

# Korišćenje ugovora iz jedinog izvora (pregovaračkih postupaka) u javnim nabavkama u periodu od 2019-2023.

2019-2023

## Uvod

Prilikom zaključivanja javnih ugovora na Kosovu, naručioci koriste nekoliko procedura koje su propisane Zakonom o javnim nabavkama u Republici Kosovo (ZJN). Tokom sprovođenja bilo kog postupka, naručioci moraju osigurati da su ispunjeni osnovni principi javnih nabavki, kao što su:

- konkurencija između privrednih subjekata (PS);
- efikasnost i efektivnost, nediskriminacija, objektivnost; i
- profesionalizam i odgovornost.

Jedan od najosetljivijih postupaka u dodeljivanju tendera je pregovarački postupak bez objavljivanja obaveštenja o ugovoru (u daljem tekstu: pregovarački postupak). Ovim postupkom naručioci pozivaju jednog ili više subjekata da dostave ponude, sa time da tender nije otvoren za kompanije koje nisu pozvane. ZJN omogućava korišćenje ovog postupka, u slučajevima ekstremnih vanrednih situacija koje su propisane članom 35. ZJN-a<sup>1</sup> iako nije precizno definisano šta se smatra ekstremnim vanrednim situacijama, ostavljajući prostora za različita tumačenja naručilaca. Međutim, ova odredba se ne može koristiti „ako se okolnosti koje su dovele do krajnje vanredne situacije mogu pripisati nemaru ili namernim radnjama ili propustima naručioca“<sup>2</sup>.

Prema zakonu, naručioci mogu koristiti ovu proceduru čak i u situacijama u kojima, iz objektivnih i obaveznih tehničkih ili umetničkih razloga, ugovor treba dodeliti određenom privrednom subjektu. Ovo se primenjuje u slučajevima kada je ugovor produžen iz nepredviđenih razloga, u iznosu od 10% vrednosti ugovora<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> Službeni list Republike Kosovo. Zakon br. 04/L-042 o javnim nabavkama, član 35, tačka 2.

<sup>2</sup> Službeni list Republike Kosovo. Zakon br. 04/L-042 o javnim nabavkama, član 35, tačka 2.1.iii.

<sup>3</sup> Regulatorna komisija za javne nabavke. Uredba br. 001/2022 o javnim nabavkama. Član 13, tačka 4.

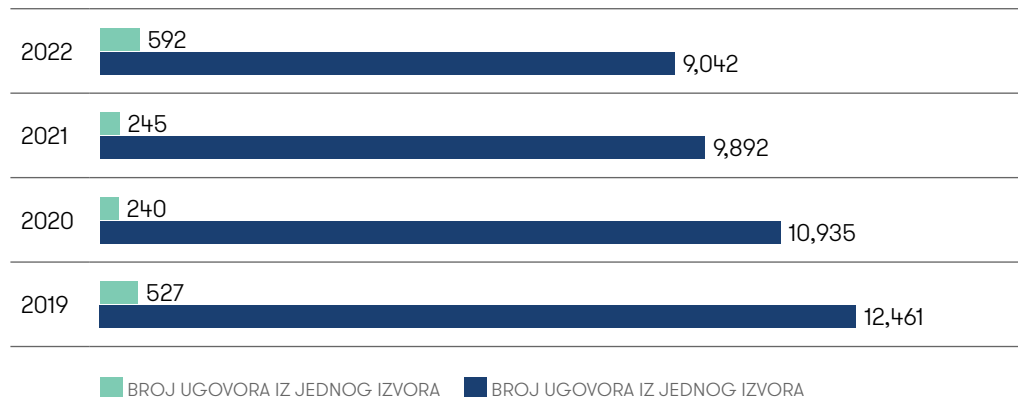
U praksi, naručioc koristi ovu vrstu procedure koja ograničava konkurenciju između privrednih subjekata, čak i u slučajevima kada kriterijumi definisani zakonom nisu ispunjeni. Štaviše, ovaj postupak se koristi u kontinuitetu za neke specifične aktivnosti. Regulatorna komisija za javne nabavke (RKJN) je jedini organ koji može da daje mišljenja u vezi sa odlukama naručilaca za korišćenje ovog postupka, ali ta mišljenja nisu obavezujuća.

