



USAID
FROM THE AMERICAN PEOPLE



FOUNDATION ФОНДАЦИЈА
OPEN OTBORENO
SOCIETY OPICTECTBO
MACEDONIA MAKEDONIJA

10 Center for Civil Communications
ГОДИНИ Центар за граѓански комуникации

Индекс на рационалност

12.

Скопје, мај 2015 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 вертикална сообраќајна сигнализација (сообраќајни знаци)	7
2.2. Индекс на рационалност за хоризонтална сообраќајна сигнализација (обележување улици)	10
2.3. Индекс на рационалност за фискални апарати	13
2.4. Индекс на рационалност за надворешни камери за видеонадзор	16
2.5. Индекс на рационалност за финансиска ревизија	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 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 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.

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.

Почнувајќи од ова издание на индексот на рационалност, извршено е извесно приспособување на методологијата на пресметка на разликите во цените што различни институции ги плаќаат за исти производи и услуги. Имено, наместо како досега разликите во цените на одделните институции да се пресметуваат во однос на просечната цена, сега разликите се изразуваат како процент на отстапување од просечно постигната цена. На овој начин појасно и попрецизно се отсликуваат разликите во цените за оние производи и услуги за кои се изработува индексот.

2. ИНДЕКС НА РАЦИОНАЛНОСТ

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

- **вертикална сообраќајна сигнализација (сообраќајни знаци);**
- **хоризонтална сообраќајна сигнализација (обележување улици);**
- **фискални апарати;**
- **надворешни камери за видеонадзор и**
- **финансиска ревизија.**

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

Во изработката на индексот на рационалност иницијално беа вклучени 70 институции на национално и на локално ниво. Но од објективни или субјективни причини наведени детално во анализата, крајно, индексот е изработен врз основа на податоците за цените на производите и услугите постигнати во 36 тендерски постапки од страна на 34 институции.

2.1 Индекс на рационалност за вертикална сообраќајна сигнализација

Ова е еден од индексите на рационалност чија изработка траеше најдолго. Во период од една година, на институциите дури трипати им се испраќаа барања за информации за спроведените набавки за сообраќајни знаци, и тоа во декември 2013 година, во мај 2014 година и во ноември 2014 година. Проблемите произлегуваа од нецелосните податоци кои се добиваа од институциите, што оневозможуваше јасно дефинирање на набавените знаци како предуслов за изработка на индексот на рационалност. Овие проблеми, во крајна линија, упатуваа и на сомнеж за обид на дел од договорните органи да го оневозможат изработувањето на овој индекс. Сепак, на крајот се обезбеди споредливост на податоците со тоа што индексот на рационалност за вертикална сообраќајна сигнализација е изработен преку споредба на цените кои договорните органи ги плаќале за еден ист сообраќаен знак, и тоа на оној за задолжително запирање означен со бројот 202. Станува збор за знак со дијаметар на круг во којшто е впишан правилен осумаголник и знакот СТОП.

Со оглед на тоа што Правилникот за сообраќајни знаци предвидува дека овој знак, во зависност од местото на поставувањето, може да биде со дијаметар од 40, 60 и 90 сантиметри, при изработката на индексот се водеше сметка и за овој параметар. Индексот е изработен со споредба на цените за набавка на овој знак со дијаметар од 60 сантиметри како најчесто набавуван знак.

Разликата во цените констатирани во индексот е една од најголемите, и тоа воопшто земено откако се изработува индексот од 2010 година, а не само во ова издание на индексот на рационалност.

Цената која институциите ја плаќаат за набавка на еден знак „стоп“ се движи од 745 до 3.882 денари. Соодносот меѓу најниската и највисоката цена изнесува 1:5,21 што значи дека Општина Дебар го плаќала знакот 421% повеќе од Општина Кавадарци.

Олку големите разлики не можат да се објаснат со применетите постапки за јавни набавки, ниту со применетиот критериум за избор на најповолна понуда. Разликите во цените не можат да се доведат во врска ниту со купените количини на сообраќајни знаци.

