS 27. 3. 2020 sprejela sklep, da se pripravi informacija o tem, katere elemente mora ponudba za zaščitno opremo izpolnjevati, da bo obravnavana⁵⁸⁶. Informacijo je 30. 3. 2020 na svoji spletni strani objavila URSZR.

Ocenjujemo, da je bila z vključitvijo URSZR v postopek obravnave popolnosti ponudb dodeljena URSZR pomembna vloga, saj je URSZR s svojimi aktivnostmi v največji meri prispevala h končnemu izboru ponudb. URSZR tako ni bila zgolj podporni organ⁵⁸⁷ za pregled in vrednotenje ponudb zaščitne opreme, temveč organ, ki je prispeval k izboru ponudb, saj so ravno uslužbenci URSZR in MORS (in ne člani MDS) odločali o tem, katere ponudbe so popolne. Uslužbenci URSZR (in ne člani MDS) so namreč ponudbe posredovali Zavodu. Vključitev uslužbencev URSZR in MORS v postopke javnega naročanja je pomembna predvsem zato, ker MDS v protokolu niti v drugem dokumentu do 30. 3. 2020 ni natančno določila, kako naj se presoja popolnost ponudb, saj ni vnaprej natančno določila in objavila pogojev, ki naj jih izpolnjujejo ponudbe za zaščitno opremo, da se bodo upoštevale kot popolne. Poleg tega MDS niti Vlada nista natančno določili nalog, ki so jih uslužbenci MORS in URSZR poleg rednih delovnih nalog izvajali v okviru postopkov preveritev popolnosti ponudb.

3.3.5 Vloga in organiziranost MGRT

MGRT je 10. 3. 2020 vzpostavilo e-naslov korona.mgrt@gov.si, ki naj bi služil kot komunikacijski kanal MGRT s posamezniki in podjetniki za pošiljanje vprašanj in informacij o ukrepih, ki jih je v okviru epidemije COVID-19 pripravljalo MGRT. Na e-naslov korona.mgrt@gov.si so prihajale tudi ponudbe za zaščitno in medicinsko opremo, vendar je MGRT ponudnike kasneje⁵⁸⁸, ko so bili vzpostavljeni še drugi e-naslovi, napotovalo, naj ponudbe posredujejo na uradne, namenske e-naslove za zbiranje ponudb zaščitne in medicinske opreme⁵⁸⁹, in sicer na e-naslove maske.mgrt@gov.si, proizvodnja.mgrt@gov.si in respiratorji.mgrt@gov.si ter kasneje ponudbe@urszr.si.

V Sklepu Vlade z dne 14. 3. 2020 o določitvi Zavoda kot naročnika opreme je Vlada določila, da MGRT sodeluje z Zavodom pri uporabi artiklov iz blagovnih rezerv, vendar ni določila, na kakšen način. Iz sklepa Vlade tudi ni bilo mogoče ugotoviti, ali in kakšno vlogo naj bi imelo MGRT pri novih (urgentnih) nabavah opreme. Vloge MGRT v okviru sodelovanja z Zavodom torej Vlada ni natančno določila. Prav tako vloga MGRT v okviru njegovega sodelovanja pri urgentnih nabavah zaščitne in medicinske opreme ni bila vnaprej

⁵⁸⁶ Sklep št. 3/6 na 3. seji MDS.

⁵⁸⁷ Izpostavljeno na seji MDS (zapisnik 2. seje MDS z dne 26. 3. 2020).

⁵⁸⁸ V obdobju od 27. 3. 2020 do 6. 4. 2020.

⁵⁸⁹ Z dne 17. 9. 2020 v točki 6.

določena v nobenem drugem dokumentu. Tako tudi ni jasno, kateri deležnik naj bi natančno določil naloge MGRT v okviru sodelovanja z Zavodom. Ugotovili smo, da je Zavod neformalno zaprosil MGRT za pomoč k sodelovanju, vendar aktivnosti, ki naj bi jih izvajalo MGRT v okviru pomoči, Zavod in MGRT nista formalno določila, prav tako Vlada ni nikoli natančno določila njegovih nalog.

Pojasnilo MGRT⁵⁹⁰

Po sprejetju Sklepa Vlade z dne 14. 3. 2020 o določitvi Zavoda kot naročnika opreme sta imela takratni direktor Zavoda in minister za gospodarski razvoj in tehnologijo razgovor, na katerem je direktor Zavoda izpostavil, da bo Zavod potreboval pomoč pri izvršitvi tega sklepa, ker nima kapacitet, da bi lahko sam izvedel vse potrebno za izvedbo urgentnih nabav, prav tako pa je bil Zavod kadrovsko obromljen zaradi odsotnosti sodelavcev zaradi okužbe s koronavirusom. O navedenem je bilo obveščeno tudi MZ. Direktor Zavoda je zato na sestanku zaprosil MGRT za pomoč pri izvedbi urgentnih nabav, kar je potrdil in ponovno izpostavil na sestanku dne 16. 3. 2020, ko je minister za gospodarski razvoj in tehnologijo v zvezi z izvedbo navedenega sklepa sklical ožjo ekipo sodelavcev MGRT⁵⁹¹.

MGRT ni izvajalo nabavnih postopkov in ni presojalo ustreznosti ponudb. MGRT je bilo vključeno v splošna prizadevanja glede rešitve izredne situacije, v kateri se je znašel Zavod (oboleli s koronavirusom na Zavodu ter pomembnost pravočasnih nabav), in sicer prek več formalnih oblik (koordinacijski sestanki na Vladi in na MGRT, projektna skupina, MDS). Prek vseh navedenih oblik oziroma predstavnikov MGRT v navedenih telesih je bila izkazana vključitev MGRT v nabave ventilatorjev. Obstajala je namreč velika potreba po nabavi ventilatorjev ob izredno omejeni ponudbi na trgu oziroma težavni kratkoročni realizaciji nabav, zato je bilo potrebno intenzivno delo vseh pristojnih organov v zvezi s to problematiko, vse za dosego cilja čim prejše zagotovitve ventilatorjev za potrebe slovenskih bolnišnic.

MGRT ni izkazalo, da je bila njegova vloga v okviru sodelovanja pri urgentnih nabavah ventilatorjev kot tudi zaščitne opreme vnaprej natančno določena. Iz poročila, ki ga je MGRT pripravilo 14. 4. 2020 za potrebe MDS, pa zgolj izhaja, da so aktivnosti MGRT med drugim obsegale sodelovanje, poročanje in koordiniranje prejetih ponudb, ni pa pojasnjeno, katere aktivnosti naj bi MGRT dejansko izvedlo v okviru sodelovanja in koordiniranja. Ne glede na to, je bilo MGRT v obdobju od 19. 3. 2020 do 24. 3. 2020 aktivno vključeno v zbiranje ponudb (oziroma e-sporočil) za dobavo in/ali proizvodnjo zaščitne in/ali medicinske opreme. V ta namen je 19. 3. 2020 vzpostavilo tri uradne e-naslove⁵⁹², in sicer:

- maske.mgrt@gov.si,
- respiratorji.mgrt@gov.si,
- proizvodnja.mgrt@gov.si.

⁵⁹⁰ Pojasnilo MGRT v okviru Izpodbijanj posameznih razkritij in pojasnil k posameznim razkritjem iz osnutka revizijskega poročila, št. 320-8/2020/21, ki jih je MGRT predložilo računskemu sodišču 26. 1. 2021 (točka Uvodno, stran 7/52) ter dopis MGRT št. 0605-1/2020/16 z dne 24. 7. 2020 (veza Zaposilo št. 2, odgovor št. 24, 25) in dopis MGRT št. 0605-1/2020/17 z dne 31. 7. 2020 (veza Zaposilo Vladi št. 5, odgovor št. 3).

⁵⁹¹ Izjava javnega uslužbenca MGRT z dne 25. 1. 2021 o prisotnosti na sestanku, ki je potekal v prostorih MGRT dne 16. 3. 2020, na katerem je takratni direktor Zavoda zaprosil MGRT za pomoč pri izvedbi nabav zaščitne opreme zaradi številnih prejetih e-sporočil in pojava bolezni COVID-19 med uslužbenci Zavoda.

⁵⁹² Dopis MGRT št. 420-8/2020/15 z dne 15. 5. 2020 (odgovor št. 6).

Pojasnilo MGRT⁵⁹³

MGRT je 19. 3. 2020 vzpostavilo tri e-naslove, saj so objave v medijih glede problematike v zvezi s pomanjkanjem zaščitne in medicinske opreme vzpodbudile razne subjekte, da so posredovali informacije za dobavo opreme tako na Zavod kot tudi na ministrstva. MGRT je izvedlo le aktivnosti, da je lahko Zavodu, glede na nujnost zagotovitve nabave zaščitne in medicinske opreme, posredovalo čim bolj kakovostne informacije in kontakte potencialnih ponudnikov opreme, ki jih je nato Zavod pozval, da so podali ponudbo v postopku s pogajanjem brez predhodne objave.

MGRT je tri uradne e-naslove, za katere ni določilo skrbnikov⁵⁹⁴, vzpostavilo 19. 3. 2020, čeprav je poseben e-naslov za zbiranje ponudb že en dan pred tem (18. 3. 2020) vzpostavila URSZR, in sicer e-naslov ponudbe@urszr.si. MGRT je pojasnilo⁵⁹⁵, da z vzpostavljenim e-naslovom ponudbe@urszr.si ni bilo seznanjeno ter da so bili trije uradni e-naslovi na MGRT vzpostavljeni z namenom razbremenitve Zavoda, ki se je soočal s kadrovsko stisko zaradi obolelih s COVID-19, in v izogib podvajanja vhodnih informacij. Odločitev o vzpostavitvi treh e-naslovov je MGRT sprejelo na koordinacijskem sestanku na MGRT dne 19. 3. 2020 na podlagi neformalnih (ustnih) zaprosil Zavoda za administrativno pomoč.

MGRT je v istem času, ko je imelo vzpostavljene tri namenske uradne e-naslove (maske.mgrt@gov.si, respiratorji.mgrt@gov.si in proizvodnja.mgrt@gov.si), prejelo ponudbe oziroma e-sporočila za dobavo zaščitne in medicinske opreme tudi na e-naslove uslužbencev MGRT, vendar pa MGRT ni vzpostavilo evidence vseh ponudb oziroma e-sporočil, ki so prihajali na e-naslove uslužbencev⁵⁹⁶, zato zbiranje tovrstnih informacij ni bilo transparentno. Uslužbenci MGRT niso posredovali vseh ponudb oziroma e-sporočil, ki so jih prejeli na svoje službene e-naslove, na uradne e-naslove, ki jih je oblikovalo MGRT. Po navedbi MGRT⁵⁹⁷ "uslužbenci niso bili obveščeni o vzpostavitvi uradnih e-naslovov, poleg tega pa so se prejeta e-sporočila podvajala, zato ni bilo mogoče tekoče spremljati vseh e-sporočil ter v tako kratkem časovnem obdobju (od 19. 3. 2020 do 24. 3. 2020) zagotoviti, da bi bila vsa e-sporočila preposlana na uradne e-naslove". Zaradi neobstoja evidenc prispelih ponudb oziroma e-sporočil v reviziji nismo mogli preveriti, koliko in kakšne ponudbe za zaščitno in medicinsko opremo so prispele na MGRT.

MGRT je od Zavoda zaradi domnevne kadrovske podhranjenosti v obdobju od 20. 3. 2020 do 24. 3. 2020 prejelo⁵⁹⁸ še e-sporočila oziroma ponudbe, ki jih je Zavod prejel na info@dbz.si in jih sam ni več zmožal obravnavati, vendar pa v reviziji zaradi pomanjkljivih evidenc Zavoda in MGRT nismo mogli potrditi, da je MGRT od Zavoda prejelo vsa e-sporočila, ki so v navedenem obdobju prispela na Zavod.

MGRT nobenega od e-sporočil, prispelih na uradne e-naslove MGRT v obdobju od njihove vzpostavitve, 19. 3. 2020, do ustanovitve MDS, 24. 3. 2020, ni obravnavalo, vrednotilo ali selekcioniralo ter prepošiljalo

⁵⁹³ Pojasnilo MGRT v okviru Izpodbijanj posameznih razkritij in pojasnil k posameznim razkritjem iz osnutka revizijskega poročila, št. 320-8/2020/21, ki jih je MGRT predložilo računskemu sodišču 26. 1. 2021 (točka Uvodno, stran 8/52 in 9/52).

⁵⁹⁴ MGRT je pojasnilo, da so imeli dostop do e-sporočil uslužbenci MGRT, vendar ni navedlo, kateri uslužbenci (dopis MGRT št. 0605-1/2020/16 z dne 24. 7. 2020, veza Zaposilo št. 2, odgovor št. 18, 19, 20).

⁵⁹⁵ Dopis MGRT št. 0605-1/2020/16 z dne 24. 7. 2020 (veza Zaposilo št. 2, odgovor št. 8, 9, 11, 13).

⁵⁹⁶ Odgovor MGRT na zaprosilo računskega sodišča št. 420-8/2015/15 z dne 15. 5. 2020, točke 17.–35.

⁵⁹⁷ Navedba MGRT z dne 6. 10. 2020 v točki 3.

⁵⁹⁸ Na e-naslov maske.mgrt@gov.si jih je posredoval Zavod.

na druge naslove, ampak jih je na e-naslovih zgolj hranilo z namenom, da jih naknadno posreduje operativni skupini za pregled ponudb. Ugotovili smo, da MGRT tudi po ustanovitvi MDS (24. 3. 2020) ni nobenega v obdobju od 19. 3. 2020 do 24. 3. 2020 prejetega e-sporočila posredovalo MDS (na e-naslov ponudbe@urszr.si).

Pojasnilo MGRT⁵⁹⁹

MDS je bila o obstoju e-sporočil s strani predstavnika MGRT v MDS seznanjena na prvi seji MDS, vendar sklep o posredovanju teh e-sporočil njej v obravnavo ni bil sprejet, saj je URSZR, ki je e-sporočila v okviru MDS pregledovala, na prvi seji MDS izrecno prosila, naj jih MGRT ne posreduje, saj je do tistega dne na e-naslov ponudbe@urszr.si prejela že toliko sporočil, da je bila z njihovim pregledovanjem preobremenjena in bkerati ne bi zmogla obravnavati še e-sporočil MGRT. Sporočila so zato ostala shranjena na e-naslovih MGRT in niso bila obravnavana. URSZR je na seji tudi poročala o prispelih ponudbah za nakup zaščitne opreme na spletni naslov ponudbe@urszr.si od 14. 3. 2020 do vključno 25. 3. 2020 in navedla, da so od več kot 700 prispelih ponudb do tedaj pregledali 150 ponudb, od katerih pa nobena ni bila ustrezna.

Glede na to, da je MGRT e-sporočila Zavoda, ki jih je prejelo na svoje e-naslove v času od 20. 3. 2020 do 24. 3. 2020, samo hranilo in jih ni obravnavalo niti posredovalo dalje, v reviziji nismo potrdili, da je predmetna e-sporočila sploh obravnaval katerikoli izmed deležnikov.

MGRT je med pogoji, ki naj bi jih izpolnjevale ponudbe, da bi se štele kot popolne, kot sprejemljive določilo tudi predplačila.

Pojasnilo MGRT⁶⁰⁰

Glede postavljenih pogojev je MGRT predhodno informacije preverilo pri zavodu in MF. Zavod se zaradi možnosti prevar izogiba predplačilom in v tujih državah nima predstavnikov, ki bi se neposredno pogajali s proizvajalci in preverjali ustreznost in zanesljivost njihovih ponudb. V času izrednih razmer ni smiselno spreminjati obstoječe prakse zaradi nevarnosti, ki bi lahko imele posledice za državni proračun.

Ne glede na pojasnilo, da v kritičnih razmerah zaradi tveganja prevar ni smiselno spreminjati prakse Zavoda, ki se izogiba predplačilom, je MGRT usmerilo ponudnike k pripravi ponudb, ki bodo popolne tudi v primeru ponujene opreme ob predplačilu, vendar ob zavarovanju predplačila z bančno garancijo. Ne glede na navedeno smo ugotovili, da je MGRT pogoje in usmeritve, ki jih je glede sprejemljivosti ponudb določilo samo, upoštevalo selektivno. Tako je v enem primeru obravnavalo ponudbo⁶⁰¹ in jo posredovalo Zavodu v podpis pogodbe, čeprav ponudnik ni izpolnjeval pogoja glede plačila po dobavi opreme niti pogoja glede predplačila, v celoti zavarovanega z bančno garancijo. S tem ravnanjem je odstopilo od prakse Zavoda ter lastne prakse in danih navodil. Pri tem pa je treba poudariti, da MDS (URSZR) v tem času še ni določila pogojev za obravnavo ponudb, ki so prihajale na e-naslov ponudbe@urszr.si⁶⁰². MGRT je tako, ne da bi sploh imelo pristojnost odločanja o pogojih ponudb, prispevalo k neenaki obravnavi ponudnikov.

⁵⁹⁹ Z dne 24. 7. 2020 v točkah 8, 9 in z dne 6. 10. 2020 v točki 6.

⁶⁰⁰ Z dne 17. 9. 2020 (točka 8).

⁶⁰¹ Nakup ventilatorjev od ponudnika genEplanet diagnostika d.o.o.

⁶⁰² MDS oziroma v njenem imenu URSZR je informacijo o obveznih elementih ponudbe objavila 30. 3. 2020 na spletni strani URSZR.

Pojasnilo MGRT⁶⁰³

Šlo je za ponudnika, ki je bil sposoben dobaviti veliko količino ventilatorjev po terminskem planu, ki je omogočal relativno hitre prve dobave in zadovoljitev kratkoročnih in srednjeročnih potreb. Časovna komponenta je bila v začetni krizni fazi bistvenega pomena, kot tudi to, na kakšne pogoje je bil ponudnik, ki je bil sposoben izpolniti dobavo, pripravljen pristati.

MGRT je torej določilo lastne pogoje, ki naj bi jih ponudbe izpolnjevale, vendar o tem nekaj dni kasneje (ko je bila ustanovljena MDS oziroma ko je URSZR vzpostavila e-naslov ter določila in objavila pogoje) ni seznanilo MDS niti URSZR. Prav tako MGRT ob ustanovitvi MDS tudi ni seznanilo MDS oziroma URSZR z obrazcem⁶⁰⁴ o potrebnih specifikacijah posameznih vrst potrebne zaščitne opreme, ki ga je posredovalo nekaterim ponudnikom v obdobju pred 30. 3. 2020, ko je URSZR objavila informacijo glede popolnosti ponudb. Ob upoštevanju dejstva, da je bil predstavnik MGRT član MDS, opustitev naporov za poenotenje, poenostavitev in pospešitev postopkov obravnave ponudb v okviru MDS ni razumljiva. Ocenjujemo, da se je MGRT s svojim ravnanjem oddaljevalo od načel transparentnosti in učinkovitosti pri obravnavi ponudb.

Pojasnilo MGRT⁶⁰⁵

Da se praksa zbiranja in obravnave ponudb ni bolj poenotila in optimizirala je pripisati tekočim potrebam organa, zahtevanim časovnim odzivom na situacijo ter usmerjenosti v bistven cilj čim hitrejše dobave opreme. V predmetni izredni situaciji ni mogoče procesov ocenjevati, kot bi šlo za delovanje v rednih razmerah, saj zaradi časovne stiske optimalne prakse in ustrezne formalizacije ni bilo moč vzpostaviti.

Po naši oceni se na primeru ravnanja MGRT kaže potrditev naše ocene, da opustitev natančne določitve pristojnosti deležnikov, ki naj izvajajo urgentne nabave opreme v izrednih okoliščinah, vodi v nesistematično in neenako izvajanje aktivnosti, pri čemer aktivnosti izvajajo tudi nepooblaščen (nepristojni) deležniki. Učinek takega ravnanja se kaže v odstopanju od načel transparentnosti in enotnosti pri izvajanju postopkov javnega naročanja opreme. To se je izkazalo tudi po tem, ko je bila ustanovljena MDS. Po 24. 3. 2020:

- naj bi MGRT e-sporočila, ki so prispela na tri uradne e-naslove MGRT (maske.mgrt@gov.si, respiratorji.mgrt@gov.si, proizvodnja.mgrt@gov.si), posredovalo na MDS (na naslov ponudbe@urszr.si)⁶⁰⁶, vendar evidence poslanih e-sporočil MGRT nima, zato v reviziji nismo mogli potrditi, ali (če sploh) in katere ponudbe so bile dejansko posredovane na MDS,
- je MGRT nekatere ponudbe za dobavo zaščitnih mask⁶⁰⁷ obravnavalo in koordiniralo ter posredovalo Zavodu brez upoštevanja protokola MDS, čeprav je bil uslužbenec MGRT član MDS, kar pomeni, da bi bilo najmanj pričakovano, da bi bili uslužbenci MGRT, ki so sodelovali pri zbiranju in prepošiljanju e-sporočil potencialnih ponudnikov zaščitne in medicinske opreme, seznanjeni s postopkom obravnave ponudb v okviru MDS.

⁶⁰³ Z dne 17. 9. 2020 (točka 8).

⁶⁰⁴ Seznam potrebne opreme je izdelalo MZ.

⁶⁰⁵ Z dne 17. 9. 2020 (točka 9).

⁶⁰⁶ Pojasnilo MGRT z dne 6. 10. 2020 v točki 1 Zapisnika sestanka z MGRT dne 6. 10. 2020.

⁶⁰⁷ Gre za ponudbi družbe genEplanet diagnostika d.o.o. in ponudbo družbe MEDICOP d. o. o. z dne 29. 3. 2020 za dobavo mask, ponudbo družbe genEplanet diagnostika d.o.o. z dne 31. 3. 2020 za dobavo mask, ponudbo družbe Cross Continental d. o. o. z dne 31. 3. 2020 (koordinacija je sicer potekala od 21. 3. 2020 naprej) za dobavo mask, ponudbo družbe Mimovrste d. o. o. z dne 1. 4. 2020 za dobavo mask in ponudbo Marje Plevnik s. p. z dne 2. 4. 2020 za dobavo mask.

To pomeni, da je v obdobju od 24. 3. 2020 do 1. 6. 2020 postopek zbiranja ponudb, ugotavljanja popolnosti ponudb ter ocenjevanja tehnične ustreznosti ponujene opreme potekal neenotno.

MGRT⁶⁰⁸ je pojasnilo, da je pri zbiranju in prepošiljanju e-sporočil potencialnih ponudnikov zaščitne in medicinske opreme sodelovalo 30 uslužbencev MGRT, kljub temu pa niso vodili evidenc zbranih e-sporočil, s čimer bi MGRT zagotovilo transparentnost svojega ravnanja v okviru zbiranja in prepošiljanja ponudb (e-sporočil).

Poleg uslužbencev MGRT je minister za gospodarski razvoj in tehnologijo aktiviral dodatno skupino, in sicer je dan po ustanovitvi MDS, v katero je bil vključen tudi uslužbenec MGRT, to je 25. 3. 2020, imenoval projektno skupino⁶⁰⁹. V projektno skupino, ki je bila zadolžena za koordinacijo in izvedbo nabav zaščitne in medicinske opreme, je minister imenoval štiri člane, in sicer je bil v skladu s sklepom:

- zunanji sodelavec Zavoda, vodja skupine, zadolžen za izvedbo nabav zaščitnih sredstev in opreme, čeprav je bil za izvedbo te naloge od 14. 3. 2020 zadolžen Zavod na podlagi Sklepa Vlade z dne 14. 3. 2020 o določitvi Zavoda kot naročnika opreme, od 24. 3. 2020 dalje pa mu je pri tem pomagala še MDS,
- zunanji sodelavec Zavoda, zadolžen za izvedbo letalsko logističnih zadev, čeprav iz zapisnikov sej MDS izhaja, da so se z logistiko letalskih prevozov ukvarjali tudi člani MDS, predvsem predstavnik MzI in predstavnik Javne agencije za civilno letalstvo Republike Slovenije, ki je bil pridružen član MDS,
- uslužbenka MGRT, zadolžena za koordinacijo dela med MGRT in Zavodom, čeprav naj bi koordinacijo med deležniki izvajal še drug uslužbenec MGRT v okviru MDS⁶¹⁰, pri tem vloga MGRT (in njegovih uslužbencev) v zvezi z nabavami zaščitne in medicinske opreme ni bila določena v nobenem dokumentu,
- uslužbenec Zavoda, zadolžen za pravno podporo in izvajanje nalog s strani Zavoda, kar je tudi njegova redna naloga v okviru delovnega mesta, ki ga zaseda na podlagi sistemizacije Zavoda.

Ob dejstvu, da vloga projektne skupine ni bila natančno določena ter da tudi ni bilo določeno razmerje projektne skupine do ostalih deležnikov v postopkih nabav zaščitne in medicinske opreme (kot na primer do Zavoda in do MDS), ocenjujemo, da tudi naloge večine⁶¹¹ članov projektne skupine niso bile dovolj natančno določene in so se lahko podvajale z nalogami ostalih deležnikov. Prav tako ostali deležniki niso bili seznanjeni, v kateri vlogi so v konkretnih primerih posamezni člani projektne skupine nastopali; kot člani projektne skupine ali kot uslužbenci MGRT oziroma Zavoda⁶¹².

⁶⁰⁸ Dopis MGRT št. 0605-1/2020/16 z dne 24. 7. 2020 (veza Zaposilo št. 2, odgovor št. 1).

⁶⁰⁹ Sklep št. 304-8/2020/43 z dne 25. 3. 2020.

⁶¹⁰ Ne glede na to, da vloga MGRT oziroma predstavnika MGRT v okviru MDS ni bila določena v sklepu o ustanovitvi MDS, iz Poročila o izvedenih aktivnostih MGRT za potrebe MDS z dne 14. 4. 2020 izhaja, da so se aktivnosti MGRT v okviru MDS nanašale na sodelovanje, poročanje in koordinacijo prejetih ponudb.

⁶¹¹ Najbolj določna je bila naloga zunanjega sodelavca Zavoda, ki je bil zadolžen za izvedbo letalsko logističnih zadev.

⁶¹² Na primer v več primerih sta uslužbenka MGRT, ki je bila hkrati tudi članica projektne skupine, ali pa zunanji sodelavec Zavoda, ki je bil hkrati tudi vodja projektne skupine, pisala oziroma posredovala uslužbencem URSZR, ki so obravnavali prejete ponudbe zaščitne in medicinske opreme, ponudbe ter jih prosila za konkretne preveritve običajno v čim krajšem času. Glede na navedeno pa iz sporočil ni bilo jasno v kakšni vlogi sta posameznika nastopala v komunikaciji z uslužbenci URSZR.

Pojasnila MGRT oziroma Vlade⁶¹³

V projektno skupino je minister vključil ljudi, ki imajo znanja s področja nabave in logistike. Hkrati je bila pomembna tudi razpoložljivost članov projektne skupine, saj so morali biti na voljo takoj.

Namen te skupine je bila zagotovitev čimprejšnjih dobav zaščitne opreme in pomoč Zavodu. Projektna skupina je bila zadolžena tudi za koordinacijo dela med MGRT in Zavodom ter koordinacijsko podporo dobaviteljem zaščitne opreme. Člani projektne skupine so bili zadolženi za koordinacijo in izvedbo nabav že podpisanih pogodb. Razen uslužbenca Zavoda ostali člani skupine niso imeli pooblastil za sprejemanje odločitev, temveč so bili v skupino imenovani zgolj za pomoč pri koordinaciji in čimprejšnji realizaciji nabav zaščitne opreme. Projektna skupina kot telo znotraj MGRT je opravljala vsakodnevne tekoče dejavnosti MGRT na zadevnem področju ob upoštevanju pristojnosti in nalog MGRT v izredni situaciji, vse v skladu s sklepi Vlade.

MGRT je imenovalo projektno skupino za pomoč Zavodu, čeprav niti MGRT niti Zavod nista izkazala, da je Zavod dejansko potreboval tovrstno pomoč pri organiziranju in izvedbi nabav zaščitne in medicinske opreme, in čeprav je Vlada le dan pred ustanovitvijo projektne skupine z istim namenom (za pomoč Zavodu) ustanovila že MDS. V projektno skupino je MGRT imenovalo tudi dva člana, ki nista bila javna uslužbenca. Za vključitev zunanjih sodelavcev MGRT ni imelo podlage v predpisih. 39. člen Uredbe o notranji organizaciji, sistemizaciji, delovnih mestih in nazivih v organih javne uprave in v pravosodnih organih⁶¹⁴ namreč določa, da v projektnih skupinah lahko sodelujejo javni uslužbenci. Ne glede na to, MGRT ni izkazalo, da nalog, ki naj bi jih opravila navedena zunanja sodelavca v okviru projektne skupine, ne bi mogli izvesti javni uslužbenci v okviru rednih nalog. Prav tako MGRT tudi ni izkazalo, po kakšnih postopkih in po kakšnih merilih je izbralo zunanja sodelavca, poleg tega tudi ni izkazalo, katera posebna znanja, izkušnje in veščine naj bi imela zunanja sodelavca, ki jih drugi razpoložljivi javni uslužbenci niso imeli. Tudi sicer bi moral Zavod kot naročnik opreme in gospodar postopkov javnega naročanja v primeru potrebe po pomoči s strani zunanjih sodelavcev⁶¹⁵ sam odločiti o tem, ali in za katere faze oziroma aktivnosti ter koga bo angažiral kot zunanjega sodelavca v postopkih javnega naročanja, saj je s sklenitvijo pogodbe sam nosil formalno odgovornost za končni rezultat postopka.

Čeprav je zunanja sodelavca v projektno skupino imenoval minister za gospodarski razvoj in tehnologijo, je pogodbo o sodelovanju z njima sklenil Zavod (in ne MGRT). Pri tem niti Zavod niti MGRT nista izkazala potrebe po njunem aktiviranju. Strokovnjak s področja letalske logistike je bil v skladu s pogodbo⁶¹⁶ zadolžen za svetovanje⁶¹⁷ Zavodu na področju logistično letalskih storitev ter za neposredni nadzor nad

⁶¹³ Dopis MGRT št. 420-8/2020/15 z dne 15. 5. 2020 (odgovor št. 13). Dopis Vlade št. 420-8/2020/13 z dne 14. 5. 2020 (odgovor MGRT v okviru Zaposila 1 vladi, št. 9), dopis MGRT št. 0605-1/2020/16 z dne 24. 7. 2020 (odgovor št. 9, 12), dopis MGRT št. 0605-1/2020/22 z dne 17. 9. 2020 (odgovor 13, 18).

⁶¹⁴ Uradni list RS, št. 58/03, 81/03, 109/03, 43/04, 58/04 – popr., 138/04, 35/05, 60/05, 72/05, 112/05, 49/06, 140/06, 9/07, 33/08, 66/08, 88/08, 8/09, 63/09, 73/09, 11/10, 42/10, 82/10, 17/11, 14/12, 17/12, 23/12, 98/12, 16/13, 18/13, 36/13, 51/13, 59/13, 14/14, 28/14, 43/14, 76/14, 91/14, 36/15, 57/15, 4/16, 44/16, 58/16, 84/16, 8/17, 40/17, 41/17, 11/19, 25/19, 54/19 in 67/19.

⁶¹⁵ Tako v primeru ustanovitve MDS kot tudi imenovanja projektne skupine.

⁶¹⁶ Pogodba o opravljanju začasnega ali občasnega dela št. 2020-157 z dne 25. 3. 2020.

⁶¹⁷ Urna postavka po pogodbi je znašala 50 EUR neto.

potekom letalskih operacij. Vodja projektne skupine pa je bil v skladu s pogodbo⁶¹⁸ zadolžen za svetovanje na področju izvedbe nabav zaščitne opreme, kar je izvajal brezplačno.

Pojasnilo Zavoda⁶¹⁹

Vsebinski obeh pogodb sta bili pripravljeni po navodilih MGRT.

Iz dokumentacije v reviziji nismo mogli natančno ugotoviti, na kakšen način sta navedena zunanja sodelavca izvajala svetovanje, zato tudi ni bilo mogoče ugotoviti, ali in kakšen je bil učinek njunega svetovanja.

Minister za gospodarski razvoj in tehnologijo je odločil, da projektna skupina preneha z delovanjem 24. 4. 2020⁶²⁰.

Ugotovili smo, da ima MGRT⁶²¹ vlogo formalno določeno le v ZBR, in sicer se nanaša na dajanje soglasij k dobaviteljem in pogodbam, ki jih Zavod sklepa z dobavitelji blaga. ZBR (oziroma drug predpis) pa ne določa pogojev, na podlagi katerih minister, pristojen za preskrbo, odloča o podaji soglasij k dobaviteljem in k pogodbam z njimi ter k spremembam in dopolnitvam pogodb. Pomanjkljiv pravni oziroma izvedbeni okvir zato MGRT omogoča neenakopravno obravnavo, ki smo jo ugotovili tudi v konkretnih primerih (povezava s točko 3.4.5.1 tega poročila).

Ocenjujemo, da Vlada ni poskrbela za natančno določitev vloge MGRT v okviru postopkov nabav zaščitne in medicinske opreme. Ne glede na to, je MGRT izvajalo določene aktivnosti, ki so imele konkretne učinke v postopkih nabav. Tako je imelo MGRT:

- prek predstavnika, ki je bil član MDS, koordinacijsko vlogo, pri čemer naloge člana MDS pri obravnavi ponudb, za kar je bila MDS ustanovljena, niso bile določene,
- določeno vlogo v razmerju do Zavoda, in sicer je po pojasnilu MGRT zgolj "nudilo podporo Zavodu pri sprejemu ponudb zaščitne opreme, ni pa imelo pooblastil za sprejem ponudb ali sklepanje poslov s konkretnimi ponudniki⁶²²",
- v skladu s Sklepom Vlade z dne 14. 3. 2020 o določitvi Zavoda kot naročnika opreme nedoločno vlogo, saj naj bi sodelovalo z Zavodom pri nabavah zaščitne in medicinske opreme, vendar ni bilo določeno, katere aktivnosti naj bi sodelovanje vključevalo.

MGRT je na podlagi Sklepa Vlade z dne 14. 3. 2020 o določitvi Zavoda kot naročnika opreme sodelovalo z Zavodom tako, da je zbiralo ponudbe oziroma e-sporočila in ga v zvezi s tem informiralo, čeprav ga za

⁶¹⁸ Pogodba o sodelovanju št. 2020-156 z dne 25. 3. 2020.

⁶¹⁹ Odgovor Zavoda na Zaposilo št. 4 računskega sodišča št. 420-8/2020/112 z dne 15. 7. 2020.

⁶²⁰ Sklep ministra za gospodarski razvoj in tehnologijo št. 304-8/2020/66 z dne 24. 4. 2020.

⁶²¹ ZBR v 5. členu določa pristojnosti ministrstva, pristojnega za preskrbo, pri čemer v zakonu, ki določa naloge ministrstev (ZDU-1), ta naloga ni navedena pri nobenem od ministrstev. V zvezi s tem je MGRT pojasnilo, da pristojnost MGRT na tem področju izhaja iz ZDU-1, ki v 30. členu določa njegove naloge; med drugim MGRT opravlja tudi naloge na področju notranjega trga, med katere zgodovinsko gledano sodi tudi preskrba (dopis MGRT št. 0605-1/2020/7; odgovor k točki 5 zaprosila št. 1).

⁶²² Dopis MGRT št. 420-8/2020/15 z dne 15. 5. 2020 (odgovor št. 6), dopis MGRT št. 0605-1/2020/22 z dne 17. 9. 2020 (odgovor iz Zaposila 3, št. VI/15).

izvajanje navedenih nalog Zavod kot naročnik opreme ni pooblastil. Učinek opustitve natančne razmejitve nalog med Zavodom in MGRT se je posledično izkazal v tem, da je MGRT vsaj delno prispeval h končnemu izboru ponudb, saj je Zavod lahko izbiral le med tistimi ponudbami, ki mu jih je posredovalo MGRT. MGRT je namreč Zavodu posredovalo le določene ponudbe oziroma e-sporočila, ne pa vseh.

3.3.6 Vloga in organiziranost Zavoda

Ugotovili smo, da je Zavod 13. 3. 2020 izdal Sklep o začetku postopka za oddajo naročila po postopku s pogajanjem brez predhodne objave in o imenovanju strokovne komisije⁶²³ (v nadaljevanju: Sklep Zavoda o JN in komisiji).

V Sklepu Zavoda o JN in komisiji je bilo določeno, da:

- se izvede postopek s pogajanjem brez predhodne objave v skladu s točko č 46. člena ZJN-3,
- je predmet naročila nakup zaščitne opreme za preprečevanje širjenja nalezljive boleti SARS-CoV-2 (COVID-19),
- se vrednost naročila (brez DDV) oceni v skladu z vsakokratnim sklepom Vlade, ki postane priloga tega sklepa,
- se postavka v letnem programu dela opredeli v skladu z vsakokratnim sklepom Vlade, ki postane priloga tega sklepa,
- so posamezne faze postopka za oddajo javnega naročila naslednje:
 - pošiljanje pozivov za oddajo javnega naročila od 16. 3. 2020 do zaključka potreb
 - predložitev ponudb od 17. 3. 2020 do zaključka potreb
 - pregled in ocena ponudb od 17. 3. 2020 do zaključka potreb
 - objava v skladu s 57. členom ZJN-3 od 18. 3. 2020 do zaključka
 - dobava blaga 31. 12. 2020
- sta odgovorni osebi za izvedbo javnega naročila uslužbenca Zavoda,
- so v strokovno komisijo za sodelovanje pri pripravi razpisne dokumentacije ter odpiranje, pregledovanje in ocenjevanje ponudb (v nadaljevanju: Strokovna komisija Zavoda) imenovani trije uslužbenci Zavoda.

Zavod v reviziji ni izkazal razlogov niti pravnih podlag za sprejetje navedenega sklepa. Glede na njegovo vsebino in čas njegovega sprejetja ocenjujemo, da je podlago za njegovo sprejetje lahko predstavljal samo Sklep Vlade z dne 27. 2. 2020, s katerim je Vlada Zavodu naložila uporabo artiklov iz priloge k temu sklepu v skupni vrednosti 163.973,96 EUR brez DDV in njihovo nadomestitev do 31. 12. 2020.

Vlada je je nato s Sklepom Vlade z dne 14. 3. 2020 o določitvi Zavoda kot naročnika opreme določila, da mora Zavod izvesti javna naročila opreme po točno določenem postopku (povezava s točko 3.3.1.3 tega poročila). Pri tem vrednost javnega naročila ni bila vnaprej določena, temveč jo je Vlada določila v sklepih Vlade o spremembah in dopolnitvah Petletnega programa BR19-22⁶²⁴. Glede na dejstvo, da je o vrednosti naročila in s tem o vrednosti opreme, ki naj jo Zavod nabavi, odločala Vlada, ni bilo mogoče ugotoviti, katero opremo naj Zavod naroča, saj iz navedenih sklepov Vlade o spremembah in dopolnitvah Petletnega programa BR19-22 ni bilo mogoče ugotoviti vrste in količine blaga.

⁶²³ Sklep št. 326/LČ/2020-106 z dne 13. 3. 2020.

⁶²⁴ Št. 30400-6/2020/3 z dne 17. 3. 2020, št. 30400- 6/2020/6 z dne 20. 3. 2020, št. 30400-6/2020/9 z dne 24. 3. 2020 in št. 30400-6/2020/12 z dne 9. 4. 2020.

Iz Sklepa Zavoda o JN in komisiji izhaja, da so bili v Strokovno komisijo Zavoda imenovani trije uslužbenci Zavoda, ter da sta bila za izvedbo naročil odgovorna dva uslužbenca Zavoda (pri čemer sta bila ista dva uslužbenca imenovana tudi v Strokovno komisijo Zavoda). Ugotovili smo, da Strokovna komisija Zavoda ni (niti po umiritvi kriznih razmer) oblikovala nobenega formalnega ali vsaj neformalnega protokola o tem, kako naj bi vodila in odločala v postopkih javnih naročil ter kakšne naj bi bile naloge posameznih članov Strokovne komisije Zavoda, drugih uslužbencev Zavoda ali tretjih oseb. Prav tako o delu Strokovne komisije Zavoda ne obstajajo nikakršni materialni dokazi (kot na primer zapisniki, uradni zaznamki), ki bi zagotavljali sledljivost njenega dela in odločitev.

Deset dni po tem, ko je Zavod že obravnaval prispele ponudbe za dobavo zaščitne opreme, je Vlada s Sklepom z dne 24. 3. 2020 o ustanovitvi MDS določila, da je za obravnavo ponudb pristojna tudi MDS. Vlada je z ustanovitvijo MDS prispevala k temu, da Zavod od ustanovitve MDS ni imel več vpliva na pomembno fazo postopka javnega naročanja, ki se nanaša na zbiranje, odpiranje in vrednotenje ponudb ter preverjanje tehnične ustreznosti ponujene opreme.

Ker Zavod ni natančno določil nalog Strokovne komisije Zavoda in ker Vlada ni natančno določila nalog MDS, poleg tega pa MDS ni natančno določila zunanjih sodelavcev in njihovih nalog, pristojnost pri obravnavi ponudb ni bila jasno razmejena med člane Strokovne komisije Zavoda ter člane in zunanje sodelavce MDS. Zavod kot naročnik opreme ni izkazal, da je kadarkoli v Strokovno komisijo Zavoda imenoval druge uslužbence Zavoda ali zunanje sodelavce. Ne glede na to, da niti MDS niti Zavod nista uradno zaprosila oziroma na zunanje deležnike prenesla določenih konkretnih nalog, povezanih z obravnavo ponudb, so večino aktivnosti v zvezi z zbiranjem in obravnavo ponudb izvajali ravno zunanji deležniki (in ne MDS, prav tako tudi ne Strokovna komisija Zavoda), in sicer:

- MGRT je v obdobju od 19. 3. 2020 do 24. 3. 2020 zbiral in koordiniral e-sporočila v zvezi z možnostjo dobave zaščitne in medicinske opreme, čeprav mu te naloge Zavod niti Vlada nista izrecno dodelila,
- poslanka državnega zbora je v obdobju od 14. 3. 2020 do 22. 3. 2020 komunicirala s ponudniki ter prek MGRT koordinirala ponudbe ponudnikov, čeprav ji te naloge Zavod niti Vlada nista izrecno dodelila;
- MGRT je v obdobju od 14. 3. 2020 do 24. 3. 2020 organiziralo zunanje deležnike, in sicer neformalno strokovno skupino na UKC Ljubljana in strokovnjaka iz Splošne bolnišnice Celje, ki so v tem obdobju podajali strokovna mnenja glede ustreznosti in/ali primernosti ventilatorjev, pri tem MGRT ni imelo podlage za njihovo organiziranje, poleg tega pa ni bilo vnaprej določeno, ali, kako ter kateri deležnik naj bi upošteval strokovna mnenja zunanjih deležnikov,
- član MDS, predstavnik MZ, ki je bil v obdobju od 24. 3. 2020 do 15. 4. 2020 v skladu s protokolom zadolžen za presojo tehnične ustreznosti ponujene opreme, je za pomoč pri ocenjevanju zaprosil uslužbenca UKC Ljubljana,
- uslužbenci MORS in URSZR so v obdobju od 24. 3. 2020 do 15. 4. 2020 zbirali ponudbe (e-sporočila), pozivali ponudnike k dopolnitvam ponudb, ocenjevali popolnost ponudb in posredovali popolne ponudbe Zavodu,
- SOVA je v obdobju od 24. 3. 2020 do 15. 4. 2020 v skladu s protokolom izvajala varnostne ocene ponudnikov, čeprav Vlada njene vloge ni izrecno določila.

Iz navedenega izhaja, da so večino postopkov javnega naročanja (prav tako pa tudi postopke, ki so presegali javno naročanje), in sicer v delu, ki se nanaša na obravnavo ponudb, izvedli zunanji deležniki, ki jih za izvajanje nalog ni določil Zavod, pri tem pa njihove naloge niso bile vnaprej natančno določene. Nedoločnost in razpršenost nalog je po naši oceni prispevala k netransparentnosti postopkov javnega naročanja. Ocenjujemo, da je vključitev navedenih deležnikov zaradi njihovega strokovnega znanja lahko

prispevala k večji učinkovitosti nabav zaščitne in medicinske opreme, po drugi strani pa je lahko neustrezna organiziranost pomenila neustrezno (neenotno in netransparentno) obravnavo ponudb (e-sporočil).

Glede na dejstvo, da so ponudbe (e-sporočila) zbirali različni deležniki (poleg Zavoda še vsaj URSZR in MGRT), ocenjujemo, da bi moral Zavod kot naročnik opreme odločiti o tem, na katerih e-naslovih naj se zbirajo ponudbe (e-sporočila), in pri tem tudi določiti odgovorne osebe za evidentiranje ponudb ter dokumentiranje vseh postopkov zbiranja in obravnave ponudb.

S tem, ko je Vlada naložila Zavodu, da nove nabave opreme izvede po točno določenem postopku oddaje javnega naročila, je brez podlage, utemeljene na zakonu ali podzakonskem aktu, posegla v sprejem odločitve, ki je sicer v pristojnosti posameznega naročnika. Naročnik mora namreč sam v primeru vsakega konkretnega naročila upravičiti (dokazati) obstoj zakonskih pogojev za izvedbo določenega postopka (kot na primer postopka iz točke č prvega odstavka 46. člena ZJN-3). Z navedenim sklepom je Vlada formalno odvezala Zavodu možnost odločanja o obstoju zakonskih pogojev za uporabo vsakega posameznega postopka oddaje javnega naročila iz ZJN-3 (postopka s pogajanjem brez predhodne objave iz razloga skrajne nujnosti), saj bi Zavod z izvedbo kateregakoli drugega postopka ravnal v nasprotju s sklepom Vlade. Zavod nikoli ni preverjal niti odločal o tem, ali so še izpolnjeni pogoji za izvajanje postopkov iz točke č prvega odstavka 46. člena ZJN-3⁶²⁵. Ne glede na sklep Vlade pa bi od Zavoda kot naročnika pričakovali, da bi pri izbiri postopkov javnega naročanja ravnal skladno z ZJN-3 in v primeru ugotovitve neizpolnenosti pogojev za uporabo postopka iz točke č prvega odstavka 46. člena ZJN-3 Vlado vsaj seznanil s tem in jo opozoril na tveganje kršitve predpisov s področja javnega naročanja. V okviru preveritve postopkov javnega naročanja, na podlagi katerih je Zavod z dobavitelji zaščitne in medicinske opreme sklenil 64 pogodb, smo namreč ugotovili, da je Zavod vsa obravnavana javna naročila izvedel po postopkih s pogajanjem brez predhodne objave iz razlogov skrajne nujnosti, pri tem pa v nobenem trenutku oziroma vsaj periodično in v različnih obdobjih razvoja epidemije in hkrati sprememb stanja na trgu zaščitne in medicinske opreme⁶²⁶ ni preverjal ter dokumentiral, ali so razlogi skrajne nujnosti pri vsakem konkretnem naročilu dejansko podani, pač pa se je v postopkih zgolj splošno skliceval na njihov obstoj⁶²⁷.

3.4 Izvedba urgentnih nabav zaščitne in medicinske opreme

V reviziji nas je zanimalo, ali so revidiranci postopke nabav zaščitne in medicinske opreme ob upoštevanju izrednih okoliščin izvedli učinkovito, torej transparentno in v skladu z načeli gospodarnosti in enake obravnave ponudnikov opreme.

Postopke javnih naročil za zaščitno in medicinsko opremo so v istih in/ali različnih časovnih obdobjih izvajali različni deležniki, in sicer:

- zbiranje ponudb oziroma e-sporočil ter pozivanje ponudnikov k dopolnitvam ponudb (e-sporočil) so izvajali MZ, Zavod, MGRT in URSZR,

⁶²⁵ Odgovor Zavoda z dne 15. 5. 2020, 2. 7. 2020 in 23. 7. 2020.

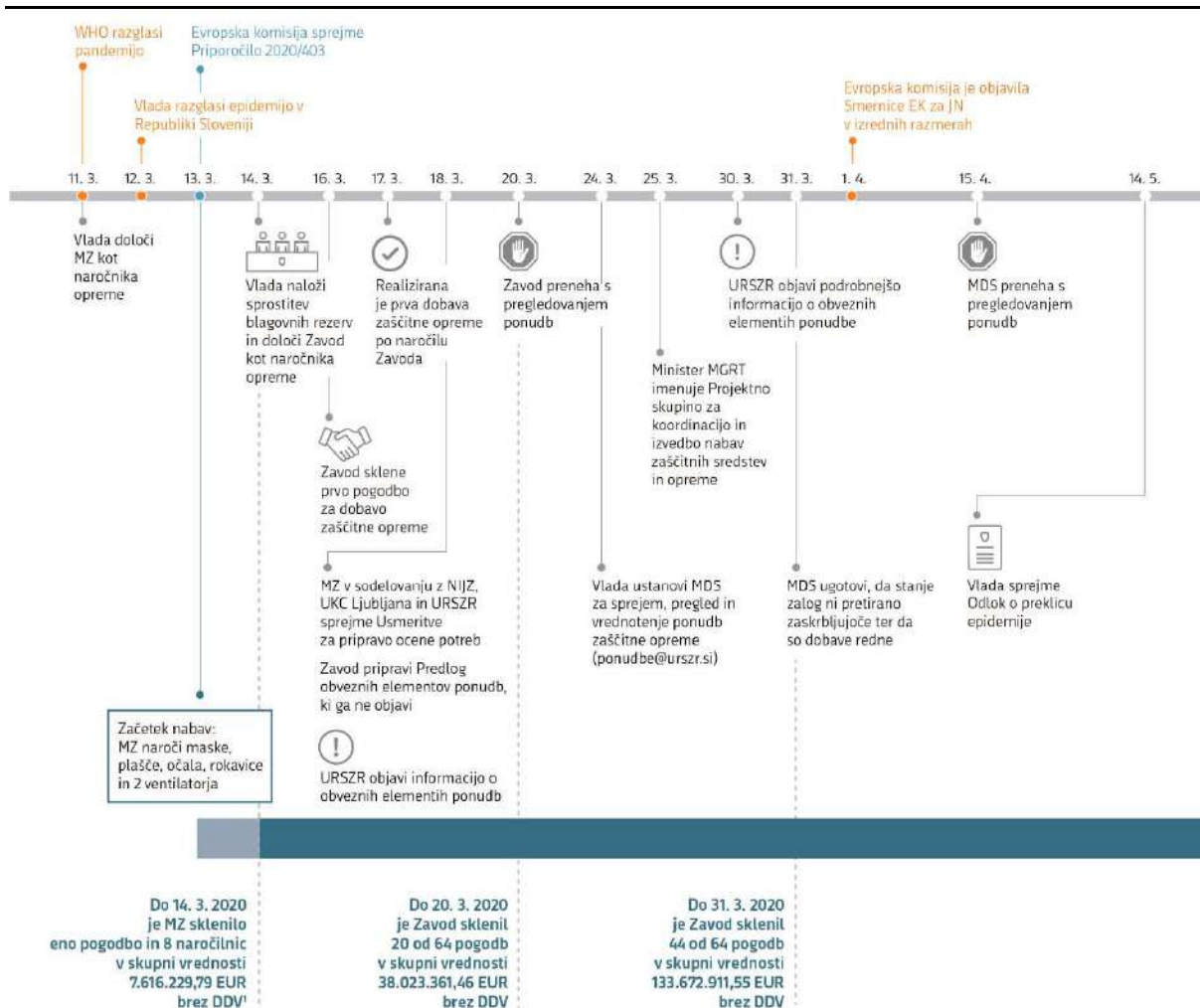
⁶²⁶ Na primer po 31. 3. 2020 in 10. 4. 2020, ko člani MDS in minister za gospodarstvo že ugotavljajo, da se razmere pri nabavah zaščitne opreme umirjajo in da so dobave te opreme dokaj redne.

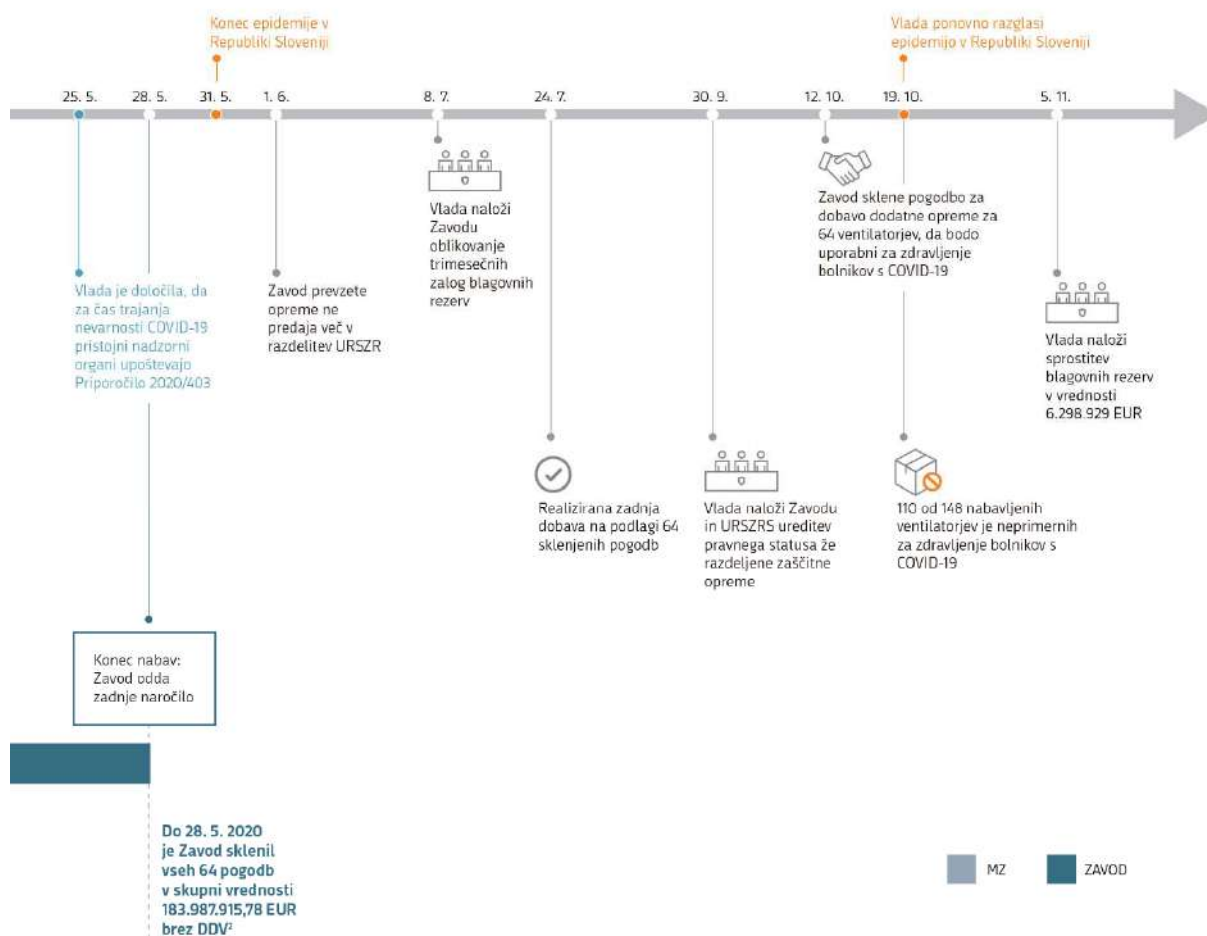
⁶²⁷ Sklep o začetku postopka za oddajo naročila po postopku s pogajanjem brez predhodne objave in o imenovanju strokovne komisije, št. 326/LČ z dne 13. 3. 2020, ter prostovoljna obvestila za predhodno transparentnost, ki jih je Zavod v zvezi z oddanimi naročili objavil na portalu javnih naročil (objave JN003299/2020-L01, JN003298/2020-L01, JN003277/2020-L01 in druge).

- obravnavo (presojanje) ponudb z vidika popolnosti ponudb so izvajali MZ, Zavod in URSZR,
- ocenjevanje ponudb z vidika tehnične ustreznosti je do 23. 3. 2020 izvajal Zavod, po tem datumu pa član MDS, predstavnik MZ, v sodelovanju z zunanjimi deležniki,
- postopke izbora ponudb je izvajal Zavod in/ali delno MGRT.

Časovnico ključnih dogodkov pri izvajanju aktivnosti revidirancev prikazujemo na sliki 11, medtem ko ostale dogodke in končno dejansko stanje, povezano z nabavami zaščitne in medicinske opreme ob koncu obdobja, na katero se nanaša revizija, prikazujemo v ustreznih točkah tega poročila.

