

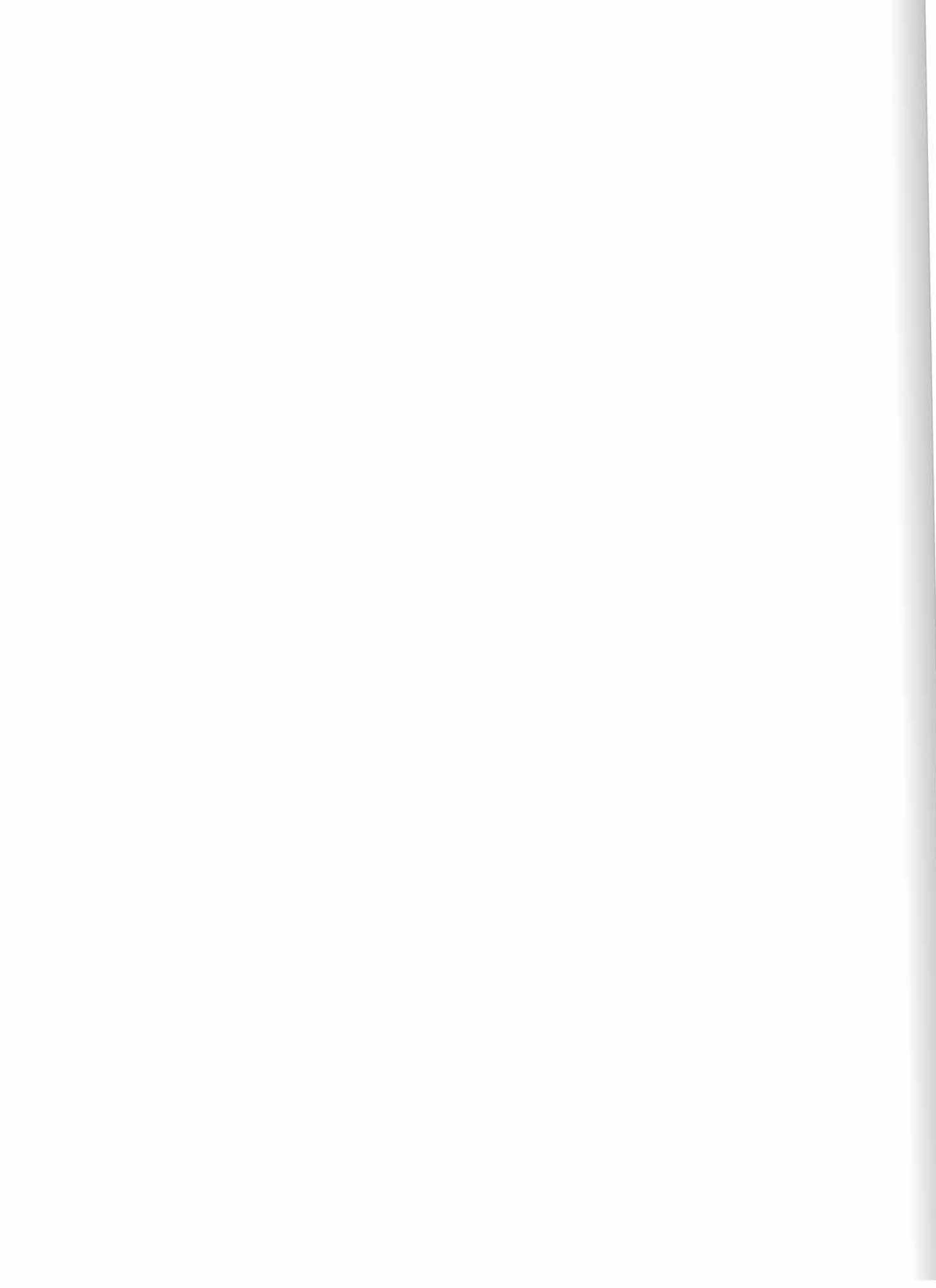


Finansira
Evropska Unija

Praćenje javnih nabavki u javnim preduzećima: RKO Ekoregijoni, Hidroregijoni Jugor, Stambeno javno preduzeće i Hortikultura

Jul
2023







DOBRO UPRAVLJANJE

AUTORI:

Ardit Dragusha
Egzona Kozhani



Posetite našu Internet stranicu
www.dplus.org

Saznajte više o našim najnovijim publikacijama,
vestima, infografika



Find us on Facebook
[@democracyplus](https://www.facebook.com/democracyplus)



Find us on LinkedIn
[@democracy-plus](https://www.linkedin.com/company/democracy-plus)



Find us on Twitter
[@democracy_plus](https://twitter.com/democracy_plus)



Find us on Youtube
[@Democracy.Plus](https://www.youtube.com/Democracy.Plus)

Naše kancelarije:

Ulica Bajram Kelmendi, br.92, 5. sprat
Priština, 10000
Kosovo

+383 (0) 38 749 288
info@dplus.org



Finansira
Evropska Unija



Izjava o odricanju od odgovornosti: Ova publikacija priređena je uz finansijsku podršku Evropske unije. Sadržaj iste isključiva je odgovornost Demokratije Plus (D+) i ni na koji način ne odražava stavove Evropske unije. Projekat "Dobra uprava: javne nabavke i donošenje naprednih politika" finansira EU, a realizuje Demokratija Plus (D+).

Sadržaj

Uvod	7
Metodologija	8
Nabavka opreme za digitalizaciju fakturisanja i privrednih subjekata za potrebe RKO Ekoregijoni.....	9
Nabavka higijenskog materijala za potrebe kompanije - Hidroregjioni jugor (Južni hidroregion)	11
Procena imovine i zakupnina Stambenog javnog preduzeća (SJP).....	14
Brendiranje i digitalizacija - Hortikultura	18
Nalazi.....	21
Preporuke:	22

Spisak skraćenica

N ↗ Naručilac

TD ↗ Tenderski dosije

GPS ↗ Grupa privrednih subjekata

ISO ↗ Međunarodna organizacija za standardizaciju

RKO ↗ Regionalna kompanija za otpad

ZJN ↗ Zakon o javnim nabavkama

JP ↗ Javno preduzeće

LJP ↗ Lokalno javno preduzeće

PS ↗ Privredni subjekat

TRN ↗ Telo za razmatranje nabavki

AD ↗ Akcionarsko društvo

Uvod

U nastavku praćenja javnih nabavki u javnim preduzećima, Demokracija Plus (D+) objavljuje drugi po redu izveštaj za 2023. godinu koji obuhvata četiri preduzeća, dva lokalna i dva regionalna. Javna preduzeća obuhvaćena ovim izveštajem pokrivaju veoma važne oblasti za blagostanje života građana, kao što su: sakupljanje i odnošenje otpada, čišćenje javnih površina, održavanje zelenih površina i snabdevanje pijaćom vodom.