Индекс на рационалност за вертикална сообраќајна сигнализација
(цена за 1 знак за задолжително запирање (202) со дијаметар од 60 цм.)

Договорен орган	Цена во денари со ДДВ	Отстапување од просечната цена
Општина Кавадарци	745	-149,1%
Општина Струмица	889	-108,8%
Општина Струга	959	-93,5%
Просек*	1.856	0,00%
Општина Охрид	2.063	+10,0%
Општина Гостивар	2.596	+28,5%
Општина Дебар	3.882	+52,2%

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

Во изработката на овој индекс првично беа вклучени 20 договорни органи, кои објавиле оглас за ваков вид набавка од јуни 2013 до август 2014 година. Сепак, со оглед на констатираните проблеми во однос на споредливоста на податоците, на крајот во индексот се вклучени шест договорни органи.

Како што може да се види од табелата на индексот на рационалност за сообраќајни знаци, просечната цена за набавка на еден знак „стоп“ изнесува 1.856 денари. Три општини знаците ги купувале по цена што е пониска од просечната, додека други три општини плаќале повисока цена од просечната. Олку големите разлики во цените не можат да се објаснат со применетите постапки бидејќи сите општини во набавката примениле соодветна законски предвидена постапка за која објавиле оглас. Притоа, општините Кавадарци и Охрид примениле отворени постапки, а останатите општини – постапка со барање за прибирање понуди. Само Општина Гостивар го користела критериумот за избор „економски најповолна понуда“, при што цената носи 40 бодови, рокот на изработка 20 бодови, рокот на плаќање 20 бодови и гаранцијата 20 бодови. Сите останати, пак, користеле критериум за избор „најниска цена“. Оттука, не зачудува што Општина Гостивар плаќала една од највисоките цени за набавка на сообраќајниот знак „Стоп“, иако во својата постапка имала три понудувачи и била спроведена електронска аукција за намалување на цената. Во постапката спроведена од Општина Дебар, пак, каде што е постигната убедливо највисоката цена за оваа набавка, добиена е една

понуда и планираната е-аукција не е спроведена. Оттука, постапката спроведена од Општина Дебар потврдува дека во случаи кога е-аукцијата е планирана а нема да се одржи поради отсуство на конкуренција, постои ризик договорот да се склучи со повисоки цени. Имено, вообичаено правило е фирмите, во очекување на е-аукцијата, на отворањето на понудите да достават цени кои се повисоки оставајќи можност за нивно намалување во текот на негативното наддавање за време на е-аукцијата.

Дека причините за разликите во цените се невообичаени, говори и следната табела, каде што не може да се докаже директната поврзаност на цените со купените количини. Во тендерските документации на општините Струга и Гостивар не беа наведени планираните количини на набавка, што секако не треба да биде практика, имајќи предвид дека количините се еден од основните параметри врз основа на кои понудувачите ги определуваат своите цени.

Количина на купените сообраќајни знаци за задолжително запирање

Договорен орган	Број на купени сообраќајни знаци	Отстапување од просечната цена
Општина Кавадарци	76	-149,1%
Општина Струмица	15	-108,8%
Општина Струга	/	-93,5%
Општина Охрид	20	+10,0%
Општина Гостивар	/	+28,5%
Општина Дебар	25	+52,2%

Како што може да се види од претходниот табеларен приказ, Општина Кавадарци, која плаќа најниска цена за една сообраќаен знак, купила најголеми количини, но во исто време Општина Струмица, чија цена е пониска од просечната, купила помал број знаци отколку Општина Дебар, која ја платила највисоката цена.