Naručioc ima diskreciono pravo da odrede broj pozvanih privrednih subjekata i da odrede vremenske rokove za podnošenje ponuda, a dužni su da o tome obaveste RKJN u roku od dva dana od dana donošenja odluke o korišćenju ovog postupka, pod uslovom da daju detaljna objašnjenja razmatranih činjenica i obrazloženje za korišćenje ovog postupka.

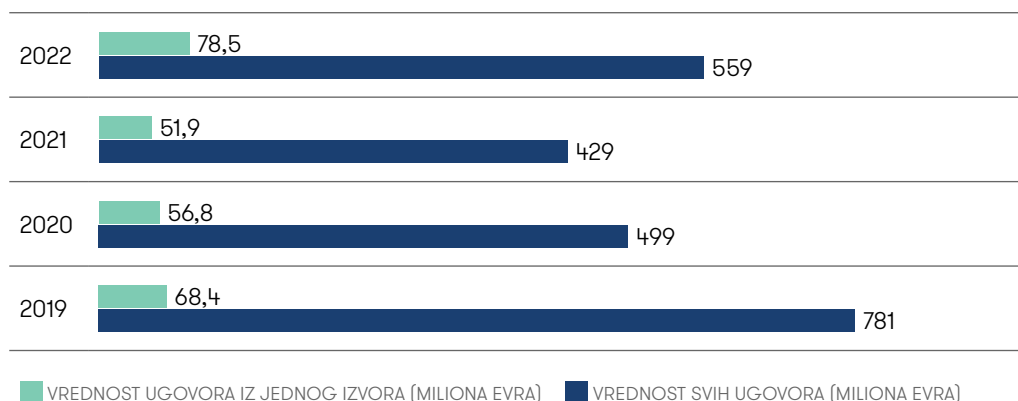
## Korišćenje pregovaračkog postupka i zaključivanje ugovora iz jedinog izvora u periodu od 2019-2023. godine.

Ugovori koji se zaključuju korišćenjem pregovaračkog postupka poznati su kao ugovori iz jedinog izvora. Broj ugovora iz jedinog izvora varira iz godine u godinu. Tokom 2019-2023, najveći broj ugovora iz jedinog izvora zaključen je 2020. godine, kao rezultat suočavanja sa pandemijom KOVIDA-19. Relativno isti broj ugovora iz jedinog izvora je usledio i u narednoj godini, iako je kriza sa pandemijom već prošla. U 2022. godini se primećuje blagi pad, međutim ovaj broj je ponovo visok u poređenju sa 2019.

**GRAFIKON 1:** Broj svih potpisanih ugovora i broj ugovora iz jednog izvora 2019-2022



**GRAFIKON 2:** Ukupna vrednost potpisanih ugovora i ukupna vrednost ugovora iz jednog izvora 2019-2022



Podaci za 2023. godinu nisu uključeni u ovu tabelu jer 2023. godina još nije završena i podaci se ne mogu koristiti zajedno sa drugim godinama. Međutim, od januara do avgusta 2023. potpisana su 3.352 ugovora, od kojih su 63 razvijena u pregovaračkom postupku. Procenjena vrednost koja će biti utrošena na ove ugovore je 567 miliona evra.

Pored ukupnog broja ugovora sa jednim izvorom, u tabeli 1 su prikazane institucije koje su najviše koristile ovu proceduru tokom 2019-2023.