Pošto Zakon o javnim nabavkama (ZJN) važi na sve budžetske organizacije, uključujući i javna preduzeća, istraživanje aktivnosti nabavke ovih preduzeća je obavljeno na osnovu pravila i odgovornosti koje proizilaze iz ovog zakona.

Izveštaj obuhvata četiri tendera četiri javna preduzeća, i to za: 1) nabavku opreme za digitalizaciju fakturisanja i privrednih subjekata za potrebe RKO Ekoregijoni; 2) nabavka higijenskog materijala za potrebe kompanije Hidroregioni Jugor; 3) procena imovine Stambenog javnog preduzeća; i 4) brendiranje i digitalizacija lokalnog preduzeća Hortikultura.

Metodologija

Prvi korak za realizaciju ovog izveštaja bilo je istraživanje koje je obavljeno korišćenjem elektronske platforme e-nabavke preko koje je obavljeno prvobitno istraživanje i izbor ovih tendera. Istraživanje je usredsređeno na tendere za koje su tenderske procedure obavljene od aprila do juna 2023. godine.

U cilju kompletiranja potrebnih dokumenata za potrebe istraživanja, D+ je podneo zahteve za pristup javnim dokumentima u izabranim preduzećima, na osnovu Zakona br. 06/L-081 o pristupu javnim dokumentima kao i prikupljanje dokumenata neophodnih za praćenje.

Izveštaj je u konačnici priređen nakon analize ovih dokumenata, dok je pre objavljivanja izveštaj poslat na čitanje naručiocima koji su njime obuhvaćeni.

Nabavka opreme za digitalizaciju fakturisanja i privrednih subjekata za potrebe RKO Ekoregijoni

Početak januara 2023. godine, Regionalna kompanija za otpad (RKO) „Ekoregijoni Sh.A” u Prizrenu objavila je obavještenje o ugovoru za nabavku opreme za digitalizaciju fakturisanja i privrednih subjekata, pod brojem nabavke KRMP-23-78-1-2-1. Ovom aktivnošću nabavke planirano je zaključivanje okvirnog javnog ugovora u trajanju od 12 meseci, dok je procenjena vrednost ugovora iznosila 55,000.00 evra.

RKO „Ekoregijoni Sh.A” skratio je zakonski rok za dostavljanje ponuda sa obrazloženjem da postoji potreba za digitalizacijom usluga na terenu i da nedostatak opreme izaziva razne probleme kao što je dvostruko fakturisanje, gde se klijentima sa manjim izmenama u imenu dostavljala faktura dva puta ili im faktura nije uopšte dostavljena na tačnu adresu. Iz ovih razloga, minimalni rok za prijem ponuda za javne ugovore male vrednosti, koji iznosi 20 dana, je skraćen na 10.

Iako je rok bio skraćen, RKO „Ekoregijoni Sh.A” nije pravilno izračunao ni krajnji rok za podnošenje ponuda, određivši ga u 10.00 časova poslednjeg dana, imajući u vidu da je Zakon o javnim nabavkama (ZJN) predviđao da rok traje do 16.00 časova na dan isteka konkursa. Prema ZJN-u¹, naručilac može odlučiti da odredi drugo vreme isteka roka, pod uslovom da isti ne bude pre 12.00 časova na dan isteka roka. Vremenski rok koji je odredio naručilac za prijem tendera mora biti dovoljan da zainteresovanim privrednim subjektima da dovoljno vremena da pripreme i dostave traženu dokumentaciju. Dakle, u ovom slučaju bi skraćivanje roka za dostavljanje ponuda moglo uticati na smanjenje interesovanja za podnošenje istih.

Zatim je u tenderskom dosijeu, u zahtevima u vezi sa tehničkim/profesionalnim mogućnostima, RKO „Ekoregijoni Sh.A” (naručilac), između ostalog, tražio od privrednih subjekata da podnesu na uvid tri ISO sertifikata (9001, 14001, 27001). Iako su ISO sertifikati dobar način da se obezbedi da privredni subjekti primenjuju međunarodne standarde u svojim delatnostima, u ovom slučaju traženje sertifikata ISO 14001:2015 kao profesionalni zahtev, je mogao da smanji broj privrednih subjekata zainteresovanih za tender, usled činjenice da ovaj sertifikat nije povezan sa prirodom tendera i delatnošću subjekata koji obično vrše ovu vrstu nabavke. Razlog je taj što ISO 14001:2015, kao opcioni standard, pomaže kompanijama da postignu ciljne rezultate u kreiranju sistema upravljanja životnom sredinom. Ovaj sertifikat je osmišljen u nameri da ga koriste kompanije koje nameravaju da preuzmu sistematsku odgovornost za životnu sredinu². Na to ukazuje činjenica da su 42 privredna subjekta preuzela tenderski dosije, međutim samo jedan (1) privredni subjekat je svoju ponudu i dostavio.

RKO „Ekoregijoni Sh.A” je argumentovao da je razlog zbog kojeg je zatražen ovaj ISO sertifikat zapravo činjenica da je RKO „Ekoregijoni Sh.A” preduzeće koje brine o životnoj sredini, pa bi procesi realizacije ugovora, oprema i servisiranje

1 Službeni list Republike Kosovo. Zakon br. 04 / L-042 o javnim nabavkama. Član 5. <https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=2772> (poslednji put pristupljeno 11.07.2023).

2 ISO 14001:2015 Environmental management systems — Requirements with guidance for use. <https://www.iso.org/standard/60857.html> (poslednji put pristupljeno 11.07.2023).

trebalo da budu u duhu zaštite životne sredine. Međutim, pošto se nabavka odnosila na tehnološku opremu poput mobilnog štampača za štampanje računa, adaptera, USB kabla, kamere, softvera i sl., konkurenciji bi bilo prihvatljivije i korisnije da ovaj zahtev nije bio deo tenderske dokumentacije, posebno zbog činjenice da se u datom slučaju radilo o skraćenom roku za podnošenje ponuda.

Jedini privredni subjekt koji je podneo svoju ponudu, Solvit Sh.P.K., proglašen je uspešnim ponuđačem i potpisao je ugovor u vrednosti od 44,980.00 evra.

TABELA 1. Jedini subjekat koji je učestvovao na ovom tenderu

Br.	Naziv privrednog subjekta	Ukupna vrednost ponude
1.	Solvit Sh.P.K.,	44,980.00 evra

Ugovor između RKO „Ekoregijoni Sh.A” i Solvit Sh.P.K., potpisan je 06.02.2023. godine, dok je obaveštenje o potpisivanju ugovora objavljeno u elektronskom sistemu e-nabavka dva dana kasnije.

