

## Индекс на рационалност

3.

Скопје, декември 2011 година

## СОДРЖИНА

1. ЦЕЛИ И МЕТОДОЛОГИЈА .....	3
2. ИНДЕКС НА РАЦИОНАЛНОСТ .....	5
2.1. Индекс на рационалност за писмен превод.....	6
2.2. Индекс на рационалност за клима-уреди .....	10
2.3. Индекс на рационалност за физичко обезбедување.....	13
2.4. Индекс на рационалност за лаптоп-компјутери.....	17
2.4.1. Индекс на рационалност за лаптоп-компјутери со процесор Core Intel i3.....	18
2.4.2. Индекс на рационалност за лаптоп-компјутери со процесор Core Intel i5.....	20
2.5. Индекс на рационалност за ГПС уреди за возила .....	23
3. ГЕНЕРАЛЕН ЗАКЛУЧОК .....	27

## 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 воведи 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 подмаќински 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 фондацијата „Отворено општество – Македонија“.

## 2. ИНДЕКС НА РАЦИОНАЛНОСТ

Третиот индекс на рационалност е изработен за следните пет видови производи, односно услуги:

- писмен превод од македонски на англиски јазик;
- клима-уреди;
- физичко обезбедување;
- лаптоп-компјутери и
- ГПС уреди за возила.

Изборот на овие производи е направен како 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 2011 година, вклучени се и набавки реализирани во претходните години.

За да се обезбедат потребните податоци за изработка на индексот на овие пет производи (клима уреди, лаптоп-компјутери и ГПС уреди за возила), односно услуги (писмен превод и физичко обезбедување), ЦГК достави до институциите на национално и локално ниво 94 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 чишто 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 писмен превод

Соодносот на најниската и највисоката цена за услугата „писмен превод од македонски на англиски јазик“ е 1:2,67 што значи дека највисоката цена која се плаќа за оваа услуга, евидентирана кај Собранието на РМ, е за 167% повисока од најниската цена регистрирана во Фондот за пензиско и инвалидско осигурување (ФПИОМ). Значајно е да се напомне дека критериумот за избор на најповолна понуда и кај двата договорни органи била „најниската цена“. Но, за разлика од Собранието, во спроведувањето на постапката за јавна набавка ФПИОМ користел и е-аукција како законски предвиден инструмент за дополнително намалување на цените што ги доставуваат фирмите понудувачи. Индикативно е тоа што во групата на натпросечно високи цени кои се плаќаат за оваа услуга спаѓаат институции чии договори по вредност се најголеми, со што се нарушува основната економска логика дека поголемата вредност на договорот треба да влијае врз намалување на поединечната цена.

### **Индекс на рационалност за писмен превод**

(цена за превод на 1 страница од македонски на англиски јазик)

Договорен орган	Цена во денари со ДДВ	Разлика во однос на просекот
ФПИОМ	228	-50,00%
Институт за социолошки и политичко - правни истражувања	300	-34,21%
АД за изградба и стопанисување со станбен и деловен простор	449	-1,54%
Просек	456	0,00%
Министерство за култура	484	+6,14%
Водовод и канализација - Скопје	531	+16,45%
Институт за стандардизација на РМ	590	+29,39%
Собрание на РМ	610 <sup>1</sup>	+33,77%

<sup>1</sup> Оваа цена е пресметана како просек од цените на петте преведувачки бироа со кои Собранието на РМ склучило рамковен договор за 2011 година (две бироа наплатуваат една страница превод за 531 денар, а останатите три за 567 денари, 608 денари и 814 денари).

За изработка на индексот на рационалност за писмен превод, барања за доставување информација беа испратени до сите договорни органи што ја користат оваа услуга во 2011 година преку постапка за јавна набавка, а се пронајдени во податоците од Електронскиот систем за јавни набавки. Од испратените 10 барања, одговор не достави само Министерството за одбрана, ЈП Македонска радиотелевизија информираше дека користи услуги за превод по минути, а не писмен превод по страница, а Бирото за развој на образованието одговори дека не користат услуга ,превод од македонски на англиски јазик'. Оттука, индексот е составен од 7 институции. Индексот е изработен врз основа на цена за една страница превод (1800 карактери без проред) од македонски на англиски јазик.

Како што може да се забележи од индексот, во набавката на оваа услуга помеѓу институциите постојат големи разлики. Најниската цена е за цели 50% пониска од просечно постигнатата, а највисоката цена е за една третина (33,77%) повисока од просечната.

Просечната цена од 456 денари за превод на една страница или 1800 карактери без проред, која е постигната во овој Индекс, спаѓа во групата на повисоки цени кои се наплатуваат за оваа услуга на пазарот. Притоа, три договорни органи за услугата плаќаат цена која е пониска од просечната, а четири склучиле договори со поединечни цени повисоки од просечно постигнатата од страна на мониторираните институции.

Големите разлики во цената не можат да се објаснат со спроведените постапки за јавни набавки, особено ако се тргне од логиката дека постапките со објавување оглас како потранспарентни значат и поголема конкуренција, а со тоа водат и кон пониски цени. Имено, два договорни органи (Институт за социолошки и политичко-правни истражувања и Акционерското друштво за изградба и стопанисување со станбен и деловен простор) што постигнале пониска цена од просечната спровеле постапки со барање за прибирање понуди без објавување оглас, додека пак сите останати ги примениле постапките со објавување оглас. Притоа, поедноставена постапка на прибирање понуди со објавување оглас е применета од страна на Фондот на пензиското и инвалидското осигурување на Македонија (ФПИОМ), ЈП „Водовод и канализација Скопје“ и Институт за стандардизација на РМ, додека, пак, оглас за доделување договор за јавна набавка на услуги за превод е применет од Министерството за култура и од Собранието на РМ. Имајќи го ова предвид,

несомнено може да констатираме дека применетите постапки за јавни набавки не го навестувале овој ценовен епилог.