Godine	Ukupan broj potpisanih ugovora od strane institucije	Ukupan broj ugovora sa jednim izvorom potpisanih od strane institucije	Učešće broja ugovora resurs
2019	Opština Priština - 191	Opština Priština - 41	21.47%
	Opština Uroševac - 82	Opština Uroševac - 23	28%
2020	Opština Priština - 161	Opština Priština - 60	37.2%
	Opština Đakovica - 124	Opština Đakovica - 40	32.2%
2021	Opština Priština - 152	Opština Priština - 38	25%
	Opština Đakovica - 142	Opština Đakovica - 38	26.7%
2022	EEK - 278	EEK - 43	15.4%
	Opština Priština - 163	Opština Priština - 27	16.5%
2023	EEK - 196	EEK - 24	12.2%
	Opština Štimlje - 73	Opština Štimlje - 11	15%

**TABELA 1:** Udeo broja ugovora iz jednog izvora u ukupnom broju potpisanih ugovora u 2019-2023.

Prema tabeli, opština Priština potpisuje najviše ugovora sa jednim izvorom svake godine i takođe ima visok udeo ugovora sa jednim izvorom u ukupnom broju ugovora.

## Institucije koje zaključuju i troše najviše na ugovore iz jedinog izvora

U analizi korišćenja i potpisivanja ugovora sa jednim izvorom za period 2019-2023. godine, uočeno je da su neke institucije kontinuirano imale veće troškove za takve ugovore. Ove institucije nastavljaju da potpisuju ugovore od jednog izvora za iste slučajeve nabavki koji nisu hitne prirode i ne ispunjavaju zakonske uslove koji proizilaze iz Zakona o javnim nabavkama, kao što su usluge fizičkog obezbeđenja objekata ustanova, prevoz radnika, nabavka udžbenika i dr. detaljno u ovom izveštaju.

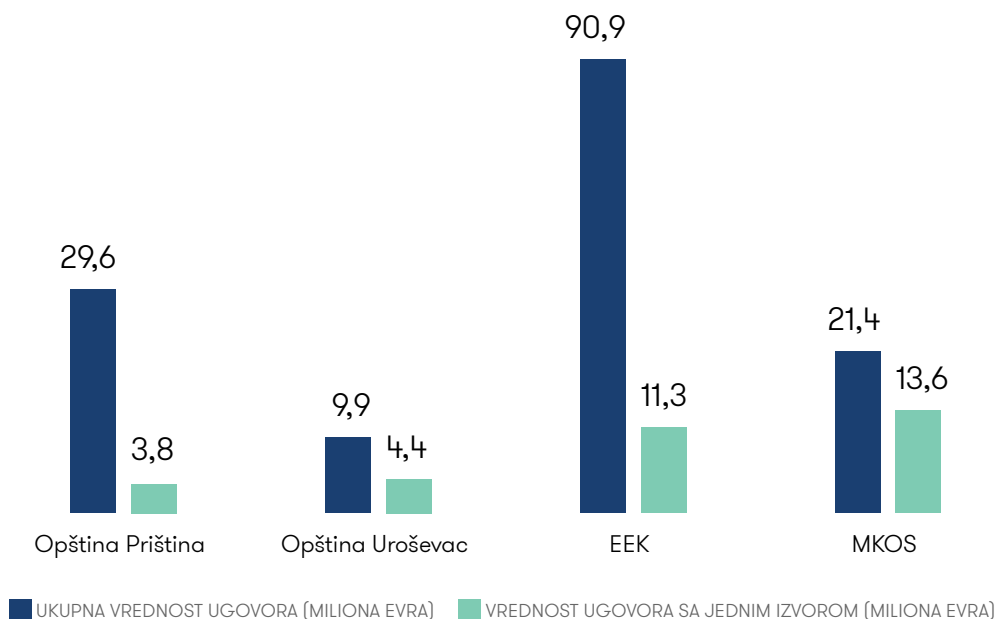
## Ugovori iz jedinog izvora u 2019. godini

U 2019. godini, dve institucije koje su zaključile najviše ugovora iz jedinog izvora bile su Opština Priština i Opština Uroševac.

