

ИНДЕКС НА РАЦИОНАЛНОСТ

ИНДЕКС НА РАЦИОНАЛНОСТ
ИНДЕКС НА РАЦИОНАЛНОСТ

5. и 6.



ИНДЕКС
НА
РАЦИОНАЛНОСТ

ИНДЕКС НА РАЦИОНАЛНОСТ 5 И 6

Издава:

Фондација отворено општество – Македонија

За издавачот:

Владимир Милчин, извршен директор

Автори:

Сабина Факиќ

Герман Филков

Павлинка Маџевска

Уредници:

Фани Каранфилова – Пановска

Кире Миловски

Александар Стојановски

Лектура:

Татјана Б. Ефтимоска

Ликовно-графичко обликување:

Бригада дизајн

Печат:

Пропоинт

Тираж:

300 примероци

ISBN: 978-608-218-151-6

CIP - Каталогизација во публикација

Национална и универзитетска библиотека "Св. Климент Охридски", Скопје

35.073.53:005.584.1(497.7)"2012"

ФИЛКОВ, Герман

Индекс на рационалност / [автори Герман Филков, Сабина Факиќ]. - Скопје :

Фондација Институт отворено општество - Македонија, 2012. - 42, 42 стр. : табели ; 25 см

Насл. стр. на припечатениот текст: Index of rationality -

Обата текста меѓусебно печатени во спротивни насоки. - Текст на мак. и англ. јазик. - Фусноти кон текстот

ISBN 978-608-218-151-6

1. Факиќ, Сабина [автор]

а) Јабни набавки - Рационално трошење - Мониторинг - Македонија -

2012

COBISS.MK-ID 92130826

Бесплатен/некомерцијален тираж

ИНДЕКС
НА
РАЦИОНАЛНОСТ

5.

Скопје, јули 2012 година

СОДРЖИНА

1. ЦЕЛИ И МЕТОДОЛОГИЈА.....	7
2. ИНДЕКС НА РАЦИОНАЛНОСТ.....	9
2.1. Индекс на рационалност за агенциска провизија за привремени вработувања.....	10
2.2. Индекс на рационалност за стандардот за квалитет ИСО 9001.....	12
2.3. Индекс на рационалност за антифриз.....	13
2.4. Индекс на рационалност за миење возила.....	15
2.5. Индекс на рационалност за негазирана вода	16
3. ГЕНЕРАЛЕН ЗАКЛУЧОК.....	18

1 ЦЕЛИ И МЕТОДОЛОГИЈА

Центарот за граѓански комуникации од Скопје е единствената невладина организација во Република Македонија која спроведува директен и сеопфатен мониторинг на јавните набавки во земјата. Во обид да даде дополнителен придонес кон унапредување на состојбите во оваа сфера, Центарот започна со изработка на т.н. индекс на рационалност во трошење на јавните пари. Целта е да се воведат нов инструмент преку којшто ќе се мери ефикасноста во трошењето на јавните пари, ќе се откриваат слабите точки во системот и, во крајна линија, ќе се влијае врз институциите да бидат порационални во трошењето на буџетите кои се полнат со пари од граѓаните.

Индексот на рационалност се изработува преку споредба на цените по коишто различните институции купуваат исти производи, услуги или работи. Индексот на рационалност се изработува квартално и во секој квартал опфаќа генерално по пет различни предмети на набавка. Во индексот се споредуваат трошењата на најмалку пет институции, со настојување секаде каде што е можно да се максимизира бројот на опфатени институции. Фактот што индексот опфаќа ист вид производ, услуга или работа дава можност, освен споредба на цените, да се претстави и различниот однос на државните институции при спроведувањето на исти видови јавни набавки.

Индексот е замислен како показател за државните институции кој треба да им послужи како основа за подобрување на рационалноста при јавните набавки, односно при трошењето на јавните пари. Со оглед на тоа што просечните цени во индексот претставуваат просек од цените што ги постигнале самите институции и не значи дека тие се реален или пазарен одраз на вредноста, целта на државните институции треба да биде, секогаш кога можат, да се стремат кон постигнување на најниските цени и домаќински да ги трошат јавните пари, бидејќи за истите набавки, други институции постигнале поповолни цени на пазарот.

Разликите во цените по кои институциите плаќаат за исти видови производи и услуги упатуваат на потребата од подетални истражувања на пазарот пред објавување на тендерите и усогласување на пристапот на договорните органи кон набавка на исти видови производи.

Во примерокот за изработка на индексот се вклучени сите договорни органи од национално и од локално ниво, што значи од министерства и општини, преку јавни претпријатија и агенции, до училишта и градинки. Со цел да се обезбеди поголема покриеност на територијата на РМ, во тимот на монитори на Центарот се вклучени и претставници на граѓански организации од повеќе општини во земјата.

Значајно е да се напомене дека во индексот на рационалност ќе се објавуваат имињата на договорните органи, но не и имињата на фирмите со кои се склучени договорите (иако се располага и со овие податоци), бидејќи одговорноста за рационално трошење на јавните пари им припаѓа пред сè на договорните органи.

Во изработката на индексот на рационалност се користат примарни и секундарни извори на податоци.

Прибирањето на податоците од примарни извори се спроведува преку:

- присуство при отворања на понудите што економските оператори ги доставиле за одредени постапки за јавни набавки, за добивање податоци за понудените цени и
- директни контакти со договорните органи за добивање податоци кои понуди се избрани како најповолни.

Преку овие две активности се доаѓа изворно до податоците за цените по кои се купуваат одредени производи, услуги или се изведуваат одредени работи.

Секундарни извори на информации се:

- Електронскиот систем за јавни набавки и
- Барањата за слободен пристап до информациите од јавен карактер.

Истражувањето и индексот на рационалност се изработени во соработка и со финансиска поддршка на Фондација отворено општество – Македонија.

2 ИНДЕКС НА РАЦИОНАЛНОСТ

Петтиот индекс на рационалност е изработен за следниве пет видови производи, односно услуги:

- агенциска провизија за привремени вработувања;
- ISO 9001 Стандард за квалитет;
- антифриз;
- миење возила и
- негазирана вода.

Изборот на овие производи и услуги е направен бидејќи тоа се често користени производи и услуги од страна на институциите на национално и на локално ниво.

Сепак, со оглед на фактот што, од една страна, методологијата на изработка на индексот подразбира споредба на цени на најмалку пет институции, а од друга страна, не секогаш се добиваат бараните информации од институциите или, пак, кога ќе се добијат, тие не се споредливи, за изработка на индексот за дел од избраните производи и услуги, освен во 2012 година, вклучени се и набавки реализирани во претходните години.

За да се обезбедат потребните податоци за изработка на индексот на овие пет производи односно услуги, ЦГК достави до институциите на национално и на локално ниво 46 барања за слободен пристап до информации од јавен карактер.

Во изработката на индексите, цените на селектираните производи и услуги се обезбедуваа преку пристап до информациите од јавен карактер, кои беа доставувани до сите договорни органи чиешто набавки беа евидентирани на Електронскиот систем за јавни набавки. Идејата е, низ изработка на индексите на овие пет видови производи односно услуги, да се детектираат евентуалните разлики во цените и да им се помогне на договорните органи да ги осознаат движењата на цените за овие производи, односно услуги.

2.1 ИНДЕКС НА РАЦИОНАЛНОСТ ЗА АГЕНЦИСКА ПРОВИЗИЈА ЗА ПРИВРЕМЕНИ ВРАБОТУВАЊА

Провизијата која им се плаќа на авторските агенции за привремените вработувања во државните институции се движи од 0,24% до 12,98% од бруто-платата, што претставува исклучително висока разлика. Највисоката агенциска провизија евидентирана кај ЈП „Комуналец“ од Неготино се однесува за 40 вработувања, додека пак ЈП „Градски паркинг“ – Скопје, чија агенциска провизија е најниска, не го соопшти бројот на привремени вработувања за кои е склучен договорот, иако од нив беше побарана и оваа информација. Гледано според расположливите податоци, институцијата која плаќа највисока провизија всушност има склучено договор и за најголем број привремени вработувања, што е спротивно на основната економска логика дека поголемата вредност на договорот треба да влијае врз намалување на поединечната цена.

