

Združenje zdravstvenih zavodov Slovenije
Riharjeva ulica 38
1000 Ljubljana

Posvet o javnem naročanju Ljubljana 28.11.2018

Korupcijska tveganja pri izvajanju javnih naročil
Komisija za preprečevanje korupcije, mirjan.hren@kpk-rs.si

Opomba:

Direktorji in strokovno osebje javnih zdravstvenih zavodov pri pripravi in izvedbi javnega naročanja ne morejo nositi odgovornosti za „visoke“ nabavne cene, če so le-te posledica nedopustnih ravnanj proizvajalcev in/ali njihovih trgovcev, na katera ne morejo vplivati.

Kandidat za ministra Ministrstva za zdravje je v Državnem zboru dne 5.9.2018 pojasnil:

"Kar se tiče korupcije, imam ničelno toleranco do korupcije," je poudaril Fakin in opozoril, da korupcije brez stalnega nadzora direktorjev zdravstvenih ustanov in njihove odgovornosti, da nabavljajo po najnižji ceni, in kompetentnega sveta zavoda, ki nadzoruje, ali je res vse kupljeno po najnižji ceni oz. glede na mednarodno primerjavo, ne bo šlo.“

Vir: <http://www.rtv slo.si/slovenija/fakin-v-primerjavi-z-evropskimi-sistemi-je-slovenski-zdravstveni-sistem-kar-dober/465062>

Uspešno oz. neuspešno delo pristojnih organov

Na splošno je obravnava prejete prijave oz. nekega problema lahko izvedena:

1. „ozko“:

- časovno se izvrši hitro,
- je prisotno tveganje, da ugotovitve ne odražajo dejanskega stanja,

2. „celovito“ oz. široko:

- je časovno dolgotrajno,
- pogosto so potrebna znanja in poznavanje:
 - delovanja javnega sektorja,
 - delovanje zasebnega sektorja,
 - strokovnega področja, ki je predmet obravnave

I. Indikatorji suma za prisotnost elementov korupcije

1. indikatorji suma za prisotnost elementov korupcije na strani naročnika,
2. Indikatorji suma prisotnosti elementov korupcije na strani ponudnika.

II. POSEBNOSTI MULTINACIONALK

Splošno pravilo

- Pregovor pravi: **NI BREZPLAČNEGA KOSILA.**
- Multinacionalka ni “Karitas”. Cena izdelka multinacionalke mora na dolgi rok pokriti vse stroške, ki so povezani s tem izdelkom (od proizvajalca do končnega kupca).
- Multinacionalke se prilagajajo posameznim trgom. Zato so njihove cene na različnih trgih različne.
Npr. **če nekateri nabavni odločevalci na nekem trgu zahtevajo „provizije“, ... mora to nekdo (kdo?) plačati.** Stvar kreativnosti multinacionalke in/ali njihovih tržnikov je, kako „to“ zahtevo **izvesti** (tu so vprašanja: kdo, komu, kaj, kako, kdaj, ..., razne nelogičnosti, neverodostojne poslovne listine, itd.).

Splošne značilnosti multinacionalk

- so pomemben igralec na globalnem trgu,
- problematične so tiste, ki se na nedopusten način prilagajajo značilnostim posameznih trgov (držav), npr. zahteve odločevalcev za “provizije”, darila, itd.
- imajo ustrezno “pravno podporo”,
- itd.

Načelno mnenje KPK št. 66 z dne 1.2.2007

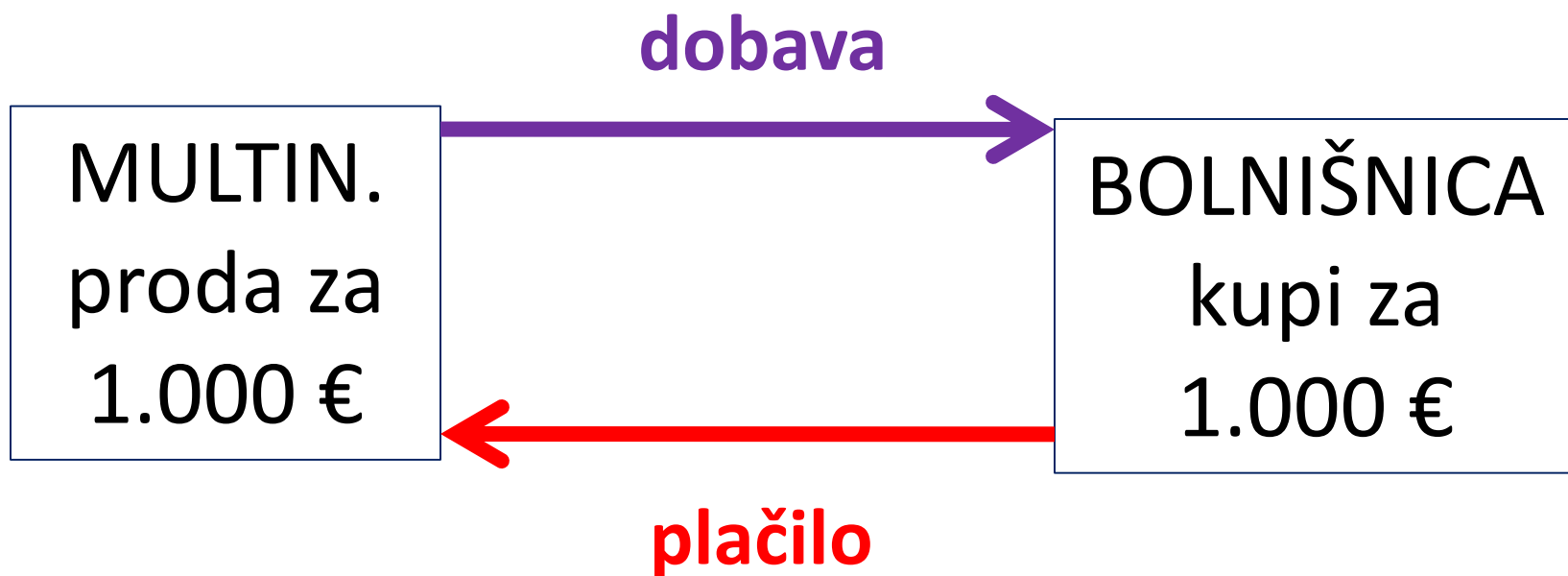
Izrek:

Ravnanje uradnih oziroma odgovornih oseb v javnem sektorju, ki v nasprotju z dolžnim ravnanjem prejmejo od dejanskih ali bodočih poslovnih partnerjev plačilo nagrad, donacij, stroškov in podobne ugodnosti, kot tudi ravnanje odgovornih oseb v poslovnih subjektih, ki s ponujanjem tovrstnih ugodnosti spodbudijo navedene kršitve dolžnega ravnanja, ustreza definiciji korupcije iz 3. alineje 2. člena ZPKor.

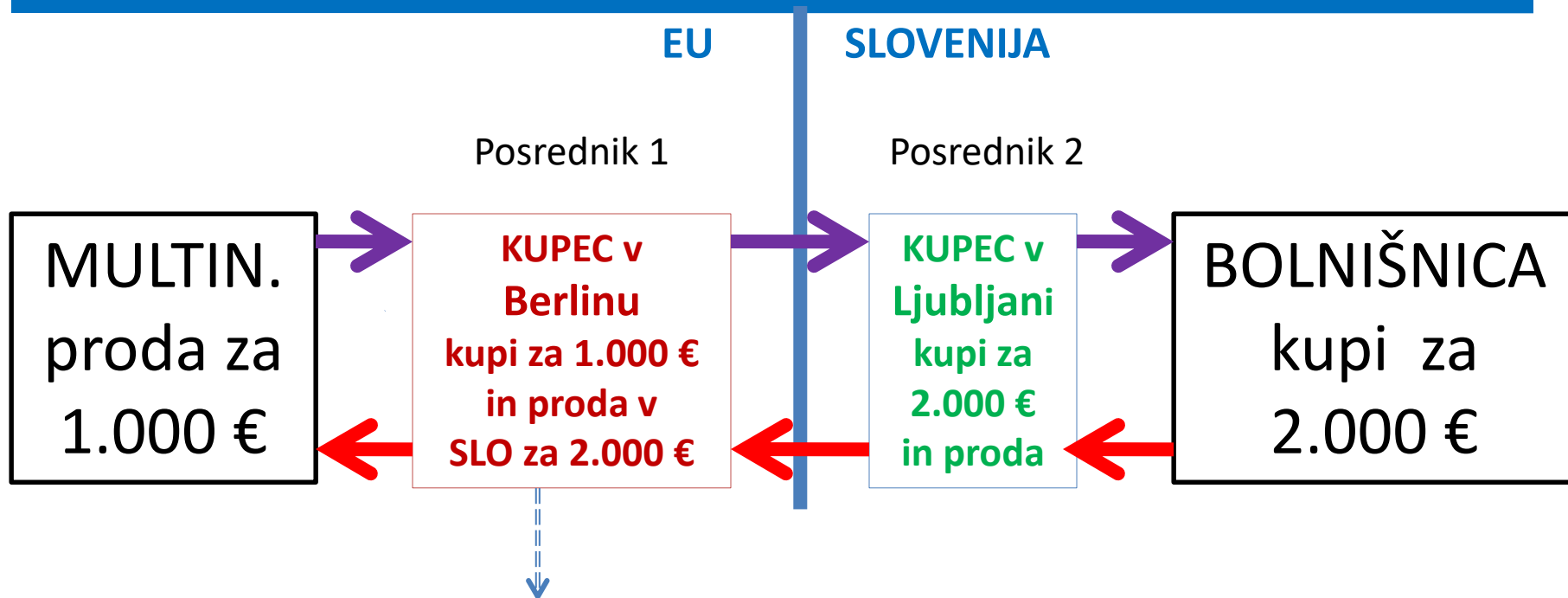
Poenostavljen primer cene istega izdelka multinacionalke na dveh različnih trgih EU

Opis stroška proizvajalca in/ali njegovega trgovca:	Cena izdelka na trgu npr. v Nemčiji: (stara članica EU)	Cena izdelka tam, ko odločevalci kaj pogojujejo za izvedbo nakupa: (npr. nova članica EU)
Poštena cena proizvajalca	1.000 €	1.000 €
Zahtevane donacije	0 €	300 €
Zahtevano sponzoriranje	0 €	300 €
Zahtevane provizije	0 €	300 €
Plačilo za “raziskave”, članke,... ltd.	0 €	400 €
SKUPAJ končna cena za kupca:	1.000 €	2.000 €