Slika 11: Časovnica ključnih dogodkov pri izvajanju aktivnosti revidirancev





Opombe: ¹ Realizirana vrednost sklenjenih poslov je 666.229,79 EUR brez DDV oziroma 807.189,09 EUR z DDV
² Zavod je za realizacijo 64 pogodb skupaj plačal 80.960.851,41 EUR.

Vir: dokumentacija in pojasnila Zavoda, Vlade, MORS, MGRT in MZ.

3.4.1 Aktivnosti MZ pri izvedbi postopkov javnih naročil

MZ je v obdobju od 11. do 13. 3. 2020 prejelo 17 ponudb oziroma e-sporočil z informacijami o ponudbah, in sicer so ponudniki večinoma pošiljali e-sporočila sami od sebe, čeprav jih k temu MZ ni pozvalo. Le v treh primerih so ponudniki predložili ponudbe na podlagi aktivnosti MZ.

Na podlagi zbranih ponudb je MZ na dan 13. 3. 2020 naročilo zaščitno in medicinsko opremo v skupni vrednosti 7.616.230 EUR brez DDV, in sicer tako, da je:

- s tujim dobaviteljem sklenilo pogodbo⁶²⁸ za maske v skupni vrednosti 6.950.000 EUR brez DDV,

⁶²⁸ Pogodba št. SC20200311-01 z dne 11. 3. 2020 z dobaviteljem VIH Trading PTE.

vendar se ta pogodba ni realizirala⁶²⁹,

- dvema domačima dobaviteljema⁶³⁰ izdalo naročilnice za zaščitno opremo v skupni vrednosti 604.340 EUR brez DDV⁶³¹, pri tem je bilo enemu dobavitelju izdanih 5 naročilnic v skupni vrednosti 580.000 EUR brez DDV,
- dvema domačima dobaviteljema⁶³² izdalo naročilnici za dva ventilatorja v skupni vrednosti 61.890 EUR.

Ugotovili smo, da je bilo 8 naročilnic v celoti realiziranih in plačanih, medtem ko pogodba za dobavo mask ni bila realizirana, prav tako pa zanjo tudi ni bilo realizirano plačilo. Realizacija pogodbeno dogovorjenih količin zaščitne in medicinske opreme je bila 100 % v vseh primerih, razen pri maskah FFP3 in troslojnih maskah, namenjenih splošni populaciji, kjer realizacije sploh ni bilo. Podatki o pogodbah, ki jih je za nabavo zaščitne opreme sklenilo MZ, so skupaj z realizacijo prikazani v prilogi št. 1 tega poročila.

Prav tako je MZ 13. 3. 2020 izvedlo nekatere aktivnosti za naročilo 1.500.000 mask⁶³³ v skupni vrednosti 5.460.000 EUR brez DDV⁶³⁴, pri čemer pa do sklenitve pogodbe ni prišlo, čeprav naj bi šlo za preverjenega dobavitelja. Iz pridobljene dokumentacije izhaja, da je MZ 16. 3. 2020, po pridobitvi ocene tehnične ustreznosti, poslanki Državnega zbora poslalo elektronsko sporočilo⁶³⁵, v katerem je navedlo, da je treba sporočilu priložena dokumenta (pogodbo za nakup mask in odločitev o oddaji naročila) opremiti z oznakami MGRT ter da predlaga takojšen podpis, saj naj bi bila zadeva nujna⁶³⁶. Do sklenitve pogodbe ni prišlo, razlogov za to pa revidiranci niso pojasnili.

Pojasnilo prejšnje odgovorne osebe Zavoda⁶³⁷

Ko je bilo določeno, da bodo vse nabave potekale prek Zavoda, je MZ na Zavod preposlalo osnutek pogodbe med MZ in Kemofarmacijo, ki so jo domnevno usklajevali več kot en mesec. Komercialist Zavoda je nemudoma to isto pogodbo popravil z naslovom Zavoda in jo poslal na Kemofarmacijo s prošnjo, da jo čim prej vrnejo podpisano. Po več neuspešnih telefonskih klicih je takratni direktor Zavoda sam stopil v stik z direktorjem Kemofarmacije, ki je zagotovil, da naj Zavod ne skrbi, da je roba

⁶²⁹ Elektronsko sporočilo uslužbenke MZ, ki je bilo 13. 3. 2020 poslano [osebno ime].

⁶³⁰ SANOLABOR d.d. in MEDIC-UM, d. o. o.

⁶³¹ Od tega za zaščitne maske v skupni vrednosti 380.000 EUR brez DDV, za zaščitne vizirje, zaščitna očala in zaščitne obleke v skupni vrednosti 200.700 EUR brez DDV, za kirurške plašče, kape barete in operacijske kape v skupni vrednosti 23.639,79 EUR.

⁶³² Framed, d. o. o. in Sonar, d. o. o.

⁶³³ Uslužbenki UKC Ljubljana, ki sta preverjali tehnično ustreznost ponujenih mask sta v e-sporočilu z dne 16. 3. 2020, poslanem MZ, zapisali: "To je maska kot FFP2".

⁶³⁴ Pri družbi KEMOFARMACIJA d.d. (v nadaljevanju: Kemofarmacija).

⁶³⁵ E-sporočilo z dne 16. 3. 2020 ob 18:58 poslano na strankarski e-naslov poslanke državnega zbora, v katerem je navedeno: "V prilogi vam posredujemo tekst odločitve o oddaji naročila mask in pripravljeno pogodbo. Oboje je potrebno opremiti z oznakami MGRT. Predlagamo, da se pogodba podpiše takoj in posreduje v podpis Kemofarmaciji. Zadeva je nujna, ker naj bi šel transport iz Hamburga na pot jutri 17. 3. 2020."

⁶³⁶ MZ je v zvezi s tem navedlo: "Na podlagi končne ponudbe dobavitelja KEMOFARMACIJA d.d. smo pripravili predlog odločitve in predlog pogodbe, v skladu s prejetimi navodili je bil kot »novi« naročnik navedeno Ministrstvo za gospodarstvo in tehnologijo" (Dopis MZ št. 060-5/2020/14 z dne 8. 6. 2020 (odgovor k točki 7 na Zaposrilo MZ št. 1)).

⁶³⁷ Pojasnilo je bilo podano v ugovoru prejšnje odgovorne osebe Zavoda z dne 22. 2. 2020.

že na carinjenju v Hamburgu in da bodo Zavodu takoj poslali podpisano pogodbo. S strani Zavoda je bilo ponujeno, da bi lahko organizirali prevoz iz Hamburga s pomočjo URSZR, pa je direktor Kemofarmacije odgovoril, da ni potrebno, ker naj bi tam že čakala dva njhova tovornjaka. V elektronskem sporočilu dne 16. 3. 2020 je direktor Kemofarmacije sporočil, da bodo maske prevzeli naslednji dan in takoj krenili proti Sloveniji, in če ne bo zapletov na meji, potrjuje prejem v sredo ali četrtek (18. ali 19. 3. 2020). Ker tega dne Zavod ni dobil niti pogodbe niti blaga, so na poizvedovanje Zavoda s Kemofarmacije odgovorili, da predvidenih mask ne morejo dobaviti, ker domnevno Nemčija ne dovoli izvoza zaščitnih sredstev.

Naveden primer kaže na to, da organiziranost revidirancev pri obravnavi ponudb ni bila vnaprej natančno določena.

3.4.1.1 Preverjanje tehnične ustreznosti opreme

Preverjanje tehnične ustreznosti zaščitne in medicinske opreme je MZ izvajalo v sodelovanju z zunanjimi sodelavci, in sicer z uslužbenci UKC Ljubljana. Vendar pa MZ ni izkazalo, da je natančno določilo naloge in postopke preveritev, ki naj bi jih izvedli uslužbenci UKC Ljubljana. Zaradi tega ni zagotovilo podlage za zagotovitev transparentnosti postopkov in hkrati za enotno presojo in potrjevanje tehnične ustreznosti opreme v okviru vsake in vseh ponudb opreme.

V več primerih⁶³⁸ smo ugotovili, da ponudniki k ponudbam niso predložili tehničnih specifikacij, ki bi bile osnova za pregled tehnične ustreznosti opreme. Zato tudi ni jasno, ali in kako je v takih primerih MZ v sodelovanju z uslužbenci UKC Ljubljana preverilo tehnično ustreznost opreme in podalo pozitivno mnenje.

Prav tako smo ugotovili, da MZ pri poslu s ponudnikom⁶³⁹, ki k ponudbi ni predložil tehnične dokumentacije, tudi ni poskrbelo, da bi se pri prevzemu izvedel količinski in kakovostni pregled dobavljene opreme. MZ se je pri tem sklicevalo na dejstvo, da gre za znanega dobavitelja, ki je opremo dobavil iz lastnih zalog in jo je v preteklosti stalno dobavljal zdravstvenim ustanovam. Ocenjujemo, da bi morale MZ pri vsakokratnem prevzemu opreme, ne glede na to, ali gre za znane dobavitelje, preveriti tehnično ustreznost zaščitne opreme. S tem bi preprečilo prevzem neustrezne opreme.

Ugotovili smo, da je MZ sklenilo pogodbo s tujim dobaviteljem⁶⁴⁰ za dobavo zaščitne opreme v skupni vrednosti 6.950.000 EUR, čeprav pred tem ni pridobilo zagotovil o tehnični ustreznosti ponujene opreme. Poleg tega se pred oddajo naročila in sklenitvijo pogodbe tudi ni prepričalo o istovetnosti ponudnika⁶⁴¹ in njegovi poslovni oziroma finančni sposobnosti, čeprav je bilo v pogodbi predvideno predplačilo blaga. Je pa MZ preverjanje istovetnosti ponudnika izvedlo po podpisu pogodbe in tako še pravočasno ugotovilo obstoj tveganj, ki niso dopuščala, da bi pristopili k realizaciji pogodbe oziroma k izvedbi avansnega plačila celotnega pogodbenega zneska. Kljub temu da sklenjena pogodba ni bila realizirana, pa MZ ni izvedlo formalnega odstopa od pogodbe.

⁶³⁸ Naročilnica št. N2711-20-0062 z družbo SANOLABOR, d. d., naročilnica št. N2711-20-0063 z družbo MEDIC-UM STORE, d. o. o., pogodba št. SC20200311-01 z družbo VIH Trading PTE. LTD.

⁶³⁹ Naročilnica št. N2711-20-0062 z družbo SANOLABOR, d. d.

⁶⁴⁰ Pogodba št. SC20200311-01 z družbo VIH Trading PTE. LTD.

⁶⁴¹ V različnih dokumentih so bile navedene različne matične številke ponudnika.

3.4.1.2 Oddaja javnih naročil zaščitne in medicinske opreme

V zvezi z javnim naročanjem zaščitne in medicinske opreme smo ugotovili, da je MZ v nekaterih primerih naročilo opremo na neustrezen način, in sicer je:

- pri 8 od 9 primerov sklenjenih poslov⁶⁴² posel sklenilo na podlagi izdane naročilnice, brez sklenitve pogodbe, ki bi celovito uredila medsebojna pravna razmerja pogodbenih strank in zaščitila pogodbeni interes javnega naročnika (na primer z določitvijo roka kot bistvene sestavine posla⁶⁴³),
- v 5 od 9 sklenjenih poslov⁶⁴⁴ izvedlo nabavo opreme brez uporabe postopkov po ZJN-3 (izjema po 27. členu ZJN-3), pri čemer pri treh sklenjenih poslih⁶⁴⁵ za to niso bili izpolnjeni pogoji, saj je ocenjena vrednost skupne potrebe po zaščitnih maskah, ki jih je MZ naročilo na isti dan, presegala mejni prag za objavo v Uradnem listu EU in bi zato MZ moralo izvesti ustrezen postopek javnega naročanja ter s tem zagotoviti vsaj minimalno upoštevanje temeljnih načel javnega naročanja,
- oddalo naročilo⁶⁴⁶ tako, da je bila v ponudbi in naročilnici navedena zgolj vrsta opreme (zaščitni vizirji, zaščitna očala in zaščitne obleke), ne pa tudi tip in tehnična specifikacija opreme,
- s tem, ko je dobavitelj⁶⁴⁷ opreme v skupni vrednosti 580.700 EUR brez DDV odobrilo in izplačalo 70 % avans, ki ni bil zavarovan, je MZ tvegalo, da opreme ne bo pravočasno prejelo ali je sploh ne bo prejelo, čeprav jo je predčasno plačalo.

Ocenjujemo, da je MZ opustilo več aktivnosti, ki bi jih v skladu z načeli transparentnosti in gospodarnosti pri izvedbi javnega naročanja moralo izvesti. Tako bi po naši oceni moralo že v fazi obravnave ponudb zahtevati predložitev manjkajoče tehnične dokumentacije za ponujeno opremo, oceniti tehnično ustreznost ponujene opreme po vnaprej določenem postopku in od ponudnika zahtevati zavarovanje predplačila. Poleg tega bi si morale MZ prizadevati za dobavo celotne naročene količine opreme in ob prevzemu opreme preveriti tehnično ustreznost dobavljene opreme.

Ravnanje MZ pri izvajanju postopkov javnega naročanja in sklepanja pogodb po naši oceni ni bilo povsem ustrezno, saj pri vsakokratnem prevzemu opreme, ne glede na to, ali je šlo za znane dobavitelje, ni preverilo tehnične ustreznosti zaščitne opreme. S tem ni obvladovalo tveganj, da nabavljena oprema zaradi morebitne tehnične neustreznosti ne bo varna za uporabo. Poleg tega ravnanje MZ tudi ni bilo v celoti učinkovito, saj MZ ni poskrbelo za vse mehanizme, ki jih omogoča pravni okvir, da bi zagotovilo dobavo za uporabo varnega naročenega blaga v celoti.

⁶⁴² Izjema je posel z družbo VIH Trading PTE. LTD.

⁶⁴³ Obligacijski zakonik (Uradni list RS, št. 97/07 – uradno prečiščeno besedilo, 64/16 – odl. US in 20/18 – OROZ631) v 104. členu določa, da če je izpolnitev obveznosti v določenem roku bistvena sestavina pogodbe, dolжник pa je v tem roku ne izpolni, je pogodba razvezana po samem zakonu (prvi odstavek 104. člena), vendar pa lahko upnik pogodbo ohrani v veljavi, če po preteku roka nemudoma obvesti dolžnika, da zahteva njeno izpolnitev (drugi odstavek 104. člena).

⁶⁴⁴ Naročilnice št. N2711-20-0065, N2711-20-0066 in N2711-20-0067 družbi MEDIC-UM STORE, d. o. o., naročilnica št. N2711-20-0061 družbi SONAR, d.o.o. in naročilnica št. N2711-20-0060 družbi FRAMED d.o.o.

⁶⁴⁵ Naročilnice št. N2711-20-0065, N2711-20-0066 in N2711-20-0067 družbi MEDIC-UM STORE, d. o. o.

⁶⁴⁶ Naročilnica št. N2711-20-0063 družbi MEDIC-UM STORE, d. o. o.

⁶⁴⁷ Naročilnice št. N2711-20-0063, N2711-20-0064, N2711-20-0065, N2711-20-0066 in N2711-20-0067 družbi MEDIC-UM STORE, d. o. o.

3.4.2 Aktivnosti Zavoda pri postopkih javnih naročil

Obdobje, ko je bil Zavod glavni naslovník za ponudbe (e-sporočila) za dobavo zaščitne opreme, je trajalo od 14. 3. 2020 do 24. 3. 2020. Ne glede na navedeno, je Zavod v reviziji predložil seznam prejetih e-sporočil zgolj za obdobje od 17. 3. 2020 do 20. 3. 2020. V tem času je na e-naslov info@dbr.si in ostale e-naslove uslužbencev Zavoda prispelo 499 ponudb (e-sporočil)⁶⁴⁸. Ne glede na to, da smo v reviziji od Zavoda večkrat zahtevali seznam ponudb in ponudbe⁶⁴⁹, ki so prispele od 14. 3. 2020 do 17. 3. 2020, jih v reviziji nismo prejeli.

Poleg navedenih ponudb (e-sporočil), ki so prihajale neposredno od ponudnikov, pa je po navedbah URSZR Zavod v obdobju od 18. 3. 2020 do 24. 3. 2020 prejel na e-naslov info@dbr.si 757 ponudb (e-sporočil)⁶⁵⁰ še od URSZR. URSZR v reviziji ni izkazala, da je Zavodu dejansko posredovala vseh 757 ponudb (e-sporočil). Tako ni znano, ali (če sploh) in kako je navedene ponudbe (e-sporočila) obravnaval⁶⁵¹. Zavod je pojasnil, da je vse ponudbe (e-sporočila), ki so na e-naslov info@dbr.si prispele v času od 20. 3. 2020 do 24. 3. 2020, posredoval na MGRT. Vendar tega v reviziji na podlagi prejete dokumentacije nismo mogli potrditi ne ovreči.

Zaradi neustreznih evidenc tako ni znano, koliko ponudb (e-sporočil) je Zavod prejel v celotnem obdobju od 14. 3. 2020 do 24. 3. 2020, prav tako ni znano, koliko ponudb (e-sporočil) je Zavod po 20. 3. 2020 posredoval MGRT. To je povzročilo, da določenega števila ponudb (e-sporočil) ni obravnaval noben deležnik (niti Zavod, niti MGRT, niti MDS – URSZR). Z navedenim ravnanjem, ko ni bil vzpostavljen sistem evidentiranja prispelih in oddanih ponudb (e-sporočil), se je Zavod oddaljeval od načel transparentnosti in učinkovitosti pri obravnavi ponudb. Poleg tega pa je s posredovanjem ponudb (e-sporočil) drugim deležnikom tvegala, da ostali deležniki ne bodo obravnavali ponudb enako, kot bi jih obravnaval sam. To je problematično zato, ker je formalna odgovornost za ustrezno obravnavo ponudb ostala na Zavodu.

Ponudbe za dobavo zaščitne opreme, ki so pričele prihajati 14. 3. 2020⁶⁵², je Zavod začel obravnavati 17. 3. 2020, obravnaval pa jih je zgolj do 20. 3. 2020, ko je zaradi domnevne kadrovske stiske vse prejeete in še neobravnavane ponudbe začel prepošiljati na MGRT⁶⁵³. Po navedbi Zavoda⁶⁵⁴ je kasneje Zavod vse prispele ponudbe (e-sporočila) prepošiljal v obravnavo MDS⁶⁵⁵. Zavod je torej od 17. 3. 2020 do 20. 3. 2020 samostojno obravnaval ponudbe za dobavo zaščitne opreme, medtem ko v tem obdobju ni obravnaval nobene ponudbe za dobavo medicinske opreme (ventilatorje).

V postopkih javnih naročil za zaščitno in medicinsko opremo je bilo udeleženih enajst uslužbencev Zavoda.

⁶⁴⁸ Število elektronskih sporočil ni popolno, saj je Zavod pojasnil, da so sporočila prihajala tudi na naslove uslužbencev, ki pa niso bila vedno posredovana na naslov info@dbr.si.

⁶⁴⁹ Na podlagi ponudb iz navedenega obdobja je Zavod sklenil 11 pogodb za dobavo opreme.

⁶⁵⁰ Z elektronskega naslova ponudbe@urszr.si.

⁶⁵¹ Zavod naj bi razpolagal le z 10 od navedenih 757 elektronskih sporočil (odgovor Zavoda z dne 27. 7. 2020 na točko 6 Zaposila št. 4).

⁶⁵² Na e-naslov info@dbr.si.

⁶⁵³ Na e-naslov maske.mgrt@gov.si.

⁶⁵⁴ Pojasnila Zavoda z dne 9. 6. 2020 (Odgovor na Zaposilo 2), prejeto na USB-ključu.

⁶⁵⁵ Na e-naslov ponudbe@urszr.si.

V reviziji smo preverili postopke javnega naročanja zaščitne in medicinske opreme, na podlagi katerih je Zavod z dobavitelji sklenil 64 pogodb za dobavo opreme.

Zavod je na podlagi Sklepa Vlade z dne 14. 3. 2020 o določitvi Zavoda kot naročnika opreme v obdobju od 14. 3. 2020 do 31. 5. 2020 sklenil 64 pogodb za nabavo zaščitne in medicinske opreme v skupni vrednosti 183.987.916 EUR brez DDV⁶⁵⁶ (223.266.164 EUR z DDV) s 44⁶⁵⁷ različnimi dobavitelji. Na podlagi teh pogodb je sklenil še 23 aneksov (povezava s točko 3.4.6.2 tega poročila). Iz podatkov o sklenjenih pogodbah⁶⁵⁸ izhaja, da so se vrednosti pogodb med seboj bistveno razlikovale. Tako je vrednost materialno najpomembnejše pogodbe znašala 30.991.000 EUR brez DDV⁶⁵⁹, vrednost materialno najmanj pomembne pogodbe pa 5.623 EUR brez DDV⁶⁶⁰. Povprečna vrednost pogodbe je znašala 2.874.811 EUR brez DDV. Vrednost pogodb, ki jih je Zavod sklenil z največjimi 5 dobavitelji, je znašala 133.168.000 EUR brez DDV oziroma 72,4 % vseh sklenjenih pogodb, vrednost pogodb, ki jih je sklenil z največjimi 10 dobavitelji, pa 165.410.939 EUR brez DDV oziroma 89,9 % vseh sklenjenih pogodb.

Zavod je večino pogodb za nabavo zaščitne in medicinske opreme sklenil v obdobju od 16. 3. 2020 do 3. 4. 2020 (54 od 64 pogodb). V obdobju pred ustanovitvijo MDS (od 14. 3. do 23. 3. 2020) je Zavod sklenil 23 pogodb v skupni vrednosti 48.032.241 EUR brez DDV, po ustanovitvi MDS (od 24. 3. do 1. 6. 2020) pa 41 pogodb v skupni vrednosti 135.955.674 EUR brez DDV.

Od 64 pogodb je bilo v celoti realiziranih (dobavitelji so dobavili celotno dogovorjeno količino zaščitne opreme oziroma medicinske opreme) 40 pogodb oziroma 62,5 % vseh sklenjenih pogodb, delno realiziranih pogodb je bilo 12 oziroma 18,8 % vseh sklenjenih pogodb, prav tako 12 oziroma 18,8 % pa je bilo v celoti nerealiziranih oziroma storniranih pogodb. Na podlagi sklenjenih pogodb je Zavod dobaviteljem plačal skupno 80.960.851 EUR⁶⁶¹. Podatki o pogodbah, ki jih je za nabavo zaščitne opreme sklenil Zavod v obdobju od 14. 3. 2020 do 1. 6. 2020, so skupaj z realizacijo po teh pogodbah prikazani v prilogi 2 tega poročila.

Iz tabele v prilogi 2 izhaja, da je bila realizacija pogodbeno dogovorjenih količin zaščitne in medicinske opreme 100 % le v primeru naročil dezinfekcijskih sredstev. V več primerih pa dobavljene količine niso dosegale niti 50 % s pogodbami dogovorjenih količin zaščitne opreme. Pri tem je šlo v večini primerov prav za opremo, ki so jo potrebovali tudi oziroma predvsem zdravstveni delavci. V primeru naročil skupno 4.000.000 mask FFP3 dobav sploh ni bilo, v primeru naročil mask FFP2 pa je bila realizacija 44,2 %. Na sliki 12 je prikazana primerjava med vsemi naročenimi in vsemi dobavljenimi maskami FFP2 glede na stanje po tednih v obdobju od 14. 3. 2020 do 31. 5. 2020⁶⁶².

⁶⁵⁶ Upoštevani so tudi zneski pogodb, ki niso bile realizirane.

⁶⁵⁷ Z družbo MEDICOP d. o. o. je bilo sklenjenih 5 pogodb, z družbama genEplanet diagnostika d.o.o. in Kimi d. o. o. 4 pogodbe, z družbami Acron d. o. o., Public digital infrastructure d. o. o. in družbo SANOLABOR d. d. 3 pogodbe, z družbami ART-PE d. o. o., BO2 MEGA d. o. o., INOVATIO d. o. o. in LABENA d. o. o. 2 pogodbi, s preostalimi pa po ena pogodba.

⁶⁵⁸ Upoštevane so tudi vrednosti pogodb, ki niso bile realizirane.

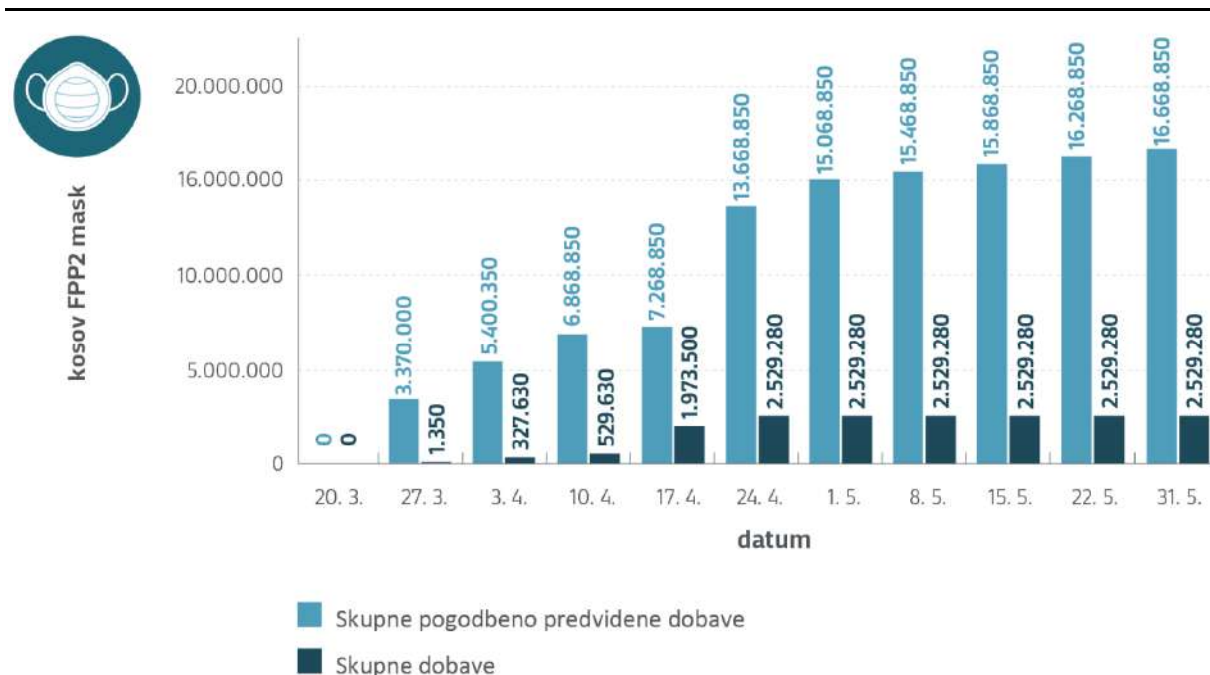
⁶⁵⁹ Pogodba št. 2020-197 z družbo Public digital infrastructure d. o. o.

⁶⁶⁰ Naročilnica št. 2020-147 N z družbo BO2-MEGA d. o. o.

⁶⁶¹ Odgovor Zavoda na zaprosilo z dne 10. 11. 2020 (e-sporočilo Zavoda z dne 17. 11. 2020).

⁶⁶² S 1. 6. 2020 Zavod prevzete zaščitne in medicinske opreme ni več predajal v razdelitev URSZR.

Slika 12: Primerjava med predvidenimi dobavami (glede na določila pogodb v zvezi z rokom dobave) in dejanskimi dobavami mask FFP2 po tednih v obdobju od 14. 3. 2020 do 31. 5. 2020



Vir: dokumentacija in pojasnila Zavoda.

S slike 12 izhaja, da so bile prve pogodbeno dogovorjene dobave mask FFP2 predvidene v tednu od 20. 3. 2020 do 27. 3. 2020, v katerem je bilo dobavljeno zgolj 1.350 od skupno pogodbeno predvidenih 3.370.000 mask FFP2. Tudi v vseh nadaljnjih tednih skupne dobave mask FFP2 niso dosegale skupnih pogodbeno dogovorjenih dobav, pri čemer od 24. 4. 2020 pa do 31. 5. 2020 dobav mask FFP2 ni bilo več.

V nadaljevanju predstavljamo ugotovitve, ki se nanašajo na:

- določitev postopka javnega naročanja zaščitne in medicinske opreme iz skrajne nujnosti,
- evidentiranje prispelih ponudb (e-sporočil) v obdobju od 14. 3. 2020 do 24. 3. 2020,
- obravnavo prispelih ponudb (e-sporočil) v obdobju od 17. 3. 2020 do 20. 3. 2020,
- določitev bistvenih elementov ponudbe,
- preverjanje popolnosti ponudb,
- seznanitev ponudnikov z razpisnimi pogoji in preverjanje izpolnjevanja pogojev,
- preverjanje tehnične ustreznosti ponujene opreme in varnosti ponudnikov do 24. 3. 2020,
- upoštevanje ocen potreb pri naročanju zaščitne in medicinske opreme,
- sodelovanje in odločanje oseb v postopkih javnega naročanja brez pooblastil Zavoda.

3.4.2.1 Uporaba postopka javnega naročanja opreme iz skrajne nujnosti

Postopek javnega naročanja je Zavod vodil po ZJN-3, in sicer po postopku iz točke č prvega odstavka 46. člena, torej po postopku s pogajanjem brez predhodne objave iz razloga skrajne nujnosti. Navedeni postopek je Zavod izvajal na podlagi Sklepa Vlade z dne 14. 3. 2020 o določitvi Zavoda kot naročnika opreme, s katerim mu je Vlada naložila izvajanje naročil po tem postopku.

V obdobju od 14. 3. 2020 do 1. 6. 2020, ko je bil za nove (urgentne) nabave zaščitne in medicinske opreme zadolžen Zavod, so se okoliščine glede širjenja COVID-19 in ponudbe opreme na svetovnem trgu spreminjale. Zato se je tudi stopnja skrajne nujnosti nabav spreminjala, kar pomeni, da bi moral Zavod kot naročnik opreme in gospodar postopka javnega naročanja vsaj občasno preveriti, ali so še vedno izpolnjeni pogoji za izvajanje postopka javnega naročanja iz razloga skrajne nujnosti (postopek iz točke č prvega odstavka 46. člena ZJN-3). Zavod ni preverjal pogojev za upravičenost uporabe navedenega postopka, prav tako na to potrebo ni opozoril Vlade, ki je Zavodu naložila uporabo tega postopka.

Pojasnilo Zavoda⁶⁶³

Zavod je zavezan k spoštovanju odločitev Vlade kot najvišjega organa izvršilne oblasti in kot ustanoviteljice zavoda v skladu z ZBR. Kljub navedenemu pa se je zavod zavedal, da so se pogoji, na podlagi katerih se je izbralo predmetni postopek javnega naročanja, spremenili, zato je z dopisom št. 587 in št. 592 z dne 6. 5. 2020 ter z dopisom št. 618/LI z dne 11. 5. 2020 poslal prošnjo za mnenje MJU, Direktoratu za javno naročanje in Državni revizijski komisiji (v nadaljevanju: DKOM) ter prosil za mnenje v zvezi z zaključkom javnega naročila za nakup zaščitnih sredstev in opreme v skladu s točko č) prvega odstavka 46. člena ZJN-3. Zavod je pridobil odgovor MJU št. 430-144/2020/6 z dne 13. 5. 2020 in odgovor DKOM št. 020-1/2020-32 z dne 6. 5. 2020, vendar v njima ni mnenja oziroma usmeritev, kako ustaviti/zaključiti postopek naročanja v konkretnem primeru, ko vlada naloži naročanje blaga po točno določenem postopku, ko količinsko in časovno postopek naročanja ni determiniran. Prižadevanje zavoda o razrešitvi navedenega vprašanja je razvidno tudi iz zapisnikov MDS z dne 8. 5. 2020 in 15. 5. 2020.

Ugotovili smo, da je Zavod v obdobju od 14. 3. 2020 do 31. 5. 2020 sklenil 64 pogodb za dobavo zaščitne in medicinske opreme na podlagi javnega naročila po postopku iz točke č prvega odstavka 46. člena ZJN-3, pri tem pa v nobenem primeru javnega naročila ni preveril in potrdil, da so izpolnjeni pogoji za njegovo uporabo. Zaradi opustitve navedenih preveritev Zavod ni obvladoval tveganj, da so bili postopki javnih naročil izvedeni v skladu z načeli transparentnosti in gospodarnosti.

Pojasnilo Zavoda⁶⁶⁴

Zavod je zavezan k spoštovanju odločitev Vlade kot najvišjega organa izvršilne oblasti in kot ustanoviteljice Zavoda v skladu z ZBR. Prav tako izhaja, da Vlada nikoli ni preklicala sklepa, s katerim je naložila Zavodu nabavo zaščitne in medicinske opreme na podlagi navedenega člena ZJN- 3. Tudi če Vlada ne bi sprejela sklepa, s katerim je odločila, da Zavod izvaja nabavo zaščitne opreme po postopku iz točke č prvega odstavka 46. člena ZJN-3, bi glede na tedanje okoliščine tudi Zavod, če bi samostojno odločal o izbiri postopka, uporabil isti postopek.

Zavod bi moral vsaj občasno preveriti, ali so še vedno izpolnjeni pogoji za izvajanje postopka javnega naročanja iz razloga skrajne nujnosti in o tem obvestiti Vlado. Z izvedbo rednih postopkov (kadar bi bili za to izpolnjeni pogoji) bi namreč lahko zagotovil večjo preglednost postopkov, hkrati pa omogočil večjo konkurenco ponudnikov. Zavod je prvič pristopil k rednemu postopku javnega naročanja šele po preklicu epidemije, in sicer 6. 7. 2020 oziroma 15. 7. 2020⁶⁶⁵.

⁶⁶³ Z dne 21. 1. 2021 v točki 7.

⁶⁶⁴ Pojasnilo je Zavod podal v ugovoru z dne 22. 2. 2021.

⁶⁶⁵ Javno naročilo št. JN004267/2020-B01, objavljeno na portalu javnih naročil dne 6. 7. 2020, [URL: https://www.enarocanje.si/Obrazci/?id_obrazec=358955], februar 2021, in javno naročilo št. JN004486/2020-B01 z dne 15. 7. 2020, [URL: https://www.enarocanje.si/Obrazci/?id_obrazec=360379], februar 2021.

3.4.2.2 Določitev bistvenih elementov ponudbe

Glede na način zbiranja ponudb za dobavo zaščitne in medicinske opreme, ki ga je izbral Zavod, je pogoj za transparentno in učinkovito ocenjevanje popolnosti ponudb natančna določitev bistvenih elementov ponudbe, vključno z določitvijo dokazil, ki naj jih ponudnik priloži k ponudbi, da se bo ponudba štela za popolno. Pri tem je pomembno, da naročnik pravočasno objavi natančno informacijo o zahtevanih elementih ponudbe in tako zagotovi, da se lahko karseda širok krog potencialnih ponudnikov seznani s pogoji za sodelovanje v nabavnem postopku in možnostmi za oddajo ustrezne ponudbe.

Ugotovili smo, da so člani Strokovne komisije Zavoda že 18. 3. 2020 pripravili dokument, v katerem so popisali bistvene elemente ponudbe in dokazila, ki naj jih predložijo ponudniki, če naj se ponudba vsebinsko obravnava (v nadaljevanju: Predlog obveznih elementov). Tako je Predlog obveznih elementov vključeval: opredelitev ponudnika, vrsto blaga in tehnično specifikacijo, količino, ceno na enoto, kraj in rok dobave in plačilne pogoje. V Predlogu obveznih elementov so bili kot obvezna dokazila navedeni še naslednji dokumenti: certifikat, "test report", fotografija embalaže in izdelkov. Predlog obveznih elementov je eden izmed članov Strokovne komisije Zavoda prek elektronske pošte posredoval⁶⁶⁶ direktorju Zavoda, uslužbencem Zavoda, uslužbenki MGRT in poslanki Državnega zbora. Iz e-sporočila izhaja, da je član Strokovne komisije Zavoda naslovnike obvestil o tem, da so uslužbenci Zavoda pripravili Predlog obveznih dokumentov. Ugotovili smo, da je bil Predlog obveznih elementov pomanjkljiv, saj niti okvirno ni določil bistvenih pogojev, ki naj bi jih ponudniki izpolnjevali za sodelovanje v postopku. Tako ni določil poglobitvenih meril za izbor najugodnejših ponudb in ni opredelil dodatnih možnosti prilagoditve naročila ponudnikom (v obliki predplačil opreme ob ustreznem zavarovanju, pomoči države pri organiziranju transporta opreme iz tujine, pri izdaji potrdil o tem, da gre za nakup za potrebe države, kar so ponudniki lahko uporabili v razmerju do svojih dobaviteljev oziroma proizvajalcev in podobo), ki bi ob izrednih razmerah na trgu zaščitne opreme nedvomno lahko prispevale k temu, da bi karseda širok krog potencialnih ponudnikov izkazal interes za dobavo opreme in oddajo ponudbe.

Zavod informacije iz Predloga obveznih dokumentov ni javno objavil, da bi ponudnike obvestil, kaj morajo njihove ponudbe vsebovati. Ocenjujemo, da zato ponudniki niso mogli vedeti, kateri so vsi bistveni elementi ponudbe in katera so obvezna dokazila za obravnavo ponudbe, kar je po naši oceni prispevalo k temu, da so pogosto pripravili pomanjkljive ponudbe. Pri tem je velika večina ponudb vsebovala predvsem reklame, ponudbo pomoči, neopredeljene možnosti dobave in izdelave opreme, vprašanja o potrebah po opremi, prošnje za napotitev na ustrezne organe in podobno. Zavod je sicer izkazal, da je posameznim ponudnikom v odgovor na njihove posredovane (nepopolne) ponudbe pošiljal e-sporočila, kjer jih je opozoril na vse obvezne elemente ponudbe in dokazila, ki bi jih ponudniki morali priložiti, vendar ni izkazal, da je tako ravnal pri vseh ponudnikih⁶⁶⁷. Ne glede na dejstvo, da je v tistem času na trgu primanjkovala zaščitna oprema, bi bilo po naši oceni potrebno, da bi Zavod tudi javno objavil natančno informacijo, na podlagi katere bi se vsi ponudniki lahko seznanili z vsebino nabavnega postopka za zaščitno in medicinsko opremo, ter da bi v ponudbe vključili vse bistvene podatke (med drugim tudi o plačilnih pogojih in kraju dobave) in predložili vsa zahtevana dokazila o ponujeni opremi, da bi se ponudbe štejele za popolne. Z opustitvijo objave natančne in celovite informacije o bistvenih elementih ponudbe je Zavod po naši oceni prispeval k temu, da so potencialni ponudniki posredovali e-sporočila, ki niso imela vseh elementov ponudbe (med drugim

⁶⁶⁶ E- sporočilo z dne 18. 3. 2020, (zadeva: Ponudbe – zahtevani podatki in dokumenti), naslovljeno na direktorja Zavod, uslužbenca Zavoda, uslužbenko MGRT in poslanko Državnega zbora.

⁶⁶⁷ Na primer e-sporočilo uslužbenca Zavoda z dne 19. 3. 2020, naslovljeno na predstavnika družbe Xan Max, d. o. o.

tudi navedbe plačilnih pogojev in kraja dobave) in dokazil o ponujeni opremi, kar je vodilo v pozivanje ponudnikov k številnim dopolnitvam ponudb. Poleg dejstva, da so dopolnitve ponudb terjale dodaten čas, so številne dopolnitve povzročale nesledljivost in s tem nepreglednost končnih ponudb. Zavod je z opustitvijo objave informacije o bistvenih elementih ponudbe po naši oceni prispeval k temu, da je na njegov naslov prispelo enormno število e-sporočil, ki jih ni bilo mogoče šteti kot ponudbe. S tem je Zavod po naši oceni vzpostavil izhodišče za neučinkovito izvedbo javnega naročanja. Preveritve e-sporočil, ki niso imela elementov ponudb, in pozivanje ponudnikov k dopolnitvam je terjalo nesorazmerno veliko časa v primerjavi s številom pridobljenih popolnih ponudb. Tako ravnanje Zavoda v omejenem času, ko se je neizmerno mudilo pri pridobivanju ponudb, je bilo po naši oceni neučinkovito.

3.4.2.3 Evidentiranje prispelih ponudb (e-sporočil) v obdobju od 14. 3. 2020 do 24. 3. 2020

Ponudniki zaščitne in medicinske opreme so Zavodu pošiljali ponudbe (e-sporočila) na e-naslov info@dbr.si, ponudbe pa so prihajale tudi na e-naslove uslužbencev Zavoda. Ugotovili smo, da Zavod e-naslova info@dbr.si nikoli ni identificiral kot uradnega in enotnega e-naslova za prejem ponudb, hkrati pa tudi ni poskrbel, da bi bile vse ponudbe, prispele na e-naslove uslužbencev Zavoda, preposlane na skupni uradni e-naslov. Zavod tako ni vzpostavil evidence vseh ponudb, prispelih na Zavod, posledično pa ni zagotovil ustrezne podlage za enotno obravnavo vseh prejetih ponudb. Ne glede na to pa Zavod sploh ni obravnaval vseh ponudb (e-sporočil), ki so prispele na uradni e-naslov info@dbr.si. Kot razlog za opustitev obravnave vseh ponudb je navedel preobremenjenost uslužbencev Zavoda⁶⁶⁸. Prav tako tudi ni jasno, koliko (če sploh) in katere ponudbe (e-sporočila) od 757 ponudb (e-sporočil), ki naj bi mu jih posredovala URSZR do 24. 3. 2020, je Zavod obravnaval. Zaradi tega ne moremo ne potrditi ne zavreči tveganja, da ponudb, ki naj bi jih Zavod prejel od URSZR, ni obravnaval noben deležnik.

Z opustitvijo vzpostavitve evidence o vseh prejetih ponudbah je Zavod po naši oceni prispeval k nepreglednosti postopkov javnega naročanja, poleg tega pa tudi k neenaki obravnavi ponudnikov. Zaradi nesledljivosti ponudb v reviziji ni bilo mogoče ugotoviti, koliko ponudb je Zavod dejansko obravnaval ter ali je vse ponudbe, ki jih ni obravnaval, preposlal drugim deležnikom ter katerim.

3.4.2.4 Obravnava prispelih ponudb (e-sporočil) v obdobju od 17. 3. 2020 do 20. 3. 2020

V tridnevnem obdobju od 17. 3. 2020 do 20. 3. 2020 je Zavod samostojno obravnaval prispele ponudbe (e-sporočila). Vendar pa smo ugotovili, da Zavod ni določil, kdaj naj bi se ponudbe štete za popolne in ustrezne. Ne glede na to, je v tem obdobju nekatere ponudnike pozival k dopolnitvam ponudb, pri tem pa ponudnike neutemeljeno neenotno obravnaval, saj:

- v nekaterih primerih ni upošteval ponudb, ki so izpolnjevale vse elemente ponudbe in so v primerjavi z ostalimi ponudbami, prejetimi v tistem času, vključevale ugodne dobavne roke in obsežno količino opreme⁶⁶⁹,

⁶⁶⁸ Odgovor Zavoda na 1.1. točko Zaposila št. 5.

⁶⁶⁹ Tak primer smo zaznali pri ponudniku B211 za ponudbo z dne 18. 3. 2020, ponudniku Ajda E.T.C. za ponudbo z dne 19. 3. 2020, ponudniku MI6 Marketing Intelligence d.o.o. za ponudbo z dne 19. 3. 2020, ponudniku Pharsol d.o.o. za ponudbi z dne 19. 3. 2020 in ponudniku Hopstyria d.o.o. za ponudbi z dne 20. 3. 2020.

- je posredniku pri ponudbi zaščitne in medicinske opreme posredoval natančne karakteristike opreme, medtem ko drugim ponudnikom takšnih navodil, skupaj s pozivom k dopolnitvi ponudbe, ni podal⁶⁷⁰.

Pojasnilo Zavoda⁶⁷¹

Navedeni ponudniki niso bili pozvani k dopolnitvam, saj jih zaradi velike količine ponudb, zaposleni niso uspeli niti odpreti.

Zavod ni aktiviral večjega števila uslužbencev ali zunanjih deležnikov za obravnavo ponudb, pri tem pa razlogov za to ni izkazal niti utemeljil. Zaradi tega po naši oceni ni preprečeval tveganj za neenotne obravnave ponudnikov niti tveganj za neobravnavo ustreznih in obetavnih ponudb (e-sporočil).

Iz navedenega izhaja, da Zavod v obdobju od 17. 3. 2020 do 20. 3. 2020 ni poskrbel, da bi zagotovil enotno obravnavo ponudb in ponudnikov. K takemu stanju so po naši oceni lahko prispevale tudi aktivnosti zunanjih deležnikov, s katerimi so ti lahko posredno vplivali na izbor posameznega ponudnika. Zavod je v nekaterih posameznih primerih postopke zbiranja in obravnave ponudb izvedel v kratkem času, odločitev o podpisu pogodb z določenimi ponudniki⁶⁷² pa je sprejel hitro v primerjavi z ostalimi ponudniki. Primere aktivnosti zunanjih deležnikov, ki jih Zavod kot naročnik opreme ni pooblastil za sodelovanje in izvajanje nalog v okviru javnega naročanja opreme in so z aktivnostmi po naši oceni lahko vplivali oziroma poskusili vplivati na postopke obravnave ponudb, prikazujemo v nadaljevanju (primeri A, B, C).

Primer A⁶⁷³

Ponudnik je 14. 3. 2020 Zavodu poslal ponudbo za zaščitne maske (FFP2, medicinske maske in maske M3). 16. 3. 2020 je Zavod v zvezi z navedeno ponudbo prejel e-sporočilo fizične osebe⁶⁷⁴, ki se je sklicevala na sporočilo⁶⁷⁵, iz katerega izhaja, da naj bi po navodilu predsednika Vlade posredovala informacijo, da so maske dobavljive takoj. Na podlagi navedenega naj bi direktor Zavoda dne 17. 3. 2020 telefonsko kontaktiral ponudnika, iz dokumentacije pa je razvidna zabeležka, da je enemu izmed uslužbencev Zavoda fizična oseba grozila z izgubo službe. 18. 3. 2020 je Zavod s ponudnikom podpisal pogodbo za dobavo 1.000.000 troslojnih zaščitnih mask EN14683 po 0,49 EUR/kos.

⁶⁷⁰ Zavod je na primer natančne karakteristike opreme posredoval posredniku SAZU, ponudnikom DR Hladnik, Demetra, Dušan Uršič, Nolit, Lejmer pa ne.

⁶⁷¹ Odgovor Zavoda na 1.1. točko Zaposila št. 5.

⁶⁷² Tak primer smo zasledili pri ponudniku KOREZ-SORTING GROUP, d. o. o., ponudniku Dobnik Trade in ponudniku genEplanet diagnostika d.o.o.

⁶⁷³ Dobnik trade d. o. o.

⁶⁷⁴ Gre za predsednika ene od neparlamentarnih strank.

⁶⁷⁵ 16. 3. 2020, 17:58 je oseba op. ime predsednika zunajparlamentarne politične stranke napisala: "Po navodilu PV JJ ti posiljam kontakt do takoj dosegljivih vec kot 2 mio zasc. mask v Turciji..."

Primer B⁶⁷⁶

Ponudnik je dne 17. 3. 2020 poslal ponudbo za dobavo zaščitnih mask N95 na e-naslov uslužbencev Zavoda⁶⁷⁷. Dne 19. 3. 2020 je ponudnik izpostavil problem prevoza ponujene opreme v Slovenijo. Poslanke Državnega zbora je o navedeni problematiki prevoza seznanila⁶⁷⁸ ministra za obrambo, ministra za gospodarski razvoj in tehnologijo in predsednika Vlade. Minister za gospodarski razvoj in tehnologijo je sporočilo ponudnika in poslanke Državnega zbora posredoval državnemu sekretarju na MGRT, uslužbenkama MGRT, direktorju Zavoda in Zavodu pri tem pa poudaril nujnost in prednostno obravnavo⁶⁷⁹. Ne glede na navedeno Zavod pogodbe s ponudnikom ni sklenil.

Primer C⁶⁸⁰

Domači ponudnik je 19. 3. 2020 na MGRT poslal e-sporočilo z informacijo, da proizvaja zaščitne maske. MGRT je to e-sporočilo posredovalo na Zavod. Zavod prejetega e-sporočila ni obravnaval, saj naj bi domačo proizvodnjo urejalo MGRT⁶⁸¹. Čez 10 dni (30. 3. 2020) je uslužbenka MGRT Zavodu posredovala e-sporočilo z informacijo, da "je s podjetjem, glede na nujne potrebe, dogovorjena dnevna dobava 50.000 mask in cena 0,76 EUR na masko (upoštevane 5-odstotni popust na naročeno količino)+DDV. Prvi dan dobave je sredo, 1. 4. 2020 – pogodba pa se podpiše za dnevne dobave do 17. 4. 2020". Iz poslanega e-sporočila izhaja, da naj bi se prva dobava blaga izvršila že čez dva dni. Zavod je tako z domačim ponudnikom pogodbo sklenil 30. 3. 2020, soglasje k pogodbi pa je od MGRT pridobilo dan po podpisu pogodbe in dan pred prvo dobavo blaga, to je 31. 3. 2020. Pospešitev oziroma prednostna obravnava tega ponudnika dodatno izhaja iz ugotovitve, da obravnava ponudbe v okviru MDS na dan sklenitve pogodbe še ni bila zaključena, saj SOVA, ki je bila po protokolu MDS zadolžena za podajanje varnostnih ocen, te ocene na dan sklenitve pogodbe še ni podala. SOVA je sporočila varnostni zadržek kasneje (po sklenitvi pogodbe), ko je izdelala varnostno oceno ponudnika.

Po drugi strani pa Zavod na nekatere ponudbe, ki jih je prejel, sploh ni odgovarjal. Takšna je bila na primer tudi ponudba, ki jo je veleposlaništvo 18. 3. 2020 posredovalo med drugim poslanki Državnega zbora, državnemu sekretarju na MGRT, direktorju Zavoda, predstavnikoma MORS in MZZ. Šlo je za ponudbo medicinske opreme⁶⁸² (v priponkah naj bi bile fotografije, specifikacija in cene zaščitne opreme in

⁶⁷⁶ Bitset d. o. o.

⁶⁷⁷ E-sporočilo ponudnika z dne 17. 3. 2020 z naslednjo vsebino: "kot ravnokar dogovorjeno z gospo [op. naveden priimek poslanke Državnega zbora], popravljam ponudbo na 600.000 kosov mask modela: N95".

⁶⁷⁸ E-sporočilo poslanke Državnega zbora z dne 19. 3. 2020 z naslednjo vsebino: "Pozdravljeni, prosim za odgovor. Lep pozdrav [op. navedeno ime poslanke Državnega zbora]".

⁶⁷⁹ E-sporočilo ministra za gospodarski razvoj in tehnologijo z dne 19. 3. 2020 z naslednjo vsebino: "Nujno!!! Prednostna obravnava!!!!"; v zadevi sporočila pa je navedel "URGENTNO – NAVODILO PV!!!!".

⁶⁸⁰ KOREZ-SORTING GROUP, d. o. o.

⁶⁸¹ Odgovor Zavoda na 2.1. točko Zaposila št. 5.

⁶⁸² Medicinska oprema na zalogi, kot izhaja iz sporočila, je: maske FFP2 in FFP3 (specializirane za medicinsko osebje in standardne), kirurške maske (troslojne), I-stat hitri laboratorijski aparati, sistemi za aplikacijo kisika, naprave za steriliziranje prostorov, zaščitne obleke, zaščitna očala, zaščitne rokavice nitril in latex ter brezstični termometri.

medicinskih aparatov), posredovano s strani podjetja⁶⁸³, ki je na kitajskem trgu na voljo takoj – na zalogi⁶⁸⁴. Poslanka Državnega zbora je ponudbo posredovala tudi Zavodu s pripisom "Pošiljam na drž. blagovne rezerve, da sprovedejo naročilo, če bo strokovno sprovedeno..."⁶⁸⁵. Iz prejete dokumentacije ne izhaja, da bi Zavod navedeno ponudbo obravnaval ali nanjo odgovoril.

Iz pojasnil Zavoda⁶⁸⁶ in drugih virov⁶⁸⁷ izhaja, da je Zavod sklenil pogodbe za dobavo:

- ventilatorjev na podlagi seznama ponudb štirih ponudnikov, ki mu ga je po e-pošti posredovalo MGRT⁶⁸⁸,
- kisikovih grup z vozičkom na predlog MGRT,
- mask FFP2 na predloga URSZR.

V primerih, kjer so pri obravnavi ponudb sodelovali nekateri drugi deležniki, smo v nekaterih primerih ugotovili tudi, da Zavod ni poskrbel za sledenje celotnemu postopku obravnave ponudb, saj se je komunikacija v fazi obravnave nekaterih ponudb s posameznimi ponudniki prekinila⁶⁸⁹ in tako pogodbe za dobavo opreme niso bile sklenjene. Zaradi nedokumentiranja postopkov v reviziji ni bilo mogoče ugotoviti razlogov za prekinitve komunikacije.

Zavod je pojasnil⁶⁹⁰, da "ponudniki v takih primerih niso mogli izpolniti ponudb zaradi razlogov na njihovi strani oziroma so raje prodali maske gospodarstvu", vendar pa v reviziji zaradi pomanjkljive dokumentacije tega nismo mogli potrditi.

Ocenjujemo, da je bil Zavod pri obravnavi ponudb v položaju, ko bi moral kot gospodar postopka javnega naročanja ponudbe za dobavo opreme obravnavati povsem samostojno in neodvisno, v praksi pa je pri postopkih na podlagi Sklepa Vlade z dne 14. 3. 2020 o Zavodu kot naročniku opreme sodelovalo še MGRT. Po naši oceni je Vlada postavila Zavod v položaj, ko ni samostojno odločal v vseh postopkih, saj mu je odločitve v nekaterih primerih predlagalo MGRT, ne glede na to pa je bil v skladu z ZJN-3 kot naročnik

⁶⁸³ Podjetja CrossInfinity Ltd.

⁶⁸⁴ Elektronsko sporočilo veleposlanice z dne 18. 3. 2020.

⁶⁸⁵ Elektronsko sporočilo poslanke Državnega zbora z dne 18. 3. 2020.

⁶⁸⁶ Odgovor Zavoda z dne 22. 5. 2020 na Zaposilo 1, točka 25.

⁶⁸⁷ Povezava s točko 3.4.2.9 tega poročila.

⁶⁸⁸ E-sporočilo uslužbenca MGRT, člana MDS, z dne 17. 3. 2020, naslovljeno "Navodilo ZBR za nakup 110 respiratorjev in prevzem donacije 30 respiratorjev", in e-sporočilo z dne 18. 3. 2020, kjer je bilo zapisano, da "Prosimo za nujno potrditev in izvedbo naročil spodaj navedenih respiratorjev. Naročamo spodaj navedene respiratorje, cene in specifikacije navedene spodaj. Nujno!". Sporočilo z dne 17. 3. 2020 je bilo naslovljeno na direktorja Zavoda in posredovano v vednost ministru za gospodarski razvoj in tehnologijo, državnemu sekretarju na MGRT, uslužbencu Zavoda in na splošni e-naslov Zavoda. Sporočilo z dne 18. 3. 2020 je bilo naslovljeno na direktorja Zavoda ter na uslužbenca Zavoda, ministra za gospodarski razvoj in tehnologijo, državnega sekretarja na MGRT ter še na dva uslužbenca MGRT.

⁶⁸⁹ Tak primer smo zaznali pri ponudniku Epson, ki mu je Zavod v podpis poslal pogodbo za 6 mio troslojnih mask EN14683 po 0,43 EUR/kos, in pri ponudniku Bitset, ki mu je Zavod v podpis poslal pogodbo za 600.000 mask N95 po 1,95 EUR/kos. Zavod z nobenim od teh ponudnikov pogodbe ni sklenil.

⁶⁹⁰ Odgovor Zavoda na točko 3.1. Zaposila št. 5.

opreme formalno odgovoren za vse postopke. Ne glede na navedeno formalno odgovornost pa Zavod ob poseganju Vlade in MGRT v postopke tudi ni mogel povsem samostojno določiti načina oziroma protokola glede obravnave ponudb, prav tako tudi ne pogojev za to, kdaj naj se ponudba in/ali oprema štejeta za ustrezno⁶⁹¹. Ob velikem številu prispelih ponudb (e-sporočil) Zavod tudi ni uspel dokumentirati postopkov obravnave ponudb. Z opustitvijo poglobitvenih ravnanj v postopkih javnega naročanja se je Zavod po naši oceni v celoti odmaknil od načel transparentnega vodenja postopkov in enake obravnave ponudnikov. Ocenjujemo, da sta k takemu stanju prispevala tudi Vlada in MGRT s svojimi aktivnostmi.