2.2 Индекс на рационалност за хоризонтална сообраќајна сигнализација

Цената која институциите ја плаќаат за хоризонтално обележување улици со полна линија, со испрекината линија и со паркинг-линија во бела или жолта боја¹ за 1 м² се движи од 142 до 354 денари. Соодносот меѓу најниската и највисоката цена изнесува 1:2,49, што значи дека Општина Струга за истата услуга плаќа 149% повеќе од Општина Прилеп. Констатирано е дека една иста фирма со различни добавувачи склучувала договори за услугата – сообраќајно обележување на улиците по цени кои се разликуваат и до 120%. Причините за ова, доколку се бараат во самите постапки за јавни набавки, можат да се лоцираат во електронските аукции. Имено, во постапките каде што е постигната пониска цена, спроведена е е-аукција, додека во оние постапки каде што цената е значително повисока, немало е-аукција оти била доставена само по една понуда. Ова, секако, укажува на проблемот дека во очекување на негативното наддавање, фирмите првично доставуваат многу повисоки цени, кои во случаите кога се единствен понудувач им овозможуваат склучување договори по повисоки цени.

Индекс на рационалност за хоризонтална сообраќајна сигнализација (цената за услугата за 1 м² обележување улици)

Договорен орган	Цена во денари со ДДВ	Отстапување од просечната цена
Општина Прилеп	142	-52,8%
Општина Гевгелија	160	-35,6%
КЈП Нискоградба-Битола	187	-16,0%
Општина Кочани	212	-2,4%
Просек*	217	0,00%
Општина Берово	230	+5,7%
Општина Велес	236	+8,1%
Општина Струга	354	+38,7%

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

¹ Добиените податоци покажаа дека нема разлика во цената на набавка на услугата во зависност од бојата за обележување на улиците, во случаите кога се работи за бела и за жолта боја.

Во изработката на овој индекс беа вклучени постапките за јавни набавки за оваа услуга спроведени во првото полугодие од 2014 година од десет договорни органи. Во индексот сепак се вклучени само седум институции, бидејќи кај останатите три е констатиран друг начин на пресметка на цената на услугата. Како што може да се види од табеларниот приказ на индексот, просечната цена што е постигната за оваа услуга изнесува 217 денари за обележување на 1м² од улицата. Четири општини услугата ја платиле по цена што е пониска од просечно постигната, а три општини платиле повисока цена. Разликите во цените се значајни и не можат да се објаснат со самиот избор на применетите постапки и со применетите критериуми за избор на најповолна понуда. Единствената значајна разлика во овие тендери е во конкуренцијата и оттука, во можноста да се одржат планираните е-аукции. Општина Прилеп и комуналното јавно претпријатие „Нискоградба“ од Битола примениле отворени постапки, што значи дека имале поголема набавка, додека општините Гевгелија, Кочани, Велес и Струга примениле постапка со барање за прибирање понуди во вредност над 5.000 евра, а само Општина Берово спровела постапка со барање за прибирање понуди, но до 5.000 евра. Сите договорни органи во изборот на најповолната понуда како критериум ја користеле најниската цена. Генерално, конкуренцијата во овие постапки била мала, со максимум три понудувачи. Сепак, и конкуренцијата од два или три понудувачи овозможила во дел од тендерите да се одржи планираната аукција. Планираното негативно намалување на цените преку аукцијата не е одржано токму во постапките каде што е евидентирана највисока цена за услугата, општините Велес и Струга. Овие случаи секако укажуваат на негативните ефекти од е-аукцијата во случаи кога конкуренцијата на тендерите не е на посакуваното ниво и кога не може да се спроведе планираната е-аукција.

Количини на набавка на услугата за хоризонтална сообраќајна сигнализација

Договорен орган	Количини во м2	Отстапување од просечната цена
Општина Прилеп	10.500	-52,8%
Општина Гевгелија	1.900	-35,6%
КЈП Нискоградба-Битола бела	7.500	-16,0%
Општина Кочани	/	-2,4%
Општина Берово	/	+5,7%
Општина Велес	4.490	+8,1%
Општина Струга	/	+38,7%

Со оглед на тоа што дел од договорните органи во своите тендерски спецификации немаа наведено за колку м2 им е потребна услугата за хоризонтална сигнализација, речиси е невозможно да се види дали постои поврзаност на постигнатите цени со количините кои се предмет на набавката. Сепак, од оние договорни органи кои ги имаат наведено количините, единствено кај Општина Прилеп може да се констатира некаква поврзаност меѓу цената и количината, односно од една страна е постигната најниска цена, а од друга, набавени се и позначителни количини. Кај сите други договорни органи вклучени во овој индекс не може да се констатира постоење на оваа економска законитост.

