ИНДЕКС НА РАЦИОНАЛНОСТ

ИНДЕКС НА РАЦИОНАЛНОСТ

ИНДЕКС НА РАЦИОНАЛНОСТ

USAID
FROM THE AMERICAN PEOPLE

FOUNDATION OPEN SOCIETY MACEDONIA
ФОНДАЦИЈА ОТВОРЕНО ОПШТЕСТВО МАКЕДОНИЈА

Center for Civil Communications
Центар за граѓански комуникации

8

ИНДЕКС на РАЦИОНАЛНОСТ

Скопје, јуни 2013 година

ИНДЕКС НА РАЦИОНАЛНОСТ 8

Издавач:
Центар за граѓански комуникации

Лектура:
Татјана Б. Ефтимоска

Ликовно-графичко обликување:
Бригада дизајн

Печат:
Пропоинт

Тираж:
300 примероци

Бесплатен/некомерцијален тираж

ISBN: 978-608-218-119-6

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

35.073.53:005.584.1(497.7)"2012"

ИНДЕКС на рационалност 7. - Скопје : Центар за граѓански комуникации, 2012. - 26, 26 стр. : табели ; 25 см

Насл. стр. на припечатениот текст: Index of rationality 7. - Обата текста меѓусебно печатени во спротивни насоки. - Текст на мак. и англ. јазик. - Фусноти кон текстот

ISBN 978-608-4709-01-5

а) Јавни набавки - Рационално трошење - Мониторинг - Македонија -2012
COBISS.MK-ID 93002250

Овој извештај е овозможен со поддршка од американскиот народ преку Агенцијата на САД за меѓународен развој (УСАИД) во рамките на Проектот на УСАИД за граѓанско општество. Содржината на публикацијата е одговорност на фондацијата Отворено општество – Македонија и на Центарот за граѓански комуникации и не ги изразува ставовите на УСАИД или на Владата на Соединетите Американски Држави.

8

ИНДЕКС на **РАЦИОНАЛНОСТ**

Содржина

1. ЦЕЛИ И МЕТОДОЛОГИЈА 7

2. НДЕКС НА РАЦИОНАЛНОСТ 9

   2.1. Индекс на рационалност за работна облека 10
   2.2. Индекс на рационалност за работни чевли 12
   2.3. Индекс на рационалност за урбана опрема – клупи 14
   2.4. Индекс на рационалност за тонери 15
      2.4.1. Индекс на рационалност за оригинални тонери 16
      2.4.2. Индекс на рационалност за компатибилни тонери 17
   2.5. Индекс на рационалност за дезинфекција, дезинсекција и дератизација 18

3. ГЕНЕРАЛЕН ЗАКЛУЧОК 21

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 воведе 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. 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 подомаќински 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.

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 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.

Значајно е да се напомне 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 сѐ на договорните органи.

2 Индекс на рационалност

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

- работна облека;
- работни чевли;
- урбана опрема – клупи;
- тонери и
- дезинфекција, дезинсекција и дератизација.

Во изработката на индексот на рационалност за овие производи и услуги беа вклучени институции на национално и на локално ниво кои во текот на 2012 година и во првите два месеци од 2013 година имале ваков вид набавка.

При изработката на индексите, цените на избраните производи и услуги се обезбедија преку доставување 117 барања за пристап до информациите од јавен карактер. Процесот на прибирање на податоците беше особено отежнат поради тоа што прибирањето на информациите временски се совпадна со спроведувањето на локалните избори и голем дел од локалните институции во тој период не функционираа во полн капацитет. Освен со зачестени телефонски јавувања и потсетувања за пречекорување на законскиот рок од 30 дена за доставување на информациите, ЦГК за првпат до 13 институции испрати и писмени ургенции најавувајќи жалби до Комисијата за заштита на правото за слободен пристап до информации од јавен карактер доколку не се достават побараните информации.

Во изработката на индексот иницијално беа вклучени 72 институции на национално и на локално ниво. Но, поради објективни или субјективни причини, поединечно наведени во продолжение од анализата, на крајот индексот е изработен врз основа на податоци за цени за производите: работна облека, работни чевли, клупи и тонери и за услугата: дезинфекција, дезинсекција и дератизација од страна на 41 институција на национално и на локално ниво.

2.1 Индекс на рационалност за работна облека

Цената по која е купувана работната облека како дел од ХТЗ-опремата од страна на комуналните претпријатија се движи од 1.263 до 4,956 денари за комплет што вклучува панталони и јакна. Соодносот на најниската и највисоката цена изнесува дури 1:3,92, што значи дека највисоката цена која ја плаќа МЈП Проаква за набавка на работната облека за својата регионална единица во Струга е за речиси трипати (292%) повисока од цената која за облека **со истата намена ја плаќа ЈП Камена река од Македонска Каменица. Гледано од аспект на спроведените тендери**, позначајната разлика меѓу двете јавни претпријатија што ја плаќаат најниската и највисоката цена за набавка на работна облека е во поставените критериуми за оценување на способноста на фирмите понудувачи. Притоа, ЈП Камена река не поставило услови што требало да ги исполнат понудувачите за учество на нивниот тендер, додека, пак, МЈП Проаква барало фирмите да имаат претходно искуство и богата референтна листа.