Табела 1:
Индекс на рационалност за агенциска провизија за привремени вработувања (висина на агенциска провизија од бруто-плата по привремено вработен)

ДОГОВОРЕН ОРГАН	ВИСИНА НА ПРОВИЗИЈА СО ДДВ (ВО ПРОЦЕНТИ)	РАЗЛИКА ВО ОДНОС НА ПРОСЕКОТ
ЈП „Градски паркинг“ – Скопје	0,24	-93,44%
Општина Богданци	0,59	-83,88%
ЈП Улици и патишта– Скопје	0,71	-80,69%
Општина Петровец	0,73	-80,05%
СОЗШУ „Ѓорче Петров“ - Кавадарци	3,13	-14,48%
Просек	3,66	0,00%
ЈОУДГ „Брешиа“ – Дебар	5,00	+36,61%
Општина Охрид	5,90	+61,20%
ЈП „Комуналец“ – Неготино	12,98	+254,64%

За изработка на индексот на рационалност за провизија на авторски агенции за привремени вработувања, барања за доставување информации од јавен карактер беа испратени до сите договорни органи што спровеле постапки за набавка на оваа услуга во првите три месеци од 2012 година, а се пронајдени во Електронскиот систем за јавни набавки. Од испратените 10 барања, одговор не доставија само Град Скопје и ЈП Дом за стари лица „Зафир Сајто“, Куманово. Оттука, индексот вклучува рангирање на 8 институции и е изработен врз основа на висината на провизијата што се плаќа од бруто-платата по вработен со вклучен ДДВ.

Како што може да се забележи од индексот, постојат огромни разлики меѓу државните институции во набавката на оваа услуга. Најниската цена е за цели 93,44% пониска од просечно постигнатата, а највисоката цена е за 254,64% повисока од просечната. Притоа, пет договорни органи за услугата плаќаат цена која е пониска од просечната,

а три склучиле договори со провизиски стапки повисоки од просечно постигнатата од страна на вклучените институции.

Големите разлики во цената не можат да се објаснат со спроведените постапки за јавни набавки, особено ако се има предвид логиката дека постапките со објавување оглас како потранспарентни значат и поголема конкуренција, а со тоа водат и кон пониски цени. Имено, седум од осумте институции спровеле постапки со објавување оглас. Само детската градинка „Брешиа“ – Дебар склучила договор со прибирање на понуди без објавување оглас, откако претходно, како што наведуваат во известувањето на ЕСЈН, поради непредвидени и објективни околности го поништиле претходно објавениот тендер. Сите останати институции вклучени во индексот објавиле оглас за набавката. Притоа ЈП „Улици и патишта“, Општина Охрид и ЈП „Комуналец“ – Неготино спровеле отворени постапки, а останатите (Ј.П. „Градски паркинг“ – Скопје, Општина Богданци, Општина Петровец, СОЗШУ „Ѓорче Петров“ Кавадарци) примениле постапки за прибирање понуди со објавување оглас. Во однос на примените критериуми за избор на најповолна понуда, од осумте институции вклучени во индексот, седум користеле критериум „најниска цена“. Со критериумот „економски најповолна понуда“ изборот бил направен само од ЈП „Комуналец“ – Неготино, каде што биле вклучени три елементи и тоа: рок на плаќање - 40 бода, цена за услугата - 40 бода и квалитет - 20 бода. Оттука произлегува дека олку големите разлики во висината на агенциските провизии кои институциите вклучени во индексот ги плаќаат за привремените вработувања можат само делумно да се објаснат со применетите критериуми за избор на најповолна понуда. Притоа, факт е дека со „економски најповолна понуда“ е постигната највисоката цена, но во исто време и кај останатите институции каде што бил применет критериумот „најниска цена“ има големи разлики во висината на провизијата, кои се движат во границите од 0,24% до 5,90% од бруто-платата на привремено вработените.

Понатаму, доколку се спореди висината на агенциската провизија со бројот на вработените за чие привремено ангажирање договорните органи ги склучувале овие договори, ќе се констатира отсуство на каква било економска логика.

ДОГОВОРЕН ОРГАН	БРОЈ НА ВРАБОТУВАЊА	РАЗЛИКА НА ПРОВИЗИЈАТА ВО ОДНОС НА ПРОСЕКОТ
ЈП „Градски паркинг“ – Скопје	/	-93,44%
Општина Богданци	8	-83,88%
ЈП Улици и патишта – Скопје	10	-80,69%
Општина Петровец	3	-80,05%
СОЗШУ „Ѓорче Петров“ - Кавадарци	2	-14,48%
ЈОУДГ „Брешиа“ – Дебар	9	+36,61%
Општина Охрид	6	+61,20%
ЈП „Комуналец“ – Неготино	40	+254,64%

Табела 2:

Број на привремени вработувања

Како што може да се види од претходната табела, највисоката провизија ја плаќа договорен орган (ЈП „Комуналец“ – Неготино) чијшто договор опфаќа најголем број привремени вработувања. Од друга страна, договорниот орган (Земјоделско-шумарско училиште „Ѓорче Петров“ Кавадарци) чиј договор се однесува на најмал број привремени вработувања плаќа пониска провизија од просечно констатираната во индексот.

Сепак, ако разликите не можат да се објаснат со применетите постапки за јавни набавки, со критериумите за избор, како и со бројот на вработени за кои се однесува договорот, тогаш тие можат да се објаснат со примената на електронската аукција (негативно наддавање на цената). Имено, институцијата која успеала да добие најниска агенциска провизија користела е-аукција наспроти договорниот орган што плаќа највисока провизија, случај во кој немало е-аукција.

2.2. ИНДЕКС НА РАЦИОНАЛНОСТ ЗА СТАНДАРДОТ ЗА КВАЛИТЕТ ИСО 9001

Во индексот на рационалност за стандардот за квалитет ИСО 9001, соодносот на најниската и највисоката вредност за услугата е 1:3,76 што значи дека највисоката цена платена за услугата е за 276% повисока од најниската. Вака констатираните разлики во цените што ги плаќаат институциите не можат да се објаснат со применетите постапки, ниту со критериумите за избор на најповолна понуда. Имено, сите пет институции спровеле иста постапка за јавна набавка – прибирање понуди со објавување оглас, а како критериум за избор на најповолната понуда ја користеле „најниската цена“.

Табела 3:
Индекс на рационалност за стандардот за квалитет ИСО 9001
(цена за воведување систем за менаџмент на квалитетот, во согласност со ИСО 9001:2008)

ДОГОВОРЕН ОРГАН	ЦЕНА ВО ДЕНАРИ СО ДДВ	РАЗЛИКА ВО ОДНОС НА ПРОСЕКОТ
ЈЗУ Универзитетска Клиника за нефрологија	109.773	-58,13%
ЈЗУ Клиника за пулмологија и алергологија	210.000	-19,89%
ЈЗУ Клиничка болница – Тетово	236.000	-9,98%
Просек	262.155	0,00%
ЈЗУ Клиника за уво, нос и грло	342.000	+30,46%
ЈЗУ Универзитетска Клиника за очни болести	413.000	+57,54%

Со оглед на трендот за воведување на стандардот за квалитет ИСО 9001 во здравствените институции, намерата беше овој индекс да ги вклучи сите институции од овој сектор што користеле ваков вид услуга во 2011 година. За две институции (Клиника за уво, нос и грло – Скопје и ЈЗУ Клиничка болница – Тетово), податоците за

вредноста на склучените договори беа обезбедени преку Евиденцијата на постапките за барање за прибирање понуди за втората половина од 2011 година, додека пак за пет (ЈЗУ Универзитетска клиника за радиотерапија и онкологија, ЈЗУ Клиника за пулмологија и алергологија, ЈЗУ Општа болница – Кочани, ЈЗУ Универзитетска клиника за нефрологија, ЈЗУ Универзитетска клиника за очни болести Скопје) информациите беа побарани преку барања за пристап до информации од јавен карактер. Од петте здравствени институции од кои беше побарана вредноста на склучените договори, не одговорија ЈЗУ Универзитетска клиника за радиотерапија и онкологија и ЈЗУ Општа болница – Кочани.

Просечната цена која е постигната од страна на институциите за воведување на ИСО-стандардот за квалитет изнесува 262.155 денари. Три институции ја набавиле услугата под просечно постигнатата цена, а две од нив над неа. Во индексот на рационалност за набавка на услугата за воведување на стандардот за квалитет, најниската цена е помала од просечната за 58,13%, а највисоката е за 57,54% повисока е од просечната.

Вака констатираните разлики во цените по кои се воведувани ИСО-стандардите не можат да се објаснат со применетите постапки за јавна набавка. Имено, сите пет здравствени институции користеле иста постапка – прибирање понуди со објавување оглас, а сите примениле и ист критериум за избор на најповолна понуда – ‚најниска цена‘.