Opština Priština je zaključila 42 ugovora iz jedinog izvora, u vrednosti od oko 3,869,641.74 evra - od kojih je pet bilo za izvođenje dodatnih radova. Ovi ugovori su uglavnom zaključeni za usluge (22 ugovora o uslugama). Najčešće ugovarana usluga je čišćenje objekta opštine i škola, za šta je zaključeno šest ugovora iz jedinog izvora, dok su tri privredna subjekta dobila isti ugovor, odnosno po dva ugovora za svakog subjekta, dostigavši time ukupnu vrednost od oko 315,835.92 evra. Takođe, zaključena su četiri ugovora za fizičko obezbeđenje, gde su dva privredna subjekta dobila ugovore, odnosno po dva ugovora svaki, koji su dostigli ukupnu vrednost od oko 426,830.40 evra.

Ove usluge koje se obavljaju putem pregovaračkih ugovora nisu hitne prirode i ne ispunjavaju nijednu od okolnosti predviđenih članom 35. ZJN. Kao rezultat toga, nije trebalo da se razvijaju putem pregovaračkog postupka.

Što se tiče vrednosti ugovora iz jedinog izvora, energetska korporacija Kosova (EKK) i Ministarstvo kulture, omladine i sporta (MKOS) su dve institucije koje prednjače sa najvećim troškovima.

**GRAFIKON 3:** Naručioci koji su potrošili najviše iznose na ugovore sa jednim izvorom u 2019

MKOS je zaključio 10 takvih ugovora ukupne vrednosti 13,670,461.92 evra. Ono što se uočava u ovim aktivnostima je zaključivanje ugovora u iznosu od 12,394,800.00 evra za renoviranje i rekonfiguraciju gradskog stadiona u Mitrovici i još jedan ugovor u vrednosti od 185,000.00 evra za stručni nadzor nad renoviranjem ovog istog stadiona. Shodno tome, Ministarstvo je zaključilo ugovor iz jedinog izvora za isti projekat u vrednosti od 12,579,800.00 evra.

Na drugom mestu po vrednosti ugovora sa pregovaračkim postupkom je EKK, kompanija koja je zaključila 14 ugovora iz jedinog izvora ukupne vrednosti oko 11,381,032.00 evra. Pored dodatnih radova i specifičnih nabavki koje ovo preduzeće treba, EKK je, pregovaračkim postupkom zaključio dva ugovora iz jedinog izvora za prevoz radnika ukupne vrednosti od 474,993.78 evra.

## Ugovori iz jedinog izvora u 2020. godini

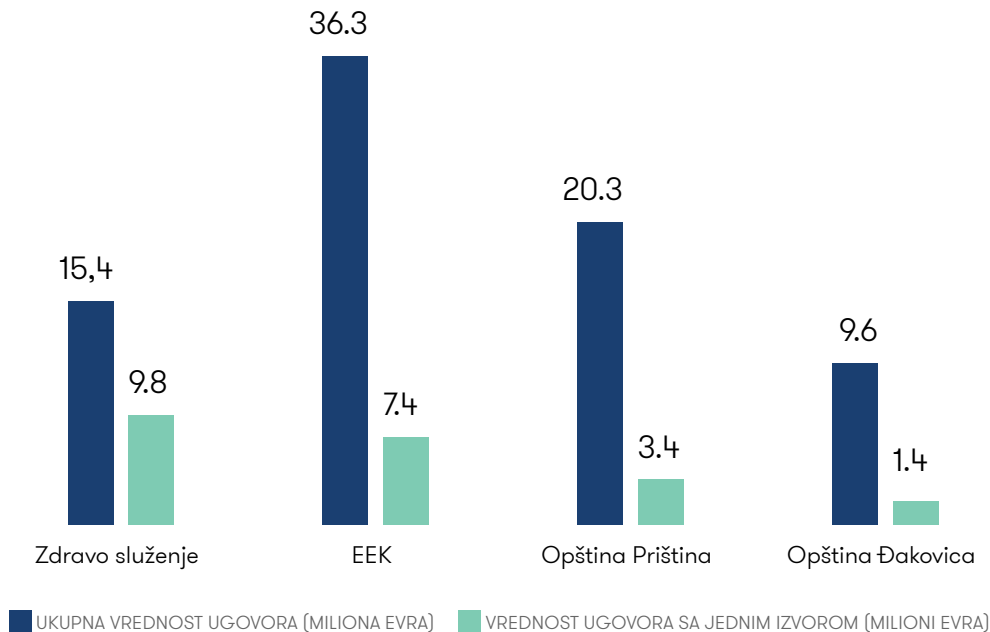
Institucije koje su zaključile najviše ugovora iz jedinog izvora u 2020. godini su bile: Opština Priština sa 60 ugovora vrednosti od 3,441,606.79 evra i Opština Đakovica, takođe sa 60 ugovora vrednosti od 1,417,839.79 evra. U ugovorima Opštine Đakovica, veliki deo njih su bili ugovori za izvođenje dodatnih radova, koji su dati istim privrednim subjektima. Od 40 ugovora o izvođenju dodatnih radova, njih devet je zaključeno za istu grupu privrednih subjekata, gde je samo za aneks ugovora dostignuta vrednost od 545,069.63 evra.