Договорен орган	Цена во денари со ДДВ	Разлика во однос на просекот
ЈП Камена река - М.Каменица	1263	-46,84%
ЈП Комуналец - Битола	1539	-35,23%
ЈП Комунална чистота - Богданци	1570	-33,92%
ЈП Стипион 2011 - Штип	1692	-28,79%
ЈП Солидарност - Виница	1820	-23,40%
ЈП Стрежево - Битола	2124	-10,61%
Просек*	2376	0,00%
ЈП Комуналец - Крива Паланка	2736	+15,15%
МЈП Проаква за водовод - Охрид	3682	+54,97%
МЈП Проаква за водовод - Струга	4956	+108,59%

*Просек од цените што ги плаќаат институциите вклучени во индексот за оваа набавка

Индекс на рационалност за работна облека
(цена за 1 работен костим – панталони и јакна)

Во изработката на индексот на рационалност за работна облека беа вклучени сите јавни претпријатија што во текот на 2012 година и првите два месеци од 2013 година имале ваков вид на набавка.

Преку Електронскиот систем за јавни набавки (ЕСЈН) беа евидентирани 11 договорни органи што објавиле оглас за овој вид набавка. Но, дел од јавните претпријатија не ги доставија побараните информации. Притоа, ХС Злетовица - Пробиштип достави одговор дека цената по која ја купувале работната облека не е информација од јавен карактер,

со што не постапи во согласност со Законот за слободен пристап до информации од јавен карактер. Доставувањето на информацијата го избегна и ЈП Охридски Комуналец - Охрид со постојано одложување на побараниот одговор, додека, пак, од ЈП Улици и патишта - Скопје информираа дека дел од тендерот наменет за набавка на ХТЗ-опрема им е поништен.

Оттука, индексот вклучува рангирање на 8 институции, со тоа што МЈП Проаква, кое спровело еден тендер за оваа набавка но во два дела, е вклучено со две различни цени кои ги плаќа за облеклата за работните единици Струга и Охрид.

Како што може да се забележи од индексот, постојат големи разлики меѓу јавните претпријатија во набавката на овој производ. Притоа, шест договорни органи за услугата плаќаат цена пониска од просечната, а три склучиле договори со цени повисоки од просечно постигнатата. Најниската цена е за 46,84% пониска од просечно постигнатата, а највисоката цена е за 108,59% повисока од просечната.

Големите разлики во цената не можат да се објаснат со спроведените постапки за јавни набавки. За сите тендери биле објавени огласи за јавни набавки, што значи дека се спровеле транспарентни постапки. Притоа во сите тендери како критериум за избор на најповолна понуда се користела најниската цена, а на крајот кај сите е спроведена и електронска аукција за намалување на цените од понудувачите.

Единствената значајна разлика меѓу двете институции што ја плаќаат најниската и највисоката цена за набавка на работна облека е во поставените критериуми за оценување на способноста на фирмите понудувачи.

ЈП Камена река применило постапка на барање за прибирање понуди до 5.000 евра, поради што во тендерската документација, во согласност со Законот за јавните набавки, но не поставило критериуми за оценување на економско-финансиската и техничко-професионалната способност на фирмите понудувачи како услов за учество на тендерот. Од друга страна, МЈП Проаква, кое спровело поголем тендер преку отворена постапка, од фирмите барало биланс на состојбата и на успехот за последните три години, како и претходно искуство во последните три години со доставување референтна листа. Притоа во документацијата не беше прецизирано кој е минимумот во однос на овие критериуми што фирмите треба да го исполнат, што секако дека не е правилно. Воедно, во тендерот на јавното претпријатие од Струга се барало од фирмите да докажат дека нивните производи ги задоволуваат општите ИСО стандарди за квалитет и важечките норми, стандарди и А-тестови за ваков вид набавка што важат во Република Македонија.

Со ова се потврдува проблемот со поставувањето високи критериуми што треба да ги исполнат фирмите за да учествуваат на тендерите, нотиран во редовниот мониторинг на јавните набавки што го спроведува Центарот за граѓански комуникации. Притоа, преку несразмерно високите критериуми се врши ограничување на конкуренцијата и фаворизирање на големите компании.

Во обид да се испита евентуалната поврзаност на разликите во цените со купените количини, во рамките на индексот за работна облека е даден и приказ на бројот на облекла купени од страна на јавните претпријатија.