PRODAJNA POT IZDELKA MULTINACIONALKE in pot plačila od končnega kupca do proizvajalca (1)



PRODAJNA POT IZDELKA MULTINACIONALKE in pot plačila od končnega kupca do proizvajalca (2)



V tujini je dosežena **razlika 1.000 €** - ta se lahko porabi tudi za „nakazilo“ v EU ali v SLO za:

- doniranje
- sponzoriranje
- plačila provizij „odločevalcem“
- plačila naročenih „člankov“ v strokovnih revijah
- “postmarketinške” raziskave
- itd. (odvisno od kreativnost multinacionalk in/ali trgovcev ter zahtev „odločevalcev“)

Ugotovitve za stanje na sliki (2):

1. Ugotovitev za multinacionalko:

- multinacionalka **enakopravno obravnava vse svoje kupce**, ker vsem prodaja po isti ceni, to je 1.000 €! (ne izvaja diferenciacije kupcev glede na državo kupca)

2. Ugotovitve za Slovenijo:

- slovenska bolnišnica je
 - kupila izdelek multinacionalke na izvedenem javnem naročilu za 2.000 €
 - javno naročilo je izvedeno o.k.
 - v postopku javnega naročila ni elementov korupcije
- slovenski trgovec (Posrednik 2) je kupil izdelek multinacionalke za 2.000 € v tujini in ga prodal slovenski bolnišnici za 2.000 € - **kje je tu korupcija?**,
- razlika 1.000 € je ostala pri Posredniku 1, to je v eni izmed držav EU. Ta **posrednik je naredil “dober biznis”**. Kaj pa (a) če sta Posrednik 1 in Posrednik 2 v lasti istega lastnika, (b) če sta povezani osebi, (c) če je multinacionalka podelila ekskluzivno prodajo, (d) itd.?

Ekskluzivne pravice multinacionalke

Multinacionalka verjetno izvaja segmentacijo trgov (kupcev) na način, da podeljuje ekskluzivne pravice:

- za prodajo njenih izdelkov na posameznih trgih
- za izvajanje servisiranja njenih izdelkov na posameznih trgih,

ter se na ta način prilagaja značilnostim posameznih trgov.

Primer:

Prvo dejanje: KPK je izvedla povpraševanje za reagente XY (proizvajalec je multinacionalka) pri veletrgovcu v skandinavski državi,

Drugo dejanje: skandinavski trgovec je prejeto povpraševanje takoj (brez obvestila na KPK) posredoval proizvajalcu, proizvajalec je KPK odgovoril le-to, kdo njihove izdelke zastopa v Sloveniji,

Tretje dejanje: KPK je nato zaprosil proizvajalca za prejem njegovih priporočenih cen za EU, proizvajalec je odgovoril, da se naj KPK obrne na njegovega zastopnika v Sloveniji.

Vprašanje: Kako naj torej javni zavod izvede nabavo?

Fiktivni podatki gospodarske družbe v Sloveniji, ki je v lasti multinacionalke in odraža neko stanje - zgolj za v razmislek!!!

Ali so to normalni finančni podatki pravne osebe?

Leto:	2013	2014	2015	2016	2017
Sredstva:	1.100.000	1.200.000	400.000	600.000	600.000
Kapital:	0	0	0	0	0
Celotni prihodki:	40.000	6.000	2.000	18.000	100
Čisti poslovni izid:	- 8.000.000	- 7.300.000	- 7.500.000	- 7.500.000	- 8.700.000
Povp. št. zaposlenih (stroški dela:)	40	42 (3.400.000)	44 (4.000.000)	50 (4.000.000)	57 (5.000.000)
Delež dolgov:	30	50	100	100	100
Čista donosnost:	- 800	- 700	- 900	- 1.500	- 1.500

Pojasnilo: v tej družbi so zaposleni prodajni akviziterji, ki obiskujejo zaposlene v javnih zavodih in jim

- predstavljajo (reklamirajo) izdelke, ki jih proizvaja „njihova multinacionalka“,
- seznanjajo jih s trendi in novostmi na njihovem področju (izročijo jim prospekte, strokovne članke, itd.) v povezavi z „njihovo multinacionalko“,
- seznanijo jih s kongresi, kjer bodo (a) predstavljene novosti oz. druge pomembne zadeve o izdelkih „njihove multinacionalke“ in (b) o izkušnjah uporabe izdelkov „njihove multinacionalke“ (prenos strokovnih praks oz. izkušenj),
- v času osebnih obiskov odločevalcev se seznanijo z njihovimi „željami“.

Prodaja izdelkov „njihove multinacionalke“ se izvaja mimo te družbe.

“Dobrosrčnost” multinacionalke in/ali njihovih trgovcev

Izročijo javnemu zavodu izdelke multinacionalke kot:

- darilo,
- “na reverz”,
- za namen testiranja,

ter na ta način dosežejo:

- javni zavod ves čas brezplačno prejete strojne opreme ne izvede javnega razpisa za nakup te opreme,
- multinacionalka in/ali njen trgovec ima tako zagotovljeno stalno prodajo repromateriala oz. reagentov ves čas uporabe te strojne opreme (verjetno po višjih cenah zato, da tako kupec repromateriala na ta način poplača prejeto opremo),
- zaposleni v javnem zavodu se čutijo “zaslužne”, ker so zagotovili to opremo javnemu zavodu brezplačno,
- konkurenčni ponudniki so izločeni!