Druge institucije koje su 2020. godine zaključile ugovore sa jednim izvorom na visoke vrednosti su Ministarstvo zdravlja (MZ) sa 8.710.855,78 evra i KEK sa 7.438.319,67 evra.

KEK je potrošio oko 7.438.319,67 evra za ugovore iz jednog izvora. Od 27 takvih ugovora, tri se odnose na informisanje javnosti o radu i obavezama KEK-a. Na ova tri ugovora utrošeno je 161.586,00 eura i to je aktivnost koja nije rađena prije 2020. godine niti u narednim godinama.

Nejasno je zašto su otvorena tri tendera sa pregovaračkim postupkom i sa trajanjem od 12 mjeseci za slične aktivnosti, kada bi za ove aktivnosti bilo dovoljno koristiti otvoreni postupak i razviti samo jednu aktivnost.

**GRAFIKON 4:** Naručioci koji su potrošili najveće iznose na ugovore sa jednim izvorom u 2020



U međuvremenu, MZ je potrošio 9,863,372.32 evra na ugovore iz jedinog izvora. Ovi ugovori su prevashodno imali za cilj nabavku materijala, vakcina i lekova za zaštitu od virusa KOVID-19.

Potpisivanje ovih ugovora 2020. godine iznudila je pandemija COVID-19 i hitna potreba za snabdevanjem potrebnim materijalom za građane i medicinsko osoblje. Upotreba ove procedure je bila neophodna. Međutim, proceduru za nehitne radnje karakterisale su i neke nepravilnosti, kao što su loše planiranje, nedostatak istraživanja tržišnih cena, nedostatak dodatnih pojašnjenja za niske cene proizvoda, prihvatanje dokumenata koji su istekli, prihvatanje neusaglašene robe sa tehničkim specifikacije u dosijeu tendera, obaveštenje za nadmetanje samo jednog ekonomskog operatera, određenje opštine da se kompanije moraju takmičiti kao konzorcijum<sup>4</sup>.

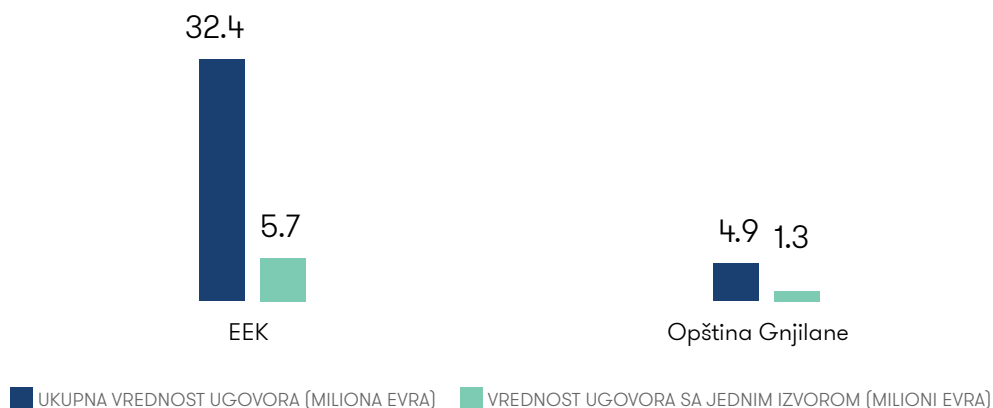
<sup>4</sup> KOVID-19 kao razlog za sklapanje hitnih ugovora o javnim nakavkama, jun 2021. [https://dplus.org/wp-content/uploads/2021/06/SRB\\_COVID-19-si-pretekst-per-lidhje-emergjente-te-kontratave-ne-prokurim-publik-l.pdf](https://dplus.org/wp-content/uploads/2021/06/SRB_COVID-19-si-pretekst-per-lidhje-emergjente-te-kontratave-ne-prokurim-publik-l.pdf)