Договорен орган	Број на работни костими	Разлика на поединечната цена во однос на просекот
ЈП Камена река-М. Каменица	25	-46,84%
ЈП Комуналец-Битола	200	-35,23%
ЈП Комунална чистота-Богданци	/	-33,92%
ЈП Стипион 2011-Штип	100	-28,79%
ЈП Солидарност-Виница	86	-23,40%
ЈП Стрежево-Битола	/	-10,61%
ЈП Комуналец-Крива Паланка	50	+15,15%
МЈП Проаква за водовод-Охрид	76	+54,97%
МЈП Проаква за водовод-Струга	44	+108,59%

Број на купени работни облекла

Како што може да се види од претходната табела, разликите во цените евидентирани во овој индекс не можат да се објаснат со купените количини, бидејќи институцијата што ја постигнала најниската цена не е добавувач на најголемиот број работни облекла.

2.2 Индекс на рационалност за работни чевли

Цените по кои се купувани работни чевли (високи кожени) се движат од 870 до 2596 денари. Во индексот на рационалност за овој производ соодносот на најниската и највисоката цена изнесува 1:2,98, што значи дека највисоката цена за чевлите платена од Град Скопје е за 198% повисока од најниската евидентирана во набавката на ЈКП Комуналец - Прилеп.

Некои институции ги купувале чевлите како дел од ХТЗ-опремата за вработените, а други како дел од службената униформа, но и кај едните и кај другите станува збор за високи кожени чевли. Град Скопје, кој за набавка на чевлите платил највисока цена, е единствената институција што за оваа набавка, според податоците од ЕСЈН, не спровела е-аукција.

Договорен орган	Цена во денари со ДДВ	Разлика во однос на просекот
ЈКП Комуналец - Прилеп	870	-40,08%
ЈКП Водовод - Битола	953	-34,37%
Општина Аеродром	987	-32,02%
ФОД ДООЕЛ Новаци АД ЕЛЕМ	1083	-25,41%
ЈКП Водовод - Кочани	1298	-10,61%
ЈП Македонија пат - Скопје	1383	-4,75%
Просек*	1452	
Управа за хидрометеоролошки работи	2446	+68,46%
Град Скопје	2596	+78,79%

*Просек од цените што ги плаќаат институциите вклучени во индексот за оваа набавка

Индекс на рационалност за работни чевли (цена за 1 чифт кожени високи чевли)

Индексот на рационалност за работни чевли е изработен врз основа на податоци обезбедени за тендерите што ги спровеле 8 договорни органи во текот на 2012 година и првите два месеци од 2013 година. Побараните податоци не ги достави само ДООЕЛ ФОРТ Осломеј.

Како што може да се види од горниот табеларен приказ на Индексот на рационалност, просечната цена што за работни чевли ја плаќале анализираните институции изнесува 1452 денари. Притоа, шест институции ги купиле чевлите по цени кои се пониски од просечната и се движеле од 870 до 1383 денари, а две институции по значајно повисоки цени од 2446, односно 2596 денари. Со оглед на тоа што сите институции купувале кожени високи чевли, произлегува дека прилепското комунално претпријатие купило речиси 3 чифта чевли за истата цена за која Град Скопје купил само еден чифт.

Големите разлики во цените не можат да се објаснат со применетите постапки за јавни набавки, ниту, пак, со критериумите за избор на најповолна понуда.

Најголем дел од договорните органи, односно ЈКП Комуналец – Прилеп, ЈКП Водовод – Битола, Општина Аеродром и Град Скопје ја спровеле постапката – барање за прибирање на понуди со оглас за набавки над 5000 евра. ФОД Новаци АД ЕЛЕМ Скопје, ЈКП Водовод – Кочани и ЈП Македонија пат – Скопје, пак, спровеле отворени постапки, а постапка за прибирање понуди со објавување оглас за мала набавка до 5.000 евра применила Управата за хидрометеоролошки работи.

Во однос на критериумот за избор на најповолна понуда, значајно е да се нагласи дека договорните органи кои плаќаат најниска, односно највисока цена за набавка на чевлите во изборот ја користеле најниската цена.

Од осумте институции, само три (ФОД ДООЕЛ Новаци АД ЕЛЕМ, ЈКП Водовод - Кочани и ЈП Македонија пат – Скопје) примениле критериум за избор – економски најповолна понуда, и тоа ФОД Новаци цената ја бодувал со 70, а квалитетот со 30 бода, Водовод Кочани покрај цената со 60 бода, го оценувал и квалитетот со 40 бода, додека, пак, Македонија пат покрај цената со 80 бода, го оценувала и рокот за плаќање со 20 бода.