3.4.2.5 Seznanev ponudnikov z razpisnimi pogoji in preverjanje izpolnjevanja pogojev

Ugotovili smo, da Zavod ponudnikov pred izborom ponudb, ki so obetale dobave opreme, ni seznanil s pogoji, ki naj bi jih izpolnjevali za sodelovanje v postopku.

Ugotovili smo, da je Zavod v fazi izbora posamezne ponudbe in podpisovanja pogodbe ponudniku posredoval lasten obrazec z izjavo ponudnika o sprejemanju in izpolnjevanju pogojev iz razpisne dokumentacije (v nadaljevanju: obrazec o izpolnjevanju pogojev) in obrazec z izjavo o udeležbi fizičnih in pravnih oseb v lastništvu sodelujočega podjetja. V obrazcu o izpolnjevanju pogojev je Zavod naštel splošne obvezne pogoje, ki predstavljajo razloge za izključitev ponudnika v skladu z ZJN-3⁶⁹², in dodal pogoj, da se ponudniki strinjajo in sprejemajo pogoje iz razpisne dokumentacije za izvedbo naročila, čeprav ta sploh ni obstajala. Poleg tega Zavod tudi ni preverjal, ali so izjave, ki so jih podali dobavitelji, resnične. Ne glede na to, da je Zavod zaradi epidemije moral zagotoviti zadostne količine zaščitne opreme v čim krajšem času, bi po naši oceni moral preveriti finančno stanje dobavitelja (na primer zmožnost zagotovitve opreme in zagotovitve zavarovanja za predplačilo opreme), vsaj pri materialno pomembnejših poslih z neuveljavljenimi dobavitelji oziroma v primerih, ko je bilo s pogodbo dogovorjeno predplačilo, ki ni bilo v celoti oziroma pravilno zavarovano⁶⁹³. Poleg tega smo ugotovili, da Zavod obrazca o izpolnjevanju pogojev ni zahteval in pridobil od vseh izbranih ponudnikov⁶⁹⁴, v enem primeru pa je ponudnik⁶⁹⁵ izpolnil obrazec šele po oddaji naročila. Zato ocenjujemo, da Zavod pri preverjanju izpolnjevanja pogojev za sodelovanje ponudnikov v postopku javnega naročanja ni bil učinkovit.

3.4.2.6 Preverjanje popolnosti ponudb

Zavod je samostojno presojal popolnost izključno tistih ponudb, ki so prispele na Zavod do 20. 3. 2020, popolnost ponudb, ki so prispele na URSZR po tem datumu, je presojala URSZR. Zavod naj bi sicer

⁶⁹¹ Na primer uslužbenec MGRT je dne 17. 3. 2020 poslal e-sporočilo, naslovljeno "Navodilo ZBR za nakup 110 respiratorjev in prevzem donacije 30 respiratorjev", in dne 18. 3. 2020 e-sporočilo z besedilom: "Prosimo za nujno potrditev in izvedbo naročil spodaj navedenih respiratorjev. Naročamo spodaj navedene respiratorje, cene in specifikacije navedene spodaj. Nujno!". Sporočili sta bili poslani direktorju Zavoda in dani v vednost med drugim ministru za gospodarski razvoj in tehnologijo in državnemu sekretarju na MGRT.

⁶⁹² 75. člen ZJN-3.

⁶⁹³ V primeru pogodbe št. 2020-128 z družbo GJM d. o. o., ki zaradi nezmožnosti lastnega financiranja opreme ni bila sposobna zagotoviti dobave opreme.

⁶⁹⁴ Obrazca o izpolnjevanju pogojev nista izpolnila dva dobavitelja, in sicer TOSAMA d.o.o. (naročilnica št. 2020-122 o. o.) in BO2-MEGA d. o. o. (naročilnica št. 2020-147 in naročilnica št. 2020-155).

⁶⁹⁵ Pogodba št. 2020-129 z družbo KIMI d. o. o.

obravnaval vse ponudbe, prispele med 14. 3. 2020 in 23. 3. 2020, vendar smo ugotovili, da je dejansko obravnaval (presojal popolnost) le tiste ponudbe, ki so prispele med 17. 3. 2020 in 20. 3. 2020 (več v točki 3.4.2.4 tega poročila). URSZR je obravnavala ponudbe (presojala njihovo popolnost), ki jih je prejela po ustanovitvi MDS, to je po 24. 3. 2020. Ne glede na to, kateri deležnik (Zavod ali URSZR) je presojal popolnost ponudb, je Zavod sklepal pogodbe na podlagi ponudb, za katere je bila odločitev o njihovi popolnosti sprejeta na Zavodu ali URSZR.

Ugotovili smo, da je bilo vsaj 32⁶⁹⁶ od 64 pogodb sklenjenih na podlagi ponudbe (prispele in obravnavane bodisi na Zavodu bodisi na URSZR), ki ni vključevala vseh bistvenih elementov, ki bi omogočali njeno celovito vsebinsko obravnavo in jih je kot takšne opredelil Zavod sam v svojem internem neobjavljenem Predlogu obveznih elementov oziroma URSZR v informaciji, ki jo je na spletu objavila 30. 3. 2020. V večini primerov so manjkali podatki glede roka dobave, opredelitve kraja dobave in podatki glede plačilnih pogojev. Manjkali so torej podatki, ki jih je Zavod sicer opredelil v internem Predlogu obveznih elementov ponudbe, ki pa ga ni javno objavil, zato ponudnikom ti elementi niso bili znani (so pa ti podatki izhajali iz medsebojne korespondence uslužbencev Zavoda in v posameznih primerih korespondence s ponudniki)⁶⁹⁷, medtem ko je URSZR navedene podatke zahtevala z javno objavo informacije o zahtevanih elementih ponudbe šele 30. 3. 2020. V posameznih primerih⁶⁹⁸ ponudniki niso podali natančnih podatkov o končni ceni in količini zaščitne opreme in niso predložili tehničnih specifikacij za posamezne vrste opreme. Zavod oziroma po 24. 3. 2020 URSZR bi morala v vseh teh primerih ponudnike pozvati k dopolnitvi ponudbe, česar pa nista storila.

Poleg tega smo ugotovili tudi, da je Zavod sklenil 3 pogodbe⁶⁹⁹ z dobavitelji, ki ponudb za dobavo s pogodbo naročene opreme sploh niso predložili (niti na Zavod niti na URSZR).

⁶⁹⁶ Naročilnica št. 2020-122 družbi TOSAMA d.o.o., pogodba št. 2020-124 z družbo LABENA d.o.o., pogodba št. 2020-125 z družbo BIOVIS d.o.o., pogodba št. 2020-128 z družbo GJM d.o.o., pogodbe št. 2020-130, št. 2020-170 in št. 2020-175 z družbo genEplanet diagnostika d.o.o., pogodba št. 2020-133 z družbo DOBNIK TRADE d. o. o., pogodbe št. 2020-134, št. 2020-139 in št. 2020-181 z družbo SANOLABOR d.d., pogodbi št. 2020-136 in 2020-153 z družbo ART-PE d. o. o., pogodba št. 2020-138 z družbo RAM 2, d.o.o., pogodba št. 2020-141 z družbo OECO d.o.o., pogodba št. 2020-145 z družbo FREJA, d.o.o., pogodba št. 2020-146 z družbo PROPIP d.o.o., naročilnici št. 2020-147 in 2020-155 družbi BO2-MEGA d. o. o., pogodba št. 2020-153 z družbo MD GLOBAL LOGISTICS d.o.o., pogodbe št. 2020-160 in št. 2020-197 z družbo PUBLIC DIGITAL INFRASTRUCTURE d.o.o., pogodba št. 2020-163 z družbo ACRON d. o. o., pogodba št. 2020-171 z družbo KOREZ-SORTING GROUP, d. o. o., pogodba z družbo št. 2020-178 Cross Continental d. o. o., pogodba št. 2020-188 z družbo OMNIA DRINK d. o. o., pogodba št. 2020-189 z družbo TEHNO-MAG d. o. o., pogodba št. 2020-211 z družbo Betaplan d. o. o., pogodba št. 2020-191 z družbo HMEZAD - TMT, d.o.o., Ljubljana, pogodba št. 2020-269 z družbo BENT' EXCELLENT d.o.o. Domžale, pogodba št. 2020-270 z družbo Dana, d. o. o., pogodba št. 2020-279 z družbo DENTAL - MEDICAL d. o. o.

⁶⁹⁷ Povezava s točko 3.4.2.2 tega poročila.

⁶⁹⁸ Na primer naročilnica št. 2020-122 družbi TOSAMA d.o.o., pogodba št. 2020-145 z družbo FREJA, d.o.o. in pogodba št. 2020-197 z družbo PUBLIC DIGITAL INFRASTRUCTURE d.o.o.

⁶⁹⁹ Pogodba št. 2020-205 z dne 14. 4. 2020 z družbo KIMI d.o.o. in pogodba št. 2020-216 z dne 15. 4. 2020 z družbo PUBLIC DIGITAL INFRASTRUCTURE d. o. o. za dobavo 1.400.000 mask tipa Ia in pogodba št. 2020-139 z dne 19. 3. 2020 z družbo SANOLABOR d.d. v delu, ki se nanaša na dobavo 413.000 kirurških troslojnih mask.

Ugotovili smo, da je Zavod s ponudniki sklenil kar 29⁷⁰⁰ pogodb, čeprav ponudniki k ponudbam, na podlagi katerih so bile sklenjene navedene pogodbe, niso predložili certifikatov. Pri tem je 26 ponudb samostojno obravnaval Zavod, pri preostalih 3 ponudbah⁷⁰¹ pa je bila v obravnavo vključena MDS oziroma njen član, ki je bil od 24. 3. 2020 odgovoren za presojo tehnične ustreznosti ponujene opreme. V vsaj 15⁷⁰² od navedenih 29 primerov pogodb k ponudbam tudi ni bila predložena fotografija embalaže in izdelka. Zaradi tega Zavod, ki je bil do 20. 3. 2020 odgovoren tudi za izvedbo preveritve tehnične ustreznosti ponujene opreme, ter član MDS, ki je bil od 24. 3. 2020 odgovoren za presojo tehnične ustreznosti ponujene opreme, nista imela zagotovljenih pogojev za strokovno presojo tehnične ustreznosti ponujene opreme in s tem tudi ne za enotno ter objektivno obravnavo in izbor ponudb. Zaradi opustitve natančne določitve zahtevanih elementov ponudbe, da se bo ta štela kot popolna, in posledično zaradi pomanjkljivih ponudb in vprašljivega izbora ponudb, Zavod ni mogel preprečiti tveganj, da bo dobavljena oprema tehnično neustrezna.

3.4.2.7 Preverjanje tehnične ustreznosti ponujene opreme in varnostne ocene

V obdobju od 14. 3. 2020 do 23. 3. 2020 je bil za obravnavo ponudb in posledično za presojo tehnične ustreznosti ponujene zaščitne in medicinske opreme zadolžen Zavod.

V zvezi s tem je Zavod pojasnil⁷⁰³, da tehnične ustreznosti opreme ni preverjal, saj je bila ta predhodno že izvedena s strani MZ ali UKC Ljubljana, za kar pa Zavod ni predložil dokazil. Prav tako Zavod ni izkazal,

⁷⁰⁰ Naročilnica št. 2020-122 družbi TOSAMA d.o.o., pogodba št. 2020-125 z družbo BIOVIS d.o.o., pogodba št. 2020-131 z družbo LABENA d.o.o., pogodbe št. 2020-134, št. 2020-139 in št. 2020-181 z družbo SANOLABOR d.d., pogodba št. 2020-136 z družbo ART-PE d. o. o., pogodba št. 2020-137 z družbo Gorenje, d.o.o., pogodba št. 2020-138 z družbo RAM 2, d.o.o., pogodba št. 2020-140 z družbo PREVENT&DELOZA d.o.o., pogodba št. 2020-141 z družbo OECO d.o.o., pogodba št. 2020-145 z družbo FREJA, d.o.o., pogodba št. 2020-146 z družbo PROPIP d.o.o., naročilnici št. 2020-147 in 2020-155 družbi BO2-MEGA d. o. o., pogodba št. 2020-148 z družbo XAN-MAX d.o.o., pogodba št. 2020-150 z družbo KIMI d. o. o., pogodba št. 2020-153 z družbo MD GLOBAL LOGISTICS d.o.o., pogodbe št. 2020-160, št. 2020-197 in št. 2020-216 z družbo PUBLIC DIGITAL INFRASTRUCTURE d.o.o., pogodba št. 2020-167 z družbo INTERPART, d. o. o., pogodba št. 2020-174 z družbo Krka, d. d., pogodba št. 2020-176 z družbo ACRON d. o. o., pogodba št. 2020-182 z Marijano Plevnik s. p., pogodba št. 2020-211 z družbo Betaplan d. o. o., pogodba št. 2020-269 z družbo BENT EXCELLENT d.o.o. Domžale, pogodba št. 2020-270 z družbo Dana, d. o. o., pogodba št. 2020-279 z družbo DENTAL - MEDICAL d. o. o.

⁷⁰¹ Pogodba št. 2020-160 z družbo PUBLIC DIGITAL INFRASTRUCTURE d.o.o., pogodba št. 2020-167 z družbo INTERPART, d. o. o., pogodba št. 2020-176 z družbo ACRON d. o. o.

⁷⁰² Naročilnica št. 2020-122 družbi TOSAMA d.o.o., pogodba št. 2020-125 z družbo BIOVIS d.o.o., pogodba št. 2020-131 z družbo LABENA d.o.o., pogodbi št. 2020-134 in št. 2020-139 z družbo SANOLABOR d.d., pogodba št. 2020-140 z družbo PREVENT&DELOZA d.o.o., pogodba št. 2020-141 z družbo OECO d.o.o., pogodba št. 2020-145 z družbo FREJA, d.o.o., naročilnica št. 2020-155 družbi BO2-MEGA d. o. o., pogodba št. 2020-148 z družbo XAN-MAX d.o.o., pogodba št. 2020-150 z družbo KIMI d. o. o., pogodba št. 2020-153 z družbo MD GLOBAL LOGISTICS d.o.o., pogodba št. 2020-174 z družbo Krka (Zavod jo je sklenil neodvisno od MDS), d. d., pogodba št. 2020-176 z družbo ACRON d. o. o., pogodba št. 2020-216 z družbo PUBLIC DIGITAL INFRASTRUCTURE d.o.o.

⁷⁰³ "Tehnične ustreznosti Zavod ni preverjal, saj je bila predhodno že izvedena s strani MZ ali UKC Ljubljana." Odgovor Zavoda k točki 5 na Zaposilo št. 2 računskega sodišča, št. 420-8/2020/42 z dne 1. 6. 2020.

kako naj bi bila preverjana tehnična ustreznost opreme pri ponudbah, ki tudi niso vsebovale potrebnih podatkov in dokazil (kot na primer certifikatov, "test reportov", fotografij embalaže in izdelkov).

Po ustanovitvi MDS je bil skladno s protokolom MDS za presojo tehnične ustreznosti ponujenega blaga zadolžen predstavnik MZ, dodatno pa se je skladno s protokolom MDS prek SOVE preverjalo tudi varnostno tveganje poslovanja s ponudnikom. V skladu s protokolom naj bi MDS (URSZR) tako pregledane in ocenjene "ustrezne ponudbe" posredovala Zavodu, ki je bil zadolžen za izbiro ponudbe in sklenitev pogodbe (več v točki 3.3.3 tega poročila). Ob doslednem upoštevanju protokola bi tako URSZR Zavodu ponudbo kot popolno in ustrezno posredovala samo v primeru potrditve, da je ponudba popolna, da je ponujena oprema tehnično ustrezna ter da ni zadržka glede varnostne ustreznosti ponudnika, obenem pa Zavod ne bi smel skleniti pogodbe brez takšne predhodne potrditve URSZR.

URSZR je na Zavod posredovala 37 ponudb, Zavod pa je sklenil 40 pogodb za nabavo zaščitne in medicinske opreme. Pri tem smo ugotovili, da vseh ponudb, na podlagi katerih so bile sklenjene pogodbe, Zavod ni dobil od URSZR po protokolu MDS. Tako je Zavod pogodbe s ponudniki sklepal tudi na podlagi lastne presoje⁷⁰⁴ med drugim tudi na podlagi ponudb, ki mu jih je posredovalo MGRT⁷⁰⁵, hkrati pa tudi ni sklenil pogodb na podlagi vseh ponudb, ki jih je prejel od URSZR.

Prav tako smo ugotovili, da URSZR vseh 37 ponudb, ki jih je posredovala na Zavod, ni posredovala v imenu MDS. Iz pridobljene dokumentacije⁷⁰⁶ in pojasnil⁷⁰⁷ MORS ter URSZR namreč izhaja, da je URSZR nekatere⁷⁰⁸ izmed teh 37 ponudb "zgolj" posredovala na Zavod, in torej v smislu protokola MDS v teh primerih ni šlo za popolno in ustrezno ponudbo. Iz korespondence pri nekaterih izmed teh primerov je sicer razvidno, da ne gre za potrditev ponudbe v imenu MDS⁷⁰⁹ (v smislu popolnosti in ustreznosti), medtem ko pri nekaterih ni povsem jasno, ali je URSZR posredovala Zavodu zgolj obvestilo (sporočilo), ki ni bilo povezano s postopkom obravnave ponudb, ali je URSZR s posredovanjem sporočila dejansko izvajala

⁷⁰⁴ Na primer Pogodba št. 2020-174 z družbo Krka, d. d., pogodbi št. 2020-187 in št. 2020-205 z družbo KIMI d. o. o., pogodba št. 2020-216 z družbo PUBLIC DIGITAL INFRASTRUCTURE d. o. o., pogodba št. 2020-269 z družbo BENT EXCELLENT d.o.o. Domžale, pogodba št. 2020-272 z družbo Dana, d. o. o., pogodba št. 2020-273 z družbo LEK VETERINA d. o. o., pogodba št. 2020-279 z družbo DENTAL - MEDICAL d. o. o.

⁷⁰⁵ Iz navedb Zavoda izhaja, da je v obdobju delovanja MDS od MGRT prejel 7 ponudb. Iz prejete dokumentacije izhaja, da je Zavod na podlagi teh ponudb sklenil 7 pogodb, in sicer pogodbe št. 2020-166, 2020-170 in 2020-175 z družbo genEplanet diagnostika d. o. o., pogodbo št. 2020-177 z družbo MEDICOP d. o. o., pogodbo št. 2020-178 z družbo Cross Continental d. o. o., pogodbo št. 2020-182 z Marijano Plevnik s. p. in pogodbo št. 2020-210 z družbo MIMOVRSSTE d. o. o.

⁷⁰⁶ Na nekaterih mapah, v katerih se nahaja teh 37 ponudb, je tako na primer z roko napisano, da je bila ponudba posredovana na Zavod (na primer na mapi, v kateri se nahaja ponudba družbe Total d. o. o.).

⁷⁰⁷ Tako je na primer MORS pojasnilo v zvezi s ponudbo družbe MEDICOP d. o. o. za dobavo eksternih enot za oskrbo z medicinskimi plini, ponudbo družbe MESI d. o. o., ponudbo družbe INTERPART d. o. o.

⁷⁰⁸ Na primer ponudbe, na podlagi katerih so bile sklenjene pogodba št. 2020-161 z družbo Total d. o. o., pogodba št. 2020-167 z družbo INTERPART d. o. o., pogodba št. 2020-156 z družbo MESI d. o. o., pogodba 2020-169 z družbo Medicop d. o. o.

⁷⁰⁹ Na primer v primeru e-sporočila uslužbenke URSZR z dne 2. 4. 2020 glede ponudbe družbe VIDEOSISTEMI d. o. o.: "[op. osebno ime člana strokovne komisije], a ste tole uredili?"

postopek v okviru protokola in je s sporočilom potrjevala ustreznost/popolnost ponudbe v imenu MDS⁷¹⁰. URSZR je od 7. 4. 2020 naprej pri obveščanju Zavoda o obravnavi ponudb navajala podatke, iz katerih je bilo jasno razvidno, da je ponudba v smislu protokola MDS ustrezna. Zaradi predstavljenih nedoslednosti pri načinu sporočanja URSZR Zavod ni mogel v vseh primerih vedeti, da URSZR ne nastopa v imenu MDS in da torej ne gre za popolno in ustrezno ponudbo v smislu upoštevanja protokola MDS.

Ob upoštevanju navedenega smo na podlagi pregleda dokumentacije in pojasnil revidirancev ugotovili, da protokol pred sklenitvijo posamezne pogodbe ni bil v celoti upoštevan pri 35 od skupno sklenjenih 40 pogodb.

Od tega smo v zvezi s preverjanjem tehnične ustreznosti ugotovili, da protokol ni bil upoštevan vsaj pri 18 od 40 pogodb, ki jih je Zavod sklenil v obdobju delovanja MDS, saj:

- je bilo vsaj 11 pogodb⁷¹¹ sklenjenih na podlagi ponudb, za katere MDS ni podala ocene tehnične ustreznosti opreme;
- je bilo šest pogodb sklenjenih, čeprav ocena tehnične ustreznosti ni dajala jasnega odgovora o tem, ali je oprema tehnično ustrezna (v dveh primerih⁷¹² je bilo navedeno zgolj, da certifikat deluje ustrezno, v dveh primerih⁷¹³ so bila naročena zaščitna očala in zaščitne uniforme označena kot pogojno ustrezna, v enem primeru⁷¹⁴ je bila kot ocena podana zgolj navedba, da gre za opremo za intenzivno zdravljenje, v enem primeru pa je bilo zgolj navedeno, da manjka "test report"⁷¹⁵);
- je bila ena pogodba⁷¹⁶ sklenjena, čeprav rezultat tehničnega preverjanja ni bil pozitiven.

Prav tako pa v petih primerih sklenjenih pogodb⁷¹⁷ ni nobenih materialnih dokazil o tem, da je bil dejansko izveden pregled tehnične ustreznosti oziroma kakšen je bil rezultat pregleda. Zaradi tega v reviziji nismo mogli z gotovostjo ne potrditi ne ovreči, da je bil protokol v delu, ki se nanaša na preveritev tehnične

⁷¹⁰ Tako je na primer uslužbenka URSZR v zvezi s ponudbo družbe Inovatio d. o. o., ki jo je obravnavala po protokolu MDS, v e-sporočilu Zavodu z dne 31. 3. 2020 navedla: "Potrjena ponudba, prosim NUJNO pripravite pogodbo", v e-sporočilu v zvezi s ponudbo družbe Total d. o. o. (ki je bila glede na uradni zaznamek zgolj posredovana na Zavod) z dne 26. 3. 2020: "Spoštovani, posredujemo RESNO ponudbo".

⁷¹¹ Pogodba št. 2020-174 z družbo Krka, d. d., pogodba št. 2020-177 z družbo MEDICOP d. o. o., pogodba št. 2020-187 z družbo KIMI d. o. o., pogodba št. 2020-192 z družbo VIDEO SISTEMI, d. o. o., pogodba št. 2020-205 z družbo KIMI d. o. o., pogodba št. 2020-210 z družbo MIMOVRSTE d. o. o., pogodba št. 2020-216 z družbo PUBLIC DIGITAL INFRASTRUCTURE d. o. o., pogodba št. 2020-269 z družbo BENT EXCELLENT d.o.o. Domžale, pogodba št. 2020-272 z družbo Dana, d. o. o., pogodba št. 2020-273 z družbo LEK VETERINA d. o. o., in pogodba št. 2020-279 z družbo DENTAL - MEDICAL d. o. o., pogodba št. 2020-178 z družbo Cross Continental d. o. o.

⁷¹² Pogodbi št. 2020-166 in 2020-170 z družbo genEplanet diagnostika d.o.o..

⁷¹³ Pogodbi št. 2020-160 in 2020-197 z družbo PUBLIC DIGITAL INFRASTRUCTURE d.o.o. (gre za isto oceno ponudbe, na podlagi katere sta bili sklenjeni dve pogodbi).

⁷¹⁴ Pogodba št. 2020-190 z družbo Betaplan d. o. o.

⁷¹⁵ Pogodba št. 2020-191 z družbo HMEZAD - TMT, d.o.o., Ljubljana.

⁷¹⁶ Pogodba št. 2020-182 z Marijano Plevnik s. p.

⁷¹⁷ Pogodba št. 2020-161 z družbo Total, d. o. o., pogodbi št. 2020-164 in 2020-176 z družbo ACRON d. o. o., pogodba št. 2020-165 z družbo INOVATIO d. o. o., pogodba št. 2020-172 z družbo WEBO MARIBOR d.o.o.

ustreznosti opreme, upoštevan. Revidiranci so za nekatere posamične primere pojasnili, da je bila tehnična ustreznost opreme ustno potrjena, kar pa po naši oceni – ne glede na izredno situacijo in zahtevne okoliščine dela – ne more zadostovati, saj gre za pomembno postopkovno odločitev v izvajanju postopka javnega naročanja, ki bi vsaj v neformalni obliki in glede bistvene vsebine morala biti dokumentirana, s čimer bi bila zagotovljena njena sledljivost.

Zavod je sklepal pogodbe za dobavo opreme tudi na podlagi ponudb, pri katerih ni bila ali ni bila pravočasno pridobljena varnostna ocena. Tako smo ugotovili, da protokol v delu, ki se nanaša na varnostno preverjanje ponudnikov, ni bil upoštevan pri 28 od 40 pogodb, ki jih je Zavod sklenil v obdobju delovanja MDS, saj:

- je bilo 22 pogodb za nabavo zaščitne in medicinske opreme sklenjenih, ne da bi SOVA predhodno izvedla varnostno preveritev⁷¹⁸,
- je bila v enem primeru varnostna preveritev izvedena šele po posredovanju ponudbe kot ustrezne na Zavod⁷¹⁹,
- je bila v petih primerih varnostna ocena pridobljena šele po tem, ko je bila pogodba že sklenjena⁷²⁰, pri čemer je bila v dveh primerih podana negativna varnostna ocena⁷²¹, kar pomeni, da ob upoštevanju protokola ti dve ponudbi sploh ne bi smeli biti poslani na Zavod.

Pri pogodbah, ki jih je sklepal Zavod, se tako kaže učinek delovanja vseh ostalih deležnikov (Vlade, MDS, URSZR, MGRT). Opustitev natančne določitve njihovih pristojnosti ter doslednega upoštevanja protokola je prispevala k neučinkovitosti pri sklepanju pogodb, za kar so po naši oceni odgovorni:

- predvsem Vlada, ki je z ustanovitvijo MDS del postopka javnega naročanja izvzela iz pristojnosti in vpliva Zavoda, obenem pa ni zagotovila, da bi ostali deležniki to odločitev spoštovali;
- MDS, ki ni določila vseh odgovornih deležnikov v zvezi s presojo popolnosti in ustreznosti ponudb ter pošiljanjem teh ponudb na Zavod;
- URSZR, ki je na Zavod oziroma MGRT (povezava s točko 3.4.4.4 tega poročila) posredovala tudi sporočila v zvezi s ponodbami, ki niso bile potrjene kot popolne in ustrezne na podlagi protokola MDS;

⁷¹⁸ Naročilnica št. 2020-155 izdana družbi BO2-MEGA d. o. o., pogodba št. 2020-159 z družbo MESI d. o. o., pogodba št. 2020-161 z družbo Total d. o. o., pogodbe št. 2020-163, 2020-164 in 2020-176 z družbo ACRON d. o. o., pogodba št. 2020-167 z družbo INTERPART, d. o. o., pogodba št. 2020-172 z družbo WEBO MARIBOR d. o. o., pogodba št. 2020-178 z družbo Cross Continental d. o. o., pogodba št. 2020-181 z družbo SANOLABOR d. d., pogodbi št. 2020-187 in 2020-205 z družbo KIMI d. o. o., pogodba št. 2020-188 z družbo OMNIA DRINK d. o. o., pogodba št. 2020-190 z družbo Betaplan d. o. o., pogodba št. 2020-191 z družbo HMEZAD - TMT, d.o.o., Ljubljana, pogodba št. 2020-192 z družbo VIDEO SISTEMI, d. o. o., pogodba št. 2020-210 z družbo MIMOVRSSTE d. o. o., pogodba št. 2020-269 z družbo BENT EXCELLENT d.o.o. Domžale, pogodba št. 2020-272 z družbo Dana, d. o. o., pogodba št. 2020-273 z družbo LEK VETERINA d. o. o., pogodba št. 2020-279 z družbo DENTAL - MEDICAL d. o. o.

⁷¹⁹ Pogodba št. 2020-165 z družbo INOVATIO d. o. o.

⁷²⁰ Pogodbi št. 2020-162 in 2020-169 z družbo MEDICOP d. o. o., pogodba št. 2020-171 z družbo KOREZ-SORTING GROUP, d. o. o., pogodba št. 2020-182 z Marijano Plevnik s. p., pogodba št. 2020-211 z družbo SLA MARKETING, d. o. o.

⁷²¹ Pogodba št. 2020-171 z družbo KOREZ-SORTING GROUP, d. o. o., pogodba št. 2020-211 z družbo SLA MARKETING, d. o. o.

- uslužbenci MGRT ali zunanji sodelavec Zavoda oziroma člani projektne skupine ali MDS, ki so posamezne ponudbe samostojno pošiljali na Zavod, čeprav so se ali bi se morali zavedati, da je za to pristojna MDS;
- Zavod, ki je sklepal pogodbe na podlagi ponudb, za katere je vedel ali bi moral vedeti, da predhodno niso bile obravnavane po protokolu MDS.

Protokol je namreč po vsebini postavljaj pravila, katerih upoštevanje naj bi zagotovilo, da se javna sredstva lahko porabijo le za nabavo nujne, tehnično ustrezne zaščitne in medicinske opreme dobaviteljev, pri katerih ni varnostnega tveganja (posledično pa je zmanjšano tudi tveganje za oškodovanje javnih sredstev). Nespoštovanje protokola je imelo za posledico neenakopravno obravnavo ponudnikov (z nekaterimi je bila pogodba sklenjena, čeprav so bili negativno varnostno ocenjeni, pri drugih pa je bil to razlog za zavrnitev njihove ponudbe) in nepregledno izvedene postopke javnega naročanja ter je bilo torej tudi v neskladju s temeljnimi načeli javnega naročanja.

3.4.2.8 Upoštevanje ocen potreb pri naročanju zaščitne in medicinske opreme

Potrebe države po zaščitni in medicinski opremi sta Zavodu sporočala MZ in URSZR. Ugotovili smo, da je Zavod vsaj v enem primeru⁷²² sklenil pogodbo za dobavo zaščitne opreme (merilci telesne temperature), za katero MZ ali pooblaščen predstavnik MZ (na podlagi neposredno sporočenih potreb s strani zdravstvenih ustanov) ni izkazalo potrebe.

V posameznih primerih je Zavod sklepal pogodbe za obseg posamezne vrste opreme, ki je bistveno presegal potrebe po opremi, ki jih je MZ sporočalo v seznamih potreb za področje zdravstva. Tako je 18. 3. 2020 sklenil pogodbo⁷²³ za 2 milijona troslojnih kirurških mask, čeprav so aktualne potrebe na ta dan za tovrstne maske znašale 1,3 milijona za 1 mesec in čeprav je imel Zavod na ta dan sklenjene štiri pogodbe⁷²⁴ za dobavo 5,599 milijona istovrstnih mask z drugimi dobavitelji. Zavod se je v tem primeru odločil za sklenitev rezervnih pogodb, saj so bile dobave opreme izredno negotove.

Zavod je vsaj v enem primeru sklenil pogodbo⁷²⁵ za nabavo opreme (3. 4. 2020), čeprav pred tem ni preveril obstoječih zalog opreme in potreb po opremi. V enem primeru pa je Zavod na podlagi predhodno preverjene in potrjene ponudbe sklenil pogodbo⁷²⁶, katere predmet so bile tudi sterilne zaščitne rokavice, ki niso bile opredeljene med potrebno zaščitno in medicinsko opremo, prav tako pa so bile nekajkrat dražje od zaščitnih nesterilnih rokavic, ki jih je Zavod sicer naročal⁷²⁷.

Čeprav se šestmesečne potrebe po maskah FFP2 glede na obstoječe zaloge in predvidene dobave niso povečale, se je Zavod avtonomno odločal glede sklepanja in spreminjanja pogodb. Tako je 11. 5. 2020 z

⁷²² Pogodba št. 2020-192 z družbo VIDEO SISTEMI, d. o. o. v vrednosti 6.800 EUR brez DDV.

⁷²³ Pogodba št. 2020-134 z družbo SANOLABOR, d.d.

⁷²⁴ Naročilnica št. 2020-122 z družbo TOSAMA d. o. o., pogodba št. 2020-124 z družbo LABENA d. o. o., pogodba št. 2020-128 z družbo GJM d. o. o. in pogodba št. 2020-133 z družbo DOBNIK TRADE d. o. o.

⁷²⁵ Pogodba št. 2020-188 z družbo OMNIA DRINK d. o. o.

⁷²⁶ Pogodba št. 2020-197 z družbo PUBLIC DIGITAL INFRASTRUCTURE d. o. o.

⁷²⁷ Cena rokavice je na podlagi te pogodbe znašala 0,97 EUR brez DDV, cena ostalih rokavic pa je znašala 0,07 oziroma 0,58 EUR/kos brez DDV.

dobaviteljem⁷²⁸, ki bi moral v skladu z že sklenjeno pogodbo do 20. 4. 2020 dobaviti 970.208 mask FFP2, vendar tega ni storil, sklenil dogovor⁷²⁹, da obstoječo pogodbo ohrani v veljavi.

Zavod je zadnjih pet pogodb za nabavo zaščitne opreme sklenil med 22. 5. 2020 in 28. 5. 2020⁷³⁰ za nabavo razkužil in zaščitnih rokavic v skupni vrednosti 228.550 EUR brez DDV, čeprav zaščitna oprema v tistem času ni bila več nujno potrebna za obvladovanje epidemije COVID-19⁷³¹. Zavod pa je tudi sam ocenil, da ni bilo več pogojev za izvedbo postopkov javnega naročanja po postopku iz točke č prvega odstavka 46. člena ZJN-3⁷³². Zavod je pojasnil⁷³³, da je opremo nabavil na podlagi lastne splošne (pavšalne) ocene, ki je temeljila na občasnem spremljanju zalog in dnevnega odjema v primerjavi z obveznimi zalogami, ki naj bi jih Zavod vzdrževal na podlagi predloga MZ.

3.4.2.9 Sodelovanje in odločanje oseb v postopkih brez pooblastil Zavoda

Za izvedbo postopkov nabav zaščitne in medicinske opreme je bil v skladu s sklepom Vlade z dne 14. 3. 2020 določen Zavod. Zavod je samostojna pravna oseba, ki jo predstavlja in zastopa direktor brez omejitev⁷³⁴, hkrati pa direktor organizira in vodi delo ter poslovanje zavoda in je odgovoren za zakonitost dela zavoda⁷³⁵. V pristojnosti direktorja je, da podpisuje pogodbe in druge akte in dokumente, ki se nanašajo na poslovanje Zavoda⁷³⁶ ter da sklepa pravne posle za nakup blaga in opreme, za investicijska in vzdrževalna dela ter storitve, določene z letnim programom.⁷³⁷ V skladu s statutom Zavoda lahko direktor Zavoda pisno pooblasti drugo osebo za zastopanje in predstavljanje Zavoda v posameznih primerih, pri čemer določi obseg, vsebino in trajanje pooblastila.⁷³⁸ Določeno je tudi, da lahko direktor Zavoda pri uresničevanju svojih pooblastil, določenih z zakonom in statutom Zavoda, prenese opravljanje posameznih zadev na druge javne uslužbenke⁷³⁹,

⁷²⁸ Pogodba št. 2020-189 z družbo TEHNO-MAG d. o. o.

⁷²⁹ Dogovor je bil sklenjen prek elektronske pošte.

⁷³⁰ Pogodba št. 220-269 z družbo BENT EXCELLENT d.o.o. Domžale, pogodba št. 220-272 z družbo Dana, d. o. o., pogodba št. 2020-273 z družbo LEK VETERINA d. o. o., pogodba št. 2020-278 z družbo INPOS, d.o.o., Celje in pogodba št. 2020-279 z družbo DENTAL - MEDICAL d. o. o.

⁷³¹ Vlada je namreč že 14. 5. 2020 sprejela Odlok o preklicu epidemije COVID-19, ki je začel veljati 15. 5. 2020, uporabljati pa od 31. 5. 2020.

⁷³² Prošnja Zavoda za mnenje MJU in DKOM z dne 6. 5. 2020, v kateri Zavod navaja, da ni več zakonsko predpisanih pogojev za javno naročanje v skladu s točko č prvega odstavka 46. člena ZJN-3.

⁷³³ Odgovor Zavoda k točki 23.1. na Zaposilo št. 7 računskega sodišča št. 420-8/2020/173 z dne 15. 9. 2020.

⁷³⁴ Prvi odstavek 8. člena statuta Zavoda.

⁷³⁵ 14. člen statuta Zavoda.

⁷³⁶ 16. člen statuta Zavoda.

⁷³⁷ 18. člen statuta Zavoda.

⁷³⁸ Drugi odstavek 8. člena statuta Zavoda.

⁷³⁹ Zakon o javnih uslužbencih (Uradni list RS, št. 63/07 – uradno prečiščeno besedilo, 65/08, 69/08 – ZTFI-A, 69/08 – ZZavar-E in 40/12 – ZUJF) opredeljuje javnega uslužbenca, ki sklone delovno razmerje z državnim organom in upravo samouprave lokalne skupnosti, javno agencijo, javnim skladom, javnim zavodom in javnim gospodarskim zavodom ter drugimi osebami javnega prava, če so posredni uporabniki državnega proračuna ali proračuna lokalne skupnosti.

prav tako pa lahko s pooblastili prenese na te javne uslužbence tudi pravico podpisovanja aktov, pogodb in listin, kakor tudi zastopanje zavoda pred sodiščem in drugimi organi.⁷⁴⁰

Direktor Zavoda je v sklepu o začetku postopka z dne 13. 3. 2020 za nujne nabave zaščitne in medicinske opreme imenoval odgovorne osebe za izvedbo javnih naročil in strokovno komisijo za vodenje postopkov. V omenjenem sklepu ni posebej navedeno, da bi odgovorne osebe za izvedbo javnih naročil in/ali strokovna komisija imeli pooblastilo tudi za sprejemanje končne odločitve o oddaji naročil in za podpisovanje pogodb. Zaradi odsotnosti je direktor posameznim uslužbencem Zavoda tekom izvajanja postopkov podelil tudi dodatna pooblastila⁷⁴¹ za vodenje nabavnih postopkov za zaščitno in medicinsko opremo ter sprejemanje odločitev oziroma podpisovanje pogodb v tej zvezi štirim uslužbencem Zavoda. Pregled odločitev Zavoda o oddaji javnih naročil posameznim ponudnikom zaščitne in medicinske opreme je pokazal, da je v 20 primerih⁷⁴² te odločitve sprejel uslužbenec Zavoda, ki za to v trenutku sprejema odločitve ni imel veljavnega pooblastila direktorja⁷⁴³.

V več primerih nabav zaščitne in medicinske opreme je bilo ugotovljeno, da so različne osebe, ki niso bile zaposlene na Zavodu, dajale Zavodu (direktorju in preostalim vodilnim uslužbencem na Zavodu) konkretna navodila o tem, s katerim ponudnikom in pod kakšnimi pogoji naj Zavod sklene pogodbo, oziroma so bili celotni postopki pridobivanja in obravnave ponudb izvedeni s strani tretjih oseb ali pa so te vsaj pomembno vplivale na izvedbo oziroma na pospeševanje bistvenih faz nabavnih postopkov. Takšno dejansko stanje je bilo ugotovljeno v naslednjih primerih:

- štiri pogodbe za dobavo ventilatorjev⁷⁴⁴ so bile sklenjene na podlagi posredovanja uslužbenec MGRT⁷⁴⁵,

⁷⁴⁰ 17. člen statuta Zavoda. V Pravilniku o notranji organizaciji in sistemizaciji delovnih mest v Zavodu Republike Slovenije za blagovne rezerve (v nadaljevanju: Pravilnik o notranji organizaciji in sistemizaciji delovnih mest v Zavodu), ki je sprejet na podlagi statuta Zavoda, je dodatno v drugem odstavku 10. člena določeno, da direktorja v času njegove odsotnosti po njegovem pooblastilu nadomeščajo vodje sektorjev ali vodje služb.

⁷⁴¹ Pooblastilo št. 52-3/mž z dne 12. 3. 2020, pooblastilo št. 52-3/mž z dne 21. 3. 2020, pooblastilo št. 52-4/mž z dne 20. 4. 2020.

⁷⁴² Naročilnica št. 2020-122 družbi TOSAMA d.o.o., pogodbi št. 2020-124 in št. 2020-131 z družbo LABENA d.o.o., pogodba št. 2020-125 z družbo BIOVIS d.o.o., pogodba št. 2020-127 z družbo LRM, pogodba št. 2020-128 z družbo GJM d. o. o., pogodba št. 2020-129 z družbo KIMI d. o. o., pogodba št. 2020-130 z družbo genEplanet diagnostika d.o.o., pogodba št. 2020-133 z družbo DOBNIK TRADE d. o. o., pogodbi št. 2020-134 in št. 2020-139 z družbo SANOLABOR d.d., pogodba št. 2020-136 z družbo ART-PE d. o. o., pogodba št. 2020-137 z družbo Gorenje, d.o.o., pogodba št. 2020-138 z družbo RAM 2, d.o.o., pogodba št. 2020-140 z družbo PREVENT&DELOZA d.o.o., pogodba št. 2020-141 z družbo OECO d.o.o., pogodba št. 2020-145 z družbo FREJA, d.o.o., pogodba št. 2020-146 z družbo PROPIP d.o.o., naročilnica št. 2020-147 družbi BO2-MEGA d. o. o., pogodba št. 2020-153 z družbo MD GLOBAL LOGISTICS d.o.o.

⁷⁴³ Uslužbenec Zavoda, član Strokovne komisije Zavoda, je omenjene odločitve podpisoval med 16. in 20. 3. 2020, medtem ko je bilo pooblastilo direktorja Zavoda zanj izdano šele 21. 3. 2020.

⁷⁴⁴ Pogodba št. 2020-127 z družbo LRM d. o. o., pogodba št. 2020-130 z družbo genEplanet diagnostika d.o.o., pogodba št. 2020-137 z družbo Gorenje, d.o.o., pogodba št. 2020-138 z družbo RAM 2, d.o.o.

⁷⁴⁵ E-sporočilo z dne 18. 3. 2020, kjer je bilo zapisano, da "Prosimo za nujno potrditev in izvedbo naročil spodaj navedenih respiratorjev. Naročamo spodaj navedene respiratorje, cene in specifikacije navedene spodaj. Nujno!". Sporočili sta bili poslani direktorju Zavoda in dani v vednost, med drugim ministru za gospodarstvo in državnemu sekretarju na MGRT.

pri čemer so bili v priloženem seznamu naštetih štiri izbrani ponudniki in bistveni elementi naročila (tip ventilatorjev, cena na kos in skupna cena, količina, dobavni roki in kraj dobave);

- dve pogodbi za dobavo zaščitne in medicinske opreme⁷⁴⁶ sta bili sklenjeni na podlagi posredovanja uslužbenca MGRT z navedbo, da je minister za gospodarski razvoj in tehnologijo potrdil ponudbo in naj Zavod pristopi k čimprejšnji realizaciji posla s tem ponudnikom⁷⁴⁷;
- ena pogodba za dobavo zaščitne opreme⁷⁴⁸ je bila sklenjena ob posredovanju uslužbenke MGRT s pojasnilom, da je oprema že na poti, in s prošnjo, naj Zavod pripravi pogodbo⁷⁴⁹;
- ena pogodba za dobavo zaščitne opreme⁷⁵⁰ je bila sklenjena na podlagi posredovane ponudbe in prošnje uslužbenca MORS za realizacijo naročila⁷⁵¹;
- šest pogodb za dobavo zaščitne opreme⁷⁵² je bilo sklenjenih na način, da je bistven del komunikacije s ponudniki, pridobivanje in ocenjevanje ustreznosti ponudbe, pridobitev garancij, izdaja poverilnih pisem in navodila glede načina sklenitve pogodb izvedla uslužbenka MGRT;
- ena pogodba za dodatne količine dezinfekcijskega sredstva⁷⁵³ je bila sklenjena na podlagi izrecne potrditve pridobljene ponudbe s strani vodje projektne skupine, ki za tovrstno aktiviranje ni imel pooblastil (ta je pogodbeno sodeloval z Zavodom in imel pooblastila Zavoda za sprejemanje odločitev o oddaji naročil)⁷⁵⁴;

⁷⁴⁶ Pogodbi št. 2020-152 in 2020-177 z družbo MEDICOP d. o. o.

⁷⁴⁷ Pogodba št. 2020-152 z družbo MEDICOP d. o. o. je bila sklenjena na podlagi e-sporočila državnega sekretarja MGRT, naslovljenega na uslužbenca MGRT z dne 23. 3. 2020 z navedbo "Minister je potrdil ponudbo. Naj na Zavodu pripravijo papirje" in temu sledeče e-sporočilo uslužbenca MGRT, naslovljeno na uslužbenke Zavoda (članom Strokovne komisije Zavoda) z istega dne, ki sporoča "Posredujem še uradno potrditev naročila za Medicop s strani ministra. Prosim za čimprejšnjo realizacijo." Pogodba št. 2020-177 z družbo MEDICOP d. o. o. je bila sklenjena na podlagi e-sporočila uslužbenca MGRT na e-naslov Zavoda z dne 26. 3. 2020, ki ima vsebino "po navodilu državnega sekretarja na MGRT vam v realizacijo posredujem potrjeno ponudbo podjetja Medicop".

⁷⁴⁸ Pogodba št. 2020-210 z družbo MIMOVSTE d. o. o.

⁷⁴⁹ E-sporočilo uslužbenke MGRT, članice projektne skupine, naslovljeno na vodjo projektne skupine in na člana Strokovne komisije Zavoda z dne 1. 4. 2020, kjer je bilo zapisano "Pošiljam fakturo za maske, ki so na poti. Prosim za pripravo pogodbe."

⁷⁵⁰ Naročilnica št. 2020-147, izdana družbi BO2-MEGA d. o. o.

⁷⁵¹ E-sporočilo uslužbenke URSZR na e-naslov Zavoda z dne 20. 3. 2020.

⁷⁵² Gre za naslednje aktivnosti uslužbenke MGRT, članice projektne skupine, ko je bila za obravnavo ponudb že pristojna MDS: a) pri pogodbah št. 2020-160 in 2020-197 z družbo PUBLIC DIGITAL INFRASTRUCTURE d. o. o. je delovala kot posrednik med ponudnikom in drugimi deležniki, vodila aktivnosti za izdajo bančne garancije pri SID banki, d.d., prosila za izdajo poverilnega pisma; b) pri pogodbah št. 2020-166, 2020-170 in 2020-175 z družbo genEplanet diagnostika d.o.o. je delovala kot posrednik ponudnika pri pridobivanju strokovnega mnenja o tehnični ustreznosti in dajala navodila, da se namesto ene skleneta dve pogodbi (št. 2020-166 in 2020-170) ter da je sklenitev pogodbe št. 2020-175 urgentna zaradi predvidene dobave, ki pa ni bila realizirana; c) pri pogodbi št. 2020-178 z družbo Cross Continental d. o. o. je delovala kot posrednik dobavitelja, organizirala pregled tehnične ustreznosti ponudbe in Zavod zaprosila za pripravo pogodbe.

⁷⁵³ Pogodba št. 2020-205 z družbo KIMI d. o. o.

⁷⁵⁴ Odgovor vodje projektne skupine, naslovljen na uslužbenko Zavoda, na njeno e-sporočilo z dne 7. 4. 2020 in vprašanje, ali naj se z družbo KIMI d. o. o. podpiše dodatek za 2.400 kosov, z navedbo "Predlagam, da sklenemo takoj, ko dobimo potrjen večji budžet."

- ena pogodba za dobavo zaščitne opreme⁷⁵⁵ je bila sklenjena neposredno (še isti dan – 31. 3. 2020) na podlagi poziva vodje projektne skupine, ki je od uslužbencev Zavoda v zvezi z določenim ponudnikom zahteval pospešitev postopka javnega naročanja⁷⁵⁶, čeprav URSZR ni potrdila ustreznosti ponudbe;
- v postopku sklenitve dveh pogodb⁷⁵⁷ je glede na pridobljeno dokumentacijo za hitro obravnavo zadeve posredoval bivši državni sekretar MDSD⁷⁵⁸.

V vseh naštetih primerih so neposredno sodelovale in/ali odločale v nabavnih postopkih zaščitne in medicinske opreme osebe, ki za navedena ravnanja niso imele pooblastil Zavoda oziroma drugih pravnih podlag.

Iz pridobljene dokumentacije in pojasnil Zavoda tudi izhaja, da je v enem primeru zunanji deležnik izvajal pritisk na uslužbenca Zavoda pri vodenju nabavnih postopkov, in sicer z namenom zagotoviti posel točno določenemu ponudniku⁷⁵⁹. Zavod pa v času izvajanja nabavnih postopkov ni izvedel nobenih aktivnosti (na primer vložitev kazenskih ovadb, pisna seznanitev MGRT kot pristojnega ministrstva, sprejem protokola v primeru prejema groženj), s pomočjo katerih bi skušal dodatno zavarovati člane Strokovne komisije Zavoda za izvedbo postopkov in druge uslužbence, ki so bili odgovorni za izvedbo javnih naročil zaščitne opreme.

3.4.3 Aktivnosti MGRT pri javnem naročanju zaščitne in medicinske opreme

MGRT je v postopkih javnega naročanja zaščitne in medicinske opreme sodelovalo z Zavodom, vendar njegova vloga po našem mnenju ni bila jasna. Vlada namreč v Sklepu Vlade z dne 14. 3. 2020 o določitvi Zavoda kot naročnika opreme ni določila konkretne vloge MGRT. Zavod je neposredno po navedenem sklepu (ustno) zaprosil MGRT za pomoč in je tako MGRT izvajalo aktivnosti pri posredovanju nekaterih e-sporočil v zvezi s ponujenimi ventilatorji Zavodu, pri čemer je pridobilo določeno število ponudb (e-sporočil). Tako je na tri uradne namenske e-naslove prejelo ponudbe oziroma e-sporočila kot sledi:

- na e-naslov maske.mgrt@gov.si je od 20. 3. 2020 do 10. 5. 2020 prispelo 407 e-sporočil, pri tem je določeno število e-sporočil prispelo neposredno od ponudnikov, določeno število od Zavoda⁷⁶⁰, nekaj pa so jih preposlali uslužbenci MGRT s svojih e-naslovov,

⁷⁵⁵ Pogodba št. 2020-176 z družbo ACRON d. o. o.

⁷⁵⁶ E-sporočilo vodje projektne skupine, naslovljeno na člana Strokovne komisije Zavoda dne 31. 3. 2020, z navedbo "Dajmo pospešit 5 mio FFP2 z Acronom. Danes želimo podpisati."

⁷⁵⁷ Pogodbi št. 2020-166 in 2020-170 z družbo genEplanet diagnostika d.o.o.

⁷⁵⁸ E-sporočilo vodje projektne skupine, naslovljeno na člana Strokovne komisije Zavoda dne 29. 3. 2020, v katerem je med drugim navedeno: "Dobil sem mail [op. osebno ime nekdanjega državnega sekretarja], posredovanje, da pohitrimo tole zadevo. Če dobimo tehnično in varnostno potrjeno zadevo, bi bilo potrebno to še danes podpisati. Maske tega tipa nujno potrebujemo za zdravstvo".

⁷⁵⁹ E-sporočilo predsednika zunajparlamentarne politične stranke z dne 16. 3. 2020 v zvezi s ponudbo družbe DOBNIK TRADE d. o. o., ki jo je poslal ministru za gospodarski razvoj in tehnologijo, ta pa naprej direktorju Zavoda. Iz ročnega pripisa na ponudbi omenjene družbe z dne 17. 3. 2020 izhaja, da: "je [op. ime predsednika zunajparlamentarne politične stranke] grozil z JJ in ZP ter da bo ob službo".

⁷⁶⁰ Iz dokumentacije izhaja, da je Zavod e-sporočila MGRT posredoval v obdobju od 20. 3. 2020 do 24. 3. 2020, po 24. 3. 2020, ko je bila ustanovljena MDS, pa je Zavod e-sporočila posredoval na e-naslov ponudbe@urszr.si.

- na e-naslov respiratorji.mgrt@gov.si je od 20. 3. 2020 do 2. 4. 2020 prispelo 13 e-sporočil,
- na e-naslov proizvodnja.mgrt@gov.si je od 20. 3. 2020 do 22. 4. 2020 prispelo 16 e-sporočil.

Zavod je pojasnil, da je vse ponudbe (e-sporočila), prispele na e-naslov info@dbr.si v obdobju od 20. 3. 2020 do 24. 3. 2020, posredoval na MGRT, vendar tega ni izkazal. Tako v reviziji nismo mogli z gotovostjo ne potrditi ne ovreči, da so vsa e-sporočila iz navedenega obdobja prispela na MGRT. Poleg tega smo ugotovili, da je MGRT že pred vzpostavitvijo treh uradnih e-naslovov za zbiranje ponudb prejelo več ponudb (e-sporočil) za ventilatorje. Vendar pa število vseh ponudb (e-sporočil) za dobavo ventilatorjev (in morebitnih takrat prispelih ponudb oziroma e-sporočil tudi za zaščitno opremo), prejetih pred 20. 3. 2020, ni znano, saj jih MGRT ni evidentiralo. Prav tako v reviziji nismo mogli ugotoviti, na katero opremo so se prejete ponudbe (e-sporočila) nanašale, saj nam MGRT vseh ponudb (e-sporočil) ni predložilo.

17. 3. 2020 (tri dni pred vzpostavitvijo e-naslava respiratorji.mgrt@gov.si) je poslanka Državnega zbora na Zavod, MGRT in MZ posredovala e-sporočilo⁷⁶¹, iz katerega izhaja, da je neformalna strokovna skupina iz UKC Ljubljana pozitivno ocenila ventilatorje, za katere je priložila:

- tabelo z navedbo petih tipov respiratorjev⁷⁶², ki so bili ocenjeni pozitivno,
- excel preglednico štirih ponudnikov⁷⁶³, ki lahko dobavijo pet tipov respiratorjev⁷⁶⁴.

Istega dne (17. 3. 2020) je uslužbenec MGRT na direktorja Zavoda naslovil⁷⁶⁵ e-sporočilo⁷⁶⁶, v katerem mu je, sklicujoč se na dogovor med poslanko Državnega zbora in kabinetom MGRT, posredoval navodilo za izvedbo nabave 110 ventilatorjev, pri čemer je v prilogi navedel dobavitelje za posamezne tipe ventilatorjev ter cene, količine in dobavne roke. Pri tem je opozoril, da so dobavni roki izrednega pomena in da v primeru, če dobavitelji ne uspejo izpolniti dobavnih rokov iz ponudbe, predlagal, naj ga Zavod o tem obvesti.

Iz e-sporočila poslanke Državnega zbora niti iz druge dokumentacije ni mogoče ugotoviti, ali naj bi se pozitivna ocena neformalne strokovne skupine na UKC Ljubljana nanašala na primernost tipov ventilatorjev za zdravljenje bolnikov s COVID-19, ali na tehnično ustreznost navedenih ventilatorjev, ali na kaj drugega.

⁷⁶¹ Elektronsko sporočilo poslanke Državnega zbora z dne 17. 3. 2020, naslovljeno na direktorja Zavoda in uslužbenko MGRT, z navedeno vsebino: "Pozdravljeni, zdaj je s strani treh strokovnjakov iz UKC Ljubljana. V prilogi je tabela respiratorjev, ki so bili ocenjeni pozitivno. Na drugem listu pa tabela respiratorjev, ki se lahko glede na že obstoječe zapise takoj nabavi. Pošiljam še vso ostalo dokumentacijo. Če kaj ni jasno, me pokličite."

⁷⁶² Respiratorji tipa LUFT 3 ICU LUNG, SV 300, SV 600, SERVO – S v 8.0, LYRA x1.

⁷⁶³ LRM, d. o. o. Ljubljana, RAM 2, d. o. o., Ljubljana, Framed, trgovina in storitve, d. o. o., Trzin, Labena, trgovina, svetovanje in proizvodnja laboratorijske opreme, d. o. o., Ljubljana

⁷⁶⁴ Dokazilo za to navedbo je e-pošta, ki jo je 17. 3. 2020 poslanka Državnega zbora z e-naslava politične stranke naslovila na e-naslov direktorja Zavoda in na e-naslov uslužbenke MGRT, to smo v reviziji pridobili iz drugega vira (od Zavoda), MGRT nam v odgovoru (št. 0605-1/2020/30 z dne 9. 10. 2020) na naše e-zarosilo z dne 6. 10. 2020 (vezano na sestanek istega dne na MGRT) pošiljatelja ni razkrilo, navedlo je le vsebino tega e-sporočila na način, da niso razvidni pošiljatelj in prejemniki (citiranje sporočila).

