



**USAID**  
FROM THE AMERICAN PEOPLE



FOUNDATION ФОНДАЦИЈА  
OPEN OTBORENO  
SOCIETY OPIITESTVO  
MACEDONIA MAKEDONIJA

**10** Center for Civil Communications  
ГОДИНИ Центар за граѓански комуникации

## Индекс на рационалност

# 13.

Скопје, јули 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

<b>1. ЦЕЛИ И МЕТОДОЛОГИЈА .....</b>	<b>4</b>
<b>2. ИНДЕКС НА РАЦИОНАЛНОСТ .....</b>	<b>6</b>
2.1. Индекс на рационалност за авионска дезинсекција на комарци.....	7
2.2. Индекс на рационалност за систем за електронска евиденција на работното време.....	10
2.3. Индекс на рационалност за контејнери за отпад .....	13
2.4. Индекс на рационалност за собирање, транспорт и уништување на медицински отпад.....	15
2.5. Индекс на рационалност за пилешки стек.....	18
<b>3. ГЕНЕРАЛЕН ЗАКЛУЧОК .....</b>	<b>21</b>

## 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.

Од Индексот на рационалност бр.1 до Индексот на рационалност бр.11 разликите во цените на одделните институции се пресметуваа во однос на просечната цена. Почнувајќи од Индексот на рационалност бр.12 разликите се изразуваат како процент на отстапување од просечно постигната цена. Оценето е дека 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**

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

- **авионска дезинсекција на комарци,**
- **систем за електронска евиденција на работното време,**
- **контејнери за отпад,**
- **собирање, транспорт и уништување на медицински отпад и**
- **пилешки стек.**

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, 2014 и 2015 година.

Во изработката на индексот на рационалност иницијално беа вклучени 67 тендери спроведени од 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 42 тендерски постапки од страна на 40 институции.

## 2.1 Индекс на рационалност за авионска дезинсекција на комарци

Цените по кои институциите ја плаќале услугата за авионска дезинсекција на комарци се движат од 176 до 606 денари за 1 хектар. Соодносот на најниската и највисоката цена е 1:3,44, што значи дека Министерството за транспорт и врски, преку кое е спроведено прскањето против комарци во шест општини (Охрид, Дојран, Ресен, Чешиново-Облешево, Крушево и Берово), плаќало цена која е за 244% повисока од онаа на Град Скопје. Вака големите разлики само делумно можат да се објаснат со површината за која е користена услугата. Град Скопје петте илјади хектари ги прскал петпати, што значи дека услугата ја користел за површина од вкупно 75.000 хектари, додека Министерството за транспорт и врски предвидело едно до две прскања во општините и предмет на дезинсекција биле вкупно 11.300 хектари.

Во сиве овие постапки констатирано е отсуство на конкуренција и била доставувана само по една понуда. Притоа, од вкупно седумте договори во анализираните набавки за оваа услуга, дури пет се склучени со иста фирма.

### Индекс на рационалност за авионска дезинсекција на комарци

(цена за авионска дезинсекција на возрасни форми на комарци за 1 хектар)

Договорен орган	Цена во денари со ДДВ	Отстапување од просечната цена
Град Скопје	176	-135,80%
Општина Чашка	335	-23,88%
Општина Веница	413	-0,48%
Просек*	415	0,00%
Општина Кратово	448	+7,37%
Општина Гевгелија	457	+9,19%
Општина Крива Паланка	472	+12,08%
Министерство за транспорт и врски	606 <sup>1</sup>	+31,52%

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

Во анализата за изработката на овој индекс беа вклучени сите 15 постапки за јавни набавки на услугата за дезинсекција на комарци спроведени во периодот

<sup>1</sup> Цената за услугата која Министерството за транспорт и врски ја плаќало за авионска дезинсекција против комарци е пондерирани просек од шест различни цени кои се плаќале за шест општини (Охрид, Дојран, Ресен, Чешиново-Облешево, Крушево и Берово) и се движеле од 531 до 636 денари за 1 хектар.

