

# Glavni problemi u sprovođenju godišnjih planova javnih nabavki u javnim preduzećima

## Uvod

Planiranje javnih nabavki je proces detaljnog racionalnog identifikovanja svih nabavki, usluga i radova koje naručioci (N) očekuju da nabave tokom jedne godine. Cilj javnih nabavki je da se obezbedi najefikasniji, najtransparentniji i najpravičniji način korišćenja javnog novca naručilaca na Kosovu. Preduslov za postizanje cilja transparentnosti je objavljivanje svih planiranih aktivnosti nabavki koje se planiraju sprovesti duž jedne godine.

Konačan plan nabavki sadrži prikupljene podatke o svim planiranim ugovorima za relevantnu godinu, uključujući opise ugovora, procenjeni datum početka nabavke i procenjenu vrednost ugovora. Pored transparentnosti, plan nabavki takođe služi kao vodič za naručioce duž cele godine, promovišući odgovorno upravljanje finansijskim sredstvima namenjenim za datu godinu i izbegavajući potrebu za hitnim nabavkama ili skraćivanjem vremenskih rokova za podnošenje ponuda.

Prema Zakonu o javnim nabavkama (ZJN), svi naručioci na Kosovu moraju pripremiti preliminarni plan nabavki najmanje 30 dana pre početka svake fiskalne godine<sup>1</sup>. Izrada godišnjeg plana nabavki vrši se u saradnji Kancelarije za nabavke, Kancelarije za finansije i drugih odeljenja, kao podnosilaca zahteva. Prema ZJN-u, u roku od 15 dana od usvajanja budžeta za fiskalnu godinu, svaki naručilac mora da objavi na relevantnoj internet stranici konačan plan nabavki i da ga dostavi Centralnoj agenciji za nabavke (CAN)<sup>2</sup>.

1 Službeni list Republike Kosovo. Zakon br. 04/L-042 o javnim nabavkama. Član 8. <https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=2772> (poslednji put pristupljeno 22.08.2023).

2 Ibid.

Zahtev za nabavku za svaku aktivnost nabavke podnose odeljenja (jedinica koja je podnela zahtev) unutar naručioca, koje su nadležne da podnesu zahteve Odeljenju za nabavke, nakon čega ove jedinice zatim pomažu Odeljenju za nabavke tokom procesa raspisivanja tendera<sup>3</sup>.

Ova kratka analiza ima za cilj da proračuna nivo realizacije godišnjih planova nabavki u praksi, merenjem broja i vrednosti raspisanih aktivnosti koje su planirane za ovaj period. Ova brojčana analiza ukazuje na potrebu da se poboljša efikasnost sprovođenja planova nabavki, što bi uticalo na efikasniju javnu nabavku. Ova analiza sadrži uzorak planova javnih nabavki tri javna preduzeća, kojima će se oslikati stepen realizacije ovih planova, razlozi za zakašnjenja i problemi koji prate otvaranje planiranih ugovora:

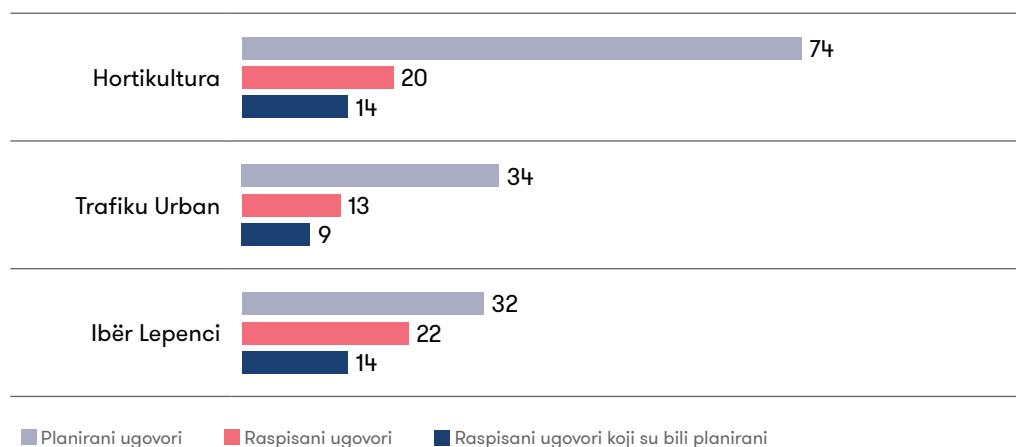
1. Javno komunalno preduzeće „Hortikultura“;
2. Javno preduzeće „Trafiku Urban“ (Gradsko saobraćajno);
3. Vodoprivredno preduzeće „Ibër Lepenci“.

