

## Индекс на рационалност

4.

Скопје, март 2012 година

# СОДРЖИНА

1. ЦЕЛИ И МЕТОДОЛОГИЈА .....	3
2. ИНДЕКС НА РАЦИОНАЛНОСТ .....	5
2.1. Индекс на рационалност за веб-страница .....	6
2.2. Индекс на рационалност за огревно дрво .....	9
2.3. Индекс на рационалност за бехатон-плочки.....	14
2.3.1. Индекс на рационалност за бехатон-плочки без вклучен трошок за нивно поставување.....	15
2.3.2. Индекс на рационалноста за бехатон-плочки со вклучен трошок за нивно поставување.....	17
2.4. Индекс на рационалност за здравствен преглед.....	20
2.5. Индекс на рационалност за противпожарна заштита.....	24
3. ГЕНЕРАЛЕН ЗАКЛУЧОК .....	28

## 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

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

- веб-страница;
- огревно дрво;
- бехатон-плочки;
- здравствен преглед по вработен и
- противпожарна заштита.

Станува збор за производи и услуги што често се набавуваат од страна на институциите, што овозможува индексот да се изработи низ споредба на набавните цени од поголем број на договорни органи, на национално и на локално ниво.

Во изработката на овој индекс, обезбедени се податоци за цените и вредност на договорите на 84 институции во земјата. 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.

Целта е, низ изработка на индексите на овие пет видови производи, односно услуги, да се детектираат евентуалните разлики во цените, да се нотираат слаби точки во трошењето на јавните пари, но 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 веб-страница

Соодносот на најниската и највисоката цена во изработката на нова веб-страница изнесува 1:5,7 односно највисоката цена е за дури 470% повисока од најниската. Цените се движат од 61.750 денари до 352.230 денари. Како што може да се види од табелата на индексот, поголемиот дел од договорните органи вредноста на овие договори ги склучиле до крајната финансиска граница од 5.000 евра (без ДДВ), дозволена за примена на постапката прибирање на понуди без објавување оглас. Поради ваквиот пристап на институциите, просечната цена за дизајн и изработка на нова веб-страница изнесува 232.898 денари, што е висока цена во однос на пазарните.

### Индекс на рационалност за изработка на веб-страница

(Цена за изработка на веб-страница)

Договорен орган	Вредност во денари со ДДВ	Разлика во однос на просекот
Македонска банка за поддршка на развојот	61.750	-73,50%
Дирекција за заштита на личните податоци	74.970	-67,82%
Биро за развој на образованието	164.020	-29.60%
Просек	232.989	0,00%
Министерство за надворешни работи	301.000	+29, 19%
Министерство за информатичко општество и администрација	326.565	+40,16%
Министерство за локална самоуправа	349.752	+50,11%
Претседател на РМ	352.230	+51,18%

Во изработката на овој индекс се вклучени институциите на национално ниво. Притоа, пребарувањето на Електронскиот систем за јавни набавки покажа дека сите институции за оваа набавка спровеле постапка со барање за прибирање понуди без објавување оглас (која се спроведува за набавки што не ја надминуваат вредноста од 5.000 евра без ДДВ). Ова значи дека ниту една институција не ја набавила оваа услуга преку постапка за прибирање понуди со објавување оглас или, пак, преку отворена постапка. Оттука, за да се дојде до податоците за овој индекс, беше спроведено детално пребарување на доставените евиденции за т.н. мали набавки за 2011 година, достапни во

Електронскиот систем за јавни набавки. Пребарувањето беше фокусирано на институции на национално ниво, министерства, јавни претпријатија, бироа и акционерски друштва. Произлезе дека оваа услуга во 2011 година ја користеле само седум институции и сите тие се вклучени во Индексот на рационалност.

Услугата што ја имаат набавено институциите, иако е иста, сепак е различно опишана во склучените договори. За да се види дека и покрај различниот опис станува збор за иста услуга, следуваат описите на услугата по разните институции.

Македонска банка за поддршка на развојот ја дефинира услугата едноставно како изработка на нова веб-страница на банката, Дирекцијата за заштита на личните податоци склучила договор за изработка на комплетна веб-страница, изработка на CMS и имплементирање на новиот дизајн и имплементирање на новиот дизајн на друга постоечка страница (централен регистар на збирки од лични податоци), Бирото за развој на образованието побарало изработка на веб-страница за проектот „Математика со логика“, Министерството за надворешни работи склучило договор за изработка на имплементација на дизајн на графичко идејно решение за изработка на веб-страницата на МНР, Министерството за информатичко општество и администрација ја користело услугата за изработка на портал за Е-демократија, Министерството за локална самоуправа склучило договор за изработка на веб-страница, а Претседателот на РМ користел услуга дизајн и програмирање на нова веб-страница.

Соодносот на најниската и највисоката цена во изработката на нова веб-страница изнесува 1:5,7 односно највисоката цена е за дури 470% повисока од најниската. Цените се движат од 61.750 денари до 352.230 денари. Како што може да се види од табелата на индексот, кај поголем дел од договорните органи вредноста на склучените договори е максималната финансиска граница од 5.000 евра без ДДВ, дозволена за примена на постапката со барање за прибирање понуди без објавување оглас. Поради ова, просечната цена за дизајн и изработка на нова веб-страница изнесува 232.898 денари, што е навистина висока цена според состојбите на пазарот. Во прилог на ова толкување оди и набавката на Дирекцијата за задолжителни резерви на нафта и нафтени деривати, која не е вклучена во индексот поради тоа што освен изработка на веб-страница, опфаќа и низа други услуги, а вредноста на договорот е значително пониска од просечната вредност по која институциите набавиле само веб-страница. Дирекцијата, за сума од 88.100 денари, покрај

услуга за дизајн или редизајн на веб-страница, обезбедила и услуги за ажурирање, модифицирање, превод на содржината, како и нејзино сервисирање и одржување.