Još pre objavljivanja obaveštenja o potpisivanju ugovora, dakle 06.02.2023. godine, RKO „Ekoregijoni Sh.A” je doneo odluku o imenovanju rukovodioca ugovora i istog dana, rukovodilac ugovora je objavio plan upravljanja ugovorom, postavljajući za prvi zahtev isporuku opreme privrednom subjektu. Takođe, istog dana je komisija za tehnički prijem sastavljena od tri člana primila traženu opremu u vrednosti od 11,620 evra, što svedoči o žurbi naručioca da se ovaj ugovor realizuje.

Nabavka higijenskog materijala za potrebe kompanije - Hidroregjioni jugor (Južni hidroregion)

Hidroregjioni Jugor je za nabavku higijenskog materijala za potrebe kompanije izdvojio 17,953.50 evra. U ovoj aktivnosti nabavke prijavilo se sedam privrednih subjekata, dok je ugovor dodeljen privrednom subjektu PM Group Sh.P.K., sa najjeftinijom ponudom u vrednosti od 7,492.50 evra. Iz ovoga se vidi da je ugovor zaključen za 10,461.00 evra manje od vrednosti koju je naručilac izdvojio za ovaj tender.

■ TABELA 2: PRIVREDNI SUBJEKTI KOJI SU PODNELI SVOJU PONUDU U OVOJ AKTIVNOSTI NABAVKE

Br.	Ponudač	Cene ponuda
1	Dauti Komerc Sh.P.K.	12,128.20 evra
2	Ardit Tarashaj	8,600.00 evra
3	Shaip Mustafa B.I.	8,622.00 evra
4	PM Group Sh.P.K.	7,492.50 evra
5	N.T. El -Shpëtimi	11,194.00 evra
6	Ananas Implex Sh.P.K.	12,116.79 evra
7	Kiga Sh.P.K.	7,995.10 evra

Iako se radi o okvirnom javnom ugovoru u trajanju od 24 meseca, primećuje se da postoje velike razlike kako između procenjene vrednosti i vrednosti zaključenog ugovora, tako i između vrednosti ponuda sedam ponuđača. Ponuda sa najvećom cenom bila je ponuda Dauti Komerc Sh.P.K. u iznosu od 12,128.20 evra, dok je najniža bila ponuda PM Group Sh.P.K. u iznosu od 7,492.50 evra, što znači da se za istu nabavku ponude razlikuju za 4,635.7 evra. Kako to predviđaju pravila za neuobičajeno niske ponude, cena uspešne ponude ne prelazi postavljene uslove za samo 3,65 evra, imajući u vidu da u obračunu prosečne cene ponuda odgovarajućih ponuđača ispada da nije niža za 30 % od prosečne cene. Međutim, ona se nalazi na samom pragu da bude smatrana neuobičajeno niskom ponudom. Prema tome, kako to zahtevaju pravila za takve tendere, kada se čini da su ponude neuobičajeno niske iz razloga koji se razlikuju od propisanih uslova, naručilac može proceniti kredibilitet takvih ponuda i posledično zahtevati objašnjenja u skladu sa

ZJN-om³. Za ovaj tender, naručilac nije tražio nikakvo pojašnjenje u vezi sa cenama, uprkos velikoj razlici u odnosu na procenjenju vrednost koju je odredio naručilac.

U situaciji kada se ugovorena cena znatno razlikuje od procenjene, proizilaze dve okolnosti: 1) naručioc ne uspevaju da na odgovarajući način procene tržišne cene, izdvajajući velike svote za takve ugovore, ili 2) predmetni privredni subjekt nudi proizvode ispod tržišne cene ili po neuobičajeno niskim cenama.

Procenjena vrednost jednog javnog ugovora mora biti razumna i realna. Prilikom njenog obračuna, naručilac je odgovoran da uporedi tržišne cene⁴ i da odredi prosečnu cenu koja garantuje da mogu da realizuju ugovor. Da ova analiza nije odrađena unapred, svedoči i tabela 3, u kojoj su prikazane procenjene cene za pojedine proizvode i cene koje su ponudili ponuđači za iste proizvode.

TABELA 3. Procenjena cena i ona koju su ponudili ponuđači za neke proizvode u predmeru i predračunu

Br. stavke i traženi proizvod	Cena planirana od strane naručioca	Privredni subjekti koji su podneli svoje ponude i cene za svaku stavku						
		Dauti Komerc Sh.P.K.	Ardit Tarashaj B.I.	Shaip Mustafa B.I.	PM Group Sh.P.K.	N.T. El-Shpëtimi	Ananas – Impex Sh.P.K.	KIGA Sh.P.K.
14. Džak za smeće 60 litara (10 džakova)	1.80 evra	0.63 evra	0.30 evra	0.40 evra	0.30 evra	0.60 evra	0.60 evra	0.30 evra
16. Džak za smeće 150 litara (10 džakova)	2.80 evra	1.13 evra	0.56 evra	0.60 evra	0.55 evra	0.75 evra	1.01 evra	0.60 evra
24. Metla za uklanjanje paukova, zajedno sa drškom	5.00 evra	3.13 evra	1.50 evra	1.50 evra	0.90 evra	2.00 evra	3.38 evra	0.80 evra
25. Džoger sa dugim nitima i metalnom drškom	3.00 evra	2.50 evra	1.50 evra	0.80 evra	0.80 evra	1.50 evra	3.38 evra	1.50 evra
29. Meka četka za čišćenje automobila, sa metalnom drškom	5.00 evra	3.13 evra	1.60 evra	2.25 evra	1.20 evra	3.50 evra	3.90 evra	1.00 evra
33. Toalet papir, pakovanje od 10 rolni	5.00 evra	2.50 evra	2.20 evra	1.30 evra	1.10 evra	1.40 evra	2.10 evra	1.10 evra

³ Regulatorna komisija za javne nabavke. Pravila za neuobičajeno niske ponude, član 3, tačka 3.2.

⁴ Regulatorna komisija za javne nabavke. Uredba br. 001/ 2022 o javnim nabavkama, član 13.1.

