

IZVEŠTAJ O NADGLEDANJU JAVNE NABAVKE

OPŠTINE: GRAČANICA, MAMUŠA,
ŠTRPCE I NOVO BRDO

2021



IZVEŠTAJ O NADGLEDANJU JAVNE NABAVKE

OPŠTINE: GRAČANICA, MAMUŠA,
ŠTRPCE I NOVO BRDO

Autorsko pravo © 2021. Demokratija Plus (D+)

Sva prava zadržana. Nijedan deo ove publikacije ne može se umnožavati, čuvati ili prenositi u bilo kom obliku ili bilo kojim elektronskim, mehaničkim, fotokopirnim sredstvima ili drugo, bez prethodne dozvole D+ .

Design and Layout: **Envinion**

Ovaj grant deo je programa pod nazivom „Program građanskog društva za Albaniju i Kosovo“, koji finansira Ministarstvo spoljnih poslova Norveške a kojim upravlja Kosovska fondacija za civilno društvo (KCSF) u partnerstvu sa Partneri Albanija za promenu i razvoj (PA). Ovde predstavljeni sadržaj i preporuke ne odražavaju zvaničan stav Ministarstva spoljnih poslova Norveške niti Kosovske fondacije za civilno društvo (KCSF).

Sadržaj

SPISAK SKRAĆENICA.....	6
PREGLED IZVEŠTAJA	7
METODOLOGIJA	8
UVOD.....	9
OPŠTINA GRAČANICA	11
Rekonstrukcija, sanacija i proširenje vodovodne i kanalizacione mreže.....	12
Snabdevanje higijenskim materijalom - Ponovni tender.....	15
Uređivanje korita reke Gračanke u Gračanici	16
Izgradnja dečjeg vrtića u Gračanici - I faza	18
OPŠTINA MAMUŠA.....	21
Nabavka ambulatnog vozila za CPM u Mamuši.....	22
Nabavka cisterne.....	24
Nabavka medicinskog potrošnog materijala za laboratoriju CPM-a u Mamuši	25
Nabavka higijenskog potrošnog materijala	26
OPŠTINA ŠTRPCE	27
Snabdevanje higijenskim materijalom za potrebe Opštine Štrpce, za potrebe škola i centara za porodičnu medicinu.....	28
Održavanje lokalnih puteva tokom letnje sezone i čišćenje grobalja.....	29
Nabavka zaštitne opreme od KOVIDA - 19 za osnovne i srednje škole	30
Renoviranje srednjih i osnovnih škola na području Opštine Štrpce.....	31
OPŠTINA NOVO BRDO	33
Asfaltiranje puta Stanišor - Straža.....	35
Snabdevanjem drvetom za ogrev.....	36
Nabavka poljoprivredne mehanizacije i motokultivatora za subvencionisanje poljoprivrednika	38
Postavljanje javne rasvete na lokalnim putevima u Opštini Novo Brdo	38
PREPORUKE.....	40

Spisak skraćenica

N Naručilac

PDV Porez na dodatu vrednost

POSJN Pravila i Operativne smernice o javnim nabavkama

PS Privredni subjekat

PUK Poreska uprava Kosova

PZ Posebni zahtevi

RKJN Regulatorna komisija za javne nabavke

TRN Telo za razmatranje nabavki

ZJN Zakon o javnim nabavkama

Pregled izveštaja

Ovaj izveštaj o nadgledanju aktivnosti nabavke obuhvata 16 tendera u četiri opštine, i to Gračanica, Mamuša, Štrpce i Novo Brdo. Ovo je drugi izveštaj o nadgledanju, u sklopu kojeg je za svaku opštinu nadgledano po četiri tendera, počev od pokretanja aktivnosti nabavke pa sve do realizacije ugovora.

D + je kao rezultat ovog nadgledanja identifikovao jedan broj nalaza koji su zajednički za ove četiri opštine, ali je takođe zabeležio povrede karakteristične za svaku od njih ponaosob. Neki od glavnih nalaza iz ovog izveštaja slede:

- **Komuna e Gračanics Opština Gračanica** nije pravilno izračunala sredstva obezbeđenja tendera i ispunjenja ugovornih obaveza. Opština je isplatila avans kompaniji, čiji je iznos bio veći od sredstava obezbeđenja za ispunjenje ugovornih obaveza, što je donelo rizik po opštinu u slučaju da ugovor ne bude propisno ispunjen. Takođe, korišćen je okvirni sporazum za izgradnju i rekonstrukciju, dok zakon dozvoljava da se ovakav sporazum koristi samo za pravke i održavanje, na tenderima za izvođenje radova.
- **Opština Mamuša**, je u tendere za nabavku dobara uvrstila nepotrebne zahteve, poput dinamičnog plana i podnošenja preporuka o realizovanim ugovorima. Prema tumačenju RKJN-a, iste ne bi trebalo zahtevati za tendere za nabavku proizvoda koje sam privredni subjekat ne proizvodi. Između ostalog, opština i dalje prihvata kataloge koje pišu same kompanije, koji se ne mogu smatrati zvaničnim katalogima proizvođača.

- **Opština Štrpce** je kroz kriterijume tenderske dokumentacije, skratila konkursni rok za podnošenje ponuda, a kriterijume je prilagodila samo jednom ponuđaču, koji je na kraju dobio ugovor. Na drugom tenderu, opština uopšte nije verifikovala cene koje je podneo privredni subjekat. Dok u drugim dvema aktivnostima, opština nije koristila odgovarajuću mernu jedinicu i pomešala je artikle sa pozicijama sa različitom mernom jedinicom.

- **Opština Novo Brdo** nastavlja da koristi postupak bodovanja, što može stvoriti nesigurnost kod ponuđača, imajući u vidu da ne mogu unapred znati količinu koja će biti naručena, dok postoji rizik da jedan privredni subjekat (PS) raspoložive informacijama o količinama koje će biti naručene i tako ponudi mnogo veće cene za artikle koji se naručuju više, i niže za one koji se naručuju manje. U jednoj drugoj aktivnosti, opština nije uzela u obzir cenu prethodnog ugovora, pri određivanju procenjene vrednosti.

Metodologija

Za potrebe ovog izveštaja, nadgledano je po četiri tendera u sledećim opštinama: Gračanica, Štrpce, Novo Brdo i Mamuša. Ovaj izveštaj predstavlja drugi deo nadgledanja 32 tendera u 2020. godini u ove četiri opštine. Zbog situacije nastale pandemijom, uloženi su napori da ovim istraživanjem bude obuhvaćen barem jedan tender za nabavku zaštitne opreme.

Pre izbora tendera, napravljena je kratka analiza najmanje deset (10) tendera za svaku opštinu, analizirajući rizik u određenim oblastima, kao što su tenderi za fizičko obezbeđenje, snabdevanje drvima, izgradnju i održavanje puteva, kupovinu vozila, postavljanje i održavanje javne rasvete. Ostali elementi koji su uzeti u obzir su cene prethodnih ugovora istog naručioca kao i ugovori ostalih naručilaca. Za potrebe poređenja sa prvim izveštajem, uzeti su slični ugovori i ugovori u kojima su se prevashodno javljali isti problemi, kako bi se uporedilo da li su date preporuke i primenjene. Pri izboru tendera, veliku ulogu odigralo je četvorogodišnje iskustvo D+ u nadgledanju i analizi aktivnosti nabavke. Na kraju, uzimajući u obzir sve ove elemente zajedno, izbor je sveden na po četiri tendera za svaku opštinu.

Nakon izbora tendera, sva tenderska dokumentacija koju su opštine u obavezi da objave, uzeta je sa platforme e-Nabavka. Ista obuhvata: obaveštenje o ugovoru, obaveštenje o dodeli ugovora, tenderski dosije, odluku naručioca, spisak ponuđenih cena i ugovor. Ostala dokumenta kao što su: zapisnici o otvaranju ponuda, izveštaj o oceni ponuda, fakture, izdvojena sredstva i kupovni nalozi, izveštaji o tehničkom prijemu, kao i sve ponude traženi su zahtevom za pristup javnim dokumentima. Odnosne opštine stavile su D+ na raspolaganje sva tražena dokumenta. Izveštaj analizira sve korake procesa nabavke, počev od pokretanja aktivnosti nabavke, kriterijuma tenderske dokumentacije, ocene ponuda i izbora ponuđača.

Usled situacije nastale pandemijom KOVIDA-19 i imajući u vidu činjenicu da su opštine radile sa smanjenim osobljem, D+ nije bio u prilici da proprati i sprovođenje ovih ugovora na terenu.

Uvod

Već nekoliko godina se podnošenja ponuda vrši putem portala e-Nabavke i u tom smeru su poboljšanja evidentna iz godine u godinu. Međutim, u delovima u kojima je i dalje nužan faktor čovek, mogu se primetiti nedostaci koji se ne mogu u potpunosti otkloniti sistemima informacione tehnologije. Kršenje Zakona o javnim nabavkama, drugih zakona i propisa u kontinuitetu od strane službenika za nabavke i malobrojne kazne dovode do situacije u kojoj se ne postiže svrha ZJN-a, što je efikasna i ekonomična nabavka, koja podrazumeva dobijanje što veće vrednosti sa što manje novca.

Da bi se razotkrila kršenja u javnim nabavkama, obično su kompanije koje su se prijavile na tender te koje ta kršenja izlažu, prvo podnošenjem žalbe naručiocu, a zatim ako nisu zadovoljne odlukom, obraćaju se Telu za razmatranje javnih nabavki (TRN). Međutim, ako ponuđači ne prijave povrede zakona, onda su nevladine organizacije te koje razotkrivaju povrede zakona i greške načinjene tokom izrade kriterijuma tenderske dokumentacije i ocene ponuda.

Potreba da se proprate aktivnosti nabavke u opštinama Gračanica, Mamuša, Štrpce i Novo Brdo nastala je iz nedostatka nadgledanja nabavki u ovim opštinama. D+ je objavio prethodni izveštaj o ovim opštinama, i ovo je drugi izveštaj o nadgledanju. Podela na dva izveštaja učinjena je namerno, kako bi se uporedili nalazi i nivo primene preporuka iz prvog izveštaja.

D+ se zalaže da kontinuiranim nadgledanjem aktivnosti nabavke, izloži kršenje zakona, razotkrije potencijalnu korupciju i nemark službenika za nabavke. S druge strane, njeni nalazi i preporuke služe kao referentna tačka za službenike za nabavke, kako bi ubuduće izbegli kršenje zakonskih odredaba.



Opština Gračanica

U Opštini Gračanica nadgledane su četiri aktivnosti nabavke, od kojih su tri tenderi za radove i jedan za nabavku dobara. Na tenderu za rekonstrukciju, sanaciju i proširenje vodovodne i kanalizacione mreže, opština je koristila okvirni sporazum važeći na 36 meseci, koji se može koristiti samo kada se radi o popravkama ili održavanju, dok je ovaj tender raspisan za novu gradnju i rekonstrukciju. Opština je pogrešila u zahtevu koji se odnosi na sredstva obezbeđenja ispunjenja ugovornih obaveza, time što je tražila da važe duže nego što je zakonom dozvoljeno. Druga greška je što je u predmeru i predračunu, i to na nekoliko pozicija, merna jedinica označena kao „paušal“, a količina „jedan“, dok se iz opisa može razumeti da će pozicija biti naručena više od jednog puta. Opština je u istom predmeru i predračunu, pomešala količine koje su joj bile poznate sa onima koje joj nisu bile poznate.

Opština Gračanica

U drugoj aktivnosti nabavke, opština je eliminisala jednu kompaniju sa obrazloženjem da joj je prethodni ugovor otkazan, usled neispunjavanja ugovornih obaveza. Međutim, Zakon o javnim nabavkama ne predviđa kazne za kompanije čiji su ugovori raskinuti, time što će biti eliminisane iz konkurencije na narednom tenderu. Sem toga, opština je tražila da se ugovori sa spiska dokažu preporukama ili zapisnicima o konačnom prijemu, sa time da izabrana kompanija nije dostavila nikakve dokaze koji svedoče o zaključivanju podnetog ugovora.