Разликите во цените не можат да се објаснат ниту со големината на институциите. Имено, Клиниките за уво, нос и грло и за очни болести, кои за оваа услуга платиле по 30,46% односно 57,54% повеќе од просечната цена, се помали здравствени установи од Клиниката за нефрологија и Клиничката болница Тетово кои за услугата платиле помалку од просечно постигнатата цена.

2.3 ИНДЕКС НА РАЦИОНАЛНОСТ ЗА АНТИФРИЗ

Во набавката на антифриз се евидентирани големи разлики помеѓу цените по кои институциите плаќаат за 1 литар од овој производ. Соодносот на најниската и највисоката цена изнесува дури 1:2,25, што значи дека највисоката цена е за дури 125% повисока од најниската. Во овој индекс, генерално, разликите во цените можат да се објаснат со применетите постапки за јавни набавки и со купените количини.

Табела 4:
Индекс на рационалност за антифриз
(цена за 1 литар антифриз)

ДОГОВОРЕН ОРГАН	ЦЕНА ВО ДЕНАРИ СО ДДВ	РАЗЛИКА ВО ОДНОС НА ПРОСЕКОТ
ЈСП Скопје	56,44	-35,80%
АД „Електрани на Македонија“	76,11	-13,42%
Просек	87,91	0,0%
ЈКП „Пролетер“ – Ресен	90,00	+2,38%
Народна банка на РМ	90,00	+2,38%
ЈКП Сопиште	127,00	+44,47%

Во однос на индексот на рационалност за антифриз, барања за доставување информација беа испратени до сите договорни органи што за оваа намена објавиле оглас во период од 6 месеци, од септември 2011 година до март 2012 година. Станува збор за 11 институции на национално и на локално ниво. Одговори не доставија само МЈП „Проаква“ и ЈЗУ Клиничка болница – Штип. Сепак во индексот се вклучени 5 институции, со оглед на тоа што 4 други (ЈП „Македонија пат“, ЈП „Комунална хигиена“, ЈП за комунална дејност „Комуналец“ Гевгелија и ЈП „Нискоградба“ Охрид) купиле антифриз концентрат.

Просечната цена која е постигната за набавка на 1 литар антифриз изнесува 87,91 денар и две институции го купувале по цени кои се пониски по просечната, а три над просекот. Притоа, најниската цена постигната од ЈСП Скопје е за 35,80% пониска од просечната, а највисоката која ја плаќа ЈКП Сопиште е за 44,47% повисока од просечната.

Применетите постапки и купените количини на договорите може да се доведат во врска со постигнатите цени. Имено, двете институции (ЈСП Скопје и „Електрани на Македонија“) со цени пониски од просечните, спровеле отворени постапки и склучиле договори кои се вредносно повисоки од договорите на трите институции (ЈКП „Пролетер“ – Ресен, Народна банка на РМ и ЈКП – Сопиште) чии цени се повисоки од просечната. ЈСП Скопје, кое и ја постигнало најниската цена за антифриз, реално има набавено значително поголеми количини од другите институции.

Табела 5:

Количини
на купен
антифриз

ДОГОВОРЕН ОРГАН	КУПЕНИ КОЛИЧИНИ ВО ЛИТРИ	РАЗЛИКА НА ЦЕНЕТЕ ВО ОДНОС НА ПРОСЕКОТ
ЈСП Скопје	30000	-35,80%
АД „Електрани на Македонија“	200	-13,42%
ЈКП „Пролетер“ – Ресен	205	+2,38%
Народна банка на РМ	19	+2,38%
ЈКП Сопиште	50	+44,47%

Постигнатите цени покажуваат респонзивност и на применетите критериуми за избор. Имено, единствените две институции (ЈКП „Пролетер“ – Ресен и ЈКП – Сопиште) кои користеле критериум за избор ‚економски најповолна понуда‘ постигнале цени повисоки од просечната. Притоа, ЈКП „Пролетер“ – Ресен во критериумот ‚економски најповолна понуда‘ ги вклучил следните елементи: цена – 50 бода, квалитет – 20 бода, начин на плаќање – 10 бода, рок на испорака – 10 бода и економичност – 10 бода. Додека, пак, ЈКП Сопиште ги евалуирал следните елементи: цена – 75 бода, рок на плаќање и начин на плаќање – 25 бода.

Иако се исклучени од индексот на рационалност поради тоа што купиле антифриз концентрат, можеби е значајно да се нагласи дека разлики во цените се јавуваат и кај овие договорни органи. Така, ЈП „Нискоградба“ – Охрид го купувала концентратот по цена од 127 денари за литар, ЈП „Комунална хигиена“ – Скопје за 168 денари за литар, ЈП „Македонија пат“ плаќа 178,40 денари за литар концентрат антифриз, а ЈПКД „Комуналец“ – Гевгелија 196 денари. Разликата помеѓу најниската и највисоката цена и во набавката на концентриран антифриз изнесува 1: 1,54%, што значи дека ЈКПД „Комуналец“ плаќа за 54% повисока цена од ЈП „Нискоградба“ Охрид.

2.4 ИНДЕКС НА РАЦИОНАЛНОСТ ЗА МИЕЊЕ ВОЗИЛА

Соодносот на најнискиот и највисокиот трошок при користење на услугата за миење возила (годишен трошок по возило) изнесува 1:9,6, што значи дека највисокиот трошок за оваа намена евидентиран кај Министерството за надворешни работи е за цели 860% повисок од најнискиот годишен трошок по возило, констатиран кај Министерството за транспорт и врски. Едноставно кажано, за миење возила на годишно ниво Министерството за транспорт и врски троши 3.471 денар по возило, а Министерството за надворешни работи за таа намена троши 33.334 денари по возило. Значајно е да се нагласи дека МНР својот договор го нарекува договор за миење и хемиско чистење на возилата.

ДОГОВОРЕН ОРГАН	ГОДИШЕН ТРОШОК ПО ВОЗИЛО, СО ДДВ	РАЗЛИКА ВО ОДНОС НА ПРОСЕКОТ
Министерство за транспорт и врски	3.471	-69,87%
Министерство за земјоделство, шумарство и водостопанство	3.540	-69,27%
Министерство за труд и социјална политика	6,667	-42,13%
Министерство за економија	10.588	-8,10%
Просек	11.520	0,00%
Министерство за надворешни работи	33.334	+189,36%

Табела 6:
Индекс на рационалност за миење возила
(годишен трошок по возило)

Во изработка на овој индекс се вклучени пет министерства. Податоците за вредноста на договорите што тие ги имале за миење возила се обезбедени преку пребарување на евиденциите на малите набавки доставени до ЕСЈН за двете полугодии од 2011 година. По пребарувањето на евиденциите на сите министерства, констатирано е дека само овие пет имаат склучено договори за миење возила. Со цел да се дојде до споредлив податок за вредност на овој трошок по возило, до петте министерства беше доставено барање за пристап до информации од јавен карактер за бројот на возила на којшто се однесува склучениот договор.

Табела 7:
Вредност на договорите и бројот на возила

ДОГОВОРЕН ОРГАН	ВРЕДНОСТ НА ДОГОВОРИТЕ СО ДДВ	БРОЈ НА ВОЗИЛА	РАЗЛИКА ВО ГОДИШНИОТ ТРОШОК ПО ВОЗИЛО
Министерство за транспорт и врски	3.471	51	-69,87%
Министерство за земјоделство, шумарство и водостопанство	3.540	100	-69,27%
Министерство за труд и социјална политика	6.667	54	-42,13%
Министерство за економија	10.588	34	-8,10%
Министерство за надворешни работи	33.334	9	+189,36%

Индексот укажува на значајни разлики во трошоците на институциите за оваа намена, кои може да се резултат на разликите во поединечните цени за миеење на возило и/или на бројот на миеења на возилата, но секако дека укажуваат на голема неусогласеност меѓу министерствата.

Причините за разликите во трошокот за миеење на едно возило не треба да се бараат во применетите постапки за јавни набавки бидејќи сите договори се склучени преку прибирање понуди без објавување оглас, постапка што до 1 јули 2012 година се користеше за набавки чија вредност не е поголема од 5.000 евра без ДДВ.