⁷⁶⁵ Hkrati je bilo e-sporočilo posredovano v vednost ministru za gospodarski razvoj in tehnologijo ter več uslužbencem MGRT in enemu uslužbencu Zavoda.

⁷⁶⁶ V zadevi je bilo zapisano "Navodilo ZBR za nakup 110 respiratorjev in prevzem donacije 30 respiratorjev".

Po naši oceni bi moralo MGRT preveriti, kaj naj bi pomenila pozitivna ocena strokovnjakov, in v primeru, da pri oceni ni šlo za potrditev tehnične ustreznosti ventilatorjev, o tem seznani Zavod, ki je bil naročnik teh ventilatorjev.

Pojasnilo MGRT⁷⁶⁷

MGRT je sklepalo, da je zdravstvena stroka pri podaji ocene upoštevala lastne izkušnje in tudi predpisane strokovne zahteve, zaradi česar MGRT kot nestrokovna oseba na področju zdravstva ni bilo pristojno dvomiti v ocene strokovnjakov.

MGRT je pojasnilo⁷⁶⁸, da "je zaradi naknadne ugotovitve, da en od predlaganih dobaviteljev lahko opremo dobavi v 180 dneh ter da so pri drugem ponudniku možni zapleti pri donaciji, v nabor možnih ponudnikov dodalo še dva ponudnika", in sicer:

- ponudnik⁷⁶⁹ za ventilator tipa Siriusmed R 30, za katerega je strokovnjak⁷⁷⁰ iz Splošne bolnice Celje⁷⁷¹ na zaprosilo MGRT⁷⁷² podal strokovno mnenje, da bi bil ventilator tipa Siriusmed R 30 ob epidemiji sicer primeren za široko uporabo, pri tem pa je opozoril, da bi lahko ponudnik v okviru ponujene visoke cene za tip ventilatorja R 30, ki je najosnovnejši model nižjega razreda, ponudil najboljše ventilatorje Sirusmed R 50+ z vsemi opcijami, pri tem pa je navedel, da noben od ventilatorjev, ki jih ponuja ponudnik, ne omogoča neinvazivne ventilacije,
- ponudnik⁷⁷³ za ventilator tipa Bellavista, za katerega je MGRT v okviru komunikacije prek e-pošte z neformalno strokovno skupino na UKC Ljubljana⁷⁷⁴ pridobilo pojasnilo⁷⁷⁵, da "je ventilator tipa Da bellavista 1000 primeren in ustrezen", vendar pa MGRT v reviziji ni posredovalo dokazil o tem, kaj je sploh ocenjevala.

⁷⁶⁷ MGRT je pojasnilo podalo v ugovoru na Predlog revizijskega poročila z dne 23. 2. 2021.

⁷⁶⁸ Odgovor MGRT na točko 1 Zaposila računskega sodišča po elektronski pošti z dne 6. 10. 2020 vezano na sestanek na MGRT istega dne (št. dopisa MGRT 0605-1/2020/30 z dne 9. 10. 2020).

⁷⁶⁹ Ponudnik genEplanet diagnostika d.o.o.

⁷⁷⁰ E-sporočilo strokovnjaka iz Splošne bolnišnice Celje z dne 17. 3. 2020, posredovano uslužbenki MGRT na privatni e-naslov (gmail) in uslužbencu MGRT na službeni e-naslov, z naslovom: "FW-Nabavni plan 150 - respiratorjev R30" ter z vsebino: "R30 je najosnovnejši model nižjega razreda, ki pa opcijsko omogoča naprednejše oblike ventilacije (SIMV-PC + PSV, DuoPhasic/APRV + PSV) in nadzora (Pressure – Volume, Volume-Flow, Optional:EtCo2, SpO2, Rinsp, Cdyn and RSBI). Noben tip njihovega ventilatorja pa ne omogoča neinvazivne ventilacije. R30 z opcijskimi oblikami ventilacije in nadzora bi bil v epidemiji primeren ventilator za široko uporabo. Cena je zelo visoka, za to ceno bi lahko dali najboljše ventilatorje R50+ z vsemi opcijami. Ker je cena zelo visoka, mora dobavitelj zagotoviti servis naprav in ustrezno garancijo."

⁷⁷¹ Iz dokumentacije izhaja, da je Splošna bolnišnica Celje pred tem naročila isti tip ventilatorja.

⁷⁷² E-sporočilo uslužbenke MGRT iz kabineta ministra z dne 17. 3. 2020, posredovano izključno na e-naslov strokovnjaka iz Splošne bolnišnice Celje z vsebino: "vljudno vas naprošam za vaše strokovno mnenje v zvezi s spodnjimi respiratorji. Potrebujemo jih za nabavo države za Zavod za blagovne rezerv", v e-sporočilu je bilo priloženo e-sporočilo direktorja genEplanet diagnostika d.o.o.

⁷⁷³ Dobavitelj Hisense Gorenje Europa, d. o. o., Ljubljana (v nadaljevanju: dobavitelj Hisense Gorenje).

⁷⁷⁴ V neformalni strokovni skupini so sodelovali trije strokovnjaki iz UKC Ljubljana.

⁷⁷⁵ MGRT je predložilo e-sporočilo z dne 18. 3. 2020 z naslovom: "Re: Hisense - 46 komadov (4. ponudnik)" s sledečo vsebino: "Torej vsi stojimo za tem. LPM Da bellavista 1000 je primeren. Smo ga že včeraj gledali. LP [op. ime člana neformalne strokovne skupine] Bellavista ustreza" (Odgovor MGRT na elektronsko zaprosilo računskega sodišča, vezano na sestanek na MGRT z dne 6. 10. 2020 št. 0605-1/2020/30 z dne 9. 10. 2020).

Pojasnilo MGRT⁷⁷⁶

E-sporočila v zvezi s tem so bila zasežena na podlagi odredbe o bišni preiskavi in preiskavi poslovnih prostorov Okrožnega sodišča v Ljubljani, opr. št. IV Kpd 24225/2020 z dne 27. 6. 2020. MGRT teh e-sporočil ne more posredovati zaradi zagotavljanja integritete predkazenskega postopka. Prav tako pa vpogled in obdelava e-sporočil, prispelih na e-naslove zaposlenih delavcev, skladno s prakso informacijskega pooblaščenca in delovnih sodišč brez soglasja delavcev nista upravičena.

MGRT je za vsakega od obeh ponujenih tipov ventilatorjev (Siriusmed R 30 in Bellavista) pridobilo po eno mnenje o njihovi ustreznosti. Tako je za tip ventilatorja Siriusmed R 30 pridobilo mnenje strokovnjaka Splošne bolnišnice Celje, za tip ventilatorja Bellavista pa mnenje skupine treh strokovnjakov iz UKC Ljubljana. To pomeni, da za nobenega od obeh tipov ventilatorjev ni pridobilo mnenj istih strokovnjakov.

MGRT tudi ni preverilo, kaj pomeni mnenje strokovnjaka, da "ventilatorji ne omogočajo neinvazivne ventilacije", prav tako ni izkazalo, da je za ventilatorje tipa Siriusmed R 30 proučilo oceno tega strokovnjaka, da "je cena visoka in bi za isto ceno moral ponudnik ponuditi primernejše tipe ventilatorjev (tip Siriusmed R 50). MGRT namreč ni izkazalo:

- da je pri posredovanju seznama ventilatorjev in ponudnikov opozorilo Zavod na ponujeno visoko ceno za ventilator tipa Siriusmed R 30,
- da je pri ponudniku že samo skušalo doseči nižjo ceno,
- da je pri ponudniku preverilo, kakšne so možnosti za dobavo ventilatorja tipa Siriusmed R 50,
- da je zaprosilo MZ oziroma strokovnjake za mnenje o tem, ali je ventilator, ki ne omogoča neinvazivne ventilacije, sploh primeren za bolnike s COVID-19 in ali je take ventilatorje mogoče kakorkoli nadgraditi, da bi bili primerni za uporabo pri obravnavi bolnikov s COVID-19.

Po naši oceni MGRT marca 2020 ni imelo zadostnih in ustreznih podatkov o ustreznosti ponujenih ventilatorjev oziroma o pogojih, ki naj bi jih izpolnjevali za zdravljenje bolnikov s COVID-19. Iz dokumentacije⁷⁷⁷ izhaja, da je tako mnenje pridobilo MZ šele dva meseca kasneje, ko so bili navedeni ventilatorji že razdeljeni bolnišnicam.

V reviziji smo preverili, ali so bile ponudbe vseh navedenih šestih ponudnikov ventilatorjev prejete na MGRT tudi neposredno posredovane s strani ponudnikov, ali so vključevale vse elemente ponudb ter kako jih je MGRT obravnavalo. Ugotovili smo, da MGRT ni vzpostavilo evidence prejetih ponudb niti e-sporočil z elementi ponudb za ventilatorje. Ob odsotnosti evidenc in dokumentacije nismo mogli potrditi, da je MGRT od navedenih dobaviteljev prejelo ponudbe, ki bi vsebovale vse elemente ponudbe.

Ne glede na to, da je Zavod zgolj neformalno (ustno) zaprosil MGRT za sodelovanje in da pristojnost za izvajanje postopkov zbiranja in obravnave ponudb ni bila formalno določena, prav tako tudi Vlada v Sklepu Vlade z dne 14. 3. 2020 o določitvi Zavoda kot naročnika opreme ni natančno določila vloge MGRT pri

⁷⁷⁶ Odgovor na 1. točko MGRT na elektronsko zaprosilo računskega sodišča, vezano na sestanek na MGRT z dne 6. 10. 2020, št. 0605-1/2020/30 z dne 9. 10. 2020.

⁷⁷⁷ Elektronsko sporočilo ministra za zdravje z dne 4. 5. 2020, naslovljeno na direktorja Zavoda, glavno pisarno MGRT in na ministra za gospodarski razvoj in tehnologijo, z naslednjo vsebino: "Respiratorji Siriusmed R30, ki jih je dobavilo podjetje genEplanet, so na podlagi mnenja strokovno svetovalne skupine ministra za zdravje pod vodstvom [osebno ime vodje skupine], primerni za zdravljenje bolnikov s COVID-19 pod pogojem, da se dopolnijo oz. dostavijo z ustreznimi dodatki (cevmi, vlažilci in kompresorjem)".

obravnavi ponudb (e-sporočil), je iz dokumentacije razvidno, da je bilo MGRT aktivno vključeno v določen del postopkov zbiranja in (pred)izbora ponudb za dobavo ventilatorjev. Ob dejstvu, da je MGRT v reviziji večkrat pojasnilo, da ni imelo nobene vloge pri obravnavi vlog, hkrati pa je iz korespondence (e-sporočil) razvidno ravno nasprotno, bi bilo po naši oceni glede na njegovo aktivno vključitev v postopke pričakovano, da bo MGRT transparentno vodilo in dokumentiralo aktivnosti oziroma postopke, v katere se je vključilo in jih je izvajalo. Vendar pa MGRT tega ni storilo, poleg tega pa tudi ostalih deležnikov ni seznanilo s tem, kakšna je njegova vloga v razmerju do drugih deležnikov, ki so bili vključeni v postopke obravnave ponudb za dobavo ventilatorjev.

Pojasnilo MGRT⁷⁷⁸

Naročnik za nabavo ventilatorjev po ZJN-3 je bil Zavod. MGRT je bilo vključeno le v splošna prizadevanja glede rešitve situacije pri nabavi ventilatorjev, pri čemer je imelo le koordinacijsko vlogo in ni izvajalo postopkov oziroma nalog v zvezi z nabavo, ampak je le zbiralo elektronska sporočila v zvezi z omenjeno problematiko. Zato MGRT tudi ni preverjalo ustreznosti ter popolnosti prejetih ponudb in tudi ni izvajalo ocenjevanja teh ponudb. Ocena števila potrebnih količin ventilatorjev je bila podana s strani MZ ob sodelovanju drugih inštitucij, strokovno ustreznost ponudb ventilatorjev pa je presojala zdravstvena stroka oziroma strokovna skupina. MGRT je s strani zdravstvene stroke prejelo le odobritev ustreznih ventilatorjev ter dobaviteljev, ki jih lahko dobavijo. Do ustanovitve MDS (24. 3. 2020) tudi ni bilo vzpostavljenega protokola obravnave ponudb, zato so se ponudbe predhodno odobrenih ventilatorjev in dobaviteljev, ki ventilatorje lahko nabavijo, pošiljale na Zavod, ki je izvedel postopke nabave. Odločitev glede posredovanja predhodno odobrenih ventilatorjev na Zavod je bila sprejeta na dnevnem koordinacijskem sestanku MGRT pod vodstvom ministra.

Iz pojasnila MGRT izhaja, da je bila odločitev za reševanje problematike v zvezi z nabavo ventilatorjev sprejeta na dnevnem koordinacijskem sestanku MGRT pod vodstvom ministra za gospodarski razvoj in tehnologijo.

Ne glede na to, da Zavod in MGRT nista formalno določila aktivnosti, ki naj bi jih izvajalo MGRT, se je MGRT vključilo v postopke obravnave ponudb za ventilatorje, vendar pa ob odsotnosti dokumentacije ni bilo mogoče ugotoviti, od katerih deležnikov in na čigavo zaprosilo je MGRT pridobilo šest ponudb za ventilatorje (ni jasno, ali je ponudbe posredovala zdravstvena stroka na lastno pobudo, ali so ponudbe prispele neposredno na e-naslove uslužbencev MGRT, ali je MGRT sprožilo predložitev ponudb tako, da je pozvalo konkretne ponudnike k predložitvi ponudb, ali kako drugače). Zaradi odsotnosti dokumentiranja povpraševanja po ponudbah, zbiranja ponudb in (pred)izbora ponudb nismo mogli ugotoviti, kdo je sprožil povpraševanje po ventilatorjih in pri katerih konkretnih ponudnikih. Zato tudi nismo mogli ugotoviti, ali so bile navedene ponudbe (4+2) edine, ki jih je MGRT prejelo in obravnavalo, ali je prejelo tudi še katere druge.

Zaradi nejasno razmejenih vlog deležnikov pri obravnavi ponudb za ventilatorje ni bilo mogoče ugotoviti, kateri deležnik (če sploh) naj bi potrdil tehnično ustreznost ponujenih ventilatorjev (MGRT⁷⁷⁹, Zavod ali MZ).

⁷⁷⁸ Odgovor MGRT na točke 24–30 Zaposila 2 računskega sodišča št. 420-8/2020/72 z dne 16. 6. 2020, odgovor MGRT na točke 17–34 Zaposila 1 računskega sodišča št. 420-8/2020/15 z dne 15. 5. 202 in odgovor MGRT na elektronsko zaprosilo računskega sodišča, vezano na sestanek na MGRT z dne 6. 10. 2020 št. 0605-1/2020/30 z dne 9. 10. 2020.

⁷⁷⁹ MGRT je v odgovoru na tretjo alinejo prve točke zaprosila računskega sodišča po elektronski pošti z dne 6. 10. 2020 (št. 0605-1/2020/30 z dne 9. 10. 2020) pojasnilo, da je moral to odločitev sprejeti Zavod, ki je bil tudi zadolžen za izvedbo nakupov zaščitne opreme in OVO.

Iz dokumentacije izhaja, da Zavod ponudb za ventilatorje sploh ni obravnaval v smislu preveritve tehnične ustreznosti ponujenih ventilatorjev⁷⁸⁰, temveč je pogodbe za dobavo ventilatorjev sklenil na podlagi korespondence z MGRT. MGRT je namreč Zavodu posredovalo dve e-sporočili, in sicer mu je:

- 17. 3. 2020⁷⁸¹ posredovalo e-sporočilo za nakup 110 ventilatorjev, za katere mu je v prilogi posredovalo podatke o potencialnih dobaviteljih, cenah, količinah in dobavnih rokih,
- 18. 3. 2020⁷⁸² posredovalo e-sporočilo s seznamom petih ponudnikov ventilatorjev, v katerem je navedlo, da gre za "nujno potrditev in izvedbo naročil navedenih ventilatorjev", ter navedlo, da "naročamo spodaj navedene respiratorje, cene in specifikacije navedene spodaj. Nujno!".

V seznamu petih ponudnikov ventilatorjev so bili navedeni naslednji ventilatorji in cene:

- 10 ventilatorjev tipa LUFT 3 ICU LUNG po ceni 13.249 EUR (z vključenim DDV) za posamezni ventilator⁷⁸³,
- 50 ventilatorjev tipa Nihon Konden I po ceni 25.185 EUR (z vključenim DDV) za posamezni ventilator⁷⁸⁴,
- 46 ventilatorjev tipa Bellavista 1000 po ceni 36.104 EUR (z vključenim DDV) za posamezni ventilator⁷⁸⁵,
- 220 ventilatorjev tipa Siriusmed R 30 po ceni 39.858 EUR (z vključenim DDV) za posamezni ventilator⁷⁸⁶,
- za donacijo 30 ventilatorjev tipa SV 300⁷⁸⁷.

⁷⁸⁰ Zavod je pojasnil: "ker je bila velika potreba tudi po ventilatorjih, so njihovo nabavo koordinirali ter strokovno in cenovno ocenili na MGRT, saj na Zavodu nismo strokovno usposobljeni za takšne nabave".

⁷⁸¹ E-sporočilo uslužbenca MGRT, ki je bil od 24. 3. 2020 tudi član MDS, posredovano na e-naslov direktorja Zavoda in (v vednost) med drugim ministru za gospodarski razvoj in tehnologijo, državnemu sekretarju na MGRT, uslužbencu Zavoda in na splošni e-naslov Zavoda z zadevo: "Navodilo ZBR za nakup 110 respiratorjev in prevzem donacije 30 respiratorjev" ter z vsebino "Glede na dogovor med DS [ime državne poslanke] (MZ) ter potrditev s strani vodstva in kabineta MGRT, prosimo za izvedbo nakupa 110 respiratorjev, ki so navedeni v spodnji tabeli (3 dobavitelji, ponudbe in specifikacije so priložene). Dobavni roki so izrednega pomena, v primeru, da dobavitelji ne uspejo izpolniti dobavnih rokov iz ponudbe, nas o temu nujno obvestite. Naš izračun nakupa 110 respiratorjev znaša 3.411.469 EUR (prosimo, da končni znesek z vaše strani pregledate in potrdite). Glede donacije podjetja Labena (30 dodatnih respiratorjev), vas prosimo, da ste kot Zavod za blagovne rezerve prevzemnik teh respiratorjev. Za dodatne informacije smo vam na voljo in vas prosimo za vaš hiter odziv."

⁷⁸² E-sporočilo uslužbenca MGRT z dne 18. 3. 2020, naslovljeno na direktorja Zavoda ter na uslužbenca Zavoda, ministra za gospodarski razvoj in tehnologijo, državnega sekretarja na MGRT ter še na dva uslužbenca MGRT, z zadevo: "Potrdilo naročila respiratorjev: Nujno!!!" ter z vsebino "Spoštovani, prosimo za nujno potrditev in izvedbo naročil spodaj navedenih respiratorjev. Naročamo spodaj navedene respiratorje, cene in specifikacije navedene spodaj. Nujno!"

⁷⁸³ Dobavitelj LRM.

⁷⁸⁴ Dobavitelj RAM 2.

⁷⁸⁵ Dobavitelj Hisense Gorenje.

⁷⁸⁶ Dobavitelj genEplanet diagnostika d.o.o.

⁷⁸⁷ Dobavitelj Labena.

Ugotovili smo, da je MGRT seznam zgoraj navedenih petih ponudnikov za ventilatorje posredovalo Zavodu 18. 3. 2020, torej:

- en dan pred vzpostavitvijo enotnega naslova respiratorji.mgrt@gov.si,
- še isti dan, ko je MGRT pridobilo informacijo glede ventilatorjev tipa Bellavista (v okviru komunikacije prek e-pošte z neformalno strokovno skupino na UKC Ljubljana),
- dan po tem, ko je poslanka Državnega zbora tri od navedenih petih ponudnikov posredovala Zavodu in MGRT,
- dan po tem, ko je MGRT prejelo mnenje strokovnjaka Splošne bolnišnice Celje glede ventilatorjev tipa Siriusmed R 30).

MGRT je v e-sporočilu pozvalo Zavod k sklenitvi pogodb s ponudniki s seznama, pri tem pa ga ni seznanilo z vsemi koristnimi informacijami, kot na primer o tem, katere od obveznih oziroma pričakovanih preveritev v okviru obravnave ponudb (na primer preveritev in potrditev tehnične ustreznosti ponujenih ventilatorjev) so že opravljene, in katere naj bi Zavod opravil še pred sklenitvijo pogodb. Prav tako MGRT Zavoda ni seznanilo, da je pridobilo mnenje strokovnjaka o tem, da so cene določenega tipa ventilatorja previsoke. Zato Zavod po naši oceni ni bil v celoti seznanjen z vsemi okoliščinami, kar je pogoj za učinkovito sklepanje pogodb.

MGRT je za vsakega od štirih ponudnikov⁷⁸⁸, s katerimi naj bi Zavod sklenil pogodbe za nakup ventilatorjev, posredoval podatke o tipu ventilatorja, ponujeni ceni na enoto, ponujenih količinah, skupnih vrednostih naročila ter med opombami navedel dobavne roke. Pri enem ponudniku⁷⁸⁹ je MGRT navedlo možnost zapleta pri dobavi, pri enem ponudniku⁷⁹⁰ pa je navedlo način plačila "100-odstotni avans". MGRT pri tem Zavoda ni seznanilo, ali naj bi bil avans 100-odstotno tudi zavarovan.

Ponudbe za posamezne tipe ventilatorjev (Nihon Konden 1, LUFT 3 ICU LUNG, Siriusmed R 30, Bellavista) je MGRT posredovalo Zavodu v sklenitev pogodb, pred tem pa so navedene tipe ventilatorjev kot ustrezne odobrili strokovnjaki⁷⁹¹.

Zaradi nejasno opredeljenih in nenatančno razmejenih nalog posameznih deležnikov (Vlade, Zavoda, MGRT, MZ, strokovne skupine ali katerega drugega deležnika) v postopkih nabave ventilatorjev pa ni jasno, kateri deležnik je bil odgovoren za izbor ponudnikov ventilatorjev, za ustreznost ponujenih in kasneje nabavljenih ventilatorjev, niti to, kateri deležnik je zadolžen za presojo o tem, kateri uporabniki naj bi potrebovali in kasneje uporabljali nabavljene ventilatorje. Po naši oceni bi bilo najbolj primerno, da bi o vsem tem odločilo MZ.

V zvezi z nejasnostjo vlog deležnikov izpostavljamo tudi sodelovanje poslanke Državnega zbora⁷⁹², ki se je predvsem v obdobju od 14. 3. 2020 do 22. 3. 2020 vključevala v postopke zbiranja, koordiniranja ter

⁷⁸⁸ LRM, RAM 2, Hisense Gorenje, genEplanet diagnostika d.o.o.

⁷⁸⁹ LRM.

⁷⁹⁰ genEplanet diagnostika d.o.o.

⁷⁹¹ Neformalna strokovna skupina na UKC Ljubljana in strokovnjak iz Splošne bolnišnice Celje.

⁷⁹² Z dnem 26. 3. 2020 je bila dotedanja poslanka Državnega zbora imenovana za državno sekretarko v kabinetu predsednika vlade.

pospeševanja obravnave ponudb v zvezi z dobavo zaščitne in medicinske opreme. Poslanka je tako prek e-naslova, ki ga ima odprtega v okviru politične stranke, komunicirala z nekaterimi ponudniki opreme ter nekatere ponudbe in z njimi povezane usmeritve (kot na primer usmeritve v zvezi z izvedbo strokovnega pregleda tehnične ustreznosti ponudb) posredovala različnim deležnikom. V reviziji nas je zanimalo, kakšen je bil namen vključitve poslanke Državnega zbora v postopke javnega naročanja ob dejstvu, da z nobenim deležnikom, vključenim v aktivnosti v zvezi z nabavo zaščitne in medicinske opreme, ni bila v pogodbenem ali drugem pravnem razmerju⁷⁹³, in hkrati ob dejstvu, da njena vloga v postopku javnega naročanja zaščitne in medicinske opreme ni bila formalno opredeljena.

Pojasnili Vlade in MZ⁷⁹⁴

V prvih dneh po razglasitvi epidemije je MZ prejelo številne ponudbe različnih dobaviteljev zaščitne opreme, ki jih je s pomočjo poslanke Državnega zbora in strokovne skupine MZ posredovalo na MGRT. Vloga poslanke Državnega zbora je bila torej v zbiranju in posredovanju ponudb na pristojni MGRT. MZ in poslanka Državnega zbora pri sprejemanju odločitev o nabavah zaščitne opreme niso sodelovali. Pri ravnanju poslanke Državnega zbora je šlo torej le za tehnično posredovanje ponudb pristojnemu ministrstvu oziroma strokovni skupini. Znotraj tega tehničnega posredovanja je, razumljivo, prišlo tudi do stikov z zaposlenimi v UKC Ljubljana, ki so sodelovali v strokovni skupini, ki je opravljala oceno ponudb. Poslanka Državnega zbora je bila pred nastopom funkcije državne sekretarke v kabinetu predsednika Vlade v pogovorih z ministrom za zdravje, g. Tomažem Gantarjem, glede možnosti prevzema funkcije državne sekretarke na MZ. Tudi zato je bila njena pomoč pri delu MZ v danih razmerah potrebna in pričakovana. Poslanka Državnega zbora v času od 11. 3. do 25. 3. 2020 ni imela formalnopravno urejenega statusa na MZ. Delo je v omenjenem obdobju opravljala prostovoljno. Poslanka Državnega zbora je za zgoraj opisano e-komunikacijo uporabljala svoj e-naslov v okviru politične stranke. Omenjeni e-naslov je javnosti znan in so ga iz tega razloga po našem mnenju in po lastni presoji uporabljali tudi ponudniki.

Čeprav iz pojasnila MZ ni mogoče ugotoviti, ali je poslanko Državnega zbora pri obravnavi ponudb aktiviralo MZ ali Vlada ali MGRT, nista ne Vlada ne MZ izkazala, da je bila njena vključitev zaradi določenih znanj in veščin tako pomembna, da je v postopkih obravnave ponudb ne bi mogli nadomestiti uslužbenci Zavoda ali drugih revidirancev.

Ocenjujemo, da sta Vlada in MZ, s tem ko sta omogočila sodelovanje zunanjih deležnikov, dodatno razpršila naloge udeležencev in s tem prispevala k nesistematičnosti in nepreglednosti postopkov, za katere je bil formalno odgovoren Zavod.

Po tem, ko je MGRT šest ponudb za ventilatorje posredovalo Zavodu v sklenitev pogodb, je na e-naslov respiratorji.mgrt@gov.si od vključno 20. 3. 2020 do vključno 18. 5. 2020 prispelo 14 ponudb (e-sporočil). Po navedbi MGRT⁷⁹⁵ je MGRT vse ponudbe (e-sporočila), prejete po 24. 3. 2020 na navedeni e-naslov, posredovalo na MDS, in sicer na e-naslov ponudbe@urszr.si. Vendar pa je MORS računskemu sodišču predložilo⁷⁹⁶ izpis e-sporočil, ki jih je URSZR na e-naslov ponudbe@urszr.si prejela od 24. 3. 2020 do

⁷⁹³ V elektronskem sporočilu z dne 18. 3. 2020, ko je na info@dbr.si posredovala elektronsko sporočilo direktorja UKC Ljubljana v zvezi z nujnim nakupom infuzijskih črpalk in perfuzorjev COVID-19, se je poslanka sicer podpisala kot državna sekretarka na MZ.

⁷⁹⁴ Dopis MZ št. 060-5/2020/35 z dne 27. 7. 2020 (veza Zaposilo 1 Vladi, odgovor št. 8).

⁷⁹⁵ Zapisnik sestanka na MGRT z dne 6. 10. 2020.

⁷⁹⁶ Izpis prejetih e-sporočil je MORS predložilo 22. 2. 2021.

15. 4. 2020 (ko je MDS prenehala s pregledovanjem ponudb) od MGRT (izpis prejetih e-sporočil s kratico .mgrt@gov.si). Iz izpisa izhaja, da URSZR v navedenem obdobju od MGRT ni prejela nobenega e-sporočila z e-naslova respiratorji.mgrt@gov.si. Prav tako nismo mogli potrditi, da je MGRT na MDS posredovalo tudi vse⁷⁹⁷ ponudbe (e-sporočila), ki jih je na e-naslov respiratorji.mgrt@gov.si prejelo od 20. 3. 2020 do 24. 3. 2020.

Pojasnilo MORS⁷⁹⁸

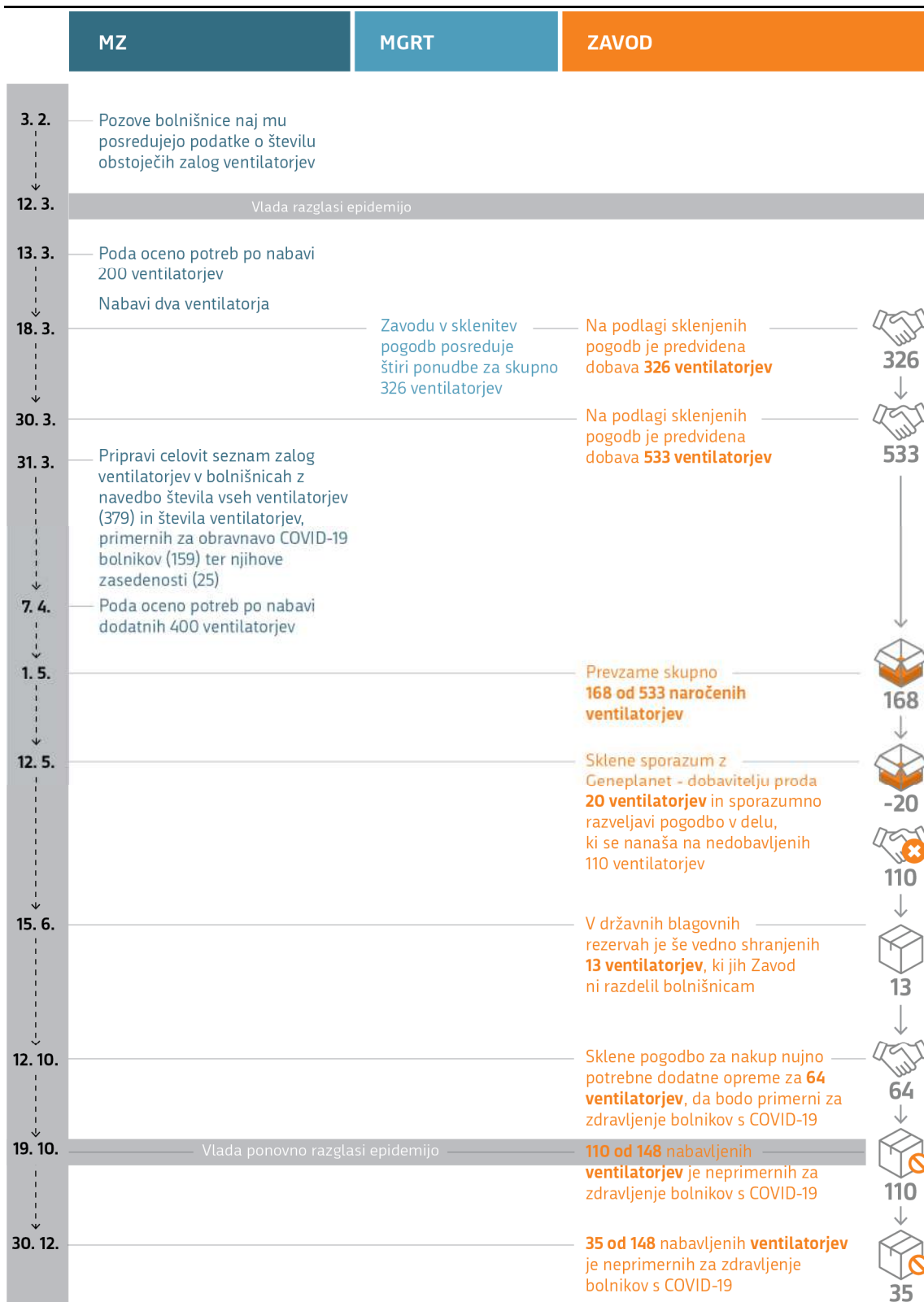
MDS ni preverjala ustreznosti ventilatorjev. E-sporočila v povezavi z ventilatorji, ki smo jih prejeli na e-naslov ponudbe@urszr.si, so bila posredovana na MGRT skladno z usmeritvami, ki smo jih prejeli v e-sporočilu glede delitve nalog na MGRT dne 26. 3. 2020.

Na sliki 13 prikazujemo aktivnosti za zagotovitev ventilatorjev za zdravljenje bolnikov s COVID-19.

⁷⁹⁷ Med ponodbami je bila na primer tudi ponudba ponudnika Mesi, razvoj medicinskih naprav, d. o. o., Ljubljana, ki jo je kasneje MDS (URSZR) posredovala Zavodu v sklenitev pogodbe.

⁷⁹⁸ Pojasnilo MORS za potrebe razčiščevalnega sestanka v okviru Pojasnil in izpodbijanj Vlade z dne 14. 1. 2021 (navedbe na strani 16/23).

Slika 13: Aktivnosti za zagotovitev ventilatorjev za zdravljenje bolnikov s COVID-19



Vir: dokumentacija in pojasnila Zavoda, MZ in MORS.

3.4.4 Aktivnosti MORS oziroma URSZR pri javnem naročanju zaščitne opreme

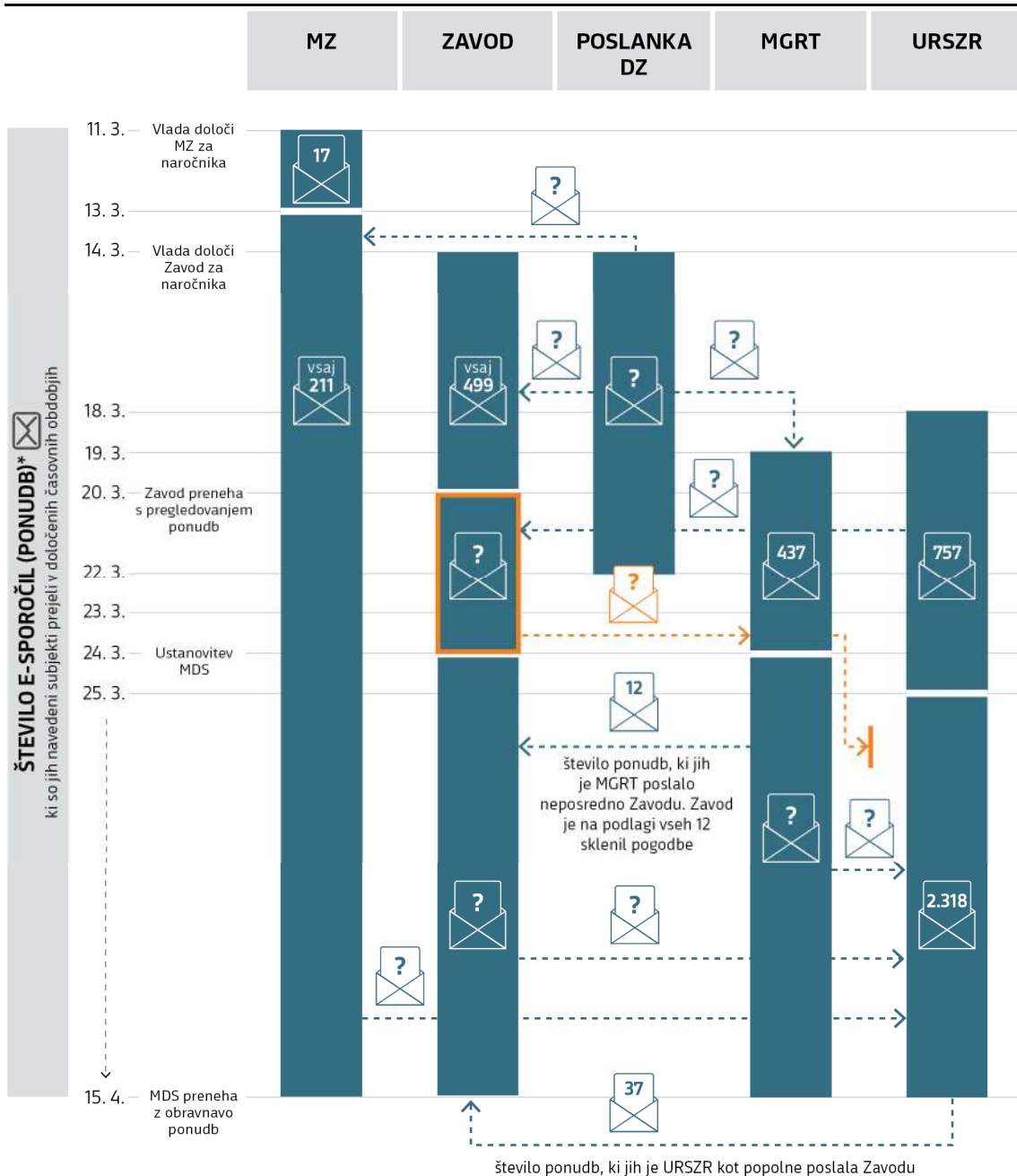
Na e-naslov ponudbe@urszr.si je v obdobju od 18. 3. 2020 do vključno 15. 4. 2020 prispelo 3.075⁷⁹⁹ e-sporočil, ki so bila kakorkoli povezana z možnostjo dobave opreme. Navedeni e-naslov se je sprva uporabljal zgolj za potrebe URSZR, z dnem 23. 3. 2020 pa se je uporabljal kot enotna vstopna točka za prejem ponudb za obravnavo v okviru MDS⁸⁰⁰. Iz pojasnil MORS⁸⁰¹ izhaja, da je bilo le 429 ponudb takih, ki so vsebovale vse elemente ponudbe, ki jih je URSZR zahtevala v javno objavljeni informaciji. URSZR je Zavodu posredovala v nadaljnji postopek javnega naročanja 37 ponudb (slika 14).

⁷⁹⁹ 757 sporočil, ki so na naslov ponudbe@urszr.si prispela od 18. 3. 2020 do vključno 24. 3. 2020, 371 sporočil, ki so na navedeni naslov prispela od 25. 3. 2020 do vključno 26. 3. 2020, in 1.947 sporočil, ki so na navedeni naslov prispela od 27. 3. 2020 do vključno 15. 4. 2020.

⁸⁰⁰ Tako je bilo dogovorjeno na ustanovnem sestanku MDS dne 23. 3. 2020.

⁸⁰¹ Pojasnilo z dne 25. 5. 2020 k točki 29.

Slika 14: Število e-sporočil (ponudb), ki so bila poslana različnim deležnikom v različnih časovnih obdobjih



V reviziji nismo potrdili, da bi e-sporočila, ki jih je MGRT prejelo od Zavoda, obravnaval katerikoli izmed deležnikov.

? Podatek o številu e-sporočil ni znan zaradi neobstoja oziroma pomanjkljivosti evidenc

--> Smer posredovanja e-sporočil

* Vsako e-sporočilo ni bila ponudba

Vir: dokumentacija in pojasnila MZ, MORS, MGRT in Zavoda.

Za sprejem in pregled ter posredovanje popolnih in ustreznih ponudb Zavodu ter za vrednotenje zaščitne in medicinske opreme v smislu izpolnjevanja tehničnih standardov je bila ustanovljena MDS. V skladu s Sklepom Vlade z dne 24. 3. 2020 o ustanovitvi MDS je bila tako za navedene aktivnosti odgovorna MDS kot kolektivni organ, saj v okviru MDS posamezne pristojnosti s sklepom Vlade niso bile razdeljene med člane MDS. Vendar pa smo ugotovili, da je zgolj eno od vseh nalog (presoja tehnične ustreznosti zaščitne opreme), za katere je bila ustanovljena MDS, izvajal član MDS, predstavnik MZ, ostale naloge (sprejem, pregled in posredovanje ponudb za zaščitno opremo Zavodu) pa so izvajali uslužbenci MORS in URSZR. Zato vse naloge, za katere je bila zadolžena MDS na podlagi sklepa Vlade, ter za vse naloge, za katere je bila zadolžena URSZR na podlagi protokola MDS, predstavljamo v okviru te točke poročila (v okviru katere navajamo aktivnosti URSZR), pri tem pa opozarjamo, da je bila za naloge, ki jih je sicer izvajala URSZR, zadolžena in zato tudi odgovorna MDS.

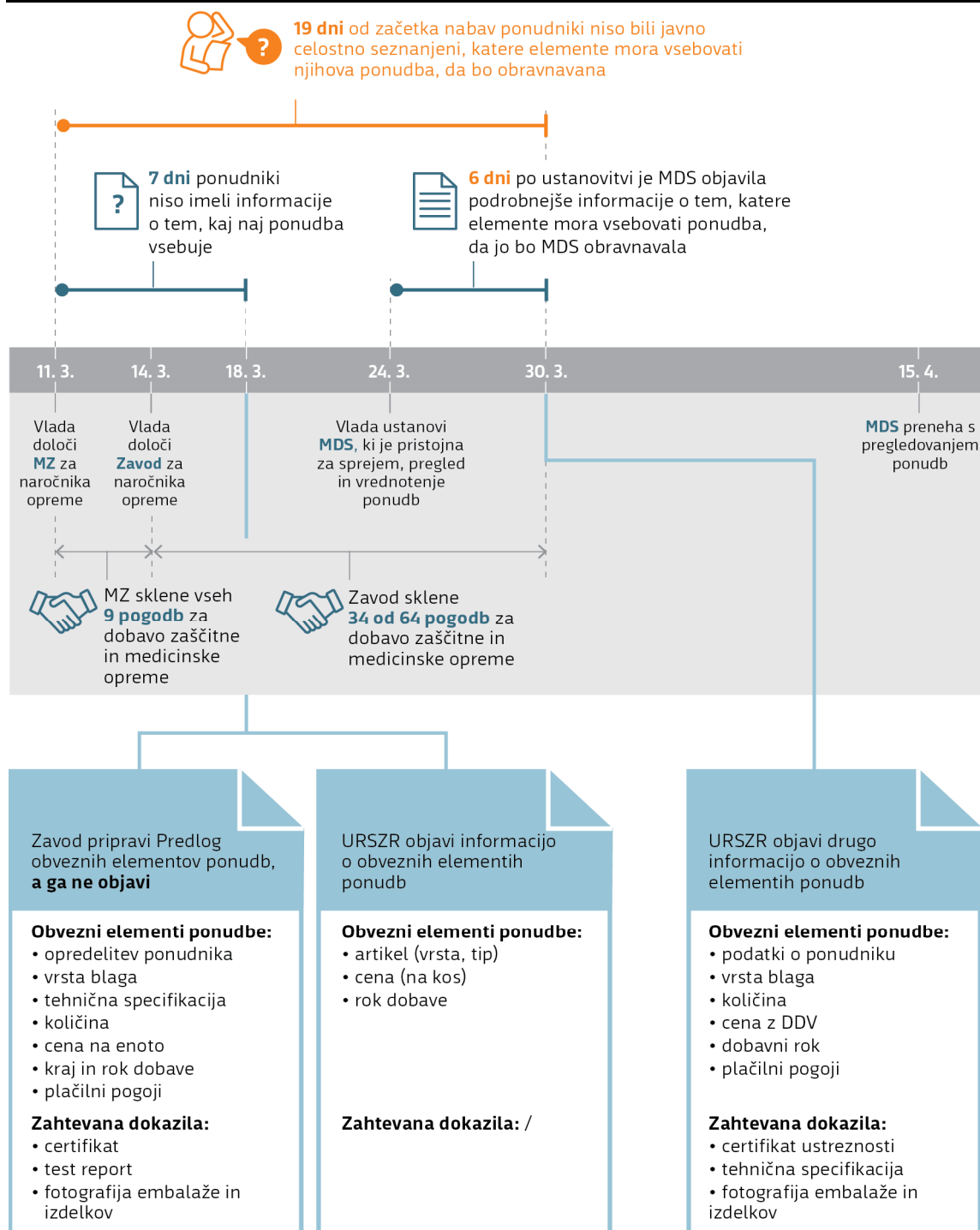
Pri obravnavi ponudb (e-sporočil), ki so kakorkoli prispela na URSZR (bodisi so prispela na e-naslov ponudbe@urszr.si ali pa na naslove uslužbencev URSZR), smo ugotovili več odstopanj od načel transparentnosti in enake obravnave ponudnikov. V nadaljevanju predstavljamo odstopanja pri določenih fazah oziroma postopkih obravnave ponudb, ki so bili predvideni v okviru protokola.

3.4.4.1 Določitev obveznih elementov ponudbe

URSZR je 30. 3. 2020, 6 dni po ustanovitvi MDS, objavila informacijo, v kateri je navedla, da se vse ponudbe za zaščitno opremo zbirajo na naslovu ponudbe@urszr.si, pri čemer morajo ponudbe vsebovati podatke o ponudniku (naziv, naslov, davčna številka, transakcijski račun), vrsti blaga, količini, ceni z DDV, dobavnem roku, plačilnih pogojih in stroških dostave na lokacijo skladišča v Rojah. Poleg tega je URSZR v informaciji 30. 3. 2020 navedla še, da morajo ponudbe vsebovati tudi dokazila, in sicer certifikat ustreznosti, tehnično specifikacijo in fotografijo embalaže in izdelka. V informaciji je bilo še navedeno, da ponudba ne bo obravnavana, če ne bo izpolnjevala navedenih zahtev, in da bodo vse ustrezne ponudbe posredovane Zavodu v realizacijo.

Ugotovili smo, da je informacija o zahtevanih obveznih elementih ponudbe in dokazilih, ki naj jih ponudnik priloži ponudbi, ki jo je 30. 3. 2020 objavila URSZR, v primerjavi z informacijo, ki jo je URSZR objavila 18. 3. 2020, bistveno bolj natančna (slika 15). Ne glede na to pa bi bila informacija o obveznih elementih ponudbe po naši oceni v celoti ustrezna le, če bi vsebovala še vsaj okvirne informacije o tem, katere vrste zaščitne in/ali medicinske opreme Zavod naroča. Prav tako bi navedba pogojev za sodelovanje v postopku in kriterijev za izbor ponudbe, ne nazadnje pa tudi navedba glede možnosti predplačil ter pomoči države pri transportu opreme iz tretjih držav prispevala k temu, da bi ponudniki pripravili popolne ponudbe. Ocenjujemo, da MDS ni poskrbela, da bi URSZR s celovito informacijo zagotovila izhodišča za izvedbo preglednega in učinkovitega zbiranja in obravnave ponudb.

Slika 15: Informacije o obveznih elementih ponudbe



Vir: dokumentacija in pojasnila Zavoda in MORS.

Da bi informacija dosegla čim več ponudnikov in s tem olajšala in pospešila obravnavo ponudb, je po navedbah URSZR spletno povezavo na informacijo kot samodejni odgovor posredovala tudi na vsako e-sporočilo, ki je prišlo na naslov ponudbe@urszr.si. Ne glede na navedena prizadevanja URSZR so ponudniki tudi po 30. 3. 2020 posredovali e-sporočila, ki niso vsebovala vseh elementov ponudbe.

Po pojasnilu MORS⁸⁰² zato v okviru postopka pregleda ponudb ni bilo mogoče slediti navodilu v informaciji, da se nepopolne ponudbe ne bodo upoštevale, saj je bilo ponudb z vsemi potrebnimi elementi zelo malo in z njimi niso uspeli pokriti vseh potreb po zaščitni opremi. Da bi v dani situaciji vseeno poskusili zagotoviti potrebno količino opreme, so uslužbenci URSZR in MORS obravnavali tudi e-sporočila, ki so imela le nekatere elemente ponudbe, in sicer tako, da so bili taki ponudniki pozvani k dopolnitvam. Preveritve e-sporočil, ki niso imela elementov ponudb, in pozivanje ponudnikov k dopolnitvam je terjalo nesorazmerno veliko časa v primerjavi s številom pridobljenih popolnih ponudb. Ne glede na to pa so uslužbenci URSZR in MORS z obravnavo e-sporočil in s pozivi k dopolnitvam ponudb prispevali k večjemu številu popolnih ponudb.

3.4.4.2 Obravnava ponudb z vidika pozivanja ponudnikov k dopolnitvam ponudb

Ugotovili smo, da ponudbe, ki so od 18. 3. 2020 prispele na e-naslov ponudbe@urszr.si, večinoma niso vsebovale vseh elementov ponudbe. URSZR je namreč informacijo o tem, katere elemente in dokazila mora vsebovati ponudba, da se bo obravnavala kot popolna, objavila šele 30. 3. 2020. Da bi v dani situaciji vseeno poskusila zagotoviti potrebno količino zaščitne opreme, je URSZR v okviru MDS obravnavala tudi e-sporočila, ki so imela le nekatere elemente ponudbe, hkrati pa je te ponudnike pozivala k dopolnitvam, da bi si zagotovila dovolj informacij o tem, ali je ponudba primerna za posredovanje na Zavod v sklenitev pogodbe. Vendar pa iz dokumentacije izhaja, da je URSZR ponudnike različno obravnavala, saj je nekatere ponudnike pozvala k dopolnitvam le enkrat, nekatere je pozvala nekajkrat, nekaterih pa sploh nikoli. Tako je z nekaterimi ponudniki daljše časovno obdobje tekla komunikacija glede postopnega dopolnjevanja ponudbe⁸⁰³. Po drugi strani pa je URSZR nekatere ponudbe takoj označila kot nepopolne in v teh primerih ponudnikov sploh ni pozvala k dopolnitvi ponudbe⁸⁰⁴. V reviziji na podlagi dokumentacije in pojasnil ni bilo mogoče ugotoviti, po kakšnem ključu se je URSZR odločala, katere ponudnike bo pozvala k dopolnitvi ponudbe le enkrat, katere ponudnike bo pozvala večkrat in katerih ponudnikov sploh ne bo pozivala.

Pojasnilo MORS⁸⁰⁵

Kljub jasnim napotkom v informaciji o zbiranju ponudb in v samodejnem odgovoru na ponudbo, kaj mora ponudba vsebovati, ponudniki niso upoštevali zahtevanega. Nekateri ponudniki kljub pozivu k dopolnitvi ponudbe niso predložili zahtevanih dokumentov, zato so bile njihove ponudbe označene kot nepopolne. Vsi smo stremeli k temu, da se čim prej zagotovi zaščitna oprema, ki je bila nujno potrebna v dani situaciji za uspešen boj proti COVID-19.

⁸⁰² Po pojasnilu MORS (Zaprosilo 1, točka 7) je bilo ponudb, ki so izpolnjevale vse elemente iz informacije o prejemu ponudb, 429 od 1.947 prejetih elektronskih sporočil med 27. 3. in 15. 4. 2020. Od teh se je pri nadaljnji preveritvi ugotovilo, da jih je samo 37 primernih za posredovanje na Zavod.

⁸⁰³ Tak primer smo zaznali pri ponudniku Moj izziv, d. o. o. za ponudbo z dne 25. 3. 2020, saj je URSZR ponudnika kar trikrat pozvala k dopolnitvi ponudbe, njegovo končno ponudbo pa je MDS dne 16. 4. 2020 posredovala na Zavod v sklenitev pogodbe.

⁸⁰⁴ Tak primer smo zaznali pri ponudniku Izop-k d. o. o. za ponudbo z dne 1. 4. 2020, pri ponudniku MPC Svetovanje d. o. o. za ponudbo z dne 1. 4. 2020, pri ponudniku Piro Planet d. o. o. za ponudbo z dne 25. 3. 2020 in pri ponudniku Pinocchio d. o. o. za ponudbo z dne 1. 4. 2020.

⁸⁰⁵ Z dne 1. 9. 2020, točka 1.1. in 4.

3.4.4.3 Obravnava ponudb z vidika varnostnega preverjanja ponudnikov

Za obravnavo ponudb je MDS določila protokol. V skladu s protokolom naj bi URSZR ocenila popolnost ponudbe, član MDS pa naj bi potrdil tehnično ustreznost ponujene opreme, SOVA pa je bila zadolžena za podajo varnostnih ocen. URSZR je lahko posredovala ponudbo Zavodu kot ustrezno izključno v primeru potrditve, da je ponudba popolna, da je ponujena oprema tehnično ustrezna ter da ni zadržka glede varnostne ustreznosti ponudnika. Vendar smo pri preveritvi obravnave ponudb ugotovili, da nekatere ponudbe niso bile obravnavane v vseh fazah obravnave, ki jih je določal protokol. V zvezi s tem smo ugotovili, da:

- so bili nekateri ponudniki⁸⁰⁶ varnostno preverjeni šele naknadno, torej po tem, ko je URSZR njihovo ponudbo že posredovala Zavodu kot ustrezno (kar je bil pogoj za sklenitev pogodbe o dobavi opreme), pri čemer je SOVA v svoji oceni celo izrazila varnostne zadržke v smislu, da bi lahko bili v primeru poslovanja države z izbranim ponudnikom ogroženi nacionalni interesi Republike Slovenije,
- je URSZR v varnostno preveritev SOVI posredovala podatke za nekatere ponudnike še pred ustanovitvijo MDS.

Ravnanja MDS oziroma URSZR pri obravnavi ponudb, ki v delu varnostnega preverjanja niso bila skladna s protokolom MDS, so po naši oceni pomenila neenako obravnavo ponudnikov, poleg tega pa ni bilo obvladovano varnostno tveganje in tveganje za neizpolnitev pogodb o dobavi blaga.

3.4.4.4 Obravnava ponudb, ki so jih URSZR posredovali uslužbenci MGRT, zunanji sodelavec Zavoda oziroma člani projektne skupine

Nekatere ponudbe⁸⁰⁷ so uslužbenci URSZR v obravnavo prejeli od uslužbencev MGRT, zunanjega sodelavca Zavoda oziroma članov projektne skupine in ne neposredno od ponudnikov. V teh primerih URSZR pošiljatelj ni opozorila na sprejeti protokol obravnave, vseeno pa je upoštevala napotke pošiljatelj in izvajala le nekatere aktivnosti, ki jih je sicer pri obravnavi ponudb izvajala po protokolu. V enem primeru je pošiljatelj URSZR prosil naj prevzame komunikacije s ponudnikom, kar je URSZR izrecno zavrnila⁸⁰⁸. Glede ponudb je komunicirala izključno z uslužbenci MGRT, zunanjim sodelavcem Zavoda oziroma člani projektne skupine. Uslužbenci MGRT oziroma člani projektne skupine so URSZR napotovali

⁸⁰⁶ Varnostni zadržek je SOVA ocenila pri ponudnikih SLA marketing d.o.o. in KOREZ-SORTING GROUP, d. o. o.

⁸⁰⁷ Kot na primer ponudbe podjetij HMEZAD - TMT, d.o.o., Ljubljana, Cross Continental d. o. o. in genEplanet diagnostika d.o.o.

⁸⁰⁸ V primeru ponudnika genEplanet diagnostika d.o.o. je zunanji sodelavec Zavoda oziroma vodja projektne skupine 9. 4. 2020 poslal e-sporočilo državnemu sekretarju na MORS z naslednjimi navedbami: "Kljub temu da ste predlagali, da boste vso komunikacijo z GenePlanetom vršili preko mene, vseeno predlagam, da se za tehnične stvari obrnete direktno na GenePlanet." in "Kot laik bom zelo težko podajal informacije med strokovnjaki na GenePlanetu in strokovnjaki, ki delujejo v okviru skupine na URSZR. Na tak način bomo izgubljali čas in povečali možnost napak." Državni sekretar na MORS je zunanjemu sodelavcu Zavoda in vodji projektne skupine še isti dan odgovoril: "Jaz osebno nisem koordinator nabav na ZBR in predstavnik vas kot kupca. Zato pričakujem da nehatе izvajati pritisk v tej smeri." To sporočilo je bilo v kopiji posredovano tudi na ponudbe@urszr.si, uslužbenki URSZR in nekdanjemu uslužbencu Zavoda.

k določenim preveritvam⁸⁰⁹, poleg tega pa so URSZR tudi naprošali za hitro (prednostno) obravnavo teh ponudb⁸¹⁰. URSZR je navodila in prošnje navedenih oseb večinoma upoštevala, zato je obravnava in presoja ustreznosti navedenih ponudb (z vidika popolnosti in tehnične ustreznosti opreme) potekala hitreje v primerjavi z obravnavo ponudb, ki so jih ponudniki posredovali na e-naslov ponudbe@urszr.si. URSZR je namreč takega ponudnika pozvala k dopolnitvi ponudbe pogosto tudi v manj kot eni uri, medtem ko je ostale ponudnike⁸¹¹ pozivala k dopolnitvam ponudb v nekaj dneh ali pa jih celo ni nikoli pozvala.