Podaci su preuzeti sa elektronske platforme E-nabavke, tako što je izmeren procenat realizacije planiranih ugovora u šestomesečnom periodu od 1. januara – 30. juna 2023. godine.

Šta je problem sa planovima nabavke?

Glavni problem sa godišnjim planovima nabavke je to što ne uspevaju da se primene u praksi, imajući u vidu da većina ugovora ne biva pokrenuta prema prvobitnim planovima. Nizak procenat realizacije planova i neefikasno planiranje ima za posledicu nepotrošnju budžeta, što se pretače u zakašnjenja i otkazivanje projekata, što potom utiče na ograničavanje ili smanjenje kvaliteta usluga za građane, veće troškove realizacije projekata i održavanje postojećih usluga. Štaviše, zakašnjenja ili otkazivanje planiranih projekata i troškova mogu imati šire ekonomske posledice, imajući u vidu da javna potrošnja pokreće ekonomski razvoj<sup>4</sup>, dok otkazivanje ovih aktivnosti nabavke može rezultirati gubitkom radnih mesta i smanjenjem poverenja u sposobnost javnih službenika da upravljaju javnim finansijama.

**TABELA 1:** Ukupan broj raspisanih ugovora u odnosu na planirane ugovore u šestomesečnom periodu januar - jun 2023.



<sup>3</sup> Uredba br. 001/2022 o javnim nabavkama. Član 10. [https://e-prokurimi.rks-gov.net/HOME/Documents/Legislation/Rregulloret/shq/Rregullore%20Nr.001\\_2022%20p%C3%ABr%20prokurimin%20publik.pdf](https://e-prokurimi.rks-gov.net/HOME/Documents/Legislation/Rregulloret/shq/Rregullore%20Nr.001_2022%20p%C3%ABr%20prokurimin%20publik.pdf) (poslednji put pristupljeno 22.08.2023)

<sup>4</sup> Javni ugovori su činili 6.5% bruto domaćeg proizvoda Kosova tokom 2022. godine. Godišnji izveštaj za 2022. godinu Regulatorne komisije za javne nabavke na Kosovu.

Iako manje izražen, problem je i praksa zaključivanja ugovora vrednosti koja je znatno veća od vrednosti predviđene godišnjim planiranjem, što onda rezultira nepokretanjem drugih planiranih ugovora u nedostatku budžeta.






## Javno komunalno preduzeće „Hortikultura“

Javno komunalno preduzeće „Hortikultura<sup>5</sup>“ je preduzeće osnovano od strane Opštine Priština 1964. godine, koje ima misiju očuvanja i održavanja zelenih površina u Opštini Priština.

„Hortikultura“ je u konačnom planu nabavki za 2023. godinu planirala pokretanje 74 ugovora u prvih šest meseci godine, ukupne vrednosti od 896,749.00 evra.

U ovom periodu „Hortikultura“ je pokrenula samo 20 ugovora, potpisavši 19, dok je jedan od njih bio u fazi ugovaranja. Od ovih 20 ugovora, 14 je planirano godišnjim planom nabavki, dok šest ugovora ne figurira u ovom planu. Predviđena vrednost 20 ugovora iznosila je 95,983.00 evra.

Ako uporedimo broj planiranih ugovora (74) sa onima koji su realizovani na osnovu plana (14), onda se zaključuje da je samo 18.9% plana realizovano kako je planirano. Takođe, predviđena vrednost ovih raspisanih ugovora iznosila je samo 10.7% procenjene vrednosti troškova u godišnjem planu za ovaj period. Veliki deo od 60 ugovora koji nisu pokrenuti u predviđenom roku direktno je vezan za svakodnevni rad Hortikulture i njihovo nepokretanje ukazuje na nivo učinka ovog preduzeća.

Opis ugovora	Predviđeni datum početka nabavke	Predviđena vrednost ugovora
Nabavka opreme za zaštitu na radu	06.04.2023	37,500.00 evra 
Nabavka računara i štampača	10.02.2023	35,000.00 evra 
Snabdevanje naftnim derivatima	04.01.2023	63,000.00 evra 
Nabavka bagera	13.02.2023	130,000.00 evra 
Renoviranja objekta administracije	20.02.2023	25,000.00 evra 

**TABELA 2:** Neki od planiranih ugovora preduzeća Hortikultura koji nisu počeli u prvih šest meseci 2023. godine

<sup>5</sup> Lokalno javno preduzeće „Hortikultura“ je promenilo naziv u NPL „Gjelbër“ u vreme pisanja ove analize.

Prema kancelariji za nabavku Hortikulture<sup>6</sup>, mali broj pokrenutih aktivnosti je rezultat zahteva jedinica koje nisu podnele zahteve za pokretanje ugovora, dok je razlog za zaključivanje ugovora koji nisu planirani godišnjim planom taj da ovo preduzeće radi sa zastarelom mehanizacijom, koja iziskuje remont, koji se ne može predvideti.