Na tenderu za uređivanje korita reke Gračanke u Gračanici, opština je načinila greške u zahtevima koji se odnose na sredstva obezbeđenja tendera i obezbeđenja ispunjavanja ugovornih obaveza. Druga greška opštine na istom tenderu je ta što nije tražila nikakvu opremu za ovakav projekat, koja je zapravo nužna.

Na tenderu za izgradnju dečjeg vrtića u Gračanici, opština je izabranoj kompaniji isplatila avans, čija je vrednost veća od sredstava obezbeđenja ispunjenja ugovornih obaveza. U slučaju da kompanija ne ispunji ugovor, opština je u međuvremenu nezaštićena, pa čak i ako se kompaniji oduzmu sredstva obezbeđenja ugovora, ponovo iznos avansa ne bi bio pokriven. Da bi izbegla takve slučajeve, opština takođe treba da zatraži i sredstva obezbeđenja za povraćaj avansa, kako bi imala na raspolaganju sredstvo zaštite u slučaju da ugovor ne bude sproveden shodno predviđenim uslovima. Opština je pokrenula ovu aktivnost nabavke, a da je prethodno nije uključila u planirane nabavke za 2020. godinu. Takođe, predmetni projekat nije predviđen ni budžetom za 2020. godinu.

Rekonstrukcija, sanacija i proširenje vodovodne i kanizacione mreže

Tender za rekonstrukciju, sanaciju i proširenje vodovodne i kanizacione mreže raspisan je aprila 2020. godine. Procenjena vrednost tendera iznosila je 1,100,000 evra, i korišćena je procedura okvirnog sporazuma u trajanju od 36 meseci. Opština je prvobitno skratila konkursni rok sa 40 dana propisanih zakonom na 15 dana, uz obrazloženje da su nastupila zakašnjenja sa budžetom kao i zbog situacije nastale pandemijom KOVIDA-19. Ovo obrazloženje nije na mestu, što potvrđuju i postupci same opštine, koja je jedan dan nakon raspisivanja tendera, produžila rok za podnošenje ponuda sa 15 na 26 dana.

Na ovom tenderu ponude je podnelo 14 privrednih subjekata, dok je ugovor dobio konzorcijum kompanija N.N.T. A.B.C. & Europa Partners d.o.o. koji je ponudio cenu od 697,214 evra. Konzorcijum je imao drugu najniže ponudenu cenu. Najniža ponuda je eliminisana zbog aritmetičkih grešaka većih od 2%, što nije dozvoljeno Pravilima i Operativnim smernicama o javnim nabavkama (POSJN).¹ Druge dve kompanije su eliminisane jer nisu predale sredstva obezbeđenja tendera, u skladu sa konkursnom dokumentacijom, dok je 10 kompanija ispunilo sve tražene kriterijume, ali je ponudilo veću cenu od izabranog ponuđača.

Br.	Naziv privrednog subjekta	Vrednost ponude u evrima
1.	Pevlaku d.o.o.	1,186,926.60
2.	Alticom d.o.o.& Benita Company d.o.o.	863,750.00
3.	Berisha Company d.d.	752,230.00
4.	N.N.T ABC & Europa Partners d.o.o.	697,214.00
5.	Beni Construction d.o.o.& N.P Konaku	702,530.00
6.	Stublla d.o.o.	826,264.00
7.	BRT d.o.o.& Joos & Krasniqi-Bazë d.o.o.	730,030.00
8.	Liqeni VII d.d.	857,245.00
9.	Company Murseli Sh.P.K& Lulzim Beqiraj B.I	881,223.81
10.	Asfalt Group d.o.o.& K-Ing d.o.o.	957,920.00
11.	Kushtrimi NM d.o.o.& ATC Com d.o.o.& Vizioni BD d.o.o.	204,228.10
12.	NNPT Engineering & Gashi Ing d.o.o.	825,125.50
13.	Alfa I	787,767.00
14.	Alko Impex d.o.o.& 2T d.o.o.	905,731.50

Tabela 1: Ponude kompanija za aktivnost nabavke „Rekonstrukcija, sanacija i proširenje vodovodne i kanizacione mreže”

Generalno, kriterijumi traženi tenderskom dokumentacijom su u skladu sa prirodom ugovora, tako da nema prekomernih zahteva koji bi ograničili konkurenciju. Tražena vrednost finansijskog prometa u poslednje tri godine i vrednost realizovanih ugovora u poslednje tri godine je niža od maksimuma dozvoljenog zakonom i to je moglo uticati da broj ponuda bude veći. Međutim, primetni su neki

nedostaci u kriterijumima, koji mogu dati mogućnosti da ugovor dobiju kompanije koje nemaju dovoljan kapacitet za izvršenje ugovora. Tehnička specifikacija zahteva opremu kao što su: ekskavatori, bageri itd. Vlasništvo nad ovom mašinerijom mora biti dokazano fakturama ili jedinstvenom carinskom ispravom (JCI). Oba ova dokumenta ne dokazuju aktuelno vlasništvo nad mašinerijom, već samo njihovo

¹ Član 41.8, Pravila i Operativne smernice o javnim nabavkama, RKJN, 2019. <https://dpl.us/rroopp>.

vlasništvo u određenom vremenskom trenutku u prošlosti. U međuvremenu, JCI samo naznačuje koja ju je kompanija uvezla, koja nije nužno i trenutni vlasnik. Opštinu zanima da li kompanija ima opremu i mašineriju na raspolaganju u vreme podnošenja ponude, dok se sa ova dva dokumenta tako nešto ne može dokazati i stvara mogućnost zloupotrebe.

Druga greška u kriterijumima su sredstva obezbeđenja ispunjenja ugovora. Ugovor je predviđen da traje 36 meseci, a prema POSJN², sredstva obezbeđenja ispunjenja ugovorne obaveze traže se na jedan mesec više, odnosno u ovom slučaju 37 meseci, dok ih je opština tražila na 48 meseci. Ovaj zahtev, osim što je u suprotnosti sa zakonom, uzrokuje i dodatne troškove, imajući u vidu da je izabrani ponuđač morao skuplje da plati polis osiguranja, što se ne bi dogodilo da su sredstva obezbeđenja tražena na samo 37 meseci.

Još jedna greška je korišćenje okvirnog sporazuma u trajanju od 36 meseci. Prema POSJN-u³ okvirni sporazumi se mogu koristiti samo kada se tiču popravki ili održavanja, što opštini omogućava da u kontinuitetu podnosi narudžbine, kad god treba ove opravke. Međutim, sudeći po naslovu i predmeru i predračunu, predmet ovog tendera nisu opravke, već rekonstrukcija i nova gradnja. Na tenderima za radove, obično je poznata količina radova koje treba obaviti, dok okvirni sporazum omogućava naručivanje kad god se za time ukaže potreba. Na primer, tender za snabdevanje vodom, predstavlja zahtev koji se javlja u kontinuitetu, imajući u vidu da se radi o proizvodu koji se troši i u trenutku isteka zaliha ponovo naručuje. Dok se građevinski radovi na izgradnji vodovoda izvode samo jednom i nema potrebe za novim narudžbinama. Ista greška zabeležena je i u prvom izveštaju⁴, u kome se primećuje da opština nije uzela u obzir preporuke koje joj je Demokratska Plus dala u tom smeru.

Posebni zahtevi (PZ) tenderske dokumentacije nisu traženi prilikom objavljivanja tendera. Ovaj postupak se kosi sa POSJN-om⁵, u skladu sa kojim ovi zahtevi moraju da se pripreme zajedno sa tenderskom dokumentacijom. Njihovo nepreciziranje može dovesti do situacije da neki privredni subjekti budu favorizovani, ukoliko su im ovi zahtevi prethodno poznati. Ovi zahtevi predviđaju garanciju za proizvode, koja posledično utiče na cenu koju će privredni subjekat ponuditi. Ostali elementi koji su navedeni u PZ-u su krajnji rok za početak radova, vođa ugovora i najvažnije, koje telo je odgovorno u slučaju neslaganja između strana.

Još jedan nedostatak je način na koji je osmišljen predmer i predračun. U ovom slučaju, opština je koristila okvirni sporazum, koji dozvoljava nepoklapanje između pozicija i ukupnog iznosa ugovora od plus / minus 30%. Međutim, opština je u nekim pozicijama količinu navela kao paušalni iznos i za količinu navela „jedan“, dok se iz opisa pozicija shvata da će ista pozicija biti naručena u nekoliko navrata, a ne samo jednom. Ilustracije radi, tačka 1.6 navodi „Šteta i popravke podzemnih instalacija nađenih na trasi kanalizacione mreže“, gde je data količina 1 a merna jedinica paušal. U skladu sa ovim opisom, može biti više od jednog kvara, što podrazumeva da će svaki kvar koji se desi biti popravljen. Međutim, u skladu sa odredbama POSJN-a⁶, za svaku poziciju iz predmera i predračuna važi nepoklapanje od plus/minus 30% važi. U ovom slučaju, opština može povećati količinu za 30%, koja bi postala 1.3, međutim to ne bi imalo nikakvog efekta tokom primene, jer se i onako ne mogu načiniti 1.3 popravke, već samo 1. Opština je u istom predmeru i predračunu uključila količine koje su joj bile poznate, sa onima koje nije znala. Kada količina nije poznata, onda treba koristiti postupak po principu jedinične cene. U obliku u kojem je napravljen predmer i predračun, opštini će biti teško da sprovede ugovor a da ne prekrši zakon, posebno kada govorimo o pozicijama u kojima je navedena količina 1.

Snabdevanje higijenskim materijalom - Ponovni tender

Ova aktivnost nabavke je ponovljeni tender za prethodno već objavljen tender, imajući u vidu da je prvi, ugovor raskinut krivicom privrednog subjekta, Olti & Kenza, imajući u vidu da isti nije dostavio proizvode u predviđenom roku. U drugom tenderu, izabrana je kompanija P.P. Olymp sa cenom od 9,775.29 evra. Kompanija Olti & Kenza takođe je podnela svoju ponudu i na ovom tenderu, ali je eliminisana imajući u vidu da je njen prvi ugovor raskinut. Iako se postupak opštine

može smatrati primerenim, imajući u vidu njenu nameru, a to je da se kompaniji čiji je ugovor raskinut ne dozvoli da dobije ugovor, ne postoji pravni osnov za preduzimanje ovih radnji. Zakon o javnim nabavkama ne predviđa kazne za kompanije kojima su ugovori otkazani, u ovom slučaju eliminisanjem iz konkurencije na narednom tenderu.

Druga kompanija, A&B Market, s pravom je eliminisana, jer nije dostavila preporuke koje svedoče o ugovorima realizovanim u vrednosti od 10,000 evra.

Br.	Naziv privrednog subjekta	Vrednost ponude u evrima
1.	Olti & Kenza d.o.o.	9,036.40
2.	P.P. Olymp	9,775.29
3.	N.T.P. A&B Market	8,747.80

Tabela 2: Ponude kompanija za aktivnost nabavke „Snabdevanje higijenskim materijalom - Ponovni tender“

Kako je ova aktivnost nabavke bila male vrednosti, opština nije tražila prekomerne kriterijume. Jedini kriterijum bio je da je izabrana kompanija realizovala slične ugovore u poslednje tri godine u vrednosti od 10,000 evra i da rok za isporuku dobara bude pet dana od prijema narudžbine. Izabrana kompanija podnela je izjavu da će dostavu obaviti u roku od pet dana, ali je na zahtev za podnošenje informacija o sličnim projektima realizovanim u poslednje tri godine, podnela samo spisak sa ugovorom vrednim 11,400 evra. Opština je tražila da se ugovori sa spiska dokažu preporukama ili zapisnicima o konačnom prijemu, dok izabrana kompanija nije dostavila nikakve dokaze koji svedoče da je dati ugovor realizovan. Opština je trebalo da zatraži pojašnjenja pre nego što je pristupila potpisivanju ugovora, da kompaniji da vremena da podnese preporuku u vezi

sa predmetnim ugovorom i da potpiše sa njom ugovorom tek po njenom podnošenju. Ovakvim postupanjem, opština nije imala dovoljne garancije da je kompanija u prošlosti ispunila slične ugovore. Opština je prekršila član 59 ZJN-a, jer nije ocenila ponude na osnovu kriterijuma navedenih u tenderskoj dokumentaciji i obaveštenju o ugovoru.