Олку големите разлики во цената на чинење на веб-страниците лесно можат да се објаснат со применетата постапка за јавни набавки, а која, како што е веќе наведено, е барање за прибирање понуди без објавување оглас. Имено, при оваа постапка не се обезбедува никаква транспарентност, бидејќи самите институции одбираат од кои три фирми ќе побараат да им достават понуда. Но, доколку се навлезе подлабоко во анализа на податоците обезбедени преку евиденциите на т.н. мали набавки кои се доставуваат два-пати годишно до Електронскиот систем за јавни набавки, можат да се констатираат и дополнителни слабости во набавката на услугите за изработка на веб-страница. Имено, Министерството за информатичко општество и администрација, за изработка на порталот Е-демократија, изборот го направила врз основа на само една добиена понуда. Иако членот 100 од Законот за јавни набавки го обврзува да достави барање за понуди до најмалку три фирми, што секако не значи и дека мора да има најмалку три понуди, сепак факт е дека не може да се говори за избор ако се добие само една понуда. Мала конкуренција од само два економски оператора е обезбедена и во постапката за набавка на услугата за изработка на веб-страница за Претседателот на РМ.



## 2.2. Индекс на рационалност за огревно дрво

Овој индекс открива една неочекувано голема разлика во цените по кои општините и локалните училишта го купуваат огревно дрво. Констатираните разлики во цените најдобро ги отсликува податокот дека највисоката цена за 1 м<sup>3</sup> дрва за огрев, која изнесува 4.366 денари, е за дури 121% повисока од најниската цена од 1.972 денари. Оттука, соодносот на најниската и највисоката цена констатирана во индексот на рационалност за огревно дрво изнесува 1: 2,21. Притоа, разликата во цените не може да се објасни со видот на огревно дрво, бидејќи разликата во цените за 1 м<sup>3</sup> дрва од даб и од бука изнесува од 50 до 100 денари. Воедно, разликите не произлегуваат ниту од квалитетот на огревно дрво, бидејќи сите купуваат дрва од прва класа. Како снабдувачи на огревните дрва, освен Македонски шуми, се јавуваат и Националните паркови Маврово и Пелистер, како и приватни фирми. Големи разлики во цените по кои го продаваат огревно дрво постојат и кај самите подружници на Македонски шуми, каде што цените се движат во опсегот од 2.271 денар до 3.741 денари за 1 кубен метар дрва, што говори за разлика од цели 65%. Инаку, просечно постигната цена за набавка на 1 кубен метар дрва од страна на општините и училиштата во земјава изнесува 3.090 денари, што е на ниво на малопродажните цени. Ова, гледано од економски аспект е крајно нелогично ако се има предвид дека купуваните количини од страна на општините и училиштата се многукратно поголеми од оние што ги купуваат домаќинствата во малопродажбата.

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 1 м<sup>3</sup>. Во листата на оние од кои не ги добивме побараните податоци се општините Кавадарци, Василево, Зелениково, Студеничани и Старо Нагоричане.

## Индекс на рационалност за огревно дрво

(цена за 1 кубен метар огревно дрво)

Договорен орган	Вредност во денари со ДДВ	Разлика во однос на просекот
Општина Маврово и Ростуше	1.972	-36,18%
Општина Пехчево	2.371	-23,27%
Општина Винаца	2.372	-23,24%
СОУ „Гошо Викентиев“ – Кочани	2.372	-23,24%
ОУ Дебрца с.Белчишта	2.453	-20,61%
ООУ „Димче А. Габерот“ – Демир Капија	2.454	-20,58%
ОУ Мануш Турновски ПО – Ново Село	2.491	-19,39%
Општина Македонски Брод	2.549	-17,51%
Општина Битола	2.550	-17,48%
ОУ „Манчу Матак“ с.Кривогаштани	2.990 <sup>1</sup>	-3,24%
Просек	3.090	0,00%
ОУ „Пашко Васа“ – Групчин	3.186	+3,11%
Општина Сопиште	3.186	+3,11%
Општина Кичево	3.274 <sup>2</sup>	+5,95%
Општина Дебар	3.387	+9,61%
ЕЛС Општина Демир Хисар	3.505	+13,43%
ОУ „Видое Подгорец“ – Ново Село	3.557	+15,11%
Општина Велес	3.557	+15,11%
ОУ „Гоце Делчев“ с.Босилово	3.557	+15,11%
Општина Јегуновце	3.599	+16,47%
ОУ „Страшо Пинџур“ Јосифово	3.690	+19,42%
Општина Радовиш	3.741	+21,07%
Општина Брвеница	3.894	+26,02%
ОУ „Ѓерѓ Кастриоти Скендербеу“ Арачиново	4.366	+41,29%

<sup>1</sup>Цената е пондериран просек од набавка на 130м<sup>3</sup> дабово дрво по цена од 3009 денари и 60 м<sup>3</sup> по цена од 2.950 денари.

<sup>2</sup>Цената вклучена во индексот е просек од набавка на дабово дрво за 3.329,6 денари за 1 м<sup>3</sup> и 3.217,5 денари за буково дрво. Општината нема однапред дефинирана количина за набавката и таа ќе зависела од потребите на училиштата и од територијалната противпожарна единица.

Огревното дрво главно го купуваат општини или училишта кои се јавуваат како носители на набавката за сите институции што во општината имале потреба од огревно дрво. Значи, едно училиште купува за сите во општината или, пак, општината ја реализира набавка за потребите на сите училишта.

