



USAID
FROM THE AMERICAN PEOPLE



FOUNDATION ФОНДАЦИЈА
OPEN OTBORENO
SOCIETY OPIITESTVO
MACEDONIA MAKEDONIJA

Center for Civil Communications
Центар за граѓански комуникации

Индекс на рационалност

11.

Скопје, август 2014 година

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

СОДРЖИНА

| | |
|---|-----------|
| 1. ЦЕЛИ И МЕТОДОЛОГИЈА | 4 |
| 2. ИНДЕКС НА РАЦИОНАЛНОСТ | 6 |
| 2.1. Индекс на рационалност за електрична енергија | 7 |
| 2.2. Индекс на рационалност за вакцини против тетанус | 10 |
| 2.3. Индекс на рационалност за асфалтирање улици..... | 13 |
| 2.4. Индекс на рационалност за ангажирање механизација за уривање бесправно изградени објекти..... | 16 |
| 2.5. Индекс на рационалност за ангажирање работници за уривање бесправно изградени објекти..... | 19 |
| 3. ГЕНЕРАЛЕН ЗАКЛУЧОК | 21 |

1. ЦЕЛИ И МЕТОДОЛОГИЈА

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

Индексот на рационалност се изработува преку споредба на цените по коишто различните институции купуваат исти производи, услуги или работи. 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 што 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 подوماќински да ги трошат јавните пари, бидејќи за истите набавки други институции постигнале поповолни цени на пазарот.

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

Во примерокот за изработка на индексот се вклучени сите договорни органи од национално и од локално ниво, што значи од министерства и општини, преку јавни претпријатија и агенции, до училишта и градинки.

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

Прибирањето на податоците од примарни извори се спроведува преку:

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

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

Секундарни извори на информации се:

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

Значајно е да се 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.

2. ИНДЕКС НА РАЦИОНАЛНОСТ

Единаесеттиот индекс на рационалност е изработен за следниве пет видови производи и услуги:

- **електрична енергија;**
- **вакцини против тетанус;**
- **асфалтирање улици;**
- **ангажирање механизација за уривање бесправно изградени објекти и**
- **ангажирање работници за уривање бесправно изградени објекти.**

Во изработката на индексот на рационалност за овие производи и услуги беа вклучени институции на национално и на локално ниво кои имале ваков вид набавка во 2013 и 2014 година.

Во изработката на индексот на рационалност иницијално беа вклучени 58 институции на национално и на локално ниво. Но, од објективни или субјективни причини, наведени детално во анализата, на крајот индексот е изработен врз основа на податоци за цените на производите и услугите на вкупно 35 институции.

2.1 Индекс на рационалност за електрична енергија

Во пресрет на законската можност од 1 април 2014 година електричната енергија да ја набавуваат на слободниот пазар, дел од државните институции, уште во јануари годинава, почнаа да ги објавуваат огласите за јавна набавка на струја. Право да ја купуваат електричната енергија на слободниот пазар од 1 април годинава добија над дваесетина јавни претпријатија, односно оние кои имаат повеќе од 50 вработени и обрт од повеќе од 10 милиони евра. Со оглед на тоа дека државните институции на национално и на локално ниво првпат добија можност за набавка на струја преку постапки за јавни набавки, претставуваше предизвик да се изработи и индекс на рационалност за електрична енергија. Целта е да се согледаат првите ефекти од либерализацијата на трговијата со струја.

Како што може да се види од табелата, постојат значајни разлики во цените за набавка на струја. Притоа, тие се движат од 3,46 денари до 6,25 денари за 1 киловат час (KWh) електрична енергија. Соодносот на најниската и највисоката цена изнесува 1:1,81, што значи дека ЈП Македонски железници Инфраструктура струјата ја купува по цена која е за дури 81% повисока од онаа која ја договориле ЈП Македонска радиодифузија.

Индекс на рационалност за електрична енергија (цена за набавка на 1 KWh електрична енергија)

| Договорен орган | Цена во денари со ДДВ | Разлика во однос на просекот |
|--|-----------------------|------------------------------|
| ЈП Македонска радиодифузија | 3,46 | -23,62% |
| ЈП Водовод и канализација Скопје | 3,53 | -22,07% |
| АД за стопанисување со деловен простор во државна сопственост – Скопје | 3,93 | -13,24% |
| ЈКП Дервен Велес | 4,27 | -5,74% |
| КЈП Водовод Кочани | 4,43 | -2,21% |
| ЈКП Водовод Битола | 4,47 | -1,32% |
| ЈКП Комуналец Струмица | 4,48 | -1,10% |
| Јавно сообраќајно претпријатие (ЈСП) Скопје | 4,52 | -0,22% |
| Просек* | 4,53 | 0,00% |
| ЈП Комунална хигиена Скопје | 5,18 | +14,35% |
| ЈП Стрежево Битола | 5,29 | +16,78% |
| ЈП Македонски железници Инфраструктура | 6,25 | +37,97% |