U nekim delovima tehničkih specifikacija navedena su imena proizvoda. Na primer, u poziciji 60 tražene su pelene Active Baby, što je naziv brenda. ZJN zabranjuje da se tehničke specifikacije prilagođavaju određenoj robnoj marki, osim u određenim slučajevima kada drugačije nije moguće, ali se mora dodati reč „ekvivalent“ ili „ekvivalentna“, koja ni u ovom slučaju nije dodata⁷.

2 Član 30.6, Pravila i Operativne smernice o javnim nabavkama, RKJN, 2019.

<https://dpl.us/rroopp>

3 Ibid, član 56.2.

4 Male opštine, veliki problemi, Demokratska Plus, 2020.

<https://dplus.org/wp-content/uploads/2020/07/2020-07-Komuna-te-vogla-probleme-te-medha-ne-prokurim-ALB.pdf>

5 Član 18.3, Pravila i Operativne smernice o javnim nabavkama, RKJN, 2019.

<https://dpl.us/rroopp>

6 Ibid, član 56.10.

7 Zakon br. 04/l-042 o javnim nabavkama u Republici Kosovo, Službeni list Republike Kosovo, 2011.

<https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=2772>

Uređivanje korita reke Gračanke u Gračanici

Sličan tender koji uključuje uređivanje rečnih korita potpisan je 2020. godine. Na tom tenderu izabrana je kompanija N.N.T A.B.C & Europa Partners d.o.o. sa cenom od 2,996,324 evra.

I tender pod nazivom „Uređivanje korita reke Gračanke u Gračanici” dobila je kompanija N.N.T A.B.C zajedno sa kompanijom N.N.T. Bini d.o.o. po ceni od 127,892.50 evra. Budući da za prvi tender nije objavljen izvršni projekat, nije poznato da li se radi o istom projektu.

Br.	Naziv privrednog subjekta	Vrednost ponude u evrima
1.	Eurofamis d.d.	142,375.90
2.	Vizioni BD Sh.P.K. & Kushtrimi NM d.o.o.	167,544.30
3.	Mirusha Company d.o.o.	193,026.78
4.	Sinani Ing d.o.o.	139,011.50
5.	N.N.T. ABC & N.N.T Bini d.o.o.	127,892.50
6.	Ridvan Elezi B.I.	149,388.56
7.	Arhiko.ING & Arbëri-NS d.o.o.	214,710.68
8.	Alfa I	141,722.40

Tabela 3: Ponude kompanija za aktivnost nabavke „Uređivanje korita reke Gračanke u Gračanici”

Gorenavedena tabela pokazuje da je opština dodelila ugovor najjeftinijem ponuđaču. Nijedna druga kompanija nije smatrana nepodobnom, jer su prema rečima opštine sve ispunile tražene kriterijume, ali nisu dobile ugovor zbog veće ponuđene cene.

U tenderskim kriterijumima, opština je ponovo pogrešila kada je reč o zahtevu za sredstva obezbeđenja izvršenja ugovora. Iako je predviđeno da ugovor istekne za pet meseci, sredstva obezbeđenja ispunjenja ugovornih obaveza tražena su na 17 meseci. Ovo je u suprotnosti sa zakonskim odredbama i pricinjava dodatne troškove kompaniji. Ako je opština želela da u sredstva obezbeđenja izvođenja ugovornih obaveza

uvrsti u garantni period, to nije najbolji način da ih traži. Garancija za radove traži se u Posebnim zahtevima ugovora.

Druga greška opštine je zahtev u vezi sa sredstvima obezbeđenja tendera. Tražena vrednost sredstava obezbeđenja tendera premašila je zakonsku granicu. U tenderskoj dokumentaciji je traženo da sredstva obezbeđenja tendera iznose **5,000 evra**, međutim na osnovu POSJN⁸-a, ovaj iznos bi trebalo da bude u rasponu od **1 do 3%** procenjene vrednosti tendera:

Procenjena vrednost

166,000 evra * 0.03 (maksimum 3%) = 4,980 evra

Polise osiguranja moraju se platiti za sredstva obezbeđenja tendera, a pošto je tražena vrednost veća od zakonom propisane, broju od osam kompanija koje su učestvovala na ovom tenderu pricinjeni su dodatni troškovi. Razlika od 20 evra može izgledati mala, ali na osnovu nalaza iz prethodnog izveštaja, ova greška je ponovljena i ponuđačima je pricinila dodatne troškove.

Opština uopšte nije tražila nikakvu mehanizaciju za realizaciju ovog projekta. Prema POSJN-u⁹, naručilac u tenderskoj dokumentaciji mora navesti sve kriterijume i relevantne informacije u vezi sa aktivnošću nabavke. Sanacija rečnog korita ne može se obaviti bez mehanizacije. Dokaz za to su fotografije objavljene na zvaničnoj Fejsbuk stranici opštine, na kojoj se ova mehanizacija vidi u pozadini. Opština je ovim postupkom prokrčila put kompanijama koje uopšte nemaju mehanizaciju, da podnesu svoje ponude. Broj mašina potrebnih za projekat, takođe utiče na cenu, jer opremu ili treba kupiti ili iznajmiti. Sve ovo nosi dodatne troškove po ponuđače, dok preovlađuje rizik da svi ovi zahtevi zapravo daju prednost kompaniji koja je dobila isti ugovor 2018. godine. Problemi se mogu pojaviti i tokom realizacije ugovora, imajući u vidu da kompanija može izjaviti da će angažovati samo određeni broj mašina.

⁸ Član 29.4, Pravila i Operativne smernice o javnim nabavkama, RKJN, 2019.

<https://dpl.us/rroopp>

⁹ Ibid, član 18.4.



“
U TENDERSKIM KRITERIJUMIMA, OPŠTINA JE PONOVO POGREŠILA KADA JE REČ O ZAHTEVU ZA SREDSTVA OBEZBEĐENJA IZVRŠENJA UGOVORA. IAKO JE PREDVIĐENO DA UGOVOR ISTEKNE ZA PET MESECI, SREDSTVA OBEZBEĐENJA ISPUNJENJA UGOVORNIH OBAVEZA TRAŽENA SU NA 17 MESECI.

Izgradnja dečjeg vrtića u Gračanici - I faza

Na tenderu za izgradnju dečjeg vrtića ponudu je podnelo 13 kompanija, dok je tender dobila kompanija N.N.T ABC koja

je ponudila najnižu cenu od 275,470.29 evra. Sve ostale ponude su smatrane neuspešnim, zbog više cene u odnosu na izabranog ponuđača.

Br.	Naziv privrednog subjekta	Vrednost ponude u evrima
1.	Pro & Co Group SH.P.K & FlorinG d.o.o.	378,845.49
2.	Euro Project d.o.o.	328,757.97
3.	N.N.T ABC	275,470.29
4.	H&B Consulting d.o.o.	328,407.01
5.	Kompania Prishtina d.o.o.	344,222.00
6.	Arhiko.ING	349,349.34
7.	Hysen Sopa B.I & Euro Group d.o.o.	324,950.12
8.	Beni Construction d.o.o.	322,536.60
9.	Mercom Company d.o.o.	349,625.02
10.	AC ing d.o.o.	292,755.86
11.	MEL Engineering d.o.o.& Interling Constuction d.o.o.	340,129.99
12.	Engrup d.o.o.	302,432.47
13.	Alko Impex	388,516.90

Tabela 4: Ponude kompanija za aktivnost nabavke „Izgradnja dečjeg vrtića u Gračanici - I faza”

Čak je i na ovom tenderu, kao i na tenderu za uređivanje rečnog korita, opština zatražila sredstva obezbeđenja ispunjenja ugovornih obaveza na 17 meseci u iznosu od 10% vrednosti ugovora. Međutim, ugovor se sklapa na pet meseci, dok su sredstva obezbeđenja ispunjenja morala da se zatraže na šest meseci. Na tenderima koje bude raspisivala ubuduće, Opština mora zatražiti sredstva obezbeđenja ispunjenja, u skladu sa odredbama ZJN-a.

Opština je prilikom potpisivanja ugovora uplatila avans kompaniji u iznosu od 41,320.54 evra ili 15% od vrednosti ugovora, dok je obezbeđenje ispunjenja iznosilo 27,547.10 evra. Sredstva obezbeđenja tražena su kako bi opština imala na raspolaganju sredstvo zaštite u slučaju da kompanija ne sprovede ugovor propisno i kako bi bila u prilici da ga oduzme u celosti. Međutim, u ovom slučaju dati avans je veći od sredstava obezbeđenja ispunjenja ugovora. Ovim postupkom, opština je preuzela na sebe veliki rizik i u slučaju da ugovor ne bude propisno sproveden, pa čak i da konfiskuje sredstva obezbeđenja ispunjenja, ona će ponovo biti na gubitku. Da bi izbegla ovakve situacije, opština bi takođe trebalo da zatraži i sredstva obezbeđenja avansa, kako bi imala na raspolaganju sredstva zaštite u slučaju da ugovor ne bude sproveden u skladu sa predviđenim uslovima.

Opština je pokrenula ovu aktivnost nabavke, a da je prvobitno nije uključila u plan nabavki. Sem toga, ona nije uvršćena u budžet za 2020. godinu¹⁰. Pokretanje aktivnosti nabavke a da pre toga nije obezbeđen dovoljan budžet, nosi sa sobom veliki rizik po opštinu, i velike posledice u slučaju neplaćanja. Jedini dokument koji pominje ovaj projekat jeste Srednjoročni budžetski okvir za period od 2020-2022, ali je budžet znatno manji, 150,000 evra, dok je predmetni ugovor potpisan na 275,470.29 evra.

“

NA TENDERU ZA IZGRADNJU DEČJEG VRTIĆA PONUDU JE PODNELO 13 KOMPANIJA, DOK JE TENDER DOBILA KOMPANIJA N.N.T ABC KOJA JE PONUDILA NAJNIŽU CENU OD 275,470.29 EVRA. SVE OSTALE PONUDE SU SMATRANE NEUSPEŠNIM, ZBOG VIŠE CENE U ODNOSU NA IZABRANOG PONUĐAČA.

¹⁰ Zakon br. 07L-001 o budžetskim izdvajanjima za budžet Republike Kosovo za 2020. godinu. <https://mf.rks-gov.net/desk/inc/media/23991BEA-4CD9-40B3-94D3-EA192C572464.pdf>



Opština Mamuša

U Opštini Mamuša nadgledane su četiri aktivnosti nabavke, a sve su predstavljale ugovore o nabavci dobara. Tender za nabavku ambulantnog vozila CPM-a poništen je jer nijedan privredni subjekat nije ispunio kriterijume. U drugom tenderu, opština je zatražila dinamičan plan, zahtev koji je nepotreban, jer je obaveza bila da se dostavi samo jedan proizvod. Tenderska dokumentacija traži katalog, ali konkursna komisija uopšte nije ocenila da li je katalog u skladu sa traženim specifikacijama, imajući u vidu da postoje razlike između kataloga proizvođača na zvaničnoj internet stranici i onog koji je dostavio izabrani ponuđač. Katalog je takođe podnet na jednom od jezika koji nije služben na Kosovu.

Opština Mamuša

Na tenderu za nabavku cisterne, opština je od ponuđača zatražila da dostavi dokaze da je u poslednje tri godine uspešno ispunio tri ugovora za slične nabavke. Prema POSJN-u¹¹ i tumačenju RKJN-a¹² nepotrebno je i neprofesionalno zahtevati podnošenje ugovora realizovanih u poslednje tri godine (zahtevi koji proizilaze iz člana 69 ZJN-a), za dobra koje njihov ponuđač ne proizvodi i koja nisu od posebne važnosti.

Opština je u tenderskoj dokumentaciji tražila da ponuđač izradi i dostavi dinamični plan (rok isporuke) u kalendarskim danima, u skladu sa tehničkim specifikacijama. Izabrani ponuđač, Agri Bau nije podneo dinamični plan, već samo izjavu o isporuci, da će cisternu dostaviti u roku od 30 dana od dobijanja narudžbine. Opština je predvidela da u slučaju da ponuđači ne ispune ovaj uslov, ponuda bude odbijena.