Индексот изработен низ споредба на цените по кои се купува 1 кубен метар огревно дрво покажува значителни разлики во цените. Притоа, најниската цена е за 36,18% пониска од просечно постигнатата, додека пак највисоката е за 41,29% над неа. Она што е карактеристично за овој индекс е што просечно постигната цена (просек од цените по кои 23-те договорни органи вклучени во индексот ги купиле дрвата) изнесува 3.090 денари, што е значително над малопродажната цена која Македонски шуми ја објавија на почетокот на сезоната – 2.200 до 2.300 денари за 1 кубен метар. Во праксата, и тоа во набавки кои достигнуваат и по стотици кубици дрво, цената на Македонски шуми за 1 кубен метар дрва достигнува и до 3.741 денар, односно дури 66% над најавената малопродажна цена.

Овде се наметнува и прашањето како се одразува ваквата состојба врз рационалноста во трошењето на јавните пари. Со оглед дека за два договорни органи нема податоци за купените количини и за вредноста на договорите, според достапните податоци од 21 договорен орган, вкупната вредност на набавките изнесува 294.162 евра за купени количини од 5.963 м<sup>3</sup> огревно дрво. Доколку истите количини се купени според најниската цена која е постигната во анализираниите институции, тогаш за оваа количина на огревни дрва ќе се потрошеле 191.204 евра, со што би се заштедиле дури 35% од парите. Доколку, пак, овие количини се купени според цената најавувана од Македонски шуми (2.250 ден.), тогаш за нив ќе се плателе 218.158 евра, што е 26% помалку од реално потрошеното.

Овие разлики во цените не можат до крај да се објаснат со применетите постапки за јавни набавки. Објаснување можеби има во случаите на општина Сопиште и општина Кичево, кои се наоѓаат во листата на институции со цени повисоки од просечната со оглед на тоа дека примениле нетранспарентни постапки за јавна набавка, и тоа барање за прибирање понуди без објавување оглас (Општина Сопиште) и со преговарање без објавување на оглас (Општина Кичево). Но, сите останати договорни органи примениле постапки за коишто бил објавен оглас, и тоа или со барање за прибирање понуди со оглас, или преку отворени постапки. Дека применетите постапки, како и критериуми за

избор на најповолна понуда не се клучни детерминанти за постигнатите цени во набавката на огревно дрво, говори податокот дека и најниската цена (општина Маврово) и највисоката цена (општина Арачиново) се постигнати низ постапки за прибирање понуди со објавување оглас. Притоа, што е дури и парадоксално, најниската цена е постигната во постапка во која критериум за избор е „економски најповолна понуда“, во која цената носела 80 бода, рокот на испорака 10 бода и рокот и начинот на плаќање 10 бода, додека пак највисоката цена е постигната во постапка каде што критериум за избор на најповолна понуда бил „најниска цена“.

Разликите во цените во набавката на огревно дрво само делумно можат да се објаснат со купените количини. Општина Маврово-Ростуше, која ја постигнала најниската цена и навистина има купено и една од најголемите количини од 715 кубни метри, што е количина втора по големина по општина Винаца, која своите 1.120 м3 дрва исто така ги платила по цена пониска од просечно постигнатата во индексот. Но, во истовреме, дел од институциите кои платиле цени повисоки од просечната исто така имаат купено големи количини, и тоа: општина Радовиш 522 м3, општина Јегуновце 393 м3 и општина Брвеница 354 м2. Со купените количини од 210 м3 не може да се оправда ниту највисоката цена, во случајот на ОУ „Ѓерѓ Кастриоти Скендербеу“ - Арачиново. Од друга страна, институции како општина Македонски брод и ОУ „Манчу Матак“ од с.Кривогаштани, и покрај малите купени колични од 50 м3, односно 60 м3, имаат постигнато цени кои се наоѓаат меѓу потпросечните.

Следи приказ на купените количини од страна на анализираните договорни органи и споредба на тие количини со разликата меѓу цените. Заради подобар увид, рангирањето во следната табела е направено според големината на набавените колични, а не според отстапувањето на цените за дрвата од просечните.

### Купени количини на огревно дрво

Договорен орган	Количина во м3	Разлика во однос на просечната цена
Општина Винаца	1.120	-23,24%
Општина Маврово и Ростуше	715	-36,18%
Општина Битола	681	-17,48%
Општина Радовиш	522	+21,07%
СОУ „Гошо Викентиев“ – Кочани	446	-23,24%
Општина Јегуновце	393	+16,47%
Општина Брвеница	354	+26,02%
ОУ „Пашко Васа“ – Групчин	300	+3,11%
Општина Дебар	255	+9,61%
ОУ „Ѓерѓ Кастриоти Скендербеу“ Арачиново	210	+41,29%
ОУ Дебрца с.Белчишта	200	-20,61%
ООУ „Димче А. Габерот“ – Демир Капија	195	-20,58%
ОУ „Манчу Матак“ с.Кривогаштани	190	-3,24%
ОУ „Мануш Турновски“ ПО – Ново Село	150	-19,39%
Општина Пехчево	150	-23,27%
ОУ „Видое Подгорец“ – Ново Село	137	+15,11%
ОУ „Гоце Делчев“ с.Босилово	100	+15,11%
Општина Сопиште	80	+3,11%
ОУ „Страшо Пинџур“ Јосифово	55	+19,42%
Општина Македонски Брод	50	-17,51%
Општина Велес	14	+15,11%
ЕЛС Општина Демир Хисар	14	+13,43%
Општина Кичево	Рамковен	+5,95%

### 2.3. Индекс на рационалност за бехатон-плочки

Овој индекс е изработени за набавка на бехатон-плочки без вклучен трошок за нивно поставување и за набавка на бехатон-плочки со вклучен трошок за нивно поставување. Ваквата поделба се наметна од доставените податоци од договорните органи, бидејќи дел од нив или не доставија цена за монтажа, или пак имаат договори со месните заедници за бесплатно местење на плочките.