Во однос на критериумите за избор на најповолна понуда, дури шест од седумте рангирани договорни органи користеле 'најниска цена'. Со критериумот 'економски најповолна понуда' изборот бил направен од страна на Институтот за стандардизација, каде што се користеле елементите: препораки за поранешни преводи на проекти од областа на стандардизацијата – 40 бода, препораки за поранешни преводи – 30 бода, цена – 20 бода и број на преведени страници за оригинален документ за еден ден – 10 бода.

Произлегува дека најниската цена била критериум и за ФПИОМ, и за Собранието, а разликите во добиените цени се дури 1:2,67. Но, сепак постои разлика, а таа е во користењето на е-аукцијата. Имено, во набавката на преведувачки услуги ФПИОМ користел е-аукција, а Собранието не го предвидело тоа. Е-аукција е начин за дополнително намалување на цените со кои понудувачите настапуваат при отворањето на понудите. Втората институција од седумте рангирани во овој индекс, која исто така користела е-аукција, е Институтот за стандардизација, но таму очигледно намалувањето на цената не можело да одигра значајна улога со оглед на фактот дека во критериумот за избор на најповолна понуда цената учествува со само 20 бода, додека останатите 80 се однесуваат на претходното искуство на преведувачкото биро.

Доколку ги споредиме цените што договорните органи ги плаќаат за услугата 'превод од македонски на англиски јазик' и вредноста на склучените договори за преведувачки услуги ќе констатираме дека во нив не може да се пронајде економска логика. Имено, договорните органи што постигнале цена пониска од просечната имаат склучувано договори во вредност од 285.000 до 295.000 денари, додека пак Собранието на РМ, како еден од најголемите поединечни добавувачи на оваа услуга со годишна проценета вредност од 2 милиони денари, ќе ја плаќа највисоката цена според ова рангирање. Во групата на институции со натпросечно високи цени се наоѓа и Министерството за култура, каде што договорот за преведувачки услуги (писмен и консекутивен) има и најголема вредност, бидејќи е тригодишен – од 2009 до 2011 година.



**Вредност на склучени договори за превод**

<b>Договорен орган</b>	<b>Вредност на склучен договор во денари</b>	<b>Разлика во однос на просечната цена</b>
Фонд на пензиското и инвалидското осигурување на Македонија	295.000	-50,00%
Институт за социолошки и политичко-правни истражувања	285.000	-34,21%
Јавно претпријатие за изградба и стопанисување со станбен и со деловен простор на Република Македонија	295.000	-1,54%
Министерство за култура (договор за период 2009-2011 год)	7.950.000	+6,14%
ЈП Водовод и канализација – Скопје	1.180.000	+16,45%
Институт за стандардизација на РМ	/	+29,39%
Собрание на РМ	2.000.000	+33,77%

## 2.2 Индекс на рационалност за клима-уреди

Во индексот на рационалност за набавка на клима-уреди со јачина 3,5 KW, соодносот на најниската и највисоката цена е 1:1,90, што значи дека највисоката цена е за 90% проценти повисока од најниската. Вака значајните разлики во цените не можат да се објаснат ниту со применетите постапки за јавни набавки, каде што доминира прибирање понуди без објавување оглас, ниту со купените количини. Оттука, очигледно е дека се во прашање некои субјективни фактори кои биле примарни во одлуката на институциите од кои три фирми ќе побараат понуди за набавка на клима-уреди.

### Индекс на рационалност за клима-уреди

(цена за клима-уред со јачина 3,5 KW)

Договорен орган	Цена во денари со ДДВ	Разлика во однос на просекот
Народна банка на РМ	11.682	-29,78%
Државно Правобранителство	12.300	-26,06%
Фармацевтски факултет - Скопје	13.899	-16,45%
ЈП Македонска радиотелевизија	14.475	-12,99%
Општина Центар	14.750	-11,34%
Општина Свети Николе	15.000	-9,83%
Општина Аеродром	16.520	-0,70%
ЈП МЖ Инфраструктура	16.632	-0,02,%
Просек	16.636	0,00%
Фонд за здравствено осигурување на Македонија	18.774	+12,85%
Општина Василево	21.590	+29,78%
Општина Ѓорче Петров	21.830	+31,22%
Општина Штип	22.184	+33,35%

За изработка на индексот на рационалност за набавка на клима-уреди, барањата за овие информации се доставени до 23 договорни органи; притоа, нивниот избор беше направен врз основа на дел од објавените огласи за јавна набавка во текот на 2011 година или врз основа на доставени податоци преку т.н. Евиденции за мали набавки за втората половина од 2010 година или за првите шест месеци од 2011 година. На доставените 23 барања за информации, поголем дел од одговорите (12 институции) информираа дека набавиле клима-уреди од 3,5 киловати. Шест одговорија дека набавиле клима-уреди со поголема или со помала јачина од 3,5 киловати, и тоа Централниот регистар, ЈОУ Дом за стари лица „Сју Рајдер“ од Битола, Општина Тетово, Општина Дојран и ЈКП Пазари Прилеп. М-НАВ АД Скопје одговори дека не е имател на информации од јавен карактер, а никаква реакција на доставените барања за пристап до информации од јавен карактер немаше од Управата за хидрометеоролошки работи, од Министерство за труд и социјална политика, од Општина Струга, од ЈП Македонија пат - Скопје и од Министерството за одбрана. Оттука индексот е изработен врз основа на цените за набавка на еден клима-уред од 3,5 KW (киловати) на 12 институции на национално и локално ниво.