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

Во изработката на овој индекс беа вклучени сите 16 договорни органи кои во првите четири месеци од 2014 година објавиле оглас за набавка на електрична енергија. Сепак, индексот е изработен од цените за набавка на електрична енергија од 11 договорни органи, бидејќи ЈП Македонски шуми, ЈП Македонија пат и ЈП Водовод Куманово ги поништија тендерите, а ЈП Македонски железници Транспорт и ЈКП Тетово не одговорија на доставените барања за информации.

Сите институции ги спровеле тендерите со цел да обезбедат електрична енергија за задоволување на потребите во период од 12 месеци.

Како што може да се види од табеларниот приказ на индексот на рационалност за електрична енергија, просечната цена што институциите ја плаќаат за струја изнесува 4,53 денари за *KWh* електрична енергија. Притоа, осум институции струјата ја плаќаат под просечно постигната цена, додека три од нив ја плаќаат по повисоки од просечната цена. Најниската цена за струја е за 23,62% пониска од просечната, а највисоката цена е за дури 37,97% повисока од просечната цена.

Олку големите разлики во цените не можат да се објаснат со применетите постапки за јавни набавки, но разликите се јавуваат во однос на бројот на понудувачите и можноста тендерот да заврши со електронска аукција, како што било планирано. Имено, сите институции спровеле т.н. отворена постапка за доделување договор, во која била планирана електронска аукција, и сите без исклучок како критериум за избор на најповолен понудувач ја користеле најниската цена. Но, и покрај тоа што спровеле ист вид постапка, разликите се јавуваат во однос на бројот на понудувачите и можноста да се одржи е-аукција како модел за негативно наддавање. Притоа, во тендерите на ЈП Македонска радиодифузија, ЈП Водовод и канализација Скопје и АД за стопанисување со деловен простор во државна сопственост – Скопје, кои и ги добиле најниските цени за набавка на струја, понуди доставиле по 4 добавувачи и биле одржани електронски аукции. Додека, пак, кај трите институции (ЈП Комунална хигиена Скопје, ЈП Стрежево Битола и ЈП Македонски железници Инфраструктура) кои струјата ќе ја купуваат по највисоки цени, само по еден понудувач бил оценет како прифатлив и не се спроведувале е-аукции. Во тендерот спроведен од страна на ЈП Македонски железници Инфраструктура, единствениот прифатлив понудувач, кога ја доставувал конечната цена, одбил да ја намали

првично понудената цена. Притоа, значајно е да се нагласи дека во тендерските услови поставени од страна на ЈП Македонски железници Инфраструктура, од понудувачите се бараше да докажат дека не работат со загуба во последните три години. Можеби овој услов се јавил како ограничувачки за фирмите кои имаат лиценци за вршење на енергетска дејност, трговија со електрична енергија или снабдување со електрична енергија. Постигнатите цени за набавка на електрична енергија не можат да се доведат во корелација со купените количини.

Планирани количини за набавка на струја

| Договорен орган | Количини на ел.енергија во kw/h ¹ | Разлика на поединечната цена во однос на просекот |
|--|--|---|
| ЈП Македонска радиодифузија | 10.000.000 | -23,62% |
| ЈП Водовод и канализација Скопје | 43.000.000 | -22,07% |
| АД за стопанисување со деловен простор во државна сопственост – Скопје | 204.060 | -13,24% |
| ЈКП Дервен Велес | 1.300.000 | -5,74% |
| КЈП Водовод Кочани | 5.000.000 | -2,21% |
| ЈКП Водовод Битола | 3.000.000 | -1,32% |
| ЈПКД Комуналец Струмица | 1.500 | -1,10% |
| Јавно сообраќајно претпријатие (ЈСП) Скопје | 1.430.000 | -0,22% |
| ЈП Комунална хигиена Скопје | 1.5000.000 | +14,35% |
| ЈП Стрежево Битола | 383.280 | +16,78% |
| ЈП за железничка инфраструктура МЖ Скопје | 9.300.000 | +37,97% |

Како што може да се види од табеларниот приказ, двете институции (ЈП Македонска радиодифузија и ЈП за железничка инфраструктура МЖ Скопје), кои за струјата плаќаат најниска и највисока цена купиле приближно еднакви количини. Воедно, ЈПКД Комуналец Струмица, кој ги купил најмалите количини на електрична енергија, постигнал цена што е малку пониска од просечната. Оттука, станува повеќе од очигледно дека купените количини на електрична енергија немале речиси никакво влијание врз постигнатите цени.