Na tenderu za nabavku higijenskog potrošnog materijala, opština je zatražila dinamični plan, koji je nepotreban kada se radi o nabavci uobičajenih artikala. Uprkos tome, izabrani ponuđač nije dostavio dinamični plan, već samo izjavu o isporuci. Zbog tehničkih grešaka u predmeru i predračunu, sa par proizvoda koji su dva puta ponovljeni u različitim pozicijama, opština je dva puta promenila predmer i predračun i izbrisala iste proizvode koji su navedeni dva puta, sa time da nije ispravila procenjenu vrednost tendera, shodno promenama u količini.

Pozitivni postupci Opštine Mamuša evidentni su u delu Posebnih zahteva, traženih zajedno sa tenderskom dokumentacijom. Takođe sve aktivnosti nabavke su navedene i u planu nabavki za 2020. godinu.

Nabavka ambulantnog vozila za CPM u Mamuši

Opština je dva puta raspisala tender za ovu aktivnost nabavke. Prvi tender je poništen nakon što su obe podnete ponude proglašene nepodobnim, imajući u vidu da ponuđeno ambulantno vozilo nije odgovaralo tehničkoj specifikaciji. Na drugom tenderu ponovo je svoju ponudu podnelo dve kompanije, a izabrana je kompanija Mercom sa cenom od 38,340 evra, dok je cena druge kompanije, Profitech, iznosila 44,800 evra, i istovremeno je premašivala budžet opštine koji je iznosio 40,000 evra.

Razlozi koji su podstakli na poništavanje prvog tendera povezani su sa tehničkim specifikacijama za ambulantno vozilo. Jedan od traženih kriterijuma predviđao je da potrošnja vozila iznosi 5.3 litara na pređenih 100 km, motor sa 135 konjskih snaga (KS) i 2.3 ccm. Opština je u drugom tenderu ispravila ovaj zahtev i zatražila da prosečna potrošnja iznosi maksimalno 7,5 l / 100 km, a snaga motora 130 KS.

Kriterijumi tenderske dokumentacije predviđaju zahtev koji ne odgovara vrsti aktivnosti nabavke. Opština je zatražila da ponuđači podnesu dinamični plan (rok isporuke) u danima, u skladu sa tehničkim specifikacijama. Budući da se radi o tenderu o nabavci dobara i da će biti isporučen samo jedan proizvod, nema smisla zahtevati dinamični plan, posebno kada su ponuđači imali rok naveden u tenderskoj dokumentaciji. Opština je zatražila da se ambulantno vozilo isporuči u roku od 40 dana od datuma narudžbine. U ovom slučaju ne treba tražiti dinamični plan, jer je ovaj zahtev nepotreban. Nakon analize zahteva nekolicine tendera koje je raspisala Opština Mamuša, primećuje se da je ovaj zahtev standardan, ali opština treba da razmotri njegovo uklanjanje kada je reč o nabavci dobara. Obrazloženje opštine je da se zahtev za

dinamični plan (rok isporuke) može ispuniti jednostavnom izjavom o isporuci. To nije tačno, jer se dinamični plan sastavljen po danima, razlikuje od proste izjave o isporuci. Da bi otklonila nejasnoće, opština bi trebalo da pojasni zahtev u više pojedinosti ili da zahteva dinamični plan samo na tenderima za radove, a da izjavu o roku isporuke traži samo u tenderima za nabavku dobara.

Opština je zatražila katalog sa tehničkim specifikacijama koje moraju odgovarati zahtevima tenderske dokumentacije. Kompanija Mercom podnela je katalog na francuskom jeziku, dok se u skladu sa ZJN-om dokumenta moraju podneti na jednom od službenih jezika (albanski, srpski i engleski). Opština je u tenderskoj dokumentaciji takođe navela da katalog mora biti podnet na jednom od službenih jezika. Po svemu sudeći, konkursna komisija uopšte nije uzela u razmatranje ovaj zahtev, jer je prihvatila katalog na francuskom jeziku bez ikakvih primedbi. Konkursna komisija uopšte nije ocenila da li je katalog bio u skladu sa traženim specifikacijama. Ovim postupkom, konkursna komisija nije ocenila ponude na osnovu člana 59.4 ZJN-a koji glasi da ponude treba oceniti shodno zahtevima tenderske dokumentacije i člana 13.4 koji glasi da se dokumenta moraju predati na albanskom, srpskom ili engleskom jeziku.

Kompanija Mercom podnela je još jedan dokumenat naslovljen „Ponuda sa tehničkim specifikacijama”. U ovom dokumentu, kompanija je pružila tehničke specifikacije za ambulantno vozilo Peugeot Boxer L4H2 2.2, ali se on ne može uzeti kao zvaničan katalog, imajući u vidu da ga je napisala sama kompanija. Na primer, u zvaničnom katalogu nema podataka o potrošnji ambulantnog vozila na 100 km, dok se ovi podaci nalaze u napisanom katalogu. Kompanija je u svom katalogu navela da prosečna potrošnja iznosi 6,0 l / 100 km, međutim zvanični katalog sa internet stranice proizvođača navodi da troškovi iznose 6.2 l / 100 km¹³. U ovom slučaju, zahtev je ispunjen iako stoji 6.0, međutim, kao što se navodi i u prošlom izveštaju¹⁴, u slučaju da opština prihvati kataloge koje su napisale same kompanije, postoji opasnost da podaci sa-



“ RAZLOZI KOJI SU PODSTAKLI NA PONIŠTAVANJE PRVOG TENDERA POVEZANI SU SA TEHNIČKIM SPECIFIKACIJAMA ZA AMBULANTNO VOZILO. JEDAN OD TRAŽENIH KRITERIJUMA PREDVIĐAO JE DA POTROŠNJA VOZILA IZNOSI 5.3 LITARA NA PREĐENIH 100 KM, MOTOR SA 135 KONJSKIH SNAGA (KS) I 2.3 CCM. OPŠTINA JE U DRUGOM TENDERU ISPRAVILA OVAJ ZAHTEV I ZATRAŽILA DA PROSEČNA POTROŠNJA IZNOSI MAKSIMALNO 7,5 L / 100 KM, A SNAGA MOTORA 130 KS.

držani u njima ne budu uvek tačni. U slučaju ovog tendera, pošto katalog proizvođača ne sadrži puno podataka, opština je zahtevom za dodatna pojašnjenja, trebalo da traži od kompanije Mercom da dokaže da ambulantno vozilo Peugeot Boxer L4H2 2.2 ispunjava sve tražene specifikacije. Istovremeno, opština je trebalo da zatraži pojašnjenje i da katalog bude dostavljen na jednom od službenih jezika.

Ono što je dobar postupak opštine je preciziranje zahteva u Posebnim zahtevima tenderske dokumentacije u vreme objavljivanja tendera, a ne kao što je to učinila Opština Gračanica, nakon što je ugovor potpisan. PZ za ovaj tender su poprilično detaljni i sa jasno utvrđenim kriterijumima.

11 Član 26.8, strana 65, Pravila i Operativne smernice o javnim nabavkama, RKJN, 2019. <https://dpl.us/rroopp>

12 Učestala pitanja br. 57, RKJN, 2017.

<https://e-prokurimi.rks-gov.net/Home/ClanakItemNeë.aspx?id=268>

13 Peugeot Boxer Brochure

<https://media.peugeot.fr/file/99/2/peugeot-boxer-spec-sheet-january-2018-ëeb.pdf?lcdv16=2PU91DHDP670A0C0>

14 Male opštine, veliki problemi. Demokratija Plus. 2020.

<https://dplus.org/ëp-content/uploads/2020/07/2020-07-Komuna-te-vogla-probleme-te-medha-ne-prokurim-ALB.pdf>

Nabavka cisterne

Tender za nabavku cisterne za polivanje i pranje ulica raspisan je u maju 2020. godine sa procenjenom vrednošću od 16,000 evra. Na ovom tenderu su svoje ponude podnele dve kompanije od kojih je izabrana kompanija Agri Bau sa cenom od 15,300 evra, dok je drugi ponuđač bio N.P.T Haxhijaha sa cenom višom za 100 evra, 15,400 evra.

Iako se radi o prosto nabavci, konkursni kriterijumi navode jedan nepotreban kriterijum koji je mogao da ograniči konkurenciju. Naime, Opština je od ponuđača zatražila da dostave dokaze da su u poslednje tri godine uspešno ispunili tri ugovora za slične nabavke. Prema POSJN -u¹⁵ i tumačenju RKJN-a¹⁶ nepotrebno je i neprofesionalno zahtevati podnošenje ugovora realizovanih u poslednje tri godine (zahtevi koji proizilaze iz člana 69 ZJN-a), za dobra koje njihov ponuđač ne proizvodi i koja nisu od posebne važnosti. U ovom slučaju, kupovina cisterne nije od posebnog značaja, a takođe ne proizvodi je nijedan od dva ponuđača na ovom tenderu. Iako su oba ponuđača ispunila ovaj kriterijum, da nisu tražene tri preporuke, konkurencija je mogla biti veća. Postupak opštine temelji se na zakonu, ali kao što je istakao RKJN, treba uzeti u obzir i neke dobre prakse, koje daju mogućnost veće konkurencije i na kraju, dobijanja veće vrednosti za novac:

“RKJN je primetio da ih brojni naručioci primenjuju (zahtevi člana 68 i / ili 69 ZJN-a), čak i u slučajevima koji nemaju poseban značaj niti se moraju dokazati. (Npr: za aktivnosti čiji je cilj nabavka dobara koja njihov ponuđač ne proizvodi). U ovim aktivnostima primena kriterijuma iz člana 68 i / ili 69 nije opravdana, čak je nasuprot tome neprofesionalna i može stvoriti nepotrebne probleme.”

Još jedan nedostatak zahteva u konkursnoj dokumentaciji je taj što je traženo da cisterna bude dokazana fotografijom, koja mora sadržati tehničke specifikacije koje odgovaraju zahtevima tenderske dokumentacije. Prvo, fotografija kao takva ne



TENDER ZA NABAVKU CISTERNE ZA POLIVANJE I PRANJE ULICA RASPISAN JE U MAJU 2020. GODINE SA PROCENJENOM VREDNOŠĆU OD 16,000 EVRA. NA OVOM TENDERU SU SVOJE PONUDE PODNELE DVE KOMPANIJE OD KOJIH JE IZABRANA KOMPANIJA AGRI BAU SA CENOM OD 15,300 EVRA, DOK JE DRUGI PONUĐAČ BIO N.P.T HAXHIJAHA SA CENOM VIŠOM ZA 100 EVRA, 15,400 EVRA.

svedoči ništa o specifikacijama, a drugo, formulacija zahteva učinila je da oba ponuđača dostave fotografije sa specifikacijama koje su bukvalno identične sa traženim specifikacijama. Opština nije mogla da zatraži katalog, jer je zbog situacije nastale pandemijom KOVIDA-19, RKJN odlučio da je zahtev za kataloge nedopušten. Jedan od zahteva bio je da cisterna bude kapaciteta od 10,000 litara. Na osnovu fotografija koje je dostavio Agri Bau, na jednoj piše deset (10) tona, a na drugoj osam (8) tona. Fotografije koje je dostavila kompanija Haxhijaha ne mogu dobro da se vide, jer nisu u boji. Konkursna komisija u vreme ocenjivanja ponuda nije mogla da zna da li su obe kompanije ponudile proizvod prema traženim specifikacijama ili ne. Nema dokaza da je opština proverila da li je Agribau ponudio cisternu od deset (10) ili od osam (8) tona.