април 2014 - април 2015 година. Стануваше збор за тендери за набавка на услугата за терестична (земјена) и авионска дезинсекција, како и за лаврицидно и адултицидно третирање на комарците. Сепак, методолошкиот минимум за изработката на индексот – споредба на цени на најмалку пет договорни органи – не беше обезбеден во услугата за земјена дезинсекција на комарци. Од седумте договорни органи што набавиле ваква услуга, дел спровеле лаврицидна, а дел адултицидна земјена дезинсекција на комарците. Оттука овој индекс е изработен само за авионска дезинсекција, и тоа за возрасни форми на комарци (адултицидна), која беше најзастапена услуга од овој вид. Општина Куманово, и покрај законската обврска, не ја достави побараната информација и затоа индексот е изработен врз основа на цените што за оваа услуга ги плаќаат седум договорни органи.

Како што може да се види од табеларниот приказ на индексот на рационалност за авионска дезинсекција на комарци, три договорни органи плаќале цена која е пониска од просечно постигнатата, и тоа од 0,48% до 135,8% додека четири институции за услугата плаќале повисоки цени од просечната и тоа од 7,37% до 31,52%.

Гледано од аспект на применетите постапки, Градот Скопје и Министерството за транспорт и врски примениле отворени постапки, а општините објавиле огласи за барање за прибирање понуди. Транспарентноста на двата вида постапки е иста. Сите институции како критериум за избор ја користеле „најниската цена“. Во сите тендери е евидентиран по еден понудувач. Со оглед на тоа што во сите овие постапки била планирана, а не можела да се спроведе е-аукција, од единствениот понудувач се барало да ја намали својата конечна цена. Сепак, намалување се случило само во постапката на Град Скопје, каде што цената всушност е сведена на границите на проценетата вредност. Во останатите тендери единствените понудувачи останале на истите, првобитно понудени цени. Во услови на отсуството на конкуренција, планираната е-аукција може мошне неповолно да се одрази врз цените бидејќи непишано правило е фирмите да нудат повисоки цени на отворањето на понудите, во очекување на негативното наддавање на цените, односно на нивно намалување за време на аукцијата.



Гледано од аспект на „количината“ на користената услуга, во табеларниот приказ се дадени големините на површините за кои е користена услугата. Пресметката на вкупните количини е направена така што површината која требало да се дезинфицира е помножена со бројот на прскања предвидени со договорот. Најголем број на прскања, вкупно пет, предвидел Град Скопје. Во Општина Веница се предвидени две прскања, од едно до три прскања биле планирани во општините за кои услугата ја набавувало Министерството за транспорт и врски, додека за општините Чашка, Кратово, Гевгелија и Крива Паланка, договорот предвидува само по едно прскање.

### Површини предмет на авионска дезинсекција на комарци

Договорен орган	Хектари	Отстапување од просечната цена
Град Скопје	75.000 <sup>2</sup>	-135,80%
Општина Чашка	360	-23,88%
Општина Веница	2000 <sup>3</sup>	-0,48%
Општина Кратово	300	+7,37%
Општина Гевгелија	1000	+9,19%
Општина Крива Паланка	330	+12,08%
Министерство за транспорт и врски	11.300 <sup>4</sup>	+31,52%

Како што може да се види од табеларниот приказ, произлегува дека најниската цена е постигната од страна на Град Скопје, кој реално го има склучено и најголемиот договор. Сепак, оваа економска законитост не важи во случајот на Министерството за транспорт и врски кое плаќа многу повисока цена во однос на општините со значително помали површини, како што е Општина Чашка, на пример. Овде е нејасно и врз која законска основа Министерството за транспорт и врски ја набавувало оваа услуга за шест општини (Охрид, Дојран, Ресен, Чешиново - Облешево, Крушево и Берово) и како е направен изборот токму на овие шест општини.

<sup>2</sup> Во Град Скопје за површина од 5.000 хектари биле предвидени 5 прскања.

<sup>3</sup> Во општина Веница за површина од 1.000 хектари биле спроведени 2 прскања.

<sup>4</sup> ~~Кај Од~~ Министерството за транспорт и врски за Охрид биле предвидени 2 прскања на површина од 1.500 хектари, за Дојран 3 прскања на 1.000 хектари, за Ресен 2 прскања на 1.000 хектари, за Чешиново - Облешево 2 прскања на површина од 900 хектари, а за Крушево (750 хектари) и за Берово (850 хектари) е предвидено по 1 прскање.