¹ Пресметката за купените количини за ЈП Македонска радиодифузија, ЈП Водовод и канализација Скопје, КЈП Водовод Кочани и ЈП Комунална хигиена Скопје е направена врз основа на проценетите вредности на набавките.

2.2. Индекс на рационалност за вакцини против тетанус

Цената која институциите ја плаќаат за набавка на една вакцина против тетанус од 0,5 мл се движи од 37,14 до 74,87 денари. Соодносот на најниската и највисоката цена изнесува 1: 2,02 што значи дека Градска општа болница „8 септември“ – Скопје вакцината ја купува по цена која е за 102% повисока од цената која за истата вакцина ја плаќа Клиничката Болница во Тетово. Највисоката цена евидентирана во овој индекс е на ниво на малопродажните цени во аптеките.

Анализата на податоците покажа дека вака констатираните разлики во цените за набавка на овој вид вакцина не се последица на применетите постапки за јавни набавки, ниту, пак, на купените количини.

Индекс на рационалност за вакцини против тетанус (цена за набавка на 1 вакцина од 0,5 мл)

| Договорен орган | Цена во денари со ДДВ | Разлика во однос на просекот |
|---|-----------------------|------------------------------|
| Клиничка болница Тетово | 37,14 | -35,22% |
| Универзитетска клиника за инфективни болести и фебрилни состојби Скопје | 44,43 | -22,50% |
| Просек* | 57,33 | 0,00% |
| Центар за јавно здравје Охрид | 60,50 | +5,53% |
| Центар за јавно здравје Кочани | 63,52 | +10,80% |
| Министерство за одбрана – сектор за логистика | 63,52 | +10,80% |
| Градска општа болница „8 септември“ Скопје | 74,87 | +30,59% |

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

Во функција на изработката на овој индекс, беа побарани информации од сите здравствени институции (9) што објавиле оглас за набавка на вакцини од овој вид во текот на 2013 година и првите 4 месеци од 2014 година. Сепак, индексот е изработен врз основа на добиените информации за набавките на вакцини во 6 договорни органи, бидејќи Министерството за здравство и ЈЗУ Центарот за јавно здравје Велес не ги доставија побараните информации. ЈЗУ Центарот за јавно здравје Скопје, пак, ја поништи својата постапка за оваа набавка.

Како што може да се види од табеларниот приказ на индексот на рационалност за вакцини против тетанус, две здравствени институции ги купуваат вакцините

по цени кои се пониски за 35,22%, односно за 22,50% од просечно постигнатата цена. Од друга страна, четири институции вакцините ги купуваат по цени кои се повисоки од просечно постигнатата, и тоа за 5,53% до 30,59%.

Констатираните разлики во цените не можат да се објаснат со спроведените постапки за јавни набавки. Имено, гледано од аспект на применетите постапки за јавни набавки, три здравствени институции (Универзитетска клиника за инфективни болести и фебрилни состојби Скопје, Центар за јавно здравје Кочани и Министерство за одбрана – сектор за логистика) примениле отворени постапки за доделување договор за јавна набавка. Две од институциите (Клиничка болница Тетово и Градска општа болница „8 септември“ Скопје) примениле постапки со барање за прибирање понуди во вредност до 20.000 евра. Мала набавка до 5.000 евра со прибирање понуди применил Центарот за јавно здравје Охрид. Ова значи дека сите институции спровеле транспарентни постапки за кои биле објавени огласи. Притоа, во сите постапки била планирана е-аукција, а како критериум за избор на најповолна понуда се користела најниската цена. Сепак, анализата на доставените податоци од институциите, како и достапните податоци од ЕСЈН укажуваат дека иако била планирана во сите постапки, поради отсуство на конкуренција е-аукцијата била одржана само во постапките спроведени од страна на Универзитетската клиника за инфективни болести и фебрилни состојби Скопје и Центарот за јавно здравје Кочани. Произлегува дека со е-аукција не завршил ниту тендерот каде што е постигната најниската цена за набавка на овој вид вакцина. Овие сознанија недвосмислено укажуваат дека спроведените постапки немале влијание врз разликите во цените констатирани во индексот на рационалност за вакцини против тетанус.

Врз формирањето на цените немале големо влијание ниту купените количини на вакцини. Во прилог на оваа констатација најдобро говорат фактите дека институцијата која ги купила најголемите количини ја нема постигнато најниската цена или обратно, институцијата која ги купила најмалите количини ја нема добиено највисоката цена.