Оттука, повеќе од јасно е дека разликите во цените не се последица на применетите постапки, ниту, пак, на критериумот за избор бидејќи сите постапки се спроведени јавно, а оние јавни претпријатија што освен цената бодувале и други елементи не ги постигнале највисоките цени. Она што е значајно да се издвои е дека само тендерот спроведен од Градот Скопје, каде што чевлите се платени по највисока цена, не завршил со е-аукција, додека кај сите останати е-аукцијата била спроведена.

Купените количини на чевли дадени во следниот табеларен приказ само делумно ги објаснуваат разликите во цените.

Количини на купени работни чевли

Договорен орган	Број на чевли	Разлика во однос на просекот
ЈКП Комуналец – Прилеп	374	-40,08%
ЈКП Водовод Битола	99	-34,37%
Општина Аеродром	100	-32,02%
ФОД ДООЕЛ Новаци	172	-25,41%
ЈКП Водовод - Кочани	/	-10,61%
ЈП Македонија пат - Скопје	770	-4,75%
Управа за хидрометеоролошки работи	/	+68,46%
Град Скопје	2	+78,79%

Град Скопје, кој платил највисока цена за чевлите, навистина ја купил убедливо најмалата количина, но значајно е да се нагласи дека во рамките на тендерот не се купувале само чевли, туку и работни униформи (службени облекла) и обувки за вработените и тоа во два посебни дела, едниот наменет за вработените во Град Скопје (возачи, угостителски работници, хаузмајстор и општ работник) и вториот наменет за комуналните редари во Град Скопје и општините.

За отстапувањето од економската логика поголеми количини да се набават по пониска цена, најдобро говори тендерот на ЈП Македонија пат – Скопје, кое купило убедливо најголем број чевли, но не ја постигнало најниската цена.

2.3 Индекс на рационалност за урбана опрема – клупи

При набавката на клупи, изработени од дрво со метална конструкција со стандардни димензии, евидентирани се значајни разлики во цените кои ги плаќаат општините и тие се движат од 4838 до 12188 денари. Соодносот на најниската и највисоката цена изнесува дури 1:2,52, што значи дека највисоката цена е за 152% повисока од најниската. Разликите во цените ќе беа уште поголеми доколку се занемареа фактите од што се изработени клупите и нивните димензии, бидејќи некои општини плаќале за клупи од медијапан или од метал и дрво, но со поинакви димензии и по повеќе од 30.000 денари за клупа. Со цел да се дојде до што е можно пообјективна споредба, индексот е изработен само за оние општини кои набавиле клупи во стандардните димензии и од стандарден материјал (дрво/метал).

Овој индекс е еклатантен показател дека рационалноста во трошењето на јавните пари не се постигнува само со формална примена на правилата во јавните набавки. Имено, најниската цена во овој индекс е постигната во тендер спроведен од страна на Општина Ѓорче Петров, каде што е применета отворена постапка, но со оглед на тоа што е добиена само една понуда, не е спроведена е-аукција. Наспроти ова, во набавката на Општина Македонска Каменица, иако завршила со е-аукција, цените на клупите се највисоки.

Договорен орган	Цена во денари со ДДВ	Разлика во однос на просекот
Општина Ѓорче Петров	4838	-44,46%
Општина Аеродром	6647	-23,69%
Просек*	8711	0,00%
Општина Прилеп	9735	+11,76%
Општина Кисела Вода	10148	+16,50%
Општина Македонска Каменица	12188	+39,92%

*Просек од цените што ги плаќаат институциите вклучени во индексот за оваа набавка

Индекс на рационалност за клупи
(цена за 1 клупа дрво/метал)

Барањата за информации за цените по кои се купени клупите беа доставени до 14 договорни органи. Сепак, индексот е изработен само за пет, бидејќи за сите останати институции не можеше да се обезбеди споредливост на купените клупи поради различниот материјал за нивната изработка или димензиите (Општина Карпош, Општина Кавадарци, Општина Крива Паланка, Општина Неготино, Центар за развој на Вардарски плански регион и ЈПКД Комуналец - Струмица). Општина Велес ја најави, но не ја достави побараната информација, Општина Илинден побараните податоци ги прогласи за деловна тајна, а општина Гази Баба, пак, имаше склучен рамковен договор со три фирми со кои треба да се спроведе е-аукција пред непосредната набавка на клупите.

Како што може да се види од претходната табела, цените во овој индекс се движат од 4.838 до 12.188 денари. Притоа, просечната цена што е постигната за набавка на клупа изнесува 8.711 денари. Две општини клупите ги купиле по цена пониска од просечната, а три со значајно повисоки цени. Овие разлики не можат да се објаснат со применетите постапки бидејќи сите вклучени општини користеле постапки за кои објавиле оглас, и тоа: Ѓорче Петров, Аеродром, Кисела Вода и Македонска Каменица примениле отворени постапки, а само Општина Прилеп спровела постапка со барање за прибирање понуди. Сите пет општини како критериум за избор на најповолна понуда ја користеле најниската цена. Електронска аукција не е одржана само во набавките на општините Ѓорче Петров и Кисела Вода, што секако зборува дека и овој инструмент за зголемување на рационалноста во трошењето на јавните пари не секогаш ги дава очекуваните резултати. Имено, општината што најевтино ги платила своите клупи не спровела е-аукција, додека, пак, општината (Македонска Каменица) која ја платила највисоката цена за клупите спровела е-аукција.