Načelno mnenje KPK št. 44 z dne 4.7.2006

Izrek:

Ravnanje odgovornih delavcev v zdravstvenih ustanovah, ko sprejemajo v začasno ali trajno uporabo podarjeno ali kako drugače dano medicinsko opremo, pri tem pa ne izdelajo ustreznih strokovnih in ekonomskih analiz in ne izračunajo stroškov njene uporabe, ustreza definiciji koruptivnega ravnanja iz tretje alineje drugega člena Zakona o preprečevanju korupcije.

Zahteve “odločevalcev” v javnih razpisih

Primer zahteve naročnika v razpisni dokumentaciji:

v poglavju JN z naslovom »*Splošne strokovne zahteve naročnika, ki veljajo za vse sklope*« v točki št. 9. je določeno, da »*mora ponudnik zagotoviti kontinuirano izobraževanje uporabnikov za novitete in obstoječe izdelke*«.

Ugotovitev:

- Ni navedeno:
 - kako se zahteva izpolni (v kakšni obliki, ali s potovanji v tujino, ...)?
 - kolikšen znesek je ponudnik (ali nekdo tretji) pripravljen nuditi?
 - kam je pripravljen nakazati finančna sredstva (na javni zavod, na društvo,...)?
 - kdo in kako se sploh izvaja nadzor nad izpolnjevanjem takšne zahteve, če se zahtevani pogoj izpolnjuje tudi mimo javnega zavoda (kupca)?
- Opomba: mogoče ima prednost tisti, ki nudi več? (komu in kam nudi?).

To vse so stroški, ki jih v končni fazi plača kupec - javni zavod.

Zaprosila za doniranje finančnih sredstev za namen izobraževanja

KPK je izdala **Načelno mnenje KPK št. 132 dne 14.5.2008**

Plačevanje različnih oblik izobraževanj za vnaprej določene zdravnike v javnih zavodih in na račune, ki niso računi njihovih delodajalcev, s strani proizvajalcev zdravil in/ali medicinske opreme oz. njihovih prodajalcev ustreza definiciji korupcije v smislu 3. alineje 2. člena ZPKor.

KPK je izdala dopolnitev NM št. 132 dne 21.12.2009

Ravnanje proizvajalcev zdravil in/ali medicinske opreme oz. njihovih prodajalcev, ko kot donatorji podarijo finančna sredstva na račune javnih zavodov za namen kritja stroškov izobraževanja njihovih zdravnikov, nato pa sporočijo, za katerega konkretno določenega zdravnika so donacijska sredstva namenjena, ustreza definiciji korupcije v smislu 3. alineje 2. člena ZPKor.

Kaj se v praksi dogaja:

“kapital” najame odvetniško pisarno, da mu svetuje, odvetniška pisarna pa zaprosi KPK za nasvet, kako bi njihov naročnik “nekaj dal” točno določenim osebam in da bi bilo to dopustno (te določene osebe pa so “odločevalci”); opomba: naročnik odvetniški pisarni tako ostane skrit.

Obrazec multinacionalke (farmacevtske družbe) o njihovi transparentnosti

Kodeks JOPS - Kodeks transparentnosti

Iz obrazca je razvidno, koliko denarja nameni multinacionalka prejemnikom v Sloveniji:

- fizičnim osebam,
- zdravstvenim organizacijam (javni zavod, zasebni izvajalci, društva,...),
- za namene:
 - donacije in prispevki za izobraževanje,
 - prispevki za kritje stroškov povezanih z dogodki (sponzorske, pogodbe, pristojbine za registracijo, stroški potovanj in nastanitev),
 - nadomestila za storitve in svetovanje,
- raziskave in razvoj.

Prvo javno poročanje je bilo 30.6.2016 za leto 2015

Podatki so objavljeni na spletnih straneh multinacionalk, ki so se odločile poročati na tem obrazcu. Stevilne poleg obrazca podajo tudi pojasnila „kako so zajele podatke“.

Izpis obrazca za poročanje (JOPS)