Купени количини на вакцини против тетанус

| Договорен орган | Количина – единечни дозы | Разлика на поединечната цена во однос на просекот |
|--|---|--|
| Клиничка болница Тетово | 1.200 | -35,22% |
| Универзитетска клиника за инфективни болести и фебрилни состојби Скопје | 3.000 | -22,50% |
| Центар за јавно здравје Охрид | 100 | +5,53% |
| Центар за јавно здравје Кочани | 470 | +10,80% |
| Министерство за одбрана – сектор за логистика | 1.000 | +10,80% |
| Градска општа болница „8 септември“ Скопје | 970 | +30,59% |

Воедно, како што може да се види од табеларниот приказ на купените количини на вакцини, Центарот за јавно здравје Охрид купил речиси десет пати помалку вакцини од Градска општа болница „8 септември“ Скопје, а сепак цената што ја плаќа е само за 5,53% повисока од просечната, наспроти скопската Градска болница, чијашто цена е повисока од просечната за дури 30,59%.

2.3. Индекс на рационалност за асфалтирање улици

Со цел да се обезбеди споредливост на податоците, овој индекс не е изработен за изградба на улици, туку за асфалтирање улици. Имено, цената на чинење за изградба на улица во голема мера зависи од состојбите на теренот врз којшто се гради.

Оттука, индексот на рационалност е направен за асфалтирање улици (набавка, транспорт и поставување асфалтна маса од 7 см) и покажа дека цените кои општините ги плаќаат за оваа услуга се движат од 757 до 1.239 денари за м². Соодносот на најниската и највисоката цена изнесува 1: 1,64, што значи дека највисоката цена, која за асфалтирањето ја платила општина Охрид, е за 64% повисока од цената која за истата услуга ја платила општина Карбинци.

Во тендерите за асфалтирање улици констатирана е највисока конкуренција на понудувачите. Притоа, во тендерот каде што е постигната најниска цена за асфалтирање улици, бројот на понудувачи бил 6 и спроведена е е-аукција со намалување на цените, додека, пак, во тендерот каде што е постигната највисока цена, понуда доставила само една градежна фирма и немало услови за одржување е-аукција.

Индекс на рационалност за асфалтирање улици (цена за набавка и вградување на 1м² асфалтна маса)

| Договорен орган | Цена во денари со ДДВ | Разлика во однос на просекот |
|-------------------|-----------------------|------------------------------|
| Општина Карбинци | 757 | -15,61% |
| Општина Кочани | 801 | -10,70% |
| Општина Битола | 819 ² | -8,69% |
| Општина Струга | 850 | -5,24% |
| Општина Могила | 872 | -2,79% |
| Просек* | 897 | 0,00% |
| Општина Пробиштип | 906 | +1,00% |
| Општина Ресен | 929 | +3,57% |
| Општина Охрид | 1.239 | +38,13% |

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

² Цената е пондеризиран просек од три различни цени постигнати за изградба на три различни коловози

Во изработката на овој индекс првично беа вклучени сите договорни органи кои за овој вид набавка објавиле оглас од мај 2013 до мај 2014 година на ЕСЈН со предмет на набавка – асфалтирање и изградба на улици. За оние договорни органи кои имаа повеќе вакви договори, беа избрани нивните последни постапки спроведени за овој вид набавка. Оттука, за да се изработи овој индекс, беа побарани податоци од 18 институции (16 општини и 2 јавни претпријатија), на кои им беа побарани информации за цената за набавка и поставување на асфалтната маса, дебелината на асфалтната маса и должината на улиците што беа асфалтирани. Беа добиени одговори од 14 институции. Притоа, Општините Валандово и Росоман, иако ги доставија податоците, се исклучени од индексот, бидејќи дебелината на асфалтната маса им беше помала од 7 сантиметри, што се покажа како стандардна дебелина на асфалтот кај доминантен дел од општините. Имено, Општина Валандово ги асфалтирала улиците со дебелина на асфалтот од 6 см, а Општина Росоман со 5 см. ЈП Стипион Штип информираше дека тендерот им е поништен, Општина Делчево дека поставувала бехатон плочки на улицата и не користела асфалт за изградба на улиците, како и Општина Велес. Општина Зелениково, пак, одговори на бараните информации со доставување на договорот за асфалтирање улици и крпење ударни дупки, но без пресметката по ставки за да се види колку изнесува асфалтирањето. Општините Чаир, Кривогаштани и Зрновце, како и КЈП Нискоградба Битола не ги доставија побараните податоци. Оттука, индексот на рационалност за асфалтна маса е изработен врз основа на цените на 8 општини.