## 2.2 Индекс на рационалност за систем за електронска евиденција на работното време

Овој индекс на рационалност се однесува на системот за електронска евиденција на работното време што, во согласност со Законот за работни односи, треба да го имаат сите работодавачи со над 25 вработени.

Од индексот на рационалност произлегува дека системот за електронска евиденција на работното време е купуван по цени кои се движеле од 43.200 до 160.000 денари. Соодносот на најниската и највисоката цена изнесува 1:3,7 што значи дека цената по која ЈЗУ Специјална болница за белодробни заболувања и туберкулоза „Јасеново“ – Велес го купила системот е за 270% повисока од цената која ја платило АД за стопанисување со деловен простор во државна сопственост. Разликите во цените можат да се доведат во директна врска со конкуренцијата. Имено, најголем број на понудувачи, по четири, имало во постапките каде што се постигнати најниските цени. Наспроти тоа, во постапката која завршила со највисока цена имало еден понудувач и немало услови за одржување на електронска аукција за намалување на првичната цена.

### Индекс на рационалност за систем за електронска евиденција на работното време (цена за еден систем)

Договорен орган	Цена без ДДВ <sup>5</sup>	Отстапување од просечната цена
АД за стопанисување со деловен простор во државна сопственост	43.200	-84,03%
Основен суд Куманово	44.000	-80,69%
ЈП „Градски паркинг“ - Скопје	49.600	-60,29%
Државен ученички дом „Мирка Гинова“ - Битола	73.600	-8,02%
Просек*	79.503	0,00%
Центар за стручно образование и обука	82.080	+3,14%
СУГС „Марија Кири - Склодовска“ - Скопје	104.044	+23,59%
ЈЗУ Специјална болница за белодробни заболувања и туберкулоза „Јасеново“ - Велес	160.000	+50,31%

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

<sup>5</sup> Цените се дадени без ДДВ бидејќи системот за електронска евиденција на работното време се состои од неколку делови (софтвер, хардвер, инсталација итн.) со различни стапки на оданочување (5% и 8%) и оттука не беше можно унифицирање на добиените податоци. По голем дел од договорните органи доставија податоци за системот без ДДВ, а воедно не беше ни специфицирана структурата на деловите на системот за да може да се направи прецизна пресметка на данокот на додадена вредност.

Во изработката на индексот на рационалност за систем за евиденција на работното време беа вклучени 14 договорни органи чија набавка на овој производ е евидентирана преку објавените огласи на Електронскиот систем за јавни набавки (ЕСЈН) во текот на периодот јануари 2014 до април 2015 година. Сепак, поради констатираните разлики, индексот е изработен преку споредба на цените добиени низ 7 тендери. ЈП Пазари – Битола, ЈЗУ Здравствен дом-Кавадарци, Основен суд Дебар, СОУ „Наум Наумовски Борче“ – Пробиштип и ЈП Комуналец – Кичево набавиле систем за евиденција на работното време за помал број на вработени. Во индексот се вклучени само цените што за системот го плаќаат институции со над 100 вработени, како и оние кои иако имаат помал број вработени, купиле системи за евиденција во согласност со анализираната тендерска документација со поголем капацитет од потребното. Во индексот не се вклучени ниту Министерството за животна средина и просторно планирање и ЈЗУ Специјална болница за ортопедија и трауматологија „Свети Еразмо“ - Охрид. Овие две институции преку тендерите купувале повеќе системи за евиденција на работно време, но еден софтвер, и оттука се оцени дека простото аритметичко делење на вкупната вредност на набавката нема да ја даде реалната поединечна цена на системите за евиденција на работното време.

Како што може да се види од индексот на рационалност, четири институции го купувале системот за електронска евиденција на работното време по пониска цена од просечно постигнатата, и тоа од 8,02% до 84,03%, додека, пак, три институции плаќале натпросечно висока цена, и тоа од 3,14% до 50,31%.

Вака големите разлики во цените на системите за евиденција на работното време кои, во согласност со тоа што се законски задолжителни, треба да имаат исти, односно стандардизирани перформанси, не се последица на применетите постапки. Сите институции примениле иста постапка, а тоа е барање за прибирање на понуди, со критериум за избор „најниска цена“. Сепак, разлики постојат во реализацијата на применетите постапки. Генерално, и тендерите за набавка на системи за евиденција на работното време поминале со релативно мала конкуренција. Задоволителен број понудувачи имало само во постапките спроведени од страна на АД за стопанисување со деловен простор во државна

сопственост и на Основен суд Куманово, каде што имало по 4 понуди. Двајца понудувачи имало во постапката спроведена од Центарот за стручно образование и обука, додека, пак, во останатите постапки имало по еден понудувач.