Во индексот на рационалност за набавка на бехатон-плочки без вклучен трошок за нивно поставување, соодносот на најниската и највисоката цена е 1:1,41, односно општина Чашка за 1 метар квадратен плочки платила 41% повеќе од општина Маврово-Ростуше. Во однос на набавката на бехатон-плочки со вклучен трошок за нивно поставување, соодносот е 1:1,30, односно општина Ресен за 1 метар квадратен плочки платила 30% повеќе од општина Берово. Овие разлики секако се значајни ако се има предвид фактот дека станува збор за производ чија набавка е честа по општините и оттука се очекуваше поголема усогласеност на цените отколку евидентираната.

Важно е да се нагласи дека постојат и разлики од следниот тип: едни институции набавуваат плочки за сите улици или тротоари заедно, други набавуваат за секоја улица и тротоар посебно, а трети дури спроведуваат посебни постапки за плочки и посебни за нивна монтажа.

Овој индекс е изработен врз основа на барања за прибирање понуди кои се доставени до 17 институции, односно до сите што реализирале ваков вид на набавка во текот на 2011 година. Притоа, нивното идентификување беше направено преку пребарување на ЕСЈН било во делот на објавени огласи, било во доставените евиденции за набавки кои се спроведувале преку постапки за барање за прибирање понуди без оглас.

Сепак, индексот е изработен врз основа на споредба на цените на 10 договорни органи, бидејќи општините Делчево, Врапчиште, Лозово и Студеничани не одговорија на доставените барања за информации. Општина Бутел одговори, но со толкување дека не е фирма која продава бехатон-плочки па да одговора за цената по која се набавени бехатон-плочките. Оваа општина остана доследна на оваа крајно нелогично толкување дури и при второто доставено барање. ЈКП Комуналец – Прилеп одговори крајно нејасно на доставеното барање, така што врз основа на

таквата доставена информација не можеше да се обезбедат побараните податоци. Општина Јегуновце, пак, информираше дека набавила бехатон-плочки со димензии 20x10x6, кои се поголеми од димензиите на плочките во другите анализирани општини и со тоа е оневозможена споредливост.

### **2.3.1.Индекс на рационалност за бехатон-плочки без вклучен трошок за нивно поставување**

Во овој индекс на рационалност, како што веќе се нагласи, највисоката цена е за 41% повисока од најниската. Според цените по коишто општините ги купувале бехатон-плочките, произлегува дека просечно постигнатата цена за 1 метар квадратен изнесува 413,62 денари. Под просекот се наоѓаат три општини, и тоа со цени кои се движат од -14,41% до -0,33% пониски од просечната, додека пак над просекот се две општини со цени повисоки за 1,91%, односно 20,88%. Всушност, во овој индекс екстремите се во двете најниски и последната највисока цена.

#### **Индекс на рационалност за бехатон-плочки**

(цена за 1 метар квадратен бехатон-плочки со димензии 20x10x6 см  
без вклучен трошок за нивно поставување)

Договорен орган	Вредност во денари со ДДВ	Разлика во однос на просекот
Општина Маврово и Ростуше	354,00	-14,41%
Општина Свети Николе	377,60	-8,71%
Општина Теарце	415,00	-0,33%
Просек	413,62	0,00%
Општина Струмица	421,52 <sup>3</sup>	+1,91%
Општина Чашка	500,00	+20,88%

Разликите во цените не можат целосно да се објаснат со примените постапки за јавни набавки, дотолку повеќе што и двете општини – онаа со најниската и онаа

<sup>3</sup>Цената е пондериран просек од три набавки на бехатон-плочки реализирани во 2011 год., и тоа од 390,58 денари за набавка на 2.240 м2 плочки; 441,48 денари за набавка на 960 м2 плочки и 537 денари со ДДВ за набавка на 434 м2 плочки

со највисоката цена, ја примениле истата постапка „прибирање понуди без објавување оглас“. Две општини, Теарце и Струмица, кои осцилираат кон просечно постигнатата цена примениле постапки „барање за прибирање понуди со објавување оглас“ со „најниска цена“ како критериум за избор на најповолна понуда. Единствената општина што применила отворена постапка и реално постигнала една од најниските цени за набавка на бехатон-плочки е Свети Николе. Притоа, таа е единствената што во изборот на најповолна понуда го користела критериумот „економски најповолна понуда“, каде што цената носела 70 бода, а рокот на плаќање 30 бода. Овој факт дополнително го потврдува малото влијание кое избраните постапки и применетите критериуми го имаат врз постигнатите цени, што секако не е поволно.

Разликите во цените не можат да се оправдаат ниту со купените количини. Како што може да се види од следната табела, Општина Теарце ги има купено најмалите количини, а сепак е меѓу општините со цени под просечно постигнатите. Сепак, дека количините можат да иницираат спуштање на цените, потврдува случајот на Општина Свети Николе, која ги има набавено рекордно високите количини од 10.000 м<sup>2</sup> по цена која не е најниска, но е сепак меѓу пониските. Влијание на купените количини врз цената може да се констатира и во случајот на општина Струмица, каде што цената е пондериран просек од три набавки на бехатон-плочки, при што најниската цена (390,58 денари за 1 м<sup>2</sup> плочки) е постигната во набавка на најголемите количини. Ова секако значи дека општините мора да се стремат годишните набавки на бехатон-плочки да ги групираат и дури и да ја одвојуваат нивната набавка од нивното подоцнежено монтирање.