Како што може да се види од табеларниот приказ на индексот за асфалтирање на улици, пет општини за овие градежни работи плаќаат цена што е пониска од просечно постигнатата, и тоа од 2,79% до 15,61%. Додека, пак, три општини за асфалтирање улици плаќаат повисоки цени, и тоа од 1,00% до 38,13% во однос на просечно постигнатата.

Гледано од аспект на користените постапки во набавката на услугата за асфалтирање улици, доминирала отворената постапка, која ја примениле 6 од 8 анализирани општини (Битола, Струга, Могила, Пробиштип, Ресен и Охрид). Останатите две општини (Карбинци и Кочани) ја користеле постапката со прибирање на понуди во вредност до 50.000 евра.

Сите општини како критериум за избор ја користеле најниската цена и планирале постапките да ги завршат со е-аукција. Сепак, поради немање конкуренција, електронското намалување на цените не се спровело во постапките на Општините Струга и Охрид. Оттука можеме да констатираме дека конкуренцијата одиграла улога во формирањето на цените.

Воедно, значајно е да се констатира дека токму во постапките каде што се постигнати цени кои се повисоки од просечно постигнатата во индексот, и тоа кај Општините Пробиштип, Ресен и Охрид, од фирмите понудувачи се барало да имаат 20, односно 30 вработени. Додека, пак, во постапката спроведена од Општина Струга, каде што била доставена само една понуда, како ограничувачки фактор може да се наведе барањето понудувачот да има сопствена асфалтна база на оддалеченост не повеќе од 50 км од општина Струга.

Како што може да се види од следниот табеларен приказ, вредноста на договорите што општините ги склучиле за асфалтирањето улици не влијаела врз цената.

Вредност на договорите за асфалтирање улици

| Договорен орган | Вредност на договорот во денари | Разлика на поединечната цена во однос на просекот |
|------------------------|--|--|
| Општина Карбинци | 2.393.087 | -15,61% |
| Општина Кочани | 2.118.644 | -10,70% |
| Општина Битола | 8.551.579 | -8,69% |
| Општина Струга | 19.822.073 | -5,24% |
| Општина Могила | 3.373.620 | -2,79% |
| Општина Пробиштип | 10.303.153 | +1,00% |
| Општина Ресен | 4.054.298 | +3,57% |
| Општина Охрид | 20.590.624 | +38,13% |

Произлегува дека Општината Карбинци, која склучила договор со најмала вредност, добила и најниска цена, наспроти Општина Охрид, чијшто договор е со најголема вредност.

2.4 Индекс на рационалност за ангажирање механизација за уривање бесправно изградени објекти

За уривање на бесправно изградените објекти, општините објавуваат тендери во кои од градежните фирми бараат одреден вид и број на механизација (камион, камион со дигалка, камион кипер, булдожер, компресор, багер утоварувач, ровокопач липкер, електрична брусалка, теренско моторно возило итн.), како и работници. За да се обезбеди споредливост на податоците, индексот на рационалност за ангажирање механизација за уривање бесправно изградени објекти е направен врз основа на споредба на цените за најчесто користената механизација, а тоа е камион-дигалка од 8 тони.

Овој индекс на рационалност покажа дека цената што институциите ја плаќаат за набавка на услугата за ангажирање камион со дигалка од 8 тони за 1 час се движи од 2.588 денари до 7.678 денари. Соодносот на најниската и највисоката цена изнесува 1: 2,97 што значи дека цената што за оваа услуга ја плаќа Општина Бутел е за 197% повисока од цената која за истата услуга ја плаќа Општина Ѓорче Петров. Разликите во цените не можат да се објаснат со применетите постапки, ниту, пак, со бројот на понудувачи. Имено, на тендерите каде што се постигнати најниската и највисоката цена имало по еден понудувач.

Индекс на рационалност за ангажирање механизација за уривање бесправно изградени објекти

(цена за ангажирање камион со дигалка од 8 тони за 1 час)

| Договорен орган | Цена во денари со ДДВ | Разлика во однос на просекот |
|-------------------------|-----------------------|------------------------------|
| Општина Ѓорче Петров | 2.588 | -47,26% |
| Општина Гази Баба | 3.729 | -24,01% |
| Општина Охрид | 3.834 | -21,87% |
| Општина Кавадарци | 4.484 | -8,62% |
| Просек* | 4.907 | 0,00% |
| Општина Кисела Вода | 5.900 | +20,24% |
| Општина Македонски Брод | 6.136 | +25,05% |
| Општина Бутел | 7.678 | +56,47% |