Ponudniki, ki so svojo ponudbo posredovali MGRT oziroma članom projektne skupine in so jih URSZR v obravnavo posredovali uslužbenki MGRT, zunanji sodelavec Zavoda oziroma člani projektne skupine, so bili prioriteten obravnavani. Pri tem URSZR ni utemeljila prioriteten obravnave oziroma razlogov, zaradi katerih je ponudbe, ki jih je prejela od uslužbenecv MGRT, zunanjega sodelavca Zavoda oziroma članov projektne skupine, prednostno obravnavala. URSZR namreč ni izkazala objektivnih razlogov za prednostno obravnavo in s tem privilegiran položaj navedenih ponudnikov. V primeru enega ponudnika⁸¹² pa je Zavod nabavil zaščitno opremo – maske za splošno uporabo, po posredovanju uslužbenke MGRT in članice projektne skupine, čeprav je državni sekretar na MGRT kasneje povedal, da mask takšne vrste v tistem trenutku niso prioriteten kupovali⁸¹³.

⁸⁰⁹ V primeru ponudnika Cross Continental d.o.o., za katerega je uslužbenka MGRT in članica projektne skupine dne 29. 3. 2020 pisala uslužbenki URSZR za pregled certifikatov.

⁸¹⁰ Največkrat je bila v dopisu prošnja za nujno, prednostno ali hitro obravnavo ponudbe. Na primer pri ponudniku HMEZAD - TMT, d.o.o., Ljubljana je uslužbenka MGRT in članica projektne skupine v e-sporočilu URSZR z dne 30. 3. 2020 navedla: "prosimo za preveritev gre za navadne 3 ply maske, ki pa so hitro dobavljive v veliki količini in v enem kosu. Danes bi radi podpisali pogodbo." URSZR je še isti dan sporočila: "Spoštovani, obveščamo vas, da so maske ustrezne za splošno populacijo."

⁸¹¹ Kot na primer ponudnik Piro planet d. o. o. za ponudbo z dne 25. 3. 2020 in ponudnik Pinocchio d. o. o. za ponudbo z dne 1. 4. 2020.

⁸¹² Gre za ponudnika HMEZAD - TMT, d.o.o., Ljubljana, s katerim je Zavod po posredovanju uslužbenke MGRT in članice projektne skupine (glej sprotno opombo 810) sklenil pogodbo za dobavo 22 milijonov navadnih troslojnih mask za splošno uporabo.

⁸¹³ V zvezi s ponudbo, ki jo je s Kitajske pridobila fizična oseba in se je dogovorila s podjetjem Salus, da bi navedeno zaščitno opremo tudi uvozila, je državni sekretar na MGRT, ki je bil v kontaktu z navedeno fizično osebo na 16. nujni seji Komisije za nadzor javnih financ, ki je potekala 5. 5. 2020, med drugim povedal: "Kaj smo potem ugotovili pri tej konkretni ponudbi: da so bile na voljo triplastne maske za osebno uporabo in niso primerne za zdravstvene delavce, na žalost; da kvalitetnejših mask, ki bi bile primerne za medicinsko osebje, to podjetje nima. Mi smo takrat iskali resnično, še enkrat poudarjam, to je bilo v tej drugi fazi, prioriteta so nam bile zaščitne maske za medicinsko osebje, za bolnišnice, domove za starejše in tako naprej. In še, za izvoz mask sicer vseh potrebnih certifikatov še nimajo, vendar pa trdijo, da jih bodo dobili v kratkem, predvidoma do konca tega tedna; to je bilo 25. marca." Ponudnik je sicer 24. 3. 2020 državnemu sekretarju na MGRT posredoval ponudbo podjetja Tongxiang Zhongxiang – Staroon, v kateri je navedel, da je dostava do Čingdaa potrjena ter da je govoril z direktorjem Salusa, ki je pripravljen nastopiti kot uvoznik po istih cenah. Ponudba vsebuje številne produkte zaščitne opreme, med drugim ponuja 3.000.000 troslojnih kirurških mask po 0,28 USD/kos. Uslužbenec MGRT in član MDS je navedeno ponudbo še isti dan posredoval na ponudbe@urszr.si in prosil za hiter odziv.

3.4.4.5 Obravnava ponudb tujih ponudnikov

Uslužbenci MGRT, Zavoda in MORS ter poslanka Državnega zbora so več ponudb iz tujine, predvsem po posredovanju veleposlaništva, prejeli še pred ustanovitvijo MDS, več neposrednih ponudb tujih ponudnikov pa je po ustanovitvi MDS prispelo tudi na e-naslov ponudbe@urszr.si. Večinoma so tuji ponudniki posredovali ponudbe, v katerih so ponujali velike količine različne opreme⁸¹⁴. Ocenjujemo, da bi bilo s stališča možnosti za dobavo velike količine potrebne opreme v sprejemljivih dobavnih rokih učinkovito, če bi Zavod, MGRT in Vlada skrbno proučili vse možnosti za dobavo opreme, ki so jo ponujali tuji dobavitelji. Zavod, MGRT in Vlada tega niso storili, temveč so sprejeli stališče, da zaščitne in medicinske opreme neposredno od tujih dobaviteljev ne bodo naročali, pri čemer navedene odločitve niso utemeljili. Zavod in MGRT ocene, da je poslovanje s tujimi državnimi podjetji in komercialnimi ponudniki bolj tvegano kot poslovanje z domačimi posredniki, ne samo z vidika plačila, ampak tudi z vidika zagotovitve dobave zaščitne in medicinske opreme, nista utemeljila. Zavod in MGRT tudi nista proučila možnosti za varno sklenitev pogodb neposredno (brez posrednikov) s tujimi dobavitelji, in sicer zlasti glede možnosti zagotovitve zavarovanja morebiti zahtevanega predplačila. Tudi člani MDS in projektne skupine, ki so bili zadolženi za koordinacijo pri nabavah opreme in za logistiko prevozov opreme s Kitajske, niso izkazali, ali in katere aktivnosti so morebiti izvedli, da bi dobavili blago, ki so ga ponujala kitajska podjetja.

Pojasnilo MGRT⁸¹⁵

"V prvem tednu po imenovanju nove vlade je državni sekretar na MGRT v zvezi z neposrednimi dobavami klical takratnega direktorja Zavoda kot tudi novo državno sekretarko na MF. Oba omenjena sta kategorično zavrnila možnost neposrednih dobav iz tujine".

3.4.4.6 Obravnava ponudb z vidika razpršenosti nalog in obremenitev MORS, URSZR in MZ

V okviru protokola so nekatere postopke obravnave ponudb (e-sporočil) izvajali uslužbenci MORS in URSZR, del postopkov pa uslužbenec MZ v sodelovanju z zunanji sodelavci. Ugotovili smo, da so bile vse ponudbe (e-sporočila) enako evidentirane oziroma označene, čeprav nekatere ponudbe niso bile obravnavane v vseh fazah postopka, ki jih je določal protokol. To pomeni, da so MORS, URSZR in MZ odločitev o "(ne)popolnosti" in "(ne)ustreznosti" ponudbe sprejemali v različnih fazah obravnave ponudbe, torej tudi v nekaterih primerih, ko ponudba ni bila v celoti obravnavana. Hkrati smo ugotovili, da uslužbenec MZ in zunanji sodelavci (uslužbenci UKC Ljubljana), ki so v okviru preveritve tehničnih specifikacij ugotavljali, ali so k ponudbam priloženi ustrezni certifikati, niso vedno zabeležili manjkajočih dokumentov oziroma niso pojasnili razlogov za to, da so določeno ponudbo označili kot nepopolno. Zato iz dokumentacije (e-sporočil) ni mogoče potrditi, da je bilo pri vseh primerih ponudb izkazano, da je odločitev o popolnosti/nepopolnosti ponudbe temeljila na dokazih glede preveritev o obstoju/neobstoju zahtevanih certifikatov in njihove ustreznosti/neustreznosti.

Ocenjujemo, da so bile navedene pomanjkljivosti, zaznane pri obravnavi ponudb, posledica velike (enormne) količine prispelih ponudb (e-sporočil), ki jih je obravnavalo premajhno število ljudi – zgolj 6 uslužbencev MORS in URSZR ter predstavnik MZ v sodelovanju z uslužbenci UKC Ljubljana. Ugotovili smo namreč, da je en uslužbenec v obdobju od 24. 3. 2020 do 15. 4. 2020 v povprečju obdelal 12,4 ponudbe

⁸¹⁴ Takšne so bile na primer ponudbe podjetij: Sinopharm z dne 21. 3. 2020, Tongxiang Zhongxiang – Staroon z dne 24. 3. 2020, katerega kontakt je zagotovila fizična oseba, Vigor group d.o.o. z dne 1. 4. 2020, FES & TPC group z dne 3. 4. 2020, Flying Tigers (Pipistrel) z dne 3. 4. 2020 in Alibaba z dne 6. 4. 2020.

⁸¹⁵ Odgovor MGRT na Zaposilo št. 2, točka 38, z dne 24. 7. 2020.

(e-sporočil) dnevno (ob predpostavki, da so bili v tem obdobju vsak dan vsi uslužbenci na delovnem mestu). Pri tem so lahko uslužbenci isto ponudbo (e-sporočilo) zaradi večkratnega pozivanja k dopolnitvam in dopolnjevanja večkrat obravnavali. Po naši oceni so bile obremenitve uslužbencev MORS, URSZR in MZ (ter zunanjih sodelavcev) ob dejstvu, da so morali izvajati še redno delo, bistveno povečane. To je lahko prispevalo k temu, da nista bili v vseh primerih zagotovljeni transparentnost in formalizacija administrativnih postopkov, ni pa razumljivo, zakaj v postopkih obravnave ponudb glede na bistveno povečan obseg dela ni bilo angažiranih več javnih uslužbencev.

Za razpršitev nalog je po naši oceni odgovorna predvsem Vlada, ki je del aktivnosti v postopkih nabav prenesla z Zavoda na MDS, ki pa nalog ni izvajala v polni zasedbi, temveč jih je večinoma preložila na URSZR in jih s tem še dodatno razpršila. Posledično so bili nekateri postopki obravnave ponudb netransparentno in pomanjkljivo izvedeni ali pa so bili izvedeni v neskladju z ZJN-3 in/ali protokolom. Vse to je vplivalo na neučinkovitost izvedbe nabav zaščitne in medicinske opreme ter neenako obravnavo ponudnikov.

3.4.4.7 Obravnava ponudb z vidika presoje tehnične ustreznosti opreme

Presoja ustreznosti zaščitne opreme

Postopke preverjanja tehnične ustreznosti ponujene zaščitne opreme je izvajal uslužbenec MZ (član MDS) ob pomoči uslužbencev UKC Ljubljana. Med drugim so preverjali, ali je ponudbi priložen veljaven in ustrezen certifikat in ali je certifikat izdal pooblaščen priglašeni organ na podlagi ustreznih standardov kakovosti. Uslužbenci so morali biti pri preveritvah še posebej natančni, saj so v kriznih okoliščinah, ko je bilo drastično povečano povpraševanje po opremi, ponudbe vsebovale tudi ponarejene in neveljavne certifikate⁸¹⁶. Ugotovili smo, da so uslužbenec MZ (član MDS) in uslužbenci UKC Ljubljana certifikate preverjali tako, da so posebej preverili, ali se je priložen certifikat nanašal na ponujeno opremo in se skladal s fotografijami posameznih artiklov in podatki, navedenimi v posamezni ponudbi. Ne glede na to, smo v več primerih ugotovili, da je URSZR posredovala Zavodu ponudbe kot popolne in ustrezne, čeprav k ponudbam niso bili priloženi certifikati in fotografije (več v točki 3.4.2.6 tega poročila).

Presoja ustreznosti medicinske opreme

Do ustanovitve MDS, ko je Vlada prenesla naloge v zvezi z obravnavo ponudb z Zavoda na MDS (torej do 24. 3. 2020), je bil Zavod kot naročnik medicinske opreme sam pristojen za presojo tehnične ustreznosti ponujenih ventilatorjev. Ne glede na to pa iz dokumentacije nismo mogli ugotoviti, ali (če sploh) in kateri deležnik (Zavod, MGRT ali MZ) je poskrbel za presojo tehnične ustreznosti ventilatorjev, za katere je ponudbe pridobilo MGRT in jih 18. 3. 2020 posredovalo na Zavod v sklenitev pogodb (več v točki 3.4.3 tega poročila). Glede na to, da je MGRT karakteristike (standarde), ki jih morajo izpolnjevati ventilatorji za obravnavo bolnikov s COVID-19, prejelo od strokovnjaka UKC Ljubljana že 14. 3. 2020, je bilo od MGRT pričakovati, da navedene karakteristike pri obravnavi in izbiri ponudb za ventilatorje upošteva. Vendar MGRT ni izkazalo, ali in kako je upoštevalo karakteristike, niti ni izkazalo, da je o potrebnih karakteristikah obvestilo Zavod, ko mu je posredovalo ponudbe.

⁸¹⁶ [URL: <https://www.eu-esf.org/covid-19/4513-covid-19-suspicious-certificates-for-ppe>], oktober 2020.

Po ustanovitvi MDS (po 24. 3. 2020) je tehnično ustreznost ventilatorjev presojal predstavnik MZ v okviru MDS. URSZR je Zavodu v sklenitev pogodb posredovala dve ponudbi za dobavo ventilatorjev⁸¹⁷, kjer je ustreznost ventilatorjev potrdil predstavnik MZ (član MDS). Po navedbi MZ⁸¹⁸ je predstavnik MZ (član MDS) ponudbe posredoval v presojo tudi neformalni strokovni skupini na UKC Ljubljana, ki je podala strokovne ocene. Poleg tega je 30. 3. 2020 neformalna strokovna skupina na UKC Ljubljana izdelala preglednico tehnično ustreznih ventilatorjev.

Zavod je pet od šestih pogodb za ventilatorje podpisal pred 30. 3. 2020, ko je neformalna strokovna skupina na UKC Ljubljana določila ustrezne tipe ventilatorjev za zdravljenje bolnikov s COVID-19. Kasneje (po razdelitvi ventilatorjev bolnišnicam) se je dejansko izkazalo, da niso imeli vsi ventilatorji, naročeni pred 30. 3. 2020, potrebnih karakteristik, da bi bili primerni za zdravljenje bolnikov s COVID-19 (več v točki 3.4.6.5.3 tega poročila).

3.4.4.8 Prekinitve obravnave ponudb

Ugotovili smo, da so uslužbenci MORS in URSZR v večini primerov poskrbeli za evidentiranje končne presoje glede ustreznosti/neustreznosti oziroma glede popolnosti/nepopolnosti⁸¹⁹ ponudbe. Vendar pa iz nekaterih primerov ponudb ni razvidna končna odločitev o posamezni ponudbi oziroma iz poteka dogodkov ni jasno, zakaj se je komunikacija s ponudnikom v določeni fazi prekinila. Uslužbenci MORS in URSZR namreč v teh primerih svoje odločitve (presoje) niso zabeležili (evidentirali). Tako pri nekaterih ponudbah⁸²⁰ (e-sporočilih) ni bilo mogoče ugotoviti, ali je bila komunikacija s ponudnikom prekinjena zaradi odstopa ponudnika od ponudbe ali zaradi ugotovitve URSZR, da ponudba ni popolna, ali morda iz kakšnega drugega razloga.

3.4.5 Sklepanje pogodb za dobavo zaščitne in medicinske opreme

V obdobju od 1. 1. 2020 do 31. 5. 2020 je Zavod sklenil 64 pogodb o nabavah zaščitne in medicinske opreme. V reviziji nas je zanimalo, ali je bil Zavod pri sklepanju pogodb o nabavi zaščitne in medicinske opreme v izrednih okoliščinah učinkovit v smislu upoštevanja predpisov in enakopravne obravnave pogodbenikov.

3.4.5.1 Soglasja k sklenitvi pogodb

V skladu z ZBR⁸²¹ mora Zavod pridobiti soglasje ministra, pristojnega za preskrbo, k izbiri proizvajalcev oziroma predelovalcev in trgovcev in k pogodbam z njimi ter predhodno soglasje ministra k spremembam in dopolnitvam pogodb in v primerih zakupa in prodaje. Soglasje ministra, pristojnega za preskrbo, k izbiri

⁸¹⁷ 24. 3. 2020 in 27. 3. 2020 je URSZR posredovala Zavodu ponudbi ponudnika Mesi in ponudnika Interpart.

⁸¹⁸ Odgovor MZ na zaprosilo 3 št. 420-8/2020/86 z dne 24. 6. 2020.

⁸¹⁹ Odločitve so razvidne iz različnih dokumentov (iz e-sporočila o posredovanju ponudbe na Zavod, iz obvestil, naslovljenih na ponudnike, da so njihove ponudbe nepopolne/neustrezne, iz posameznih drugih zabeležk).

⁸²⁰ Tak primer smo zaznali pri ponudniku MPC Svetovanje d. o. o. pri ponudbi z dne 1. 4. 2020 (po vložitvi nove ponudbe s strani ponudnika je bila komunikacija s strani URSZR prekinjena) in pri ponudniku Kopur d. o. o. (podrobneje predstavljeno na Primeru D).

⁸²¹ 17., 18., 19. člen ZBR.

proizvajalcev oziroma predelovalcev in trgovcev in k pogodbam z njimi, predstavlja torej eno od predpostavk za veljavnost pogodbe. Glede na to, da 17. člen ZBR⁸²² v teh primerih izrecno ne zahteva predhodnega soglasja ministra, pristojnega za preskrbo, zadostuje njegova naknadna odobritev, pri čemer je do izdaje soglasja status pogodbe takšen kot pri odložnem pogoju; pogodba je že sklenjena, vendar še ne učinkuje.

MGRT je kot vodilo pri odločanju o podajanju soglasij pojasnilo⁸²³, da "je namen podajanja soglasij nadzor nad državnim premoženjem v blagu tako količinsko kot lokacijsko, preverjanje skladnosti s 5-letnim programom oblikovanja državnih blagovnih rezerv in iz njega izhajajočim letnim programom dela ter razpoložljivosti proračunskih sredstev".

V reviziji smo preverili, ali je minister za gospodarski razvoj in tehnologijo dal soglasje k vsem sklenjenim pogodbam in aneksom k tem pogodbam in ali so bila ta soglasja pridobljena pravočasno, to je pred začetkom izvajanja pogodbe oziroma pred podpisom aneksa k pogodbi.

Soglasje pristojnega ministra je bilo pridobljeno pri 64 pogodbah in 23 aneksih k tem pogodbam. V enem primeru⁸²⁴ Zavod pred sklenitvijo aneksa ni pridobil soglasja pristojnega ministra. V treh primerih od 64 je ugotovljeno, da je bilo soglasje ministra, pristojnega za preskrbo, pridobljeno šele po začetku izvajanja pogodbe⁸²⁵, v enem primeru je bilo soglasje k aneksu pridobljeno šele po sklenitvi aneksa k pogodbi o izvedbi javnega naročila⁸²⁶. V enem primeru je bilo ugotovljeno, da je bila pogodba sklenjena v vrednosti, ki je presegala pridobljeno soglasje⁸²⁷.

⁸²² Za razliko od 18. člena ZBR, kjer je izrecno navedeno, da mora Zavod pridobiti predhodno soglasje ministra, pristojnega za preskrbo, k spremembam in dopolnitvam pogodb in k tarifnim postavkam za skladiščenje blaga in k oddajanju prostorov, in 19. člena ZBR, ki izrecno predvideva poprejšnje soglasje ministra, pristojnega za preskrbo, v primerih zakupa in prodaje.

⁸²³ Odgovor MGRT k točki 42 na Zaposilo št. 1, št. 420-8/2020/15, z dne 15. 5. 2020. Odgovor MGRT k točkam 40–43 na Zaposilo št. 1, št. 420-8/2020/15, z dne 15. 5. 2020.

⁸²⁴ Gre za dogovor Zavoda z družbo TEHNO-MAG d. o. o. o znižanju pogodbene cene in podaljšanju roka dobave, ki pa ni bil sklenjen v pisni obliki. Zavod je namreč družbi TEHNO-MAG d. o. o. dne 11. 5. 202 poslal dokument "Obvestilo o možnosti realizacija pogodbe", št. 614/LS, v katerem je navedel, da je Zavod (kljub poteku pogodbenega roka dobave in obvestilu, da je pogodba prenehala veljati) zainteresiran za realizacijo pogodbe, če dobavitelj ceno za še nedobavljene maske zniža in jih dobavi v 8 dneh. Istega dne je dobavitelj sporočil, da se z vsebino dokumenta strinja.

⁸²⁵ Naročilnica št. 2020-122 z družbo TOSAMA d.o.o. je bila dne 17. 3. 2020 v večjem delu izpolnjena, soglasje pa je pridobljeno dne 25. 3. 2020; pogodba št. 2020-129 z družbo KIMI d.o.o. je bila pretežno izpolnjena dne 20. 3. 2020, soglasje pa je bilo pridobljeno dne 23. 3. 2020; pogodba št. 2020-210 z družbo MIMOVRSSTE d.o.o. je bila izpolnjena 2. 4. 2020, soglasje pa je bilo pridobljeno 14. 4. 2020.

⁸²⁶ Aneks št. 2020-124-01 z družbo LABENA d.o.o. je sklenjen dne 20. 3. 2020, soglasje pa je bilo pridobljeno šele dne 25. 3. 2020.

⁸²⁷ Pogodba št. 2020-165 z družbo INOVATIO d.o.o. je bila sklenjena v višini 107.490 EUR brez DDV, soglasje je bilo podano za vrednost 106.500 EUR brez DDV.

Po pregledu vlog za podajo soglasja k sklenjenim pogodbam in aneksom k tem pogodbam je bilo v vseh obravnavanih primerih ugotovljeno, da so se v rubriki "Izplačila po tej pogodbi" navajale zgolj vrednosti pogodbe brez DDV (neto vrednosti), čeprav bi se morale, izhajajoč iz citiranega zapisa v vlogi, v primeru obračuna DDV navajati dejansko izplačane vrednosti (bruto vrednosti)⁸²⁸. Po naši oceni MGRT ni učinkovito izvrševalo svoje nadzorstvene funkcije in ni ravnalo z vso potrebno skrbnostjo, saj ni imelo pregleda nad višino sredstev, ki naj bi bila dejansko izplačana na podlagi pogodb, za katere je podajalo soglasja, zaradi česar ni imelo ustrezne podlage za spremljanje že porabljenih sredstev in za načrtovanje dodatno potrebnih proračunskih sredstev.

Ugotovili smo, da je minister, pristojen za preskrbo, v osmih primerih zavrnil podajo soglasja k pogodbi oziroma aneksu brez vsebinske obrazložitve in navedbe utemeljenega razloga.

Po navedbi MGRT⁸²⁹ je bilo od tega v šestih⁸³⁰ primerih soglasje zavrnjeno iz razloga, ker je presodilo, da ni bilo več potrebe po urgentnih nabavah, saj so bile zagotovljene zadostne količine zaščitne opreme⁸³¹. Glede preostalih dveh primerov je MGRT pojasnilo⁸³², da v prvem primeru *soglasje ni bilo dano, ker je bil predmet aneksa⁸³³ povišanje cen mask FFP2 in s tem skupne vrednosti iz 3 milijonov EUR na 4,9 milijona EUR (iz 2,30 EUR na 3,64 EUR brez DDV na kos) ter podaljšanje dobavnega roka (do 15. 5. 2020), v drugem primeru pa, da je bilo na koordinaciji pri ministru odločeno, da se pogodba⁸³⁴ ne podaljša, saj gre za nežanesljivega pogodbenega partnerja (podjetje naj bi bilo v preteklosti po navedbah MGRT poznano tudi po prevarah), od katerega naj ne bi bilo realno pričakovati, da bo maske dobavil v podaljšanem roku.*

Ocenjujemo, da pojasnila MGRT glede razlogov za zavrnitev izdaje soglasja niso utemeljena. V prvem primeru naj bi namreč MGRT soglasje zavrnilo zaradi domnevno previsoke cene in podaljšanja roka dobave, kar pa ni skladno z dejstvom, da je dan prej izdalo soglasje za sklenitev pogodbe⁸³⁵ z istim predmetom (maske FFP2), višjo ceno na kos (3,90 EUR brez DDV) in daljšim rokom dobave. V drugem primeru pa MGRT ni pojasnilo, na podlagi katerih dokumentov in podatkov je ugotovilo, da je bil pogodbeni partner Zavoda v preteklosti poznan po prevarah, zlasti pa MGRT ni predstavilo ugotovitev, na podlagi katerih naj ne bi bilo realno pričakovati, da bo pogodbeni partner maske dobavil v podaljšanem roku.

⁸²⁸ DDV je bil obračunan in plačan pri vseh pogodbah oziroma dobavah, razen pri pogodbi št. 2020-137 z družbo Gorenje, d.o.o., pri kateri je Zavod nastopil v vlogi uvoznika blaga; pogodbi št. 2020-178 z družbo Cross Continental d.o.o., pogodbi št. 2020-197 z družbo PUBLIC DIGITAL INFRASTRUCTURE d.o.o., pogodbi št. 2020-216 z družbo PUBLIC DIGITAL INFRASTRUCTURE d.o.o., pogodbi št. 2020-164 z družbo ACRON d.o.o. in pogodbi št. 2020-176 z družbo ACRON d.o.o., katerim je Zavod za posamezne dobave dal Izjavo o oprostitvi plačila uvoznih dajatev in DDV.

⁸²⁹ Odgovor MGRT k točki 11 na Zaposilo št. 3, št. 420-8/2020/124, z dne 22. 7. 2020.

⁸³⁰ Pogodbe s podjetjem LAPROM, d.o.o., 3D SOLUTIONS d.o.o., EXTRA LUX d.o.o., Ljubljana, PROVAR, d.o.o., LEDIKS d.o.o. in aneks št. 2020-133-02 z družbo DOBNIK TRADE d.o.o.

⁸³¹ Z aneksom št. 2020-133-02 z družbo DOBNIK TRADE d.o.o. je bilo določeno ponovno podaljšanje roka dobave in ne dodatne količine blaga.

⁸³² Odgovor MGRT k točki 11 na Zaposilo št. 3, št. 420-8/2020/124, z dne 22. 7. 2020.

⁸³³ Aneks št. 2020-141-01 z družbo OECO d.o.o.

⁸³⁴ Aneks št. 2020-147-01 z družbo MD GLOBAL LOGISTICS d.o.o.

⁸³⁵ Pogodba št. 2020-176 z družbo ACRON d.o.o.

MGRT je v vseh navedenih primerih zavrnilo izdajo soglasja brez vsebinske obrazložitve in navedbe razlogov, ki v konkretnem primeru utemeljujejo odločitev za zavrnitev soglasja. Ocenjujemo, da iz namena podajanja soglasij, kot ga je pojasnilo MGRT, ne izhaja, da je soglasje možno zavrniti zgolj zato, ker Zavod oziroma dobavitelj predlaga povišanje cene blaga oziroma zgolj na podlagi ocene, da pogodbeni partner Zavoda blaga ne bo dostavil niti v podaljšanem roku. Zavrnitev soglasij, ne da bili utemeljeni razlogi za zavrnitve soglasij (kot na primer utemeljitev z razmerami oziroma cenami na trgu), po naši oceni prispeva k nepreglednosti postopkov. MGRT pri zavrnitvah podaje soglasja teh razlogov ni navedlo, prav tako tudi v reviziji ni z ničimer podkrepilo nobene od podanih ocen pri podajanju soglasij oziroma pri zavrnitvah soglasij. Zato MGRT pri teh postopkih ni poskrbelo za enako obravnavo ponudnikov.

3.4.5.2 Sklepanje pogodb na podlagi pooblastil

Za zakonitost dela Zavoda je odgovoren direktor, kar pomeni, da je direktor Zavoda tisti, ki je odgovoren za zakonitost sklenjenih pogodb. V skladu s statutom⁸³⁶ Zavoda lahko direktor Zavoda pisno pooblasti drugo osebo za zastopanje in predstavljanje Zavoda v posameznih primerih, pri čemer določi obseg, vsebino in trajanje pooblastila. Določeno je tudi, da lahko direktor Zavoda pri uresničevanju svojih pooblastil, določenih z zakonom in statutom Zavoda, prenese opravljanje posameznih zadev na druge javne uslužbence⁸³⁷, prav tako pa lahko s pooblastili prenese na te javne uslužbence tudi pravico podpisovanja aktov, pogodb in listin, kakor tudi zastopanje zavoda pred sodiščem in drugimi organi⁸³⁸. Pravilnik o notranji organizaciji in sistemizaciji delovnih mest v Zavodu, ki je sprejet na podlagi statuta Zavoda, v drugem odstavku 10. člena določa, da direktorja v času njegove odsotnosti po njegovem pooblastilu nadomeščajo vodje sektorjev ali vodje služb.

Na podlagi pregleda dokumentacije smo ugotovili, da je direktor Zavoda podelil splošna pooblastila⁸³⁹ za vodenje nabavnih postopkov za opremo in sprejemanje odločitev oziroma podpisovanje pogodb v tej zvezi vsaj petim uslužbencem Zavoda, pri čemer se vsa pooblastila (napačno) sklicujejo na 9. namesto na 10. člen Pravilnika o notranji organizaciji in sistemizaciji delovnih mest v Zavodu.

Ugotovili smo tudi, da je direktor s pooblastilom z dne 12. 3. 2020⁸⁴⁰ pooblastil vodjo službe na Zavodu, da "v času odsotnosti nadomešča direktorja v okviru njegovih pooblastil od 13. 3. 2020 dalje". Prav tako je bilo z istim besedilom uslužbencema Zavoda dano pooblastilo z dne 20. 4. 2020⁸⁴¹ z veljavnostjo od 20. 4. 2020 in pooblastilo z dne 21. 5. 2020⁸⁴² za enodnevno (22. 5. 2020) nadomeščanje direktorja.

⁸³⁶ Drugi odstavek 8. člena statuta Zavoda.

⁸³⁷ Zakon o javnih uslužbencih (Uradni list RS, št. 63/07 – uradno prečiščeno besedilo, 65/08, 69/08 – ZTFI-A, 69/08 – ZZavar-E in 40/12 – ZUJF) opredeljuje javnega uslužbenca, ki sklene delovno razmerje z državnim organom in upravo samouprave lokalne skupnosti, javno agencijo, javnim skladom, javnim zavodom in javnim gospodarskim zavodom ter drugimi osebami javnega prava, če so posredni uporabniki državnega proračuna ali proračuna lokalne skupnosti.

⁸³⁸ 17. člen statuta Zavoda.

⁸³⁹ Pooblastilo za enega uslužbenca št. 52-3/mž z dne 12. 3. 2020, pooblastilo za dva uslužbenca št. 52-3/mž z dne 21. 3. 2020, pooblastilo za enega uslužbenca št. 52-4/mž z dne 20. 4. 2020.

⁸⁴⁰ Št. 52-3/mž z dne 12. 3. 2020.

⁸⁴¹ Št. 52-4/mž z dne 20. 4. 2020.

⁸⁴² Št. 705 z dne 21. 5. 2020.

Direktor Zavoda je s pooblastilom z dne 21. 3. 2020⁸⁴³ pooblastil dva uslužbenca Zavoda, da namesto njega od 21. 3. 2020 dalje samostojno podpisujeta vso dokumentacijo za izvedbo javnih naročil nakupa zaščitnih sredstev in opreme za preprečevanje širjenja COVID-19, za katere je v skladu z načrti Vlade zadolžen Zavod. To pooblastilo določa še, da vsebina pogodb, ki jih pooblaščenca lahko podpisujeta, ne sme bistveno odstopati od vsebine pogodb, ki jih je Zavod do 21. 3. 2020 že sklenil za nabavo zaščitnih sredstev in opreme. Prav tako pooblastilo določa, da mora pogodba (ki se na podlagi tega pooblastila podpisuje) v primeru avansov nujno vsebovati zavezo dobavitelja, da bo pred izplačilom avansa predložil bančno garancijo za celotno višino avansa. Določeno je tudi, da morata pooblaščenca za vsa odstopanja pridobiti posebno pooblastilo oziroma odobritev direktorja.

Po naši oceni pogodbe, ki so bile podpisane na podlagi pooblastila z dne 21. 3. 2020, glede na vsebino pooblastila, ne bi smele določati bistveno drugačnih pogojev v primerjavi s pogodbami, sklenjenimi do 21. 3. 2020 za nabavo zaščitnih sredstev in opreme v zvezi z:

- zahtevano kakovostjo blaga (skladnostjo blaga z veljavnimi predpisi in standardi, kar dobavitelji izkazujejo s certifikati, ki jih predložijo ob dobavi);
- ceno;
- določitvijo kraja dobave;
- določitvijo roka dobave;
- določitvijo, kdaj se šteje, da je pogodba izpolnjena;
- obveznostmi sopogodbenika.

Po pregledu pogodb in aneksov k tem pogodbam ugotavljamo, da je eno pogodbo⁸⁴⁴ podpisal uslužbenec Zavoda, ki v trenutku podpisa ni imel pooblastila za sklepanje pogodb, saj mu je bilo pooblastilo dano pozneje⁸⁴⁵.

V petih od 64 pogodb⁸⁴⁶ smo ugotovili, da je pogodbo podpisala oseba s pooblastilom, vendar v neskladju s pooblastilom z dne 21. 3. 2020, saj so te pogodbe po vsebini bistveno odstopale od do takrat sklenjenih pogodb. Tako na primer v enem primeru pogodba⁸⁴⁷, za razliko od večine ostalih sklenjenih pogodb, ne zahteva, da mora blago ustrezati veljavnim predpisom in standardom ter imeti vsa dovoljenja, ki se zahtevajo v Republiki Sloveniji, kar dobavitelji izkazujejo s certifikati, ki jih predložijo ob dobavi, temveč določa, da naročnik (Zavod) šteje blago kot ustrezno za potrebe, za katere je predvideno. Prav tako pa navedena pogodba

⁸⁴³ Št. 52-3/mž z dne 21. 3. 2020.

⁸⁴⁴ Pogodba št. 2020-137 z družbo Gorenje, d.o.o. z dne 19. 3. 2020. V zvezi z navedenim poslom smo ugotovili tudi, da so bile za isti posel obojestransko podpisane in žigosane štiri verzije pogodbe: dve verziji pogodbe z dne 18. 3. 2020 (št. 2020-132 in št. 2020-137), ki ju je podpisal direktor Zavoda, in dve verziji pogodbe z dne 19. 3. 2020, obe z isto številko (2020-137), od katerih je eno pogodbo podpisal direktor Zavoda, eno pa uslužbenec Zavoda brez pooblastila. Pogodba, na podlagi katere se je posel dejansko izvedel, je za razliko od ostalih treh verzij pogodbe kot kraj dobave določala Čingdao (Kitajska) – ostale tri verzije pogodbe so določale kraj dobave DLC Roje.

⁸⁴⁵ Pooblastilo št. 52-3/mž z dne 21. 3. 2020.

⁸⁴⁶ Pogodba št. 2020-160 z družbo PUBLIC DIGITAL INFRASTRUCTURE d.o.o., pogodba št. 2020-166 z družbo genEplanet diagnostika d.o.o., pogodba št. 2020-170 z družbo genEplanet diagnostika d.o.o., pogodba št. 2020-175 z družbo genEplanet diagnostika d.o.o. in pogodba št. 2020-176 z družbo ACRON d.o.o.

⁸⁴⁷ Pogodba št. 2020-160 z družbo PUBLIC DIGITAL INFRASTRUCTURE d.o.o. z dne 26. 3. 2020.

odstopa tudi v določilu glede izpolnitve pogodbe, ki določa, da morebitna odstopanja, manjša od 5 %, ne vplivajo na količinski prevzem, vplivajo pa na pogodbeno ceno, ki se obračuna po dejansko dobavljenih količinah. V treh pogodbah⁸⁴⁸ z istim dobaviteljem je bil med drugim dodan nov člen, ki določa, da se bosta v primeru višje sile, ki bi ovirala izvajanje pogodbenih določil, naročnik in dobavitelj sestala in proučila oziroma opredelila nove rešitve. Določeno je bilo tudi, da se pogodbeni stranki izrecno strinjata, da se kot višja sila šteje tudi primer nezmožnosti dobave celotnega blaga zaradi razlogov na strani proizvajalca predmetnega blaga ali kakršnekoli omejitve, ki bi jih povzročilo trenutno stanje, tudi kakršnekoli omejitve oziroma prepovedi v povezavi s transportom predmetnega blaga. Določeno je bilo še, da v primeru dogovora pogodbenih strank del pogodbe, ki ni izpolnjen, preneha veljati, naročnik pa je ponudniku dolžan poravnati le sorazmeren del kupnine glede na dobavljeno količino blaga. V eni pogodbi⁸⁴⁹ pa je bilo določeno, da se kot kraj dobave, za razliko od večine sklenjenih pogodb, določa Čingdao in ne skladišče DLC Roje.

Po naši oceni so bile navedene pogodbe, podpisane na podlagi pooblastila z dne 21. 3. 2020, za Zavod bistveno manj ugodne od ostalih pogodb, in sicer glede zahtevane kakovosti blaga ter glede izpolnitve pogodbe.

3.4.5.3 Neskladje med vsebino pogodb in ponudb

V reviziji je smo preverjali tudi, ali so sklenjene pogodbe po vsebini za naročnika manj ugodne kot ponudbe, na podlagi katerih so bile sklenjene, pri čemer smo izhajali iz potrebe po čimprejšnji zagotovitvi nujne zaščitne in medicinske opreme kot glavnega cilja pri sklepanju pogodb iz naslova urgentnih nabav opreme. Pri tem smo zlasti primerjali:

- rok dobave;
- ceno blaga in
- plačilne pogoje (zahtevani in dogovorjeni avansi).

V primeru več pogodb je bilo ugotovljeno, da so bile te sklenjene z drugačnimi in za naročnika manj ugodnimi pogoji, kot pa so izhajali iz ponudb, ki so bile podlaga za njihovo sklenitev. Čeprav se je postopek javnega naročanja s pogajanjem brez predhodne objave izvajal iz razloga nujnosti, je bilo ugotovljeno, da je bil v 15⁸⁵⁰ od 64 pogodb s pogodbo dogovorjen daljši dobavni rok oziroma slabša dinamika sukcesivnih dobav,

⁸⁴⁸ Pogodba št. 2020-166 z družbo genEplanet diagnostika d.o.o., pogodba št. 2020-170 z družbo genEplanet diagnostika d.o.o., pogodba št. 2020-175 z družbo genEplanet diagnostika d.o.o.

⁸⁴⁹ Pogodba 2020-176 z družbo ACRON d.o.o.

⁸⁵⁰ Pogodba št. 2020-137 z družbo Gorenje, d.o.o., pogodba št. 2020-138 z družbo RAM 2 d.o.o., pogodba št. 2020-146 z družbo PROPIP d.o.o., pogodba št. 2020-148 z družbo XAN-MAX d.o.o., pogodba št. 2020-153 z družbo ART-PE d.o.o. "(za nitrilne rokavice)", pogodba št. 2020-159 z družbo MESI d.o.o., pogodba št. 2020-163 z družbo ACRON d.o.o., pogodba št. 2020-166 z družbo genEplanet diagnostika d.o.o., pogodba št. 2020-167 z družbo INTERPART, d.o.o., pogodba št. 2020-168 z družbo ZAŠČITA LUKAČ d.o.o., pogodba št. 2020-171 z družbo KOREZ-SORTING GROUP, št. 2020-175 z družbo genEplanet diagnostika d.o.o., pogodba št. 2020-179 z družbo INOVATIO d.o.o., pogodba št. 2020-189 z družbo TEHNO-MAG d.o.o., pogodba št. 2020-211 z družbo Betaplan d.o.o.

kot je to bilo navedeno v ponudbi. Tako je na primer v enem primeru⁸⁵¹ določen enotni dobavni rok (15. 4. 2020), čeprav je ponudba predvidevala dve dobavi, po katerih bi Zavod lahko 100.000 mask prevzel že v 5 dneh po sklenitvi pogodbe (torej 31. 3. 2020). V obravnavanih primerih Zavod ni zagotovil boljših (ponujenih) pogojev za čimprejšnjo dobavo nujno potrebnega blaga, kar pomeni, da ni ravnal učinkovito. V dveh primerih⁸⁵² so bili s pogodbo dogovorjeni slabši plačilni pogoji, kot so bili ponujeni s ponudbo, v enem primeru⁸⁵³ pa je bilo dogovorjeno dražje plačilo prevoza, kot je izhajalo iz ponudbe. Ocenjujemo, da je Zavod s podpisom pogodb, ki so za naročnika manj ugodne od prejetih ponudb, ravnal v neskladju z načeli gospodarnosti, učinkovitosti in uspešnosti⁸⁵⁴.

3.4.5.4 Neizpolnjevanje pogojev za uvoz opreme

Zavod je 19. 3. 2020 sklenil pogodbo⁸⁵⁵ za nabavo 46 ventilatorjev tipa Bellavista v skupni vrednosti 1.660.784 EUR brez DDV. V navedeni pogodbi je bil določen kraj dobave na lokaciji dobavitelja, in sicer v Čingdau na Kitajskem. V pogodbi je bilo določeno, da morajo ventilatorji ustrezati veljavnim predpisom in standardom ter imeti vsa dovoljenja, ki se zahtevajo v Republiki Sloveniji za tovrstno blago, kar dobavitelj izkazuje s certifikatom, ki ga predloži ob dobavi.

Ugotovili smo, da je Zavod v tem poslu nastopal v vlogi uvoznika, vendar pa pred podpisom pogodbe ni preveril, ali so predmetni ventilatorji skladni z zakonskimi zahtevami in ali ima proizvajalec iz tretje države pooblaščenega predstavnika s sedežem na ozemlju Evropske unije. Prav tako smo ugotovili, da se Zavod ob ali po sklenitvi pogodbe ni priglasil organu, pristojnemu za medicinske pripomočke (JAZMP), za vpis v register poslovnih subjektov, ki opravljajo promet z medicinskimi pripomočki na debelo. Zavod se tudi po dobavi ventilatorjev ni priglasil JAZMP, kot to zahteva ZMedPri⁸⁵⁶. Poleg tega Zavod ni izkazal, da je izpolnil zahteve za uvoz medicinskih pripomočkov, ki so določene v ZMedPri⁸⁵⁷, saj:

- ni zagotovil, da je proizvajalec medicinskih pripomočkov pripravil tehnično dokumentacijo o medicinskih pripomočkih, ki jih je uvozil,
- na medicinskih pripomočkih oziroma na embalaži ali v navodilu za uporabo ni navedel imena ali firme, sedeža ali naslova, na katerem je dosegljiv v zvezi s podatki o medicinskih pripomočkih.

⁸⁵¹ Pogodba št. 2020-163 z družbo ACRON d.o.o.

⁸⁵² S pogodbo št. 2020-141 z družbo OEKO d.o.o. je bil dogovorjen 60-odstotni avans (ob predhodni predložitvi bančne garancije), česar ponudba ni predvidevala; s pogodbo št. 2020-150 z družbo KIMI d.o.o. je bil dogovorjen 100-odstotni avans, v ponudbi pa je bil ponujen 30-dnevni plačilni rok.

⁸⁵³ Pogodba št. 2020-197 z družbo PUBLIC DIGITAL INFRASTRUCTURE d.o.o. Z istim sopogodbenikom je bila sklenjena še ena pogodba (št. 2020-216), ki sploh ne temelji na ponudbi.

⁸⁵⁴ 4. člen ZJN-3.

⁸⁵⁵ Pogodba št. 2020-137 z dne 19. 3. 2020 z družbo Gorenje, d.o.o.

⁸⁵⁶ Drugi odstavek 52. člena v povezavi s prvim odstavkom 52. člena ZMedPri določa, da mora poslovni subjekt, ki izpolnjuje pogoje za opravljanje trgovinske dejavnosti, v 15 dneh od začetka opravljanja prometa z medicinskimi pripomočki na debelo priglasiti organu, pristojnemu za medicinske pripomočke, za vpis v register poslovnih subjektov, ki opravljajo promet z medicinskimi pripomočki na debelo.

⁸⁵⁷ Tretji odstavek 54. člena ZMedPri v povezavi s tretjim odstavkom 52. člena ZMedPri.

Družba Bureau Veritas, d. o. o. je 1. 4. 2020 v postopku kakovostnega pregleda ugotovila⁸⁵⁸, da dobavitelj za 46 ventilatorjev tipa Bellavista ni predložil ustreznih certifikatov. Zaradi tega bolnišnice teh ventilatorjev niso smele uporabljati za zdravljenje bolnikov s COVID-19.

3.4.5.5 Pomanjkljiva vsebina pogodb

Zavod je bil soočen z nalogo, da zagotovi dobave zaščitne in medicinske opreme, pri čemer so na svetovnem trgu že več tednov vladale izredne razmere, ki so bile tudi razlog, da se za nabavo opreme uporabi postopek s pogajanjem brez predhodne objave (povezava s točko 3.1.3 tega poročila). Zaradi preseganja povpraševanja nad ponudbo so bile namreč količine zaščitne in medicinske opreme omejene, cene so bile nekajkrat višje kot običajno, dobavitelji niso bili sposobni zagotavljati rednih dobav, pojavljale pa so se tudi prve informacije o zaščitni opremi, ki ni zagotavljala ustreznih zaščit. Zavod je bil torej kot naročnik zaščitne in medicinske opreme soočen s tveganjem, da dobavitelji v dogovorjenem roku ne bodo dobavili opreme oziroma da ta ne bo dobavljena v ustrezni kakovosti in posledično ne bo zagotavljala ustreznih ravni varovanja zdravja in varnosti. Vsaj delno bi Zavod ta tveganja lahko poskušal obvladovati z oblikovanjem ustreznih določil v pogodbah, ki jih je sklepal z dobavitelji (delno pa tudi na primer z zagotovitvijo učinkovitega načina izbora najugodnejše ponudbe – povezava s točko 3.4.2 tega poročila).

Glede na pomen zaščitne in medicinske opreme pri obvladovanju epidemije COVID-19 in s tem povezanih potreb ter glede na tveganja, povezana z njeno dobavo, bi pričakovali, da bi pogodbe poleg zakonsko obveznih sestavin⁸⁵⁹ vsebovale tudi:

- količinsko in kakovostno natančno specificiran predmet pogodbe,
- rok dobave z navedbo, da je izpolnitev obveznosti dobavitelja v določenem roku bistvena sestavina pogodbe,
- plačilne pogoje, pri čemer pa bi v primerih predplačil, zaradi povečane izpostavljenosti javnih sredstev, v vsakem primeru pričakovali, da bo pogodba vključevala določila, ki bodo zagotavljala, da se predplačilo izplača šele po pridobitvi zavarovanja, ki bo zagotavljalo vrnitev celotnega zneska predplačila v primeru nepravilne izpolnitve ali neizpolnitve dobavitelja (povezava s točko 3.1.4 tega poročila).

Poleg tega bi pričakovali tudi, da bi si Zavod prizadeval v pogodbe vključiti določila, ki bi varovala pogodbeni položaj Zavoda oziroma spodbujala naročnika k pravilni (pravočasni in brez napak) izpolnitvi svoje obveznosti, kot na primer:

- določilo, da in kako mora predstavnik dobavitelja poročati o izpolnjevanju svoje pogodbene obveznosti;
- določila o bančnih garancijah, poroštvi ali drugih ustreznih oblikah zavarovanj za pravilno izpolnitev sopogodbenika (še posebej pri materialno pomembnih pogodbah, ki so bile sklenjene, po tem ko so se najnujnejše vrzeli v potrebah zapolnile).

⁸⁵⁸ Dokument št. 01042020/4-BO z dne 1. 4. 2020, iz katerega je razvidno, da certifikat ni naveden ter da dobavitelj certifikata ni predložil.

⁸⁵⁹ Na primer dejanska vrednost celotnega javnega naročila, rok veljavnosti pogodbe, tako imenovana socialna klavzula (četrti odstavek 67. člena ZJN-3), protikorupcijska klavzula (prvi odstavek 14. člena ZIntPK).

Zaradi opustitve prizadevanj za vključitev tovrstnih določil v pogodbe z dobavitelji, Zavod ni obvladoval tveganj za ustrezno ukrepanje v primeru neizpolnitve oziroma delne ali slabše izpolnitve pogodb.

3.4.5.5.1 Rok dobave

V zvezi z določitvijo roka dobave smo ugotovili, da v šestih primerih⁸⁶⁰ rok dobave sploh ni bil določen oziroma je bil določen zgolj okvirno. Poleg tega rok dobave blaga ni bil določen kot bistvena sestavina pogodbe v še 24 primerih⁸⁶¹, pri čemer pa je bilo to v 6 primerih⁸⁶² naknadno določeno z aneksom. Pri tem ponovno poudarjamo, da je bil glavni namen nujnih (urgentnih) nabav ravno čim hitrejša zagotovitev nujne medicinske in zaščitne opreme v zadostnih količinah.

Ocenjujemo, da je Zavod s sklenitvijo pogodb, v katerih ni (jasno) določil roka dobave, ravnal neučinkovito, saj zaradi negotovosti glede roka dobav ni mogel ustrezno predvideti pokritosti potreb (količinsko in časovno) po zaščitni in medicinski opremi z naročenimi količinami ter načrtovati sklepanja novih pogodb za dobavo dodatnih potrebnih količin zaščitne in medicinske opreme. Prav tako kot neučinkovito ocenjujemo dejstvo, da je bil rok kot bistvena sestavina določen le v nekaterih pogodbah. Gre namreč za določilo, ki vzpostavi pogoje za razvezo pogodbe že na podlagi samega zakona⁸⁶³ in tako dolžnika (v tem primeru dobavitelja) spodbuja k izpolnitvi v pogodbenem roku. Iz navedenega izhaja, da Zavod ni izkoristil vseh možnosti za obvladovanje tveganja, da dobavitelj ne dobavi blaga v času, ko je to blago nujno potrebno, prav tako pa je, z vključitvijo določbe o roku kot bistveni sestavini le v nekaterih pogodbah, neenakopravno obravnaval pogodbene partnerje.

3.4.5.5.2 Predplačila

V 2 primerih⁸⁶⁴, pri katerih sta se pogodbenika dogovorila, da se blago plača pred dobavo (predplačilo), pogodbe niso vsebovale določil, ki bi v primeru nepravilne izpolnitve ali neizpolnitve dobavitelja naročniku zagotovile vrnitev celotnega zneska predplačila⁸⁶⁵, v enem izmed teh primerov⁸⁶⁶ pa je bilo dobavitelju

⁸⁶⁰ Pogodba št. 2020-129 z družbo KIMI d.o.o., pogodba št. 2020-134 z družbo SANOLABOR, d. d. pogodba št. 2020-137 z družbo Gorenje, d.o.o., pogodba št. 2020-139 z družbo SANOLABOR, d.d., pogodba št. 2020-140 z družbo PREVENT&DELOZA d.o.o. in pogodba št. 2020-146 z družbo PROPIP d.o.o.

⁸⁶¹ Na primer naročilnica št. 2020-122 z družbo TOSAMA d. o. o., pogodba št. 2020-124 z družbo LABENA d. o. o., pogodba št. 2020-127 z družbo LRM d. o. o., pogodba št. 2020-128 z družbo GJM d. o. o., pogodba št. 2020-129 z družbo KIMI d. o. o., pogodba št. 2020-136 z družbo ART-PE d. o. o., pogodba št. 2020-137 z družbo Gorenje, d.o.o., pogodba št. 2020-139 z družbo SANOLABOR, d. d.

⁸⁶² Pogodba št. 2020-125 z družbo BIOVIS d. o. o., pogodba št. 2020-130 z družbo genEplanet diagnostika d. o. o., pogodba št. 2020-133 z družbo DOBNIK TRADE d. o. o., pogodba št. 2020-134 z družbo SANOLABOR, d. d., pogodba št. 2020-138 z družbo Ram 2, d. o. o., pogodba št. 2020-140 z družbo PREVENT&DELOZA d. o. o.

⁸⁶³ Obligacijski zakonik v 104. členu določa, da če je izpolnitev obveznosti v določenem roku bistvena sestavina pogodbe, dolжник pa je v tem roku ne izpolni, je pogodba razvezana po samem zakonu (prvi odstavek 104. člena), vendar pa lahko upnik pogodbo ohrani pogodbo v veljavi, če po preteku roka nemudoma obvesti dolžnika, da zahteva njeno izpolnitev (drugi odstavek 104. člena).

⁸⁶⁴ Pogodba št. 2020-130 z družbo genEplanet diagnostika d. o. o., pogodba št. 2020-133 z družbo DOBNIK TRADE d. o. o.

⁸⁶⁵ Na primer bančna garancija prvovrstne banke.

⁸⁶⁶ Pogodba št. 2020-130 z družbo genEplanet diagnostika d. o. o.

omogočeno, da garancijo za določen delež predplačila predloži šele v 7 dneh po pridobitvi predplačila. S takšnim ravnanjem se je Zavod po naši oceni izpostavil nesorazmernemu tveganju oškodovanja proračunskih sredstev (povezava s točko 3.4.6.4 tega poročila), prav tako pa je neenakopravno obravnaval pogodbene partnerje (povezava s točko 3.4.5.5.5 tega poročila).

3.4.5.5.3 Določitev predmeta pogodbe

V večjem številu primerov⁸⁶⁷ predmet pogodbe ni bil ustrezno specificiran⁸⁶⁸, temveč so bili navedeni zgolj generični opisi blaga (na primer troslojne kirurške maske), iz katerih ni mogoče sklepati, za kateri tip blaga natančno gre (na primer tip Ia, tip II ali tip IIR zaščitnih obraznih mask), ter posledično, katere standarde mora to blago zadovoljevati. Taka določba je na primer v primeru troslojnih mask bistvena, saj gre na primer pri maskah IIR za medicinske pripomočke, namenjene uporabi v zdravstvu, v primeru tipa Ia pa za masko, namenjeno splošni populaciji.

Nedoločna specifikacija predmeta pogodbe je Zavodu onemogočala učinkovit pregled in nadzor nad naročeno in dobavljeno vrsto opreme. Zavod je s podpisom take pogodbe tvegala, da mu bo dobavitelj dobavil opremo, ki sicer ustreza generičnemu opisu predmeta pogodbe, vendar je Zavod ni imel namena naročiti. Prav tako določba o predmetu pogodbe, ki ni bil enoznačno določen, ni omogočala učinkovite izvedbe nadzora in potrditve skladnosti tehnične ustreznosti opreme s standardi pri njenem prevzemu. Iz pogodbe namreč ni bilo jasno, kateri tip opreme (ki mora ustrezati točno določenim standardom za zaščitno ali medicinsko opremo) je bil sploh dogovorjen s pogodbo, zato Zavod z nedoločnostjo predmeta pogodbe ni preprečeval tveganj za spore z dobavitelji opreme.

3.4.5.5.4 Obveznost periodičnega poročanja izvajalca naročniku

Pregled 64 sklenjenih pogodb za nabavo zaščitne in medicinske opreme je pokazal, da v 30 primerih⁸⁶⁹ niso vsebovale obveznosti periodičnega poročanja izvajalca naročniku o stanju glede izpolnitve obveznosti, pri čemer je bilo to v 2 primerih⁸⁷⁰ naknadno določeno z aneksom. Ugotovili smo, da je Zavod določila glede periodičnega poročanja, ki so v delu zmanjšala tveganje neizpolnitve oziroma nepravilne izpolnitve dobavitelja, v nekatere pogodbe vključil, ni pa zagotovil, da bi bila ta določila vključena v vse pogodbe oziroma, ni izkazal prizadevanj za njihovo vključitev, kar kaže tudi na neenakopravno obravnavo pogodbenih partnerjev (povezava s točko 3.4.5.5.5 tega poročila).

⁸⁶⁷ Na primer pogodba št. 2020-124 z družbo LABENA d.o.o. pri kateri je predmet pogodbe "maska kirurška (troslojna)", pogodba št. 2020-145 z družbo FREJA, d.o.o. pri kateri je predmet pogodbe "zaščitna maska za obraz" in "latex in vinil rokavice"; pogodba št. 2020-153 z družbo ART-PE d.o.o. pri kateri je predmet pogodbe "maska kirurška troslojna"; pogodba št. 2020-140 z družbo PREVENT&DELOZA d.o.o. pri kateri je predmet pogodbe "Maska kirurška troslojna (bela zaščitna maska za dihalo)".

⁸⁶⁸ Poleg tega smo pri naročilnici št. 2020-122 za družbo TOSAMA d.o.o. ugotovili, da ni navedena ponudba ponudnika, na katero se naročilo nanaša prav tako pa ni natančno določena skupna vrednost pogodbe (določena zgolj vrednost do 20.000 EUR).