#### Купени количини на бехатон-плочки

Договорен орган	Количина во м <sup>2</sup>	Разлика во однос на просечната цена
Општина Свети Николе	10.000	-8,71%
Општина Струмица	3.634	+1,91%
Општина Маврово и Ростуше	1.000	-14,41%
Општина Чашка	600	+20,88%
Општина Теарце	135	-0,33%



### 2.3.2. Индекс на рационалност за бехатон-плочки со вклучен трошок за нивно поставување

Соодносот на најниската и највисоката цена во набавка на 1 метар квадратен бехатон-плочки со вклучен трошок за нивно поставување изнесува 1:1,30 што значи дека највисоката цена постигната од Општина Ресен е за 30% повисока на најниската постигната од Општина Берово. Три општини плочките ги купиле по цени пониски од просечно постигната и тоа во опсег од -11,55% до -0,57%, додека пак повисоки цени од просекот имаат две општини чии цени се за 6,91% и 15,22% повисоки од просекот.

#### Индекс на рационалност за бехатон-плочки со вклучен трошок за нивно поставување

(цена за 1 метар квадратен бехатон-плочки со димензии 20x10x6 см со вклучен трошок за нивно поставување)

Договорен орган	Вредност во денари со ДДВ	Разлика во однос на просекот
Општина Берово	678,50	-11,55%
Општина Пехчево	690,30	-10,00%
Општина Босилово	762,67 <sup>4</sup>	-0,57%
Просек	767,08	0,00%
Општина Кисела Вода	820,10	+6,91%
Општина Ресен	883,82	+15,22%

Во овој индекс разликите во цените можат делумно да се објаснат со применетите постапки за јавни набавки. Имено, најниската цена кај општина Берово е постигната низ отворена постапка, додека пак највисоката цена кај општина Ресен – низ нетранспарентната постапка за прибирање понуди без

<sup>4</sup>Цената е пондериран просек од 4 набавки на плочки реализирани во текот на 2011 година, и тоа од 637,20 денари за 250 м2 бехатон плочки; 684,4 денари за 317 м2; 730,42 денари за 210 м2 плочки и 804,98 денари за 1.488 м2 плочки.

објавување оглас. Притоа значајно е да се нагласи дека општина Ресен го применила концептот да спроведе две набавки, една за набавка на плочки, а другата за набавка на услугата за нивна монтажа. Ова, како што може да се види од индексот, се одразило неповолно врз вкупната цена, дотолку повеќе што по спроведените постапки произлегува дека цената на монтажа на 1 м2 плочки (448 денари за монтажа на 1 м2 плочки) е повисока од цената за набавката на самите плочки (435 денари за 1м2 плочки).

За набавка на плочките општина Босилово спровела 4 постапки, од кои три без објавување оглас и една со оглас и критериум „најниска цена“ за избор на најповолната понуда.

Постапка со барање за прибирање понуди со објавување оглас спровела и општина Пехчево, но со критериум за избор „економски најповолна понуда“, каде што цената носела 60 бода, а постпродажните услуги 40 бода.

Во прилог на толкувањето дека примените постапки сепак не ги објаснуваат докрај постигнатите цени, оди случајот на единствената општина која спровела отворена постапка. Имено, општина Кисела Вода постигнала цена која е повисока од просечната, но притоа за избор на најповолна понуда го користела критериумот „економски најповолна понуда“, каде што цената носела 70 бода, рокот на изведба 20 бода и рокот на плаќање 10 бода.

#### Купени количини на бехатон-плочки

Договорен орган	Количина во м2	Разлика во однос на просекот
Општина Пехчево	6.000	-10,00%
Општина Берово	3.000	-11,55%
Општина Босилово	1.488	-0,57%
Општина Кисела Вода	/	+6,91%
Општина Ресен	800	+15,22%

Анализата на податоците од претходната табела укажуваат на тоа дека во овој индекс може да се лоцира влијанието на купените количини врз постигнатите цени. Општина Берово, која ја има најниската цена и реално ги купила

најголемите количини од 3.000 м<sup>2</sup> плочки, што е за околу 4 пати повеќе од количините купени по највисока цена од страна на општина Ресен. Притоа, кај сите општини, со исклучок на Кисела Вода, која нема утврдено количина на планираната набавка, може да се евидентира прогресивно зголемување на цената како што опаѓаат купените количини на бехатон-плочки.

## 2.4. Индекс на рационалност за здравствен преглед

Со оглед на тоа што сите агенции извршуваат функција која им е доверена од државата, а не се приватни установи, идејата на овој индекс е да се открие дали постои некаква усогласеност во однос на парите што се користат за здравствени прегледи на вработените или, пак, тоа зависи од парите што им стојат на располагање на институциите и од нивните индивидуални буџети. Соодносот на најниската и највисоката цена во овој индекс изнесува 1:6,3, што значи дека највисока цена која е платена за здравствен преглед е за 530% повисока од најниската. Притоа, секако дека оние агенции кои платиле и до 6 пати повеќе за задолжителен здравствен преглед на своите вработени им обезбедиле дополнителни прегледи од оние што ги имале вработените во агенцијата каде што за оваа услуга се платени најмалку пари. Оттука, дилемата која се отвора со изработката на овој индекс на рационалност е дали овој трошок треба да биде утврдуван врз основа на некои правила или, пак, врз основа на висината на приходите што ги остваруваат агенциите. Прашањето е зошто некој на државна сметка би добил поширок корпус на здравствени прегледи наспроти друг. Дотолку повеќе што вака констатираните разлики во парите потрошени за здравствен преглед не соодветствуваат со природата на работното место на вработените во агенциите. Имено, нема никаква економска оправданост за значително потемелен здравствен преглед на вработените и менаџерите во Агенцијата за супервизија на осигурувањето отколку на вработените во Агенцијата за вработување или во Агенцијата за цивилно воздухопловство, каде што има дури и контролори на летање.