Договорен орган	Број на клупи	Разлика на цените во однос на просекот
Општина Ѓорче Петров	140	-44,46%
Општина Аеродром	120	-23,69%
Општина Прилеп	40	+11,76%
Општина Кисела Вода	120	+16,50%
Општина Македонска Каменица	18	+39,92%

Количини на купени клупи

Гледано од аспект на купените количини, приказот во горенаведената табела покажува дека навистина постои поголема разлика во бројот на клупите (140) што ги набавила Општина Ѓорче Петров, постигнувајќи најниска цена, во однос на бројот на клупите купени од страна на Општина Македонска Каменица (18), чии цени на набавка се највисоки. Сепак, фактот дека општините Аеродром и Кисела Вода купиле исти количини, а цените им се повисоки, зборува дека и во овој индекс разликите не се јавуваат како резултат на вкупната вредност на набавката.

2.4 Индекс на рационалност за тонери

Индексот на рационалност за тонери укажува на значајни разлики во цените на овој канцелариски потрошен материјал. Притоа, во набавка на оригиналните тонери, цените се движат од 3.622 до 4.552 денари упатувајќи на разлики во цените и до една четвртина, додека, пак, во набавката на т.н. компатибилни тонери разликата е уште поголема и изнесува и до 100%, бидејќи цените се движат од 998 до 2006 денари за тонер.

Со вака постигнатите цени, произлегува дека институциите преку јавните набавки не успеале да обезбедат цени кои би биле значајно пониски од пазарните.

Инаку, индексот на рационалност на тонери е изработен за два вида тонери од еден од најкористените брендови, „Хјулит Пакар“ (HP). Притоа се направени два индекси: едниот за оригинални тонери HP кои се сродни, и тоа P1100; P1005/100 и 1522nf, и вториот индекс за компатибилни тонери HP – 1010; 1018; 1020; 1100 и 3030.

За изработката на овој индекс, барање за информациите за цените по кои ги купувале своите тонери беа доставени до сите државни агенции. Од 23 агенции евидентирани во ЕСЈН како договорни органи, само 11 се вклучени во изработка на индексот бидејќи дел од останатите агенции или не користеа сродни тонери, или, и покрај барањата и потсетувањата, не ги доставија информациите. Законот за слободен пристап до информациите од јавен карактер не го испочитуваа Агенцијата за поттикнување на развојот на земјоделството, Агенцијата за промоција и поддршка на туризмот – Струга и Агенцијата за храна и ветеринарство.

2.4.1. Индекс на рационалност на оригинални тонери

Соодносот на најниската и највисоката цена за набавка на оригинален тонер изнесува 1:1,26 што значи дека највисоката цена е за 26% повисока од најниската. Просечната цена по која агенциите ги купувале оригиналните тонери изнесува 4.076 денари, што е на ниво на висока пазарна цена.

Договорен орган	Цена во денари со ДДВ	Разлика во однос на просекот
Агенција за супервизија на осигурувањето	3622	-11,14%
Агенција за државни патишта	3945	-3,21%
Просек*	4076	0,00%
Агенција за млади и спорт	4130	+1,32%
Агенција за регулирање на железничкиот сектор	4130	+1,32%
Агенција за администрација	4552	+11,68%

*Просек од цените што ги плаќаат институциите вклучени во индексот за оваа набавка

Индекс на рационалност за оригинален тонер
(цена за 1 оригинален HP тонер P1100; P1005/100 и 1522nf)

Гледано од аспект на спроведените постапки, Агенцијата за супервизија на осигурувањето, која платила најниска цена за тонерите, ги купила заедно со фотоќелии во мала набавка, со постапка за прибирање понуди. Наспроти ова, Агенцијата за администрација, која за набавка на тонерите ја платила и највисоката цена, ја применила нетранспарентната постапка со преговарање без претходно објавување оглас. Оттука може да се констатира дека разликите во цената за набавка на оригинални тонери и може да се оправдаат со применетите постапки. Имено, постапката со преговарање без претходно објавување оглас упатува на склучување директен договор со една фирма, без да се овозможи конкуренција и натпревар помеѓу фирмите.