2.5 ИНДЕКС НА РАЦИОНАЛНОСТ НА ВОДАТА ЗА ПИЕЊЕ

Тргувајќи од толкувањето дека сите институции имаат потреба од вода (најмалку кога одржуваат состаноци и средби), целта беше да се изработи индекс на рационалност за негазирана вода за пиење во шишиња од 0,5 литри и од 1,5 литри. Но, идејата да се изработи овој индекс се покажа како невозможна. Барања за пристап до информации од јавен карактер првично беа доставени до сите министерства, до Службата за општи и заеднички работи (СОЗР) како потенцијален добавувач за повеќе договорни органи и до Собранието на РМ.

Сите институции, со исклучок на Министерство за труд и социјална политика, одговорија на доставените барања. Но, во доставените одговори министерствата за локална самоуправа, за земјоделство, шумарство и водостопанство, за надворешни работи и за култура информираа дека немале ваков вид набавка. Притоа, само Министерството за култура во одговорот појаснува дека е корисник на бифе на приватна фирма, додека пак за останатите министерства останува нејасно како ги задоволуваат потребите од негазирана вода.

Министерствата за правда и за информатичко општество и администрација доставија одговор дека барањето го препратиле до СОЗР, која за нив ја реализирала оваа

набавка. На барањето одговори и Собранието на РМ, но со информација дека не спровеле набавка на негазирана вода, туку само постапка за набавка на минерална вода.

Произлезе дека само две институции, и тоа СОЗР и Министерството за одбрана, имаат склучени договори за набавка на негазирана вода и тие ги доставија поединечните цени за овие производи, како и купените количини.

Со цел да се обезбедат доволно податоци за изработка на индексот, барања за пристап до информации од јавен карактер беа доставени и до нова група договорни органи – петте државни дирекции. Од повеќето од нив одговор не беше добиен, освен од Дирекцијата за технолошки индустриски развојни зони, додека, пак, Дирекцијата за заштита на лични податоци информираше дека немала набавка на негазирана вода. Три дирекции, и тоа за безбедност на класифицирани информации, за задолжителни резерви на нафта и нафтени деривати и за заштита и спасување, доставија информации за цените по кои ја купуваат негазираната вода. Но, со оглед на тоа што Дирекцијата за задолжителни резерви на нафта и нафтени деривати имала само набавка на негазирана вода за пиење од 0,5 литри, а Дирекцијата за заштита и спасување само во пакувања од 1,5 литри, повторно не беше обезбеден минимумот на споредливи податоци од најмалку пет институции предвиден со методологијата за изработка на индексот на рационалност.

3

ГЕНЕРАЛЕН
ЗАКЛУЧОК

Ооглед на интенцијата на индексот на рационалност да ги открие евентуалните разлики во цените по кои институциите купуваат исти производи и услуги, првиот и најзначаен заклучок би бил дека разликите се исклучително големи и во повеќе случаи ја доведуваат во прашање рационалноста во трошењето на јавните пари. Во индексот на рационалност се констатирани следниве разлики:

- агенциската провизија за привремените вработувања во државните институции се движи од 0,24% до 12,98% од бруто-платата на вработените;
- услугата за воведување на ИСО 9001 стандардот за квалитет се движи од 109.773 денари до 413.000 по институција;
- еден литар антифриз за возила се купува по цени од 56 денари до 127 денари и
- годишниот трошок за миење на едно возило кај министерствата се движи од 3.471 до 33.334 денари.

Во однос на цените на негазираната вода не можеше да се изработи индекс на рационалност затоа што произлезе дека од 15 институции од кои се бараа информации за овој вид набавка, само пет имаат склучени договори за купување негазирана вода за пиење, но и кај нив не можеше да се идентификува еден заеднички производ (шишиња од 0,5 или од 1,5 литри) за да се обезбеди споредливост. Имено, методологијата за изработка на индексот на рационалност предвидува тој да се изработува врз основа на цената која за ист вид производ, услуга или работа ја плаќаат најмалку пет институции.

Од четирите индекси на рационалност изработени во ова издание, повторно се констатираат значително големи разлики во цените, со што се доведува во прашање рационалноста во трошењето на јавните пари. Оттука може да се констатира дека индексот на рационалност изработен за оваа група на производи и услуги, исто како и за претходните, демантира некои логични економски очекувања:

- дека примената на постапки со објавување оглас треба да иницира поголема

конкуренција, а со тоа и намалување на цените;

- дека примената на ‚најниска цена‘ како критериум за избор на најповолна понуда треба да обезбеди пониски цени, за разлика од тоа кога се применува критериумот за избор ‚економски најповолна понуда‘ и
- дека купените количини, односно вредноста на склучените договори треба да влијае обратнопропорционално врз цените и дека поголеми количини, односно договори со поголема вредност, треба да подразбираат пониски поединечни цени.

Вака констатираната состојба остава сомнеж дека во постапките за јавни набавки е можно да постојат некои други фактори кои влијаеле врз цените.

Имајќи го сето ова предвид, неопходно е да се констатира дека договорните органи, и на национално и на локално ниво, мора сериозно да работат врз подобрување на рационалноста во трошењето на јавните пари и врз обезбедување најдобра вредност за потрошените пари.

ИНДЕКС
НА
РАЦИОНАЛНОСТ

6.

Скопје, јули 2012 година

СОДРЖИНА

1. ЦЕЛИ И МЕТОДОЛОГИЈА	25
2. ИНДЕКС НА РАЦИОНАЛНОСТ	27
2.1. Индекс на рационалност за хартија за фотокопирање.....	28
2.2. Индекс на рационалност за индустриска сол.....	30
2.3. Индекс на рационалност за масло за горење екстра лесно ЕЛ-1.....	32
2.4. Индекс на рационалност за клима-уреди.....	34
2.5. Индекс на рационалност за завој „калико“.....	36
3. ГЕНЕРАЛЕН ЗАКЛУЧОК	39

1

ЦЕЛИ И
МЕТОДОЛОГИЈА

Центарот за граѓански комуникации од Скопје е единствената невладина организација во Република Македонија која спроведува директен и сеопфатен мониторинг на јавните набавки во земјата. Во обид да даде дополнителен придонес кон унапредување на состојбите во оваа сфера, Центарот започна со изработка на т.н. индекс на рационалност во трошење на јавните пари. Целта е да се воведат нов инструмент преку којшто ќе се мери ефикасноста во трошењето на јавните пари, ќе се откриваат слабите точки во системот и, во крајна линија, ќе се влијае врз институциите да бидат порационални во трошењето на буџетите, кои се полнат со пари од граѓаните.

Индексот на рационалност се изработува преку споредба на цените по коишто различните институции купуваат исти производи, услуги или работи. Индексот на рационалност се изработува квартално и во секој квартал опфаќа генерално по пет различни предмети на набавка. Во индексот се споредуваат трошењата на најмалку пет институции, со настојување секаде каде што е можно да се максимизира бројот на опфатени институции. Фактот што индексот опфаќа ист вид производ, услуга или работа дава можност, освен споредба на цените, да се претстави и различниот однос на државните институции при спроведувањето на исти видови јавни набавки.

Индексот е замислен како показател за државните институции, кој треба да им послужи како основа за подобрување на рационалноста при јавните набавки, односно при трошењето на јавните пари. Со оглед на тоа што просечните цени во индексот претставуваат просек од цените што ги постигнале самите институции и не значи дека тие се реален или пазарен одраз на вредноста, целта на државните институции треба да биде, секогаш кога можат, да се стремат кон постигнување на најниските цени и домаќински да ги трошат јавните пари, бидејќи за истите набавки, други институции постигнале поповолни цени на пазарот.

Разликите во цените по кои институциите плаќаат за исти видови производи и услуги упатуваат на потребата од подетални истражувања на пазарот пред објавување на

тендерите и усогласување на пристапот на договорните органи кон набавка на исти видови производи.

Во примерокот за изработка на индексот се вклучени сите договорни органи од национално и од локално ниво, што значи од министерства и општини, преку јавни претпријатија и агенции, до училишта и градинки. Со цел да се обезбеди поголема покриеност на територијата на РМ, во тимот на монитори на Центарот се вклучени и претставници на граѓански организации од повеќе општини во земјата.

Значајно е да се напомене дека во индексот на рационалност ќе се објавуваат имињата на договорните органи, но не и имињата на фирмите со кои се склучени договорите (иако се располага и со овие податоци), бидејќи одговорноста за рационално трошење на јавните пари им припаѓа пред сè на договорните органи.

Во изработката на индексот на рационалност се користат примарни и секундарни извори на податоци.

Прибирањето на податоците од примарни извори се спроведува преку:

- присуство при отворања на понудите што економските оператори ги доставиле за одредени постапки за јавни набавки, за добивање податоци за понудените цени и
- директни контакти со договорните органи за добивање податоци кои понуди се избрани како најповолни.