⁸⁶⁹ Na primer pogodba št. 2020-124 z družbo LABENA d. o. o., pogodba št. 2020-125 z družbo BIOVIS d. o. o., pogodba št. 2020-127 z družbo LRM d. o. o., pogodba št. 2020-128 z družbo GJM d. o. o.

⁸⁷⁰ Pogodba št. 2020-130 z družbo genEplanet diagnostika d.o.o. in pogodba št. 2020-133 z družbo DOBNIK TRADE d. o. o.

3.4.5.5.5 Neenakopravna obravnava pogodbenikov

Ugotovili smo, da nekatere pogodbe, ki jih je za nabavo zaščitne opreme v obdobju, na katero se nanaša revizija, sklenil Zavod, glede bistvenih sestavin odstopajo od ostalih pogodb⁸⁷¹ v korist dobavitelja oziroma vsebujejo ugodnejše pogodbene pogoje za posamezne sopogodbenike, kot jih vsebujejo pogodbe, ki so bile za dobavo zaščitne opreme sklenjene z drugimi ponudniki, iz česar izhaja neenakopravna obravnava pogodbenikov.

Pri pregledu sklenjenih pogodb je bilo ugotovljeno, da v več pogodbah pogodbena določila glede bistvenih sestavin odstopajo od ostalih pogodb v korist dobavitelja oziroma vsebujejo ugodnejše pogodbene pogoje za posamezne sopogodbenike. Na primer:

- v petih pogodbah dobava blaga ni bila dogovorjena na lokacijo skladišča DLC Roje (kot to velja za ostale pogodbe), pač pa je bil v dveh primerih⁸⁷² dogovorjen prevzem na lokaciji ponudnika⁸⁷³, v enem primeru na Letališču Edvarda Rusjana Maribor⁸⁷⁴, v enem primeru je bil kot kraj dobave dogovorjen Čingdao, LR Kitajska⁸⁷⁵;
- standardna dikcija iz pogodb "*Blago mora ustrezati veljavnim predpisom in standardom ter imeti vsa dovoljenja, ki se zahtevajo v RS, kar dobavitelj izkazuje s certifikatom, ki ga predloži ob dobavi*" je v enem primeru⁸⁷⁶ bistveno spremenjena in se glasi "*Blago naročnik šteje za ustrezno za potrebe, za katere je namenjeno*".

Poleg odstopanj v prej navedenih šestih pogodbah je bilo v štirih pogodbah⁸⁷⁷, sklenjenih z istim dobaviteljem, ugotovljeno:

- v vseh štirih pogodbah je, za razliko od ostalih 60 pogodb za izvedbo javnega naročila nabave zaščitne in medicinske opreme, dodan člen, da se v primeru višje sile, ki bi otežila izvajanje pogodbe (sem šteje tudi nemožnost dobave celotne opreme zaradi proizvajalca ali trenutne situacije na trgu), pogodbenika sestaneta in poiščeta nove rešitve. Ocenjujemo, da je Zavod z dogovorom o pogodbeni določbi s tovrstno vsebino ravnal neučinkovito, saj so navedene "spremenjene okoliščine" (višja sila) pogodbenikoma že bile znane (nanje se celo sklicujeta v pogodbah) in bi se, glede na dejansko stanje dobav na mednarodnih trgih, morale že upoštevati pri sklepanju pogodb ter se zato (brez vključitve

⁸⁷¹ V zvezi z vsebino sklenjenih pogodb je Zavod pojasnil: "*Vse pogodbe so bile tipske, razlikovale so se v nazivu dobavitelja, artiklu in ceni.*" (Odgovor Zavoda k točki 1 na Zaposilo št. 2 računskega sodišča, št. 420-8/2020/42, z dne 1. 6. 2020).

⁸⁷² Pogodba št. 2020-129 in št. 2020-187 z družbo KIMI d.o.o.

⁸⁷³ V zvezi s tem je Zavod pojasnil, da je imel dobavitelj, zaradi izpolnjevanjem obveznosti do ostalih kupcev, zasedene vse transportne zmogljivosti. Zavod pa se je posluževal prevoznih sredstev URSZR oziroma Civilne zaščite (Odgovor Zavoda k točki 6.1 na Zaposilo št. 7 računskega sodišča, št. 420-8/2020/173, z dne 15. 9. 2020).

⁸⁷⁴ Pogodba št. 2020-147 z družbo MD GLOBAL LOGISTICS d.o.o., s katero je bilo dogovorjeno tudi, da prevoz v DLC Roje izvede URSZR, ki sicer ni bila stranka te pogodbe.

⁸⁷⁵ Pogodba št. 2020-137 z družbo Gorenje, d.o.o., pri kateri je strošek prevoza kril Zavod (32.490,03 EUR), in pogodba št. 2020-176 z družbo ACRON d.o.o., pri kateri je bil en teden kasneje sklenjen aneks, ki določa, da mora dobavitelj dobaviti v DLC Roje.

⁸⁷⁶ Pogodba št. 2020-160 z družbo PUBLIC DIGITAL INFRASTRUCTURE d.o.o.

⁸⁷⁷ Pogodba št. 2020-130, pogodba št. 2020-166, pogodba št. 2020-170 in pogodba št. 2020-175 z družbo genEplanet diagnostika d.o.o.

takšnega določila v pogodbo) dobavitelj nanje ne bi mogel sklicevati. Hkrati je določeno, da je v primeru delne izpolnitve dobavitelj dolžan vrniti kupnino samo za neizpolnjen del pogodbe, kar pomeni, da je delna izpolnitev veljavna, zato ni mogoče odstopiti od celotne pogodbe;

- v enem primeru⁸⁷⁸ je člen pogodbe, ki določa, da mora blago ustrezati veljavnim predpisom in standardom ter imeti vsa dovoljenja, ki se zahtevajo v Republiki Sloveniji, kar dobavitelj izkazuje s certifikatom, ki ga predloži ob dobavi, spremenjen na način, da se glasi "*Ustreznost blaga po pogodbi se dokazuje s certifikati v prilogah 1 in 2 k pogodbi*";
- v dveh pogodbah⁸⁷⁹ je določeno, da so certifikati, s katerimi dobavitelj izkazuje skladnost blaga z veljavnimi predpisi in standardi, priloženi k pogodbi in da to naročnik sprejme ter potrjuje ustreznost. Dobavitelju, za razliko od ostalih dobaviteljev, na podlagi tega določila, ni bilo treba predložiti certifikatov ob dobavi in z njimi izkazovati skladnosti z veljavnimi predpisi in standardi, ampak je Zavod s tem določilom že vnaprej potrdil ustreznost blaga. Določeno je tudi, da dobavitelj v primeru nedobave iz razlogov zunaj njegove kontrole predloži certifikate primerljivega blaga in ga dobavi, če se naročnik strinja s primerljivim blagom in certifikati, ter da se pogodbi v tem delu štejeta za izpolnjeni (nadomestna izpolnitev);
- v treh pogodbah⁸⁸⁰ je določeno, da je dobavitelj, če dobavi del dogovorjene količine blaga, ne glede na določilo o roku kot bistveni sestavini upravičen do sorazmernega plačila skladno z dobavljeno količino blaga in se pogodba v tem delu šteje za izpolnjeno. Zavod se je s takšnim dogovorom odpovedal možnosti odstopa od dela pogodbe v primeru delne izpolnitve dobavitelja;
- Zavod je na podlagi ponudbe za dobavo 2.000.000 mask FFP2⁸⁸¹ z dobaviteljem sklenil dve ločeni pogodbi⁸⁸² (vsaka za 1.000.000 mask FFP2) z različnima rokoma dobave in na takšen način zmanjšal poslovno tveganje dobavitelja, saj morebitna neizpolnitev po eni pogodbi ne bi vplivala na veljavnost druge pogodbe (poleg tega pa je bila v teh dveh pogodbah vključena že omenjena klavzula o veljavnosti delne izpolnitve, kar je pomenilo, da delna izpolnitev ni predstavljala razloga za uveljavljanje obligacijskih pravic Zavoda).

Neenakopravna obravnava gospodarskih subjektov pa izhaja tudi iz nekaterih drugih določil posameznih pogodb. V eni izmed pogodb⁸⁸³ je bila izpuščena (v druge pogodbe sicer zapisana) zahteva po tem, da mora blago ustrezati veljavnim predpisom in standardom ter imeti vsa dovoljenja, ki se zahtevajo v Republiki Sloveniji, kar dobavitelji izkazujejo s certifikati, ki jih predložijo ob dobavi⁸⁸⁴, hkrati pa je bilo vanjo vključeno določilo o dovoljenem količinskem odstopanju pri dobavi⁸⁸⁵ (ki v druge pogodbe ni bilo zapisano).

⁸⁷⁸ Pogodba št. 2020-130 z družbo genEplanet diagnostika d.o.o.

⁸⁷⁹ Pogodba št. 2020-166, pogodba št. 2020-170 z družbo genEplanet diagnostika d.o.o.

⁸⁸⁰ Pogodba št. 2020-166, pogodba št. 2020-170 in pogodba št. 2020-175 z družbo genEplanet diagnostika d.o.o.

⁸⁸¹ Ponudba št. GP03210046-177 z dne 29. 3. 2020.

⁸⁸² Pogodbi št. 2020-166 in 2020-170 z družbo genEplanet diagnostika d. o. o., s čimer je povezano elektronsko sporočilo uslužbenke MGRT z dne 29. 3. 2020, v katerem ta uslužbencu Zavoda naroča: "V kolikor ima dve ločeni dobavi, naj se naredita dve ločeni pogodbi".

⁸⁸³ Pogodba št. 2020-160 z družbo PUBLIC DIGITAL INFRASTRUCTURE d.o.o.

⁸⁸⁴ Pogodba vsebuje določilo, da je blago, ki je predmet pogodbe, specifikirano v ponudbi z dne 25. 3. 2020 in da ga "*naročnik šteje kot ustreznega za potrebe, za katere je predviden*".

⁸⁸⁵ Pogodba vsebuje določilo, da morebitna odstopanja, manjša od 5 %, ne vplivajo na količinski prevzem, vplivajo pa na pogodbeno ceno, ki se obračuna po dejansko dobavljenih količinah.

Prav tako smo ugotovili, da je do neenakopravne obravnave med pogodbeniki prihajalo tudi v fazi sklepanja aneksov. Tako je bilo v dveh aneksih⁸⁸⁶ z istim dobaviteljem določeno, da se dobavitelj zavezuje, da bo za blago pridobil analizni certifikat s strani proizvajalca in da v zavarovanje te obveznosti kupec zadrži 6 % s pogodbama dogovorjene kupnine. Dogovorjeno je bilo, da če dobavitelj ne pridobi analiznega certifikata, Zavod sprejme predmetno blago kot maske tipa II (namesto prvotno dogovorjenih mask tipa IIR), pri čemer se pogodbeni cena zniža za 6 %. Zavod je tako dobavitelju omogočil, da pogodba ostane v veljavi, čeprav ta ne bi dobavil s prvotno pogodbo dogovorjenega blaga. V zvezi s tem je Zavod sicer pojasnil⁸⁸⁷, da je maske prevzel kot tip IIR, plačal pa jih je po znižani ceni.

3.4.5.6 Prostovoljno obvestilo za predhodno transparentnost

Pregled prostovoljnih obvestil za predhodno transparentnost, ki jih je v obdobju, na katero se nanaša revizija, v zvezi z nabavami zaščitne opreme na portalu javnih naročil objavil Zavod, pokaže, da slednji pri nobeni objavi obvestil ni upošteval zakonske obveznosti objave obvestila z dnem odločitve o oddaji javnega naročila⁸⁸⁸. Naročnik mora o zaključku postopka s pogajanjem brez predhodne objave obvestiti z objavo prostovoljnega obvestila za predhodno transparentnost vse potencialne ponudnike, ki jih je pred tem morebiti spregledal, s čimer jim omogoči, da v postopku pravnega varstva pravočasno uveljavljajo morebitne nezakonitosti.

Ker z dnem objave prostovoljnega obvestila za predhodno transparentnost prične teči rok za uveljavljanje pravnega varstva v skladu z določili Zakona o pravem varstvu v postopkih javnega naročanja⁸⁸⁹, bi pričakovali, glede na okoliščine vsakokratnega primera, ustrezno vsebinsko utemeljitev izbire postopka ter vsaj navedbo informacij, na podlagi katerih bi lahko gospodarski subjekti (potencialni ponudniki) sprejeli informirano odločitev o (ne)uveljavljanju pravnega varstva. Prav tako pa bi, vsaj v začetnih fazah postopkov javnega naročanja zaščitne in medicinske opreme (ko sklenjene pogodbe še niso bile objavljene), pravočasno objavljena prostovoljna obvestila za predhodno transparentnost s takšno vsebino služila tudi kot informacija potencialnim ponudnikom o vrsti, količini in ceni opreme, ki se kupuje. Potencialni ponudniki vsaj do začetka objavljanja sklenjenih pogodb na portalu javnih naročil (vsaj do 24. 3. 2020) sploh niso bili seznanjeni o tem, katere vrste zaščitne in medicinske opreme so predmet nakupa.

3.4.6 Aktivnosti Zavoda pri izpolnitvi pogodb za dobavo zaščitne in medicinske opreme

V reviziji nas je zanimalo, ali je Zavod učinkovito upravljal pogodbe o nabavi zaščitne in medicinske opreme, in sicer tako, da so uporabili vse mehanizme za uspešno izpolnjevanje pogodb v smislu zagotovitve dobav zaščitne in medicinske opreme v rokih in v okviru zahtevane kakovosti. Pri tem smo tudi preverili, ali in kako je Zavod v času po preklicu epidemije COVID-19, ko so se razmere na trgu opreme že umirile in ko so se potrebe po opremi zmanjšale, preprečeval podaljševanja rokov dobav opreme po cenah, ki so veljale v času najhujše krize.

⁸⁸⁶ Aneks št. 2020-134-01 in aneks št. 2020-139-01 z družbo SANOLABOR d. d.

⁸⁸⁷ Odgovor Zavoda na 21.2. točko Zaposila št. 6 št. 420-8/2020/164 z dne 7. 9. 2020.

⁸⁸⁸ Naročnik mora vselej, kadar v postopku s pogajanjem (brez predhodne objave ali pa v konkurenčnem postopku s pogajanjem) ni predhodno objavil obvestila o naročilu, objaviti obvestilo za predhodno transparentnost (57. člen ZJN-3). Slednjega mora naročnik posredovati v objavo isti dan, ko posreduje ponudnikom odločitev o oddaji naročila (iz drugega odstavka 90. člena ZJN-3).

⁸⁸⁹ Uradni list RS, št. 43/11, 60/11 – ZTP-D, 63/13, 90/14 – ZDU-1I, 60/17 in 72/19.

3.4.6.1 Preverjanje ustreznosti dobavljenega blaga

Varnostne zahteve za zaščitno opremo (OVO) določa Uredba 2016/425/EU, za medicinsko opremo pa ZMedPri. Evropska komisija pa je zaradi izrednih okoliščin, povezanih s pandemijo COVID-19 in znatnimi motnjami pri dobavi zaščitne in medicinske opreme, 13. 3. 2020 sprejela Priporočilo 2020/403. Priporočilo 2020/403 državam članicam priporoča določene odmake od veljavne ureditve z namenom, da bi dobava OVO in medicinskih pripomočkov na celotnem trgu EU ustrezala stalno naraščajočemu povpraševanju, pri čemer pa takšni ukrepi ne bi smeli škodljivo vplivati na splošno raven zdravja in varnosti, vsi zadevni deležniki pa bi morali zagotoviti, da vsa OVO ali medicinski pripomočki, ki se dajejo na trg EU, še naprej zagotavljajo ustrezno raven varovanja zdravja in varnosti uporabnikov. Pri tem so za nakup in prevzem zaščitne in medicinske opreme bistvene predvsem:

- 7. točka, ki določa, da lahko organi za nadzor trga, kadar ugotovijo, da osebna varovalna oprema ali medicinski pripomočki zagotavljajo ustrezno raven zdravja in varnosti v skladu z bistvenimi zahtevami iz uredbe 2016/425/EU ali zahtevami iz Direktive 93/42/EGS, čeprav postopki ugotavljanja skladnosti, vključno z namestitvijo oznake CE, niso v celoti dokončani v skladu s harmoniziranimi pravili, odobrijo razpoložljivost teh izdelkov na trgu EU za omejeno obdobje, medtem ko se izvajajo potrebni postopki;
- 8. točka, ki določa, da so lahko predmet ocene in nakupa, ki ga organizirajo ustrezni organi držav članic, tudi OVO ali medicinski pripomočki, ki nimajo oznake CE, če se zagotovi, da so taki izdelki na voljo samo zdravstvenim delavcem med trajanjem aktualne zdravstvene krize ter da ne vstopajo v redne distribucijske kanale in se ne dajejo na voljo drugim uporabnikom;
- 9. točka, ki določa, da morajo organi za nadzor trga (države članice) nemudoma obvestiti Evropsko komisijo in druge države članice o vsaki začasni ureditvi, ki jo odobrijo za specifično OVO ali medicinski pripomoček.

Priporočilo 2020/403 torej primarno naslavlja države članice in v njih delujoče organe za nadzor trga (v Republiki Sloveniji sta to TIRS za OVO in JAZMP za medicinsko opremo), ki morajo v vsakem primeru nabave zaščitne in medicinske opreme, ki odstopa od formalnih zahtev prava EU sodelovati in zagotoviti, da vsi OVO ali medicinski pripomočki, ki se dajejo na trg EU, še naprej zagotavljajo ustrezno raven varovanja zdravja in varnosti uporabnikov. Priporočilo 2020/403 torej naročnikom ne omogoča, da bi samostojno nabavljali, prevzemali in razdeljevali zaščitno in medicinsko opremo, ki ni skladna (formalno in tehnično) z zahtevami uredbe 2016/425/EU oziroma Direktive 93/42/EGS, ne da bi predhodno pristojni organi ugotovili, da oprema zagotavlja ustrezno raven varovanja zdravja in varnosti uporabnikov.

Ugotovili smo, da si v obdobju od 13. 3. 2020, ko je bila razglašena epidemija COVID-19, pa do 15. 5. 2020, ko je začel veljati Odlok o preklicu epidemije COVID-19, noben od revidirancev, kljub velikemu pomanjkanju zaščitne in medicinske opreme ter težavam pri njenem pridobivanju, še posebno v marcu 2020 in začetku aprila 2020 si v okviru svojih pristojnosti ni prizadeval za čim prejšnjo vzpostavitev pogojev za upoštevanje Priporočila 2020/403 in s tem omilitve zahteve glede blaga, ki ga je Zavod nabavljaj, kljub temu da je na to opozorilo veleposlaništvo. Le Zavod je v maju v okviru MDS opozoril na blago, ki nima ustreznih

certifikatov, in v zvezi s tem predlagal oblikovanje posebne skupine⁸⁹⁰ ter navedel, da TIRS ne bo upošteval Priporočila 2020/403⁸⁹¹.

Vlada je šele 25. 5. 2020 sprejela sklep⁸⁹², s katerim je določila, da za čas trajanja nevarnosti COVID-19 pristojni nadzorni organi upoštevajo Priporočila 2020/403. Vlada je v drugi točki navedenega sklepa določila, da se OVO ali medicinski pripomočki, ki nimajo potrebnih dokumentov oziroma niso označeni skladno z zakonodajo, pogojno prevzamejo za Zavod, vendar ne za nadaljnjo prodajo. V tretji točki sklepa je Vlada navedla, da se po prevzemu blaga nemudoma pristopi k ugotavljanju, ali OVO zagotavlja ustrezno raven zdravja in varnosti v skladu z bistvenimi zahtevami iz uredbe 2016/425/EU in ali medicinski pripomočki zagotavljajo ustrezno raven zdravja in varnosti v skladu z bistvenimi zahtevami Direktive 93/42/EGS, ki je v slovenski pravni red prenesena z ZMedPri, kljub temu da ni ustrezno označena. V kolikor zahteve niso izpolnjene, zadevni medicinski pripomočki ali OVO ne smejo vstopati v nadaljnje distribucijske kanale ali se dati na voljo na trgu (povezava s točko 3.3.1.8 tega poročila).

Zavod je zahteve glede kakovosti zaščitne in medicinske opreme določil v posamezni pogodbi o dobavi zaščitne in medicinske opreme (v dokumentaciji, povezani z javnim naročilom, tega ni določil, saj je ni pripravil – povezava s točko 3.4.2.5 tega poročila). Večina pogodb⁸⁹³ je v zvezi s tem določala, da:

- mora dobavljeno blago "ustrezati veljavnim predpisom in standardom ter imeti vsa dovoljenja, ki se zahtevajo v Republiki Sloveniji za tovrstno blago, kar dobavitelj izkazuje s certifikatom/i, ki jih predloži ob dobavi";
- količinski in kakovostni prevzem blaga opravi pooblaščen predstavnik kupca, kontrolo prevzema pa pooblaščen kontrolna hiša kupca;
- se šteje, da je dobavitelj svoje obveznosti po pogodbi izpolnil, če je pooblaščen kontrolor kupca ugotovil, da je na kraj, določen s pogodbo, dobavljena vsa dogovorjena količina blaga in v kakovosti, skladni s pogodbo (ustrezno veljavnim standardom, z vsemi dovoljenji, ki se zahtevajo v Republiki Sloveniji za tovrstno blago, kar dobavitelj izkazuje s certifikatom/i, ki jih predloži ob dobavi).

Zavod je torej s pogodbo predvidel nabavo zaščitne in medicinske opreme, ki naj bi bila v celoti skladna z zahtevami uredbe 2016/425/EU oziroma ZMedPri, saj je od dobaviteljev praviloma zahteval, da ob dobavi blaga predložijo certifikate in tako izkažejo, da blago ustreza veljavnim predpisom in standardom ter ima vsa dovoljenja, ki se zahtevajo v Republiki Sloveniji za tovrstno blago. Za kontrolo dobavljene opreme je Zavod angažiral družbo Bureau Veritas, d. o. o., pri čemer pa z njo v ta namen ni sklenil posebne pogodbe, v kateri bi opredelil njene naloge v zvezi s pregledom dobavljenega blaga⁸⁹⁴. Družba Bureau Veritas, d. o. o. je namreč pregled dobavljenega blaga izvajala na podlagi pogodbe o izvajanju kontrole blaga⁸⁹⁵, ki jo je z Zavodom sklenila že leta 2018.

⁸⁹⁰ Elektronsko sporočilo v. d. direktorja Zavoda vodji MDS z dne 12. 5. 2020.

⁸⁹¹ Zapisnik 14. seje MDS z dne 15. 5. 2020 (točka Razno).

⁸⁹² Sklep Vlade z dne 25. 5. 2020 o upoštevanju Priporočila 2020/403.

⁸⁹³ Nekaterе pogodbe oziroma aneksi (na primer pogodbe št. 2020-130, 2020-166, 2020-170, 2020-175 z družbo genEplanet diagnostika d.o.o., aneks št. 2020-197 z družbo PUBLIC DIGITAL INFRASTRUCTURE d. o. o.) so določale drugačne zahteve glede izkazovanja kakovosti blaga (povezava s točko 3.4.5.5.5 tega poročila).

⁸⁹⁴ Odgovor Zavoda k točki V.27 na Zaprošilo št. 1 računskega sodišča št. 420-8/2020/6 z dne 12. 5. 2020.

⁸⁹⁵ Pogodba o izvajanju kontrole blaga last Zavoda Republike Slovenije za blagovne rezerve št. 2018-384 z dne 19. 11. 2018.

Pri analizi dokumentacije, povezane s pregledom in prevzemom dobavljene opreme, smo ugotovili, da je bilo dobavljeno blago večinoma prevzeto brez certifikatov⁸⁹⁶ oziroma se je kasneje izkazalo, da predloženi certifikati niso bili ustrezni (ponarejeni, niso omogočali namestitve oznake CE, izdani s strani družb, ki niso bile pooblaščenke za certificiranje zaščitne opreme)⁸⁹⁷. Zavod je torej prevzemal in razdeljeval opremo, za katero ni bilo izkazano, da ustreza veljavnim predpisom in standardom ter ima vsa dovoljenja, ki se zahtevajo v Republiki Sloveniji. Tako je na primer⁸⁹⁸ kot maske tipa IIR prevzel in predal v razdelitev nekaterim zdravstvenim ustanovam maske, ki niso ustrezale standardom, ki se zahtevajo za tak tip mask, temveč je šlo zgolj za higienske maske⁸⁹⁹. Poleg tega pa smo v primeru pogodbe za dobavo 220 ventilatorjev⁹⁰⁰ ugotovili tudi, da kontrole prevzema celotnega dobavljenega blaga ni opravila družba Bureau Veritas, d. o. o., temveč so prve tri dobave (skupno 40 ventilatorjev) prevzele 3 bolnišnice⁹⁰¹, katerih zastopniki so potrdili kakovostni in količinski pregled blaga. Kljub temu da je bil v pogodbi določen kraj dobave DLC Roje in da je bilo v drugem odstavku 3. člena pogodbe⁹⁰² določeno, da kontrolo prevzema opravi pooblaščenka kontrolna hiša kupca, je Zavod v navedenih treh primerih soglašal z neposredno dobavo ventilatorjev bolnišnicam⁹⁰³, s čimer ni zagotovil izvedbe kontrole kakovostnega in količinskega prevzema s strani družbe Bureau Veritas, d. o. o.

Iz pojasnil Zavoda⁹⁰⁴ v zvezi s prevzemom dobavljene opreme izhaja, da je bil v obdobju od 14. 3. 2020 do 29. 4. 2020 zagotovljen samo količinski pregled dobavljenega blaga, saj naj bi družba Bureau Veritas, d. o. o. smatrala, da lahko uporabi Priporočilo 2020/403 in prevzame blago, ki še ne izpolnjuje vseh zahtev zakonodaje, zaradi česar zanj še niso bili izdani certifikati. Družba Bureau Veritas, d. o. o. je 29. 4. 2020

⁸⁹⁶ Na primer pogodbi št. 2020-136 in 2020-153 z družbo ART-PE d.o.o., pogodba št. 2020-137 z družbo Gorenje, d.o.o., pogodba št. 2020-139 z družbo SANOLABOR d.d., pogodba št. 2020-140 z družbo PREVENT&DELOZA d.o.o., pogodba št. 2020-160 z družbo PUBLIC DIGITAL INFRASTRUCTURE d.o.o., pogodbi št. 2020-163 (del dobav) in 2020-164 (del dobav) z družbo ACRON d. o. o., pogodba št. 2020-165 z družbo INOVATIO d. o. o., pogodba št. 2020-178 z družbo Cross Continental d. o. o., pogodba št. 2020-210 z družbo MIMOVRSTE d. o. o.

⁸⁹⁷ Na primer pri pogodbah št. 2020-163 z družbo ACRON d. o. o., št. 2020-170 z družbo genEplanet diagnostika d.o.o., št. 2020-177 z družbo MEDICOP d. o. o.

⁸⁹⁸ Pogodbi št. 2020-136 in 2020-153 z družbo ART-PE d.o.o.

⁸⁹⁹ JAZMP je v dokumentu "Poziv za posredovanje podatkov", št. 462-36/2020-2 z dne 28. 4. 2020 Zavodu med drugim sporočil, da je v inšpekcijskem postopku ugotovil, da je dobavitelj Zavodu namesto medicinskih pripomočkov – medicinskih mask (tip IIR) dostavljal tako imenovane higienske maske, ki se ne razvrščajo med medicinske pripomočke, ter da so bili te razdeljeni med nekatere zdravstvene ustanove.

⁹⁰⁰ Pogodba št. 2020-130 z družbo genEplanet diagnostika d.o.o.

⁹⁰¹ Po dobavnici št. GP 2020-00028032020.1 z dne 28. 3. 2020 je bilo 20 ventilatorjev dobavljenih Splošni bolnišnici Celje, po dobavnici št. GP 2020-00030032020.1 z dne 30. 3. 2020 je bilo 10 ventilatorjev dobavljenih UKC Ljubljana in po dobavnici št. 00030032020.2 z dne 30. 3. 2020 je bilo 10 ventilatorjev dobavljenih UKC Maribor.

⁹⁰² Z dobaviteljem genEplanet diagnostika d.o.o.

⁹⁰³ Na teh treh dobavnica je navedeno: "Blago je dostavljeno neposredno prejemniku po pooblastilu zavoda." Da Zavod neposredni dobavi prejemnikom ni nasprotoval, izhaja tudi iz točke 8.3 odgovora Zavoda na Zaposilo računskega sodišča št. 7 (ni dopisa, elektronska pošta z dne 23. 9. 2020).

⁹⁰⁴ Odgovori Zavoda k točki V.1.6. na Zaposilo št. 3 računskega sodišča 420-8/2020/76 z dne 19. 6. 2020 in točkama VIII.27 in VIII.28 na Zaposilo št. 4 računskega sodišča št. 420-8/2020/112 z dne 15. 7. 2020.

Zavod se je seznanila, da se Priporočila 2020/403 v Republiki Sloveniji ne uporabljajo⁹⁰⁵. Na podlagi navedenega je bilo dogovorjeno, da bo Zavod organiziral sestanek s TIRS, JAZMP, MZ in družbo Bureau Veritas, d. o. o. za proučitev možnosti uporabe Priporočila 2020/403⁹⁰⁶, spremenil pa se je tudi postopek preverjanja in prevzema dobavljenega blaga. Družba Bureau Veritas, d. o. o. naj bi tako po 29. 4. 2020 vse dobavljeno blago pregledovala na podlagi lastnega navodila za prevzem blaga⁹⁰⁷, ki je za različne tipe opreme določalo dokumentacijo, ki jo mora ob dobavi predložiti dobavitelj. Iz navodila tako na primer izhaja, da mora dobavitelj osebne varovalne opreme ob dobavi predložiti certifikat o EU pregledu tipa, izjavo EU o skladnosti, poročilo o testiranju in tehnično dokumentacijo. Pri tem je treba izpostaviti, da je bilo navodilo, na podlagi katerega je družba Bureau Veritas, d. o. o. prevzemala blago, glede obveznosti dobavitelja natančnejše in strožje od določil pogodbe, ki je ne glede na tip opreme od dobavitelja zahtevala zgolj predložitev certifikata. V skladu s sklepom Vlade z dne 25. 5. 2020 pa je bilo blago pogojno prevzeto le v enem primeru⁹⁰⁸ (povezava s točko 3.3.1.8 tega poročila).

Iz navedenega izhaja, da Zavod vsaj do 29. 4. 2020 (ko je bila večina naročenega blaga že prevzeta) ni zagotovil enotnega in kakovostnega in količinskega pregleda dobavljenega blaga, ki bi zagotavljal, da se prevzame (in posledično tudi uporabi) samo takšno blago, ki ustreza zahtevam predpisov, ki veljajo v Republiki Sloveniji. V določenih primerih ni bilo zagotovljeno preverjanje tehnične ustreznosti niti v fazi preverjanja ponudb, na podlagi katerih so bile sklenjene pogodbe (povezava s točko 3.4.4.7 tega poročila). Posledično je bilo prevzeto, razdeljeno ter uporabljeno tudi blago, ki uporabnikom ni zagotavljalo ustrezne ravni varovanja zdravja in varnosti, ki je bila ob uporabi te opreme pričakovana. Ocenjujemo, da je to vsaj v delu tudi posledica dejstva, da pogoji za pravočasno upoštevanje Priporočila 2020/403 in s tem omilitve zahteve glede blaga, ki ga je Zavod nabavljal, niso bili vzpostavljeni (povezava s točko 3.3.1.8 tega poročila).

3.4.6.2 Spremembe pogodb

Zavod je vseh 64 pogodb sklenil na podlagi postopka s pogajanjem brez predhodne objave iz razloga skrajne nujnosti. Ta postopek naj bi se uporabljal samo za čas trajanja (nepredvidljivih) skrajno nujnih primerov oziroma le za zapolnitev vrzeli (kratkoročnih) nabavnih potreb v tem obdobju, dokler ni mogoče najti trajnih rešitev (povezava s točko 3.1.3 tega poročila). Zato bi pričakovali, da spremembe pogodb, ki jih je Zavod sklenil, ne bodo pogoste. Prav tako bi pričakovali, da bodo spremembe pogodb narejene v korist javnemu interesu oziroma naročniku (na primer znižanje cene, skrajšanje roka dobave) in da bo naročnik pri tem zagotovil enakopravno obravnavanje dobaviteljev (spremembe omogočene pod enakimi pogoji).

Zavod je v povezavi s 64 pogodbami za nabavo zaščitne in medicinske opreme sklenil 23 aneksov⁹⁰⁹. V reviziji smo preverili učinek sklenjenih aneksov na pogodbeni položaj Zavoda, in sicer predvsem z vidika čim hitrejša dobave zaščitne in medicinske opreme, kar je bil cilj urgentnih nabav opreme, obenem pa tudi razlog za uporabo postopka s pogajanjem brez predhodne objave iz razloga skrajne nujnosti. Ugotovili smo, da so v nekaterih primerih aneksi poslabšali pogodbeni položaj Zavoda glede na pogodbo. Nekaj teh

⁹⁰⁵ Zapisnik sestanka št. 29042020-BK z dne 29. 4. 2020.

⁹⁰⁶ Sestanek je bil izveden šele 20. 5. 2020, možnost upoštevanja Priporočila 2020/403 pa na njem ni bila obravnavana.

⁹⁰⁷ Navodilo je povzeto v odgovoru Zavoda k točki VIII.26 na Zaposilo št. 4 računskega sodišča št. 420-8/2020/112 z dne 15. 7. 2020.

⁹⁰⁸ Aneks št. 2020-197-02 z družbo PUBLIC DIGITAL INFRASTRUCTURE d. o. o.

⁹⁰⁹ V enem primeru (pogodba št. 2020-189 z družbo TEHNO-MAG d. o. o.) aneks ni bil sklenjen v pisni obliki.

primerov, zaradi pomena izvedenih sprememb za obveznosti Zavoda kot tudi zaradi njihove materialne pomembnosti (tako z vidika količine blaga kot tudi njegove pogodbene vrednosti), predstavljamo v nadaljevanju.

Pri pogodbi za dobavo 5.000.000 zaščitnih mask v skupni vrednosti 19.500.000 EUR brez DDV⁹¹⁰ se je Zavod že 7 dni po sklenitvi pogodbe z aneksom št. 1⁹¹¹ z dne 7. 4. 2020 dogovoril za spremembo dinamike dobav naročenih zaščitnih mask. Pogodba se je z aneksom spremenila tako, da obveznosti dobavitelja v zvezi s sukcesivnimi dobavami niso bile več natančno določene (pogodba je namreč določala, da mora dobavitelj od 24. 4. 2020 naprej vsak petek dobaviti vsaj 200.000 mask, v skladu s tem bi moral zadnjo dobavo izvesti 9. 10. 2020), temveč je bilo določeno le obdobje, v katerem mora dobavitelj sukcesivne dobave izvesti (od 24. 4. 2020 do najkasneje 31. 7. 2020). Zavod se je tako sicer dogovoril za krajši končni rok dobave, a obenem sprejel možnost, da dobavitelj celoto ali večji del (nujno potrebne) zaščitne opreme dobavi šele ob poteku z aneksom določenega končnega roka. Na podlagi takšnega aneksa je dobavitelj prvo dobavo (173.680 mask) v dogovorjeni kakovosti dobavil šele 22. 6. 2020, po prvotni pogodbi pa bi dobavitelj do tega datuma moral izvesti že 9 dobav oziroma dobaviti skupno 1.800.000 mask, sicer bi Zavod lahko odstopil od pogodbe, saj je bil rok določen kot bistvena sestavina pogodbe. Predmetni aneks je torej zmanjšal poslovno tveganje dobavitelja, obenem pa poslabšal pogodbeni položaj Zavoda z vidika čim hitrejše pridobitve zaščitne opreme. Zavod pri tem ni izkazal, da bi si z aneksom št. 1 (predvsem glede na možnost, da bi bila večina dobav izvedena šele v juliju) vsaj poskušal izpogajati klavzule o spremembi cen oziroma odstopu od pogodbe v primeru, da bi se razmere na trgu zaščitne in medicinske opreme bistveno spremenile. Zavod se je sicer 17. 6. 2020 z aneksom št. 2⁹¹² dogovoril za znižanje pogodbene cene 5.000.000 še nedobavljenih mask FFP2. Pri tem je Zavod navedel⁹¹³, da je pred sklenitvijo aneksa št. 2 na podlagi ponudb za dobavo mask FFP2, ki jih je pridobil v maju, ocenil (ob upoštevanju, da pogodbeni rok dobave še ni potekel), da je sklenitev aneksa št. 2 smiselna.

V primeru pogodbe za dobavo več različnih artiklov zaščitne opreme in medicinske opreme v skupni vrednosti 30.941.000 EUR brez DDV z dne 26. 3. 2020⁹¹⁴ se je Zavod z dobaviteljem dogovoril za 7-dnevni dobavni rok. Ker dobavitelj v roku ni dobavil dogovorjene opreme, je Zavod 8. 4. 2020 (6 dni po poteku roka za izpolnitev) z njim sklenil novo pogodbo⁹¹⁵ za dobavo enake zaščitne in medicinske opreme, s 50.000 EUR brez DDV višjo skupno vrednostjo (30.991.000 EUR brez DDV) in rokom dobave do 23. 4. 2020. Na zadnji dan dobavnega roka je Zavod z dobaviteljem sklenil aneks št. 1⁹¹⁶, s katerim se je dobavni rok ponovno podaljšal, in sicer do 15. 5. 2020. Dobavitelj tudi do tega roka ni dobavil večine

⁹¹⁰ Pogodba št. 2020-176 z družbo ACRON d. o. o.

⁹¹¹ Aneks št. 2020-176-01 z družbo ACRON d. o. o.

⁹¹² Št. 2020-176-02 z družbo ACRON d. o. o., ki med drugim določa, da cena posamezne maske znaša 2,65 EUR brez DDV (v primeru, da kupec podpiše izjavo o oprostitvi plačila uvoznih dajatev in DDV za uvoz blaga, ki je predmet pogodbe) in da okvirna pogodbena vrednost vsega dobavljenega blaga znaša 13.250.000 EUR brez DDV (okvirna pogodbena vrednost vsega dobavljenega blaga je po prvotni pogodbi št. 2020-176 znašala 19.500.000 EUR brez DDV).

⁹¹³ Točka 12 dokumenta "Razlogi za izpodbijanje revizijskih razkritij in dodatna pojasnila", št. 0600-0001/2021-6 z dne 21. 1. 2012.

⁹¹⁴ Pogodba št. 2020-160 z družbo PUBLIC DIGITAL INFRASTRUCTURE d. o. o.

⁹¹⁵ Pogodba št. 2020-197 z družbo PUBLIC DIGITAL INFRASTRUCTURE d. o. o.

⁹¹⁶ Aneks št. 2020-197-01 z družbo PUBLIC DIGITAL INFRASTRUCTURE d. o. o.

naročene opreme, Zavod pa ga je 21. 5. 2020 (6 dni po poteku roka, ki je bil določen kot bistvena sestavina pogodbe) pozval k izpolnitvi pogodbe v 8 dneh, sicer bo odstopil od pogodbe⁹¹⁷. Zavod je nato 29. 5. 2020 (na dan poteka roka po pozivu k izpolnitvi) z dobaviteljem sklenil aneks št. 2⁹¹⁸, na podlagi katerega sta se z dobaviteljem med drugim dogovorila, da:

- zaradi Sklepa Vlade z dne 25. 5. 2020 o upoštevanju Priporočila 2020/403 (povezava s točko 3.3.1.8 tega poročila) pogodba ostane v veljavi in se del blaga (1.999.000 mask FFP2) pogojno prevzame⁹¹⁹;
- dobavitelju ni treba predložiti certifikata za namen izkazovanja skladnosti blaga z zahtevami pogodbe;
- predmet pogodbe niso več do tedaj še v celoti nedobavljene zaščitne uniforme za asistente in maske FFP3 ter da zato pogodbeni cena blaga znaša 18.511.000 EUR brez DDV;
- se stroški transporta glede na spremembo predmeta pogodbe ustrezno znižajo (stranki sta se v posebnem dogovoru o načinu obračuna transporta⁹²⁰ dogovorili, da stroški transporta znašajo 4.038.208 EUR brez DDV⁹²¹);
- se dobavni rok za nedobavljeno blago podaljša do 15. 6. 2020.

Dobavitelj je v tem dodatnem roku dobavil še nedobavljeno blago, Zavod pa ga je 24. 6. 2020 obvestil, da pogojno prevzete maske ne zadostujejo standardu EN 149 in naj jih zato odstrani iz skladišča. Kljub temu sta se Zavod in dobavitelj dne 27. 8. 2020 oziroma več kot dva meseca kasneje zgolj z elektronskim sporočilom dogovorila za dodatno testiranje ustreznosti navedenih mask (in prevzem teh v primeru ugotovitve njihove ustreznosti). Zavod je navedel, da se je z dodatnim testiranjem strinjal, da bi se izognil morebitnemu sodnemu sporu, saj prvotno testiranje ni bilo izvedeno skladno z določili aneksa št. 2 in se zato dobavitelj z njegovimi rezultati ni strinjal (vzorčenje mask, ki so bile poslane v testiranje, naj ne bi bilo izvedeno v prisotnosti dobavitelja, čeprav naj bi bil ta predhodno obveščen o lokaciji in času vzorčenja)⁹²². Ponovno vzorčenje je bilo izvedeno 28. 8. 2020⁹²³, vzorci mask pa poslani v laboratorij družbe DEKRA Testing and Certification GmbH, ki je 25. 9. 2020 izdala "test report"⁹²⁴, iz katerega izhaja, da testirane maske ne izpolnjujejo vseh bistvenih zdravstvenih in varnostnih zahtev iz Priloge II uredbe 2016/425/EU. Zavod posledično predmetnih mask ni prevzel.

Prav tako smo ugotovili, da je dobavitelj dne 11. 4. 2020 in 14. 4. 2020 na podlagi pogodbe z dne 8. 4. 2020⁹²⁵ dostavil tudi 1.397.500 mask, ki so bile označene kot maske FFP2, a je bilo naknadno ugotovljeno, da gre za maske tipa Ia (torej povsem drug tip mask, ki ne predstavlja OVO)⁹²⁶. Zavod je te maske (kljub temu da

⁹¹⁷ Dopis "Poziv k izpolnitvi pogodbenih obveznosti" z dne 21. 5. 2020.

⁹¹⁸ Aneks št. 2020-197-02 z družbo PUBLIC DIGITAL INFRASTRUCTURE d. o. o.

⁹¹⁹ Dokler TIRS ne ugotovi, ali dobavljene maske FFP2 izpolnjujejo vse bistvene zdravstvene in varnostne zahteve iz Uredbe 2016/425/EU.

⁹²⁰ Dokument "Dogovor o načinu obračuna transporta" z dne 1. 6. 2020.

⁹²¹ Celotna pogodbeni vrednost na podlagi aneksa št. 2 je tako znašala 22.549.208 EUR brez DDV.

⁹²² Odgovori v elektronskem sporočilu Zavoda "RE: dodatna vprašanja v zvezi z revizijo smotrnosti nabav zaščitne in medicinske opreme za obvladovanje širjenja virusa SARS-CoV-2" z dne 18. 11. 2020.

⁹²³ Dokument "Zapisnik o vzorčenju zaščitnih mask" št. 2020-160/3-BK z dne 28. 8. 2020.

⁹²⁴ No. 3420309.11-CPA.

⁹²⁵ Pogodba št. 2020-197 z družbo PUBLIC DIGITAL INFRASTRUCTURE d. o. o.

⁹²⁶ Dokument Zavoda "Zapisnik o pregledu zaščitnih mask" št. 2020-160/1-BK, iz katerega med drugim izhaja, da maske ustrezajo kakovosti kirurške maske Tip Ia in niso bile predvidene v sklenjeni pogodbi.

ni šlo za dogovorjen predmet pogodbe in kljub odsotnosti certifikata) prevzel in 15. 4. 2020 z dobaviteljem sklenil novo pogodbo⁹²⁷, katere predmet je bilo 1.400.000 mask tipa Ia v skupni vrednosti 700.000 EUR brez DDV (0,50 EUR brez DDV na kos).

Zavod ni izkazal, da bi vsaj pri sklenitvi aneksa št. 1⁹²⁸ (s katerim se je rok dobave podaljšal do 15. 5. 2020) predhodno ugotavljal, da se predmetna oprema (v še nedobavljeni količini) še potrebuje za obvladovanje epidemije COVID-19 oziroma da je sklenitev dogovora s takšno vsebino ekonomsko upravičena (z vidika obveznosti pogodbenih strank ter takratno stanje cen in rokov dobave zaščitne in medicinske opreme na trgu).

V primeru pogodbe za dobavo 22.000.000 troslojnih mask v skupni vrednosti 12.320.000 EUR brez DDV (15.030.400 EUR z DDV) z dne 3. 4. 2020, ki je določala rok dobave do 15. 4. 2020⁹²⁹, se je Zavod z aneksom št. 1⁹³⁰ z dne 14. 4. 2020 dogovoril za podaljšanje roka dobave do 30. 4. 2020, saj dobavitelj do datuma sklenitve aneksa št. 1 ni dobavil še nobene od naročenih mask. Dobavitelj tudi v tem roku ni dobavil celotne dogovorjene količine. Zavod je dobavitelja nato šele 7. 5. 2020 pozval, da v dodatnem 8-dnevnem roku dobavi dogovorjeno količino blaga z ustreznimi certifikati in ustrezno embalažo, sicer Zavod od pogodbe odstopa (čeprav je bil rok določen kot bistvena sestavina pogodbe, zaradi česar bi Zavod dobavitelja moral nemudoma po poteku roka pozvati k izpolnitvi, sicer bi se pogodba štela za razvezano že po samem zakonu). Dobavitelj tudi v tem dodatnem roku (do 15. 5. 2020) ni dobavil dogovorjene količine blaga v dogovorjeni kakovosti, Zavod pa od pogodbe ni odstopil, temveč je z dobaviteljem dne 22. 5. 2020 sklenil aneks št. 2⁹³¹, v katerem se stranki dogovorita, da:

- za maske, ki so predmet pogodbe, pridobitev certifikata ni mogoča, saj niso ne OVO ne medicinski pripomočki;
- je poziv Zavoda dobavitelju k izpolnitvi pogodbe z dne 7. 5. 2020 zaradi nejasnosti pri pogodbeni opredelitvi predmeta pogodbe in zahtev, ki jih morajo predmetne maske izpolnjevati, brezpredmeten in da pogodba ostaja v veljavi;
- se dobavni rok za še nedobavljenih 20.000.000 mask podaljša na 1. 6. 2020;
- se cena posamezne maske zniža z 0,56 EUR brez DDV na 0,52 EUR z DDV oziroma na 0,49 EUR z DDV v primeru uveljavljanja izjave o oprostitvi plačila uvoznih dajatev, pri čemer pa dobavitelj ne jamči, da bo takšno izjavo uveljavljal.

Zavod je tako dobavitelju omogočil večkratno podaljšanje roka dobave mask, ki so bile namenjene zaščitni splošne populacije, kar pomeni, da niso bile namenjene zdravstvenim delavcem in se s tega vidika (za kaj so bile namenjene) niso razlikovale od tako imenovanih doma narejenih mask. Prav tako Zavod vsaj pri pozivu k izpolnitvi z dne 7. 5. 2020 in sklenitvi aneksa št. 2⁹³² z dne 22. 5. 2020 (v maju se je epidemiološko stanje tudi glede na Odlok o preklicu epidemije COVID-19- umirjalo) ni izkazal, da bi ob kateremkoli podaljšanju

⁹²⁷ Pogodba št. 2020-216 z družbo PUBLIC DIGITAL INFRASTRUCTURE d. o. o.

⁹²⁸ Aneks št. 2020-197-01 z družbo PUBLIC DIGITAL INFRASTRUCTURE d. o. o.

⁹²⁹ Št. 2020-191 z družbo HMEZAD - TMT, d.o.o., Ljubljana.

⁹³⁰ Št. 2020-191-01 z družbo HMEZAD - TMT, d.o.o., Ljubljana.

⁹³¹ Št. 2020-191-02 z družbo HMEZAD - TMT, d.o.o., Ljubljana.

⁹³² Št. 2020-191-01 z družbo HMEZAD - TMT, d.o.o., Ljubljana.

ugotavljal, da naročene maske še potrebuje za obvladovanje epidemije COVID-19 oziroma da je sklenitev aneksa s takšno vsebino ekonomsko upravičena (z vidika obveznosti pogodbenih strank ter takratno stanje cen in rokov dobave primerljive opreme na trgu). Takšno utemeljitev bi še posebej pričakovali ob sklenitvi aneksa št. 2 z dne 22. 5. 2020, ko se je Zavod dogovoril za podaljšanje roka za še 20.000.000 nedobavljenih mask v skupni vrednosti vsaj 9.800.000 EUR. Zgolj ta količina mask bi namreč glede na oceno potreb, ki jih je pripravila URSZR⁹³³, zadostovala za slaba dva meseca, pri čemer pa je Vlada že 14. 5. 2020 sprejela Odlok o preklicu epidemije COVID-19, zaradi česar se zaščitna in medicinska oprema, dobavljena po 1. 6. 2020, ni več predajala v razdelitev URSZR. Zavod je navedel, da je na podlagi ponudb za dobavo kirurških mask IIR, ki jih je pridobil 21. in 22. 5., ocenil, da je sklenitev aneksa št. 2 ekonomsko upravičena.

Pojasnilo Zavoda⁹³⁴

Dobavitelj HMEZAD-TMT ni dobavil mask v dodatnem roku, ker je Zavod izhajajoč iz zmotnega stališča zahteval, da morajo maske imeti ustrezne certifikate, oznako CE in izjavo o skladnosti, kot to zahteva ZMedPri. Zavod je navedeno stališče sprejel zaradi nejasnega pravnega statusa glede osebnih (higienskih) mask, pri čemer je menil, da so te podvržene zahtevam iz ZMedPri. Po prejemu pozivov pooblaščenca HMEZAD-TMT z dne 12. 5. 2020 in 15. 5. 2020 ter usklajevalnem sestanku z JAZMP, TIRS, MZ in kontrolno hišo Bureau Veritas, d. o. o. dne 20. 5. 2020 se je Zavod prepričal o tem, da za osebne (higienske) maske, ki so predmet pogodbe, ni treba opraviti postopkov certificiranja in pridobiti izjave o skladnosti ter oznake CE, zaradi česar se je izkazalo, da je Zavod neupravičeno zavrnil prevzem mask dobavitelja HMEZAD-TMT. Z neupravičenim zavračanjem prevzema je Zavod stopil v položaj upniške zamude, zaradi česar je bil v izogib sprožitvi sodnega postopka primoran skleniti Dodatek št. 2, s katerim se je razjasnilo, katere zahteve morajo maske izpolnjevati in da niso podvržene zakonski regulativi za OVO in medicinske pripomočke, ter dobavitelju omogočen dodaten rok dobave zaradi omenjene upniške zamude.

Zavod je torej ekonomsko upravičenost sklenitve aneksa št. 2 glede nakupa mask za splošno populacijo presojal s ceno kirurških mask tipa IIR, ki so namenjene uporabi v zdravstvu in jih zato z maskami za splošno populacijo (tudi s cenovnega vidika) ni smiselno primerjati.

V zvezi s tem ponudnikom smo poleg vsega navedenega ugotovili tudi, da je uslužbenka MGRT po tem, ko je bila pogodba med ponudnikom in Zavodom že sklenjena, prosila URSZR za preveritev tehnične ustreznosti zaščitnih mask, ki bi jih želel ponudnik dobaviti namesto tistih, ki jih je ponudil v predhodni ponudbi in za katere je Zavod z njim sklenil pogodbo⁹³⁵. URSZR naj bi v skladu s to prošnjo poskrbela za izvedbo dodatnega postopka preveritev tehnične ustreznosti druge zaščitne opreme, ki pa dejansko ni bila

⁹³³ Dokument "Država - skupna ocena potrebnih količin zaščitnih sredstev", priloga 26 Poročila o stanju, razlogih, zalogah in naročilih osebne zaščitne ter kritične medicinske opreme ob razglasitvi epidemije sars-cov-2 (covid-19) ter nabavah, ki so omogočile Sloveniji uspešen spopad z njo, št. 30400-9/2020/4 z dne 5. 5. 2020.

⁹³⁴ Ugovor Zavoda na Predlog revizijskega poročila z dne 22. 2. 2021.

⁹³⁵ Ponudnik je v e-sporočilu uslužbenki MGRT dne 9. 4. 2020 navedel: "Zaradi zagotavljanja sigurne dobave zaščitnih mask v količini, za katero smo se zavezali v pogodbi z zbrs, vas prosimo, da potrdite sledeče zaščitne maske kot primerne za splošno zaščito prebivalcev Slovenije. Prilagamo certifikate, slike in test report. Navedene maske bi sestavljale del kvote 22 mio, za katero imamo podpisano pogodbo, v kolikor dobimo vašo potrditev o ustreznosti".

predmet nove ponudbe niti predmet obstoječe pogodbe⁹³⁶, in sicer na način, da bi član predstavnik MZ v MDS skupaj z uslužbenci UKC Ljubljana izvedel vrednotenje druge (nove) zaščitne opreme v smislu izpolnjevanja tehničnih standardov. Postopek vrednotenja tehnične ustreznosti zaščitne opreme, ki ni bila uradno ponujena, naj bi torej potekal po sklenitvi pogodbe (predmet pogodbe pa so bile druge maske iste vrste). Uslužbenki UKC Ljubljana sta uslužbenki MGRT 14. 4. 2020 sporočili, da ponudba in certifikati v prilogi niso skladni⁹³⁷. Uslužbenka MGRT pa je nekaj ur pred tem sporočila predstavniku MZ v MDS, uslužbenki URSZR ter uslužbenkama UKC Ljubljana, da je elektronsko sporočilo z dne 10. 4. 2020, v katerem prosi za preveritev priloženih certifikatov, brezpredmetno⁹³⁸. V okviru postopka, ki je v nasprotju s postopki, ki jih določa ZJN-3, ter v nasprotju s protokolom, ki ga je določila MDS, sta MGRT, ki je sprožil navedeni postopek, in Zavod, ki je v okviru sklenjene pogodbe dopustil dobavo druge zaščitne opreme, dopustila ponudniku, da je v nasprotju s predmetom pogodbe dobavil drugo opremo.

V zvezi z drugimi pogodbami, pri katerih je Zavod sklenil anekse, ki so imeli za posledico podaljšanje roka dobave, smo v posameznih primerih ugotovili tudi:

- da je rok dobave ob sklenitvi aneksa že potekel⁹³⁹;
- da aneks ni bil sklenjen v pisni obliki⁹⁴⁰;
- da je Zavod v nekaterih primerih sklenitev aneksa pogojeval z znižanjem pogodbene cene⁹⁴¹, pri drugih pa to ni razvidno⁹⁴².

Zavod je v nekaterih materialno pomembnejših primerih sprememb pogodb izkazal predhodno seznanjenost s stanjem trga, ni pa v vseh primerih izkazal⁹⁴³, da bi pred dogovorom o spremembi pogodbe opravil analizo oziroma vsaj razmislek, s katerim bi ob upoštevanju obstoječih potreb in trenutne situacije na trgu zaščitne in medicinske opreme (predvsem z vidika cen, količin in rokov dobav) lahko utemeljil, da je posamezna predvidena sprememba pogodbe ekonomsko utemeljena. S tem, ko Zavod ni utemeljil

⁹³⁶ Uslužbenka MGRT je 10. 4. 2020 uslužbenki URSZR in na naslov ponudbe@urszr.si, v kopijo pa je dodala še predstavnika MZ v MDS in strokovnjakinji iz UKC Ljubljana, ki sta sodelovali pri pregledu tehnične ustreznosti opreme, posredovala naslednje sporočilo: "v okviru že podpisane pogodbe 3ply maske, prosim za pregled priloženih certifikatov in potrditev, če so te maske uporabne za splošno rabo (nemedicinski namen)."

⁹³⁷ Strokovnjakinji iz UKC Ljubljana sta v e-sporočilu 14. 4. 2020 uslužbenki MGRT, uslužbenki URSZR ter na ponudbe@urszr.si, v kopijo pa so bili dodani še uslužbenci Zavoda navedli: "Ponudba in certifikati v prilogi niso skladni. V ponudbi so zaščitne troslojne maske, certifikati in test riport razen slike v test riportu kaže na masko FFP2. Preverite obvezno certifikate in test riport glede verodostojnosti!!"