## Ugovori iz jedinog izvora u 2021. godini

Tokom 2021. godine smanjen je broj ugovora iz jedinog izvora i troškovi za ove ugovore. U ovoj godini na takve ugovore su najviše trošili EKK, Ministarstvo infrastrukture, Ministarstvo unutrašnjih poslova (MUP), i Opština Gnjilane.

Opština Gnjilane je u 2021. godini dodelila 16 ugovora sa jednim izvorom, potrošivši ukupno 1.331.680,69 evra, od čega je najveći deo za izgradnju puteva i javnih centara. U većini slučajeva, isti ekonomski operateri su dodeljeni ovim ugovorima, sa četiri ugovora u vrednosti od 171.697,68 evra, isti ekonomski operater je dodeljen i tri ugovora za drugog ekonomskog operatera u vrednosti od 820.480,96 evra. KEK je potpisao ugovore sa jednim izvorom u vrednosti od oko 5.730.932,28 evra.

**GRAFIKON 5:** Naručioци koji su potrošili veće iznose na ugovore sa jednim izvorom u 2021

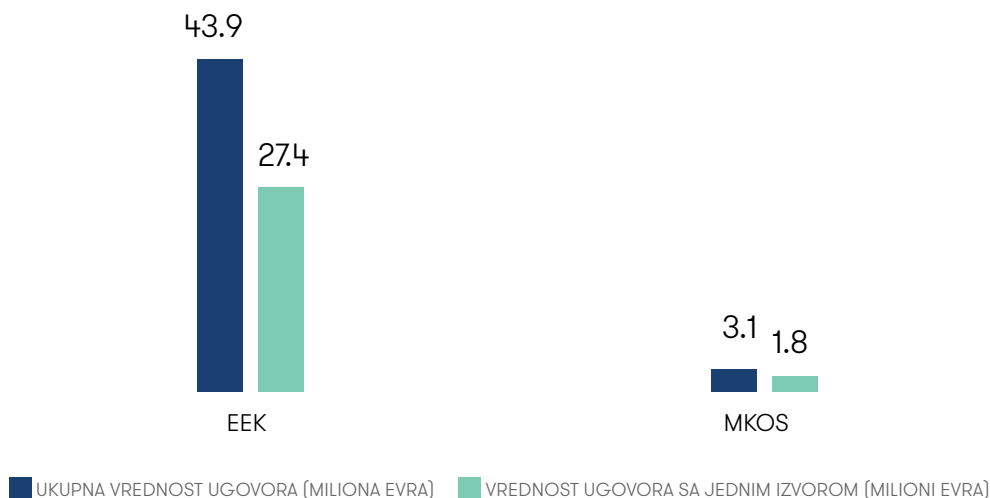


Takođe, ove godine je Opština Priština potrošila oko 2,089,391.80 evra na ugovore iz jedinog izvora. Ono što se izdvaja kada je reč o ovim ugovorima iz jedinog izvora jeste da su potpisani za fizičko obezbeđenje opštinskog objekta i drugih institucija. Ovi ugovori su zaključeni sa samo dva privredna subjekta u ukupnoj vrednosti od 746,649.77 evra. Opština Priština je zaključila ugovore sa istim predmetom i sa istim privrednim subjektima u 2020. i 2019. godini.