2.3 Индекс на рационалност за фискални апарати

Воведувањето нови фискални каси со вграден ГПС модул стана законска обврска за даночните обврзници која мораше да се имплементира од мај до октомври 2014 година. Оттука, многу државни институции на национално и на локално ниво во текот на 2014 година спроведоа тендери за набавка на новите апарати. Се набавуваа фиксни (неподвижни) и мобилни (подвижни), фискални апарати. Сепак, разликите што беа констатирани во видот на фиксните фискални апарати (едни кои можат да се поврзат со компјутер и други кои се без таква опција) ја оневозможува изработката на индексот на рационалност за фиксните фискални апарати. Поради тоа, индексот е изработен само за мобилните фискални апарати. Сепак, останува нејасно зошто договорни органи од иста дејност, како на пример во здравството, набавуваат фиксни (статични) фискални апарати кои имаат различни перформанси, што секако значи големи разлики во цените кои се плаќаат за ваков вид апарати. Така, на пример, Здравствениот дом на Скопје своите статични фискални апарати ги купувал по 11.180 денари, Универзитетски стоматолошки клинички центар „Св. Пантелејмон“ – Скопје по 12.876 денари, Општата болница „Д-р Ферид Мурад“ од Гостивар по 13.724 денари, Здравствениот дом – Струмица по 14.632 денари, Универзитетската Клиника за гинекологија и акушерство Скопје по 18.290 денари, а Градска општа болница „8 Септември“ – Скопје по 19.941 денар. Произлегува дека цените по кои се платени фиксните фискални апарати од страна на некои договорни органи се повисоки од малопродажните цени на добавувачот. Ваквите примери секако ја доведуваат во прашање смислата на самите постапки за јавни набавки, кога преку нив се постигнуваат дури и повисоки цени од пазарните.

Гледано во однос на мобилните фискални апарати, произлегува дека институциите ги купувале нив по цени од 10.894 денари до 16.772 денари. Притоа, соодносот меѓу најниската и највисоката цена изнесува 1: 1,54, што значи дека ЈЗУ Здравствен дом Скопје купила за 54% поскапи апарати отколку Јавното комунално претпријатие Струмица. Вака констатираниите разлики не можат да се објаснат со купените количини, применетите постапки, ниту, пак, со критериумите за избор на најповолна понуда. Она што е карактеристично за

овие постапки е малиот број понудувачи, што само кај институциите кои платиле најниски цени изнесува по тројца.

Индекс на рационалност за мобилен фискален апарат
(цената за 1 мобилен фискален апарат)

Договорен орган	Цена во денари со ДДВ	Отстапување од просечната цена
ЈПКД Комуналец Струмица	10.894	-35,0%
ЈП за јавни паркиралишта Паркинзи на Општина Центар	13.378	-9,9%
ЈЗУ Здравствен дом Ресен	14.042	-4,6%
Просек*	14.706	0,00%
АСУЦ Боро Петрушевски на град Скопје	14.750	+0,3%
ЈЗУ Здравствен дом Струмица	15.830	+7,1%
ЈП Комуналец Битола	15.990	+8,0%
ЈП за управување и заштита на повеќенаменското подрачје ЈАСЕН Скопје	15.990	+8,0%
ЈЗУ Здравствен дом на Скопје ЦО Скопје	16.772	+12,3%

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

Во изработката на овој индекс беа вклучени 16 договорни органи кои постапките за јавна набавка на фискален апарат ги спровеле во периодот јануари-јули 2014 година. Сепак, со оглед на веќе констатираните разлики во видот на фиксните фискални апарати, индексот е изработен само за осум институции кои набавувале мобилни фискални апарати.

Како што може да се види од табеларниот приказ на индексот на рационалност за овој производ, просечната цена што е постигната за набавка на овој апарат изнесува 14.706 денари. Три договорни органи ги купиле апаратите по цени пониски од просечната, а пет над просечната цена.