Opština je u tenderskoj dokumentaciji tražila da ponuđač izradi i dostavi dinamični plan (rok isporuke) u kalendarskim danima u skladu sa tehničkim specifikacijama. Opština je izričito navela da će ponuda biti odbijena u slučaju da ponuđači ne ispune ovaj uslov. Izabrani ponuđač, Agri Bau nije podneo dinamični plan, već samo izjavu o isporuci, da će cisternu dostaviti u roku od 30 dana od prijema narudžbine. Može se uzeti da dokument koji je kompanija podnela, sam po sebi ispunjava kriterijume, pošto nema smisla zahtevati dinamični plan u kalendarskim danima, kada se radi o samo jednom proizvodu. Dinamični plan u kalendarskim danima ima smisla, na primer na tenderima za puteve gde naručilac s pravom mora da zna kako će se odvijati radovi. Opština je zaobišla postavljeni kriterijum nakon što je izjavu o isporuci prihvatila kao ekvivalent dinamičnom planu. Dinamični plan i izjava o isporuci, iako mogu izgledati isto, se zapravo razlikuju. Dok je izjava o isporuci obična izjava, dinamični plan je nešto više i predstavlja realizaciju ugovora u kalendarskim danima. Da bi se izbeglo ponavljanje takve greške, opština bi trebalo da razmotri mogućnost da ne zahteva dinamični plan, kada je reč o jednostavnim nabavkama samo jednog proizvoda.

Ono što je dobar postupak opštine je preciziranje zahteva u Posebnim zahtevima tenderske dokumentacije u vreme objavljivanja tendera, a ne kao što je to učinila Opština Gračanica, nakon što je ugovor potpisan. PZ za ovaj tender su poprilično detaljni i sa jasno utvrđenim kriterijumima.

Nabavka medicinskog potrošnog materijala za laboratoriju CPM-a u Mamuši

Na tenderu za nabavku medicinskog potrošnog materijala, ponudu su podnele samo dve kompanije, Konti d.o.o. po ceni od 11,751 evra i Interlab d.o.o. po ceni od 15,320.80 evra. Izabrani ponuđač bila je kompanija Konti, dok je Interlab zbog veće cene smatran neuspešnim ponuđačem. Ugovor je okvirni sporazum na period od 12 meseci. Na osnovu nadgledanja ove aktivnosti nabavke, D+ je zaključio da ne postoji nijedan nalaz koji bi se mogao smatrati suprotnim sa zakonom. Štaviše, opština je koristila otvoreni postupak,

sa brojnim drugim naručiocima, iskorišćavajući situaciju sa pandemijom, zaključivanjem ugovora bez objavljivanja obaveštenja o ugovoru.

Aktivnost nabavke je planirana, pošto se nalazi u Planu nabavki za 2020. godinu, a sve isplate su načinjene u skladu sa Finansijskim pravilom 01/2013. Posebni zahtevi navedeni su zajedno sa tenderskom dokumentacijom a ugovor je objavljen na portalu e-Nabavka, uključujući spisak ponuđenih cena ili finansijski deo.

¹⁵ Član 26.8, strana 65, Pravila i Operativne smernice o javnim nabavkama. RKJN. 2019. <https://dpl.us/rroopp>

¹⁶ Učestala pitanja br. 57. RKJN. 2017. <https://e-prokurimi.rks-gov.net/Home/ClanakItemNeë.aspx?id=268>

Nabavka higijenskog potrošnog materijala

Na tenderu za nabavku higijenskog potrošnog materijala nadmetale su se četiri kompanije. Ugovor je dobio ponuđač sa

najnižom cenom, i to kompanija El Shpetimi sa cenom od 3,044.80 evra. Još jedna kompanija imala je veću cenu, dok su ostale dve eliminisane.

Br.	Naziv privrednog subjekta	Vrednost ponude u evrima
1.	Dauti Komerc shpk & Dauti Komerc AD	3,759.56
2.	N.T El Shpëtimi	3,044.80
3.	Shaip Mustafa B.I	3,502.40
4.	N.T.SH. Gipa	3,868.30

Tabela 5: Ponude kompanija za aktivnost nabavke „Nabavka higijenskog potrošnog materijala”

Jedan od razloga eliminacije kompanije Shaip Mustafa B.I. i N.T.SH Gipa, bilo je nepodnošenje dinamičnog plana. Kao što je pomenuto u gorenavedenim tenderima, zahtev za podnošenje dinamičnog plana, kada je reč o nabavci dobara, je nepotreban i potencijalno predstavlja standardni zahtev u svim tenderskim dokumentacijama koje je objavila Opština Mamuša. Međutim, ni kompanija El Shpëtimi nije dostavila dinamični plan, već samo izjavu o isporuci.

Kriterijumi tenderske dokumentacije, traže od ponuđača da podnesu tri preporuke za slične ugovore u poslednje tri godine. Uzimajući u obzir da je procenjena vrednost ovog tendera samo 4,800 evra, s obzirom da se radi o nabavci dobara koja su uobičajena i nalaze se u puno marketa na Kosovu, uzimajući u obzir gore pomenuto tumačenje RKJN-a, zaključuje se da je zahtev opštine prekomeran i nije u skladu sa prirodom ugovora. Nije isto tražiti tri preporuke za tender male vrednosti za nabavku uobičajenih dobara u poređenju sa građevinskim projektom koji iziskuje viši nivo iskustva.

Zbog tehničkih grešaka u predmeru i predračunu, gde se par proizvoda ponavljalo po dva puta u različitim pozicijama, naručilac je dva puta izmenio predmer i predračun i izbrisao je iz predmera i predračuna proizvode koji su navedeni dva puta. Takođe, ovim ispravkama je produžio konkursni rok. Iako su neki proizvodi uklonjeni iz predmera i predračuna, opština nije još jednom izračunala procenjenu vrednost. Kada je objavljen tender čija je procenjena vrednost iznosila 4,800 evra, ovo je bio početni predmer i predračun sa 39 artikala, dok ispravljeni predmer i predračun sa kojom je potpisan ugovor sadrži 33 artikla. U prvobitnom predmeru i predračunu, ukupna količina svih artikala iznosila je 5,227, dok u konačnom predmeru i predračunu količina iznosi 4,442. Opština je morala da ispravi procenjenu vrednost, jer je vrednost ostala ista dok se ukupna količina artikala promenila. Ponuđači su ovo mogli zloupotrebiti da ponude veću cenu na tenderu, jer bi im procenjena neispravljena vrednost tendera to i omogućila. Kad god se artikli dodaju ili oduzmu iz predmera i predračuna, ovo bi takođe trebalo da se odrazi na procenjenu vrednost, jer se ta vrednost izračunava na osnovu broja artikala i količina traženih u predmeru i predračunu.



Opština Štrpce

U Opštini Štrpce nadgledana su četiri tendera, dva za radove i dva za nabavku dobara. U tenderu za nabavku higijenskog materijala u nekim artiklima pomenut je naziv proizvoda, što je prema ZJN-u zabranjeno, dok u nekim artiklima nisu korišćene odgovarajuće merne jedinice.

Isti slučaj zabeležen je i na tenderu za održavanje lokalnih puteva tokom letnje sezone, gde u nekim pozicijama predmera i predračuna nisu korišćene odgovarajuće merne jedinice, a na jednom mestu su pomešane dve usluge sa različitim mernim jedinicama.

Komuna e Shtërpçës

Na tenderu za nabavku zaštitne opreme od KOVIDA - 19, konkursna komisija nije verifikovala cene, u kojima se primećuje razlika u PDV-u. Opština je morala da ispravi stopu PDV-a, i tek zatim da zaključi ugovor.

Najveći prekršaji zabeleženi su na tenderu za renoviranje srednjih škola. Opština je kriterijumima tenderske dokumentacije, skratila konkursni rok, kriterijume je prilagodila samo jednom ponuđaču, koji je dobio ugovor. Ovim postupcima opština nije uspela da dobije vrednost za utrošeni novac.

Opština Štrpce nije primenila preporuke iz prethodnog izveštaja, imajući u vidu da i dalje nastavlja da ne objavljuje finansijski deo ugovora i posebne zahteve, koje ne navodi u

tenderskoj dokumentaciji, već ih određuje nakon potpisivanja ugovora.

Snabdevanje higijenskim materijalom za potrebe Opštine Štrpce, za potrebe škola i centara za porodičnu medicinu

Tender za nabavku higijenskog materijala standardnog je tipa ugovora na period od godinu dana, procenjene vrednosti od 13,410 evra. Na ovom tenderu učestvovalo je devet kompanija, dok je izabrana kompanija Beni Dona Plast, sa cenom od 8,166 evra, što je ujedno i najniža cena u odnosu na druge ponude.

Br.	Naziv privrednog subjekta	Vrednost ponude u evrima
1.	Olti & Kenza	10,000.46
2.	Lanti Plast d.o.o.	9,051.50
3.	Dauti Komerc & Dauti Komerc AD	12,154.95
4.	NTSH Tradita Tregtare	9,874.50
5.	Beni Dona Plast	8,166.00
6.	Teknika d.o.o.	10,867.50
7.	NT El Shpëtimi	9,271.50
8.	Shaip Mustafa B.I	9,932.50
9.	PM Group d.o.o.	8,601.00

Tabela 6: Ponude kompanija za aktivnost nabavke „Nabavka higijenskog materijala za potrebe Opštine Štrpce, za potrebe škola i centara za porodičnu medicinu”

Opština je tokom postupka počinila nekoliko proceduralnih prekršaja. Obaveštenje o odluci naručioca objavljeno je na portalu e-Nabavka, međutim ono ne sadrži standardna pisma o izabranom ponuđaču, neuspešnim i eliminisanim ponuđačima, kako zahteva član 43.2 POSJN-a¹⁷. Druga povreda je neobjavlivanje finansijskog dela zajedno sa ugovorom. Ovaj nalaz je takođe naglašen u prethodnom izveštaju o nadgledanju, ali očigledno opština nije preduzela mere da ispravi grešku. Objavlivanje finansijskog dela ili spiska ponuđenih cena zahtevano je članom 22.3f POSJN-a. Spisak ponuđenih cena je glavni element koji zanima zainteresovane strane, jer se u njemu nalaze cene koje je izabrani ponuđač ponudio za svaki artikl. Još jedna povreda jeste nespecificovanje PZ-a u tenderskoj dokumentaciji, prilikom objavljivanja tendera. Ovaj postupak se kosi sa POSJN-om¹⁸, koji predviđa da ovi zahtevi moraju da se pripreme zajedno sa tenderskom dokumentacijom. Njihovo nepreciziranje može dovesti do situacije da neki privredni subjekti budu u prednosti, ukoliko su im ovi zahtevi prethodno poznati. Ovi zahtevi predviđaju garanciju za proizvode, što utiče na cenu koju će privredni subjekat ponuditi. Ostali elementi koji su navedeni u PZ-u su krajnji rok za početak radova, vođa ugovora i najvažnije, koje telo je odgovorno u slučaju neslaganja između strana.

Opština je u predmeru i predračunu u nekim pozicijama pominjala nazive robnih marki, što je zabranjeno. ZJN zabranjuje da se tehničke specifikacije prilagode određenoj robnoj marki, osim u određenim slučajevima kada to nije moguće, kada se mora dodati reč „ekvivalent“ ili „ekvivalentna“, što ni u ovom slučaju nije ispoštovano od strane opštine¹⁹. Opština je u nekim pozicijama koristila reč „slično“, ali u nekim drugim ne. U poziciji 3 je tražila proizvod tečni Vim, gde je „Vim“ naziv jednog proizvoda na tržištu. Druga greška je ta što su svi artikli traženi sa mernom jedinicom „komad“ što znači komplet ili komad. Međutim, kada se radi o nekim proizvodima, postoji velika razlika između kompleta i komada. Na primer, jedan komplet toalet papira može sadržati 10 komada. Ovim postupkom, opština je dala

priliku i pravo izabranom ponuđaču da sam odabere da li da dostavi komplet ili samo jedan komad.

Održavanje lokalnih puteva tokom letnje sezone i čišćenje groblja

Na tenderu za održavanje lokalnih puteva tokom letnje sezone i čišćenje groblja ponudu je podnela samo jedna kompanija, koja je istovremeno dobila ugovor. Procenjena vrednost tendera iznosila je 8,000 evra, dok je kompanija Vera d.o.o. dobila ugovor po ceni od 7,794 evra. Zbog male vrednosti tendera, kompanije nisu bile zainteresovane za učešće, iako opština uopšte nije primenila nijedan kriterijum. Nisu tražene ni preporuke o završenim ugovorima niti o mašineriji.