### **Број на купени системи за електронска евиденција на работното време**

<b>Договорен орган</b>	<b>Број на купени системи</b>	<b>Отстапување од просечната цена</b>
АД за стопанисување со деловен простор во државна сопственост	2	-84,03%
Основен суд Куманово	1	-80,69%
ЈП „Градски паркинг“ - Скопје	5	-60,29%
Државен ученички дом „Мирка Гинова“ - Битола	1	-8,02%
Центар за стручно образование и обука	1	+3,14%
СУГС „Марија Кири - Склодовска“ - Скопје	1	+23,59%
ЈЗУ Специјална болница за белодробни заболувања и туберкулоза „Јасеново“ - Велес	1	+50,31%

Гледано од аспект на количините, сите, освен две институции, купиле по еден систем. Само ЈП „Градски паркинг“ – Скопје купил пет системи, а АД за стопанисување со деловен простор во државна сопственост – два системи за електронска евиденција на работното време.

## 2.3 Индекс на рационалност за контејнери за отпад

Цените по кои општините и локалните комунални претпријатија ги купувале металните контејнери за отпад од 1,1 м3 се движат од 12.383 до 18.502 денари. Соодносот на најниската и највисоката цена изнесува 1:1,49, што значи дека цената по која контејнерите ги купил Комуналец Гевгелија е за 49% повисока од цената која за контејнерот ја платил Комуналец од Свети Николе. Вака констатираните разлики не се резултат на спроведените постапки, во кои доминантно имало високо ниво на конкуренција, меѓу три и шест понудувачи. Разликите не се резултат ниту на купените количини бидејќи ЈП „Охридски Комуналец“ ги има купено најголемите количини, односно 100 контејнери, а цената која ја плаќа за нив е во групата на натпросечно високи цени.

### **Индекс на рационалност за контејнери за отпад** (цена за еден метален контејнер 1,1 м3)

Договорен орган	Цена во денари со ДДВ	Отстапување од просечната цена
ЈКП „Комуналец“ - Свети Николе	12.383	-34,77%
Општина Богданци	15.573	-7,16%
Општина Гевгелија	15.966	-4,52%
Просек*	16.688	0,00%
ЈП „Комуналец“ - Крива Паланка	17.618	+5,28%
ЈП „Охридски Комуналец“ - Охрид	17.641	+5,40%
ЈПКД „Комуналец“ - Струмица	17.700	+5,72%
ЈКП „Илинден“ - Илинден	18.119	+7,90%
ЈПКД „Комуналец“ - Гевгелија	18.502	+9,80%

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

Во изработката на овој индекс беа вклучени постапките за јавни набавки за оваа услуга спроведени во периодот од април 2013 до април 2015 година, од страна на 15 договорни органи. Во индексот сепак се вклучени само 8 институции кои купувале метални контејнери со димензии од 1,1 м3. ЈП Комунална хигиена -Скопје, ЈКП Никола Карев – Пробиштип и Општина Струга доставија информации дека набавиле само пластични контејнери, додека пак

ЈП „Комуналец“ - Неготино, ЈП „Комуналец“ – Кавадарци и ЈП „Исар“ – Штип не ги доставија побараните информации и покрај законската обврска за тоа.

Како што може да се види од табеларниот приказ на индексот на рационалност за контејнери за отпад, просечната цена по која се купувани контејнерите изнесува 16.688 денари. Три институции контејнерите ги купувале по цени кои се пониски од просечно постигнатата и тоа од 4,52% до 34,77%, додека пак пет институции купувале контејнери по цена која е повисока од просечната од 5,28% до 9,80%. Сите договорни органи примениле транспарентни постапки за јавни набавки. Со исклучок на комуналните претпријатија од Охрид и Струмица кои примениле отворени постапки, сите останати користеле постапка со барање за прибирање понуди. Критериумот за избор на најповолна понуда во сите постапки е „најниска цена“. Во сите овие постапки имало високо ниво на конкуренција, што овозможило во сите нив да се спроведе планираната е-аукција. Оттука, причините за разликите во цената констатирани во индексот не може да му се припишат на начинот на кој се спроведени постапките. Отсуството на јасна економска логика во цените кои се постигнати низ постапките постои и од аспект на купените количини.