Инаку, индексот е изработен врз основа на доставени барања за цената која се плаќа за здравствен преглед по вработен. Барањата беа доставени до сите 22 агенции. Сепак, Агенцијата за иселеништво на Република Македонија и Агенцијата за поддршка на претприемништвото на Република Македонија одговорија дека во текот на 2011 не ја користеле оваа услуга. Агенцијата за разузнавање на Република Македонија соопшти дека нејзините податоци се со доверлив карактер, додека пак Агенцијата за електронски комуникации, Агенцијата за храна, Агенцијата за супервизија на капитално финансиско пензиско осигурување и Агенцијата за промоција и поддршка на туризмот – Струга воопшто не одговорија на доставени барања.

**Индекс на рационалност за здравствен преглед**  
(цена за здравствен преглед по вработен<sup>5</sup>)

Договорен орган	Вредност во денари	Разлика во однос на просекот
Агенција за вработување на РМ	594	-59,32%
Агенција за цивилно воздухопловство	598	-59,04%
Агенција за млади и спорт	820	-43,84%
Агенција за катастар на недвижности	899	-38,42%
Агенција за управување со одземен имот	900	-38,35%
Агенција за стокови резерви	1.000	-31,51%
Агенција за странски инвестиции	1.100	-24,66%
Агенција за енергетика на РМ	1.200	-17,81%
Агенција за администрација	1.400	-4,11%
Просек	1.460	0
Агенција за регулирање на железничкиот сектор	1.499	+2,67%
Агенција за финансиска поддршка во земјоделството и руралниот развој	1.526 <sup>6</sup>	+4,52%
Агенција за пошти	1.777	+21,71%
Агенција за државни патишта	2.050	+40,41%
Агенција за планирање на просторот	2.800	+91,78%
Агенција за супервизија на осигурувањето	3.743 <sup>7</sup>	+156,37%

Во овој индекс, просечно постигнатата цена за здравствен преглед на вработените е 1.460 денари по вработен. Девет агенции имаат цени пониски од просечните, и тоа во опсегот од -59,32% до -4,11%, додека пак шест агенции имаат цени кои се повисоки од просечната и се движат во опсегот од 2,67% до 156,37%.

Овој индекс покажува исклучително голема разлика за која нема оправданост со оглед на природата на работата на самите агенции. Воедно, вака високите разлики ја отвораат дилемата зошто се прави разлика помеѓу вработените во

<sup>5</sup> Според член 129 од Законот за ДДВ, услугата е ослободена од плаќање на ДДВ.

<sup>6</sup> Цената е пондериран просек од трошокот, со оглед на тоа што здравствениот преглед за 52 мажи чинел 999 денари, а за 58 жени изнесувал 1.999 денари.

<sup>7</sup> Цената е пондериран просек од трите различни примени за категориите мажи, жени и менаџери и тоа за десет жени прегледот чинел 3.950 денари, за седум мажи 2.845 денари и за тројца менаџери 5.150 денари.

агенциите и со кое право некој вработен на државна сметка би добил поширок корпус на здравствени прегледи наспроти друг. Притоа, значајно е да се нагласи дека вака констатираните разлики не произлегуваат од природата на работата на агенциите, туку очигледно од расположливиот буџет.

Воедно, значајно е да се нагласи дека агенциите вклучени во индексот се доминантно основани од Владата. Собранието на РМ се јавува како основач само на Агенцијата за супервизија на осигурувањето, на Агенцијата за пошти и на Агенцијата за регулирање на железничкиот сектор.

Постигнатите цени на здравствените прегледи не се резултат на применетите постапки за јавни набавки.

Имено, во однос на применетите постапки за склучување договори за здравствен преглед на вработените, доминира постапката за прибирање понуди без објавување оглас. Со оваа постапка договорите ги склучиле и двете агенции кои ги постигнале најголемите разлики во цените, Агенцијата за вработување, со најниска цена, и Агенцијата за супервизија на осигурувањето, со највисока цена. Освен нив, преку оваа постапка договорите ги склучиле уште осум агенции, и тоа Агенцијата за цивилно воздухопловство, Агенцијата за регулирање на железничкиот сектор, Агенцијата за управување со одземен имот, Агенцијата за планирање на простор, Агенцијата за странски инвестиции, Агенцијата за администрација, Агенцијата за стокови резерви и Агенцијата за државни патишта. Кај сите нив постапката е соодветно применета, бидејќи договорите им изнесувале помалку од 5.000 евра.

Три агенции воопшто не примениле постапка за јавна набавка, со оглед на тоа што вредноста на нивните договори не надминувала 500 евра без ДДВ, за што, во согласност со исклучоците од Законот за јавни набавки, не се применува постапка за јавна набавка. Станува збор за Агенцијата за млади и спорт, Агенцијата за енергетика на РМ и Агенцијата за пошти.

Постапката барање за прибирање понуди со објавување оглас е применета кај Агенцијата за финансиска поддршка во земјоделството и руралниот развој, додека пак единствената отворена постапка е применета од страна на Агенцијата за катастар на недвижности, што е и логично со оглед на вредноста на договорот.

Од следната табела произлегува дека агенции со поголем број вработени користеле здравствени прегледи со пониска цена.