EFPIA - European Federation of Pharmaceutical Industries and Associations

Predloga za javno objavo prenosa sredstev

Kodeks o javni objavi prenosov sredstev zdravstvenim delavcem in zdravstvenim organizacijam s strani farmacevtskih družb, priloga 2: Predloga za JOPS											
		prilimek in ime	registriran sedež za ZO oz. naslov opravljanja poklicne dejavnosti za ZD	Donacije in prispevki za izobraževanje (člen 3.1.1.1)	Prispevek za kritje stroškov povezanih z dogodki (člen 3.1.1.2 in člen 3.1.2.1)			Nadomestila za storitve in svetovanje (člen 3.1.1.3 in člen 3.1.2.2)		SKUPAJ OPCJSKO	
					Sponzorske pogodbe z ZO ali tretjimi osebami, ki jih imenujejo ZO za vodenje dogodka	Pristojbine za registracijo	Stroški potovanj in nastanitve	Nadomestila za storitve in svetovanje	Dogovorjeni in/ali s pogodbo določeni stroški, povezani s pogodbo za storitve (vključno s potnimi in nastanitvenimi stroški)		
POSA MEZNI PODATKI	ZDRAVSTVENI DELAVCI	OBJAVA PODATKOV PO POSAMEZNIH ZDRAVSTVENIH DELAVCIH - vsaka vrstica za posameznega ZD (seštevek vseh prenosov sredstev posameznemu ZD v času enega leta; na voljo mora biti opredelitev prenosov sredstev po kategorijah samo za posvetovanje glede vsakega prejemnika ali javnega organa, kot je to primerno)									
		ZD A		brezpredmetno	brezpredmetno	letni znesek	letni znesek	letni znesek	letni znesek	brezpredmetno	
		ZD B		brezpredmetno	brezpredmetno	letni znesek	letni znesek	letni znesek	letni znesek	brezpredmetno	
		ZD C		brezpredmetno	brezpredmetno	letni znesek	letni znesek	letni znesek	letni znesek	brezpredmetno	
		DRUGO, KAR NI ZAJETO ZGORAJ - kjer podatka ni mogoče javno objaviti po posameznikih iz pravnih razlogov									
		Skupinski znesek za prenos sredstev takim prejemnikom (člen 3.2)		brezpredmetno	brezpredmetno	za vse ZD skupaj	za vse ZD skupaj	za vse ZD skupaj	za vse ZD skupaj	brezpredmetno	Opcijsko
	Število prejemnikov (poimenski seznam prejemnikov, kjer je primerno) - (člen 3.2)		brezpredmetno	brezpredmetno	število	število	število	število	brezpredmetno	Opcijsko	
	% od celotnega prenosa sredstev posameznim ZD - (člen 3.2)		brezpredmetno	brezpredmetno	%	%	%	%	brezpredmetno	brezpredmetno	
	ZDRAVSTVENE ORGANIZACIJE	OBJAVA PODATKOV PO POSAMEZNIH ZDRAVSTVENIH ORGANIZACIJAH - vsaka vrstica za posamezno ZO (seštevek vseh prenosov sredstev posamezni ZO v času enega leta; na voljo mora biti opredelitev prenosov sredstev samo za posvetovanje glede vsakega prejemnika ali javnega organa, kot je to primerno)									
		ZO A		letni znesek	letni znesek	letni znesek	letni znesek	letni znesek	letni znesek	brezpredmetno	Opcijsko
		ZO B		letni znesek	letni znesek	letni znesek	letni znesek	letni znesek	letni znesek	brezpredmetno	Opcijsko
		ZO C		letni znesek	letni znesek	letni znesek	letni znesek	letni znesek	letni znesek	brezpredmetno	Opcijsko
DRUGO, KAR NI ZAJETO ZGORAJ - kjer podatka ni mogoče javno objaviti po posameznikih iz pravnih razlogov											
Skupinski znesek za prenos sredstev takim prejemnikom (člen 3.2)			za vse ZO skupaj	za vse ZO skupaj	za vse ZO skupaj	za vse ZO skupaj	za vse ZO skupaj	za vse ZO skupaj	brezpredmetno	Opcijsko	
Število prejemnikov v skupinskem poročanju (člen 3.2)		število	število	število	število	število	število	brezpredmetno	Opcijsko		
% od celotnega števila prejemnikov vključenih v skupinsko poročanje v primerjavi s celotnim številom razkritih prejemnikov (člen 3.2)		%	%	%	%	%	%	brezpredmetno	brezpredmetno		
RAZISKAVE IN RAZVOJ	OBJAVA SKUPINSKIH PODATKOV										
	Plačila na področju raziskav in razvoja (člen 3.4)								CELOTEN ZNESEK	OPCIJSKO	
12.maj.14											

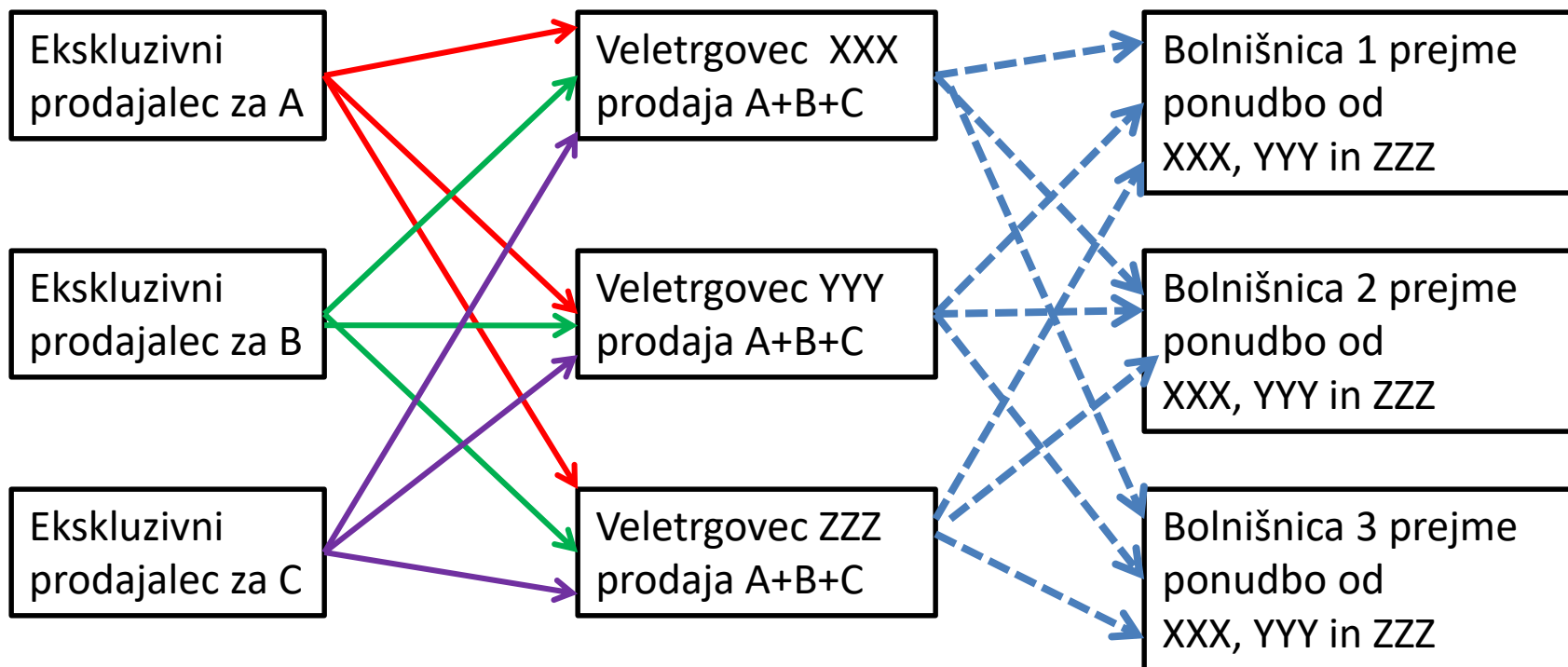
Skupna javna naročila ?