### Број на купените контејнери

Договорен орган	Број на купени контејнери	Отстапување од просечната цена
ЈКП „Комуналец“ - Свети Николе	20	-34,77%
Општина Богданци	15	-7,16%
Општина Гевгелија	40	-4,52%
ЈП „Комуналец“ - Крива Паланка	5	+5,28%
ЈП „Охридски Комуналец“ - Охрид	100	+5,40%
ЈПКД „Комуналец“ - Струмица	20	+5,72%
ЈКП „Илинден“ - н. Илинден	20	+7,90%
ЈПКД „Комуналец“ - Гевгелија	19	+9,80%

Како што може да се види од табеларниот приказ на количините, ЈП „Охридски Комуналец“ ги има купено најголемите количини, односно 100 контејнери, а цената која ја плаќа за нив е 5,40% повисока од натпросечно високи цени, но за дури 42,46% повисока од најниската цена.

## 2.4 Индекс на рационалност за собирање, транспорт и уништување на медицински отпад

Цената која здравствените институции ја плаќаат за набавка на услугата за собирање, транспорт и уништување на медицински отпад се движи од 41 до 95 денари за килограм. Соодносот на најниската и највисоката цена изнесува 1:2,32, што значи дека цената која за оваа услуга ја плаќа Општата болница од Кичево е за 132% повисока од цената која за истата услуга ја плаќа Општата болница од Струмица. Доминација на една фирма е забележана и во овој вид набавка, како и за услугата за авионска дезинсекција на комарци. Имено, дури 10 од 12 договори за собирање, транспорт и уништување на медицински отпад се склучени со една иста фирма. Ако дополнително се земе предвид дека во сите постапки со исклучок на набавката спроведена од ЈЗУ Завод за превенција, лекување и рехабилитација на кардиоваскуларни заболувања – Охрид имало конкуренција и услови за е-аукција, нејасно е на што се должи разликата во цените доминантно дадени од еден ист понудувач.

### Индекс на рационалност за собирање, транспорт и уништување на медицински отпад

(цената за услугата за еден кг медицински отпад)

Договорен орган	Цена со ДДВ	Отстапување од просечната цена
ЈЗУ Општа болница Струмица	41	-58,54%
ЈЗУ Здравствен дом Гевгелија	41	-58,54%
ЈЗУ Општа болница Гевгелија	42	-54,76%
ЈЗУ Здравствен дом Неготино	51	-27,45%
ЈЗУ Специјална болница за белодробни заболувања и туберкулоза - Лешок	58	-12,07%
Просек*	65	0,00%
ЈЗУ Општа болница Кочани	70	+7,14%
ЈЗУ Завод за превенција, лекување и рехабилитација на кардиоваскуларни заболувања - Охрид	71	+8,45%
ЈЗУ Општа болница Кавадарци	73	+10,96%
ЈЗУ Здравствен дом - Кавадарци	74	+12,16%
ЈЗУ Здравствен дом - Струга	83	+21,68%
ЈЗУ Здравствен дом Битола	83	+21,68%
ЈЗУ Општа болница Кичево	95	+31,58%

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

Во изработката на овој индекс беа вклучени 13 договорни органи чија набавка на оваа услуга е спроведена во периодот јануари - април 2015 година. Сепак, индексот на рационалност е изработен врз основа на цените за оваа услуга од страна на 12 здравствени институции, бидејќи побараната информација не ја достави ЈЗУ Специјална болница за ортопедија и трауматологија „Свети Еразмо“ – Охрид.

Како што може да се види од табеларниот приказ на индексот на рационалност, просечната цена која здравствените институции ја плаќаат за собирање, транспорт и уништување на медицински отпад изнесува 65 денари за еден килограм. Четири здравствени институции услугата ја плаќаат со цена која е пониска од просечно постигнатата и тоа од 12,07% до 58,54%, додека, пак, седум институции за услугата плаќаат натпросечно високи цени и тоа од 7,14% до 31,58%.