⁹³⁸ Uslužbenka MGRT je v e-sporočilu z dne 14. 4. 2020 naslovljenem na predstavnika MZ v MDS, uslužbenko URSZR, ponudbe @urszr.si ter strokovnjakinji UKC Ljubljana navedla: "Prosim, če ignorirate spodnji mail. Se opravičujem za nevšečnosti."

⁹³⁹ Aneks št. 2020-131-01 z družbo LABENA d.o.o., aneks št. 2020-133-01 z družbo DOBNIK TRADE d.o.o.

⁹⁴⁰ Pogodba št. 2020-189 z družbo TEHNO-MAG d. o. o.

⁹⁴¹ Pogodba št. 2020-189 z družbo TEHNO-MAG d. o. o., pogodba št. 2020-192 z družbo VIDEO SISTEMI, d. o. o.

⁹⁴² Na primer pri pogodbi št. 2020-197 z družbo PUBLIC DIGITAL INFRASTRUCTURE d.o.o. je bil sklenjen aneks št. 2020-197, s katerim se je podaljšal rok dobave, Zavod pa ob tem ni poskušal s pogajanjem za znižanje cene navedenih artiklov.

⁹⁴³ Na primer pred sklenitvijo aneksa št. 2020-176-01 z družbo ACRON d. o. o. in aneksa št. 2020-197-01 z družbo PUBLIC DIGITAL INFRASTRUCTURE d. o. o.

razlogov za spremembo pogodbe (tudi po tem, ko se je epidemija COVID-19 že začela umirjati in so bile dobave zaščitne opreme redne oziroma situacija ni bila več urgentna in skrajno nepredvidljiva⁹⁴⁴), ni ravnal skladno z načelom transparentnosti. Ocenjujemo, da je vsaj delno to tudi posledica dejstva, da se drugi deležniki Zavoda niso ažurno seznanjali z informacijami o poteku epidemije, predvidenih ukrepih in drugih pomembnih podatkih, ki bi mu omogočili učinkovito upravljanje z obstoječimi pogodbami. Ne glede na odsotnost vsebinskih obrazložitvev razlogov za posamezno spremembo pa ocenjujemo, da že iz dejanskega stanja zgoraj predstavljenih primerov izhaja, da nekatere spremembe pogodb niso bile skladne z načelom gospodarnosti. Ker pa iz odstopljene postopkovne dokumentacije in pojasnil prav tako niso razvidni kriteriji, po katerih se je Zavod odločal, katerim dobaviteljem se bo na primer podaljšal rok dobave oziroma za koliko časa in pod kakšnimi pogoji (v določenih primerih je Zavod podaljšanje pogodbe pogojeval tudi s spremembo pogodbene cene⁹⁴⁵, v določenih pa ne⁹⁴⁶), ocenjujemo, da je Zavod pri sklepanju aneksov neenakopravno obravnaval pogodbene partnerje.

3.4.6.3 Ukrepanje v primeru kršitve pogodbenih obveznosti dobaviteljev

Zavod bi moral poleg ustreznega kakovostnega in količinskega prevzema blaga (povezava s točko 3.4.6.1 tega poročila) zagotoviti tudi ustrezno zaščito lastnih pravic v primeru neizpolnitve, delne izpolnitve ali nepravilne izpolnitve dobavitelja (na primer s pozivi k izpolnitvam, uveljavljanjem zavarovanj in pogodbenih kazni, uveljavljanjem povračila škode, odstopom od pogodbe⁹⁴⁷, spremembo pogodbe v korist naročnika). Ker pa je Zavod v pogodbe, ki jih je sklenil z dobavitelji, vključil le nekatere določbe, namenjene zavarovanju svojega pogodbenega položaja, so bile njegove možnosti v zvezi s tem v izpolnitveni fazi pomembno omejene (povezava s točko 3.4.5.5.4 tega poročila). Ne glede na to pa ocenjujemo, da bi Zavod v vsakem primeru moral zagotoviti redno spremljanje izpolnjevanja obveznosti svojih pogodbenih partnerjev in v primeru kršitve ažurno ukrepati. Pri tem bi pričakovali, da se je Zavod glede uporabe ukrepov odločal na podlagi objektivnih okoliščin in tako pogodbene partnerje obravnaval enakopravno.

Ugotovili smo, da Zavod v več primerih pogodb, pri katerih je prišlo do neizpolnitve, delne izpolnitve ali nepravilne izpolnitve, ni ustrezno ali pravočasno izvedel aktivnosti za zavarovanje svojega pogodbenega položaja. Tako je Zavod na primer:

- v 6 primerih dobavitelja pozval k izpolnitvi šele v 7 do 55 dneh⁹⁴⁸ po tem, ko se je dobavni rok že iztekel;

⁹⁴⁴ Člani MDS na 5. seji dne 31. 3. 2020 ugotavljajo, da so "dobave dokaj redne in da trenutno stanje ni pretirano zaskrbljujoče". Tudi minister Zdravko Počivalšek je v izjavi za javnost z dne 10. 4. 2020 med drugim povedal, da kljub težkim razmeram in velikemu povpraševanju v tednih po izbruhu epidemije skladišče z zaščitno opremo nikoli ni bilo prazno ter "da so danes dobave v Slovenijo redne", [URL: <https://www.gov.si/novice/2020-04-10-prazniki-bodo-bolj-mirni-ob-27-tonah-nove-zascitne-opreme/>], 7. 10. 2020.

⁹⁴⁵ Na primer pri pogodbi št. 2020-189 z družbo TEHNO-MAG d. o. o.

⁹⁴⁶ Na primer pri pogodbi št. 2020-191 z družbo HMEZAD - TMT, d.o.o., Ljubljana.

⁹⁴⁷ Na primer v primeru prekoračitve roka, razen če so za to obstajali objektivni in opravičljivi razlogi, kot na primer pomanjkanje blaga.

⁹⁴⁸ 55 dni pri naročilnici št. 2020-122 z družbo TOSAMA d. o. o. in pogodbi št. 2020-129 z družbo KIMI d. o. o., 49 dni pri pogodbi št. 2020-153 z družbo ART-PE d. o. o., 38 dni pri pogodbi 2020-150 z družbo KIMI d. o. o., 21 dni pri pogodbi št. 2020-125 z družbo BIOVIS d. o. o., 15 dni pri pogodbi št. 2020-178 z družbo Cross Continetal d. o. o. in 7 dni pri pogodbi št. 2020-191 z družbo HMEZAD - TMT, d.o.o., Ljubljana.

- v več primerih⁹⁴⁹, ko dobavitelji v dogovorjenih rokih niso dobavili celotne dogovorjene količine blaga, dobaviteljev ni pozval k dobavi preostale količine, niti ni v zvezi s tem uveljavljal nobenih obligacijskih pravic;
- v nekaterih primerih⁹⁵⁰ ob neizpolnitvi, delni neizpolnitvi oziroma nepravilni izpolnitvi dobavitelja ni odstopil od pogodbe, čeprav rok ni bil določen kot bistvena sestavina, kar pomeni, da pogodba pravno-formalno sploh ni nehala veljati.

Vsaj v nekaj primerih⁹⁵¹ pa nismo mogli z gotovostjo potrditi, ali je odločitve o tem, kdaj dobavitelja pozvati k izpolnitvi pogodbenih obveznosti, v katerih primerih pa odstopiti od pogodbe, sprejel Zavod sam, ali jih je (brez sodelovanja Zavoda) sprejela odvetniška družba. Iz elektronske korespondence z dne 8. 5. 2020 namreč izhaja, da je odvetniška družba brez predhodne potrditve Zavoda pripravila in odposlala tri obvestila o odstopu od pogodb. Ob tem je Zavodu pojasnila, da pošiljajo obvestila o prenehanju pogodb, kjer dodaten rok ni več primeren niti smiseln, pozive k izpolnitvi pa v primerih, kjer je dodaten rok smiseln in primeren. Zavod je nato šele naknadno z e-sporočilom potrdil dve izmed poslanih obvestil, glede nadaljnjih pa predlagal, da se mu predhodno pošljejo v pregled in odobritev.

Pojasnilo Zavoda

V. d. direktorja Zavoda je po tem, ko je prejel elektronsko sporočilo odvetniške družbe, po telefonu predhodno potrdil pošiljanje obvestil o odstopu od pogodb. Ker pa tega v. d. direktorja ni sporočil vodji splošne službe Zavoda, je ta zmotno mislila, da Zavod ni potrdil pošiljanja, zato je poslala elektronsko sporočilo z dne 8. 5. 2020, kjer je prosila odvetniško družbo, da v nadaljnje obvestila predhodno pošlje v pregled in odobritev.

Iz vsega navedenega izhaja, da Zavod ni zagotovil rednega spremljanja izpolnjevanja obveznosti svojih pogodbenih partnerjev, prav tako pa v primerih kršitev ni ažurno ukrepal. Ker razlogi za posamezna ravnanja niso jasni, pa takšno ravnanje predstavlja tudi neenakopravno obravnavo pogodbenih partnerjev.

3.4.6.4 Predplačila

Pri pregledu sklenjenih pogodb smo ugotovili, da je bilo v devetih primerih dogovorjeno predplačilo za blago, in sicer v petih primerih v zvezi z nabavo ventilatorjev⁹⁵², v štirih primerih pa v zvezi z nabavo

⁹⁴⁹ Na primer pogodba št. 2020-11 z družbo SANOLABOR, d. d., pogodba št. 2020-138 z družbo Ram 2, d. o. o., št. 2020-139 z družbo SANOLABOR, d. d., pogodba št. 2020-164 z družbo ACRON d. o. o. za dobavo 3.000.000 mask FFP2 (šlo je za zamude sukcesivno dogovorjenih dobav, in sicer 8. 5. 2020, 15. 5. 2020, 22. 5. 2020 in 29. 5. 2020 ni dobavil dogovorjene količine mask FFP2), pogodbi št. 2020-166 in 2020-170 z družbo genEplanet diagnostika d.o.o., pogodba št. 2020-279 z družbo DENTAL - MEDICAL d. o. o.

⁹⁵⁰ Na primer pogodba št. 2020-159 z družbo MESI d. o. o., pogodba št. 2020-160 z družbo PUBLIC DIGITAL INFRASTRUCTURE d. o. o.

⁹⁵¹ Pogodba št. 2020-189 z družbo TEHNO-MAG d. o. o.; pogodba št. 2020-177 z družbo MEDICOP d.o.o. in pogodba št. 2020-125 z družbo BIOVIS d.o.o.

⁹⁵² Pogodba št. 2020-127 z družbo LRM d.o.o., pogodba št. 2020-130 z družbo genEplanet diagnostika d.o.o., pogodba št. 2020-137 z družbo Gorenje, d.o.o., pogodba št. 2020-138 z družbo RAM 2, d.o.o., pogodba št. 2020-159 z družbo MESI d.o.o.

zaščitnih mask⁹⁵³. Pogodbeno dogovorjeno predplačilo je, razen v enem primeru⁹⁵⁴, znašalo 100 % pogodbene vrednosti. Iz pridobljene postopkovne dokumentacije in pojasnil niso razvidni kriteriji, po katerih je Zavod sprejel odločitev, ali (in v kakšni višini) bo posameznemu gospodarskemu subjektu zagotovil (zahtevano) predplačilo, iz česar izhaja neenakopravna obravnava gospodarskih subjektov.

Ugotovili smo, da je Zavod v 2 primerih, ki ju predstavljamo v nadaljevanju, blago v celoti plačal preden je bilo to dobavljeno (predplačilo), ne da bi si predhodno zagotovil ustrezno zavarovanje za njegovo vračilo.

V primeru posla⁹⁵⁵ za dobavo 220 ventilatorjev v skupni vrednosti 8.008.000 EUR brez DDV (8.768.760 EUR z DDV) se je Zavod s pogodbo dogovoril, da:

- bo predplačilo celotnega zneska kupnine izvedel takoj po podpisu pogodbe,
- da mora dobavitelj v 7 dneh po prejemu predplačila predložiti bančno garancijo v višini 50 % zneska predplačila.

Zavod je 18. 3. 2020 dobavitelju nakazal predplačilo v višini celotnega zneska dogovorjene kupnine, dobavitelj pa je Zavodu predložil bančno garancijo, veljavno od 18. 3. 2020 do 15. 6. 2020, ki je določala da bo banka (garant) Zavodu izplačala 4.384.380 EUR, če dobavitelj ne bo izpolnil pravilno ali pravočasno svoje obveznosti v celoti ali delno, kot je določeno v pogodbi, pri čemer Zavod ni izkazal, kdaj je bila predmetna bančna garancija dejansko predložena. Dne 12. 5. 2020 sta Zavod in dobavitelj sklenila sporazum o delni razvezi pogodbe⁹⁵⁶, s katerim sta se med drugim dogovorila, da se v delu, v katerem dobaviteljeva obveznost še ni bila izpolnjena (110 ventilatorjev), pogodba sporazumno razveže, dobavitelj pa Zavodu v 8 dneh vrne avans v znesku 4.384.380 EUR. Dobavitelj je na podlagi tega Zavodu dne 15. 5. 2020 vrnil 4.384.380 EUR, Zavod pa mu je vrnil prejeta bančno garancijo. Ocenjujemo, da se je Zavod s takšnim ravnanjem, ne glede na nujnost razmer in s tem povezano potrebo po ventilatorjih, po nepotrebnem izpostavil nesorazmernemu tveganju oškodovanja javnih sredstev, saj je predplačilo izvedel pred pridobitvijo zavarovanja za njegovo vračilo, poleg tega pa mu je zavarovanje zagotavljalo vračilo le 50 % predplačila. Glede na to, da je Zavod predplačila istovrstnega blaga praviloma pogojeval s predhodno pridobitvijo bančne garancije v celotnem znesku predplačila⁹⁵⁷, pa takšno ravnanje predstavlja tudi neenakopravno obravnavo pogodbenih partnerjev.

Pri poslu⁹⁵⁸ za dobavo 1.000.000 kirurških troslojnih mask v skupni vrednosti 490.000 EUR brez DDV (597.800 EUR z DDV) se je Zavod s pogodbo dogovoril, da:

⁹⁵³ Pogodbi št. 2020-124 in št. 2020-131 z družbo LABENA d.o.o., pogodba št. 2020-133 z družbo DOBNIK TRADE d.o.o., pogodba št. 2020-141 z družbo OEKO d.o.o. Med te ne štejemo pogodb št. 2020-129 in št. 2020-150 z družbo KIMI d.o.o., v katerih je sicer določeno, da se znesek 100 % avansa nakaže ob količinskem in kakovostnem prevzemu, kar pa po vsebini ne predstavlja avansa.

⁹⁵⁴ Pogodba št. 2020-141 z družbo OEKO d.o.o., pri kateri je bil dogovorjen avans v višini 60 % pogodbene vrednosti.

⁹⁵⁵ Pogodba št. 2020-130 z dne 18. 3. 2020 z družbo genEplanet diagnostika d.o.o.

⁹⁵⁶ Sporazum o delni razvezi Pogodbe za nabavo zaščitnih sredstev št. 2020-130, št. 2020-130-02 z dne 12. 5. 2020.

⁹⁵⁷ Na primer pogodbe št. 2020-127 z družbo LRM d. o. o., št. 2020-138 z družbo Ram 2, d. o. o., št. 2020-159 z družbo MESI d. o. o.

⁹⁵⁸ Pogodba št. 2020-133 z družbo DOBNIK TRADE d. o. o. z dne 18. 3. 2020.

- bo predplačilo celotnega zneska kupnine izvedel nemudoma;
- dobavitelj za dostavo blaga jamči z celotno vrednostjo svojega podjetja, pri čemer se to lahko potrdi z notarskim zapisom ali z drugo obliko, ki je dogovorjena med naročnikom in dobaviteljem.

Dobavitelj je Zavodu 19. 3. 2020 predložil dokument z notarsko overjenim podpisom⁹⁵⁹, v katerem je navedeno, da dobavitelj Zavodu izdaja garancijo za izvedbo posla in za vračilo avansa ter da vsebino garancije predstavlja celotna zaloga vseh 6 prodajaln v Republiki Sloveniji in zaloga veleprodajnega skladišča, celotna vrednost nepremičnin tega podjetja, prav tako pa je navedeno, da "prav tako garantiramo izvedbo posla po pogodbi št. 326-1/LČ z dnem 17. 3. 2020 z vrednostjo celotnega podjetja, glede na bilance in druge bonitetne podatke". Zavod je ta dokument sprejel kot zavarovanje in 20. 3. 2020 dobavitelju nakazal predplačilo v višini celotnega zneska kupnine. Zavod je torej kot zavarovanje sprejel dokument, ki ga ni mogoče šteti za nobeno veljavno obliko stvarnega zavarovanja (na primer neposestna zastava premočnin ali nepremičnin), saj nima ustrezne oblike (notarski zapis, vpis v zemljiško knjigo)⁹⁶⁰ in vsebine (na primer natančna opredelitev predmeta zastave, navedba višine in zapadlosti zavarovane terjatve v primeru zastave premočnin). Še toliko bolj problematično pa je, da iz pregledane dokumentacije izhaja, da je Zavod takšno pogodbo sklenil in sprejel takšno zavarovanje ob vedenju, da gre za podjetje z zelo slabo bonitetno oceno. Glede na to, da je Zavod predplačila istovrstnega blaga praviloma pogojeval s predhodno pridobitvijo bančne garancije v celotnem znesku predplačila, pa takšno ravnanje predstavlja tudi neenakopravno obravnavo pogodbenih partnerjev (povezava s točko 3.4.5.5.5 tega poročila).

3.4.6.5 Ostale ugotovitve v zvezi z izvajanjem pogodb

3.4.6.5.1 Prezem blaga pred sklenitvijo pogodbe

V dveh primerih je Zavod formalno predpisane postopke javnega naročanja izvedel in pogodbo za dobavo blaga sklenil šele po tem, ko je bilo blago že dobavljeno in prevzeto. Tako je:

- 19.480 mask FFP2 prevzel in predal URSZR v razdelitev 2. 4. 2020, šele 14. 4. 2020 pa sprejel odločitev o oddaji naročila⁹⁶¹ in sklenil pogodbo⁹⁶² z dobaviteljem;
- 1.374.500 kirurških mask tipa Ia prevzel in predal URSZR v razdelitev 11. 4. 2020 in 14. 4. 2020, šele 15. 4. 2020 pa sprejel odločitev o oddaji naročila⁹⁶³ in sklenil pogodbo⁹⁶⁴ z dobaviteljem.

⁹⁵⁹ V zvezi s predplačili je Zavod podal naslednje pojasnilo: "*V pogodbah je bila dana možnost predplačil ob pogoju, da zanje dobimo bančno ali kakšno drugo garancijo. V treh primerih (respiratorji) smo dobili bančno garancijo (2 x 100 %, 1 x 50 %), v enem primeru (maske) pa notarsko overjeno hipoteko na premoženje (100 %).*" Odgovor Zavoda k točki 1 na Zaposilo št. 2 računskega sodišča, št. 420-8/2020/42, z dne 1. 6. 2020.

⁹⁶⁰ Stvarnopravni zakonik (Uradni list RS, št. 87/02, 91/13 in 23/20) določa, da se za pridobitev hipoteke na podlagi pravnega posla zahteva vpis v zemljiško knjigo (141. člen), za nastanek neposestne zastavne pravice na premočninah (za kar bi šlo v primeru zalog) pa sporazum v obliki notarskega zapisa, razen če gre za zastavo premočnin, za katere se vodi register iz 177. člena Stvarnopravnega zakonika, pri katerih neposestna zastavna pravica nastane z vpisom v ta register, ki ga opravi notar nemudoma po sklenitvi sporazuma (171. člen).

⁹⁶¹ Št. 326-1/LČ-2 z dne 14. 4. 2020.

⁹⁶² Pogodba št. 2020-210 z družbo MIMOVRSSTE d. o. o.

⁹⁶³ Št. 326-1/LČ-1 z dne 15. 4. 2020.

⁹⁶⁴ Pogodba št. 2020-216 z družbo PUBLIC DIGITAL INFRASTRUCTURE d. o. o.

Zavod je s tem ravnal neučinkovito, saj dobavitelj ni izbral na podlagi postopka, ki bi zagotavljal vsaj minimalno upoštevanje temeljnih načel javnega naročanja, prav tako pa je blago prevzel brez predhodne opredelitve zahtev glede njegovih obveznih lastnosti. Navedeno še dodatno podkreplja dejstvo, da je bilo blago v obeh primerih prevzeto brez certifikatov, ki bi izkazovali njegovo skladnost z predpisi, veljavnimi v Republiki Sloveniji (povezava s točko 3.4.6.1 tega poročila).

3.4.6.5.2 Nabavljena oprema se ni uporabila

Razdelitev ventilatorjev iz skladišča DLC Roje je običajno potekala na način, da se je delilnik po bolnišnicah glede na izražene potrebe in zmožnosti posameznih bolnišnic usklajeval med članom neformalne strokovne skupine in predstavnikom MZ v MDS, ki je s pristojnimi službami URSZR organiziral tudi transport iz skladišča DLC Roje do končnih uporabnikov.

V več primerih celota ali del dobavljene opreme ni dosegla končnih uporabnikov več mesecev po njeni nabavi. V nekaterih primerih je to vsaj v delu posledica ravnanj dobaviteljev, na katera naročnik ni imel neposrednega vpliva⁹⁶⁵, v drugih pa posledica ravnanj deležnikov, ki so sodelovali v postopkih javnega naročanja te zaščitne in medicinske opreme.

Tako na primer vse do oktobra 2020 ni bila predana v uporabo nobena izmed 6 eksternih enot za oskrbo z medicinskimi plini⁹⁶⁶ v skupni vrednosti 409.025 EUR brez DDV (499.011 z DDV)⁹⁶⁷, saj je bila njihova uporaba pogojena z izvedbo montažnih del⁹⁶⁸, niti MZ niti Zavod pa pred nakupom navedenih sistemov nista natančno opredelila njihovih uporabnikov (kot na primer na objektih DSO, na katerih bi se izvedla montažna dela) in vzpostavila potrebnih pogojev za montažo teh sistemov.

Ob dobavi, več mesecev po dobavi in tudi še na dan ponovne razglasitve epidemije (19. 10. 2020) pa za obravnavo bolnikov s COVID-19 ni bilo primernih tudi najmanj 110 ventilatorjev (46 ventilatorjev tipa Bellavista⁹⁶⁹ in 64 ventilatorjev tipa Siriusmed R 30⁹⁷⁰), ki so bili dobavljeni in razdeljeni bolnišnicam že aprila 2020 (povezava s točko 3.4.6.5.3 tega poročila).

Ugotovili smo, da 12 ventilatorjev⁹⁷¹ kar nekaj mesecev ni bilo razdeljenih bolnišnicam, saj URSZR od MZ kljub pozivom ni prejela razdelilnika za delitev⁹⁷². Za razdelitev teh 12 ventilatorjev je Vlada poskrbela šele 30. 10. 2020⁹⁷³.

⁹⁶⁵ Na primer pogodbi št. 2020-164 in 2020-176 z družbo ACRON d. o. o.

⁹⁶⁶ Gre za celovite rešitev za distribucijo medicinskih plinov do končnih uporabniških enot v objektih za zdravstveno oskrbo, kjer ni vgrajenega centralnega sistema za medicinske pline.

⁹⁶⁷ Pogodba št. 2020-162 z družbo MEDICOP d. o. o.

⁹⁶⁸ Na kar je ponudnik izrecno opozoril že ob predstavitvi projekta MZ.

⁹⁶⁹ Dobavitelja Gorenje.

⁹⁷⁰ Dobavitelja genEplanet diagnostika d.o.o.

⁹⁷¹ 7 ventilatorjev dobavitelja INTERPART, d. o. o. (pogodba št. 2020-167 z dne 30. 3. 2020), dobavnica št. 0-013040220073 z dne 10. 4. 2020 in dobavnica št. 0-013030220073 z dne 10. 4. 2020 in 5 ventilatorjev tipa NIHON KOHDEN NKV-550 dobavitelja RAM 2.

⁹⁷² Dopis MORS št. 006-2/2020-47 z dne 30. 9. 2020 na točko 10.1 Zaprošila 12 računskega sodišča (št. 420-8/2020/193 z dne 18. 9. 2020).

⁹⁷³ Št. 30400-17/2020/2.

V razdelitev se do oktobra 2020 ni predalo tudi nobene izmed 100 kisikovih grup z vozičkom, saj se je Zavod v pogodbi⁹⁷⁴ dogovoril za 71 dnevni dobavni rok in dobavitelju omogočil dobavo v mesecu juniju 2020, ko se dobavljena oprema ni več predajala v razdelitev URSZR.

3.4.6.5.3 Učinek nabave neprimernih ventilatorjev za zdravljenje bolnikov s COVID-19

Ugotovili smo, da je bilo 64 ventilatorjev tipa Siriusmed R 30 in 46 ventilatorjev tipa Bellavista ob njihovi dobavi konec marca oziroma aprila 2020 neprimernih in zato neuporabnih za zdravljenje bolnikov s COVID-19 (povezava s točko 3.4.6.5.2 tega poročila). Revidiranci najmanj šest mesecev po dobavi in ne nazadnje tudi ob ponovni razglasitvi epidemije⁹⁷⁵ niso poskrbeli za njihovo nadgradnjo. To je pomenilo, da do oktobra 2020 navedenih 110 ventilatorjev ni bilo primernih za zdravljenje bolnikov s COVID-19. Ventilatorji so bili naročeni izključno z namenom zagotovitve zdravljenja bolnikov s COVID-19, ob njihovi dobavi pa je bilo ugotovljeno, da so za ta namen neuporabni. Ocenjujemo, da odgovornosti za takšno stanje ni mogoče pripisati zgolj enemu deležniku. Po naši oceni je odgovornost za neprimerne ventilatorje porazdeljena vsaj med:

- Vlado, ki je pristojna za sprejem državnega načrta za nalezljive bolezni pri ljudeh, v katerem naj bi bile natančno določene naloge deležnikov in potek aktivnosti pri zagotavljanju nujno potrebne opreme v izrednih okoliščinah (več v točki 2.2.4 tega poročila),
- MGRT, ki je ponudbi za ventilatorje, ki ob dobavi še niso bili primerni za zdravljenje bolnikov s COVID-19, posredovalo Zavodu v sklenitev pogodbe (več v točki 3.4.3 tega poročila),
- Zavod, ki kot naročnik ventilatorjev še pred sklenitvijo pogodbe ni preveril in potrdil primernosti ventilatorjev za takojšnje zdravljenje bolnikov s COVID-19,
- MZ, ki se je pozno vključilo v aktivnosti za zagotovitev podatkov o dodatno potrebni opremi, da bodo že dobavljeni ventilatorji tipa Siriusmed R30 primerni za zdravljenje bolnikov s COVID-19.

Ne glede na to, da vloga MZ pri določanju karakteristik ventilatorjev, ki naj bi bili primerni za zdravljenje bolnikov s COVID-19, ni bila vnaprej določena, se je MZ v določeni meri vključevalo v oceno ustreznosti posameznih vrst ventilatorjev.

Ugotovili smo, da je MZ prvo bolj natančno strokovno oceno ustreznosti ventilatorjev tipa Siriusmed R 30 pridobilo⁹⁷⁶ 2. 5. 2020 (torej 35 dni po prvi dobavi teh ventilatorjev – prvih 20 ventilatorjev je Splošna bolnišnica Celje prevzela 28. 3. 2020) od strokovnjaka na UKC Ljubljana. Minister za zdravje je z navedeno strokovno oceno seznanil Zavod dne 4. 5. 2020⁹⁷⁷.

⁹⁷⁴ Pogodba št. 2020-180 z družbo MEDICOP d. o. o.

⁹⁷⁵ 19. 10. 2020.

⁹⁷⁶ E-sporočilo strokovnjaka iz UKC Ljubljana z dne 2. 5. 2020, naslovljeno na ministra za zdravje, državno sekretarko na MZ in vodjo strokovne skupine z vsebino "...Naša strokovna komisija, ki je ocenila 92 ponudb in kot strokovno utemeljene potrdila 13, je o respiratorjih Siriusmed napisala, da so, pod pogojem, da se dostavijo z ustreznimi cevmi in vlažilci, ter kompresorjem, sicer proti koncu prioritete lestvice, a strokovno sprejemljivi. Zaradi tega menim, da bi razdeljene respiratorje Siriusmed po slovenskih bolnicah (90) obdržali)".

⁹⁷⁷ E-sporočilo ministra za zdravje z dne 4. 5. 2020, naslovljeno na direktorja Zavoda in glavno pisarno MZ ter v vednost glavne pisarne kabineta predsednika Vlade, glavno pisarno MGRT in na ministra za gospodarski razvoj in tehnologijo, z vsebino: "Respiratorji Sirisumed R 30, ki jih je dobavilo podjetje Geneplanet, so na podlagi mnenja strokovne svetovalne

Pojasnilo MZ⁹⁷⁸

Glede ventilatorjev Siriusmed R 30 je bilo že ob presoji znano, da manjka dodatna oprema, ki bi ventilator (po strokovnem mnenju) uvrstila med tiste, ki so primerni za zdravljenje bolnikov s COVID-19. Vendar je bilo na rednih sestankih MDS, kjer so se izmenjavale tekoče informacije o stanju razmer s strani predstavnikov MGRT in Zavoda, pojasnjeno, da se bo nabavila dodatna oprema, ki pa je v tistem času dobavitelj ni imel na zalogi, za celotno število ventilatorjev. Bolnišnice so po prevzemu imele možnost uporabljati ventilatorje za zdravljenje ostalih bolnikov, ki so potrebovali intenzivno zdravljenje.

Zavod je 11. 9. 2020 z dopisom⁹⁷⁹ zaprosil MZ, naj mu, v kolikor meni, da je Zavod dolžan opraviti nabavo dodatne opreme za ventilatorje tipa Siriusmed R30, posreduje seznam prejemnikov ventilatorjev, ki potrebujejo dodatno opremo, ter informacijo o tem, ali so dodatno opremo morebiti že nabavili sami, prav tako pa naj mu posreduje še seznam dodatne opreme ter njeno tehnično specifikacijo. V zvezi z ventilatorji tipa Siriusmed R 30 je Zavod v dopisu še navedel, da iz elektronske korespondence z dne 4. 5. 2020 med MZ in Zavodom izhaja, da predmet nakupa v postopku nabave zaščitnih sredstev in medicinskih pripomočkov nikoli ni bila dodatna oprema ter da bi morale morebitno dodatno opremo bolnišnice kupiti same. MZ je 14. 9. 2020, torej po več kot štirih mesecih od pridobljene strokovne ocene, pozvalo⁹⁸⁰ 13 bolnišnic, naj sporočijo podatke o tem, za koliko ventilatorjev tipa Siriusmed R 30 potrebujejo dodatno opremo (dodatne komponente), da bodo ti primerni za zdravljenje bolnikov s COVID-19.

Na podlagi zbranih podatkov je MZ 21. 9. 2020 pozvalo⁹⁸¹ Zavod k nabavi dodatno potrebnih manjkajočih komponent. Pri tem je v pozivu pojasnilo, da "z vidika MZ nabava dodatne opreme (komponent) nikoli ni bila predmet nabav bolnišnic samih, ampak je bil dogovor, da se zaradi pomanjkljivosti osnovnega aparata, ki s tem ne zadošča pogojem za zdravljenje bolnikov s COVID-19, nabavi dodatna oprema v sklopu nabav MTS v času epidemije". Na podlagi navedenih dejstev ocenjujemo, da je MZ pozno pristopilo k aktivnostim za nadgraditev ventilatorjev Siriusmed R 30. Bolnišnice namreč v celotnem obdobju od prevzema ventilatorjev (marec in april 2020) niso mogle uporabljati teh ventilatorjev za zdravljenje bolnikov s COVID-19.

Zavod je za nabavo dodatno potrebnih komponent⁹⁸² za 64 ventilatorjev⁹⁸³ tipa Siriusmed R 30 sklenil pogodbo⁹⁸⁴ v skupni vrednosti 96.819 EUR (z DDV)⁹⁸⁵. V skladu s pogodbo so bile dodatno potrebne

skupine ministra za zdravje, primerni za zdravljenje bolnikov s COVID-19 pod pogojem, da se dopolnijo oziroma dostavijo z ustreznimi dodatki (+cevmi, vlažilci in kompresorjem)... Strokovna skupina je predlagala, da se 90 že razdeljenih respiratorjev Siriusmed R 30 obdrži pod pogojem, da se dostavijo z ustreznimi dodatki".

⁹⁷⁸ Pojasnilo MZ z dne 18. 11. 2020.

⁹⁷⁹ Št. 4301-002/2020-3 z dne 11. 9. 2020.

⁹⁸⁰ Dopis MZ št. 165-7/2020/680 z dne 14. 9. 2020, naslovljen na bolnišnice po seznamu.

⁹⁸¹ Dopis MZ št. 165-7/2020/709 z dne 21. 9. 2020, naslovljen na Zavod.

⁹⁸² Vlažilnik F&P MR 850 (64 kosov) v skupnem znesku 70.766 EUR, dvojna sonda temperatura/pretok (64 kosov) v skupnem znesku 8.152 EUR in vmesnik grelnice žice za dvojno ogrevan enkratni sistem (64 kosov) v skupnem znesku 9.501 EUR.

⁹⁸³ Iz poziva MZ tudi izhaja, da je MZ po prejemu dopisa s strani Zavoda z dne 11. 9. 2020 stopilo v kontakt z bolnišnicami, od katerih je pridobilo podatke glede potreb po dodatni opremi zaradi izpolnitve pogojev zdravljenja z bolnikov s COVID-19, in sicer da dodatno opremo potrebuje 11 bolnišnic za 64 ventilatorjev, ki naj jo nabavi Zavod.

⁹⁸⁴ Št. 2020-438 z dne 12. 10. 2020 z družbo Medicotehna.

⁹⁸⁵ Zavod je nabavo dodatne opreme izvedel po postopku s pogajanji iz razloga skrajne nujnosti (na podlagi točke č prvega odstavka 46. člena ZJN-3) in je pred izvedbo postopka pridobil tudi mnenje MJU št. 430-272/202/3 z dne 24. 9. 2020.

komponente dobavljene bolnišnicam v 30 dneh od podpisa pogodbe⁹⁸⁶. Ugotovili smo, da niti v osnovni pogodbi za dobavo ventilatorjev tipa Siriusmed R 30⁹⁸⁷ niti v pogodbi za dobavo dodatno potrebnih komponent za nadgradnjo teh ventilatorjev niso bile določene storitve namestitve, vzdrževanja ter podpore za neprekinjeno delovanje ventilatorjev. Ocenjujemo, da bi moral Zavod pri nabavi ventilatorjev, ki so življenjsko pomembni v primeru zdravljenja bolnikov s COVID-19, s pogodbo določiti, kdo in kako naj skrbi za nemoteno delovanje dobavljenih ventilatorjev, in sicer za takojšnjo odzivnost in servisiranje ventilatorjev, kadar je to potrebno. Zavod tega ni storil, poleg tega pa v pogodbi z dobaviteljem ventilatorjev tipa Siriusmed R 30 tudi ni poskušal zagotoviti, da bi bili stroški vzdrževanja in servisiranja vključeni v ceno teh ventilatorjev, čeprav je strokovnjak iz Splošne bolnišnice Celje še pred sklenitvijo pogodbe opozoril, da bi visoka cena za ta tip ventilatorjev morala vključevati te stroške.

Tudi 46 ventilatorjev tipa Bellavista bolnišnice niso mogle uporabljati, saj ob sklenitvi pogodbe za te ventilatorje niso bili pridobljeni ustrezni certifikati. Poleg tega, da niso bili pridobljeni certifikati, pa Zavod, MGRT in MZ v reviziji niso izkazali, da so pridobili natančne strokovne ocene oziroma presoje tehnične ustreznosti, s katerimi bi pridobili zagotovilo o tem, da so ventilatorji tipa Bellavista primerni za takojšnje zdravljenje bolnikov s COVID-19. Edino strokovno mnenje, ki smo ga od revidirancev pridobili v reviziji in ga je podal strokovnjak iz UKC Ljubljana 18. 3. 2020, namreč ni bilo natančno⁹⁸⁸ v smislu, da bi bilo mogoče potrditi, da so bili takrat ponujeni ventilatorji tipa Bellavista primerni za takojšnje zdravljenje teh bolnikov. Tako je Zavod tudi za ventilatorje tipa Bellavista 10. 8. 2020 v dodatku št. 2 k pogodbi⁹⁸⁹ dogovoril nabavo dodatno potrebne opreme (vlažilniki, sonde, vmesniki za grelne žice) za vseh 46 ventilatorjev v skupnem znesku 76.378 EUR (z DDV), vendar rok za dobavo dodatne opreme za ventilatorje tipa Bellavista v dodatku ni bil določen. Ugotovili smo, da niti v osnovni pogodbi za dobavo ventilatorjev niti v dodatkih št. 1 in 2 k pogodbi za dobavo dodatno potrebnih komponent za nadgradnjo teh ventilatorjev niso bile določene storitve vzdrževanja ter podpore za neprekinjeno delovanje ventilatorjev. Storitve namestitve⁹⁹⁰ ventilatorjev, ki so bile dogovorjene šele z dodatkom št. 2, pa so bile opravljene že pred tem.

Ukrep Zavoda

Zavod je do vključno 13. 1. 2021 (devet mesecev po tem, ko je nabavil ventilatorje) trem bolnišnicam dobavil dodatno opremo za 21 ventilatorjev tipa Bellavista.

Iz pojasnila Zavoda izhaja, da dodatna oprema za nadgradnjo 25 ventilatorjev tipa Bellavista bolnišnicam do 13. 1. 2021 še ni bila dobavljena. Podobno je Zavod dobavil tudi dodatno opremo za ventilatorje tipa Siriusmed R30, in sicer je opremo za vseh 64 ventilatorjev dobavil sedem mesecev po tem, ko je nabavil ventilatorje.

⁹⁸⁶ Od vključno 29. 10. 2020; do vključno 5. 1. 2020.

⁹⁸⁷ Št. 2020-130 z dne 18. 3. 2020 z družbo Geneplanet diagnostika d. o. o.

⁹⁸⁸ Iz strokovne ocene izhaja, da je ventilator tipa Bellavista "primeren in ustrezen", vendar ni bilo pojasnjeno, ali to pomeni, da je primeren tudi za zdravljenje bolnikov s COVID-19.

⁹⁸⁹ Dodatek št. 2 je bil sklenjen tudi zaradi naknadne uskladitve pogodbene vrednosti z 1.660.784 EUR na 1.468.591 EUR (za razliko v vrednosti 192.193 EUR je bil izstavljen dobropis in denar v tem znesku vrnjen na račun Zavoda) in za že opravljene storitve namestitve respiratorjev (prevzem, priprava in preizkus, namestitev in zagon opreme, izobraževanje, montaža napajalnega kabla in konektorja za kisik) v skupnem znesku 14.489 EUR.

⁹⁹⁰ Prevzem, priprava in preizkus, namestitev in zagon opreme, izobraževanja, montaža napajalnega kabla in konektorja za kisik v skupnem znesku 14.489 EUR (z DDV).

Zavod je za nadgradnjo ventilatorjev tipa Siriusmed R 30 in tipa Bellavista nabavil dodatno opremo v skupni vrednosti 173.197 EUR⁹⁹¹ šele več kot pol leta po tem, ko je nabavil ventilatorje. Pri tem je do 30. 12. 2020 bolnišnicam dobavil dodatno opremo za 75 od vseh 110 ventilatorjev, ki ob dobavi niso bili primerni za zdravljenje bolnikov s COVID-19.

Ocenjujemo, da so bili Vlada, MGRT, MZ in Zavod v obdobju, na katero se nanaša revizija, neučinkoviti pri dobavi ventilatorjev, primernih za zdravljenje bolnikov s COVID-19, saj je bilo na dan ponovne razglasitve epidemije COVID-19 (19. 10. 2020) od vseh 148 dobavljenih ventilatorjev najmanj 110 ventilatorjev ali 74,3 % ventilatorjev, ki so bili sicer dobavljeni bolnišnicam že aprila 2020, neprimernih za takojšnje zdravljenje bolnikov s COVID-19. Od preostalih 38 ventilatorjev, ki jih je Zavod nabavil, pa:

- je bilo 26 ventilatorjev tipa Siriusmed R 30 razdeljenih izvajalcem zdravstvene dejavnosti, pri čemer ti niso izrazili potrebe po dodatni opremi, in sicer bodisi zaradi tega, ker jih uporabljajo za intenzivno zdravljenje ostalih bolnikov (ne bolnikov s COVID-19), bodisi zato, ker so dodatno potrebno opremo nabavile iz lastnih sredstev,
- za 5 ventilatorjev tipa NIHON KOHDEN NKV-550⁹⁹² revidiranci niso izkazali, ali so bili razdeljeni v bolnišnice,
- 7 ventilatorjev tipa Medtronics Newport E360T⁹⁹³, za katere je Zavod porabil 136.473 EUR in jih je URSZR prevzela od Zavoda 10. 4. 2020, ni bilo razdeljenih bolnišnicam (URSZR je pri tem pojasnila, da kljub pozivom Zavodu in MZ ni prejela delilnika za njihovo razdelitev bolnišnicam⁹⁹⁴).

V reviziji nismo mogli potrditi, da so imele bolnišnice izpolnjene pogoje za uporabo 26 ventilatorjev za zdravljenje bolnikov s COVID-19. Poleg tega smo ugotovili celo, da na dan 15. 6. 2020 ni bilo v uporabi 13 ventilatorjev, saj so bili v zalogah državnih blagovnih rezerv (v skladišču DLC Roje).

⁹⁹¹ Od tega se 96.819 EUR nanaša na nabavo dodatno potrebne opreme za aktiviranje 64 ventilatorjev tipa Siriusmed R 30, 76.378 EUR pa na dodatno opremo, potrebno za aktiviranje 46 ventilatorjev tipa Bellavista.

⁹⁹² Ventilatorje je dobavil dobavitelj RAM2.

⁹⁹³ 7 ventilatorjev dobavitelja INTERPART, d. o. o. (pogodba št. 2020-167 z dne 30. 3. 2020), dobavnica št. 0-013040220073 z dne 10. 4. 2020 in dobavnica št. 0-013030220073 z dne 10. 4. 2020.

⁹⁹⁴ Dopis MORS št. 006-2/2020-47 z dne 30. 9. 2020 na točko 10.1 Zaprošila 12 računskega sodišča (št. 420-8/2020/193 z dne 18. 9. 2020).

4. MNENJE

Revidirali smo učinkovitost Vlade Republike Slovenije, Ministrstva za zdravje, Ministrstva za gospodarski razvoj in tehnologijo, Ministrstva za obrambo in Zavoda Republike Slovenije za blagovne rezerve pri nabavah zaščitne in medicinske opreme za obvladovanje širjenja virusa SARS-CoV-2 v obdobju od 1. 1. 2020 do izdaje osnutka revizijskega poročila. V okviru poslovanja MORS smo bili v reviziji osredotočeni na poslovanje Uprave Republike Slovenije za zaščito in reševanje (URSZR), ki je imela kot organ v sestavi MORS pomembno vlogo v postopkih nabav zaščitne in medicinske opreme. Učinkovitost nabav zaščitne in medicinske opreme smo presojali tako, da smo ugotavljali, ali so Vlada, MZ, MGRT, MORS in Zavod učinkovito ocenjevali potrebe po zaščitni in medicinski opremi ter ali so opremo učinkovito nabavljali. Pri presoji učinkovitosti nabav zaščitne in medicinske opreme smo upoštevali dejstvo, da so deležniki postopke nabav zaščitne in medicinske opreme izvajali v izrednih okoliščinah.

Kljub upoštevanju izrednih okoliščin, v katerih so delovali, zaradi ugotovitev, ki jih navajamo v nadaljevanju, menimo, da Vlada, MZ, MGRT, MORS in Zavod (vsak v okviru svojih pristojnosti) pri nabavah zaščitne in medicinske opreme niso bili učinkoviti.

Menimo, da ravnanja Vlade, MZ, MGRT, MORS in Zavoda (vsakega v okviru svojih pristojnosti) pri ocenjevanju potreb po zaščitni in medicinski opremi za namen nabav te opreme niso bila učinkovita, saj ni bil vzpostavljen učinkovit sistem ocenjevanja potreb po nujno potrebni opremi, poleg tega pa tudi izvedba ocenjevanja potreb po taki opremi ni bila učinkovita.

Kot podlago za izvajanje nabav nujno potrebne zaščitne in medicinske opreme je Vlada ob razglasitvi epidemije COVID-19 uporabila Zakon o blagovnih rezervah (ZBR), ki ureja zagotavljanje blaga osnovne preskrbe v državnih blagovnih rezervah. Tako so se urgentne nabave nujno potrebne zaščitne in medicinske opreme izvajale v smislu oblikovanja blagovnih rezerv oziroma nadomeščanja že uporabljene opreme v blagovnih rezervah. Postopki, določeni v ZBR in drugih obstoječih predpisih oziroma strateških ali izvedbenih dokumentih, niso določeni tako, da bi bili uporabljivi za učinkovito ocenjevanje potreb po opremi, ki naj se v izrednih okoliščinah nabavi in nemudoma razdeli relevantnim uporabnikom. Vlada, MZ, MGRT in MORS (vsak v okviru svojih pristojnosti) niso poskrbeli za natančno določitev postopkov v zvezi z ugotavljanjem zalog in ocenjevanjem potreb po blagu (opremi), ki ga je treba nabaviti. Obstoječe podlage tako niso omogočale učinkovitega ravnanja revidirancev pri izvajanju ocenjevanja potreb, saj ni bilo vnaprej jasno, kdo je pristojen za določitev vrste (tipa) in kakovosti opreme, ki jo je treba dodatno nabaviti za določene relevantne uporabnike, kdo in kako naj zbira podatke o zalogah opreme ter kdo in kako naj ocenjuje količinske potrebe po določenih vrstah opreme. Prav tako ni bilo vnaprej povsem jasno, kdo določi metodologijo za določanje potrebnih količin opreme, ki jih je treba dodatno nabaviti. Iz izvedbenih dokumentov tudi ne izhaja, na podlagi katerih podatkov in dokumentov naj pristojni subjekt oceni potrebe po nabavah opreme ter kakšna so medsebojna razmerja in potek aktivacije subjektov pri zagotovitvi ocen potreb po opremi na državni ravni. Ne glede na navedeno slabost sistemske ureditve so se nekateri

revidiranci aktivirali, vendar je bilo ocenjevanje potreb po opremi večinoma neorganizirano, nesistematično in neenotno. Poleg tega so pri ocenjevanju potreb sodelovali tudi subjekti, ki za to niso imeli ustreznih podlag.

Menimo, da je MZ v sodelovanju z NIJZ učinkovito (sproti in celovito) spremljalo razvoj širjenja nalezljive bolezni COVID-19, vendar pa se na pridobljene informacije in opozorila ni dovolj učinkovito odzivalo, saj ni nemudoma pristopilo k ugotavljanju zalog in k sistematičnemu ocenjevanju potreb po urgentnih nabavah zaščitne in medicinske opreme. K ugotavljanju zalog zaščitne in medicinske opreme, med drugim tudi k ugotavljanju števila razpoložljivih ventilatorjev, je prvič pristopilo 3. 2. 2020, vendar je prvi celovit seznam z navedbo števila vseh razpoložljivih ventilatorjev, vključno z ventilatorji, primernimi za obravnavo bolnikov s COVID-19, pripravilo šele 31. 3. 2020, torej 18 dni po tem, ko je že nabavilo dva ventilatorja, oziroma 13 dni po tem, ko je Zavod že sklenil prve štiri pogodbe za dobavo 326 ventilatorjev. K ugotavljanju zalog zaščitne opreme v bolnišnicah je MZ sistematično pristopilo 19. 3. 2020, nato pa 2. 4. 2020 še za zdravstvene domove in 15. 4. 2020 za nekatere socialnovarstvene zavode, vendar so bili zbrani podatki o zalogah pomanjkljivi. Nepopolna evidenca o stanju zalog zaščitne opreme pri uporabnikih opreme na področju zdravstva ni bila zanesljiva podlaga za realno ugotavljanje potreb po dodatnih nabavah zaščitne opreme. Za področja izven zdravstva je podatke o zalogah zaščitne opreme vodila URSZR, ki pa v letu 2020 ni zagotavljala ločenih evidenc za državne blagovne rezerve in državne rezerve materialnih sredstev. Ugotavljanje zalog zaščitne in medicinske opreme je bilo zato v obdobju, na katero se nanaša revizija, po našem mnenju pretežno neučinkovito, saj ni bilo celovito in natančno niti pravočasno, predvsem pa ob prvih ocenah potreb in prvih nabavah podatki o zalogah opreme niso bili na razpolago.

Ocene potreb po zaščitni opremi, ki jih je MZ pripravilo marca 2020 za področje zdravstva, niso bile niti realne niti enotne, saj bolnišnice, zdravstveni domovi, lekarne in nekateri socialnovarstveni zavodi ter koncesionarji v zdravstvu pri sporočanju potreb niso uporabili enotnih meril za ugotavljanje potrebnih količin zaščitne opreme. V aprilu 2020 je MZ pripravilo še dve oceni potreb za področje zdravstva, pri čemer pri eni ni upoštevalo obstoječih zalog opreme pri vseh relevantnih subjektih, v drugi pa je upoštevalo zgolj potrebe bolnišnic, ki pa svojih potreb niso ocenjevale na podlagi enotne metodologije. Zaradi pomanjkljivosti pri izdelavi ocen menimo, da nobena od navedenih ocen ni bila povsem enotna, realna zanesljiva niti pravočasna. Menimo namreč, da je MZ ocene potreb pripravilo razmeroma pozno glede na to, da je samo do takrat oddalo vsa naročila zaščitne opreme, in glede na to, da je tudi Zavod do priprave navedenih ocen oddal večino naročil zaščitne opreme.

URSZR, ki je zbiralala potrebe po zaščitni opremi za področja izven zdravstva, je prvo celovitejšo oceno potreb po tej opremi pripravila 24. 3. 2020, vendar ocena ni bila usklajena, saj je bilo poročanje subjektov o potrebah neenotno. 8. 4. 2020 je pripravila novo skupno oceno potreb, vendar ta ni sledila usmeritvam MZ za pripravo ocene potreb. Zaradi nenatančnosti metodologije za ocenjevanje potreb, postopka zbiranja podatkov o potrebah in določitve deležnikov ter njihovih nalog pri ocenjevanju in zbiranju potreb menimo, da tudi ocenjevanje potreb po dodatni zaščitni opremi za področja izven zdravstva ni bilo enotno, zanesljivo in pravočasno.

Marca 2020 so se različne pavšalne ocene potreb po ventilatorjih gibale med 100 do 300 dodatnih ventilatorjev. 7. 4. 2020 je MZ ocenilo potrebo po nakupu 400 ventilatorjev, vendar pa ocene ni utemeljilo in ni izkazalo, ali in kako je upoštevalo trenutne in pričakovane prostorske in kadrovske zmogljivostih zdravstvenih zavodov v smislu možnosti uporabe dodatno zagotovljenih ventilatorjev. Zaradi navedenih sistemskih pomanjkljivosti menimo, da ocenjevanje potreb po ventilatorjih ni bilo učinkovito, saj ocene potreb niso bile pravočasno izdelane niti niso bile ustrezno utemeljene.

Menimo, da MZ, MGRT, MORS in Zavod pri ugotavljanju zalog in ocenjevanju potreb po zaščitni in medicinski opremi niso bili učinkoviti. Ocenjevanje potreb po blagu, ki naj se v izrednih okoliščinah urgentno (nemudoma) nabavi in razdeli uporabnikom, ki ga nujno potrebujejo, je pri nabavah blaga po našem mnenju ključni postopek, saj naj bi obseg urgentno nabavljenega blaga izhajal ravno iz ocenjenih potreb. Ocenjevanje potreb po zaščitni in medicinski opremi je deloma temeljilo na ZBR, ki sicer ureja postopke za načrtovanje, nabave, uporabo in nadomeščanje blaga osnovne preskrbe, ki se izvajajo v mirnodobnih okoliščinah za čas, ko nastopijo izredne okoliščine, ter deloma na pomanjkljivih državnih načrtih zaščite in reševanja v primeru nalezljivih bolezni, ki urejajo aktivnosti v času izrednih okoliščin. Učinek pomanjkljive ureditve ocenjevanja potreb po zaščitni in medicinski opremi se je odrazil v nepravočasnem in neusklajenem delovanju revidirancev ter v neenotnem in nerealnem ocenjevanju potreb po nujno potrebni opremi.

Menimo, da ravnanja Vlade, MZ, MGRT, MORS in Zavoda (vsakega v okviru svojih pristojnosti) pri izvajanju nabav zaščitne in medicinske opreme niso bila učinkovita, saj ni bil vzpostavljen učinkovit sistem urgentnih nabav nujno potrebne opreme, poleg tega pa tudi izvedba nabav te opreme ni bila učinkovita.

Po našem mnenju predpisi in izvedbeni dokumenti niso omogočali učinkovite organizacije in učinkovitega ravnanja deležnikov pri nabavah zaščitne in medicinske opreme v izrednih okoliščinah, kot je epidemija COVID-19. Pristojnosti deležnikov pri izvajanju nabav blaga v izrednih okoliščinah v ZBR in veljavnih državnih načrtih za nalezljive bolezni niso bile enoznačno določene. Tako ni bilo nedvoumno jasno, ali je za izvajanje urgentnih nabav blaga pristojen izključno Zavod, ki je sicer zadolžen za izvajanje nabav za potrebe oblikovanja in nadomeščanja zaloga blaga v državnih blagovnih rezervah, ali so za nabave blaga v izrednih okoliščinah pristojni tudi drugi deležniki ter kateri. Potek aktivnosti deležnikov pri urgentnih nabavah je bil naknadno določen v Načrtu dejavnosti MGRT, ki je bil sprejet oktobra 2020. Vendar pa tudi iz njega še ni povsem jasno, na katerih podlagah naj MZ oziroma MGRT predlagata dodatne (urgentne) nabave oziroma na katerih podlagah naj Vlada določi vrste in količine blaga, ki naj jih Zavod nabavi v okviru urgentnih nabav.

Ob pravni in izvedbeni ureditvi, ki ni predstavljala učinkovite podlage za ustrezno ravnanje pri nabavah opreme, je organiziranost pri izvajanju nabav zaščitne in medicinske opreme Vlada s sklepi določala sproti. Tako je 11. 3. 2020 za pridobitev nujno potrebne opreme določila MZ, tri dni kasneje, 14. 3. 2020, pa je za izvedbo (tudi) novih nabav opreme določila Zavod. Pri tem je določila, da Zavod zagotovi izvedbo sklepa v sodelovanju z MGRT in MZ, vendar njunih vlog ni natančneje določila. V obeh sklepih je Vlada še določila, da morata MZ in Zavod javna naročila izvajati po postopku iz 46. člena ZJN-3 iz razlogov skrajne nujnosti, s čimer je po našem mnenju posegla v njuno avtonomnost pri izvedbi postopkov javnega naročanja.

Zavod je bil do 23. 3. 2020 pri izvajanju postopkov javnega naročanja samostojen, potem pa je Vlada na predlog MGRT kot pomoč Zavodu pri izvajanju javnega naročanja ustanovila medresorsko delovno skupino (MDS) in nanjo prenesla del postopkov javnega naročanja, in sicer postopke obravnave ponudb za dobavo opreme. S tem je posegla v postopke javnega naročanja, ki bi jih moral izvajati Zavod kot gospodar postopka naročanja zaščitne in medicinske opreme. Naloge v zvezi z obravnavo ponudb so večinoma izvajali subjekti, ki niso bili člani MDS. MDS je sprejela protokol delovanja (protokol MDS), v katerem je določila način obravnave ponudb, pri čemer pa ni vnaprej določila, kateri deležniki (člani MDS ali zunanji deležniki) naj sprejemajo odločitve glede popolnosti in ustreznosti ponudb v posamezni fazi obravnave ponudb. Razpršenost nalog in nedorečenost pristojnosti za izvedbo posameznih faz postopkov javnega

naročanja sta prispevali k netransparentni obravnavi ponudb. Posledično Zavod ni vedno prejel popolnih in ustreznih ponudb, ne glede na to pa je s ponudniki sklenil pogodbe za dobavo opreme. Menimo, da je Vlada z ustanovitvijo MDS dodatno razpršila aktivnosti deležnikov pri javnem naročanju in s tem povzročila, da je Zavod sklepal pogodbe, ne da bi imel vpogled in vpliv na obravnavo ponudb, torej na izvedbo enega od bistvenih delov postopka javnega naročanja. Zavod po 24. 3. 2020 ni sklepal pogodb izključno na podlagi ponudb, ki bi jih kot popolne in ustrezne ocenila MDS, temveč je pogodbe sklepal tudi na podlagi aktivnosti subjektov, ki niso delovali v okviru MDS, in sicer predvsem na podlagi aktivnosti MGRT, URSZR, pa tudi po lastni presoji.