(poenostavljen prikaz izbranega problema v Sloveniji)

“Uvoznik”

Veletrgovec

Bolnišnica



Skupna javna naročila ?

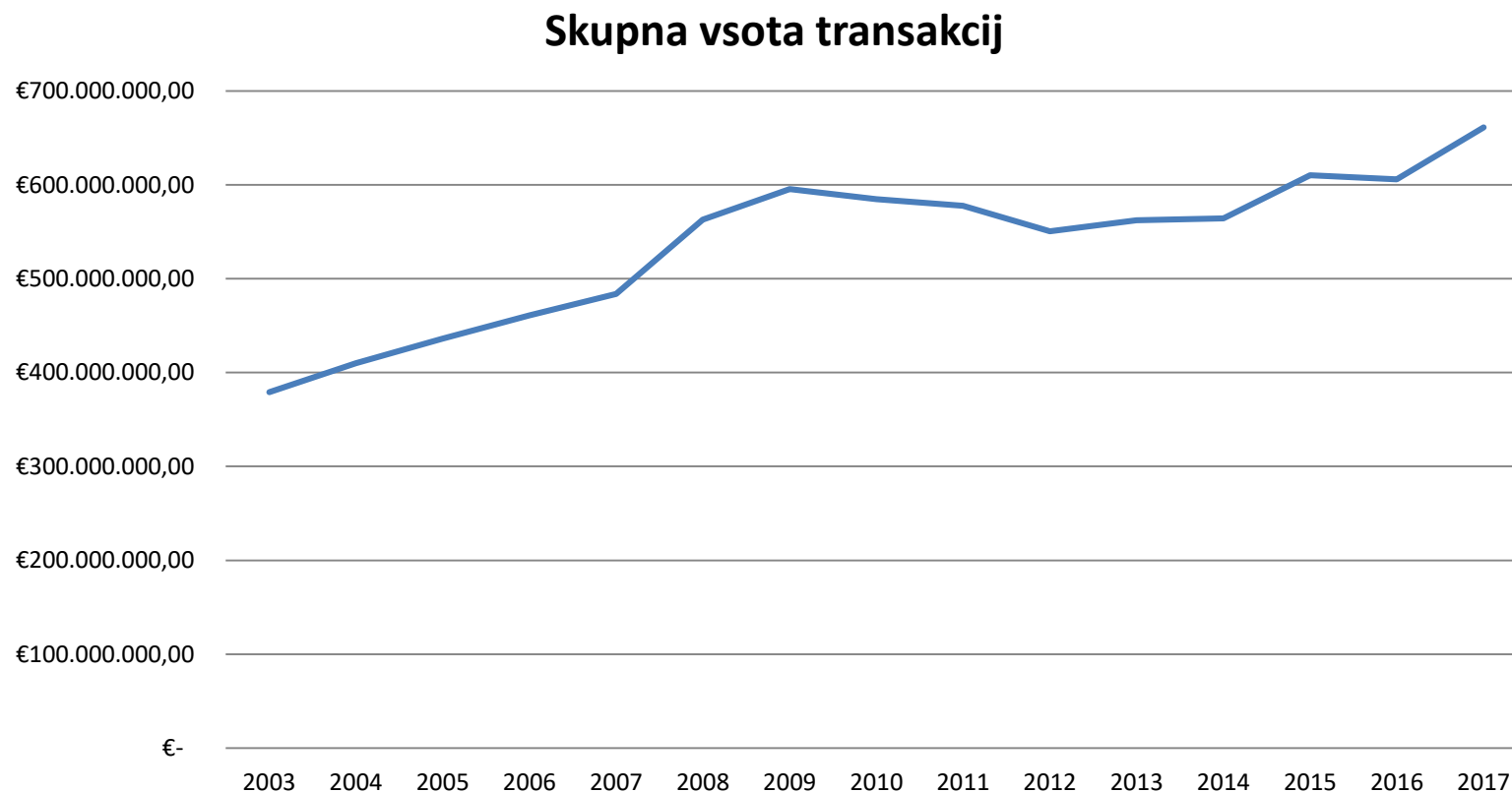
(poenostavljen prikaz izbranega problema v Sloveniji)