Просечната цена која е постигната од страна на институциите за набавка на клима-уреди изнесува 16.636 денари. Осум институции ги набавиле клима-уредите под просечно постигнатата цена, а четири од нив над неа. Во индексот на рационалност за набавка на клима-уреди, најниската цена е помала од просечната за 29,78%, а највисоката е за една третина односно за 33,35% повисока е од просечната.

Вака констатираните разлики во цените по кои се купувани клима-уредите не може да се објаснат со применетите постапки за јавна набавка. Имено, дури десет од дванаесет договорни органи вклучени во индексот набавката на климите ја направиле врз основа на постапка за прибирање понуди без објавување оглас. Постапката за набавка ја спровеле јавно, односно со објавување оглас, само ЈП Македонска радиотелевизија и Фондот за здравствено осигурување на Македонија (ФЗОМ). Притоа, и покрај јавно спроведените постапки, ЈП Македонска радиотелевизија е четврто рангирана институција според цените, а ФЗОМ е дури и со цена повисока од просечната.

Разликите во цените за набавка на клима-уредите не можат да се оправдаат ниту со купените количини. Притоа, Народната банка, која ја има постигнато

најниската цена, има купено само 2 клима-уреди со снага за греење и ладење од 3,5 киловати, што е најмалата количина на набавка (како што може да се види и од следната табела). Дека цените на купените клима-уреди не се обратнопропорционални со купените количини, како што налага основната економска логика, сликовито говори и примерот на ФЗОМ.

***Купени количини на клима-уреди***

<b>Договорен орган</b>	<b>Купени количини</b>	<b>Разлика во однос на просекот</b>
Народна банка на Република Македонија	2	-29,78%
Државно Правобранителство	5	-26,06%
Фармацевтски факултет - Скопје	16	-16,45%
ЈП Македонска радиотелевизија	33	-12,99%
Општина Центар	3	-11,34%
Општина Свети Николе	2	-9,83%
Општина Аеродром	4	-0,70%
ЈП за железничка инфраструктура „Македонски железници“	12	-0,02%
Фонд за здравствено осигурување на Македонија	28	+12,85%
Општина Василево	2	+29,78%
Општина Ѓорче Петров	4	+31,22%
Општина Штип	7	+33,35%

## 2.3 Индекс на рационалност за физичко обезбедување

Во набавката на физичко обезбедување, евидентирани се огромни разлики помеѓу цените по кои институциите плаќаат 1 час за оваа услуга. Соодносот на најниската и највисоката цена изнесува дури 1:5, што значи дека највисоката цена е за дури 400% повисока од најниската. Разликите во цените само делумно можат да се објаснат со бројот на ангажирани извршители за физичко обезбедување, како и со применетите постапки за јавни набавки.

### Индекс на рационалност за физичко обезбедување

(цена за 1 час физичко обезбедување)

Договорен орган	Цена во денари со ДДВ	Разлика во однос на просекот
ЈЗУ Клиничка болница „Трифун Пановски“ Битола	39,3	-68,31%
ОЈУДГ „Астибо“ Штип	50,0	-59,68%
Управа за заштита на културното наследство за музеј на вода	114,5	-7,66%
ЈЗУ Општа болница Кавадарци	115,0	-7,26%
ЈКП „Дервен“ Велес	115,6	-6,77%
ЈЗУ - Универзитетска клиника по хируршки болести „Св. Наум Охридски“ Скопје	120,3	-2,98%
Факултет за ветеринарна медицина Скопје	124,0	0,00%
Просек	124,0	0,00%
ЈЗУ Психијатриска болница „Скопје“	130,0	+4,84%
Н.У. Спомен-куќа на Мајка Тереза	142,0	+14,52%
ЈЗУ Завод за физикална медицина и рехабилитација – Скопје	159,7	+28,79%
АД „Електрани на Македонија“ (обезбедување на Дирекцијата)	180,4	+45,48%
Општина Вевчани	196,7	+58,63%

Во однос на индексот на рационалност за физичко обезбедување, барања за доставување информација беа испратени до сите договорни органи што за оваа намена објавиле оглас во 2011 година. Станува збор за 23 институции на национално и локално ниво. Одговори доставија 20 институции, со исклучок на ОУ „Даме Груев“ - Градско, НУ Музеј на Македонската борба за државност и самостојност и Општина Струга. Со оглед на различните методологии за пресметка на трошоците за оваа услуга кај осум институции, иако одговорија на барањето за пристап, врз основа на доставените податоци не можеше да се дојде до цената за 1 час физичко обезбедување. Станува збор за договорните органи Општина Новаци, Македонска радиотелевизија, ЈЗУ Општа болница Струмица, Агенција за катастар на недвижности, Универзитет „Св. Кирил и Методиј“, ЈЗУ Здравствена станица „Железара“ - Скопје, ЈЗУ Геронтолошки завод „13 Ноември“ - Скопје, Фонд за здравствено осигурување на Македонија. Оттука, во индексот на рационалност за овој вид услуга се вклучени само 12 договорни органи. Индексот на рационалност за физичко обезбедување е направен врз основа на споредба на цени за 1 час физичко обезбедување во 12 договорни органи.