Договорен орган	Број на тонери	Разлика во однос на просекот
Агенција за супервизија на осигурувањето	5	-11,14%
Агенција за државни патишта	1	-3,21%
Агенција за млади и спорт	1	+1,32%
Агенција за регулирање на железничкиот сектор	5	+1,32%
Агенција за администрација	33	+11,68%

Број на купени оригинални тонери (оригинален тонер HP P1100; P1005/100 и 1522nf)

Како што може да се види од горенаведената табела, Агенцијата за администрација, која за тонерите плаќа околу 12% над просечната цена, ги купила и најголемите количини, што говори за отсуство на економската логика со поголема количина да се обезбеди и пониска цена.

2.4.2. Индекс на рационалност на компатибилни тонери

Разликата во цените при набавката на компатибилни тонери е уште поголема од констатираната при набавката на оригинални тонери. Притоа, соодносот на најниската и највисоката цена за набавка на компатибилен тонер изнесува 1:2, што значи дека највисоката цена платена од Агенцијата за странски инвестиции е двојно повисока од најниската евидентирана кај Агенцијата за цивилно воздухопловство.

Договорен орган	Цена во денари со ДДВ	Разлика во однос на просекот
Агенција за цивилно воздухопловство	998	-22,58%
Агенција за планирање на просторот	1002	-22,27%
Агенција за иселеништво	1106	-14,20%
Агенција за стокови резерви	1204	-6,59%
Просек*	1289	0,00%
Агенција за управување со одземен имот	1416	+9,85%
Агенција за странски инвестиции	2006	+55,62%

*Просек од цените што ги плаќаат институциите вклучени во индексот за оваа набавка

Индекс на рационалност за компатибилен тонер (цена за 1 компатибилен тонер HP 1010; 1018; 1020; 1100 и 3030)

Од шесте агенции врз основа на чии набавки е изработен овој индекс, произлегува дека четири набавувале под просечната цена со разлики од 6,59% до 22,58%, додека две со цени кои се повисоки од просечната, и тоа за 9,85%, односно 55,62%.

Притоа е значајно да се нагласи дека во овој индекс се вклучени и Агенцијата за стокови резерви, и покрај нивното тврдење дека набавените тонери се оригинални, како и Агенцијата за странски инвестиции и промоција на извозот, од каде што се изјаснија дека тонерите им се репарирани. Имено, оригинален тонер HP не може да има толку ниска цена од 1.204 денари, ниту, пак, репариран тонер може да чини дури 2.006 денари.

Разликите во цените не можат да се објаснат со применетите постапки бидејќи токму двете агенции кои ги набавиле тонерите со најниска и со највисока цена, Агенцијата за цивилно воздухопловство и Агенцијата за странски инвестиции, примениле иста постапка со барање за прибирање понуди со објавување оглас. Разликата што можеби се покажала како релевантна во овие набавки е критериумот за избор на најповолна понуда. Агенцијата за цивилно воздухопловство го користела критериумот 'најниска цена', додека, пак, Агенцијата за странски инвестиции, со оглед на тоа што тонерите ги купувала заедно со резервни делови за информатичка опрема, користела критериум за избор 'економски најповолна понуда' со вклучување на следните елементи: цена со 40 бода; цена за периферија, резервни делови и мрежа која носела 30 бода и цена по работен час за инсталација на периферија, резервни делови и мрежа со 30 бода. Ова се елементи кои се нерелевантни за тонерите во однос на изборот на најповолната понуда и нивната цена, логично, не добила значење во овој тендер. Оттука, и на е-аукцијата која се однесувала токму на цената на тонерите (што носела максимум 40 бода) не била понудена нова пониска цена.

Купените количини дадени во следниот табеларен приказ не ги објаснуваат разликите во цените. Иако Агенцијата за странски инвестиции не ја достави информацијата за бројот на купени тонери, сепак, од останатите агенции, повеќе од јасно е дека купените количини не биле релевантни за постигнатата цена.

Договорен орган	Број на тонери	Разлика во однос на просекот
Агенција за цивилно воздухопловство	2	-22,58%
Агенција за планирање на простор	3	-22,27%
Агенција за иселеништво	7	-14,20%
Агенција за стокови резерви	1	-6,59%
Агенција за управување со одземен имот	12	+9,85%
Агенција за странски инвестиции	/	+55,62%

Број на купени компатибилни тонери
(HP тонер 1010; 1018; 1100 и 3030)

Имено, од достапните податоци произлегува дека најголемиот број тонери од анализираниот вид ги купила Агенцијата за управување со одземен имот за кои платила натпросечно висока цена, додека, пак, Агенцијата за цивилно воздухопловство платила најниска цена, иако купила само 2 тонера од конкретниот вид.

2.5 Индекс на рационалност за дезинфекција, дезинсекција и дератизација

Цените кои се плаќани за услугата дезинфекција, дезинсекција и дератизација се движат од 3000 до 9310 денари за 1.000 $м^2$. Соодносот на најниска и највисока цена е 1:3,10, што значи дека Агенцијата за државни патишта за оваа услуга на 1000 м2 плаќа 210% повисока цена од студентскиот дом „Орде Чопела“ од Прилеп. Разликите во цените не можат да се објаснат со применетите постапки, бидејќи сите договорни органи спровеле мала набавка преку постапката со барање за прибирање понуди со критериум ’најниска цена‘.