Međutim, bilo je problema u izradi predmera i predračuna, koji je mogao da se sastavi bolje, ne ostavljajući prostora za potencijalnu zloupotrebu. U prvoj poziciji je traženo „košenje i odnošenje trave u blizini puta“ a navedena je količina od 500 km. Međutim, nema svaki kilometar puta u okolini travu koja se treba pokositi i odneti. Opština treba da bude oprezna tokom izvršenja ugovora, jer kompanija takođe može naplatiti košenje i odnošenje trave za put koji ima 30 kilometara, duž koga možda nema trave na svih 30 kilometara.

U okviru druge pozicije je traženo „sakupljanje i odnošenje smeća oko puta, kao i skupljanje smeća na groblju, uključujući džakove za smeće“ i navedena je količina od 500 km. Problem je što su pomešane dve različite usluge koje imaju različitu mernu jedinicu. Dok se sakupljanje smeća na putu može meriti u kilometrima, sakupljanje smeća na grobljima ne meri se kilometrima, već kvadratnim metrima ili hektarima, kao što je i opština navela kao mernu jedinicu u sedmoj poziciji. Mešanje dve različite usluge u jednoj poziciji može stvoriti probleme tokom izvršenja ugovora. Pitanje je, ako kompanija sakuplja smeće na groblju, za koliko kilometara

¹⁷ Član 43.2, Pravila i Operativne smernice o javnim nabavkama, RKJN, 2019. <https://dpl.us/rroopp>

¹⁸ Ibid, član 18.3.

¹⁹ Zakon br. 04/l-042 o javnim nabavkama u Republici Kosovo. Službeni list Republike Kosovo, 2011. <https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=2772>

će naplatiti uslugu? To je nemoguće znati sa ovom mernom jedinicom, koja stvara mogućnost zloupotrebe.

Na šestoj poziciji traženo je „uklanjanje drveća i rastinja duž puta“ a navedena je količina od 100 sati. Čak je i u ovoj poziciji merna jedinica pogrešna, jer je trebalo koristiti jedinicu „komad“ da bi se tačno znalo koliko će drveća rastinja biti uklonjeno. Merna jedinica u satima omogućava kompaniji da radi vrlo sporo kako bi sati tekli i da ukloni što manje drveća i rastinja za jedan sat. Korišćenje merne jedinice „komad“ zaštitilo bi opštinu i obezbedilo bi uklanjanje određene količine drveća i rastinja. Poređenja radi, u sedmoj poziciji gde je traženo uklanjanje sitnog rastinja sa groblja, merna jedinica je hektar, a ne sat.

Na svih ovih sedam pozicija se može primetiti da na tri od njih postoje suštinski problemi zbog kojih opština ne dobija vrednost za novac. Ako uporedimo predmer i predračun istog tendera iz 2019. godine, pozicije su iste sa istim opisima samo što je količina znatno manja. Na primer, za sedmu poziciju koja se odnosi na uklanjanje sitnog rastinja sa groblja, količina na tenderu 2019. godine iznosila je 52 hektara, dok je u 2020. godini ona 78 hektara. Nije moguće da se površina groblja toliko povećala u roku od godinu dana, što ukazuje na određene probleme u dizajnu predmera.

Pošto je vrednost tendera mala, opština ne može da koristi okvirni sporazum i ima mogućnost da odstupa od količina za plus / minus 30%. Na tenderima za održavanje puteva veoma je teško predvideti tačnu količinu, te se koristi okvirni sporazum. Opština bi trebalo da razmotri mogućnost da naredni tender raspiše koristeći okvirni sporazum, i to na period od 24 ili 36 meseci. Da bi se izbegli problemi u predmeru i predračunu, treba koristiti odgovarajuću mernu jedinicu, uzimajući u obzir prakse drugih naručilaca na sličnim tenderima.

Nabavka zaštitne opreme od KOVIDA - 19 za osnovne i srednje škole

Zbog izbijanja pandemije KOVIDA-19, opštine su primorane da novac iz svog budžeta troše na kupovinu zaštitne opreme. Jedan od takvih tendera je onaj za kupovinu maski i dezinficijensa za osnovne i srednje škole. Kako opština nije postavila puno kriterijuma, licitirao je i veliki broj kompanija (ukupno 17 ponuda). Ugovor je dobila kompanija Agani LTD koja je ponudila najnižu cenu, 5,496 evra. Ostale ponude opština je smatrala nepodobnim, jer su imale veću cenu, ali je trebalo da ih okvalifikuje neuspešnim, imajući u vidu da su zadovoljavale sve kriterijume tenderske dokumentacije i nisu nudile veću cenu od procenjene.

Agani je pogrešio tokom popunjavanja predmera i predračuna, gde je u poziciji tri, za isporuku maski za jednokratnu upotrebu dao cenu od 2,000 evra, dok je trebalo da bude 1,000 evra pošto je količina 10,000, a cena 0.10 evra po komadu. Ova greška je ispravljena prilikom potpisivanja ugovora, jer u ovom slučaju važi jedinična cena koja je u ovom slučaju bila tačna, dok je do greške došlo tokom obračuna i ne može se smatrati aritmetičkom greškom.

Konkursna komisija nije primetila greške u stopi PDV-a. U predmeru i predračunu postoje samo tri pozicije i proračun je mogao biti urađen vrlo lako.

- U prvoj poziciji - dezinficijens za ruke, data količina, 800 litara, cena bez PDV-a 2.64 evra, PDV 18%, dok je cena sa PDV-om 3.12 evra. Međutim, $2.64 * 1.18 = 3.115$. S obzirom na to da ZJN ne dozvoljava zaokruživanje brojeva a prema tenderskoj dokumentaciji se uzimaju u obzir samo dva broja nakon decimale, onda bi jedinična cena sa PDV-om trebalo da iznosi 3.11 evra. Pošto se cena razlikuje za jedan cent ($3.12 - 3.11$) kada se ovaj broj pomnoži sa količinom od 800 litara, razlika iznosi osam evra.
- U drugoj poziciji – maska za jednokratnu upotrebu za decu, data količina 20,000 komada, cena bez PDV-a 0.08 evra, PDV 18%, a cena sa PDV-om 0.10 evra. Međutim, $0.08 * 1.18 = 0.0944$ i pošto se broj ne može zaokružiti i ne doz-

voljava se više od dva broja nakon decimale, cena postaje 0.09 evra. Razlika po ispravci iznosi 200 evra.

- U trećoj poziciji – maska za jednokratnu upotrebu za odrasle, data količina 10,000 komada, cena bez PDV-a 0.08 evra, PDV 18%, dok cena sa PDV-om 0.10 evra. Međutim, $0.08 * 1.18 = 0.0944$ i pošto se broj ne može zaokružiti i ne dozvoljava se više od dva broja nakon decimale, cena postaje 0.09 evra. Razlika po ispravci iznosi 200 evra.

Generalno, pošto obračun cena nije proveren, razlika iznosi 408 evra, a pošto se to dogodilo sa stopom PDV-a, opština je trebalo da ispravi cenu ne pitajući kompaniju. Posledično, opština će platiti 408 evra više zbog toga što nije proverila stopu PDV-a.

Da se takve greške ne bi dešavale ubuduće, opština bi trebalo da izradi predmer u Excelu i da koristi proračune u formuli. Excel obezbeđuje da ne dođe do grešaka u proračunu ili nemara članova konkursne komisije, koji uopšte nisu izračunali cene.

Renoviranje srednjih i osnovnih škola na području Opštine Štrpce

Tender za renoviranje škola objavljen je 18. septembra 2020. godine, procenjene vrednosti od 267,272 evra i sa rokom od tri meseca za završetak radova. Na ovom tenderu ponudu je podneo samo jedan konzorcijum, Euro Infrastruktura & NSh Besa sa cenom od 264,125.90 evra, koji je takođe dobio ugovor. Vrednost ugovora iznosila je 98.8% procenjene vrednosti. Opština je zahtevima u tenderskoj dokumentaciji otvoreno stvorila uslove da dotični tender dobije samo izabrani ponuđač.

Tenderska dokumentacija sadrži tri zahteva, na koje D +, na kon četiri i po godine nadgledanja i stotine analiziranih tende-

20 PN Certificate.
<https://www.pkn.pl/en/services/certification/pn-certificate>
 21 Član 20.6, Pravila i Operativne smernice o javnim nabavkama, RKJN, 2019.
<https://dpl.us/rroopp>

ra, nije nikada naišao. Prvi zahtev je da se podnese sertifikat o usaglašenosti sa standardom PN-EN 62208:2011. Prvo, ovaj standard se odnosi na niski napon i montažu kontrolne opreme i gledajući sa pozicija predmera i ponuđenih cena, ukupna vrednost električnih radova iznosi 35,459 evra ili 13.4% ugovorne cene. Drugo, PN-EN 62208:2011 je standard države Poljske²⁰, a prema POSJN-u²¹ zabranjeno je tražiti standarde drugih država, sem evropskih i Kosova, koje primenjuje evropski standard. Konačno, opština uopšte nije precizirala za koji se proizvod zahteva sertifikat o usklađenosti, koji je potreban da bi se potvrdilo da je određeni proizvod testiran u skladu sa određenim standardom.

Drugi zahtev je da se dostavi sertifikat o kalibraciji izdat od strane laboratorije za energiju i energetska brojlja (energy & PowerMeter). Čak je i ovaj zahtev nepotreban, jer predmer i predračun nigde ne pominje ugradnju brojlja. Treći zahtev je da se podnese važeći sertifikat o održivosti učinka CE (EN 40-5:2002), kao i da se priloži sertifikat o karakteristikama proizvoda i atesti o usklađenosti. Kao i u drugom zahtevu, ni ovde nije precizirano za koji proizvod se zahteva sertifikat o održivosti. Sva ova tri zahteva nisu povezana sa prirodom ugovora, jer kako je gore objašnjeno, električni radovi čine samo mali deo svih radova.

Kada se gore navedenim trima zahtevima dodaju skraćivanje vremena za podnošenje ponuda s obrazloženjem da projekat mora biti završen pre završetka fiskalne godine, tada prilagođavanje kriterijuma za samo jednog ponuđača postaje još izraženije. Prema obaveštenju o ugovoru, projekat mora biti završen u roku od 60 dana, dok je ugovor potpisan 21.10.2020. Kada bi se primenio redovan rok za podnošenje ponuda, potpisivanje ugovora bi se odložilo za dodatnih 10 dana a projekat bi se ponovo završio u fiskalnoj godini, štaviše, tender bi se mogao objaviti mnogo ranije. Skraćivanje roka sa 20 dana na 10 nije dalo dovoljno vremena subjektima da izvade date sertifikate čak i ako su želeli da učestvuju na tenderu.

Tokom faze podnošenja ponuda, jedna kompanija je postavila pitanje o kriterijumima. Opština ovo pitanje nije uopšte uzela u obzir i nije ga objavila na portalu e-Nabavke, što je inače dužna da učini²².

Iako su kriterijumi prilagođeni konzorcijumu Euro Infrastruktura & NSh Besa, dostavljeni dokumenti nisu u skladu sa zahtevima iz tenderske dokumentacije. Sertifikat o usklađenosti PN-EN 62208: 2011 tražen je u ime ponuđača ili ovlašćenje kompanije koja poseduje ovaj sertifikat. NSh Besa je podnela sertifikat o usklađenosti kompanije Incobex Sp. z.o.o., dok je podnela ovlašćenje kompanije Rade Končar Kontaktori i Relei koju je ovlasila kompanija Smelt Ing doo, koja zatim na osnovu izjave navodi da je nju ovlasila kompanija Incobex Sp. z.o.o. Iz tenderske dokumentacije se može zaključiti da je sertifikat mogao da se vodi na ime ponuđača ili je dovoljno ovlašćenje od kompanije koja poseduje sertifikat. NSh Besa nije dobila ovlašćenje od kompanije Incobex Sp. z.o.o te samim tim nije ispunila zahteve iz tenderske dokumentacije. Ovlašćenja se ne mogu prenositi na tri različite kompanije, kao što je to učinila kompanija NSh Besa. Ovo potvrđuje i odluka Tela za razmatranje nabavki o istom pitanju²³. Čak i ako se dozvoli prenos ovlašćenja na tri kompanije, bez izričite dozvole proizvođača, dokumentacija koju je podnelo preduzeće NSh Besa se ponovo ne može prihvatiti da ispunjava propisan zahtev, pošto kompanija Smelt Ing doo nije podnela ovlašćenje kompanije Incobex Sp. z.o.o, već samo pisanu izjavu kompanije, koja navodi da ju je ovlasila kompanija Incobex Sp. z.o.o.