Za stavku 33 prikazanu u tabeli, naručilac je planirao da za svako pakovanje izdvoji po 5.00 evra. Ova cena je veoma visoka za ovaj proizvod, čija prosečna cena prema ponudama privrednih subjekata ali i po tržišnoj ceni iznosi oko 1.67 evra, odnosno niža je za 3.32 evra. Za ovu stavku je planirana nabavka 80 komada, da je naručilac pravilno procenio tržišnu cenu onda bi platio oko 133.00 evra a ne 400.00 evra koliko je planirao da potroši. Takve razlike se mogu uočiti i u drugim stavkama, gde je npr. za stavku 29 (meka četka za čišćenje automobila) naručilac izdvojio 5.00 evra, dok je prosečna cena ponuđenih ponuda oko 2.36, odnosno 2.63 evra više. Za 30 ovakvih četki, naručilac bi umesto planiranih 150 evra mogao da plati oko 78 evra.

Prilikom obračuna procenjene vrednosti naručilac mora uzeti u obzir i cene ranijih ugovora, ukoliko postoje⁵. Aprila 2020. godine naručilac je zaključio sličan ugovor sa drugim privrednim subjektom, gde su neki od proizvoda traženih ovim tenderom bili u predmeru i predračunu. Na primer, u prethodnom ugovoru naručilac je kupio džakove za smeće od 60 litara za 0.40 evra, dok je u ovoj aktivnosti nabavke planirao da za kupovinu takvih džakova izdvoji 1.80 evra, odnosno 1.40 evra više. Ako se za primer uzme samo jedna količina, ispada da se radi o maloj vrednosti, međutim da je naručilac procenio tržišnu cenu ili uzeo u obzir cene ranijih ugovora, onda je umesto 1,820.00 evra za 1.300 komada ovog artikla, naručilac mogao da izdvoji oko 600 evra za obavljanje ove kupovine. Prosečna cena ovog proizvoda iznosila je 0.44 evra prema ponudama privrednih subjekata koji su se nadmetali na tenderu 2023. godine, što znači da je bila prilično blizu kupovnoj ceni ovog proizvoda na prošlom tenderu.

Ista situacija se susreće i kada je reč o džakovima od 150 litara, u prethodnom tenderu je za ovu stavku naručilac platio 0.70 evra po komadu, dok je na ovom tenderu izdvojio 2.80 evra po komadu ovog artikla, odnosno 2.10 evra više. Prosečna cena ponuda za ovu stavku na tenderu 2023. iznosila je 0.74, što je prilično blizu kupoprodajnoj ceni na tenderu 2020. godine. Ukupno je naručilac, umesto da izdvoji oko 700.00 evra za kupovinu 900 komada ovog artikla, izdvojio 2,520.00 evra, odnosno 1,854.00 evra više.

Ako uzmemo svaku stavku zasebno, čini se da se radi o malim svotama, međutim kada se ceo ugovor sagleda u celini, vidimo da se vrednosti puno razlikuju. Stoga naručilac uvek mora da vodi računa i da poštuje princip ekonomičnosti, u skladu sa kojim su svi naručioci dužni da obezbede da se javne finansije i javna sredstva koriste na najekonomičniji način⁶.

Tokom praćenja aktivnosti nabavke od strane naručioca, uočeno je da postoje slučajevi u kojima je postupak nabavke otkazan jer procenjena vrednost nije pravilno procenjena, pri čemu je u ovim slučajevima predviđena vrednost bila niska, a ponude visoke. Naručilac je sproveo dve aktivnosti nabavke za nabavku faktura u rolni, od kojih su obe otkazane. Prvi put je ova aktivnost otkazana jer je predviđena vrednost iznosila 850.00 evra, dok je samo jedan subjekat podneo ponudu po ceni od 1,400.00 evra. Dok je drugi put ova aktivnost otkazana jer je naručilac odlučio da nema odgovarajućih privrednih subjekata. Takođe, u 2022. godini otkazana je aktivnost nabavke gasa hlora i natrijum hipohlorita zbog prekoračenja budžeta. Naručilac je istu aktivnost sproveo i 2023. godine, a otkazao ju je zbog nedostatka odgovarajućih ponuda.

I pored toga što takve razlike možda nisu nužno velike ako za potrebe analize uzmemo samo jedan ugovor, međutim kada se uzme u celosti budžet koji se planira izdvojiti za nabavku, naravno da će vrednosti biti mnogo veće.

⁵ Regulatorna komisija za javne nabavke. Uredba br. 001/ 2022 o javnim nabavkama, član 13.1.

⁶ Službeni list Republike Kosovo. Zakon br. 04/L-042 o javnim nabavkama u Republici Kosovo, član 6, stav 1. <https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=2772> (poslednji put pristupljeno 11.07.2023).

Procena imovine i zakupnina Stambenog javnog preduzeća (SJP)

Stambeno javno preduzeće ad. je u februaru 2023. godine objavilo obaveštenje o ugovoru za procenu imovine i zakupnina ovog preduzeća. Svrha ugovora je bila procena celokupne imovine SJP-a na teritoriji opštine Priština, uključujući nepokretnosti (objekte i zemljište) i zakupninu ove imovine. Tender za ovu aktivnost nabavke raspisan je još jednom, imajući u vidu da je prvi tender, raspisan aprila 2022. godine, poništen novembra 2022. godine.

Na tenderu 2022, SJP je prvobitno dodelio ugovor grupi privrednih subjekata Baker Tilly Kosovo; Pro Insurance Brokers Sh.A.. CV Sh.P.K. je izjavio žalbu na ovu odluku, po osnovu da je privredni subjekat preporučen za dodelu ugovora, predočio spisak osoblja bez potpisanih biografija i što je ovaj ponuđač ponudio neuobičajeno nisku cenu. Na osnovu tih navoda, SJP je vratio predmet na ponovnu procenu, nakon čega je dodelio ugovor Pro Acc Group Sh.P.K. Žalba je izjavljena i na drugu procenu, i predmet je podnet TRN-u.

■ TABELA 4. Subjekti koji su učestvovali na tenderu 2022.

Br.	Naziv privrednog subjekta	Ukupna vrednost ponude
1.	Pro Acc Group Sh.P.K.	9,322.00 evra
2.	Baker Tilly Kosovo; Pro Insurance Brokers Sh.A..	11,800.00 evra
3.	Novaza L.L.C; KRG – Kosova Realty Group L.L.C	9,749.00 evra
4.	CV Sh.P.K	17,700.00 evra

TRN je odlukom od 18.08.2022. godine usvojio dva žalbena navoda CV Sh.P.K., koji su predstavljali osnov za njegovu eliminaciju, odbacujući obrazloženje SJP-a i vraćajući predmet na ponovnu procenu⁷. Nakon ponovne procene, SJP je doneo novu odluku, kojom je eliminisao sve ponuđače imajući u vidu da nisu ispunjavali kriterijume i kojom je poništio tender. I na ovu odluku je izjavljena žalba TRN-u, međutim ista je odbačena sa obrazloženjem da se radi o res judicata, odnosno o stvari o kojoj je već jednom presuđeno, čime je naručiocu dato pravo da poništi tender.