Сите договорни органи фискалните апарати ги купиле преку законски предвидените постапки, меѓу кои доминира барањето за прибирање понуди до 5.000 евра. Само Здравствениот дом на Скопје применил отворена постапка, со оглед на поголемиот број на апарати што ги купувал и оттука и повисоката вредност на тендерот. Сите, без исклучок, го користеле критериумот за избор „најниска цена“. Сепак, на тендерите максималниот број на учесници е три

понудувачи и тие се евидентирани во постапките на ЈПКД Комуналец Струмица, ЈП за јавни паркиралишта Паркинзи на Општина Центар и ЈЗУ Здравствен дом Струмица. Една понуда е евидентирана кај ЈП Комуналец Битола, додека кај сите останати имало по 2 понудувачи, што сепак овозможило и одржување е-аукција.

Разликите во цените за набавка на мобилните фискални апарати не може да се објасни ниту со купените количини.

Количина на купените фискални апарати

Договорен орган	Број на купени фискални апарати	Отстапување од просечната цена
ЈПКД Комуналец Струмица	11	-35,0%
ЈП за јавни паркиралишта Паркинзи на Општина Центар	10	-9,9%
ЈЗУ Здравствен дом Ресен	2	-4,6%
АСУЦ Боро Петрушевски на град Скопје	8	+0,3%
ЈЗУ Здравствен дом Струмица	2	+7,1%
ЈП Комуналец Битола	1	+8,0%
ЈП за управување и заштита на повеќенаменското подрачје ЈАСЕН Скопје	4	+8,0%
ЈЗУ Здравствен дом на Скопје ЦО Скопје	20	+12,3%

Како што може да се види од претходниот табеларен приказ, Здравствениот дом Скопје, кој и ги купил најголемите количини од овој апарат, ја платил и највисоката цена. Имајќи предвид дека апаратите се купувани од страна на различни добавувачи, очигледно е дека разликите во цените во крајна линија се резултат на условите кои тие ги диктираат. Но, во услови кога сите доставуваат апарат со стандардизирани перформанси во согласност со Законот за регистрирање на готовинските плаќања, нејасно е како добавувачите успеваат да ги сочуваат овие високи разлики во цените на нивните апарати.

2.4 Индекс на рационалност за надворешна камера за видеонадзор

Цената која институциите ја плаќаат за набавка на една надворешна водоотпорна камера 1/3" за видеонадзор се движи од 1.682 до 6.490 денари. Соодносот меѓу најниската и највисоката цена изнесува 1:3,86, што значи дека ЈКП Водовод и канализација Прилеп ја плаќа надворешната камера за речиси 3 пати повеќе од ЈЗУ Општа болница Куманово. Станува збор за надворешни водоотпорни камери 1/3" со хоризонтала резолуција од 520 до 700 ТВ линии, леќа од 3,6мм и снимање на дистанци од 20 до 50 метри. Притоа, во согласност со анализираниите технички спецификации, произлегува дека трите договорни органи кои ги купиле најскапите камери (Општина Дебарца, Национална установа Музеј на современа уметност Скопје и Јавното комунално претпријатие Водовод и канализација Прилеп) набавиле колор-камери, додека другите договорни органи го немаа наведено ова барање.

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

Индекс на рационалност за надворешни камери за видеонадзор

(цена за набавка на една надворешна камера)

Договорен орган	Цена во денари со ДДВ	Отстапување од просечната цена
ЈЗУ Општа болница Куманово	1.682	-159,5%
Агенција за управување со одземен имот	3.697	-18,1%
Д.С.Д. Никола Карев-Охрид	4.134	-5,6%
Просек*	4.365	0,00%
Општина Новаци	4.596	+5,0%
Општина Дебарца ²	4.623	+5,6%
НУ Музеј на современа уметност-Скопје	5.330	+18,1%
ЈКП Водовод и канализација Прилеп	6.490	+32,7%

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

² Цената вклучена во индексот е пондериран просек од три видови на камери кои ги купила Општина Дебарца преку една постапка за јавна набавка. Разликата во камерите е главно во далечината на снимање; притоа, купени се 3 камери за снимање до 20 метри, 2 камери за снимање до 25метри и 1 камера за снимање до 40 метри.