Tenderska dokumentacija traži da se dostavi sertifikat o kalibraciji laboratorije za energiju i energetska brojila (energy & PowerMeter). Kao dokaz tražena je kopija sertifikata o kalibraciji iz laboratorije, original na ime ponuđača ili ovlašćenje kompanije koja ima ovaj sertifikat. Ni ovaj zahtev nije ispunjen, imajući u vidu da je konzorcijum podneo sertifikat proizvođača Control Applications Ltd, koji je izdao ovlašćenje kompaniji Rade Končar Kontaktori i Relei, koja nije podnela svoju ponudu na ovom tenderu. Prema tome, istoj nedosta-

je ovlašćenje Rade Končar Kontaktori i Relei u ime konzorcijuma, koje čak i da postoji predstavlja neovlašćen prenos ovlašćenja na drugu kompaniju. Drugi problem je taj što je sertifikat o kalibraciji sam proizvođač izdao sebi, a praksa je da testiranje vrši treća strana, kako bi testiranje bilo verodostojno.

Budući da je opština prilagodila kriterijume samo jednom ponuđaču, kriterijumima iz tenderske dokumentacije i skraćivanjem konkursnog roka, cena ponude bila je vrlo blizu procenjene vrednosti. Da kriterijumi nisu prilagođeni, konkurencija bi bila veća i posledično je ugovorna cena mogla biti mnogo niža. Međutim, po svemu sudeći, u interesu opštine nije bilo da uštedi novac poreskih obveznika, već da ugovorom nagradi određenog privrednog subjekta.



Opština Novo Brdo

U Opštini Novo Brdo su analizirana četiri tendera, dva za radove i dva za nabavku dobara. Na tenderu za asfaltiranje puta Stanišor - Straža, prvi ponuđač, koji je preporučan za dodelu ugovora, nije dostavio potvrdu Poreske uprave Kosova (PUK), koja dokazuje da nema neizmirenih dugovanja. Opština je nastavila sa drugim ponuđačem, ali nema dokaza da je oduzela sredstva obezbeđenja tendera i da je podnela zahtev TRN-u da se kompanije Dar Ing d.o.o. & NNSh Co-Ing diskvalifikuje.

²² Ibid, član 25.

²³ Odluka 256-261/18, Telo za razmatranje nabavki, 2018.

<http://arkivaoshp.rks-gov.net/repository/docs/vendimet/2018/256-261-18vend.pdf>

Opština Novo Brdo

Na tenderu za snabdevanje drvetom, opština tokom pokretanja postupka nabavke nije uzela u obzir cenu prethodnog ugovora pri određivanju procenjene vrednosti. Posledično je potpisala ugovor koji je premašivao procenjenu vrednost. S obzirom da je tender raspisan u leto, opština je mogla da poništi tender i ponovo ga objavi, u kom slučaju je mogla kupiti drvo po nižoj ceni.

Na tenderu za nabavku poljoprivredne mehanizacije, korišćena je procedura bodovanja, mada su mogle biti poznate tačne količine proizvoda. Korišćenje ovog postupka u situacijama u kojima su količine poznate je zabranjeno. Korišćenje postupka bodovanja može izazvati nesigurnost kod ponuđača, imajući u vidu da im unapred nije poznata količina koja će biti naručena. Drugi rizik je da jedan privredni subjekat raspolaže informacijama o količinama koje treba naručiti i da ponudi vrlo visoke cene za artikle koji se naručuju više i niže za one koji se naručuju manje. Prema iskustvu D + u nadgledanju javnih nabavki, to se dešavalo poprilično često.

S druge strane, na tenderu „Postavljanje javne rasvete na lokalnim putevima“, opština je primenila preporuke D + iz prvog izveštaja, time što nije koristila postupak sa bodovanjem cena.

“

NA TENDERU ZA SNABDEVANJE DRVETOM, OPŠTINA TOKOM POKRETANJA POSTUPKA NABAVKE NIJE UZELA U OBZIR CENU PRETHODNOG UGOVORA PRI ODREĐIVANJU PROCENJENE VREDNOSTI. POSLEDIČNO JE POTPISALA UGOVOR KOJI JE PREMAŠIVAO PROCENJENU VREDNOST. S OBZIROM DA JE TENDER RASPISAN U LETO, OPŠTINA JE MOGLA DA PONIŠTI TENDER I PONOVO GA OBJAVI, U KOM SLUČAJU JE MOGLA KUPITI DRVO PO NIŽOJ CENI.

Asfaltiranje puta Stanišor - Straža

Na tenderu za asfaltiranje puta Stanišor - Straža svoju ponudu podnelo je 12 kompanija. Predviđena vrednost

tendera iznosila je 95.000 evra. Ugovor je dodeljen grupi privrednih subjekata Dua Arch d.o.o. & Pro&Co Group d.o.o. po ceni od 79,935.50 evra.

Br.	Naziv privrednog subjekta	Vrednost ponude u evrima
1.	Dua Arch d.o.o. & Pro&Co Group d.o.o.	79,935.50
2.	Rahovica Commerce d.o.o.	82,075.50
3.	Afrim Beka B.I & Bashkimi Mali d.o.o.	82,857.00
4.	NNP Art Projekt & Gashi Ing d.o.o.	84,582.70
5.	Quality Asphalt d.o.o. & Mirusha Company d.o.o.	85,925.50
6.	Eko Group d.o.o. & Lirigzoni S d.o.o.	87,102.00
7.	Globus Construcion-S d.o.o. & Burimi-E	88,293.00
8.	Zuka Commerce d.o.o.	89,593.00
9.	Rexha d.o.o.	94,505.00
10.	Varna d.o.o.	94,520.80
11.	Bejta Commerce d.d.	110,686.46
12.	Dar Ing d.o.o. & NNSh Co-Ing	78,804.53

Tabela 7: Ponude kompanija za aktivnost nabavke „Asfaltiranje puta Stanišor - Straža“

Privredni subjekat koji je ponudio najnižu cenu, Dar Ing d.o.o. & NNSh Co-Ing, prvobitno je proglašen izabranim ponuđačem, ali nije predao potrebnu dokumentaciju u vezi sa zahtevima o usklađenosti. Ovi dokumenti uključuju sudsku potvrdu, potvrdu PUK-a koja dokazuje da kompanije nemaju

neizmirenih dugovanja i potvrdu o uplati poreza na imovinu. Opština je dala kompanijama rok od pet dana da podnesu ove dokumente, ali one nisu odgovorile. Nakon toga, opština je nastavila i dodelila ugovor privrednom subjektu sa drugom najnižom cenom.

Jedna od najučestalijih radnji za nameštanje tendera je kada izabrani ponuđač ne uspe da preda tražena dokumenta pre potpisivanja ugovora. Ovo krči put subjektu koji je ponudio najvišu cenu da dobije ugovor. U skladu sa POSJN-om²⁴, ako je ponuđač izabran, ali ne uspe da dostavi tražena dokumenta, onda se nastavlja sa drugim ponuđačem, međutim naručilac mora oduzeti sredstva obezbeđenja tendera i pokrenuti postupak za diskvalifikaciju PS shodno članu 99.2 ZJN-a. Diskvalifikacija može trajati do jedne godine, a za to vreme PS nema pravo učešća na tenderima. Ovu odluku donosi Telo za razmatranje nabavki, po zahtevu naručioca. Na ovom tenderu tražena su sredstva obezbeđenja tendera u iznosu od 1.000 evra. Opština je trebalo da oduzme ovaj iznos u skladu sa POSJN-om kao i da podnese zahtev TRN-u da kompanije Dar Ing d.o.o. & NNSh Co-Ing budu diskvalifikovane. Uvek postoji opasnost od tajnog dogovora, svaki put kada se izabrani ponuđači povuku ili ne predaju traženu dokumentaciju pre potpisivanja ugovora. Budući da naručilac nije u prilici da obelodani tajni sporazum pre podnošenja ponuda, jedini mehanizmi zaštite po zakonu jesu oduzimanje sredstava obezbeđenja tendera i zahtev za diskvalifikaciju privrednih subjekata.

Za ovaj ugovor potpisan je aneks ugovora u vrednosti od 7,992.40 evra, što je čak 10% od ugovorne cene, odnosno u granicama dozvoljenim zakonom. Međutim, razlozi zbog kojih je trebalo zaključiti aneks ugovora nisu uverljivi. Tender se mora sastaviti tako da nema potrebe za aneks ugovorima. Jedan privredni subjekat može imati informaciju da će za tender postojati aneks ugovor i ponuditi nižu cenu na tenderu i pokriti razliku u ceni kroz aneks ugovor. Ovo je opasnost sa kojom se naručioci suočavaju svaki put kada postoji aneks ugovor.

Snabdevanjem drvetom za ogrev

Na tenderu za snabdevanje drvetom ponudu su podnele dve kompanije, Aome d.o.o. po ceni od 30,750 evra i Wood Company d.o.o. po ceni od 25,237.50 evra. Za dobitnika je izabrana kompanija Aome d.o.o. dok je Wood Company eliminisana pošto nije podnela važeću saobraćajnu dozvolu za jedan od svojih kamiona. Iako joj je opština dala priliku da razjasni tender i pet dana da dostavi važeću saobraćajnu dozvolu, kompanija to nije učinila.

Procenjena vrednost tendera je 26.000 evra, a kako se vidi iz cena dva ponuđača, ugovor je potpisan mimo procenjenog budžeta. To je dozvoljeno prema članu 62 ZJN-a, ali da bi uštedela budžet, opština je morala da poništi tender i ponovo ga objavi iz sledećih razloga:

- Tender je raspisan u junu 2020. godine, dakle u vreme kada drvo nije traženo. Opština je raspisala tender u pravo vreme kako bi dobila najbolju cenu.
- Obaveštenje o odluci naručioca objavljeno je 6. avgusta 2020. Ovom odlukom opština je mogla da poništi tender jer je Wood Company eliminisana i Aome d.o.o. je prekoračio procenjenu vrednost.
- Opština je bila u mogućnosti da ponovo raspiše tender u avgustu, u kom slučaju bi imala dovoljno vremena da primi ponude, oceni ih i potpiše ugovor sa izabranim ponuđačem, do kraja septembra.
- Opština je predvidela da jedan kubni metar drveta, uz njegovu seču, plati 34.67 evra (predviđena vrednost 26,000 evra / 750 količina), dok će u skladu sa potpisanim ugovorom platiti 41 evro (40 evra cena jednog metra drveta i 1 evro cena za njegovu seču).
- U preliminarnom ugovoru iz 2019. godine, opština je zajedno sa sečom platila 33.80 evra po metru drveta.

Da je opština imala u vidu sve gore pomenute razloge, ona bi uštedela opštinski budžet, tj. tender bi bio poništen i ponovo raspisan. Opština bi mogla da potpiše ugovor u istoj procenjenoj vrednosti, po ceni od oko 34 evra, štedeći sedam evra po kubnom metru (41-34) ili 5,250 evra (7 * 750).

Opština tokom pokretanja postupka nabavke nije uzela u obzir cenu prethodnog ugovora pri određivanju procenjene vrednosti. Iako je ugovorna cena 2019. godine iznosila 33.80 evra, opština za tender za 2020. godinu nije trebalo da predvidi cenu od 34.67 evra. Pri određivanju procenjene vrednosti, po svemu sudeći opština nije uzela u obzir cenu iz prethodnog ugovora i cene za iste ugovore drugih naručilaca. Tačno određivanje procenjene vrednosti tendera jedan je od prvih koraka pre raspisivanja tendera. Tom koraku treba posvetiti mnogo pažnje, jer procenjivanje naduvanih cena proizvoda može imati za posledicu da se traženi artikl plati više nego što treba.