## Ugovori iz jedinog izvora u 2022. godini

Čini se da su iste institucije zaključile uglavnom ugovore sa jednim izvorom. Najveći broj ovakvih ugovora imaju opština Priština i KEK. KEK, Ministarstvo unutrašnjih poslova i Ministarstvo kulture, omladine i sporta potrošili su značajan iznos na ugovore sa jednim izvorom u 2022.

U 2022. godini, KEK je potrošio oko 27.406.550,38 evra za takve ugovore. Vredi napomenuti da je za iste slučajeve korišćen pregovarački postupak. Na primer: za fizičko obezbeđenje objekta KEK-a, potpisana su četiri ugovora od jednog izvora sa istim ekonomskim operaterom, ukupne vrednosti od 2.185.665,96 evra. Takođe, sa istim ekonomskim operaterima su zaključena četiri ugovora od jednog izvora za prevoz radnika KEK-a. Odstupanja od procenjene vrednosti su takođe primećena u ovim ugovorima KEK-a, sa osam ugovora vezanih po višoj ceni od vrednosti koja je planirana da se potroši.

**GRAFIKON 6:** Naručioci koji su potrošili veće iznose na ugovore sa jednim izvorom u 2022

MKRS je koristio pregovaračku proceduru uglavnom za dodatne radove, ali i za druge nabavke. Cena 18 ugovora sa jednim izvorom iznosila je približno 1.857.914,89 evra. Na primer, potpisan je ugovor sa jednim izvorom za intervenciju u Palati omladine u Prištini, gde u dosijeu tendera nije dato objašnjenje koje dokazuje hitnost ove aktivnosti. Isti operater je dobio ugovor za intervenciju u bivšem zatvoru u Prištini, gde ni u ovom slučaju nije bilo pojašnjenja u prilog korišćenju pregovaračkog postupka. Vrednost ova dva ugovora zajedno je 37.283,95 evra.

## Ugovori iz jedinog izvora u prvih šest meseci 2023. godine

U prvih šest meseci 2023. EKK je i dalje nastavio da bude lider u zaključivanju ugovora iz jedinog izvora. Pored EKK-a, Opština Priština i Opština Štimlje su imale veliki broj ugovora iz jedinog izvora, iako je ova druga zaključila ugovore male vrednosti.

Opština Priština je na 10 ugovora iz jedinog izvora potrošila 2,275,825.36 evra. Ugovor najveće vrednosti je zaključen sa O.U.D. Architects i Kengo Kuma and Associates, u vrednosti od 1,600,000.00 evra, za osmišljavanje projekta multifunkcionalnog centra „Grmija“ u Prištini. Opština Priština je ponovo zaključila ugovor iz jedinog izvora za obezbeđenje opštinskih objekata, ali ovog puta sa drugim privrednim subjektom.

U međuvremenu, EKK je samo u prvih šest meseci 2023. godine zaključio ugovore iz jedinog izvora u iznosu od 67,423,530.77 evra. Kao i prethodnih godina, i ove godine su ugovori iz jedinog izvora prevashodno zaključeni sa istim privrednim subjektima za iste predmete. Takođe, i u ovih šest meseci, EKK je u nekim slučajevima premašio procenjenu vrednost. Ugovor najveće vrednosti zaključen je za modernizaciju turbina B1 i B2, čija je procenjena vrednost iznosila 55,100,000.00 evra, dok je ugovor zaključen u vrednosti od 56,522,100.00 evra, odnosno 1,422,000.00 više od procenjene vrednosti.