Pored odluke o poništenju tendera, SJP je novembra 2022. godine podneo i zahtev za diskvalifikaciju privrednog subjekta CV Sh.P.K. TRN-u, na osnovu navoda da je ovaj PS dao na uvid lažne dokaze u svojoj ponudi. TRN još uvek nije razmotrio ovaj zahtev SJP-a, iako je prošlo više od sedam meseci od vremena podnošenja⁸.

I u prvom tenderskom postupku u 2022. i u ponovnom tenderu, procenjena vrednost ugovora je iznosila 23,600.00

7 Odluka komisije za razmatranje TRN-a pod br. 231/21.

8 U e-mejl odgovoru od 07.07.2023. godine, TRN je saopštio da je u postupku razmatranja zahteva za diskvalifikaciju, u skladu sa članom 92.2 ZJN-a, imajući u vidu da je proteklo 232 dana od dana podnošenja zahteva od strane naručioca.

evra, dok je rok za završetak ugovora na ponovnom tenderu skraćen sa 90 dana koliko je iznosio u 2022. na 60 dana u 2023. godini.

Za razliku od prvog procesa gde su svoju ponudu podnela četiri (4) privredna subjekta, na ponovnom tenderu su učestvovala samo dva (2) privredna subjekta.

■ TABELA 5. Subjekti koji su učestvovali na ovom tenderu

Br.	Naziv privrednog subjekta	Ukupna vrednost ponude
1.	Grupa PS CV Sh.P.K; Vizatimi Sh.P.K.; Vlera FS Sh.P.K.; Rinor Haziri B.I	9,322.00 evra
2.	Pro Acc Group Sh.P.K.	22,900.00 evra

SJP je načinio neke izmene u tenderskom dosijeu u ponovnom tenderu što je moglo uticati na smanjenje broja privrednih subjekata koji su učestvovali u procesu. Konkretno, zahtev koji je postavljen na ponovnom tenderu da privredni subjekti imaju najmanje četiri (4) redovna zaposlena na platnom spisku u poslednje tri (3) godine, može eliminisati mnoga mala/nova preduzeća koja nisu u stanju da ispune ovaj kriterijum.

Ljudski kapaciteti privrednih subjekata se mogu dokazati ugovorima o radu/predugovorima sa radnicima koji imaju tražene profile, dok se njihovo profesionalno iskustvo, u ovom slučaju tri (3) godine nakon diplomiranja, može dokazati traženjem diploma, ugovora o radu (ili predugovora) kao i preporuka u vezi sa radnim iskustvom, koje izdaju poslodavci.

U standardnom dopisu za pojašnjenje tendera, SJP je argumentovao da je ovaj kriterijum postavljen za ovu aktivnost nabavke upravo zbog toga što ljudski kapaciteti predstavljaju glavni izvor za realizaciju ugovora, tako da potrebni kadar predstavlja minimum koji privredni subjekti moraju da angažuju sve vreme da bi bili u stanju da realizuju ugovor.

■ TABELA 6. Razlika u tenderskom dosijeu

Tenderski dosije	2022	2023
Zahtevi koji se odnose na tehničke i stručne kapacitete	<p>Najmanje osam (8) diplomiranih ili sertifikovanih radnika.</p> <p>Najmanje troje (3) (računovođa) sa najmanje 3 godine radnog iskustva.</p> <p>Najmanje četiri (4) radnika sertifikovana u svojstvu ocenjivača sa najmanje 3 godine radnog iskustva.</p> <p>Najmanje jedan (1) diplomirani geodeta sa najmanje 3 godine radnog iskustva.</p> <p>Dokaz da je realizovao ugovore u vrednosti od 30,000.00 evra u poslednje 3 godine.</p>	<p>Najmanje sedam (7) diplomiranih ili sertifikovanih radnika.</p> <p>Najmanje četiri (4) radnika moraju biti redovna na platnom spisku u poslednje 3 godine.</p> <p>Najmanje dvoje (2) sertifikovanih računovođa sa najmanje tri godine radnog iskustva.</p> <p>Najmanje četiri (4) radnika sertifikovana u svojstvu ocenjivača sa najmanje 3 godine radnog iskustva.</p> <p>Najmanje jedan (1) diplomirani geodeta sa najmanje 3 godine radnog iskustva.</p> <p>Dokaz da je realizovao ugovore u vrednosti od 30,000.00 evra u poslednje 3 godine.</p>

I na ponovnom tenderu, komisija za ocenjivanje SJP je donela odluku da su svi ponuđači administrativno neodgovarajući, odlučivši da se ova aktivnost nabavke ponovo poništi.

Prema proceni, grupa privrednih subjekata CV Sh.P.K; Vizatimi Sh.P.K.; Vlera FS Sh.P.K.; Rinor Haziri B.I je ponudila sekundarno osoblje i nema najmanje četiri (4) redovna radnika na platnom spisku u poslednje tri (3) godine a spisak završenih projekata, odnosno ugovora, nije dokazan pratećom dokumentacijom. Drugi subjekat, Pro Acc Group Sh.P.K., je eliminisan jer se na spisku redovnog osoblja nalazio jedan radnik koji je bio na neplaćenom odsustvu a takođe mu je istekla dozvola geodete.

SJP je ocenio da osoblje koje je predložila grupa privrednih subjekata operatera CV Sh.P.K; Vizatimi Sh.P.K.; Vlera FS Sh.P.K.; Rinor Haziri B.I nije dostavilo redovnu (primarnu) listu osoblja kako je traženo u Tenderskom dosijeu tendera, gde su tražena (4) redovna radnika. Prema oceni SJP-a, grupa PS-a je predstavila jednu zaposlenu kao redovno zaposlenu, dok je u ugovoru, konkretno u članu 7 ugovora napisala da je „zaposlena zasnovala radni odnos na nepuno radno vreme. Nepuno radno vreme u toku dana je 8 sati rada danju, i 40 sati rada nedeljno”. Iz tog razloga, ocenjeno je da GPS nije dostavila dokaz da ima najmanje četiri (4) redovna ili primarna zaposlena.

Iako u ovom članu ugovora stoji da se radi o „nepunom radnom vremenu“, rad od 8 sati dnevno i 40 sati nedeljno se smatra punim radnim vremenom na Kosovu. Prema Zakonu o radu, puno radno vreme traje četrdeset (40) sati nedeljno⁹, dok je nepuno radno vreme kraće od punog radnog vremena.