**Број на вработени за кои е обезбеден здравствен преглед**

<b>Договорен орган</b>	<b>Број на лица</b>	<b>Разлика во однос на просекот</b>
Агенција за катастар на недвижности	966	-38,42%
Агенција за вработување на РМ	145	-59,32%
Агенција за финансиска поддршка во земјоделството и руралниот развој	110	+4,52%
Агенција за странски инвестиции	45-60	-24,66%
Агенција за администрација	59	-4,11%
Агенција за државни патишта	51	+40,41%
Агенција за цивилно воздухопловство	50	-59,04%
Агенција за млади и спорт	37	-43,84%
Агенција за планирање на просторот	28	+91,78%
Агенција за стокови резерви	27	-31,51%
Агенција за супервизија на осигурувањето	20	+156,37%
Агенција за управување со одземен имот	12	-38,35%
Агенција за пошти	11	+21,71%
Агенција за енергетика на РМ	9	-17,81%
Агенција за регулирање на железничкиот сектор	4	+2,67%

## 2.5. Индекс на рационалност за противпожарна заштита

Целта да се изработи индекс за одржување противпожарни апарати (ПП апарати) низ споредба на трошокот што годишно институциите го плаќаат за одржување на еден апарат се покажа како невозможна. Институциите не ги издвојуваат цените за одржување на ПП апарати од севкупните трошоци што произлегуваат од овој вид на услуги, како што е одржување громобранска и хидранска инсталација, испитување електрична инсталација, отпор на изолација, отпор на заштитно заземјување и обука на вработени за ПП заштита. Оттука, едноставната поделба на вредноста на договорот со ПП апарати даваше нереална и искривена слика.

Сепак, со цел да се добие приказ на рационалноста на трошењето јавни пари за овој вид услуга, во следната табела даден е приказ на вкупната вредност на договорите. Со оглед на различниот вид набавки и огромните разлики, не е пресметуван просекот од договорите и отстапувањата од тој просек на одделните институции. Самиот приказ на вредноста на договорите доволно говори дека институциите имаат навистина огромни разлики во однос на овој вид трошок. Договорите се движат од скромните 23.600 денари до 2,5 милиони денари, кои не можат да се оправдаат со бројот на ПП апарати. Оттука, евидентирани се ситуации во кои АД Македонски пошти со дури 1.085 противпожарни апарати има годишен трошок од 362.850 денари, наспроти Факултет за ветеринарна медицина – Скопје со 104 ПП апарати, чиј годишен договор изнесува дури 2,5 милиони денари, но притоа освен сервисирање на апаратите, вклучува и сервисирање, мерење и одржување громобранска и хидранска инсталација, испитување електрична инсталација, отпор на изолација, отпор на заштитно заземјување и обука на вработени за ПП заштита. Произлегува дека 3-те институции со највисоките договори всушност имаат побарано поширок корпус на услуги за противпожарна заштита. Не навлегувајќи во оправданоста на овие проширувања на услугите, останува дилемата зошто овој вид услуга им бил потребен само на дел од институциите и дали и овие помали договори опфаќаат ваков вид услуга која не е нотирана.



### Вредност на склучени договори за противпожарна заштита

Договорен орган	Вид договор за противпожарна заштита	Вредност во денари со 18% ДДВ
Факултет за ветеринарна медицина – Скопје	Сервисирање и одржување на 104 апарати, сервисирање, мерење и одржување громобранска и хидранска инсталација, испитување електрична инсталација, отпор на изолација, отпор на заштитно заземјување и обука на вработени за ПП заштита.	2,500,000
Агенција за катастар на недвижности	Сервисирање на ПП инсталации, на 157 ПП апарати, хидрантска мрежа, систем за дојава, громобранска инсталација, заштитно заземјување на електрична инсталација и отпор на изолација и систем FM 200 со резервни делови.	2,360,000
Фонд за пензиско и инвалидско осигурување на Македонија	Сервисирање-одржување и поправка на 203 ПП апарати и ПП опрема, како и набавка на резервни делови (два договори)	1.540.000
Македонска пошта	Сервисирање на 1.085 ПП	362,850
Спортска сала „Борис Трајковски“ ДООЕЛ Скопје	Контрола и сервисирање на 159 ПП апарати, испитување и мерење притисок на 4 хидранти, како и и обука на вработени за ПП заштита.	332.465
Агенција за стоковни резерви	Полнење и сервисирање на 57 ПП апарати, одржување на хидранска мрежа и дојава на пожар	313.715
ЈЗУ Општа болница Прилеп	Сервисирање на 56 апарати и набавка на резервни делови за нив (два договори)	160,980
ЈП Службен весник на РМ	Одржување на 8 апарати и опрема за ПП заштита	23.600

Барања за пристап до информации од јавен карактер беа доставени до 10 институции на национално ниво кои имале ваков вид на набавка во текот на

2011 година, а беа лоцирани преку пребарување на огласите на ЕСЈН и низ евиденциите за првите 6 месеци од 2011 година. Станува збор за Службата за општи и заеднички работи на Владата на Република Македонија, Фондот за пензиско и инвалидско осигурување на Македонија, АД Градски Трговски Центар, ЈЗУ Општа болница Прилеп, Факултетот за ветеринарна медицина-Скопје, Агенцијата за катастар на недвижности, АД Македонска пошта, Агенцијата за стокови резерви, ЈП Службен весник на РМ и „Борис Трајковски“ ДООЕЛ Скопје. Од овие институции се бараше да ги достават податоците за цената која ја плаќаат за годишно одржување на противпожарни апарати и за бројот на ПП апарати на кои се однесува набавката. Добиените податоци не беа доволни за изработка на пресметката за годишниот трошок по еден ПП апарат. Притоа, произлезе дека институциите располагаа со податокот за бројот на апарати за чие одржување ја набавувале услугата и вкупната вредност на договорите, но во исто време нивните договори опфаќаа и друг вид услуги, како што е одржување громобранска и хидранска инсталација, испитување електрична инсталација, отпор на изолација, отпор на заштитно заземјување и обука на вработени за ПП заштита. Оттука, едноставната поделба на вредноста на договорот со ПП апарати даваше нереална и искривена слика. Со цел да се надмине овој проблем, тимот на Центарот за граѓански комуникации во текот на февруари, врз основа на член 24 став 4 од Законот за пристап до информации од јавен карактер, побара појаснување на добиените информации од јавен карактер. Од институциите беше побарано да ни достават прецизна информација за цената (со или без ДДВ) која ја плаќаат за услугата годишно одржување на противпожарни апарати (сервисирање и испитување на ПП апарати), независно од трошокот за резервни делови за ПП апарати, кој исто така требаше да се наведе. На овие барања, според законот, институциите требаше да одговорат во рок од 10 дена. Официјално на барањето одговори само Агенцијата за катастар на недвижности, но притоа ги достави истите документи како во првиот одговор. Сите останати институции не го испочитуваа Законот за пристап до информации од јавен карактер. Притоа, значајно е да се нагласи дека Службата за општи и заеднички работи на Владата на Република Македонија и АД Градски Трговски Центар не одговорија ниту на едно од доставените барања, така што од нив не се располага со никакви податоци за трошоците што ги имаат за овој вид услуга. Притоа, Службата за општи и заеднички работи на Владата продолжи со досегашната