Во изработката на индексот на рационалност за камера за видеонадзор се вклучени 13 договорни органи кои за овој вид набавка објавиле оглас во периодот јануари-април 2014 година. Сепак, со оглед на тоа што дел од договорните органи набавуваа внатрешни камери, или, пак, нивните надворешни камери не се вклопуваа во поставените параметри, на крајот индексот е изработен врз основа на цената на набавката на камери на седум договорни органи.

Како што може да се види од табеларниот приказ на Индексот на рационалност за надворешна камера за видеонадзор, просечно постигната цена за камерата е 4.365 денари. Притоа, 3 институции камерите ги купиле по цена која е пониска од просечно постигната, додека пак 4 договорни органи имале повисока цена. Притоа најниската цена е за -159,5% пониска од просечната, а највисоката е за +32,7% над просечната цена.

Олку големите разлики не можат да се објаснат само со видот на постапките, но можат со критериумите за избор на најповолна понуда и со неодржување на планираните е-аукции. Имено, од седумте институции вклучени во индексот, дури шест ја примениле постапката со барање за прибирање понуди до 5.000 евра за набавка на систем за видеонадзор. Единствен исклучок е ЈКП Водовод и канализација-Прилеп, кој спровел отворена постапка за набавка и монтажа на уреди за видеонадзор и услуги за техничко и патролно обезбедување. Сепак, разлики се јавуваат во однос на применетите критериуми за избор на најповолна понуда, како и на условите за одржување на планираните електронски аукции како начин за намалување на првично дадените цени.

Притоа, токму двете институции чии камери за видеонадзор чинат најмногу примениле критериум за избор „економски најповолна понуда“, за разлика од останатите кои изборот го правеле врз основа на критериумот „најниска цена“. Националната установа Музеј на современа уметност-Скопје во критериумот „економски најповолна понуда“ покрај цената која носела 60 бода, вклучила уште три други параметри за вреднување (лиценца за техничко обезбедување од MVP-20 бода, технички карактеристики-10 бода и функционални карактеристики-10 бода). „Економски најповолна понуда“ беше критериум за избор на најповолна понуда и во набавката на ЈКП Водовод и канализација

Прилеп, каде што цената носеше 70 бодови, а техничкото и патролно обезбедување 30 бодови.

Втор значаен аспект што ја објаснува разликата во постигнатите цени е и податокот дека во тендерите на Општина Дебарца, НУ Музеј на современа уметност-Скопје и ЈКП Водовод и канализација-Прилеп, е-аукцијата, иако била планирана, не се одржала. Вообичаено е во случаи кога е-аукцијата е планирана, фирмите на самото отворање на понудите да нудат повисоки цени во очекување на негативното наддавање.

Гледано од аспект на влијанието на количините врз постигнатите цени, и двете институции кои ги купиле камерите по најниска и највисока цена склучиле договори за набавка на приближно ист бројот на надворешни камери за видеонадзор. Имено, ЈЗУ Општа болница Куманово купила 32 камери, а ЈКП Водовод и канализација Прилеп купила 30 камери.

Количини на купени надворешни камери за видеонадзор

Договорен орган	Број на купени надворешни камери	Отстапување од просечната цена
ЈЗУ Општа болница Куманово	32	-159,5%
Агенција за управување со одземен имот	11	-18,1%
Д.С.Д. Никола Карев-Охрид	2	-5,6%
Општина Новаци	6	+5,0%
Општина Дебарца	6	+5,6%
НУ Музеј на современа уметност-Скопје	7	+18,1%
ЈКП Водовод и канализација Прилеп	30	+32,7%

Малото влијание на купените количини врз цената, што секако е економски нелогично, се отсликува и во тендерот за набавка на камерите од страна државниот студентски дом „Никола Карев“ од Охрид, каде што се купени само две камери за видеонадзор, а постигната цена е пониска од просечно постигнатата во овој индекс.