Гледано од аспект на применетите постапки, сите здравствени институции, со исклучок на Општата болница од Струмица која спровела отворена постапка, примениле постапка со барање за прибирање понуди. Критериумот за избор во сите тендери била „најниската цена“. Во сите постапки имало конкуренција и оттука и услови за одржување на е-аукцијата, со исклучок на ЈЗУ Завод за превенција, лекување и рехабилитација на кардиоваскуларни заболувања – Охрид, каде што имало само една прифатлива понуда.

Оттука, вака констатираните разлики во цените се навистина без јасна економска логика, дотолку повеќе што договорите за извршување на услугата се доминантно склучувани со една иста фирма чии цени варираат од 41 до 95 денари за килограм.

Едно од можните објаснувања за вака констатираните разлики секако треба да се бара во количините на медицинскиот отпад што е предмет на договорот, тргнувајќи од логиката дека врз пониските цени можел да влијае поголемиот обем на работа. Но, анализата покажува дека разликите во цените не се резултат на количините кои се предмет на договорот. Имено, ЈЗУ Општа болница Струмица и ЈЗУ Здравствен дом Гевгелија, кои ја добиле најниската цена за услугата, имаат големи разлики во количината на медицинскиот отпад. Воедно, не е логично ЈЗУ Здравствен дом Гевгелија за количини кои се 25%



поголеми од оние на ЈЗУ Општа болница Кичево да добие цена која е за 132% пониска.

### Количините на медицинскиот отпад предмет на договорот

Договорен орган	Килограми	Отстапување од просечната цена
ЈЗУ Општа болница Струмица	12.400	-58,54%
ЈЗУ Здравствен дом Гевгелија	1.000	-58,54%
ЈЗУ Општа болница Гевгелија	1.800	-54,76%
ЈЗУ Здравствен дом Неготино	1.200	-27,45%
ЈЗУ Специјална болница за белодробни заболувања и туберкулоза - Лешок	1.200	-12,07%
ЈЗУ Општа болница Кочани	3.600	+7,14%
ЈЗУ Завод за превенција, лекување и рехабилитација на кардиоваскуларни заболувања – Охрид	7.100	+8,45%
ЈЗУ Општа болница Кавадарци	3.600	+10,96%
ЈЗУ Здравствен дом Кавадарци	400	+12,16%
ЈЗУ Здравствен дом Струга	800	+21,67%
ЈЗУ Здравствен дом Битола	2.500	+21,67%
ЈЗУ Општа болница Кичево	750	+31,58%

Воедно, како што може да се види од табеларниот приказ на количините на медицинскиот отпад, Здравствениот дом од Кавадарци склучил договор со најмали количини, а сепак неговата цена е речиси за третина пониска од највисоката цена.

## 2.5 Индекс на рационалност за пилешки стек

Цената која институциите ја плаќаат за набавка на еден килограм пилешки стек се движи од 172 до 315 денари. Соодносот меѓу најниската и највисоката цена изнесува 1:1,83 што значи дека детската градинка „Распеана младост“ од Карпош пилешкиот стек го купила по цена која е за 83% повисока од онаа што ја платил Државен ученички дом „Мирка Гинова“- Битола.

Највисоките цени на пилешкиот стек се добиени во тендерите каде што се јавил само по еден понудувач.

### **Индекс на рационалност за пилешки стек (филе)** (цена за еден килограм пилешки стек)

Договорен орган	Цена во денари со ДДВ	Отстапување од просечната цена
Државен ученички дом „Мирка Гинова“- Битола	172	-41,86%
Општински ученички дом „Бранко Станоевиќ“ – Гостивар	200	-22,00%
Државен студентски дом „Браќа Миладиновци“- Штип	225	-8,44%
Државно средно училиште „Искра“ - Штип	233	-4,72%
Просек*	244	0,00%
Служба за општи и заеднички работи на Владата	258	+5,43%
Детска градинка „Орце Николов“ Карпош - Скопје	260	+6,15%
Детска градинка „Мајски Цвет“ Карпош - Скопје	290	+15,86%
Детска градинка „Распеана младост“ Карпош – Скопје	315	+22,54%

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

Во изработката на овој индекс првично беа вклучени десет договорни органи, кои објавиле оглас за ваков вид набавка од јануари до април 2015 година.