## Uloga RKJN-a u praćenju i ograničavanju upotrebe ugovora iz jedinog izvora

Regulatorna komisija za javne nabavke (KRJP) daje mišljenja naručiocima u vezi sa njihovim odlukama, radnjama ili propustima tokom aktivnosti nabavke. U okviru ove nadležnosti, u slučajevima kada naručioci aktivnosti nabavke odluče da koriste ugovore iz jednog izvora, oni moraju da obaveste KRPP u roku od dva dana nakon donošenja odluke da koriste ovaj postupak, dajući detaljna objašnjenja razmotrenih činjenica i obrazloženja za koristeći ovaj postupak<sup>5</sup>. Iz praćenja javnih nabavki i analize ugovora sa jednim izvorom proizilazi da AU ne daju dovoljna objašnjenja zasnovana na činjenicama koje bi opravdale upotrebu ove procedure u njihovim obaveštenjima KRPP. Prema uzorku primljenih subjekata, primećuje se da objašnjenja nisu detaljna i dovoljna.

KRPP ne uspeva da obradi sva obaveštenja CA u roku od dva dana, zbog ograničenih ljudskih kapaciteta, sa CA koji u većini slučajeva prihvataju ćutanje kao odobrenje nastavljajući sa ugovorima iz jednog izvora. Tokom 2022. godine, KRPP je pratila 319 ovakvih procedura/ugovora, dok nema podataka o rezultatima ovog praćenja. Kakav god da je odgovor KRPP-a u vezi sa odlukom donetom od strane CA, on nije obavezujući. To znači da čak i kada KRPP ne odobri korišćenje ove procedure, konačna odluka ostaje u diskreciji Ugovornog Autoriteta.

Široko rasprostranjena upotreba ugovora iz jedinog izvora za aktivnosti koje nisu hitne duž godina, pokazuje da se ova pojava nastavlja uprkos nominalnoj ulozi RKJN-a u njenom nadzoru. Na ovaj način, nadzorna uloga RKJN-a, odnosno mišljenja koja se izdaju za ovaj postupak ostaje slaba zbog činjenice da nema obavezujući karakter za naručioce.

<sup>5</sup> Službeni list Republike Kosovo. Zakon br. 04/L-042 o javnim nabavkama, član 35, tačka 1. <https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=2772> (poslednji put pristupljeno 11.07.2023).

## PREPORUKE

1. Prilikom izrade novog Zakona o javnim nabavkama trebalo bi široko urediti pitanje kada naručilac može primeniti pregovarački postupak. Zakon treba da klasifikuje krajnje vanredne situacije koje naručiocima mogu dati opravdanje da koriste ugovore iz jedinog izvora;
2. KRPP treba da izvrši dodatne revizije podzakonskih akata o javnim nabavkama kako bi ograničila sprovođenje pregovaračkog postupka tako što bi naručioci obavezali da objave obaveštenje o korišćenju pregovaračkog postupka bez objavljivanja obaveštenja o ugovoru na e- nabavka platforme. Obaveštenje mora da sadrži pojašnjenja i pravni osnov tako da zainteresovane strane budu obaveštene i imaju mogućnost da se žale TRN-u;
3. Ugovornim organima treba dozvoliti da objave obaveštenje o korišćenju pregovaračkog postupka bez objavljivanja obaveštenja o ugovoru na elektronskoj platformi za nabavku;
4. Povećati ljudske kapacitete KRPP-a, kako bi obradila sva obaveštenja ugovornih organa za korišćenje ovog postupka i istovremeno naglasila da ćutanje KRPP-a ne znači i odobrenje za korišćenje ovog postupka. procedura;
5. Autoriteti za ugovaranje treba da pruže iscrpna objašnjenja zasnovana na činjenicama koje opravdavaju upotrebu ove procedure u obaveštenjima RKJN-u, kako bi se olakšala procena i davanje mišljenja od strane ovog tela;
6. RKJN treba da obezbedi obuku službenika za nabavke, u cilju povećanja veština tumačenja i ispravnog korišćenja odredaba koje uređuju korišćenje ovog postupka;
7. RKJN treba da poveća saradnju sa TRN-om i naručiocima, i da preduzme disciplinske mere protiv službenika koji su u nekoliko navrata koristili ovaj postupak nezakonito.