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

Во изработката на овој индекс беа вклучени сите општини кои за овој вид набавка објавиле оглас од мај 2013 до мај 2014 година. Притоа, 2 општини (Радовиш и Струга) не ги доставија побараните информации, додека, пак, од добиените податоци од 16 општини, споредливост се обезбеди за 7 од нив. Дел од општините воопшто и не го применуваа концептот на пресметка на трошоците за овој вид услуга врз основа за цените за 1 час ангажирање механизација. Така, на пример, Општина Илинден барала од понудувачите да достават цена за машинско и рачно уривање по м², а сличен пристап на пресметка на трошоците по м² имала и Општина Вевчани. Општина Гостивар, пак, ги пресметувала часовите ангажман гледано по конкретните активности, како што се сечење армиран бетон, кршење бетон, сечење и отстранување метална ограда итн. Општина Тетово, пак, достави информација дека 1 час уривање објекти ја чини 25.250 денари без ДДВ, но не ги достави и одделните цени за конкретната механизација што би се ангажирала за таа намена. Општина Чаир одговори дека цената за 1 час ангажирање градежна механизација и 1 час ангажирање работници зависела од големината на објектот и од механизацијата што ќе се употребела и дека вкупната вредност на договорот изнесува 1.416.000 денари без ДДВ. Со оглед на тоа дека на ЕСЈН не беше достапна тендерската документација за оваа постапка, останува нејасно како понудувачите ги правеле своите понуди и како Општина Чаир ги евалуирала добиените понуди, кога вели дека однапред не е дефинирана механизацијата што ќе се користи.

Како што може да се види од табеларниот приказ на индексот на рационалност за ангажирање механизација за уривање бесправно изградени објекти (камионот со дигалка од 8 тона), четири општини плаќаат цени што се пониски од просечно постигнатата, и тоа во опсег од 8,62% до 47,26%, додека три општини за истата услуга плаќаат цени повисоки од просечно постигнатата, и тоа до 56,47%.

Вака констатираните големи разлики во цените кои општините ги плаќаат за ист вид услуга не можат да се објаснат со применетите постапки. Имено, сите општини спровеле јавно огласени тендери. Притоа, постапката со барање за прибирање понуди до 5.000 евра е применета од Општина Охрид, Општина Бутел и Општина Кавадарци. Постапка со барање за прибирање понуди до 50.000 евра спровела Општина Гази Баба. Останатите три општини (Ѓорче

Петров, Кисела Вода и Македонски Брод) спровеле отворени постапки. Сите општини како критериум за избор на најповолна понуда ја користеле најниската цена. Конкуренцијата на понудувачите не е силна страна на доминантен дел од спроведените тендери. Имено, по еден понудувач е регистриран на тендерите на Општина Ѓорче Петров, Општина Кисела Вода, Општина Македонски Брод и Општина Бутел. Најголема конкуренција од три понудувачи е евидентирана само на тендерот спроведен од Општина Гази Баба, но и тука на електронската аукција понудувачите не ги намалиле првично понудените цени. По двајца понудувачи имало на тендерите спроведени од Општините Охрид и Кавадарци. Притоа само е-аукцијата спроведена во постапката на Општина Охрид завршила со намалување на првично дадените цени.

Покрај кај спроведените постапки, отсуство на влијание врз постигнатите разлики во цените може да се констатира и во однос на вредноста на договорите.

Вредност на договорите за набавка на услугата за уривање бесправно изградени објекти (механизација и работници)

| Договорен орган | Вредност на договорот во денари | Разлика на поединечната цена во однос на просекот |
|-------------------------|---------------------------------|---|
| Општина Ѓорче Петров | 1.947.000 | -47,26% |
| Општина Гази Баба | 1.500.000 | -24,01% |
| Општина Охрид | 354.000 | -21,87% |
| Општина Кавадарци | 100.000 | -8,62% |
| Општина Кисела Вода | 7.000.000 | +20,24% |
| Општина Македонски Брод | 1.300.000 | +25,05% |
| Општина Бутел | 141.600 | +56,47% |

Како што може да се види од претходниот табеларен приказ, Општина Кисела Вода го има договорот со највисока вредност, а сепак постигнала цена што е повисока од просечната. Воедно, Општина Бутел, каде што е констатирана највисока цена, не е договорен орган кој склучил договор со најмала вредност, туку тоа е Општина Кавадарци, чијашто цена за услугата е пониска од просечно постигнатата.

2.5. Индекс на рационалност за ангажирање работници за уривање бесправно изградени објекти

Цената што општините ја плаќаат по час за ангажирање работник за уривање бесправно изградени објекти се движи од 177 до 512 денари. Соодносот на најниската и највисоката цена изнесува 1: 2,89 што значи дека Општина Бутел ги плаќа услугите на работниците за уривање на бесправно изградени објекти за 189% повисоко отколку Општина Берово.