Соодносот на најниската и највисоката цена во овој индекс е висок 1:5, што претставува огромна разлика која говори за дисторзија на пазарот во поглед на овој вид услуги. Како што може да се види од табелата на Индексот на рационалност за физичко обезбедување, просечно постигнатата цена за оваа услуга изнесува 124 денари. Притоа, седум институции услугата ја плаќаат под оваа цена, а пет над неа. Најниската цена постигната од страна на ЈЗУ Клиничка болница „Трифун Пановски“ - Битола е за дури 68,31% пониска од просечната, а највисоката е за 58,63% над просечната.

Огромните разлики во цените за набавка на оваа услуга, сепак, само делумно можат да се објаснат со бројот на ангажирани извршители за физичко обезбедување и со вредноста на склучените договори. Имено, вредноста на договорот склучен од институцијата која ја постигнала најниската цена изнесува 715.116 денари, а на договорниот орган што ја плаќа највисоката цена за услугата има годишен договор од 154.000 денари. Сепак, во табелата во која е даден приказ на вредноста на договорите за обезбедување може да се забележи дека одредени институции чии поединечни договори се меѓу највисоките не можат да се пофалат со најниската цена, а некои од нив дури ги има и во листата со натпросечно висока цена.

**Вредност на договорите за обезбедување**

<b>Договорен орган</b>	<b>Вредност на договорот</b>	<b>Разлика во однос на просечната цена</b>
ЈЗУ Клиничка болница „Трифун Пановски“ Битола	715.116	-68,31%
ОЈУДГ „Астибо“ Штип	300.000	-59,68%
Управа за заштита на културното наследство за музеј на вода	4.010.678	-7,66%
ЈЗУ Општа болница Кавадарци	/	-7,26%
ЈКП „Дервен“ Велес	1.000.000	-6,77%
ЈЗУ - Универзитетска клиника по хируршки болести „Св. Наум Охридски“ Скопје	351.168	-2,98%
Факултет за ветеринарна медицина Скопје	1.416.000	0,0%
ЈЗУ Психијатриска болница „Скопје“	1.121.472	+4,84%
Н.У. Спомен-куќа на Мајка Тереза	1.040.400	+14,52%
ЈЗУ Завод за физикална медицина и рехабилитација – Скопје	389.664	+28,79%
АД „Електрани на Македонија“ (целосно обезбедување на Дирекцијата)	4.916.352	+45,48%
Општина Вевчани	154.000	+58,63%

Во однос на применетите постапки за јавни набавки, отворена постапка за доделување на договор е спроведена кај три институции (ЈЗУ Клиничка болница „Трифун Пановски“ - Битола, Управа за заштита на културното наследство за потребите за Музејот на вода во Охрид и АД „Електрани на Македонија“ за потребите на Дирекцијата). Постапката со прибирање понуди без објавување оглас е применета од два договорни органи (ОЈУДГ „Астибо“ Штип и Општина Вевчани) додека сите останати институции (ЈЗУ Општа

болница - Кавадарци, ЈКП „Дервен“ Велес, Универзитетска клиника по хируршки болести „Св. Наум Охридски“ - Скопје, Факултет за ветеринарна медицина - Скопје, ЈЗУ Психијатриска болница „Скопје“, Н.У. Спомен-куќа на Мајка Тереза, ЈЗУ Завод за физикална медицина и рехабилитација - Скопје) ја примениле постапката за прибирање понуди со објавување оглас. Анализата на применетите постапки и постигнатите цени упатува на заклучокот дека самите постапки не биле гаранција за постигнување приближно исти цени во набавката на услугата за физичко обезбедување. Сепак, доколку се навлезе подлабоко во анализа на начинот на кои се спроведени постапките и на користените критериуми за избор на најповолна понуда може да се констатира дека најниската цена при набавка на оваа услуга е постигната со примена на отворена постапка со критериум „најниска цена“ и со спроведување електронска аукција. Додека, пак, највисоката цена е добиена во постапка со прибирање понуди без објавување оглас. Воедно, за влијанието што критериумите за избор на најповолна понуда можат да го имаат врз цената говори примерот на АД „Електрани на Македонија“ и ЈЗУ Завод за физикална медицина и рехабилитација - Скопје. Во случајот на АД „Електрани на Македонија“, изборот на најповолна понуда се извршил со примена на „економски најповолна понуда“, каде што цената носела максимални 60 бода, а по 20 бодови се давале за број на службени легитимации и за број на вработени над бараниот минимум, додека пак Заводот за физикална медицина и рехабилитација во изборот применувал критериум „економски најповолна понуда“ со елементите: цена која носи максимум 70 бода и квалитет до 30 бода.



## **2.4 Индекс на рационалност за лаптоп-компјутери**

За изработка на овој индекс, барањата беа доставени до договорни органи кои купиле лаптоп во период 2010/2011 година, а беа пронајдени на Електронскиот систем за јавни набавки. Вкупно беа доставени 24 барања, одговорија 16, а 8 институции не одговорија, и тоа општината Карпош, ЈП Македонска радиотелевизија, Агенцијата за странски инвестиции, Факултетот за ветеринарна медицина - Скопје, Управата за хидрометеоролошки работи, ЈП „Комунална хигиена“, Секретаријатот за спроведување на Рамковниот договор и Агенцијата за цивилно воздухопловство.