Преку овие две активности се доаѓа изворно до податоците за цените по кои се купуваат одредени производи, услуги или се изведуваат одредени работи.

Секундарни извори на информации се:

- Електронскиот систем за јавни набавки и
- Барањата за слободен пристап до информациите од јавен карактер.

Истражувањето и индексот на рационалност се изработени во соработка и со финансиска поддршка на Фондација отворено општество – Македонија.

2 ИНДЕКС НА РАЦИОНАЛНОСТ

Овој индекс на рационалност е изработен за група од пет производи кои институциите на национално и на локално ниво ги купувале во текот на 2012 година, и тоа:

- хартија за печатење и фотокопирање;
- индустриска сол;
- масло за горење екстра лесно ЕЛ-1;
- клима-уред и
- завој „калико“.

Станува збор за производи кои беа вклучени и во претходните индекси, и тоа за набавки спроведени во текот на 2010 година и/или првата половина од 2011 година, а во кои беа констатирани големи разлики во цените. Оттука целта на изработка на шестиот индекс на рационалност е да се направи проценка за евентуалните промени кои настанале во изминатиот период и влијанието кое можело да го има воведувањето на овој инструмент како начин за подигнување на свеста на договорните органи за постоењето големи разлики во цените и за потребата од преземање мерки за поголема рационалност во трошењето на јавните пари.

За изработка на овој индекс на рационалност обезбедени се податоци за цените и за купените количини во 70 јавни набавки спроведени од страна на институции на национално и на локално ниво.

Во изработката на индексите, цените на селектираните производи и услуги се обезбедуваа преку пристап до информациите од јавен карактер, кои беа доставувани до сите договорни органи чиишто набавки беа евидентирани на Електронскиот систем за јавни набавки.

2.1 ИНДЕКС НА РАЦИОНАЛНОСТ ЗА ХАРТИЈА ЗА ФОТОКОПИРАЊЕ

Соодносот на најниската и највисоката цена при набавка на хартија за фотокопирање изнесува 1:1,88 што значи дека највисоката цена од 293 денари, која за набавка на еден топ хартија ја плаќа Спортскиот центар „Борис Трајковски“, е повисока за 88% од најниската цена од 156 денари, која за истиот производ ја плаќа Фондот за пензиско и инвалидско осигурување.

Гледано во однос на пазарните цени, произлегува дека дел од институциите користат исклучително скапа хартија за фотокопирање.

Сепак, во споредба со индексот на рационалност за хартијата за фотокопирање изработен на почетокот од 2011 година се забележуваат минимални позитивни поместувања. Имено, ако тогаш просечната цена платена за овој производ од страна на институциите изнесуваше 211 денари, сега таа е спуштена на 196 денари за топ хартија. Евидентирано е и мало намалување на разликата на најниската и највисоката цена, и тоа за 12 процентни поени. Во 2011 година соодносот на најниската и највисоката цена изнесуваше 1:2, додека, пак, сега изнесува 1:1,88.

Табела 1: Индекс на рационалност за хартија за фотокопирање (цена за топ хартија за фотокопирање А4 од 80 грама)	ДОГОВОРЕН ОРГАН	ВРЕДНОСТ ВО ДЕНАРИ СО ДДВ	РАЗЛИКА ВО ОДНОС НА ПРОСЕКОТ
	Фонд за пензиско и инвалидско осигурување	156	-20,4%
	Агенција за катастар на недвижности	157	-19,9%
	Ревизорско тело за ревизија на инструментот за претпристапна помош	158	-19,4%
	КПУ „Идризово“	160	-18,4%
	ЈП МЖ „Инфраструктура“	177	-9,7%
	Државен студентски центар „Скопје“	184	-6,1%
	МАНУ	189	-3,6%
	Просек	196	0,00%
	Агенција за цивилно воздухопловство	211	+7,7%
	Филозофски факултет – Скопје	222	+13,3%
	ЈП „Македонски шуми“	254	+29,6%
	Спортски центар „Борис Трајковски“ ДООЕЛ Скопје	293	+49,5%

За изработка на овој индекс на рационалност за хартија за печатење и фотокопирање, изборот на институциите е направен врз основа на објавените огласи за набавка на канцелариски материјал во првиот квартал од 2012 година од страна на институции на национално нивно. Оттука, барањата беа доставени до 15 договорни органи. Сепак, индексот е изработен врз основа на цените на 11 институции, бидејќи побараниот одговор не беше добиен од Управата за водење на матичните книги и од Универзитетот „Св. Кирил и Методиј“. Со образложение дека податокот е достапен на ЕСЈН, побараната цена не ја достави ниту Апелациониот суд – Скопје. Нејасно е зошто Апелациониот суд – Скопје го даде ова образложение ако се знае дека на ЕСЈН не се објавуваат поединечни цени од купените стоки, услуги и работи. Побараната цена за набавка на еден топ хартија не беше доставена ниту од Министерството за земјоделство, шумарство и водостопанство со објаснување дека конкретниот тендер бр.26-13826/2011 за набавка на канцелариски материјал е поништен.

Како што може да се види од табелата за индексот на рационалност, седум институции ја купиле хартијата за фотокопирање под просечно постигнатата цена од институциите (196 денари), додека, пак, четири институции ја платиле над просекот. Притоа, најниската цена е за 20,4% пониска од просечната која ја плаќаат договорните органи, додека, пак, највисоката цена е за дури 49,5% повисока од просечната. Просечната цена која е пресметана врз основа на цените за набавка на хартија за фотокопирање од страна на сите институции е во групата на повисоки цени за овој вид производ што можат да се најдат на пазарот.

Констатираните разлики во цените за набавка на хартија за фотокопирање не може да се објаснат со применетите постапки за јавни набавки, ниту, пак, со критериумите за избор на најповолна понуда. Хартијата е купувана како дел од канцеларискиот материјал и институциите доминантно ја користеле постапката за прибирање понуди со објавување оглас – тоа е случај и со институциите кои хартијата ја купиле по најниска и по највисока цена. Дека применетите постапки не се одразиле врз цената зборува и споредбата на двете институции кои ја примениле отворената постапка, Агенцијата за катастар на недвижности и ЈП „Македонски шуми“ п.о. – Скопје. Притоа, тие примениле иста постапка, а разликите во нивните цени се големи.

Цените по коишто е купувана хартијата за фотокопирање не можат да се доведат ниту во директна врска со применетите критериуми за избор на најповолна понуда. Фондот за пензиско и инвалидско осигурување, каде што е постигната најниска цена, го применил критериумот за избор ‘економски најповолна понуда’ (цена – 80 бодови, квалитет – 15 бодови и рок на испорака – 5 бодови), додека, пак, Спортскиот центар „Борис Трајковски“ ДООЕЛ Скопје, каде што хартијата е купувана по највисока цена од институциите вклучени во индексот, како критериум за избор ја користел ‘најниската цена’.

Како што може да се види од следната табела, разликите во цените не можат да се објаснат ниту со купените количини на хартијата. Сепак, не е можно прецизно споредување на купените количини бидејќи Спортскиот центар „Борис Трајковски“ ДООЕЛ Скопје во тендерот не ги прецизирал количините што планира да ги купи, додека, пак, ЈП „Македонски шуми“ п.о. – Скопје и Филозофски факултет – Скопје не го доставија побараниот податок за купените количини.

Табела 2:
Купени количини
на хартија за
фотокопирање

ДОГОВОРЕН ОРГАН	БРОЈ НА ТОПОВИ ХАРТИЈА	РАЗЛИКА ВО ОДНОС НА ПРОСЕКОТ
Фонд за пензиско и инвалидско осигурување	/	-20,4%
Агенција за катастар на недвижности	1.000	-19,9%
Ревизорско тело за ревизија на инструментот за претпристапна помош	190	
КПУ „Идризово“	1.500	-19,4%
ЈП МЖ „Инфраструктура“	2.500	-9,7%
Државен студентски центар „Скопје“	200	-6,1%
МАНУ	600	-3,6%
Агенција за цивилно воздухопловство	700	+7,7%
Филозофски факултет – Скопје	/	+13,3%
ЈП „Македонски шуми“ п.о. – Скопје	/	+29,6%
Спортски центар „Борис Трајковски“ ДООЕЛ Скопје	/	+49,5%

2.2. ИНДЕКС НА РАЦИОНАЛНОСТ ЗА ИНДУСТРИСКА СОЛ

Соодносот на најниска и највисоката цена при набавката на индустриска сол е 1: 2,30 што значи дека највисоката цена по која е купена солта е за 130% повисока од најниската цена платена за истиот производ. Разликите во цени и во овој индекс не можат да се објаснат со применетите постапки за јавни набавки, ниту, пак, со критериумот за избор на најповолна понуда, каде што доминира критериумот 'најниска цена'. Во однос на купените количини на индустриска сол во овој индекс, институциите што ги имаат купено најголемите количини успеале да постигнат значително пониски цени во однос на другите.