Индекс на рационалност за дезинфекција, дезинсекција и дератизација (цена за услугата за 1.000 м2)

Договорен орган	Цена во денари без ДДВ	Разлика во однос на просекот
Студентски дом „Орде Чопела“ Прилеп	3000	-50,54%
Агенција за катастар на недвижности	4650	-23,33%
ЈУ за згрижување деца со воспитно-социјални проблеми – Скопје	4800	-20,86%
Дом за доенчиња и мали деца – Битола	4846	-20,10%
Здравствен дом Скопје	6000	-1,07%
Просек*	6065	0,00%
ДУД „Мирка Гинова“	6296	+3,81%
Детска градинка „Мајски цвет“	6731	+10,98%
Собрание на РМ	7100	+17,06%
Детска градинка „Естреја Овадија – Мара“ Битола	7920	+30,58%
Агенција за државни патишта	9310	+53,50%

*Просек од цените што ги плаќаат институциите вклучени во индексот за оваа набавка

Во изработката на овој индекс, иницијално беа вклучени сите договорни органи кои објавиле оглас за јавна набавка на услугата за дезинфекција, дезинсекција и дератизација од септември 2012 до февруари 2013 година. Од 15 договорни органи од кои беше побарана информација за цената која ја плаќаат за услугата, во индексот се вклучени 10. Притоа Службата за општи и заеднички работи на Владата на РМ немаше унифицирана цена, туку скалесто движење на цените за услугата во зависност од големината на просториите, во маргини од 16,2 денари по 1 $м^2$ за објекти до 50 $м^2$ до 7,6 денари за 1 $м^2$ за објекти над 700 $м^2$. ЈУ од областа на здравството за потребите на јавните здравствени установи – универзитетски клиники, завод и ургентен центар – Скопје ги достави побараните податоци, но врз основа на нив не беше можно да се изведе просечна цена за метар квадратен. ЈП Водовод и канализација, пак, достави одговор со поединечно наведување на цената на над 50 свои пунктови и административни објекти, со што беше отежнато да се изведе просечна цена за услугата.

Агенцијата за стокови резерви, за време на изработката на анализата, го немаше потпишано договорот во очекување на одобрение од Државната комисија за спречување на корупцијата за продолжување на започнатиот тендер, со оглед на изборните активности во тој период. Побараните информации не ги достави само ЈЗУ Клиника за инфективни болести и фебрилни состојби – Скопје.

Како што може да се види од табеларниот приказ на индексот на рационалност, цените што ги плаќаат институциите за услугата дезинфекција, дезинсекција и дератизација за 1.000 $м^2$ се движат од 3000 до 9310 денари. Притоа разликите во цената кај некои институции изнесуваат и над 50 проценти од просечната цена. Притоа треба да се нагласи дека станува збор за услуга која сите институции ќе ја користат најмалку двапати годишно.

Евидентираните разлики во цените не можат да објаснат со разлики во применетите постапки за јавни набавки. Имено, сите институции вклучени во индексот ја примениле постапката со барање за прибирање понуди за набавки до 5.000 евра за кои се објавува оглас и на крајот се спроведува е-аукција.

Критериумот според кој се вршел избор на најповолна понуда кај сите овие тендери била најниската цена. Наспроти логиката, во тендерот на студентскиот дом „Орде Чопела“ - Прилеп, каде што е постигната најниска цена, не е спроведена е-аукција бидејќи е добиена само една понуда, и тоа од ЈЗУ Центар за јавно здравје - Прилеп, додека, пак, во тендерот на Агенцијата за државни патишта, каде што за услугата се плаќа највисока цена, била спроведена е-аукција.

Како што може да се види од следната табела, големите разлики во цената не може да се оправдаат ниту со големината на работните површини за кои се набавувала оваа услуга.

Договорен орган	Големина на површините во $м^2$	Разлика во однос на просекот
Студентски дом „Орде Чопела“ Прилеп	7500	-50,54%
Агенција за катастар на недвижности	/	-23,33%
ЈУ за згрижување деца со воспитно-социјални проблеми – Скопје	2500	-20,86%
Дом за доенчиња и мали деца – Битола	2043	-20,10%
Здравствен дом Скопје	10000	-1,07%
ДУД „Мирка Гинова“	3924	+3,81%
Детска градинка „Мајски цвет“	3389	+10,98%
Собрание на РМ	/	+17,06%
Детска градинка „Естреја Овадија – Мара“ Битола	4.341	+30,58%
Агенција за државни патишта	2899	+53,50%

Големина на просторот што се одржува

Притоа, Здравствен дом Скопје, кој ја користел услугата дезинфекција, дезинсекција и дератизација за најголеми површини (10.000 $м^2$) не ја постигнал најниската цена. Воедно, ЈУ за згрижување деца со воспитно-социјални проблеми – Скопје, која е со најмали површини од анализираните институции, постигнала цена која е за 20% пониска од просечно постигнатата.