Изработката на овој индекс се покажа како исклучително тешка, со оглед на големите разлики кои постоеја помеѓу процесорите, графичките картички и мемориите на купените лаптопи. Од 24 институции на кои им беа побарани цени за набавката на еден лаптоп и добиените 16 одговори, споредливост се обезбеди само на 10 институции. Со цел да се намалат разликите помеѓу видовите на преносните компјутери, а со тоа да се дојде до разликите во цените во набавката на слични производи, индексот на рационалноста за лаптоп е изработен за два вида. Поделбата е направена врз основа на процесорот на лаптопот како клучен предуслов кој ја детерминира неговата цена. Така, институциите се поделија во една група која набавила лаптопи со процесор Intel Core i3 и во друга група на институции, чии преносни компјутери се со процесор Intel Core i5.

Иако од институциите беа барани цените по кои ги купиле лаптоп-компјутерите без инсталиран софтвер, не сите институции можеа соодветно да одговорат, со образложение дека добавувачите во своите понуди и фактури не ја назначиле цената на софтверот. Оттука, во индексот на рационалност за лаптоп со процесор Intel Core i5 споредливоста е обезбедена со тоа што на една од вклучените институции ѝ беше одземена вредноста на софтверот (ЈЗУ Градска општа болница „8 Септември“ - Скопје). Додека, пак, во изработката на индексот на рационалност за лаптоп со процесор Intel Core i3, со оглед на тоа што сите институции вклучени во индексот во своите цени за преносните компјутери имаа вклучен софтвер, се наметна потребата споредбата на цените да се направи со вграден софтвер.

## 2.4.1 Индекс на рационалност на лаптоп-компјутери со процесор Intel Core i3

Соодносот на најниската и нависоката цена при набавката на лаптоп-компјутери со процесор Intel Core i3 изнесува 1: 1,98 што значи дека највисоката цена е за 98% повисока од најниската. Притоа, наспроти сите очекувања, највисоката цена во овој индекс е постигната низ отворена постапка, во која е спроведена дури и е-аукција. Врз постигнатите цени значајно влијание не оствариле ниту купените количини бидејќи, како што може да се види од следната табела, институциите со најниска и највисока цена купиле речиси слични количини.

**Индекс на рационалност за лаптоп со процесор Intel Core i3**  
(цена за 1 лаптоп со вграден софтвер)

Договорен орган	Цена во денари со 5% ДДВ	Разлика во однос на просекот
Агенција за странски инвестиции и промоција на извозот на РМ	24.413 <sup>2</sup>	-26,54%
Градежен факултет - Скопје	27.903	-16,04%
Совет за радиодифузија на РМ	31.342	-6,03%
Просек	33.232	0,00%
Државен завод за статистика	34.049	+2,46%
Здравствен дом Скопје	48.453	+45,80%

Како што може да се види од овој индекс, разликите во цените се значителни и најниската е за 26,54% пониската од просечната, а највисоката дури 45,8% повисока од просечно постигнатата од самите институции.

Како што е веќе нотирано во самиот заклучок на овој индекс, цените не кореспондираат на стандардните очекувања од применетите постапки, бидејќи најниската цена е постигната низ постапка за прибирање понуди без

<sup>2</sup> Во компјутерите е инсталиран софтвер Windows home basic, кој е поевтин од софтверот инсталиран кај останатите институции, Windows Professional 7.

објавување оглас. Иако, мора да се нагласи дека Агенцијата за странски инвестиции и промоција на извозот компјутерите ги купила со софтвер Windows home basic, кој е поевтин од софтверот Windows Professional 7 инсталиран во лаптопите на останатите институции вклучени во индексот. Воедно, институцијата која компјутерите ги купила по највисока цена спровела отворена постапка за доделување договор, што завршила со е-аукција. Преку отворена постапка, но без е-аукција, компјутерите ги купиле и Градежен факултет и Државниот завод за статистика, и тоа како дел од информатичката опрема која ја набавувале. Постапката на прибирање понуди со објавување оглас била применета од страна на Советот за радиодифузија.

Гледано од аспект на применетите критериуми за избор на најповолна понуда, 'најниска цена' е применета од страна на Градежниот факултет и Државниот завод за статистика. Критериумот 'економски најповолна понуда' бил применет од страна на Советот за радиодифузија со елементите цена до 80 бодови и гаранција до 20 бода, како и Здравствениот дом Скопје, каде што цената носела максимум 90 бода, а квалитетот до 10 бода. Оттука произлегува дека применетите критериуми за избор на најповолна понуда исто така не биле од пресудно значење.

Врз постигнатите цени значајно влијание не оствариле ниту купените количини бидејќи, како што може да се види од следната табела, институциите со најниска и со највисока цена купиле речиси слични количини. Воедно, во групата на натпросечно високи цени се наоѓа и институцијата која ги купила најголемите количини на лаптопи, и тоа како дел од уште поголема набавка на друга информатичка опрема.