Сепак, индексот е изработен врз основа на цените на осум договорни органи бидејќи државниот училиштен дом „Здравко Цветковски“ од Скопје информираше дека во набавката на месо не бил предвиден пилешки стек, додека, пак, државниот ученички дом „Крсте П. Мисирков“ – Кавадарци не ги достави побараните информации.

Како што може да се види од табеларниот приказ на индексот на рационалност, просечната цена за еден килограм пилешки стек изнесува 244

денари, што е на рангот на некои цени од малопродажбата. Тоа е сосема нелогично ако се имаат предвид купените количини, како и помалите трошоци што фирмите ги имаат од продажбата на големо. Притоа, четири договорни органи пилешкото месо го купувале по цени кои се пониски од просечно постигната, и тоа од 4,72% до 41,86%, додека, пак, четири договорни органи платиле повисоки цени од просечната од 5,43% до 22,54%.

Разликите во цените не можат да се оправдаат со примените постапки, ниту, пак, со купените количини. Имено, сите институции вклучени во индексот на рационалност пилешкиот стек го купувале како дел од тендери за набавка на месо. Три договорни органи користеле отворени постапки, што значи дека тендерите им биле со поголема вредност, и тоа се Државен ученички дом „Мирка Гинова“ – Битола, Служба за општи и заеднички работи на Владата и Детска градинка „Мајски Цвет“ од Карпош – Скопје. Сите останати институции пилешкото месо го купувале користејќи ја постапката – барање за прибирање понуди. Критериум за избор на најповолната понуда во сите постапки е „најниската цена“. Сепак, иако условите биле исти, разликите се јавиле во текот на спроведување на постапките. Имено, за разлика од тендерот спроведен од страна на Државен ученички дом „Мирка Гинова“ – Битола, каде што имало пет понудувачи и оттука е спроведена е-аукција за намалување на цените, во сите детски градинки од Карпош кои се на листата со највисоки цени имало по еден понудувач и немало услови за спроведување на е-аукција. Ова е несомнено уште еден доказ за негативните ефекти од планирањето на е-аукција во услови на отсуство на конкуренцијата.

Разликите во цените секако не можат да се доведат ниту во директна врска со купените количини. Како што може да се види од табеларниот приказ на количините, произлегува дека Службата за општи и заеднички работи на Владата, која ја купила најголемата количина месо, има натпросечно висока цена. Воедно, во прилог на отсуството на влијанието на количините врз цените говори и податокот дека Државно средно училиште „Искра“ – Штип и Детската градинка „Распеана младост“ Карпош – Скопје кои купиле иста количина од пилешкото месо има разлика во цената од 35%.

### Количина на купен пилешки стек

Договорен орган	Купени количини во килограми	Отстапување од просечната цена
Државен ученички дом „Мирка Гинова Битола“	1.500	-41,86%
Општински ученички дом „Бранко Станоевиќ“ – Гостивар	310	-22,00%
Државен студентски дом „Браќа Миладиновци“ – Штип	500	-8,44%
Државно средно училиште „Искра“ – Штип	150	+4,72%
Служба за општи и заеднички работи на Владата	2.000	+5,43%
Детска градинка „Орце Николов“ Карпош – Скопје	300	+6,15%
Детска градинка „Мајски цвет“ Карпош – Скопје	300	+15,86%
Детска градинка „Распеана младост“ Карпош – Скопје	150	+22,54%

#### 4. ГЕНЕРАЛЕН ЗАКЛУЧОК

Индексот на рационалност изработен за нова група производи (систем за електронска евиденција на работното време, контејнери за отпад и пилешки стек) и услуги (авионска дезинсекција на комарци и собирање, транспорт и уништување на медицински отпад) открива големи разлики во цените по кои институциите купуваат ист вид производи/услуги.

Најголемата разлика во цената е евидентирана во набавката на системите за електронска евиденција на работно време, а најмала во контејнерите за отпад.

Сумарно, индексот на рационалност ги даде следните сознанија:

- **авионската дезинсекција на комарци** ги чинела институциите од 176 до 606 денари за еден хектар, со што највисоката цена е за дури 244% повисока од најниската;
- **системите за електронска евиденција на работното време** се купувани по цени кои се движат од 43.200 денари до 160.000 денари за еден систем, со што највисоката цена е за дури 270% повисока од најниската;
- **контејнерите за отпад** (метални 1,1 м3) се купувани по цени кои се движат од 12.383 до 18.502 денари, што значи дека највисоката цена е за 49% повисока од најниската;
- **собирањето, транспортот и уништувањето на медицински отпад** ги чинело здравствените институции од 41 до 95 денари за килограм, со што највисоката цена платена за оваа услуга е за 132% поголема од најниската цена и
- **пилешкиот стек** е купуван по цени кои се движеле од 172 до 315 денари за килограм, со што највисоката цена е за 83% повисока од најниската.