Индекс на рационалност за ангажирање работници за уривање бесправно изградени објекти (цена за ангажирање општ работник за 1 час)

| Договорен орган | Цена во денари со ДДВ | Разлика во однос на просекот |
|-------------------------|-----------------------|------------------------------|
| Општина Берово | 177 | -43,63% |
| Општина Гази Баба | 248 | -21,02% |
| Општина Охрид | 255 | -18,79% |
| Општина Аеродром | 256 | -18,47% |
| Општина Кисела Вода | 260 | -17,20% |
| Просек* | 314 | 0,00% |
| Општина Кавадарци | 330 | +5,09% |
| Општина Горче Петров | 337 | +7,32% |
| Општина Македонски Брод | 354 | +12,74% |
| Општина Неготино | 413 | +31,53% |
| Општина Бутел | 512 | +63,06% |

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

Во изработката на овој индекс беа вклучени истите општини како и во индексот за користење механизација за уривање бесправно изградени објекти. Притоа, во овој индекс е обезбедена споредливост на цените кај 10 општини.

Како што може да се види од табеларниот приказ на индексот на рационалност за ангажирање работници за уривање бесправно изградени објекти, пет општини за работниците плаќаат цени што се пониски од просечните, и тоа во маргини од 17,20% до 43,63%, додека други пет општини плаќаат цени што се повисоки од просечно постигнатата, и тоа од 5,10% до 63,06%.

Олку големите разлики во цените не можат да се објаснат со применетите постапки, бидејќи и Општина Берово и Општина Бутел, каде што се постигнати

најниската и највисоката цена, спровеле ист вид постапка – постапка со барање за прибирање понуди со вредност до 5.000 евра. Единствената значајна разлика што секако треба да се нотира е дека Општина Берово договорот за услугите за уривање на бесправно изградените објекти на нејзино подрачје го има склучено со Јавното претпријатие за комунални работи „Услуга“ – Берово, додека пак сите останати општини договорите ги склучиле со приватни градежни фирми.

Отсуство на влијание на вредноста на договорот врз постигнатите разлики во цените може да се констатира и во овој индекс.

Вредност на договорите за набавка на услугата за уривање бесправно изградени објекти (механизација и работници)

| Договорен орган | Вредност на договорот во денари | Разлика на поединечната цена во однос на просекот |
|-------------------------|---------------------------------|---|
| Општина Берово | 200.000 | -43,63% |
| Општина Гази Баба | 1.500.000 | -21,02% |
| Општина Охрид | 354.000 | -18,79% |
| Општина Аеродром | 2.237.280 | -18,47% |
| Општина Кисела Вода | 7.000.000 | -17,20% |
| Општина Кавадарци | 100.000 | +5,09% |
| Општина Горче Петров | 1.947.000 | +7,32% |
| Општина Македонски Брод | 1.300.000 | +12,74% |
| Општина Неготино | 354.000 | +31,53% |
| Општина Бутел | 141.600 | +63,06% |

Како заеднички проблем што треба да се нотира во однос на двата индекси на рационалност за уривање на бесправно изградените објекти, и во однос на механизацијата и во однос на работниците, е тоа што сите општини, со исклучок на Аеродром, во своите технички спецификации немаа прецизирано колку работни часа ќе ги ангажираат механизацијата и работниците. Имено, во случаите каде што планираниот ангажман е поголем, секако дека попрецизните технички спецификации ќе им овозможат на понудувачите да достават поконкурентни понуди, што е во крајна линија во интерес на рационалното трошење на јавните пари.

4. ГЕНЕРАЛЕН ЗАКЛУЧОК

Индексот на рационалност изработен за нова група производи (електрична енергија и вакцини против тетанус) и услуги (асфалтирање улици, ангажирање механизација за уривање бесправно изградени објекти и ангажирање работници за уривање бесправно изградени објекти) открива големи разлики во цените по кои институциите купуваат ист вид производи/услуги.

Најголемата разлика во цената е евидентирана во набавката на услугата за ангажирање механизација за уривање бесправно изградени објекти (камион со дигалка од 8 тони), а најмала разлика во цените за услугата – асфалтирање улици.