Ugotovitve:

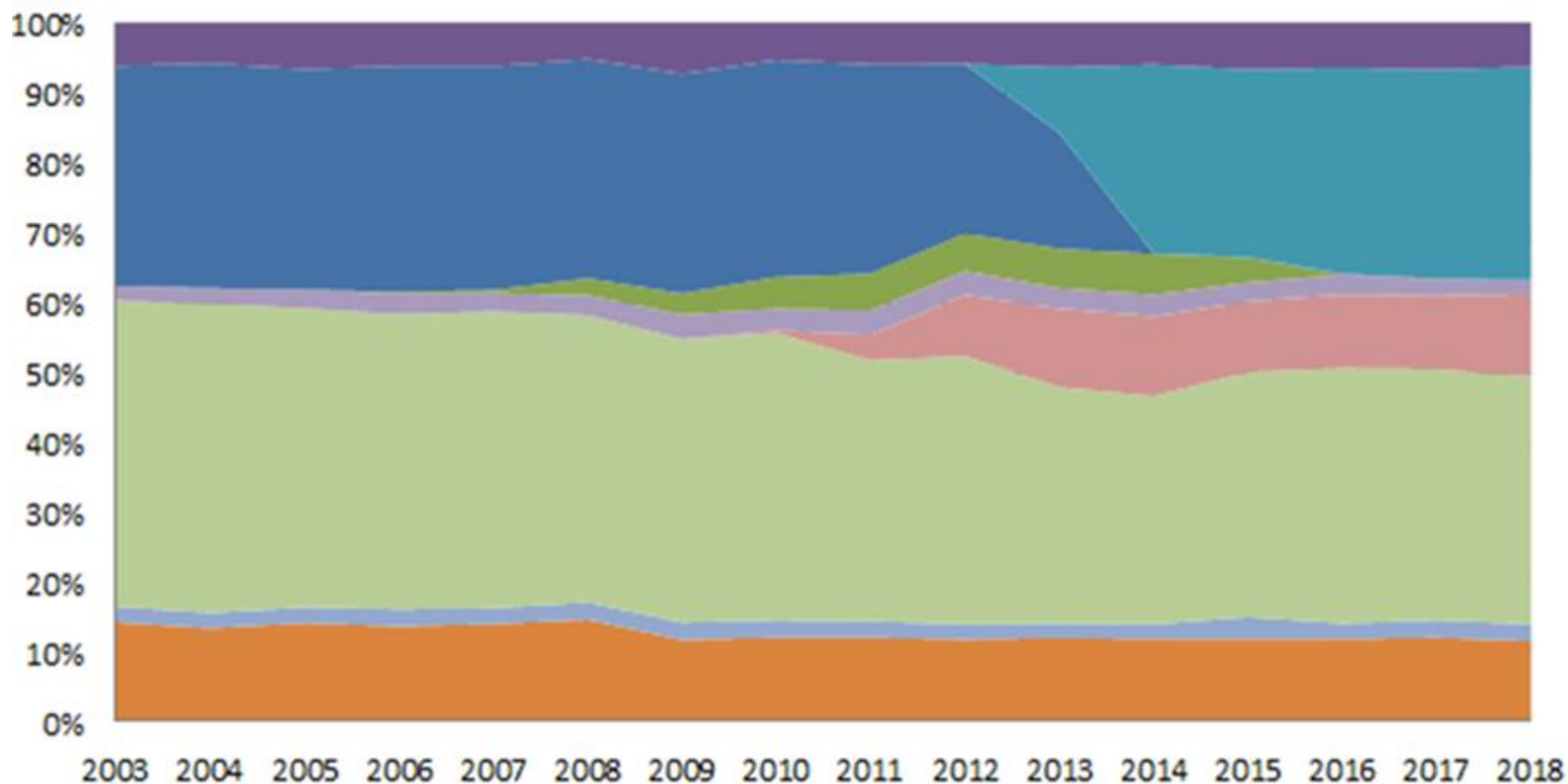
1. Vsaka bolnišnica prejme 3 ponudbe, ki se medsebojno razlikujejo, posledično je razpis za bolnišnico “uspel”,
2. Uslužbenci v bolnišnici št. 1, 2 in 3, ki so izdelali razpisne dokumentacije, niso “krivi” za previsoke ponudbe cene artiklov A, B in C.
3. **Ne glede na to, kateri (vele)trgovec je v bolnišnici izbran kot najugodnejši dobavitelj po izvedenem JN, imajo vsi ekskluzivni prodajalci za artikel A, B in C v Sloveniji zagotovljeno prodajo po (svojih) cenah**, ki so jih v ponudbah posredovali (vele)trgovcem XXX, YYY in ZZZ.
4. Verjetno gre za „zaobid“ namena zakona (ZJN).

Potrebno je usklajeno ukrepanje državnih organov!