9 Službeni list Republike Kosovo. Zakon o radu br. 03/L-212. Član 20. <https://gzk.rks-gov.net/ActDocumentDetail.aspx?ActID=2735> (poslednji put pristupljeno 06.06.2023).

U ovom slučaju, naručilac je trebalo da proceni ispunjenost uslova (četiri redovna zaposlena) u celokupnoj grupi PS-a, pošto tehnički/profesionalni zahtevi važe samo na grupu kao celinu, a ne na pojedinačne članove¹⁰. Naručilac je o nejasnoći radnog vremena koje je predočeno u ugovoru, mogao da zatraži dodatna pojašnjenja prema Smernicama o javnim nabavkama¹¹.

Čak ni drugi osnov za eliminaciju ove grupe privrednih subjekata, koji se odnosio na realizaciju ugovora slične prirode u poslednje tri godine u vrednosti od ne manje od 30,000 evra, SJP nije obavio na propisan način. Razlog za to je činjenica da je SJP, na osnovu člana 72. ZJN-a, kontaktirao kompanije navedene u ugovorima, radi potvrde preporuka navedenih u ponudi, a nakon što je uskraćen odgovora, došao je do zaključka da ovi ugovori nisu dokazani važećom pratećom dokumentacijom.

Shodno tome, SJP je prekoračio ovlašćenja iz člana 72, direktno kontaktirajući kompanije pomenute u preporukama putem kontakt podataka, dok je zahtev za pojašnjenje/dopunu dokumenata trebalo da dostavi privredni subjekat ponuđač, kako je propisano ovim članom. SJP je pogrešno protumačio član 72. ZJN-a, koji govori o dokumentaciji i dodatnim informacijama, koji omogućava naručiocima da traže od privrednih subjekata da dostave, dopune, razjasne ili kompletiraju informacije u određenom roku u slučajevima kada je dokumentacija koja se dostavlja nepotpuna ili netačna, ili kada nedostaju konkretni dokumenti. Isto je navedeno i u Smernicama o javnim nabavkama¹², koje u takvim slučajevima nalažu naručiocima da zatraže pojašnjenja od privrednih subjekata.

Grupa privrednih subjekata CV Sh.P.K; Vizatimi Sh.P.K.; Vlera FS Sh.P.K.; Rinor Haziri B.I, izjavila je žalbu na drugu odluku SJP-a o poništavanju tendera pri TRN-u, organu koji je ponovo odlučio u korist privrednog subjekta, poništavajući odluku SJP-a i vraćajući predmet na ponovnu procenu. U ponovnoj proceni, SJP je ponovo proglasio dva ponuđača neodgovarajućim, odlučivši da poništi aktivnost nabavke. I ovoga puta razlozi za eliminaciju dva ponuđača bili su isti kao i prvi put.

Procena imovine SJP-a predstavlja međunarodni standard koji se obavlja na svakih pet (5) godina. Poslednji put je SJP obavio ovu procenu 2017. godine, dok je od prvog obaveštenja o ugovoru prošlo više od 470 dana. Značaj nove procene objekata i zemljišta u vlasništvu ovog preduzeća tim je veći zbog činjenice da se na osnovu ove procene utvrđuju i ažuriraju vrednosti zakupnina imovine/svojine kojima raspolaže SJP, a koje su u 2020. godini bile procenjene na 83,257,803.00 evra¹³.

¹⁰ Uredba br. 001/2022 o javnim nabavkama. Član 26.5

¹¹ Smernice br. 001/2023 o javnim nabavkama. Član 10.1

¹² Ibid.

¹³ Stambeno javno preduzeće ad. Priština. Godišnji izveštaj za 2020. godinu. https://npbanesore.com/wp-content/uploads/2021/09/NPB_rapor-ti-vjetor-2020_preview8.pdf (poslednji put pristupljeno 11.07.2023).

Brendiranje i digitalizacija - Hortikultura

Za potrebe brendiranja i digitalizacije internet stranice ove kompanije, naručilac „Hortikultura Sh.A.“ je izdvojio 30,000.00 evra. Ovim tenderom je planirano redizajniranje logotipa, kreiranje novog identiteta kompanije na osnovu njenog delokruga, digitalizacija arhive i drugih operativnih jedinica i obogaćivanje svim potrebnim informacijama o preduzeću. Takođe, ovim tenderom je planirano kreiranje platformi za internu upotrebu kao što su ona za odmore, rasporede, ugovore, popis robe itd. Maja 2023. godine potpisan je ugovor sa privrednim subjektom Safebit L.L.C. za ovu aktivnost. u vrednosti od 28,109.96 evra. Za ovu aktivnost nabavke svoje ponude su dostavila tri privredna subjekta, dok je najjeftinija ponuda iznosila 22,777.00 evra.

TABELA 7. Privredni subjekti koji su podneli svoju ponudu u ovoj aktivnosti nabavke

Br.	Privredni subjekti ponuđači	Vrednost ponude
1.	GPS Prishtina Rea & Brain Inside Sh.P.K.	28,777.84 evra
2.	Safebit L.L.C.	28,109.96 evra
3.	Compass IT Sh.P.K.	22,777.00 evra

Privredni subjekat sa najnižom ponudom je ocenjen kao neodgovarajući od strane naručioca. U obaveštenju o odluci, naručilac pojašnjava da je ovaj privredni subjekat falsifikovao dokument i isti nije ispunio neke uslove u vezi sa ugovorima realizovanim u poslednje tri godine jer nisu odgovarali zahtevima naručioca predviđenim ovim tenderom.

Tačnije, naručilac je u ovoj tački tražio da je privredni subjekat realizovao najmanje jedan ili više ugovora slične prirode u poslednje tri godine i isti moraju dostići minimalnu vrednost od 40,000.00 evra. Za ovaj zahtev se mora dostaviti lista ugovora koja navodi usluge koje su uključene, iznos ugovora, datum i primaoca. Ovoj listi treba priložiti dokaze kao što su preporuke ili sertifikati o dobroj isporuci.

Za ovaj zahtev, uspešan privredni subjekat je dostavio listu od devet realizovanih ugovora. Od ovih devet ugovora, njih pet je, umesto datuma zaključenja ugovora, nosilo datum izdavanja preporuke, što ne predstavlja informaciju koju je naručilac tražio. Preporuke Home Concept, Mobin, Scampa i Sparkle nose samo datum preporuke a ni u samom tekstu preporuke se ne navodi kada su ovi ugovori zaključeni niti je preciziran njihov iznos, te stoga naručilac ne treba ni da prihvati ove ugovore. Sa druge strane, preporuka Banke za biznis u tekstu sadrži datume ugovora, ali ne i vrednost. Ova preporuka se svakako smatra prihvatljivijom u odnosu na ostale, čija vrednost iznosi 20,301.00 evra.