Во споредба со 2011 година, кај овој индекс се забележува намалување на разликата во цените по која е купувана солта од институциите, но зголемување на просечната цена. Имено, соодносот на најниската и највисоката цена за набавка на 1 тон индустриска сол лани изнесуваше 1:5,5 наспроти сегашните 1:2,30. Но просечната цена во Индексот на рационалност за индустриска сол во 2012 година, која изнесува 7.375 денари за тон и е повисока за 15,30% од цената евидентирана во Индексот на рационалност за индустриска сол изработен на почетокот на 2011 година, кога изнесуваше 6.396 денари за 1 тон.

Во изработката на овој индекс беа вклучени 28 договорни органи кои, за набавката на огревно дрво, имаа објавено оглас за јавна набавка на Електронскиот систем за јавни

набавки. Сепак, во самиот индекс се вклучени 23 општини и училишта, бидејќи од пет договорни органи не беше добиен податокот за количините и цените по кои е купен 1m³. Во листата на оние од кои не ги добивме побараните податоци се општините Кавадарци, Василево, Зелениково, Студеничани и Старо Нагоричане.

ДОГОВОРЕН ОРГАН	ЦЕНА ВО ДЕНАРИ СО ДДВ	РАЗЛИКА ВО ОДНОС НА ПРОСЕКОТ
ЈП „Македонија пат“	4,672	-36.65%
Град Скопје	4,956	-32.80%
ЈП „Улици и патишта“	5,251	-28.80%
ЈКП Тетово	5,533 ¹	-24.98%
ЈП „Комуналец“ Кичево	6,726	-8.80%
Општина Кавадарци	6,844	-7.20%
Просек	7,375	0.0%
Општина Кисела Вода	7,670	+4.00%
Општина Аеродром	10,620	+44.00%
Општина Карпош	10,738	+45.60%
Општина Центар	10,738	+45.60%

Табела 3:
Индекс на рационалност за индустриска сол
(цена за еден тон индустриска сол)

Договорните органи вклучени во индексот на рационалност за индустриска сол се пронајдени преку објавените огласи во ЕСЈН за набавка на индустриска сол и за одржување улици во зимски услови за 2011/2012 година. Оттука, барањата се доставени до 11 институции, но со оглед на фактот дека Општина Битола не ги достави побараните информации, индексот е изработен со цени кои за набавка на индустриска сол ги плаќале 10 институции.

Како што може да се види од табелата за индексот за рационалност, просечната цена која за набавка на индустриската сол ја постигнале институциите (7.375 денари) отстапува од најниската цена дури за 36,65 %, а од највисоката цена за уште повисоки 45,60%, што зборува за големи разлики во цените по кои се купувал еден ист производ.

Разликите на цените и во овој индекс не можат да се објаснат со применетите постапки за јавни набавки, ниту, пак, со критериумот за избор на најповолна понуда, каде што доминира критериумот 'најниска цена'. Со исклучок на ЈП „Комуналец“ Кичево, каде што е применета постапката барање за прибирање понуди со објавување оглас, сите останати институции ја примениле отворената постапка. Дека постигнатите цени не се под влијание на применетите критериуми, покажуваат случаите на ЈКП Тетово и ЈП „Комуналец“ Кичево, како единствени договорни органи што го користеле критериумот 'економски најповолна понуда' и сепак се нашле во група со пониска цена од просечната. Сите останатите институции, дури и оние со највисоки цени, како критериум за избор ја користеле најниската цена.

¹ Цената на ЈКП Тетово вклучена во индексот е пондериран просек од двете цени по кои договорниот орган ја има набавено индустриска сол, и тоа 100 тони по цена од 3.268 денари без ДДВ и 200 тони по цена од 5.400 денари без ДДВ

Табела 4:
Купени
количини на
индустриска сол

ДОГОВОРЕН ОРГАН	ВО ТОНИ	РАЗЛИКА ВО ОДНОС НА ПРОСЕКОТ
ЈП „Македонија пат“	9.050	-36,65%
Град Скопје	4.000	-32,80%
ЈП „Улици и патишта“	500	-28,80%
ЈКП Тетово	300	-24,98%
ЈП „Комуналец“ Кичево	30	-8,80%
Општина Кавадарци	50	-7,20%
Општина Кисела Вода	120	+4,00%
Општина Аеродром	195	+44,00%
Општина Карпош	127	+45,60%
Општина Центар	/	+45,60%

Како што може да се види од претходната табела, купените количини можат да се доведат во директна корелација со постигнатите цени. Институциите што ги купиле најголемите количини сол успеале да постигнат и најниски цени. Ова е сосема логично, ако се има предвид дека ЈП „Македонија пат“ и Град Скопје купиле количини кои се неколкукратно поголеми од вкупните количини на останатите договорни органи вклучени во овој индекс.

2.3. ИНДЕКС НА РАЦИОНАЛНОСТ ЗА МАСЛО ЗА ГОРЕЊЕ ЕКСТРА ЛЕСНО ЕЛ-1

Во овој индекс на рационалност се јавуваат најголеми разлики помеѓу институциите. Притоа, значајно е да се нагласи дека за разлика од другите индекси, каде што се врши споредба на цените, овој индекс се изработува низ споредба на попустите што институциите успеваат да ги обезбедат за набавка на маслото за горење екстра лесно ЕЛ-1, чија цена ја одредува Регулаторната комисија за енергетика на РМ. Оттука, натпреварот на фирмите-добавувачи во овие тендери е кој ќе даде поголем попуст.

Индексот упатува на огромни разлики; на пример, Општина Берово успеала да постигне најниска цена со попуст од 9,73 денари за литар масло, додека, пак, Средното училиште „Богданци“ обезбедило попуст од само 0,42 денари за литар гориво.

Гледано во однос на 2011 година, во рационалноста на набавката на маслото за горење екстра лесно ЕЛ-1 мора да се констатира влошување на состојбата. Просечниот попуст што го обезбедиле институциите во набавките на овој производ во 2012 година изнесува околу 5 проценти, додека во индексот од 2011 година тој изнесуваше двојно повеќе, односно 11 проценти.

ДОГОВОРЕН ОРГАН	ЦЕНА ВО ДЕНАРИ СО ДДВ	РАЗЛИКА ВО ОДНОС НА ПРОСЕКОТ
Општина Берово	9.73	+207.92%
Просек	3.16	0.0%
ЈОУДГ „Наша иднина“ Прилеп	2.58	-18.35%
Средно училиште „Кочо Рацин“ – Скопје	1.65	-47.79%
Економски факултет - Прилеп	1.42	-55.06%
Средно училиште „Богданци“ – Богданци	0.42	-86.71%

Табела 5:
Индекс на рационалност за масло за горење екстра лесно (ЕЛ-1)
(добиеен попуст за ЕЛ-1 во однос на највисоката цена од РКЕ)

Во изработка на индексот на рационалност за масло за горење екстра лесно ЕЛ-1 требаше да бидат вклучени 10 институции што објавиле оглас за ваква набавка во првиот квартал од 2012 година. Сепак, индексот е изработен со само 5 од нив, бидејќи на ДСУ „Искра“ – Штип избраните понудувачи и се откажале од склучување на договорот, додека, пак, одговор за побараните информации не беше доставен од НУ Завод и музеј – Битола, од НУЦК „Антон Панов“ – Струмица, од ЈУ за згрижување деца со воспитно-социјални проблеми – Скопје и од Општина Ресен.

Како што може да се види од табелата за индексот на рационалност, просечниот попуст кои успеале да го обезбедат овие пет договорни органи за набавка на ЕЛ-1 изнесува само 3,16 денари за еден литар. За големите разлики најдобро говорат најголемиот и најмалиот попуст, при што попустот обезбеден од Општина Берово е за дури 207,92% поголем од просечниот, додека, пак, најмалиот обезбеден попуст е за 86,71% помал од просечниот.