2.5 Индекс на рационалност за финансиска ревизија

Цената која институциите ја плаќаат за набавка на услугата за финансиска ревизија се движи од 0,026% до 0,717% од вредноста на предметот на ревизија. Вака констатираните разлики не можат да се објаснат со применетите постапки, ниту, пак, со начинот на којшто се тие спроведени. Сепак, констатирана е разлика во големината на предметот на ревизијата, со тоа што најмал процент за услугата се плаќа од страна на ЈП за железничка инфраструктура МЖ Скопје, каде што предметот на ревизија е најголем и изнесува 1.133.180.000 денари, додека најголем процент има кај Министерство за земјоделство, шумарство и водостопанство, каде што предметот на ревизија е најмал и изнесува 18.310.160 денари.

Индекс на рационалност за финансиска ревизија

(цената е процент од финансискиот обрт што е предмет на ревизија)

Договорен орган	Цена во проценти со ДДВ	Отстапување од просечната цена
ЈП за железничка инфраструктура МЖ Скопје	0,026%	-892,3%
АД Државна лотарија на Македонија	0,034%	-658,8%
Дирекција за технолошки индустриски развојни зони	0,038%	-578,9%
ЈП Улици и патишта Скопје	0,103%	-150,5%
ЈКП Никола Карев Пробиштип	0,254%	-1,6%
Просек*	0,258%	0,00%
Министерство за здравство	0,631%	+144,6%
Министерство за земјоделие, шумарство и водостопанство	0,717%	+177,9%

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

Во изработката на овој индекс беа вклучени 11 договорни органи кои објавиле оглас за набавка на овој вид услуга во вториот и третиот квартал од 2014. Сепак, индексот вклучува седум договорни органи, бидејќи Агенцијата за електронски комуникации и АД за вршење енергетски дејности Македонски енергетски ресурси Скопје не доставија одговор за побараните податоци, додека, пак, ЈП Стрежево Битола и Државна видеолотарија на РМ не доставија информација за вредноста на финансискиот обрт што е предмет на ревизија, што секако оневозможува да се пресмета цената на услугата во проценти.

Како што може да се види од табеларниот приказ на индексот на рационалност за финансиска ревизија, просечната цена за услугата изнесува 0,258% од предметот на ревизија. Притоа, пет договорни органи плаќаат цена пониска од просечно постигнатата, додека два договорни органи имаат повисока цена од просечната.

Вака констатираните разлики не можат да се објаснат со применетите постапки бидејќи сите договорни органи примениле постапки предвидени со Законот за јавни набавки (отворени постапки и барање за прибирање понуди). Критериумот за избор во сите постапки е „најниската цена“. Во сите постапки, со исклучок на ЈКП „Никола Карев“ од Пробиштип, е спроведена електронска аукција. Во јавното претпријатие од Пробиштип е-аукцијата, иако била планирана, не е одржана, бидејќи била доставена само една понуда.

Разликата во висината на цената на услугата сепак може да се објасни со големината на предметот на финансиската ревизија.

Големина на финансискиот обрт предмет на ревизија

Договорен орган	Финансискиот обрт предмет на ревизија (во денари)	Отстапување од просечната цена
ЈП за железничка инфраструктура МЖ Скопје	1.133.180.000	-892,3%
АД Државна лотарија на Македонија	309.110.366	-658,8%
Дирекција за технолошки индустриски развојни зони	575.938.000	-578,9%
ЈП Улици и патишта Скопје	227.907.020	-150,5%
ЈКП Никола Карев Пробиштип	47.222.908	-1,6%
Министерство за здравство	73.878.843	+144,6%
Министерство за земјоделие, шумарство и водостопанство	18.310.160	+177,9%

Како што може да се види од претходниот табеларен приказ, ЈП за железничка инфраструктура МЖ Скопје, кое ја плаќа најниската цена за услугата, го има најголемиот финансиски обрт, наспроти Министерство за земјоделство, шумарство и водостопанство, кое ја плаќа највисоката цена, но има и најмал обрт којшто треба да биде предмет на ревизија.