практика да не ги доставува податоците за цените по кои купува одредени производи или услуги. И овој пат, претставниците на СОЗР беа неколкупати телефонски потсетувани на законската обврска за доставување податоци, но безуспешно.

Во однос на применетите постапки, не може да се констатира нивна поврзаност со постигнатата вредност на договорите. Имено, јасно е дека институциите врз основа на проценетата вредност на набавките ги избирале и видовите постапки што ќе ги применат. Така, Факултетот за ветеринарна медицина - Скопје и Агенцијата за катастар на недвижности ги примениле отворените постапки како единствени можни за склучување договори за набавка на услуги во вредност над 20.000 евра. Фондот за пензиско и инвалидско осигурување за услугите за ПП заштита има склучено два договори, еден за набавка на услуги за сервисирање-одржување на поправка на ПП апарати и ПП опрема, за кој е спроведена постапка за прибирање понуди со објавување оглас, и втор договор за набавка на резервни делови за ПП апарати, за кој е спроведена постапка за прибирање понуди без објавување оглас. Сите останати договорни органи, со оглед на вредноста на договорите под 5.000 евра без ДДВ, спровеле постапки со прибирање понуди без објавување оглас, АД Македонска пошта, ЈЗУ Општа болница „Борка Талески“ Прилеп, Агенцијата за стокови резерви, ЈП Службен весник и Спортскиот центар „Борис Трајковски“.

### 3. ГЕНЕРАЛЕН ЗАКЛУЧОК

Индексот на рационалноста изработен за производите огревно дрво и бехатон-плочки, како и за услугите изработка на веб-страница, здравствен преглед на вработените и одржување на ПП апарати, укажува не само на сериозни разлики во цените, туку и на различниот пристап кои го имаат институциите кон одредени видови на услуги.

Во однос на разликите во цените, со право може да се констатира дека тие се исклучително високи и соодносот меѓу најниската и највисоката цена кај одделните производи и услуги изгледа вака:

- 1:5,7 за изработка на веб-страница, што значи дека највисоката цена е за 470% проценти повисока од најниската;
- 1:2,21 во набавката на огревно дрво, односно највисоката цена е за 121% повисока од најниската цена;
- 1:1,41 во набавка на бехатон-плочки без нивна монтажа, како и 1:1,30 во набавка на бехатон-плочки со вклучен трошок за нивна монтажа, што би значело дека највисоките цени се за 41%, односно 30% повисоки од најниските;
- 1:6,3 за здравствен преглед по вработен, при што највисоката цена е дури за 530 % повисока од најниската;
- во набавката на услугата на противпожарна заштита, разликите се движат од договори од 23,600 денари до 2,5 милиони денари.

Токму последниот индекс за противпожарна заштита укажува на проблемот на различниот однос на институциите кон еден ист вид услуга, па оттука се јавуваат огромни разлики во трошоците на институциите. Притоа, едните набавуваат само услуги за одржување противпожарни апарати, а другите севкупна противпожарна заштита, што ја отвора дилемата на што се должи различниот пристап на институциите. Слична дилема се јавува и во однос на трошоците на договорните органи за здравствен преглед на вработените. Големите разлики во овој индекс го наметнаа прашањето зошто некој на државна сметка би добивал поширок корпус на здравствени прегледи наспроти друг. Дотолку повеќе што констатираните разлики во парите потрошени за здравствен преглед не соодветствува со природата на работното место на вработените во агенциите кои беа вклучени во индексот.

Генерално, во однос на сите индекси вклучени во овој извештај, останува заклучокот дека олку 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. Со оглед на отсуството на директна врска меѓу примените постапки за јавни набавки и купените количини со вредноста на услугите и постигнатите цени, се добива впечаток дека зад овие разлики во значаен дел се кријат субјективни мотиви.

Треба да се истакне и проблемот со недоставување податоци од страна на дел од институциите, кои на тој начин ги кријат податоците за цените по кои ги купуваат одредените производи или услуги, што говори за тоа дека разликите во индексот можеби би биле и уште поголеми доколку сите договорни органи доследно ја почитуваат својата законска обврска.

Имајќи го сето ова предвид, неминовно е да се констатира дека рационалноста во трошењето на јавните пари не е на посакуваното ниво. Во прилог на оваа констатација одат огромните заштеди на јавните пари што би можеле да се остварат доколку најголем дел од анализираните договорни органи ги купуваат производите и услугите по цени кои се оценети како ниски во изработените индекси.

За да се обезбеди поголема рационалност во трошењето на јавните пари, остануваат предизвиците за креирање поконкурентен амбиент во сферата на јавните набавки, стимулирање што поголем број фирми да бидат активни на пазарот на јавни набавки и намалување на можноста една од детерминантите на цените во јавните набавки да бидат лични интереси на поединци вклучени во системот на јавните набавки.