Постигнатите цени можат делумно да се објаснат со применетите постапки за јавни набавки и со применетите критериуми за избор на најповолна понуда. Најниската цена е постигната низ отворена постапка во која како критериум за избор на најповолна понуда е користена ‘најниска цена’, додека, пак, највисоката цена е постигната во постапка со прибирање понуди со објавување оглас, каде што како критериум за избор се користела ‘економски најповолна понуда’ (цена – 80 бодови, начин и рок на плаќање – 20 бодови).

За значајноста на добиените попусти најдобро говори фактот дека Општина Берово преку одобриениот попуст го намалила трошокот за 924.350 денари. Наспроти тоа, доколку 95-те илјади литри масло се купеле со најмалиот попуст, тогаш општината би заштедила само 40.000 денари.

Табела 6:
Купени количини
масло за горење –
екстра лесно (ЕЛ-1)

ДОГОВОРЕН ОРГАН	КОЛИЧИНИ ВО ЛИТРИ	РАЗЛИКА ВО ОДНОС НА ПРОСЕЧНИОТ ПОПУСТ
Општина Берово	95.000	+207,92%
ЈОУДГ „Наша иднина“ - Прилеп	83.000	-18,35%
Средно училиште „Кочо Рацин“ - Скопје	30.000	-47,79%
„Економски факултет“ - Прилеп	80.000	-55,06%
Средно училиште „Богданци“ – Богданци	12.000	-86,71%

Иако постојат значајни разлики во купените количини на масло од страна на договорните органи со најниска и со највисока цена, сепак, како што може да се види од претходната табела, тие не се толку големи за да ја оправдаат разликата во постигнатите попусти.

2.4. Индекс на рационалност за клима-уреди

Во индексот на рационалност за клима-уредите, соодносот на најниската и највисоката цена е 1: 1,55 што значи дека највисоката цена е за 55% повисока од најниската по која се купени клима-уредите. Постигнатите цени не можат да се објаснат со применетите постапки за јавни набавки. Општините кои клима-уредите ги купиле по најниска цена, всушност, ја примениле постапката прибирање понуди без објавување оглас, при што понуди се бараат од најмалку три фирми по избор на договорниот орган. Наспроти нив, договорните органи кои ги купиле најскапите клима-уреди примениле постапка со објавување оглас, што, по логиката на нештата, создава предуслови за поголема конкуренција помеѓу фирмите и оттука, можност за намалување на цените и поповолни понуди за институциите.

Во споредба со 2011 година, кај овој индекс можеме да констатираме подобрување на состојбите, бидејќи тогаш соодносот на најниската и највисоката цена изнесуваше 1:1,90, што значи дека највисоката цена тогаш беше за 90% повисока од најниската наспроти сегашниот сооднос од 1: 1,55.

Во однос на просечната цена таа е речиси на исто ниво, со тоа што во индексот на рационалност во 2011 година просечната цена за клима-уред без трошоците за доставување и монтажа изнесуваше 16.636 денари, а сега заедно со овие трошоци изнесува 19.739 денари.

ДОГОВОРЕН ОРГАН	ЦЕНА ВО ДЕНАРИ СО ДДВ	РАЗЛИКА ВО ОДНОС НА ПРОСЕКОТ
Општина Кисела Вода	16,665	-18.45%
Општина Желино	17,000	-13.88%
Општина Гевгелија	17,884	-9.40%
Град Скопје	18,101	-8.30%
Општина Карпош	19,412	-1.66%
Општина Могила	19,490	-1.26%
Просек	19,739	0.00%
Општина Кочани	21,004	+6.41%
Природно-математички факултет Универзитет „Св. Кирил и Методиј“	22,190	+12.42%
Царинска управа	25,905	+31.24%

Табела 7:
Индекс на рационалност за клима-уреди
(цена за клима-уред со јачина 3,5 KW со вклучени трошоци за доставување и монтажа)

Договорните органи вклучени во изработка на индексот на рационалност за клима-уредите имаат објавено оглас во 2012 г. и во втората половина од 2011 година. Со цел да се опфати поголем број договорни органи, вклучени се и општини и министерства што спровеле мала набавка за клима-уреди во втората половина од 2011 година, а се евидентирани преку евиденциите доставени до ЕСЈН. Барања за постигнатите цени во набавката на клима-уредите беа доставени до 12 институции. Сепак, во самиот индекс се вклучени 9 институции, бидејќи Општата болница – Гевгелија купила клима-уреди со помала моќност од 3,5 KW, додека пак Општина Сопиште и М-НАВ АД – Скопје не ги доставија побараните информации.

Како што може да се види од табелата на индексот на рационалност, шесте институции што купиле клима-уреди под просечно постигнатата цена имаат цени кои се пониски и до 18,45%, додека, пак, трите институции со натпросечно високите цени се повисоки и до 31,24%. Просечната цена која е пресметана врз основа на цените за набавка на клима-уредите со јачина од 3,5 KW од страна на сите институции е во групата на повиоки цени за овој вид производ што можат да се најдат на пазарот.

Постигнатите цени не можат да се објаснат со применетите постапки за јавни набавки. Општините Кисела Вода, Желино и Гевгелија кои клима-уредите ги купиле по најниска цена, всушност, ја примениле постапката прибирање понуди без објавување оглас, при што понуди се бараат од најмалку три фирми по избор на договорниот орган. Наспроти ова, институциите Царинска управа и Природно-математички факултет при Универзитетот „Св. Кирил и Методиј“, коишто во изработениот индекс имаат највисоки цени, примениле постапка прибирање понуди со објавување оглас. Институциите чии клима-уреди се најскапи како критериум за избор на најповолна понуда користеле 'економски најповолна понуда'. Царинската управа ја бодувала цената со 80 бодови, за периодот за гаранција давала 5 бода, исто толку и за квалитетот, референтната листа на фирмите им носела 10 бода, додека, пак, кај Природно-математички факултет при Универзитетот „Св. Кирил и Методиј“ за цената се давале 60 бодови, пост-гарантен сервис и обезбедени резервни делови 5 бода, квалитет 20 бодови и период на гаранција 15 бодови.

Табела 8:
Купени количини
на клима-уреди

ДОГОВОРЕН ОРГАН	КУПЕНИ КОЛИЧИНИ	РАЗЛИКА ВО ОДНОС НА ПРОСЕКОТ
Општина Кисела Вода	9	-18.45%
Општина Желино	13	-13.88%
Општина Гевгелија	3	-9.40%
Град Скопје	20	-8.30%
Општина Карпош	/	-1.66%
Општина Могила	5	-1.26%
Општина Кочани	3	+6.41%
Природно-математички факултет Универзитет „Св. Кирил и Методиј“	4	+12.42%
Царинска управа	4	+31.24%

Во однос на купените количини, како што може да се види од претходната табела, разликите не се толку значајни за да можат да се објаснат констатираните разлики во цените. Притоа, институцијата која купила најголем број клима-уреди не ја постигнала најниската цена.

2.5. Индекс на рационалност за завој „калико“

Разликата меѓу најниската и највисоката цена по која е купен овој производ изнесува дури 90%. Притоа, институцијата која го купила производот најевтино платила 29,68% пониска цена од просечната, додека институцијата која го купила производот најскапо платила 33,33% повисока цена од просечно постигнатата.

Констатираните разлики не можат да се објаснат со применетите постапки, ниту со критериумите за избор на најповолна понуда, бидејќи доминантно завојот е купуван како дел од медицински потрошен материјал во отворени постапки со критериум за избор 'најниска цена'.

Споредбата на сегашниот индекс на рационалност за завои „калико“ со димензии 8см x 5м со минатогодишниот покажува дека во рационалноста на набавката на овој медицински потрошен материјал нема подобрувања. Имено, соодносот на најниската и највисоката цена е буквално идентичен со сегашниот и изнесува 1:1,90, а евидентирано е и мало зголемување на просечната цена која ја постигнале договорните органи и сега изнесува 109,5 денари за пакување од 10 завои „калико“ 8x5 наспроти минатогодишната од 105 денари.

Индексот на рационалност за набавка на завој „калико“ со димензии 8 см x 5 м е изработен врз основа на цените обезбедени од болниците, евидентирани во ЕСЈН како договорни органи.

Барањето за цените беше доставено до 23 договорни органи. Сепак, самиот индекс опфаќа 13 институции, бидејќи 7 договорни органи не одговорија, а 3 информираа

дека не набавуваат таков вид завој. На доставените барања не одговорија следните институции: ЈЗУ Градска општа болница „8 Септември“ – Скопје, ЈЗУ Клиничка болница – Штип, ЈЗУ Општа болница – Штип, ЈЗУ Општа болница – Кочани, ЈЗУ Општа болница – Охрид, ЈЗУ Општа болница – Велес, ЈЗУ Психијатриска болница – Демир Хисар. Дека не набавуваат завој со димензии 8x5 известија ЈЗУ Специјална болница за белодробни заболувања и туберкулоза – Лешок, ЈЗУ Општа болница – Дебар и ЈЗУ Специјална болница по гинекологија и акушерство „Чаир“ – Скопје.