#### ***Купени количини на лаптоп со процесор Intel Core i3***

<b>Договорен орган</b>	<b>Купени количини</b>	<b>Разлика во однос на просекот</b>
Агенција за странски инвестиции и промоција на извозот на РМ	6	-26,54%
Градежен факултет - Скопје	14	-16,04%
Совет за радиодифузија на РМ	15	-6,03%
Државен завод за статистика	27	+2,46%
Здравствен дом Скопје	5	+45,80%

## 2.4.2 Индекс на рационалност на лаптоп-компјутерите со процесор Intel Core i5

Индексот на рационалност на лаптоп-компјутерите со процесор Intel Core i5 покажува дека врз постигнатите цени влијаеле набавените количини, применетите постапки и е-аукциите. Сепак, разликите во цените се толку големи што отстапувањата не можат да бидат и во согласност со економската логика или пак рационалноста во трошење на јавните пари. Соодносот на најниската и највисоката цена изнесува 1: 2,1 што значи дека цената на најскапите преносни компјутери е за 101% повисока од најниската цена.

### Индекс на рационалност за лаптоп со процесор Intel Core i5

(цена за 1 лаптоп без софтвер)

Договорен орган	Цена во денари со 5% ДДВ	Разлика во однос на просекот
Универзитет за Информатички науки и технологии - Охрид	28.361	-29,10%
ЈЗУ Градска општа болница „8 Септември“ Скопје <sup>3</sup>	31.370	-21,56%
Просек	39.994	0
Дирекција за заштита и спасување	39.995	0
ЈКП „Дервен“ Велес	40.990	+2,49%
Универзитет „Св. Климент Охридски“ Битола <sup>4</sup>	59.253	+48,15%

Цените што се наоѓаат на двете крајности од индексот се постигнати од страна на образовни институции, Универзитет за информатички науки и технологии -

<sup>3</sup> За да се обезбеди споредливост со останатите институции од цената на лаптопот во која е вклучен лиценциран софтвер Windows 7 professional во износ од 39.183 денари, одземени се 7.813 денари како најниска цена обезбедена од побараните понуди за набавка на овој вид софтвер.

<sup>4</sup> Elitbook со голема моќна графичка карта Nvidia 250 G

Охрид и Универзитетот „Св. Климент Охридски“ - Битола. Но, разликата е во тоа што иако станува збор за компјутери со ист процесор, оние на битолскиот универзитет се т.н. Elitbook, со голема моќна графичка карта Nvidia 250 G. Причината што, и покрај овие разлики, останавме на концептот на споредување на овие компјутери произлегува оттаму што сепак станува збор за државни институции, во случајов образовни, кои на своите професори или студенти треба да им обезбедат, од една страна, услови за работа или студирање кои ќе бидат на исто ниво, а од друга страна, во јавните набавки никогаш не треба да се заборава на принципот на рационалност.

Но, освен во графичката карта, разликата помеѓу лаптоп-компјутерите купени во двата универзитета е и во количините. Како што може да се види од следната табела со купените количини, најниската цена е постигната при набавка на најголем број на компјутери.

**Купени количини на лаптоп со процесор Intel Core i5**

<b>Договорен орган</b>	<b>Купени количини</b>	<b>Разлика во однос на просекот</b>
Универзитет за информатички науки и технологии – Охрид	200	-29,10%
ЈЗУ Градска општа болница „8 Септември“ Скопје	3	-21,56%
Дирекција за заштита и спасување	10	0,00%
ЈКП „Дервен“ Велес	4	+2,49%
Универзитет „Св. Климент Охридски“ Битола	4	+48,15%

Гледано од аспект на применетите постапки, и тука се чини дека работите имаат логично објаснување. Најниската цена е постигната во набавка реализирана низ отворена постапка, во која најниската цена била критериум за избор на најповолна понуда и во која на крајот се спровела и електронска аукција за дополнително намалување на цената. Слично е и кај втората по ред најниска цена, на ЈЗУ Градска општа болница „8 Септември“ - Скопје, каде што лаптоп-компјутерите, со оглед на малата количина, биле купени како дел од информатичка опрема, а се применила и е-аукцијата за натамошно

намалување на понудените цени. Во следните две рангирани институции, Дирекцијата за заштита и спасување и ЈКП „Дервен“ – Велес, применети се постапки со барање за прибирање понуди со објавување оглас. Највисоката цена на преносните компјутери е постигната низ постапка со прибирање понуди, но без објавување оглас. Во однос на критериумот за избор на најповолна понуда, четири од петте институции примениле ,најниска цена‘. Само Дирекцијата за заштитата и спасување применила критериум ,економски најповолна понуда‘ со следните елементи: цена до 80 бода, квалитет до 10 и рок на испораката до 10 бода.

## 2.5 Индекс на рационалност за ГПС уреди за возила

Највисоката цена во овој индекс е поголема од најниската за дури 158%, при што соодносот на најниската и највисоката цена изнесува 1: 2.58. Индексот покажува дека цените на овој производ се особено чувствителни на количините што се купуваат, но не и применетите постапки за јавни набавки.