Сумарно, индексот на рационалност ги даде следните сознанија:

- **електричната енергија** е купувана по цени кои се движат од 3,46 денари до 6,25 денари за 1 KWh, со што највисоката цена е за дури 81% повисока од најниската;
- **вакцината против тетанус** од 0,5 мл ги чинела здравствените институции од 37,14 до 74,87 денари, со што највисоката цена е за 102% повисока од најниската;
- **асфалтирањето улици** ги чинело општините од 757 до 1.239 денари за м², што значи дека највисоката цена е за 64% повисока од најниската;
- **ангажирањето механизација за уривање бесправно изградени објекти (камион со дигалка од 8 тони)** ги чинело општините од 2.588 денари до 7.678 денари за 1 час, со што највисоката цена платена за оваа услуга е за 2 пати поголема од најниската цена и
- **ангажирањето работници за уривање бесправно изградени објекти** ги чинело општините од 177 до 512 денари за 1 час, со што највисоката цена е за 189% повисока од најниската.

Со оглед на тоа дека 10 договорни органи одбија да ги достават побараните податоци (ЈП Македонски железници Транспорт и ЈКП Тетово – за електрична енергија; Министерството за здравство и ЈЗУ Центарот за јавно здравје Велес – за вакцини против тетанус; Општините Чаир, Кривогаштани и Зрновце, како и КЈП Нискоградба Битола – за асфалтирање улици и Општините Радовиш и Струга – за ангажирање механизација и работници за уривање бесправно

изградени објекти) останува легитимно прашањето дали разликите во цените ќе беа уште поголеми отколку веќе констатираните.

Со големите разлики во цените за набавка на ист вид производ или услуга уште еднаш се потврдува сознанието дека спроведувањето на постапките за јавни набавки во согласност со Законот за јавните набавки не е само по себе гаранција за добивање најдобри услови на пазарот за набавка на одреден производ или услуга.

Низа сознанија добиени од индексот на рационалност бр.11 го потврдуваат правилото дека високата конкуренција на понудувачи е клучниот фактор за обезбедување поповолна цена.

Прво, во индексот на рационалност за асфалтирање улици, каде што е констатирана најмала разлика во цените од 64%, евидентирана е и највисока конкуренција на понудувачите (во четири од осумте анализирани тендери имало по 6 понудувачи). Во прилог на оваа констатација оди и сознанието дека токму општината чијашто цена за асфалтирањето улици е највисока имала само еден понудувач.

Второ, во индексот на рационалност за ангажирање механизација за уривање бесправно изградени објекти, каде што се констатирани најголемите разлики во цените од дури 197%, евидентирана е најмала конкуренција. Во четири од седумте тендери анализирани за изработка на овој индекс имало по само еден понудувач.

Трето, правилото дека отсуството на конкуренција негативно влијае врз цената го потврдува и фактот дека највисоките цени во индексот на рационалност бр.11 се постигнати токму во тендерите каде што била доставена една понуда (тендерот за набавка на вакцини против тетанус на Градска општа болница „8 септември“ Скопје, тендерот за набавка на услуга за асфалтирање улици на Општина Охрид, тендерот за ангажирање механизација и работници за уривање бесправно изградени објекти на Општина Бутел) или една понуда била оценета како прифатлива (тендерот за набавка на електрична енергија на ЈП Македонски железници Инфраструктура).

Оттука, првата клучна препорака која се наметнува од индексот на рационалност бр.11 е договорните органи да се насочат кон зголемување на конкуренцијата на тендерите што ги спроведуваат. Во таа насока потребно е да се изработуваат тендерски документации кои ќе ја стимулираат конкуренцијата,

а не да ја ограничуваат, како што може да се констатира во дел од анализираните тендери.

Понатаму, фактот дека во овој индекс се констатирани разлики во цените за набавка на ист вид услуги и од околу 200%, а сепак договорните органи прифатиле да ги склучат договорите по тие цени, недвосмислено укажува дека институциите немаат никакви сознанија за состојбите на пазарот. Впрочем, според членот 169, член 1, алинеја 6 од Законот за јавни набавки, договорниот орган има право да го поништи тендерот доколку оцени дека понудувачите понудиле цени и услови за извршување на договорот за јавни набавки кои се понеповолни од реалните на пазарот. Имајќи предвид дека анализираните договорни органи не сметале дека понудените цени се неприфатливи, втората клучната препорака која произлегува од овој индекс на рационалност е дека договорните органи мора да пристапат сериозно кон трошењето на јавните пари и пред објавувањето на тендерите да спроведуваат подготовки (размена на информации со други договорни органи или истражување на пазарот), што потоа ќе им биде добра основа за проценка дали понудените цени се реални и прифатливи. Впрочем, во оваа функција се изработува и индексот на рационалност чијашто цел, освен да ја подигне јавната свест за потребата од поголем фокус врз трошењето на јавни пари, е и да им помогне на државните институции во подобрување на рационалноста при трошењето на јавните пари.