Četiri od devet ugovora imaju sledeće nedostatke: ugovor sa kompanijom Z-mobile datira iz 2019. godine, što znači da je stariji od zahteva naručioca; ugovor sa Poreskom upravom Kosova (PUK) navodi da je datum zaključenja ugovora 10.12.2022. godine, dok u preporuci stoji da je ovaj ugovor zaključen 2020. godine, tačnije 06.11.2020. godine, u trajanju od šest meseci. Dok je preporuka data na uvid kao dokaz za ovaj ugovor izdata 10.12.2020, što je četiri dana nakon potpisivanja ugovora, dakle a da sam ugovor još nije priveden kraju. Po ovom pitanju postoje mnoga neslaganja

između datuma, i takav ugovor ne treba smatrati prihvatljivim. Svakako, ovaj ugovor ima nižu vrednost od one koju je tražio naručilac. Ugovor sa Kosovskom energetsom korporacijom (KEK) se odnosi na nabavku prekidača¹⁴, što nije ugovor koji odgovara zahtevima naručioca, budući da je ovim ugovorom vršena prodaja ovih uređaja i nijedna druga aktivnost vezana za brendiranje, redizajniranje i digitalizaciju. Drugi ugovor u vrednosti od 59,738.68 evra između PS Safebit L.L.C. i Storm ICT se odnosi na kupovinu Microsoft licenci, što takođe ne odgovara zahtevima naručioca, jer su ovim ugovorom prodate licence, ali nisu izvođeni radovi u vezi sa digitalizacijom i brendiranjem jedne internet stranice. Takođe, dostavljena je i jedna preporuka za ovaj ugovor, međutim primećuje se da se ova preporuka ne odnosi na ugovor jer je ugovor zaključen 01.03.2021. godine dok preporuka nosi datum 02.12.2020. godine a po osnovu ovog ugovora je izvršena nabavka Microsoft licenci, dok se ova usluga ne pominje nigde u preporuci. Privredni subjekat je priložio preporuke za još sedam ugovora, sa time da samo jedna preporuka za ugovor realizovan 2019-2020. godine ispunjava deo uslova, ali ne precizira tačne datume ugovora, nije evidentirana na spisku realizovanih ugovora, nije dostavljen nijedan dokaz o ugovoru i što je najvažnije, naručilac nije tražio ove dodatna pojašnjenja kada je reč o ovim preporukama, kako to zahtevaju Smernice o javnim nabavkama¹⁵. Posledično to znači da ni privredni subjekat kome je ugovor dodeljen nije ispunio ovaj zahtev.

Drugi zahtev se odnosi na osoblje i s tim u vezi privredni subjekat treba da predoči da li ima potrebno osoblje od najmanje petoro ljudi, koji će biti angažovani na ovom projektu. Tačnije, PS moraju imati najmanje jednog IT stručnjaka, najmanje jednog višeg grafičkog dizajnera, najmanje jednog softverskog programera i svi oni moraju imati najmanje pet godina radnog iskustva. Za ovaj zahtev, privredni subjekat mora dostaviti spisak radnika koji će biti uključeni u ovaj projekat, a za konkretne radnike koji se traže, kao dokaz moraju dostaviti njihovu biografiju i ugovor o radu.

Način na koji je naručilac podelio zahtev u vezi sa spiskom od pet radnika i zahtev za ostalih troje specijalista čini nejasnim da li je traženo osam radnika, odnosno pet sa spiska i troje specijalista ili na spisku od pet radnika troje od njih moraju biti specijalisti sa specifičnim zahtevima. Takođe, prvobitno je deo ovog zahteva bio da prioritet imaju IT stručnjaci koji su angažovani na međunarodnim projektima. Takav zahtev uopšte nije relevantan i isti je uklonjen ispravkom tenderskog dosijea.

Svakako je uspešan privredni subjekat poslao spisak od pet radnika, deo ove liste je vlasnik kompanije, službenik za IKT, administrativni službenik, softverski programer i IT specijalista i jedan viši grafički dizajner. Kada je reč o tri specijalizovana radnika, privredni subjekat je priložio njihove biografije, ali ne i ugovore, kako je zahtevao naručilac. Za radno mesto višeg grafičkog dizajnera dostavljena je biografija koja dokazuje traženo iskustvo, međutim angažovano lice ima svoju kompaniju i ne radi za uspešnog privrednog subjekta, te je za istu predočen predugovor, a ne ugovor po zahtevu naručioca. Član 3 ovog ugovora navodi da je ovaj ugovor zaključen upravo radi uključivanja u projekat brendiranja i digitalizacije internet stranice Hortikulture Sh.A. Za radno mesto IT specijaliste i softverskog programera, privredni subjekat je podneo ime samo jedne osobe, koja će pokriti odgovornosti ova dva radna mesta, dok je u tenderskom dosijeu tražen najmanje jedan IT specijalista i najmanje jedan softverski programer. Kao i u prethodnom slučaju, i ovaj radnik ne radi u firmi uspešnog privrednog subjekta, već je dostavljen predugovor za angažovanje na ovom projektu. Sa druge strane, samo administrativni službenik ima redovan ugovor, među pet radnika predočenih na spisku osoblja.

U ovom slučaju, na osnovu zahteva naručioca, privredni subjekat bi morao da svedoči da ima po jednog radnika za svaku traženu poziciju i da im pošalje ugovore, a ne predugovore. Davanje na uvid predugovora umesto ugovora ne bi trebalo prihvatiti jer naručilac mora da oceni ponude samo na osnovu zahteva tenderskog dosijea. To znači da ovaj privredni subjekat nije ispunio ovaj zahtev.

¹⁴ Tehnološka hardverska oprema koja povezuje uređaje u računarsku mrežu radi razmene podataka.

¹⁵ Regulatorna komisija za javne nabavke. Smernice br. 001/ 2023 o javnim nabavkama, član 10.1.

U zaključku, ovog privrednog subjekta trebalo je proglasiti neodgovarajućim i istom nije trebalo dodeliti ovaj ugovor.