Анализата на податоците направена во функција на изработка на индексот на рационалност за оваа група на производи и услуги открива два мошне сериозни проблеми во системот на јавни набавки на земјата. Првиот се однесува на доминација на одредени фирми во тендерите за одредени производи односно

услуги, а вториот на сознанието за негативните ефекти од планирањето на електронската аукција во услови на отсуство на конкуренција.

Неповолната доминација на одредени фирми е забележана во набавката на три од петте производи/услуги за кои е изработен индексот на рационалност, и тоа во набавките на авионската дезинсекција на комарци; во собирањето, транспортот и уништувањето на медицински отпад, како и во набавките на пилешкиот стек.

Во сите постапки за набавката на услугата за авионската дезинсекција понуда доставувал по само еден добавувач, а услугата ја нуделе само две фирми кои не си конкурирале меѓусебно. Притоа, пет од седумте договори за услугата за авионска дезинсекција се склучени со една иста фирма.

Понатаму во постапките за набавка на услугата за собирањето, транспортот и уништувањето на медицински отпад, иако имало конкуренција, сепак дури 10 од 12 институции вклучени во индексот ги склучиле договорите со една иста фирма.

Во однос на набавката на пилешки стек, пак, доминацијата на една фирма е забележана кај трите детски градинки од Карпош кои се вклучени во индексот на рационалност. Сите градинки добиле по една понуда, и тоа од ист добавувач, со кој потоа се склучени договорите. Притоа, токму цените по кои овие три градинки го купиле пилешкиот стек се највисоките во индексот на рационалност што доведува до вториот проблем споменат погоре, а тоа се негативните ефекти од планирањето на електронската аукција во услови на отсуство на конкуренција. Имено, во сите три постапки за набавка на пилешко место со тоа што имало по само еден понудувач постои ризик тој првично да понудил повисоки цени во очекување на планираната е-аукција. Оваа претпоставка секако се отсликува и во самите цени на пилешкиот стек во трите градинки од општина Карпош, кои се највисоки во однос на другите институции.

Покрај во набавките на пилешки стек, проблемот со неодржувањето е-аукции како начин за намалување на првично дадените цени е забележан и во набавките кои се вклучени во изработката на индексите на рационалност за

авионска дезинсекција на комарци и за електронска евиденција на работното време.

Во заклучоците од овој индекс секако значајно е да се нотира уште еднаш и констатираниот проблем во однос на набавките на услугата за авионска дезинсекција на комарци. Констатирано е дека Министерството за транспорт и врски ја набавувало оваа услуга за шест општини (Охрид, Дојран, Ресен, Чешиново Облешево, Крушево и Берово). Притоа, останува нејасно врз која законска основа Министерството за транспорт и врски ја набавувало оваа услуга за шесте општини и како е направен изборот токму на овие шест општини.

Имајќи ги предвид констатираниите проблеми, несомнено се наметнува потреба од поголема вклученост на надлежните институции (Бирото за јавни набавки, Државната комисија за спречување на корупцијата и Комисијата за заштита на конкуренцијата) во подобрувањето на состојбите во сферата на јавните набавки. Бирото за јавни набавки треба да вложи напори детално да ги согледа ефектите за задолжителноста на електронска аукција и да дефинира каде и во кои видови на набавки таа вродува со плод, а каде поттикнува нерационално трошење на јавни пари. Во согласност со овие сознанија, Бирото за јавни набавки треба да иницира измени на Законот за јавните набавки за напуштање на концептот на задолжителност на електронската аукција за сите тендери. Државната комисија за спречување на корупцијата, од своја страна, треба да иницира натамошно преиспитување на податоците изнесени во индексот на рационалност утврдувајќи евентуални основи за постоење на корупција. Потребно е вклучување и на Комисијата за заштита на конкуренцијата со цел да се преиспита можноста за договарање на добавувачите при учество на тендерите.