4. ГЕНЕРАЛЕН ЗАКЛУЧОК

Индексот на рационалност изработен за нова група производи (сообраќајни знаци, фискални апарати и камери за видеонадзор) и услуги (обележување на улици и финансиска ревизија) открива големи разлики во цените по кои институциите купуваат ист вид производи/услуги.

Најголемата разлика во цената е евидентирана во набавката на услугата – финансиска ревизија, а најмала во набавката на фискални апарати.

Сумарно, индексот на рационалност ги даде следните сознанија:

- **сообраќајните знаци (вертикална сообраќајна сигнализација)** се купувани по цени кои се движат од 745 денари до 3.882 денари за 1 еден знак „стоп“, со што највисоката цена е за дури 421% повисока од најниската;
- **обележувањето на улиците (хоризонтална сообраќајна сигнализација)** ги чинело институциите од 142 до 354 денари за м², со што највисоката цена е за 149% повисока од најниската;
- **мобилните фискални апарати** ги чинеле институциите 10.894 до 16.772 денари, што значи дека највисоката цена е за 54% повисока од најниската;
- **камерите за видеонадзор** се купувани по цени кои се движеле од 1.682 до 6.490 денари, со што највисоката цена платена за оваа услуга е за речиси трипати (286%) поголема од најниската цена и
- **финансиската ревизија** ги чинела институциите од 0,026% до 0,717% од големината на финансискиот обрт што бил предмет на ревизија, со што највисоката цена е за 27 пати повисока од најниската.

Сите набавки за производите и услугите вклучени во ова издание на индексот се спроведени во постапки кои се предвидени во согласност со Законот за јавни набавки. Притоа, во изборот на најповолната понуда доминира критериумот „најниска цена“. Оттука логично се наметнува прашањето зошто се јавуваат вака големи разлики. Една од очигледните причини секако е малата конкуренција на тендерите, која на крајот во одредени постапки дури и резултира со неможност да се одржи планираната е-аукција за намалување на

цените. Како неодржувањето на електронските аукции се рефлектира на цените можеше да се види во набавката на сообраќајни знаци (вертикална сообраќајна сигнализација), обележувањето на улиците (хоризонтална сообраќајна сигнализација) и камерите за видеонадзор. Во сите три индекси највисоките цени беа остварени токму во постапки за јавни набавки во кои е-аукција, иако била планирана, не се одржала поради тоа што била доставена само една понуда. Во сите три индекси е потврдено напишаното правило дека фирмите во очекување на е-аукцијата, на отворањето на понудите доставуваат повисоки цени калкулирајќи со можноста за нивно намалување во текот на негативното наддавање преку е-аукцијата.

Сепак, најсилен аргумент во прилог на ова тврдење оди сознанието до кое се дојде низ изработка на индексот на рационалност за обележувањето улици (хоризонтална сообраќајна сигнализација), каде што е констатирано дека една иста фирма со различни добавувачи склучувала договори за услугата – сообраќајно обележување улици по цени кои се разликуваат и до 120%. Притоа пониската цена е остварена во тендерот којшто завршил со е-аукција, а повеќе од двојно повисоката цена во постапка каде што негативното наддавање било планирано, но не се спровела поради немање конкуренција. Овие примери секако не треба да се земат како аргумент во прилог на задолжителноста на е-аукцијата, чија примена во сите видови на набавки сериозно го доведува во прашање квалитетот на набавки, а оттука и ефикасноста и рационалноста во трошењето на јавни пари. Напротив, овие примери укажуваат на ризиците кога се инсистира на примена на е-аукцијата не водејќи смета за состојбите на пазарот и на негативните ефекти што таа може да ги предизвика кога се спроведува во услови на слаба конкуренција.

Дополнително може да се додаде дека вака големите разлики во цените секако можат да бидат последица и на отсуство на јасна цел и посветеност на институциите кон ефикасно и рационално трошење на јавни пари.