U zahtevima tenderske dokumentacije, opština je zahtevala podnošenje dinamičnog plana. Ovaj uslov je nepotreban kada se uzme u obzir da je tender zapravo okvirni sporazum u kojem naručilac naručuje kad god treba drvo. Zahtev za isporuku drveta uključen je u posebne zahteve, gde stoji da kompanija ima na raspolaganju 10 dana od dobijanja narudžbine da dostavi tražena drva. Inače kompanija Aome d.o.o. nije podnela dinamični plan, već samo izjavu u kojoj se obavezala da obavi isporuku u roku od 30 radnih dana. Dinamični plan i izjava o isporuci ne znače isto, a s obzirom na to da je rok koji je dao Aome d.o.o. duži od zahteva u PZ, onda se može reći da Aome d.o.o. nije predao ponudu koja odgovara kriterijumima iz tenderske dokumentacije i treba ga smatrati nepodobnim. Da bi se izbegle nejasnoće, u tenderskoj dokumentaciji treba napraviti jasnu razliku između dinamičnog plana i izjave o isporuci.



NA TENDERU ZA SNABDEVANJE DRVETOM PONUDU SU PODNELE DVE KOMPANIJE, AOME D.O.O. PO CENI OD 30,750 EVRA I WOOD COMPANY D.O.O. PO CENI OD 25,237.50 EVRA. ZA DOBITNIKA JE IZABRANA KOMPANIJA AOME D.O.O, DOK JE WOOD COMPANY ELIMINISANA POŠTO NIJE PODNELA VAŽEĆU SAOBRAĆAJNU DOZVOLU ZA JEDAN OD SVOJIH KAMIONA.

Tokom sprovođenja ugovora, opština nije ispoštovala korake tražene Finansijskim pravilom 01/2013. Opština je primila dobra, a zatim je dostavila narudžbine privrednom subjektu, dok je trebalo da se desi suprotno, prvo se podnosi narudžbina putem naloga za kupovinu, a zatim se primaju dobra. Prema Finansijskom pravilu 01/2013 o potrošnji javnog novca, član 22. predviđa da se prvo mora podneti zahtev za kupovinu, zatim nalog za kupovinu, treći korak je izveštaj o prijemu, a u četvrtom koraku je prijem fakture. Tek po prijemu fakture se može načiniti isplata²⁵. Opština je primila zalihe drveta za ogrev 18. i 19. septembra 2020. godine, dok je nalog za kupovinu dostavila 30. septembra 2020. godine. Opština nema mogućnost na ovaj način da izmeri rok isporuke drveta koji po ugovoru iznosi 10 dana od prijema narudžbine.

²⁴ Član 26.8, strana 65, Pravila i Operativne smernice o javnim nabavkama, RKJN, 2019 <https://dpl.us/rroopp>

²⁵ Finansijsko pravilo br. 01/2013/MF – Potrošnja javnog novca, Službeni list Republike Kosovo. <https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=10203>

Nabavka poljoprivredne mehanizacije i motokultivatora za subvencionisanje poljoprivrednika

U ovoj aktivnosti nabavke, svoju ponudu podnele su dve kompanije, Haxhijaha po ponderisanoj ceni od 2,098.90 evra i Agri Bau po ponderisanoj ceni od 3,033 evra. Procenjena vrednost ovog tendera iznosila je 70,000 evra, a korišćeni postupak je ponderisana cena²⁶. Korišćenje ovog postupka kada su količine poznate je zabranjeno. Korišćenje postupka bodovanja može izazvati neizvesnost kod ponuđača imajući u vidu da unapred nije poznata količina koja će biti naručena, dok postoji opasnost da jedan privredni subjekat (PS) ima informacije o količinama koje će biti naručene i tako ponudi mnogo veće cene na artikle koji se naručuju više, a niže za one koji se naručuju manje. Pošto se tender odnosi na nabavku dobara, naručilac je mogao tačno da zna količinu proizvoda koji će biti naručeni. Štaviše, opština je bila u mogućnosti da koristi postupak okvirnog sporazuma, kako bi mogla da naruči količinu za jedan artikl plus / minus 30%. Upotreba ponderisane cene ne nosi sa sobom ovu mogućnost i kao takva ostavlja prostora za zloupotrebu.

Opština, odnosno jedinica koja je podnela zahtev, je napravila grešku tokom izrade predmera i predračuna. Na dva mesta u datoteci u Excelu su napisane formule koje nisu proračunavale sve pozicije u predmeru i predračunu. Na primer, u kategoriji B postoje tri pozicije, ali u polju za izračunavanje ukupnog iznosa za kategoriju B stoji formula za izračunavanje samo dve pozicije. Isto se dogodilo u kategoriji C, gde postoje četiri pozicije, ali je formula sastavljena za izračunavanje pozicija kategorije A. Srećom obe kompanije su primetile ove greške i ispravile ih. Greške u predmeru i predračunu imaju većeg uticaja, jer greška u formulama može dovesti privredne subjekte u zabludu zbog čega cena možda neće odgovarati traženim količinama. Da privredni subjekti nisu

primetili ovu grešku, tender bi zasigurno bio poništen jer greške u predmeru i predračunu nisu mogle biti ispravljene nakon podnošenja ponuda. Da se tako nešto dogodilo, opština bi izgubila mnogo vremena, jer bi tender morao ponovo da bude raspisan.

Ono što su pozitivni postupci opštine jesu Posebni zahtevi, koji su takođe navedeni u tenderskoj dokumentaciji, i to ne nakon potpisivanja ugovora. Ovim su ponuđači imali jasne podatke o roku isporuke proizvoda i garanciji.

Postavljanje javne rasvete na lokalnim putevima u Opštini Novo Brdo

Ova aktivnost nabavke je drugi tender za javnu rasvetu postavljenu u Opštini Novo Brdo. Prvi tender je analiziran u prvom izveštaju o nadgledanju²⁷, u kome su glavni zaključci bili da pošto je opština koristila postupak jedinične cene, tokom realizacije ugovora su naručeni proizvodi po većoj ceni i naručeno je mnogo manje proizvoda, čija je cena bila neuobičajeno niska. Tokom sastanaka koje je D + imao sa opštinskim zvaničnicima, isti su obećali da se greške učinjene u prvom tenderu neće ponoviti. Opština je uzela u obzir primedbe iz prvog izveštaja i napravila je predmer i predračun sa procenjenim količinama za svaki proizvod.

Vrednost procenjena za ovaj tender iznosila je 55,000 evra, dok je ugovor dodeljen kompaniji Anesi, po ceni od 32,156.75 evra, koja je istovremeno ponudila i najnižu cenu. Još jedna kompanija ocenjena je nepodobnom, dok su ostale ponudile veće cene.

Br.	Naziv privrednog subjekta	Vrednost ponude u evrima
1.	Anesi d.o.o.	32,156.75
2.	Monting d.o.o.	34,188.10
3.	NSHP Elektra	35,237.90
4.	Labinot M. Krasniqi B.I	35,950.40
5.	ERPoëer d.o.o.	36,460.80
6.	NSh M.V.R. Elektromontues	36,728.00
7.	Multi Business Group d.o.o.	37,267.20
8.	Dar Ing d.o.o.& Cimi @ Electronic d.o.o.	38,000.00
9.	BM Group Sh.P.K	40,150.50
10.	Termomontimi	40,837.40

Tabela 8: Ponude kompanija za aktivnost nabavke „Postavljanje javne rasvete na lokalnim putevima u Opštini Novo Brdo”

Opština nije predvidela puno kriterijuma u tenderskoj dokumentaciji. Međutim, jedan od kriterijuma koji nije propisno zahtevan bio je da PS pruže dokaze da su završili najmanje tri slična projekta u poslednje tri godine (2017, '18, '19). Uslov treba da bude da su projekti realizovani u protekle tri godine od datuma objavljivanja obaveštenja o ugovoru, što je bio 07.10.2020. Prema tumačenju RKJN-a²⁸ trogodišnji period treba da obuhvati narednu godinu, dakle godinu u kojoj je objavljeno obaveštenje o dodeli ugovora, tako da u slučaju ovog tendera, to podrazumeva period od 2018 – 2020. godine.

Druga greška je to što opština nije podelila tender na partije, već je podelila predmer i predračun na partije, gde je svaka rasvetna konstrukcija na jednoj lokaciji predstavljala partiju za sebe. Za svaku partiju su pozicije gotovo iste, ali ne i cene koje je dao izabrani ponuđač. Na primer, kada govorimo o poziciji koja se odnosi na nabavku i ugradnju električnih stubova, na 10 partija, cena je 100 evra po stubu, dok je u ostale tri partije cena 110 evra. Opština je trebalo da zatraži pojašnjenja od kompanije zašto je navela dve različite cene za proizvod sa istim opisom.

²⁶ Ponderisana cena znači da su artikli grupisani u određene kategorije i da se svakoj od njih daje određeni ponder, što ukupno iznosi 100%. Na primer, ako je ponuđač dao cenu od 100 evra za skup artikala pondera 30%, tada bi ponderisana cena iznosila 30 evra (100 * 0.3). Ponderisana cena služi samo za odabir izabranog ponuđača, sa time što se ugovor zaključuje na osnovu cene po artiklu, koju je ponudila kompanija.

²⁷ Male opštine, veliki problemi. Demokracija Plus, 2020.

²⁸ <https://dplus.org/ep-content/uploads/2020/07/2020-07-Komuna-te-vogla-probleme-te-medha-ne-prokurim-ALB.pdf>

²⁸ Učestala pitanja, br. 57, RKJN.2017.

<https://e-prokurimi.rks-gov.net/Home/ClanakItemNeë.aspx?id=268>

Preporuke

Opštini Gračanica:

- Koristiti odgovarajući postupak za aktivnosti nabavke;
- Sredstva obezbeđenja zahtevati u skladu sa zakonom, dakle u vrednosti od 10% ugovorne cene za period od +30 dana od planiranog datuma završetka ugovora;
- Sredstva obezbeđenja tendera treba izračunati u iznosu od 1 do 3% procenjene vrednosti ili najmanje 1,000 evra;
- Ponude oceniti u skladu sa zahtevima tenderske dokumentacije;
- Obezbediti da iznos avansa ne bude veći od sredstava obezbeđenja ispunjenja ugovora i zahtevati sredstva obezbeđenja za povraćaj avansa;
- Ne eliminisati kompanije kojima je raskinut ugovor, jer za to ne postoji zakonski osnov;
- Aktivnosti planirati i objaviti u planu nabavki.

Opštini Mamuša:

- Ne zahtevati dinamični plan za ugovore o nabavci dobara, posebno kada se radi o uobičajenim proizvodima;
- Ne zahtevati preporuke na tenderima za nabavku dobara, gde ponuđači ne proizvode tražene proizvode;
- Kada su katalozi i brošure traženi kao kriterijum, iste prihvatiti samo od proizvođača, a ne i one koje je napisao sam ponuđač.

Opštini Štrpce:

- Koristiti odgovarajuće merne jedinice u predmeru i predračunu;
- Oceniti ponude u skladu sa zahtevima tenderske dokumentacije;
- Ugovore objaviti zajedno sa finansijskim delom;
- Posebne zahteve precizirati zajedno sa tenderskom dokumentacijom, a ne nakon potpisivanja ugovora;
- Proveriti cene u predmeru i predračunu, uključujući i stopu PDV-a;
- Ne ograničavati konkurenciju zahtevima koji mogu odgovarati samo jednom ili nekolicini PS;
- Ne zahtevati ISO standarde i sertifikate koji primenjuju standarde određenih zemalja.

Opštini Novo Brdo:

- Predmer i predračun da sadrži tačne formule u Excelu, kako ne bi doveli privredne subjekte u zabludu;
- Ponude oceniti prema kriterijumima utvrđenim u tenderskoj dokumentaciji;
- Postupak bodovanja cena koristiti samo kada opština ne zna tačnu količinu artikala koji će biti naručeni;
- Pokrenuti postupak diskvalifikacije PS-a koji ne predaju traženu dokumentaciju pre potpisivanja ugovora, u skladu sa članom 26.8 POSJN-a;
- Zahtev da se navedu projekti realizovani u poslednje tri godine formulisati tako da obuhvati poslednje tri godine, od datuma objavljivanja obaveštenja o ugovoru.
- Isplate načiniti shodno Finansijskom pravilu 01/2013.



Norwegian Embassy