Prikaz letne prodaje devetih (9) „največjih“ dobaviteljev v € od leta 2003 do vključno 2017

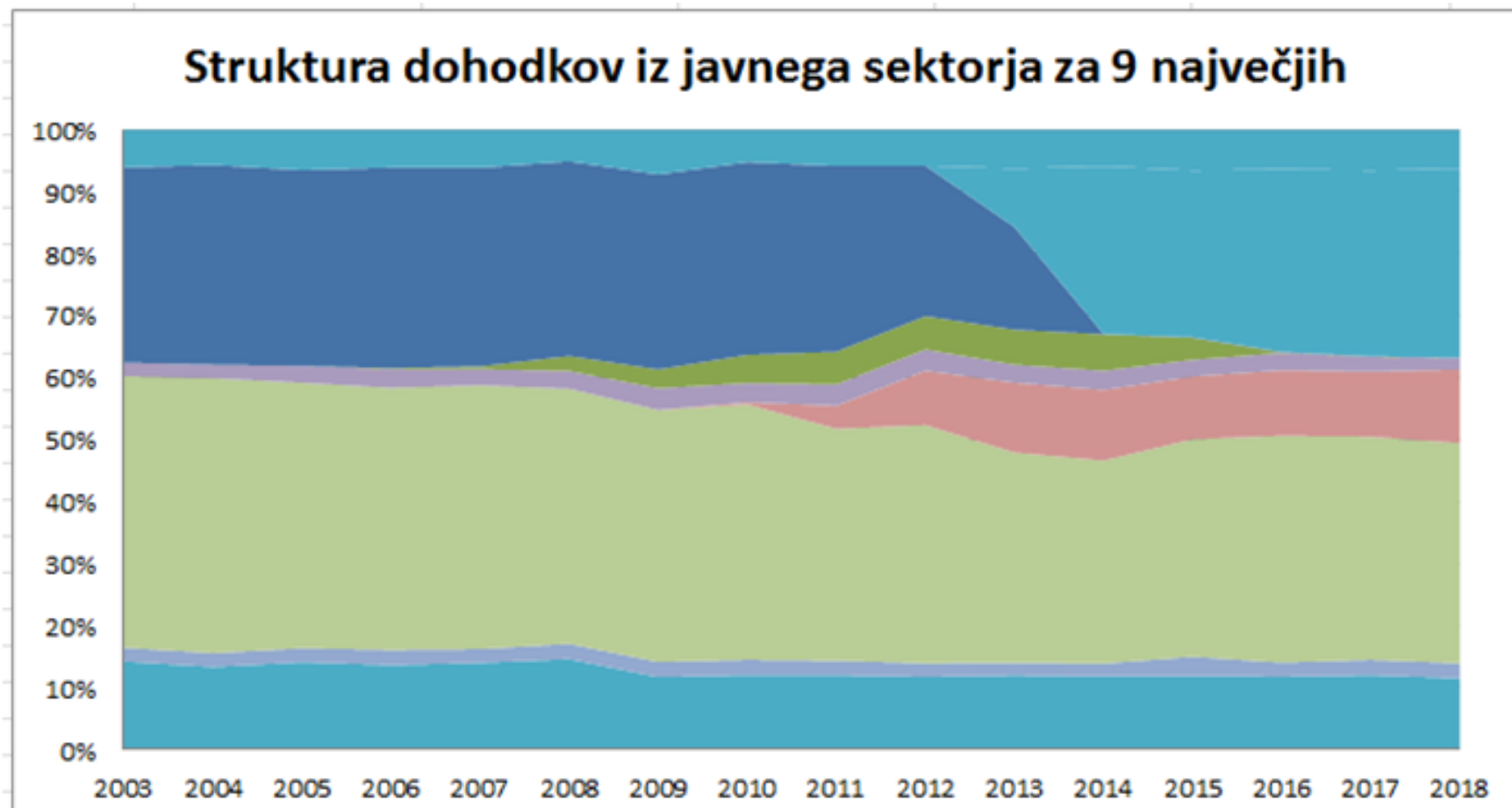


Prikaz „razdeljenega“ trga po letih med 9 „največjih“ dobaviteljev od leta 2003 do sredine leta 2018



Opomba: vsaka barva v sliki prikazuje enega izmed dobaviteljev. Imena pravnih oseb dobaviteljev so namerno prikrita

In stanje, ki bo v kratkem zaradi izvršenih prevzemov (že izvršenih in tistih, ki so v teku):



Vir: KPK

Vprašanja za zaključek:

- Ali skupna javna naročila za izvedbo nabav javnih zdravstvenih zavodov odpravljajo ugotovljene vzroke previsokih nabavnih cen in korupcijskih tveganj?
- Kateri pristop za ugotavljanje previsokih vhodnih cen in za obvladovanje korupcijskih tveganj je primeren (ozko gledanje na problem ali celovito oz. „široko“)?
- Kakšen je ta trg?
- Ali je potrebno ukrepanje pristojnih državnih organov? Če je odgovor da, katerih?

Hvala za pozornost.

Komisija za preprečevanje korupcije

Dunajska 56, Ljubljana

Tel: 01-478-84-72

V gradivu navedena sprejeta načelna mnenja KPK
so dosegljiva na spletni strani KPK:

<https://www.kpk-rs.si/>