3 Генерален заклучок

Големи разлики во цените се констатирани низ изработката на индексот на рационалност за новата група производи (работна облека, работни обувки, клупи, тонери) и услуги (дезинфекција, дезинсекција и дератизација). Најголема разлика во цените е евидентирана во набавката на работна облека, каде што едно јавно претпријатие (МЈП Проаква) ги купува работните облекла поскапо и за трипати од другите. Најмала разлика од 26% е констатирана во набавката на оригинални тонери. Притоа, сумарно, индексот на рационалност ги даде следните сознанија:

- → за работната облека како дел од ХТЗ-опремата, комуналните претпријатија плаќале од 1.263 до 4.956 денари за комплет, со што највисоката цена платена за овој производ е повисока за 292% од најниската евидентирана цена;
- → работните чевли, кожени високи, се купувале по цена од 870 до 2596 денари, со што највисоката цена платена за обувките е за 198% повисока од најниската;
- → клупите кои ги купувале општините се со цени што се движат од 4838 до 12188 денари, со што највисоката цена е за 152% повисока од најниската евидентирана во индексот;
- → тонери, кои се оригинални, се купувани по цени што се движат од 3.622 до 4.552 денари, упатувајќи на разлики и до една четвртина во цените, додека, пак, во набавката на компатибилни тонери разликата е уште поголема и изнесува и до 100%, бидејќи цените се движат од 998 до 2006 денари за тонер;
- → за услугата дезинфекција, дезинсекција и дератизација институциите плаќале од 3000 до 9310 денари за 1000 м2. Највисока цена е за 210% повисока од најниската евидентирана во индексот.

Констатираните разлики во цените не можеа да се објаснат со применетите постапки бидејќи речиси сите набавки беа спроведени со огласи за јавни набавки преку отворена постапка или постапка со барање за прибирање понуди. Разлики нема ниту во спецификациите на анализираните производи и услуги бидејќи се внимаваше да се споредуваат производи од ист состав, исти димензии и сл. Воедно, доминантно користен критериум за избор на најповолна понуда била најниската цена. Разликите не можат да се објаснат ниту со користењето на е-аукција, бидејќи беа евидентирани

случаи (набавка на урбана опрема – клупи) каде што токму во постапката за јавна набавка која завршила со негативно наддавање помеѓу фирмите се постигнале највисоки цени, наспроти најниската цена во тој индекс, за која не се спровело е-аукција. Во рамките на индексот на рационалност се анализираа и купените количини на одредените производи или услуги; притоа констатиравме дека ниту тие не влијаеле врз крајните цени. Оттука може да се заклучи дека формалната примена на постапките за јавни набавки не ги дава очекуваните резултати за потрошените пари да се добие најдобрата вредност и да се постигне посакуваната рационалност во трошењето на јавните пари. Имено, поради отсуството на формални и објективни причини за големите разлики во цените констатирани низ индексот на рационалност, произлегува дека причините за разликите треба да се бараат во некои други фактори, кои се од субјективна природа. Притоа, изворите на тие субјективни и непазарни фактори можат да се лоцираат и на двете страни и кај институциите и кај фирмите. Гледано од аспект на институциите, неминовно е кај нив да се смени односот кон постапките за јавни набавки во насока на нивна примена како начин за потрошените пари да се добие најдобрата вредност, а не само формално задоволување на законските обврски. Воедно се чини дека е значајно договорните органи да бидат максимално внимателни при составување на тендерските документации и технички спецификации. Тие имаат обврска преку одредување на условите што фирмите треба да ги исполнат за учество на тендерите, како и при составување на спецификациите, да настојуваат да стимулираат што е можно поголема конкуренција помеѓу фирмите. Притоа, изборот треба да биде на најдобрата понуда наместо на најдобриот понудувач, а условите поставени така што ќе овозможат отворен и фер натпревар за сите фирми од областа на набавката, со крајна цел – избор на понуда со која ќе се добие најдобрата можна вредност за парите потрошени за секоја соодветна набавка. Само така ќе може да се рече дека јавните пари се потрошени одговорно, домаќински и рационално. Гледано од аспект на фирмите, пак, големите разлики во цените по кои тие сакаат да им ги продадат своите производи и услуги на различни институции зборуваат дека е можно во некои случаи тие да успеваат да си обезбедат фаворизирање, но можно е и договарање меѓу фирмите за поделба на пазарот.