ДОГОВОРЕН ОРГАН	ЦЕНА ВО ДЕНАРИ СО ДДВ	РАЗЛИКА ВО ОДНОС НА ПРОСЕКОТ
Општа болница Прилеп	77	-29,68%
Клиничка болница Тетово	84	-29,23%
Општа болница Гевгелија	86	-23,12%
Општа болница Куманово	98	-10,50%
Општа болница Кичево	100	-8,68%
Општа болница „Д-р Ферид Мурад“ Гостивар	106	-3,30%
Специјална болница за ортопедија и трауматологија „Свети Еразмо“ Охрид	109	-0,46%
Просек	109.5	0,00%
Општа болница Струмица	111	+1,37%
Општа болница Кавадарци	112	+2,28%
Психијатриска болница Скопје	118	+7,76%
Општа болница Струга	133	+21,46%
Психијатриска болница Негорци	143	+30,59%
Клиничка болница Битола	146	+33,33%

Табела 9:
Индекс на рационалност за завој „калико“
(цена за пакување од 10 завои „калико“ 8x5)

Како што може да се види од табелата за индексот на рационалност, седум болници го плаќаат завојот по цена која од просечно постигната е пониска во маргините од 0,46% до 29,68%, додека, пак, шест болници производот го плаќаат по цени кои се повисоки од просечната од 1,37% до 33,33%.

Во набавката на завојот доминираат отворените постапки. Исклучок од ова правило се само Општа болница – Гевгелија и Психијатриска болница – Негорци, каде што е применета постапката ‘барање за прибирање понуди со објавување оглас’, но со оглед на тоа што едната институција го купила завојот со цена пониска од просечната, а друга со повисока, произлегува дека и овде не може да се зборува за некакво влијание на применетата постапка врз постигнатите цени. Сите болници без исклучок како критериум за избор ја користеле ‘најниската цена’.

Табела 10:
Количини
на купен завој
„калико“ 8x5

ДОГОВОРЕН ОРГАН	БРОЈ НА ЗАВОИ	РАЗЛИКА ВО ОДНОС НА ПРОСЕЧНАТА ЦЕНА
Општа болница Прилеп	/	-29.68%
Клиничка болница Тетово	4,500	-29.23%
Општа болница Гевгелија	2,400	-23.12%
Општа болница Куманово	2,000	-10.50%
Општа болница Кичево	2,500	-8.68%
Општа болница „Д-р Ферид Мурад“ Гостивар	7,200	-3.30%
Специјална болница за ортопедија и трауматологија „Свети Еразмо“ Охрид	3,600	-0.46%
Општа болница Струмица	10,000	+1.37%
Општа болница Кавадарци	2,000	+2.28%
Психијатриска болница Скопје	400	+7.76%
Општа болница Струга	350	+21.46%
Психијатриска болница Негорци	10	+30.59%
Клиничка болница Битола	2,600	+33.33%

Како што може да се види од претходната табела, разликите во цените не можат да се објаснат ниту со купените количини. Највисоката цена за набавка на завојот, која е повисока од просечната за 33,33%, ја плаќа Клиничка болница Битола за набавка на 2.600 парчиња завој, што е блиску до количините за кои некои болници плаќаат по цени кои се пониски од просечните за 23% и повеќе.

3

ГЕНЕРАЛЕН
ЗАКЛУЧОК

Големите разлики во цените по кои се купуваат исти производи зборуваат дека институциите сè уште имаа големи проблеми во обезбедување рационалност при трошењето на јавните пари. Постапките за јавни набавки не само што во значаен дел од случаите не обезбедуваат поволни цени, туку резултираат и со цени кои се повисоки од пазарните.

Во прилог на оваа констатација одат следниве констатирани разлики:

- хартија за фотокопирање А4 се купува по цени кои се движат од 156 до 293 денари за еден топ;
- индустриска сол се купува по цени кои се движат од 4.672 до 10.738 денари за еден тон;
- масло за горење екстра лесно ЕЛ-1 се купува со попусти од 0,42 денари до 9,73 денари за еден литар од цената определена од Регулаторната комисија за енергетика;
- клима-уредите со јачина 3,5 KW се купуваат по цени кои се движат од 16.665 до 25.905 денари и
- завојот „калико“ со димензии 8 см x 5 м се купува по цени од 77 до 146 денари за пакување од 10 парчиња.

Загрижувачки е што во речиси сите индекси на рационалност, големите разлики во цените не можат да се објаснат со применетите постапки за јавни набавки бидејќи речиси сите договорни органи цените ги постигнале низ постапки за кои објавувале огласи и во кои како критериум за избор на најповолна понуда се користела 'најниска цена'. Оттука, проблемот со разликите во цените треба да се бара во изработените тендерски документации кои успеале или не успеале да ја стимулираат конкуренцијата помеѓу фирмите и во некои други фактори кои ја детерминираат регуларноста и ефикасноста на системот на јавни набавки.

Сепак, иако состојбите во однос на рационалноста се далеку од посакуваните за ед-

на земја, во овој индекс се евидентирани и мали позитивни промени. Овој индекс, изработен за производи за кои во текот на 2011 година беа констатирани најголеми разлики во цените, послужи да се направи и проценка за евентуалните промени кои настанале во изминатиот период и за влијанието кое можело да го има воведувањето на овој инструмент како начин за подигнување на свеста на договорните органи за постоењето големи разлики во цените и за потребата од преземање мерки заради поголема рационалност во трошењето на јавните пари.

Гледано во однос на индексот на рационалност за хартијата за фотокопирање, во 2012 година забележливи се минимални позитивни поместувања во однос на 2011 година. Имено, ако тогаш просечната цена платена за овој производ од страна на институциите изнесуваше 211 денари, сега таа е спуштена на 196 денари за топ хартија. Евидентирано е и мало намалување на разликата на најниската и највисоката цена, и тоа за 12 процентни поени. Во 2011 година, соодносот на најниската и највисоката цена изнесуваше 1:2, додека, пак, сега изнесува 1:1,88.

Кај индустриската сол евидентирано е намалување на разликата во цените по која е купуван овој производ од институциите. Имено, соодносот на најниската и највисоката цена за набавка на 1 тон индустриска сол лани изнесуваше 1:5,5 наспроти сегашните 1:2,30. Но, просечната цена во Индексот на рационалност за индустриска сол во 2012 година, која изнесува 7.375 денари за тон, е повисока за 15,30% од цената евидентирана во Индексот на рационалност за индустриска сол изработен на почетокот на 2011 година, кога изнесуваше 6.396 денари за 1 тон.

Подобрување на состојбите може да се констатира и во однос на клима-уредите, при што во споредба со 2011 година, кај овој индекс можеме да констатираме подобрување на состојбите бидејќи тогаш соодносот на најниската и највисоката цена изнесуваше 1:1,90 што значи дека највисоката цена тогаш беше за 90% повисока од најниската наспроти сегашниот сооднос од 1:1,55.

Споредбата на сегашниот индекс на рационалност за завојот „калико“ 8x5 со минатогодишниот покажува дека во рационалноста на набавката на овој медицински потрошен материјал состојбите се без промена. Имено, соодносот на најниската и највисоката цена е буквално идентичен со сегашниот и изнесува 1:1,90, а евидентирано е и мало зголемување на просечната цена која ја постигнале договорните органи и сега изнесува 109,5 денари за пакување од 10 завои „калико“ 8x5 наспроти минатогодишната од 105 денари.

Целосно влошување на состојбите е евидентирано единствено во рационалноста на набавката на маслото за горење екстра лесно ЕЛ-1. Просечниот попуст што го обезбиде институциите во набавките на овој производ во 2012 година изнесува околу 5%, додека во индексот од 2011 година тој изнесуваше двојно повеќе, односно 11%. Имајќи го сето ова предвид, произлегува дека Индексот на рационалност како инструмент ги даде своите први позитивни резултати, но со оглед на сè уште големите, а во некои случаи и огромни разлики во цените помеѓу институциите, неопходно е и натаму да се применува овој начин на влијание врз договорните органи за зголемување на рационалноста при трошењето на јавните пари.