V okviru postopkov javnega naročanja, za katere je bil sicer formalno odgovoren Zavod kot gospodar postopkov javnega naročanja, je sodelovala tudi projektna skupina, ki jo je minister za gospodarski razvoj in tehnologijo ustanovil 25. 3. 2020 kot pomoč Zavodu, čeprav je Vlada za ta namen dan pred tem ustanovila MDS. Naloge projektne skupine, ki naj bi bila zadolžena za koordinacijo in izvedbo nabav opreme, niso bile natančno določene.

Zavod in URSZR nista pravočasno poskrbela za popolne informacije o obveznih elementih ponudbe. Z opustitvijo bistvene aktivnosti sta prispevala k prejemu pomanjkljivih ponudb ter potrebi po dopolnjevanju ponudb in s tem k ne dovolj transparentni in učinkoviti obravnavi ponudb. URSZR je ponudbe, ki jih je prejela od uslužbencev MGRT, zunanjega sodelavca Zavoda oziroma članov projektne skupine, obravnavala prioriteto, vendar prednostne obravnave ni z ničimer utemeljila.

Ponudbe, ki so v različnih obdobjih prispele na e-naslove, vzpostavljene pri Zavodu, URSZR, MGRT in MZ, so si navedeni revidiranci tudi medsebojno posredovali, vendar ne vseh. Ob odsotnosti vodenja evidenc vseh, na različne e-naslove prispelih ponudb navedeni revidiranci niso zagotovili transparentnosti postopkov pri njihovi obravnavi, s tem pa tudi ne enake obravnave ponudnikov, saj smo ugotovili, da del ponudb sploh ni bil obravnavan.

Vloga MGRT pri izvedbi nabav ni bila jasna, saj Vlada njegovih nalog ni natančno določila. MGRT je nudilo pomoč Zavodu pri sprejemu ponudb opreme, in sicer na način, da je nekatere ponudbe (ne pa vseh), ki jih je prejelo, posredovalo Zavodu v sklenitev pogodb. Tako je MGRT 18. 3. 2020 posredovalo Zavodu v sklenitev pogodb seznam petih ponudnikov za dobavo 326 ventilatorjev, pri tem pa ni bilo vnaprej določeno in zato jasno, kateri deležnik naj preveri in potrdi tehnično ustreznost ponujenih ventilatorjev. Čeprav je MGRT pridobilo mnenja strokovnjakov, pa ventilatorji ob dobavi niso bili primerni za takojšnjo uporabo pri zdravljenju bolnikov s COVID-19. MZ in Zavod pa več mesecev od dobave ventilatorjev nista poskrbela za dodatno opremo, potrebno za nadgradnjo ventilatorjev, da bi bili ti primerni za zdravljenje bolnikov s COVID-19. Tako je bilo na dan ponovne razglasitve epidemije COVID-19 (19. 10. 2020) od 148 dobavljenih ventilatorjev najmanj 110 ventilatorjev ali 74,3 % ventilatorjev, ki so bili sicer dobavljeni Zavodu spomladi 2020, neprimernih za zdravljenje bolnikov s COVID-19, za kar so bili kupljeni. Do 30. 12. 2020 pa še ni bila dobavljena potrebna dodatna oprema za 35 ventilatorjev.

Naloge in pristojnosti subjektov, ki naj izvajajo ali sodelujejo pri urgentnih nabavah opreme v izrednih okoliščinah, niso bile natančno določene, za kar je po našem mnenju odgovorna Vlada. Zaradi tega so Zavod, URSZR, MZ, MGRT in MDS aktivnosti večinoma izvajali nesistematično in neenotno, kar je prispevalo k neučinkovitemu izvajanju postopkov pri nabavah opreme.

MZ je v tridnevnem obdobju od 11. 3. 2020 do 14. 3. 2020 sklenilo eno pogodbo za dobavo mask, ki ni bila realizirana, poleg tega pa je izdalo še 8 naročilnic za dobavo zaščitne opreme in dveh ventilatorjev. Menimo, da MZ postopkov javnega naročanja ni izvajalo povsem učinkovito, saj z dobavitelji ni v vseh primerih sklenilo pogodb in ni uporabilo postopkov v skladu s predpisi s področja javnega naročanja, poleg tega pa je plačalo avans brez zavarovanja, pri nekaterih naročilih pa je tvegalo, da bo nabavljena oprema tehnično neustrezna.

Zavod je v obdobju od 14. 3. 2020 do 1. 6. 2020 sklenil 64 pogodb za dobavo zaščitne in medicinske opreme (od tega 6 pogodb za dobavo 533 ventilatorjev), pri čemer več pogodb ni bilo realiziranih oziroma so bile realizirane le delno. Menimo, da izvajanje postopkov javnega naročanja v obdobju od 14. 3. 2020 do 1. 6. 2020 ni bilo učinkovito, saj so bila opuščena poglobljena ravnanja v postopkih javnega naročanja, s čimer se je izvajanje javnih naročil odmaknilo zlasti od načel transparentnega vodenja postopkov in enake obravnave ponudnikov, in sicer:

- Zavod je s tem, ko ni pripravil in objavil natančne in celovite informacije o bistvenih elementih ponudbe, prispeval k temu, da so potencialni ponudniki posredovali nepopolne ponudbe (e-sporočila), to pa je vodilo v pozivanje ponudnikov k številnim dopolnitvam ponudb, kar je terjalo dodaten čas in povzročalo nesledljivost in s tem nepreglednost končnih ponudb,
- celovitejša informacija o pogojih za obravnavo ponudbe, ki jo je oblikovala MDS in ne Zavod kot naročnik in gospodar postopka javnega naročila, je bila objavljena šele 16 dni po tem, ko je Vlada določila Zavod za naročnika opreme,
- o popolnosti in ustreznosti ponudb so po sprejemu Sklepa Vlade z dne 24. 3. 2020 o ustanovitvi MDS odločali uslužbenci URSZR, pri tem pa Zavod kot gospodar postopka javnega naročanja ni imel neposrednega vpliva na ta del postopkov,
- Zavod, MDS in URSZR niso zagotovili sledljivosti celotnega postopka obravnave ponudb in tudi niso zagotovili, da bi bile obravnavane vse prispele ponudbe,
- ne Vlada, ne Zavod, ne kdo drug ni vsaj občasno preverjal izpolnjevanja pogojev za izvajanje javnega naročanja po postopku iz točke č prvega odstavka 46. člena ZJN-3, zaradi česar so bile vse nabave do tega datuma izvedene po najmanj transparentnem postopku, ki ga predvideva ZJN-3 le za izjemne primere skrajne nujnosti.

Menimo, da sklepanje pogodb za dobavo zaščitne in medicinske opreme v obdobju od 14. 3. 2020 do 1. 6. 2020 ni bilo učinkovito, in sicer:

- Zavod, Vlada in MDS niso zagotovili sistema sklepanja pogodb izključno na podlagi popolnih ponudb, posledično pa je Zavod sklepal tudi pogodbe na podlagi ponudb, ki niso bile popolne (tako je na primer sklenil pogodbe tudi za opremo, za katero niso bili pridobljeni certifikati), v 3 primerih pa je sklenil pogodbe, čeprav za naročeno blago sploh ni pridobil ponudb,
- Vlada ob ustanovitvi MDS ni zagotovila sistema, po katerem bi Zavod lahko sklepal pogodbe samo na podlagi ponudb, ki jih je predhodno obravnavala MDS, posledično pa je Zavod v nekaterih primerih sklepal pogodbe na podlagi lastne presoje ali pa na podlagi ponudb, ki mu jih je posredovalo MGRT oziroma URSZR mimo postopkov obravnave ponudb v okviru MDS,
- v nekaterih primerih je odločitve o oddaji javnega naročila sprejel uslužbenec Zavoda, ki za to ni imel veljavnega pooblastila direktorja Zavoda,
- sta Vlada, ki ni natančno določila pristojnosti MZ in MGRT pri nabavah opreme, za katere je zadolžila Zavod, in je poleg tega ustanovila še MDS, ter MGRT, ki ni natančno določilo vloge projektne skupine, prispevala k temu, da so različne osebe, ki niso bile zaposlene na Zavodu in niso imele pooblastil Zavoda za sodelovanje, dajale Zavodu (direktorju in preostalim vodilnim uslužbencem na Zavodu) konkretna

navodila o tem, s katerim ponudnikom in pod kakšnimi pogoji naj Zavod sklene pogodbo, oziroma so pomembno vplivale na nabavne postopke,

- je Zavod v več primerih sklenil pogodbe pod manj ugodnimi pogoji, kot pa so izhajali iz ponudb, ki so bile podlaga za njihovo sklenitev,
- Zavod pri sklepanju pogodb ni izkazal prizadevanja, da bi bile v pogodbe vključene nekatere bistvene sestavine, poleg tega pa tudi ni utemeljil razlogov za sklepanje aneksov neposredno po sklenitvi pogodb oziroma še po preklicu epidemije COVID-19, ko so bile naročene že zadostne količine opreme in so se okoliščine na trgu opreme že izboljšale,
- Zavod in MGRT, ki je podajalo soglasja k pogodbam, pri sklepanju pogodb nista ravnala v skladu z načelom enake obravnave in učinkovito, saj Zavod ni vedno zagotovil, da bi pridobil zavarovanje še pred izvedbo predplačila in v celotnem znesku vrednosti predplačila, poleg tega pa je kot zavarovanje sprejel tudi dokument, ki ga ni mogoče šteti za nobeno veljavno obliko stvarnega zavarovanja,
- Zavod je v dveh primerih predpisane postopke javnega naročanja izvedel in pogodbo za dobavo blaga sklenil šele po tem, ko je bilo blago že dobavljeno in prevzeto.

Za neučinkovitost pri izvajanju postopkov javnega naročanja in pri sklepanju pogodb za dobavo zaščitne in medicinske opreme so po našem mnenju poleg Zavoda, ki je bil formalno določen za naročnika opreme, soodgovorni tudi Vlada, URSZR, MGRT, MDS, projektna skupina in zunanji deležniki, ki so delovali v okviru MDS in zunaj nje.

Menimo, da ravnanje Zavoda pri upravljanju pogodb ni bilo učinkovito, saj:

- je prevzemal in predajal v razdeljevanje opremo, za katero ni bilo izkazano, da ustreza veljavnim predpisom in standardom ter da ima vsa v Republiki Sloveniji zahtevana dovoljenja (kot maske tipa IIR je na primer prevzel in predal v razdelitev nekaterim zdravstvenim ustanovam maske, ki niso ustrezale standardom, ki se zahtevajo za tak tip mask, temveč je šlo zgolj za higienske maske),
- v primeru pogodbe za dobavo 220 ventilatorjev ni poskrbel za izvedbo pogodbeno določenih kontrol prevzema celotnega dobavljenega blaga, tako so 3 bolnišnice prevzele skupno 40 ventilatorjev, ne da bi kakovostni in količinski pregled blaga potrdila pooblaščen kontrolna hiša Zavoda,
- v obdobju od 14. 3. 2020 do 29. 4. 2020 ni zagotovil enotnega kakovostnega pregleda dobavljenega blaga (v tem času je zagotovil le količinski pregled dobavljenega blaga), s katerim bi zagotovil prevzem (in posledično tudi uporabo) izključno takšne opreme, ki ustreza zahtevam predpisov, ki veljajo v Republiki Sloveniji,
- je z opustitvijo ustreznih kontrolnih postopkov prispeval k temu, da je bilo razdeljeno ter uporabljeno tudi blago, ki uporabnikom ni zagotavljalo ustrezne ravni varovanja zdravja in varnosti, ki je bila ob uporabi te opreme pričakovana,
- ni zagotovil rednega spremljanja izpolnjevanja pogodb in v primerih kršitev ni ažurno ukrepal, s čimer je prispeval k neenaki obravnavi dobaviteljev opreme.

Po našem mnenju Vlada, MZ, MGRT, MORS in Zavod (vsak v okviru svojih pristojnosti) niso bili učinkovito organizirani pri javnem naročanju in nabavah nujno potrebne zaščitne in medicinske opreme. Postopki javnega naročanja zato niso bili izvedeni v skladu z načeli transparentnosti, učinkovitosti in enakopravne obravnave ponudnikov zaščitne in medicinske opreme, postopki pa so bili v nekaterih primerih izvedeni tudi v neskladju s predpisi in drugimi akti. Učinek takega ravnanja se je ob opustitvi natančnega ugotavljanja zalog opreme in ustreznega ocenjevanja potreb po opremi odrazil tudi v tem, da je bila iz državnih blagovnih rezerv nekaterim uporabnikom razdeljena neustrezna zaščitna oprema oziroma ventilatorji, ki ob razdelitvi bolnišnicam niso bili primerni za takojšnje zdravljenje bolnikov s COVID-19. Določena količina opreme je bila brez ustreznih podlag razdeljena tudi subjektom, ki do nje niso bili upravičeni.

5. ZAHTEVA ZA PREDLOŽITEV ODZIVNEGA POROČILA

Vlada Republike Slovenije in Zavod Republike Slovenije za blagovne rezerve morata v roku 90 dni po prejemu revizijskega poročila predložiti računskemu sodišču odzivni poročili.

Odzivno poročilo mora vsebovati:

1. navedbo revizije, na katero se nanaša,
2. kratek opis nesmotnosti, ki so bile razkrite z revizijo, in
3. izkaz popravljalnih ukrepov.

Izkaz popravljalnih ukrepov mora obsegati navedbo popravljalnih ukrepov in ustrezna dokazila o izvedenih popravljalnih ukrepih za odpravo ugotovljenih nesmotnosti.

Vlada Republike Slovenije mora v odzivnem poročilu izkazati, da je:

1. v sodelovanju z MZ, MGRT in MORS proučila, v katerih primerih in kako bo poskrbela za spremembe in dopolnitve predpisov in/ali dokumentov načrtovanja in izvajanja, ter na podlagi rezultatov proučitve izkazala, da je pripravila načrt aktivnosti z določitvijo nosilcev aktivnosti in rokov za pripravo predlogov sprememb in dopolnitev predpisov in/ali dokumentov načrtovanja in izvajanja tako, da bodo zagotovljene podlage, ki bodo za potrebe ravnanja v izrednih okoliščinah, ko zaloge blaga v državnih blagovnih rezervah ne zadoščajo potrebam po blagu osnovne preskrbe, natančno določen potek aktiviranja deležnikov ter sistem (postopek) ugotavljanja zalog blaga, sistem (postopek) ocenjevanja potreb po blagu in postopek sprožitve in izvedbe nabav blaga, ki naj se nemudoma razdeli uporabnikom (točke 2.1.3, 2.2.2, 2.2.3, 2.2.4.2, 2.2.7, 2.3.2.2, 2.3.3.1, 3.1.2, 3.2, 3.3 in 3.4);
2. v zvezi z oblikovanjem in spremljanjem državnih blagovnih rezerv v delu, ki se nanaša na blagovne rezerve za potrebe preskrbe v primeru nalezljive bolezni, zagotovila, da je veljavni Petletni program BR19-23 pripravljen na način, da vsebuje elemente, ki jih zahteva Zakon o blagovnih rezervah – količine blaga po posameznih vrstah blaga (točka 2.2.7).

Zavod Republike Slovenije za blagovne rezerve mora v odzivnem poročilu izkazati, da je proučil, na kakšen način naj ustrezno evidentira zaloge blaga v državnih blagovnih rezervah, ter da je na podlagi rezultatov proučitve pripravil načrt aktivnosti z določitvijo rokov za zagotovitev evidenc zalog blaga v državnih blagovnih rezervah v delu, ki se nanaša na blagovne rezerve za potrebe preskrbe v primeru nalezljive bolezni, in sicer na način, da:

1. so v vsakem trenutku (tako v fazah oblikovanja rezerv in v fazah sproščanja blaga iz blagovnih rezerv) razvidne količine in vrste blaga (opreme), ki so na zalogi (točka 2.2.7),

2. stanje zalog sledi vrstam in količinam blaga, načrtovanim v Petletnem programu BR19-23 oziroma s sklepom Vlade o sprostitvi blagovnih rezerv (točka 2.2.7).

Po drugem odstavku 29. člena ZRacS-1 je odzivno poročilo uradna listina, ki jo potrdi odgovorna oseba uporabnika javnih sredstev s svojim podpisom in pečatom.

Računsko sodišče bo ocenilo verodostojnost odzivnih poročil, to je resničnost navedb o popravljalnih ukrepih, in po potrebi opravilo revizijo odzivnih poročil na podlagi četrtega odstavka 29. člena ZRacS-1. Prav tako bo ocenilo zadovoljivost sprejetih popravljalnih ukrepov.

Če odzivni poročili ne bosta predloženi v roku, določenem v izdanem revizijskem poročilu, storita odgovorni osebi uporabnikov javnih sredstev prekršek po tretjem odstavku 38. člena ZRacS-1. Če uporabnik javnih sredstev, ki bi moral predložiti odzivno poročilo, niti v roku 15 dni po izteku roka za predložitev odzivnega poročila računskemu sodišču ne predloži odzivnega poročila, se šteje, da uporabnik javnih sredstev krši obveznost dobrega poslovanja⁹⁹⁵. Prav tako opozarjamo, da se neresnične navedbe v odzivnem poročilu obravnavajo kot neresnične navedbe v uradni listini (drugi odstavek 29. člena ZRacS-1).

Če bo računsko sodišče v porevizijskem postopku ugotovilo, da *Vlada Republike Slovenije* in *Zavod Republike Slovenije za blagovne rezerve* kršita obveznost dobrega poslovanja, bo ravnalo v skladu s sedmim do štirinajstim odstavkom 29. člena ZRacS-1.

⁹⁹⁵ 3. točka prvega odstavka 37. člena Poslovnika Računskega sodišča Republike Slovenije.

6. PRIPOROČILA

Vladi Republike Slovenije priporočamo, naj:

1. prouči, ali in kako bo v novem nacionalnem programu določila izhodišča za obvladovanje nalezljivih bolezni pri ljudeh,
2. v sodelovanju z MGRT, MORS in MZ prouči, ali naj se potrebe po blagu (opreми), ki ga deležniki v izrednih okoliščinah nujno in nemudoma potrebujejo, načrtujejo v posebnem dokumentu in ne v petletnem programu blagovnih rezerv, pri tem naj prouči tudi, kateri deležnik naj bo zadolžen za vodenje take evidence; v skladu z rezultati analize naj pristopi k ustreznem ukrepanju, če presodi, da je to potrebno,
3. prouči, ali naj se blago (oprema), naročeno za potrebe takojšnje razdelitve uporabnikom (in ne za potrebe zagotavljanja zalog v državnih blagovnih rezervah), ter njegovo razdeljevanje uporabnikom vodita v posebni evidenci, ter kateri deležnik naj tako evidenco vodi; na podlagi rezultata analize naj pristopi k ustreznemu ukrepanju, če je to potrebno,
4. prouči, ali bi bilo smiselno izdelati oceno zmožnosti obvladovanja tveganj pri spremljanju in zagotavljanju zalog v primeru morebitnih motenj pri oskrbi z zaščitno in medicinsko opremo ter ali in kako bi tako oceno lahko uporabila pri oceni obvladovanja epidemije nalezljive bolezni, kot je COVID-19,
5. prouči, na kakšen način naj zagotovi podlage, na katerih bo v primeru izrednih okoliščin vzpostavljen učinkovit sistem ugotavljanja zalog blaga (opreme), ocenjevanja potreb po blagu (opreми) in postopek sprožitve in izvajanja nabav blaga (opreme), ki ga je treba nemudoma razdeliti uporabnikom, in sicer v smislu natančne določitve:
 - deležnikov, pristojnih za:
 - določitev primerne vrste (tipa) zaščitne in medicinske opreme za posamezne relevantne uporabnike,
 - pravočasno (kot na primer najkasneje ob razglasitvi epidemije) seznanitev relevantnih deležnikov o primerni vrsti (tipu) zaščitne in medicinske opreme za posamezne relevantne uporabnike,
 - pripravo metodologije za določitev potrebnih količin posamezne vrste opreme za vse relevantne resorje (za področje zdravstva kot tudi za druge resorje), vključujoč vse deležnike/uporabnike v okviru teh resorjev,
 - zbiranje podatkov in ugotavljanje obstoječih zalog opreme na državni ravni (v državnih rezervah in pri posameznih relevantnih uporabnikih),
 - ocenjevanje potreb po blagu (opreми) na državni ravni,
 - izvajanje nabav nujno potrebnega blaga (opreme) v izrednih okoliščinah,
 - dokumentov, ki naj jih pripravijo pristojni deležniki in iz katerih naj izhajajo:
 - podatki o obstoječih strateških zalogah opreme v državnih blagovnih rezervah,
 - podatki o obstoječih enomesečnih zalogah opreme pri posameznih in vseh relevantnih uporabnikih,
 - načrtovane rezerve pri vseh relevantnih uporabnikih,

- potrebne količine določenih vrst blaga (opreme), ki so izračunane na podlagi vnaprej pripravljene metodologije in so podlaga za sprostitev (uporabo) blaga iz državnih blagovnih rezerv in/ali državne rezerve materialnih sredstev,
 - količine dodatno potrebnih določenih vrst blaga (opreme), ki so izračunane v skladu z metodologijo in so podlaga za sprožitev dodatnih nabav nujno potrebnega blaga (opreme),
 - poteka aktiviranja vseh relevantnih deležnikov na način, da je jasno, kdaj in na podlagi katerih podlag/dokumentov naj se aktivirajo pri izvajanju vnaprej določenih nalog v zvezi z ugotavljanjem zalog blaga (opreme), ocenjevanjem potreb po blagu (opreми), sproščanjem (uporabi) državnih blagovnih rezerv in državne rezerve materialnih sredstev, sprožitvijo dodatnih nabav nujno potrebnega blaga (opreme), izvajanjem urgentnih nabav blaga (opreme), nadomeščanjem uporabljene opreme iz državnih blagovnih rezerv,
6. prouči, ali in v katerih primerih ter pod kakšnimi pogoji bi bilo v izrednih okoliščinah v primeru potrebe po izvedbi nujnih nabav blaga mogoče in smiselno nabave blaga (opreme) izvesti neposredno pri tujih dobaviteljih (brez posrednikov), pri tem naj na podlagi zaključkov ustreznega ukrepa (pripravi predloge predpisov za varno izvedbo nabav blaga pri tujih dobaviteljih), če presodi, da je to potrebno.

Ministrstvu za zdravje priporočamo, naj:

1. prouči, ali bi bilo od posameznih relevantnih uporabnikov opreme v okviru zdravstvenega resorja smiselno sistemsko zahtevati zagotavljanje strateških zalog zaščitne in medicinske opreme ter vodenje evidenc in sporočanje podatkov o strateških zalogah te opreme, ter naj v skladu z rezultati analize pristopi k ukrepanju, če je to potrebno;
2. pristopi k vsebinski proučitvi slabosti sistema ugotavljanja zalog zaščitne opreme v primeru izrednih okoliščin in na podlagi rezultatov proučitve pripravi predloge pravnih podlag oziroma načrt vzpostavitve sistema ugotavljanja realnih zalog zaščitne opreme pri vseh izvajalcih v okviru področja zdravstva, in sicer na način, da bodo vključeni vsi relevantni izvajalci zdravstvene dejavnosti, ki so uporabniki zaščitne opreme, zbrani podatki pa bodo, kolikor je mogoče natančno, odražali dejansko stanje zalog pri posameznem deležniku (uporabniku) v določenem trenutku;
3. postopek ocenjevanja potreb po zaščitni in medicinski opreми glede na nepredvidljivost gibanja virusa in okužb s SARS-CoV-2 še naprej redno izvaja, pri čemer naj v metodologijo vključi zbiranje podatkov o dejanskih potrebah deležnikov in v ocenjevanje potreb vključi vse relevantne uporabnike zaščitne opreme (torej tudi socialnovarstvene zavode, za katere je podatke pridobivalo prek MDSSZ);
4. prouči možnosti za vzpostavitev učinkovitega mehanizma za preverjanje tehnične ustreznosti ponujene in dobavljene zaščitne in medicinske opreme, ki bo zagotavljal, da bo oprema, ki bo razdeljena uporabnikom, ustrezna z vidika tehničnih, varnostnih in zdravstvenih zahtev.

Ministrstvu za gospodarski razvoj in tehnologijo priporočamo, naj:

1. določi pogoje oziroma kriterije, na podlagi katerih minister, pristojen za preskrbo, odloča o podaji soglasij k izbiri proizvajalcev oziroma predelovalcev in trgovcev in k pogodbam z njimi ter k spremembam in dopolnitvam pogodb in k tarifnim postavkam za skladiščenje blaga in oddajanje prostorov.

Zavodu Republike Slovenije za blagovne rezerve priporočamo, naj:

1. sprejme notranje akte, ki podrobneje določajo postopke javnega naročanja pri izvajanju postopkov urgentnih nabav blaga osnovne preskrbe:
 - vzpostavi sistem, s katerim bo zagotovljeno naročanje blaga (opreme) izključno na podlagi upoštevanja podatkov o obstoječih zalogah opreme (v državnih rezervah in pri uporabnikih) in na podlagi ocen potreb po blagu (opremi),
 - vzpostavi sistem, s katerim bo zagotovljeno naročanje blaga (opreme) izključno na podlagi predhodno potrjenih potrebnih karakteristik blaga (opreme),
 - poskrbi za uveljavitev postopkovnika, ki bo natančno določal, kdo in na kakšen način naj v primeru izvajanja nabav v izrednih okoliščinah stalno (sproti) preverja izpolnjenost kumulativno določenih pogojev za uporabo postopka javnega naročanja iz razloga skrajne nujnosti,
2. v sodelovanju s pristojnimi deležniki natančno prouči prednosti in slabosti naročanja blaga (opreme) na podlagi predplačil ter v skladu z zaključki pripravi postopkovnik obravnave takih ponudnikov,
3. prouči način in možnosti za zagotovitev ustreznih evidenc zalog blaga v državnih blagovnih rezervah v delu, ki se nanaša na blagovne rezerve za potrebe preskrbe v primeru nalezljive bolezni.

Pravni pouk

Tega poročila na podlagi tretjega odstavka 1. člena ZRacS-1 ni dopustno izpodbijati pred sodišči in drugimi državnimi organi.

Tomaž Vesel,
generalni državni revizor

Poslano:

1. Vladi Republike Slovenije, priporočeno s povratnico;
2. Ministrstvu za zdravje, priporočeno;
3. Ministrstvu za gospodarski razvoj in tehnologijo, priporočeno;
4. Ministrstvu za obrambo, priporočeno;
5. Zavodu Republike Slovenije za blagovne rezerve, priporočeno s povratnico;
6. Marjanu Šarcu, priporočeno;
7. Tomažu Gantarju, priporočeno;
8. Alešu Šabedru, priporočeno;
9. Karlu Viktorju Erjavcu, priporočeno;
10. Antonu Zakrajšku, priporočeno;
11. Državnemu zboru Republike Slovenije, priporočeno;
12. arhivu.

7. PRILOGE

Priloga 1: Tabela s podatki o pogodbah in naročilnicah za nabavo zaščitne in medicinske opreme, ki jih je MZ sklenilo oziroma izdalo do 13. 3. 2020, realiziranih cenah na enoto, realizaciji dobav naročenih količin opreme in plačil

Zap. št.	Dobavitelj	Št. pogodbe/ naročilnice	Datum pogodbe	Blago	Pogodbena količina	Pogodbena vrednost (EUR brez DDV)	Realizirana cena na enoto ⁹⁹⁶ (EUR brez DDV)	Indeks realizacije pogodbenih količin	Plačano (EUR z DDV)
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)
1.	SANOLABOR d.d.	N2711-20-0062	13. 3. 2020	KIRURŠKI PLAŠČ	9.600	22.980	2,39	100	28.035,60
				KAPA	1.000	128,70	0,13	100	157,01
				OPERACIJSKA KAPA	300	531,09	1,77	100	647,93
2.	MEDIC-UM STORE, d.o.o.	N2711-20-0063	13. 3. 2020	ZAŠČITNI VIZIR	1.250	4.250	3,4	100	5.185
				ZAŠČITNA OČALA	1.000	7.450	7,45	100	9.089
				ZAŠČITNA OBLEKA – SKAFANDER	5.000	94.500	18,9	100	115.290

⁹⁹⁶ Navedene so cene na enoto brez DDV, ki so bile dejansko realizirane (glede na dobavljene količine in plačilo). Pri pogodbah, kjer sploh ni prišlo do realizacije (plačilo 0 EUR), navedene cene predstavljajo pogodbeno dogovorjene cene.

Zap. št.	Dobavitelj	Št. pogodbe/ naročilnice	Datum pogodbe	Blago	Pogodbena količina	Pogodbena vrednost (EUR brez DDV)	Realizirana cena na enoto ⁹⁶ (EUR brez DDV)	Indeks realizacije pogodbenih količin	Plačano (EUR z DDV)
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)
3.	MEDIC-UM STORE, d.o.o	N2711-20-0064	13. 3. 2020	ZAŠČITNA OBLEKA – SKAFANDER	5.000	94.500	18,9	100	115.290
4.	MEDIC-UM STORE, d.o.o	N2711-20-0065	13. 3. 2020	MASKE FFP2	30.000	114.000	3,8	100	139.080
5.	MEDIC-UM STORE, d.o.o	N2711-20-0066	13. 3. 2020	MASKE FFP2	35.000	133.000	3,8	100	162.260
6.	MEDIC-UM STORE, d.o.o	N2711-20-0067	13. 3. 2020	MASKE FFP2	35.000	133.000	3,8	100	162.260
7.	FRAMED d. o. o.	N2711-20-0060	13. 3. 2020	VENTILATOR	1	44.890	44.890	100	49.154,55
8.	SONAR, D.O.O.	N2711-20-0061	13. 3. 2020	VENTILATOR	1	17.000	17.000	100	20.740
9.	VIH Trading PTE. LTD.	SC20200311-01	13. 3. 2020	MASKE FFP3	1.000.000	6.500.000	6,5	0	0
				TROSLOJNA MASKA	1.000.000	450.000	0,45	0	0
Skupaj						7.616.229,79		807.189,09	

Zap. št.	Dobavitelj	Št. pogodbe/ naročilnice	Datum pogodbe	Blago	Pogodbena količina	Pogodbena vrednost (EUR brez DDV)	Realizirana cena na enoto ⁹⁶ (EUR brez DDV)	Indeks realizacije pogodbenih količin	Plačano (EUR z DDV)
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)
Skupaj po posamezni vrsti opreme				VENTILATOR	2	61.890		100	69.894,55
				MASKE FFP3	1.000.000	6.500.000		0	0
				MASKE FFP2	100.000	380.000		100	463.600
				TROSLOJNE MASKE	1.000.000	450.000		0	0
				KAPA	1.000	128,70		100	157,01
				KIRURŠKI PLAŠČI	9.600	22.980		100	28.035,60
				OPERACIJSKA KAPA	300	531,09		100	647,93
				ZAŠČITNA OBLEKA – SKAFANDER	10.000	189.000		100	230.580
				ZAŠČITNA OČALA	1.000	7.450		100	9.089
				ZAŠČITNI VIZIR	1.250	4.250		100	5.185

Vir: pogodbe in naročilnice, ki jih je MZ sklenilo oziroma izdalo od 11. 3. 2020 do 13. 3. 2020, odredbe za plačilo, dokazila o prevzemih dobavljene opreme in pojasnila MZ.

Priloga 2: Tabela s podatki o pogodbah in naročilnicah za nabavo zaščitne in medicinske opreme, ki jih je Zavod sklenil oziroma izdal od 14. 3. 2020 do 31. 5. 2020, realiziranih cenah na enoto, realizaciji dobav naročenih količin opreme in plačil

Zap. št.	Dobavitelj	Št. pogodbe	Datum pogodbe	Blago	Pogodbena količina ⁹⁹⁷	Pogodbena vrednost (EUR brez DDV)	Realizirana cena na enoto (EUR brez DDV) ⁹⁹⁸	Indeks realizacije pogodbениh količin	Plačano ⁹⁹⁹ (EUR z DDV)
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)
1.	TOSAMA d.o.o.	2020-122	16. 3. 2020	PREVLEKA ZA OBUTEV	2.550	2.027,73	0,80	100	2.473,27
				POKRIVALO ZA GLAVO	20.000	3.010,00	0,15	100	3.672,20
				KIRURŠKA MASKA	9.900	645,40	0,07	100	787,38
2.	LABENA d.o.o.	2020-124	17. 3. 2020	FFP3	1.000.000	4.990.000,00	4,99	0	0,00
				KIRURŠKA MASKA	3.000.000	1.380.000,00	0,46	0	0,00
3.	BIOVIS d.o.o.	2020-125	17. 3. 2020	FFP2	300.000	1.170.000,00	3,90	83	1.189.500,00
4.	IRM d.o.o.	2020-127	18. 3. 2020	VENTILATOR	10	108.600,00	10.860,00	0	0,00
5.	GJM d.o.o.	2020-128	18. 3. 2020	KIRURŠKA MASKA	1.500.000	690.000,00	0,46	0	0,00

⁹⁹⁷ Količine dezinfekcijskih sredstev so prikazane v litrih oziroma kilogramih.

⁹⁹⁸ Navedene so cene na enoto (kos / kg / l) brez DDV, ki so bile dejansko realizirane (glede na dobavljene količine opreme in plačilo) in pri katerih so že upoštevane morebitne spremembe pogodbениh cen (na primer dani popusti, sklenjeni aneksi, oprostitev plačila DDV in uvoznih dajatev). Pri pogodbah, kjer sploh ni prišlo do realizacije (plačilo 0 EUR), navedene cene predstavljajo pogodbeno dogovorjene cene.

⁹⁹⁹ Pri pogodbah pod zaporedno številko 31, 42, 44, 55 in 59 so bile uveljavljane izjave o oprostitvi plačila uvoznih dajatev in DDV, zato je bila pri teh obračunana in plačana cena brez DDV. Pri pogodbi pod zaporedno številko 31 je bil obračunan DDV na blago v vrednosti 2.494.976 EUR, na ostalo blago v vrednosti 5.883.848 EUR pa je bila uveljavljana izjava o oprostitvi plačila uvoznih dajatev in DDV. Izjave o oprostitvi plačila uvoznih dajatev in DDV so bile uveljavljane na blago v vrednosti skupaj 44.744.070,91 EUR.

Zap. št.	Dobavitelj	Št. pogodbe	Datum pogodbe	Blago	Pogodbena količina ⁹⁹⁷	Pogodbena vrednost (EUR brez DDV)	Realizirana cena na enoto (EUR brez DDV) ⁹⁹⁸	Indeks realizacije pogodbenih količin	Plačano ⁹⁹⁹ (EUR z DDV)
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)
6.	KIMI d.o.o.	2020-129	18. 3. 2020	DEZINFEKCIJSKO SREDSTVO	10.500	102.900,00	9,80	96	120.516,48
7.	genEplanet diagnostika d.o.o.	2020-130	18. 3. 2020	VENTILATOR	220	8.008.000,00	36.400,00	41	3.587.220,00
8.	LABENA d.o.o.	2020-131	18. 3. 2020	FFP2	470.000	1.621.500,00	3,45	0	0,00
9.	DOBNIK TRADE d.o.o.	2020-133	18. 3. 2020	KIRURŠKA MASKA	1.000.000	490.000,00	0,49	100	597.800,00
10.	SANOLABOR, d.d.	2020-134	18. 3. 2020	KIRURŠKA MASKA	500.000	280.000,00	0,53	100	321.104,00
				KIRURŠKA MASKA	1.000.000	560.000,00	0,53	100	642.208,00
				KIRURŠKA MASKA	500.000	280.000,00	0,53	100	321.104,00
				ROKAVICE	1.958.340	135.002,77	0,07	100	168.675,74
				ZAŠČITNA OBLEKA	480	1.080,00	2,25	82	1.076,04
				OČALA	1.000	8.000,00	8,00	100	9.760,00
11.	ART-PE d.o.o.	2020-136	19. 3. 2020	KIRURŠKA MASKA	100.000	65.000,00	0,49	100	60.268,00
				ROKAVICE	281.000	21.018,80	0,07	100	25.642,94
				ROKAVICE	252.000	17.640,00	0,07	100	22.996,51
12.	Gorenje, d.o.o.	2020-137	19. 3. 2020	VENTILATOR	46	1.660.784,00	36.104,00	100	1.660.784,00
13.	RAM 2, d.o.o.	2020-138	19. 3. 2020	VENTILATOR	50	1.150.000,00	23.000,00	10	125.925,00

Zap. št.	Dobavitelj	Št. pogodbe	Datum pogodbe	Blago	Pogodbena količina ⁹⁹⁷	Pogodbena vrednost (EUR brez DDV)	Realizirana cena na enoto (EUR brez DDV) ⁹⁹⁸	Indeks realizacije pogodbenih količin	Plačano ⁹⁹⁹ (EUR z DDV)
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)
14.	SANOLABOR, d.d.	2020-139	19. 3. 2020	KIRURŠKA MASKA	1.500.000	840.000,00	0,56	100	1.024.800,00
				ZAŠČITNA OBLEKA	30.000	119.700,00	3,99	97	141.652,98
				KIRURŠKA MASKA	413.000	231.280,00	0,56	100	282.434,88
15.	PREVENT&DELOZA d.o.o.	2020-140	19. 3. 2020	MASKA DOMAČE PROZVODNJE	75.000	618.750,00	8,25	100	754.875,00
				ZAŠČITNA OBLEKA	6.000	154.500,00	25,75	96	180.604,83
				ZAŠČITNA OBLEKA	8.000	311.200,00	38,90	100	379.664,00
16.	OECO d.o.o.	2020-141	20. 3. 2020	KIRURŠKA MASKA	2.000.000	700.000,00	0,35	0	0,00
				FFP2	1.000.000	2.300.000,00	2,30	0	0,00
17.	FREJA, d.o.o.	2020-145	20. 3. 2020	KIRURŠKA MASKA	18.000	9.900,00	0,55	100	12.078,00
				ROKAVICE	93.000	6.510,00	0,07	100	7.942,20
18.	PROPIP d.o.o.	2020-146	20. 3. 2020	ZAŠČITNA OBLEKA	900	11.088	12,32	100	13.527,36
				PREVLEKA ZA OBUTEV	900	1.602	1,78	100	1.954,44
19.	BO2-MEGA d.o.o.	2020-147 N	20. 3. 2020	FFP2	1.350	5.622,75	4,17	100	6.859,76
20.	MD GLOBAL LOGISTICS d.o.o.	2020-147 P	20. 3. 2020	FFP2	2.800.000	9.968.000,00	3,56	0	0,00

Zap. št.	Dobavitelj	Št. pogodbe	Datum pogodbe	Blago	Pogodbena količina ⁹⁹⁷	Pogodbena vrednost (EUR brez DDV)	Realizirana cena na enoto (EUR brez DDV) ⁹⁹⁸	Indeks realizacije pogodbenih količin	Plačano ⁹⁹⁹ (EUR z DDV)
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)
21.	XAN-MAX d.o.o.	2020-148	21. 3. 2020	KIRURŠKA MASKA IIR	15.000.000	7.350.000,00	0,49	0	0,00
				FFP3	1.000.000	2.200.000,00	2,20	0	0,00
				VIZIR	20.000	42.000,00	2,10	0	0,00
				ZAŠČITNA OBLEKA	10.000	236.000,00	23,60	0	0,00
22.	KIMI d.o.o.	2020-150	23. 3. 2020	DEZINFEKCIJSKO SREDSTVO	10.500	102.900,00	9,80	99	124.342,40
23.	MEDICOP d.o.o.	2020-152	23. 3. 2020	KISIKOVA GRUPA	70	77.980,00	1.114,00	100	85.388,10
24.	ART-PE d.o.o.	2020-153	24. 3. 2020	KIRURŠKA MASKA	1.000.000	470.000,00	0,49	5	29.890,00
				KIRURŠKA MASKA	500.000	245.000,00	0,49	0	0,00
				ROKAVICE	3.360.000	201.600,00	0,06	100	245.952,00
25.	BO2-MEGA d.o.o.	2020-155 N	24. 3. 2020	CELOOBRAZNA MASKA	250	16.875,00	67,50	100	20.587,50
26.	MESI d.o.o.	2020-159	26. 3. 2020	VENTILATOR	200	4.146.296,30	20.731,48	0	0,00

Zap. št.	Dobavitelj	Št. pogodbe	Datum pogodbe	Blago	Pogodbena količina ⁹⁹⁷	Pogodbena vrednost (EUR brez DDV)	Realizirana cena na enoto (EUR brez DDV) ⁹⁹⁸	Indeks realizacije pogodbenih količin	Plačano ⁹⁹⁹ (EUR z DDV)
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)
27.	PUBLIC DIGITAL INFRASTRUCTURE d.o.o.	2020-160	26. 3. 2020	KIRURŠKA MASKA IIR	2.000.000	1.508.071,22	0,75	0	0,00
				FFP2	2.000.000	4.499.889,94	2,25	0	0,00
				FFP3	1.000.000	4.378.271,29	4,38	0	0,00
				ROKAVICE	5.000.000	4.864.745,88	0,97	0	0,00
				ZAŠČITNA OBLEKA	250.000	4.049.900,95	16,20	0	0,00
				ZAŠČITNA OBLEKA	250.000	9.382.878,62	37,53	0	0,00
				OČALA	400.000	2.257.242,09	5,64	0	0,00
28.	TOTAL d.o.o. Novo mesto	2020-161	26. 3. 2020	ZAŠČITNA OBLEKA	136	2.108,00	15,50	100	16.357,76
				ZAŠČITNA OBLEKA	2.000	11.300,00	5,65	100	
				ZAŠČITNA OBLEKA	1.000	3.410,00	3,41	100	4.160,20
29.	MEDICOP d.o.o.	2020-162	27. 3. 2020	SISTEMI ZA OSKRBO S KISIKOM	3	96.612,00	32.204,00	100	117.866,64
				SISTEMI ZA OSKRBO S KISIKOM	3	312.413,28	104.137,76	100	381.144,21
30.	ACRON d.o.o.	2020-163	27. 3. 2020	FFP2	200.000	640.000,00	3,20	100	780.800,00

Zap. št.	Dobavitelj	Št. pogodbe	Datum pogodbe	Blago	Pogodbena količina ⁹⁹⁷	Pogodbena vrednost (EUR brez DDV)	Realizirana cena na enoto (EUR brez DDV) ⁹⁹⁸	Indeks realizacije pogodbenih količin	Plačano ⁹⁹⁹ (EUR z DDV)
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)
31.	ACRON d.o.o.	2020-164	29. 3. 2020	FFP2	3.000.000	9.600.000,00	2,79 ¹⁰⁰⁰	100	8.927.718,72
32.	INOVATIO d.o.o.	2020-165	29. 3. 2020	FFP2	25.000	107.490,00	4,30	100	131.137,80
33.	genEplanet diagnostika d.o.o.	2020-166	29. 3. 2020	FFP2	1.000.000	3.500.000,00	3,50	0	0,00
34.	INTERPART, d.o.o.	2020-167	30. 3. 2020	VENTILATOR	7	124.600,00	17.800,00	100	136.437,00
35.	ZAŠČITA LUKAČ d.o.o.	2020-168	30. 3. 2020	MASKA ZA SPLOŠNO POPULACIJO	600.000	480.000,00	0,71	100	519.851,76
36.	MEDICOP d.o.o.	2020-169	30. 3. 2020	KISIKOVA GRUPA	100	111.400,00	1.114,00	100	121.983,00
37.	genEplanet diagnostika d.o.o.	2020-170	29. 3. 2020	FFP2	1.000.000	3.500.000,00	3,50	2	84.546,00
38.	KOREZ-SORTING GROUP, d.o.o.	2020-171	30. 3. 2020	MASKA ZA SPLOŠNO POPULACIJO	500.000	380.000,00	0,76	100	463.600,00
39.	WEBO MARIBOR d.o.o.	2020-172	31. 3. 2020	FFP2	4.000	18.000,00	4,50	100	21.960,00
40.	KRKA, d.d.	2020-174	31. 3. 2020	DEZINFEKCIJSKO SREDSTVO	7.225	104.762,50	14,50	100	127.810,25
41.	genEplanet diagnostika d.o.o.	2020-175	31. 3. 2020	FFP2	1.000.000	3.500.000,00	3,50	0	0,00
42.	ACRON d.o.o.	2020-176	31. 3. 2020	FFP2	5.000.000	19.500.000,00	2,65	100	13.249.483,25

¹⁰⁰⁰ Znesek predstavlja izračunano povprečno ceno maske. S pogodbo št. 2020-164 je bila dogovorjena cena 3,2 EUR brez DDV na kos, pri čemer je bila kasneje z aneksom št. 2020-164-01 dogovorjena cena 2,65 EUR brez DDV na kos, če kupec podpiše Izjavo o oprostitvi plačila uvoznih dajatev in DDV. Do podpisa aneksa je bilo že dobavljenih in plačanih 779.680 mask po ceni 3,2 EUR brez DDV na kos (2.494.976 EUR osnove in 548.894,72 EUR DDV). Za preostalo količino (2.220.320 mask) je bila uveljavljana Izjava o oprostitvi plačila uvoznih dajatev in DDV, zato so te maske plačane po 2,65 EUR na kos (5.883.848 EUR).

Zap. št.	Dobavitelj	Št. pogodbe	Datum pogodbe	Blago	Pogodbena količina ⁹⁹⁷	Pogodbena vrednost (EUR brez DDV)	Realizirana cena na enoto (EUR brez DDV) ⁹⁹⁸	Indeks realizacije pogodbenih količin	Plačano ⁹⁹⁹ (EUR z DDV)
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)
43.	MEDICOP d.o.o.	2020-177	31. 3. 2020	FFP2	49.000	307.867,12	6,28	22	84.317,89
				KIRURŠKA MASKA	50.000	42.792,88	0,86	100	52.826,00
44.	Cross Continental d.o.o.	2020-178	31. 3. 2020	FFP2	1.000.000	3.758.524,41	3,76	100	3.760.000,00
				KIRURŠKA MASKA IIR	1.000.000	1.059.584,01	1,06	100	1.060.000,00
				MASKA ZA SPLOŠNO POPULACIJO	3.000.000	2.459.034,59	0,82	83	2.050.000,00
45.	INOVATIO d.o.o.	2020-179	1. 4. 2020	FFP2	200.000	873.980,00	4,37	100	1.066.255,60
46.	MEDICOP d.o.o.	2020-180	2. 4. 2020	KISIKOVA GRUPA	100	111.400,00	1.114,00	100	121.983,00
47.	SANOLABOR, d.d.	2020-181	2. 4. 2020	ROKAVICE	29.600	17.298,24	0,58	100	21.103,85
48.	MARIJANA PLEVNIK S.P.	2020-182	2. 4. 2020	KIRURŠKA MASKA	75.000	52.500,00	0,70	100	64.050,00
49.	KIMI d.o.o.	2020-187	3. 4. 2020	DEZINFEKCIJSKO SREDSTVO	20.000	156.000,00	7,80	106	201.739,20
50.	OMNIA DRINK d.o.o.	2020-188	3. 4. 2020	MASKA ZA SPLOŠNO POPULACIJO	80.000	48.000,00	0,60	100	58.560,00
51.	TEHNO-MAG d. o. o.	2020-189	3. 4. 2020	FFP2	1.000.000	2.900.000,00	2,90	3	106.033,86
52.	Betaplan d.o.o.	2020-190	3. 4. 2020	LARINGOSKOP	1	21.326,00	21.326,00	100	26.017,72
53.	HMEZAD - TMT, d.o.o., Ljubljana	2020-191	3. 4. 2020	MASKA ZA SPLOŠNO POPULACIJO	22.000.000	12.320.000,00	0,51	100	13.790.880,00
54.	VIDEO SISTEMI, d.o.o.	2020-192	3. 4. 2020	TERMOMETER	100	6.800,00	68,00	0	0,00

Zap. št.	Dobavitelj	Št. pogodbe	Datum pogodbe	Blago	Pogodbena količina ⁹⁹⁷	Pogodbena vrednost (EUR brez DDV)	Realizirana cena na enoto (EUR brez DDV) ⁹⁹⁸	Indeks realizacije pogodbениh količin	Plačano ⁹⁹⁹ (EUR z DDV)
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)
55.	PUBLIC DIGITAL INFRASTRUCTURE d.o.o.	2020-197	8. 4. 2020	KIRURŠKA MASKA IIR	2.000.000	1.510.508,23	0,76	100	1.510.508,23
				FFP2	2.000.000	4.507.161,67	2,25	100	0,00
				FFP3	1.000.000	4.385.346,49	4,39	0	0,00
				ROKAVICE	5.000.000	4.872.607,21	0,97	100	4.872.607,21
				ZAŠČITNA OBLEKA	250.000	4.056.445,50	16,23	0	0,00
				ZAŠČITNA OBLEKA	250.000	9.398.041,15	37,59	100	9.398.041,00
				OČALA	400.000	2.260.889,74	5,65	100	2.260.833,22
56.	KIMI d.o.o.	2020-205	14. 4. 2020	DEZINFEKCIJSKO SREDSTVO	1.200	9.360,00	8,64	58	7.344,89
57.	MIMOVRSSTE d.o.o.	2020-210	14. 4. 2020	FFP2	19.500	78.790,00	4,04	100	95.963,80
58.	SLA MARKETING, d.o.o.	2020-211	14. 4. 2020	KIRURŠKA MASKA IIR	2.000.000	1.800.000,00	0,90	100	2.196.000,00
59.	PUBLIC DIGITAL INFRASTRUCTURE d.o.o.	2020-216	15. 4. 2020	KIRURŠKA MASKA	1.400.000	700.000,00	0,50	100	698.750,00
60.	DENTAL - MEDICAL d.o.o.	2020-279	28. 5. 2020	ROKAVICE	500.000	36.000,00	0,07	11	7.106,26
				ROKAVICE	500.000	36.000,00	0,07	5	
61.	LEK VETERINA d.o.o.	2020-273	22. 5. 2020	DEZINFEKCIJSKO SREDSTVO	15.000	48.900,00	3,26	100	89.975,00
				DEZINFEKCIJSKO SREDSTVO	10.000	24.850,00	2,49	100	
62.	BENT EXCELLENT d.o.o. Domžale	2020-269	22. 5. 2020	DEZINFEKCIJSKO SREDSTVO	10.000	29.400,00	2,94	100	35.868,00

Zap. št.	Dobavitelj	Št. pogodbe	Datum pogodbe	Blago	Pogodbena količina ⁹⁹⁷	Pogodbena vrednost (EUR brez DDV)	Realizirana cena na enoto (EUR brez DDV) ⁹⁹⁸	Indeks realizacije pogodbenih količin	Plačano ⁹⁹⁹ (EUR z DDV)
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)
63.	INPOS, d.o.o., Celje	2020-278	27. 5. 2020	ROKAVICE	400.000	30.000,00	0,08	100	46.299,00
				ROKAVICE	100.000	7.950,00	0,08	100	
64.	Dana, d.o.o.	2020-272	22. 5. 2020	DEZINFEKCIJSKO SREDSTVO	2.500	15.450,00	6,18	100	18.864,08
Skupaj						183.987.915,76			80.960.851,41
Skupaj po posamezni vrsti opreme				VENTILATOR	533	15.198.280,30		27,8	5.510.366,00
				KISIKOVA GRUPA	270	300.780,00		100	329.354,10
				SISTEMI ZA OSKRBO S KSIKOM	6	409.025,28		100	499.010,85
				FFP3	4.000.000	15.953.617,78		0	00,00
				FFP2	22.068.850	72.356.825,89		44,2	29.504.576,68
				KIRURŠKA MASKA IIR	22.000.000	13.228.163,46		23	4.766.508,23
				KIRURŠKA MASKA	14.565.900	7.037.118,28		45	4.108.100,26
				CELOOBRAZNA MASKA	250	16.875,00		100	20.587,50
				MASKA ZA SPLOŠNO POPULACIJO	26.180.000	15.687.034,59		98	16.882.891,76

Zap. št.	Dobavitelj	Št. pogodbe	Datum pogodbe	Blago	Pogodbena količina ⁹⁹⁷	Pogodbena vrednost (EUR brez DDV)	Realizirana cena na enoto (EUR brez DDV) ⁹⁹⁸	Indeks realizacije pogodbenih količin	Plačano ⁹⁹⁹ (EUR z DDV)
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)
				MASKA DOMAČE PROZVODNJE	75.000	618.750,00		100	754.875,00
				ROKAVICE	17.473.940	10.246.372,90		66	5.418.325,71
				ZAŠČITNA OBLEKA	1.058.516	27.737.652,22		28	10.135.084,17
				PREVLEKA ZA OBUTEV	3.450	3.629,73		100	4.427,71
				OČALA	801.000	4.526.131,83		50	2.270.593,22
				POKRIVALO ZA GLAVO	20.000	3.010,00		100	3.672,20
				DEZINFEKCIJSKO SREDSTVO	86.925	594.522,50		100	726.460,30
				TERMOMETER	100	6.800,00		0	00,00
				LARINGOSKOP	1	21.326,00		100	26.017,72
				VIZIR	20.000	42.000,00		0	0,00

Vir: pogodbe in naročilnice za nabavo zaščitne in medicinske opreme, ki jih je Zavod sklenil oziroma izdal od 14. 3. 2020 do 31. 5. 2020, dokazila o prevzemu dobavljene opreme, odredbe za plačilo in prejeta pojasnila Zavoda.

Priloga 3: Tabela s podatki o pogodbah in naročilnicah za storitve, ki jih je Zavod sklenil oziroma izdal v povezavi s pogodbami za nabavo zaščitne in medicinske opreme, in plačili

Zap. št.	Dobavitelj	Št. pogodbe / naročilnice	Datum pogodbe	Storitev	Pogodbena vrednost (EUR brez DDV)	Plačano (EUR z DDV)
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(7)	(10)
1.	TRADE AIR d. o. o.	2020-158	25. 3. 2020	Prevoz z letalom	23.800	23.800
2.	TRADE AIR d. o. o.	2020-173	31. 3. 2020	Prevoz z letalom	179.000	23.694
3.	INTEREUROPA d.d.	2020-225	16. 4. 2020	Logistične storitve	91.409,95	95.523,72
4.	INTEREUROPA d. d.	2020-236	4. 5. 2020	Logistične storitve	282.000	282.000
5.	PS LOGISTIKA d.o.o.	2020-259	13. 5. 2020	Prevozi in carinjenje	865	1.055,30
6.	PS LOGISTIKA d.o.o.	2020-267	14. 5. 2020	Prevozi in carinjenje	240	292,80
7.	INTEREUROPA d. d.	2020-346	/ ¹	Prevozne storitve	4.218,93	4.305,83
8.	IPP-PF Ljubljana	2020-233	29. 4. 2020	Priprava strokovnega mnenja v zvezi s pogodbami za nabavo zaščitne opreme	6.000	5.807,20
9.	ODI o.p.d.o.o.	2020-235	30. 4. 2020	Nudenje pravne pomoči, pravnega svetovanja in odvetniških storitev zastopanja	2.500 ²	53.875
10.	ODVETNIŠKA DRUŽBA KLEŠNIK&LOGAR, o.p., d.o.o.	/	31. 3. 2020	Pravna podpora pri logističnih storitvah na Kitajskem	1.224	1.493,28
11.	Bureau Veritas, d. o. o.	2018-384	19. 11. 2018	Izvajanje kontrole blaga za obdobje 4 let	779.730,80 ³	43.818,46 ⁴
12.	Fizična oseba	2020-157	25. 3. 2020	Pomoč pri organizaciji letalskih prevozov	2.034,42	2.034,42
13.	Fizična oseba	2020-56	25. 3. 2020	Svetovanje in kordinacija pri nabavah zaščitne in medicinske opreme	1.062,02	1.062,02
Skupaj					/	538.762,03

Opombe: ¹ Zavod podatka o tem ni predložil.

² Znesek mesečnega pavšala, storitve pa so bile obračunane tudi po odvetniški tarifi.

³ Znesek plačanih storitev, povezanih s pregledom dobavljene zaščitne in medicinske opreme.

⁴ Celotna pogodbena vrednost za obdobje 4 let.

Vir: pogodbe in naročilnice, ki jih je Zavod sklenil v povezavi s pogodbami za nabavo zaščitne in medicinske opreme.

*Bdimo nad potmi
javnega denarja*

Računsko sodišče Republike Slovenije
The Court of Audit of the Republic of Slovenia
Slovenska cesta 50, 1000 Ljubljana, Slovenija
tel.: +386 (0) 1 478 58 00
fax: +386 (0) 1 478 58 91
sloaud@rs-rs.si
www.rs-rs.si