## Javno preduzeće „Trafiku Urban“;

Javno preduzeće „Trafiku urban“ je preduzeće koje je osnovala Opština Priština 1976. godine.<sup>7</sup>, sa misijom da građanima Prištine pruži najefikasnije usluge javnog prevoza.

„Trafiku Urban“ je planirao pokretanje 34 ugovora u prvom polugodištu 2023. godine, ukupne vrednosti od 3,268,981.05 evra.

U prvih šest meseci ove godine ova kompanija je otvorila postupak za 13 ugovora, potpisala je 11, dok su dva ugovora otkazana. Od raspisanih ugovora, devet je bilo u planu nabavki, dok tri ugovora nisu u ovom planu, sa time da su dva minimalne vrednosti. Zatim, ugovor za nabavku kočionih ploča za autobuse IVECO (u vrednosti 124,000.00 evra) bio je deo godišnjeg plana, međutim raspisan je meseca februara, a planirano je da počne avgusta.

Od broja ugovora planiranih u prvih šest meseci 2023. godine, 26.4% je pokrenuto po godišnjem planu, dok je njihova predviđena vrednost iznosila 7,625,257.47 evra, ili 233.2% više od procenjene vrednosti ovih ugovora, usled potpisivanja nekoliko okvirnih ugovora na 36 meseci. Primer je tro-godišnji ugovor o snabdevanju naftom za koji je godišnjim planom za 2023. planirano 2,417,551.00 evra, dok je ovaj ugovor raspisan sa procenjenom vrednošću od 7,020,000.00 evra i traje tri godine.

U prvih šest meseci 2023. godine figurira i nekoliko ugovora „Trafiku Urban“, kao što su nabavka AD-Blue u vrednosti od 43,569.00 evra, nabavka guma za autobuse u vrednosti od 61,000.00 evra, sistematski lekarski pregled radnika u vrednosti od 12,000.00 evra, koji su već pre toga bili aktivni. Prema kancelariji za nabavke „Trafiku Urban“<sup>8</sup>, to se dešava iz razloga što se ovi ugovori mogu završiti, raskinuti, prekinuti i pošto je plan nabavki direktno vezan za vlastiti budžet preduzeća, finansijska sredstva za ove ugovore moraju podrazumevati relevantnu budžetsku stavku u godišnjem planu za 2023. godinu.

## Vodoprivredno preduzeće „Ibër Lepenci“

Vodoprivredno preduzeće „Ibër Lepenci“ osnovano je 1967. godine u Prištini<sup>9</sup>, a njegova je misija snabdevanje industrije, vodovoda i poljoprivrede neprerađenom vodom, kao i proizvodnja električne energije iz hidroelektrane Gazivode.

„Ibër Lepenci“ je u konačnom planu nabavki za 2023. godinu planirao pokretanje 32 ugovora u prvih šest meseci godine ukupne vrednosti od 1,895,507.00 evra.

Ova kompanija je u prvih šest meseci 2023. godine pokrenula 22 ugovora, od kojih je 18 potpisano, dok su četiri otkazana. Od ovih raspisanih ugovora, 14 je planirano godišnjim planom nabavki, dok ostali ne figuriraju u ovom planu.

<sup>6</sup> Odgovori Kancelarije za nabavku Hortikulture Sh.A od 04.10.2023.







<sup>7</sup> Istorijat preduzeća Trafiku Urban duž godina. Može se naći na <https://trafikurban-pr.com/rreth-nesh/3/pr-ne> (poslednji put pristupljeno 20.10.2023).

<sup>8</sup> Odgovori Kancelarije za nabavku preduzeća „Trafiku Urban“ od dana 27.10.2023.

<sup>9</sup> Istorijat preduzeća VP „Ibër Lepenci“. Može se naći na <https://iber-lepenc.org/per-ne/historiku/> (poslednji put pristupljeno 20.10.2023).

Od 22 ugovora planirana za prvih šest meseci 2023. godine, samo 43.7% je pokrenuto prema godišnjem planu. Tada je procenjena vrednost raspisanih ugovora iznosila 660,480.00 evra, ili 34.8% procenjene vrednosti ovih ugovora u godišnjem planu. Ako ovde dodamo i vrednost raspisanih ugovora koji nisu bili predviđeni godišnjim planom za 2023. godinu, a koje je zahtevao Upravni odbor i o kojima je CAN obavešten<sup>10</sup>, onda imamo cifru od 894,470.00 evra, ili 47.1% manje od procenjene vrednosti za ovaj period.

Čak i u ovom preduzeću, veliki deo od 18 planiranih ugovora koji nisu raspisani u predviđenom periodu, odnosi se na usluge namenjene građanima i unutrašnje funkcionisanje, gde je fokus na ugovorima o radovima srednje vrednosti.