Pored problema u proceni ponuda, u ovoj aktivnosti su postojali i drugi proceduralni problemi u vezi sa angažovanjem zaposlenih u kompaniji u procesu procene i upravljanja realizacijom ugovora. Tokom realizacije ove aktivnosti nabavke, jedan od članova komisije za ocenjivanje ponuda angažovan je na upravljanju realizacijom ugovora. Isto nije dozvoljeno u javnim nabavkama i u suprotnosti je sa podelom dužnosti između uključenih lica, imajući u vidu da se jedan član komisije za ocenjivanje ne može imenovati za rukovodioca ugovora¹⁶. Ovo je dozvoljeno samo u slučaju vraćanja na ponovnu ocenu, gde članovi prošle komisije mogu obavljati funkciju rukovodilaca ugovora¹⁷. Podela dužnosti je veoma važna jer podrazumeva podelu odgovornosti između uključenih lica, što dovodi do toga da se u svakoj fazi nalaze različite osobe, a samim tim sprečava se svaka mogućnost uticaja i izbegavanja sukoba interesa. Dakle, naručilac mora da izvrši pažljivu podelu poslova kako bi izbegao svaku mogućnost odstupanja od osnovnih principa javnih nabavki. Obrazloženje naručioca navodi da je to učinjeno zbog malog broja zaposlenih i njihovih odsustava tokom godišnjih odmora.

Takođe, uprkos činjenici da je ova aktivnost bila predviđena planom nabavki¹⁸ a ugovor je potpisan, radovi na ovom projektu nisu otpočeli jer naručilac nema finansijskih sredstava da plati usluge koje će biti pružene.¹⁹ Ovaj problem prevazilazi ZJN jer se radi o izdvajanju sredstava/novca ili raspodelu sredstava iz trezora, što je postupak uređen Zakonom o upravljanju javnim finansijama i odgovornostima.²⁰, koji indirektno utiče i na javne nabavke. U obrazloženju koje je naručilac dao stoji da se proces odužio zbog procedure definisanja promene naziva kompanije, procesa koji u fazama sprovodi Skupština opštine Priština, kao akcionar kompanije. Međutim, naručilac ne treba da pokreće postupak nabavke, a još manje da potpiše ugovor ako nema sredstava da pokrije troškove iste, imajući u vidu da potpisivanjem ugovora stupa u ugovorne obaveze sa privrednim subjektom. U konkretnom slučaju, član 10. ugovora potpisanog između naručioca i uspešnog privrednog subjekta, daje privrednom subjektu pravo da raskine ugovor ako naručilac ne ispuni svoje obaveze i u slučaju raskida, naručilac isplaćuje privrednom subjektu gubitak ili štetu koja mu je mogla biti prouzrokovana. Dakle, ovakav vid postupanja treba izbegavati po svaku cenu, jer može izazvati veće finansijske implikacije.

¹⁶ Regulatorna komisija za javne nabavke. Uredba br. 001/2022 o javnim nabavkama, član 75, tačka 3.7.

¹⁷ Ibid.

¹⁸ Dokument dobijen od Hortikulture Sh.A, nakon zahteva za pristup javnim dokumentima koji je podnet 30.05.2023.

¹⁹ Informacije koje je dostavio službenik za nabavke nakon sastanka održanog u junu 2023.

²⁰ Zakon br. 03/ L-048 o upravljanju javnim finansijama i odgovornostima član 35. <https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=2524> (poslednji put pristupljeno 11.07.2023).

Nalazi

RKO Ekoregjioni:

- RKO Ekoregjioni je skratio rok za pristizanje ponuda, uprkos tome što je zakonom određen rok koji treba ostaviti privrednim subjektima za pripremu ponuda.
- Pored nepoštovanja zakonskih rokova propisanih ZJN-om, RKO Ekoregjioni nije proračunao vreme za pristizanje ponuda kako je određeno ZJN, određujući za krajnji rok za pristizanje ponuda 10.00 časova na dan isteka.
- RKO Ekoregjioni je ograničio konkurenciju zahtevajući ISO sertifikat koji nije relevantan za prirodu nabavke. Posledično, samo jedan privredni subjekat se prijavio za ovu aktivnost.

Hidroregjioni Jugor Sh.A.:

- Javno preduzeće Hidroregjioni Jugor nije obavilo procenu tržišne cene, niti se baziralo na cenama iz prethodnog ugovora, pri proračunu procenjene vrednosti.
- Regionalno javno preduzeće Hidroregjioni Jugor potpisalo je ugovor na 10,461.00 evra manje od procenjene vrednosti, zbog toga što nije analizirao tržišnu cenu, čime je otežano korišćenje ovih sredstava u ovoj budžetskoj godini.

Stambeno javno preduzeće ad:

- Stambeno javno preduzeće je nakon neuspaha aktivnosti nabavke 2022. godine, u istoj aktivnosti 2023. godine, načinilo izmene u tenderskom dosijeu koje su uticale na smanjenje broja ponuđača.
- Stambeno javno preduzeće je prekoračilo ovlašćenje iz člana 72. ZJN, tražeći dodatna pojašnjenja/dopune informacija od trećih lica, a ne od privrednog subjekta ponuđača, kako je predviđeno zakonom.

N.P.L. Hortikultura:

- Lokalno javno preduzeće Hortikultura nije ocenilo ponude prema tehničkim i stručnim zahtevima koje je postavilo ovo preduzeće.
- Lokalno javno preduzeće Hortikultura je dodelilo ugovor privrednom subjektu koji nije ispunio uslove iz tenderskog dosijea, i samim tim je dodelio ugovor neodgovarajućem privrednom subjektu.
- Lokalno javno preduzeće Hortikultura je zaključilo ugovor u nedostatku sredstava za plaćanje ugovorenih usluga. Posledično, ugovor potpisan 28.04.2023 nije počeo da se primenjuje.
- Lokalno javno preduzeće Hortikultura nije poštovalo zakonske odredbe o podeli poslova i imenovalo je jednog od članova komisije za ocenjivanje za rukovodioca ugovora.

Preporuke:

- Naručioci moraju da poštuju zakonske rokove koje propisuje ZJN, kako bi svim zainteresovanim privrednim subjektima dali potrebno vreme za pripremu dokumentacije i na taj način obezbedili konkurenciju.
- Naručioci, prilikom izrade zahteva, moraju obezbediti da ti zahtevi budu relevantni za prirodu tendera i da broj ponuđača ne bude ograničen tim zahtevima.
- Naručioci, pre utvrđivanja procenjene vrednosti, moraju da sprovedu tačno istraživanje tržišnih cena, ali i da uporede cene prethodnih ugovora, ako postoje.
- Naručioci treba da primene pravila za ocenjivanje ponuda grupe privrednih subjekata, kako je definisano zakonom.
- Naručioci treba da izbegavaju zaključivanje ugovora, ako im sredstva nisu udeljena.
- Naručioci treba da uzmu u obzir podelu poslova i odgovornosti u jednoj aktivnosti nabavke i da ne određuju istu osobu na više od jedne pozicije, kako bi se izbegla svaka mogućnost zloupotrebe.



Financuar nga
Bashkimi Evropian