**Индекс на рационалност за ГПС уреди**  
(цена за 1 ГПС апарат и негова инсталација)

Договорен орган	Цена во денари со ДДВ	Разлика во однос на просекот
Македонска пошта (за 2010 год. <sup>5</sup> )	14.635	-33,11%
Општина Штип (за 2010 год.)	17.051	-22,06%
ЈП „Охридски комуналец“ Охрид (за 2010 год.)	17.818	-18,56%
Царинска управа (за 2008 год.)	18.587	-15,04%
Дирекција за заштита и спасување (за 2010 год.)	21.853	-0,11%
Просек	21,878	0,00%
ЈП „Водовод и канализација“ - Скопје (за 2008 год.)	23.482	+7,33%
ЈП „Комунална хигиена“ (за 2009 год.)	23.789	+8,73%
ЈСП Скопје (за 2009 год.)	37.807	+72,81%

Набавката на ГПС уреди за возилата стана особено актуелна во текот на 2011 година, но постапките честопати завршуваа со поништувања. Со цел да се даде сеопфатен приказ за овој вид производи, набавката на ГПС уреди се анализира во периодот од 2008 до 2011 година. Барања беа доставени до 14 институции. Одговори не беа добиени само од Службата за општи и заеднички работи, која и по неколку најави дека ќе ги достави побараните податоци, не го стори тоа,

<sup>5</sup> Година кога е спроведена јавната набавка.

како и ЈКП „Водовод и канализација“ - Прилеп. Додека, пак, договорните органи ЈП „Македонски шуми“ и Агенцијата за финансиска поддршка во земјоделството и руралниот развој одговорија дека нивните ГПС уреди не се монтирани во возила и дека станува збор за рачни уреди кои се користат при теренска работа. Агенцијата за катастар на недвижности одговори дека нивните ГПС уреди не се за возила, туку за одредување на градски тригонометриски мрежи. Одговор беше добиен и од АД „МЕПСО“, од каде што информираа дека немаат спроведено нова постапка за јавна набавка на ГПС уреди за возила по поништениот тендер во 2010 година. Оттука, во индексот на рационалност за ГПС уреди се вклучени 8 институции.

Анализата на овој индекс покажува дека просечно постигнатата цена од 21.878 денари за еден уред е дури 33% повисока од најниската. Во насока на осцилациите на цените доволно говори и податокот дека највисоката цена е за дури 72,81% повисока од просечната. Притоа, под вака високо поставена просечна цена, која ја диктираат самите договорни органи според цените кои тие индивидуално ги постигнале, набавката ја реализирале пет институции, а три договорни органи ги купиле ГПС уредите по повисоки цени.

Како што може да се забележи во Индексот, цените имаат благ тренд на опаѓање низ годините, но воедно покажуваат директна врска со набавените количини.

Имено, институциите што купиле најголеми количини на вакви уреди постигнале пониски цени, но воедно разликите се толку големи што, сепак, не може да се најде целосна економска оправданост за соодносот на најниската и највисоката цена од 1:2,58. Така, Дирекцијата за заштита и спасување набавила поголеми количини на ГПС уреди по повисока цена од Општина Штип и ЈП „Охридски комуналец“, чии количини, но и цени, се пониски за 28,2% односно за 22,65%. Воедно, економска оправданост во купените количини не може да се најде и во цените на ГПС уредите на ЈП „Комунална хигиена“ и ЈСП Скопје купени во иста година, а со меѓусебна разлика во цените од дури 59%.



### **Количини на купени ГПС уреди**

<b>Договорен орган</b>	<b>Број на купени уреди</b>	<b>Разлика во однос на просекот</b>
Македонска пошта	150	-33,11%
Општина Штип	6	-22,06%
ЈП „Охридски комуналец“	12	-18,56%
Царинска управа	130	-15,04%
Дирекција за заштита и спасување	30	-0,11%
ЈП „Водовод и канализација“ - Скопје	100	+7,33%
ЈП „Комунална хигиена“	15	+8,73%
ЈСП Скопје	30	+72,81%

Со оглед на фактот дека највисоката и најниската цена во индексот е постигната низ отворени постапки за доделување договор за јавна набавка, неизбежен е заклучокот дека применетите постапки не влијаеле врз постигнатите цени. Ова толкување дополнително го засилува податокот дека единствените две институции што примениле постапка со прибирање понуди без оглас, Општина Штип и ЈП „Охридски комуналец“, успеале да набават уреди со цени релативно пониски од просечните.

Сериозни разлики со кои би се објасниле и разликите во цените генерално нема ниту во применетите критериуми за избор на најповолна понуда. Најконтрадикторно е можеби тоа што институцијата која единствено го применила критериумот ‚најниска цена‘, ЈП „Комунална хигиена“ – Скопје, има една од највисоките цени во индексот. Сите останати институции што набавките ги спровеле преку отворени постапки за доделување договор (Македонска пошта, Царинска управа, ЈП „Водовод и канализација“ и ЈСП Скопје) во изборот со најповолна понуда го примениле критериумот ‚економски најповолна понуда‘. Македонска пошта ги примени следните елементи: цена 50 бода и квалитет 50 бода, Царинската управа цената ја бодувала со 45, потоа квалитетот со 30 бода, должина на гарантен рок на системот со 15 и времето на одсив потребен за извршување на услуги за надградба и одржување на системот со 10 бода. ЈП „Водовод и канализација“ – Скопје, пак, при изборот на најповолна понуда, цената ја бодувал со 50, квалитет со 40, гаранција од производител со 5 и

постгарантниот период со 5 бода. И на крајот, ЈСП Скопје изборот на најповолна понуда за набавка на ГПС уреди ја спровело преку следните елементи од кои се состоел критериумот ,економски најповолна понуда‘ - цена до 60 бода, квалитет до 25 бода, гаранција од производителот до 10 и постгаранциски сервис до 5 бода. Бодување на квалитетот и периодот на гаранција е евидентирано и кај Дирекцијата за заштита и спасување, која ја применила постапката за прибирање понуди со објавување оглас (цена до 60 бода, квалитет до 20 бода и период на гаранција до 20 бодови).