Opis ugovora	Predviđeni datum početka nabavke	Predviđena vrednost ugovora
Održavanje i praćenje brane i jezera	11.01.2023	60,000.00 evra 
HC Gazivode - Popravka turbina, generatora i postrojenja	20.01.2023	100,000.00 evra 
Sanacija separacionih objekata - SO i pumpnih stanica - PS	26.01.2023	250,000.00 evra 
Izgradnja garaže (magacin za skladištenje alata)	23.01.2023	60,000.00 evra 
Remont dalekovoda od 10 kV i 35 kV	10.04.2023	7,000.00 evra 
Renoviranja objekta direkcije	27.01.2023	300,000.00 evra 

**TABELA 3:** Šest od sedam planiranih ugovora o radovima koji nisu pokrenuti u prvih šest meseci 2023. godine

<sup>10</sup> Odgovori Kancelarije za nabavku kompanije Ibër Lepenci od dana 06.10.2023.

Prema kancelariji za nabavku ovog preduzeća<sup>11</sup>, razlog kašnjenja u pokretanju tenderskog postupka je u sprezi sa kašnjenjem jedinica koje su podnele zahtev da izrade ovlašćenja, dok su finansijska sredstva budžetirana za troškove i investicije, i u ovom slučaju potiču iz vlastitih prihoda kompanije Ibër Lepenci, prebačena za narednu godinu.

## Zaključak

Godišnji planovi nabavki ne uspeavaju da se primene u praksi, što podrazumeva da većina planiranih ugovora kasni ili se uopšte ne raspisuje prema godišnjem planu.

Jedan od glavnih razloga koji utiče na to da se ovi ugovori ne raspisuju na vreme je to što druga odeljenja naručilaca ne saraduju u dovoljnoj meri sa odgovornim službenicima za nabavke, ne pokreću ugovore koji su prvobitno predstavljeni kao zahtevi za nabavku u fazi planiranja. Dakle, ugovori su planirani kao opšte potrebe svih odeljenja na period od 1 godine, međutim većinu njih ne pokreću jedinice koje su podnele zahtev Odeljenja za nabavke.

Uprava naručioca, konkretno glavni administrativni službenik (GAS), odgovoran je da dodeli funkcije prikupljanja i potrošnje javnog novca u skladu sa pravilima za kontrolu i upravljanje finansijama<sup>12</sup>, pa isti mora proaktivno da nadgleda učinak svih odeljenja u realizaciji predviđenih godišnjih ugovora.

Drugi važan faktor u sprovođenju godišnjih planova nabavki je nepostojanje redovnog mehanizma procene realizacije planova nabavki, koji bi pomogao da se identifikuju aspekti koji iziskuju poboljšanja, u cilju povećanja efikasnosti budućih planova nabavki.

---

<sup>11</sup> Ibid.

<sup>12</sup> Zakon br. 03/L-048 o upravljanju javnim finansijama i odgovornostima. Član 10. Može se naći na <https://gzk.rks-gov.net/Act-Detail.aspx?ActID=2524> (poslednji put pristupljeno 20.10.2023).

## PREPORUKE

Svrha preporuka je da naručioc stvore okruženje koje olakšava sprovođenje godišnjih planova javnih nabavki, promovirajući efikasnost i odgovornost u procesu nabavki.

1. Sva odeljenja naručilaca moraju što tačnije da odraze potrebe i namene svih dobara, usluga i radova koje planiraju da ugovore duž godine, prilagodavajući ove potrebe budžetskim mogućnostima i organizacionim kapacitetima.
2. Nakon izrade sveobuhvatnog i realnog plana, koji je adekvatan da obezbedi optimalne rezultate za sve uključene strane, uprava zajedno sa Odeljenjem za nabavke i drugim odeljenjima treba da vrši redovne procene napretka koji je ostvaren u sprovođenju ovog plana nabavki.
3. Odeljenja naručilaca koji planiraju ugovore koje nameravaju da raspišu duž godine, treba da pokrenu ove ugovore kod službenika za nabavke u predviđeno vreme.
4. Uprava naručilaca mora biti aktivnija u praćenju odeljenja preduzeća, obezbeđujući da se planirani ugovori pokrenu na vreme, kako ne bi došlo do kašnjenja javnih projekata i kako bi budžetska sredstva bila potrošena onako kako je planirano.
5. Naručioci treba da ulože maksimalne napore da ispoštuju vrednost i vreme početka planiranih ugovora, kako bi privredni subjekti bili što bolje pripremljeni da podnesu svoju ponudu a građani što bolje informisani o radovima i uslugama koje nameravaju da postignu duž godine.