Како што може да се види, сите институции давале значаен дел од бодовите за квалитет и за своевидни гаранции од производителот, од што може да се заклучи дека критериумите за избор не биле пресудни за постигнатата цена.

### 3. ГЕНЕРАЛЕН ЗАКЛУЧОК

Со оглед на интенцијата на индексот на рационалност да ги открие евентуалните разлики во цените во набавката на низа производи и услуги, првиот најзначаен заклучок би бил дека разликите се исклучително големи и во повеќе случаи ја доведуваат во прашање рационалноста во трошењето на јавните пари. Соодносот меѓу најниската и највисоката цена кај одделните производи изгледа вака:

- 1:2,67 кај преведувачките услуги, односно највисоката цена е за 167% повисока од најниската цена;
- 1:1,90 кај клима-уреди, што значи дека највисока цена е за 90% проценти повисока од најниската;
- 1:5 во физичко обезбедување, при што највисоката цена е за дури 400% повисока од најниската;
- 1:1,98 во набавка на лаптоп-компјутери со процесор Intel Core i3 како и 1:2,1 кај оние со процесор Intel Core i5, што би значело дека највисоките цени се за 98%, односно 101%, повисоки од најниските и
- 1: 2,58 кај ГПС уредите за возила, со тоа што највисоката цена е за 158% повисока од најниската.

Вака големите разлики во цените секако не се оправдани ако се има предвид дека станува збор за институции кои овие производи и услуги ги финансираат од еден ист извор, Буџетот на Република Македонија, кој го полнат граѓаните.

Навистина е обесхрабрувачки што во најголем дел евидентираните разлики во цените по кои институциите купуваат ист вид производи или услуги не може да се објаснат со применетите постапки, применетите критериуми за избор на најповолна понуда или купените количини. Оттука можеме да констатираме дека индексот на рационалност изработен за оваа група на производи и услуги, исто како и претходните, ја демантира општо прифатената логика која се базира врз неколку постулати:

- дека цените треба да паѓаат во согласност со применетите постапки и дека отворените постапки треба да иницираат конкуренција, а со тоа и пад на цените;
- дека примената на 'најниска цена' како критериум за избор на најповолна понуда треба да обезбеди пониски цени отколку кога се применува критериумот за избор 'економски најповолна понуда' и

- дека купените количини треба да влијаат обратнопропорционално врз цените и дека поголеми количини значат пониски цени.

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

Од друга страна, она што е позитивно, а што се открива преку индексот изработен за оваа група на производи (клима-уреди, лаптоп-компјутери и ГПС уреди) и услуги (писмен превод и физичко обезбедување), е тоа дека е-аукцијата во поголем број од случаите навистина значително влијаела врз намалувањето на цените.

Со оглед на законската обврска да се одговори на доставените барања за пристап до информациите од јавен карактер, останува нејасно зошто значаен дел од договорните органи не ги доставија информациите за цените по коишто ги купуваат одредените производи и услуги, иако им беше побарано. Министерството за одбрана не достави информација за цените што ги плаќа за услугата превод и за набавка на клима-уредите. Општина Струга – за цената која ја плаќа за клима-уредите и за физичкото обезбедување. Потоа Управата за хидрометеоролошки работи, Министерство за труд и социјална политика, ЈП Македонија пат Скопје – за клима-уредите. ОУ „Даме Груев“ - Градско, НУ Музеј на Македонската борба за државност и самостојност – за цената која ја плаќаат за физичко обезбедување. Општина Карпош, ЈП Македонска радиотелевизија, Агенција за странски инвестиции, Факултет за ветеринарна медицина - Скопје, Управа за хидрометеоролошки работи, ЈП „Комунална хигиена“, Секретаријат за спроведување на Рамковниот договор и Агенција за цивилно воздухопловство – за цените по коишто ги купувале лаптоп-компјутерите. Службата за општи и заеднички работи и ЈКП „Водовод и канализација“ – Прилеп, пак, не одговори на барањето на информацијата за цената по која ги купиле ГПС уредите за возила.

Оттука, неминовно се поставува прашањето дали дел од овие институции не одговориле од објективни причини или можеби зад игнорирањето на законската обврска се крие обид за прикривање на цените и загубено чувство дека се трошат пари на граѓаните за што мора да се даде отчет во секое време. Затоа, и во индексот изработен за оваа нова група на производи и услуги останува старата дилема - дали разликите во цените ќе беа уште поголеми доколку сите договорни органи ги доставеа побараните податоци.

Имајќи го сето ова предвид, неопходно е да се констатира дека договорните органи на национално и локално ниво мора сериозно да работат врз подобрување на рационалноста во трошењето на јавните пари. Оттука, во таа насока се препорачува:

- користење што е можно повеќе податоци за постигнатите цени на пазарот;
- креирање фер услови за натпревар помеѓу фирмите, со цел да се влијае да се добие најдобрата вредност за парите (соодветен квалитет по пониска цена);
- доследно да се применува законската обврска за завршување на постапките со електронската аукција и
- да не се смета дека транспарентна и фер постапка е обезбедена со самото тоа што е објавен оглас за јавна набавка, бидејќи во голем дел нејзината успешност зависи од примените критериуми за квалификација на фирмите за учество на тендерите, како и од квалитетот на тендерските документации и спецификации.