



Republika e Kosovës
Republika Kosova
Republic of Kosovo



Zyra Kombëtare e Auditimit
Nacionalna Kancelarija Revizije
National Audit Office

Efikasnost u primeni kriterijuma „Ekonomski najpovoljniji tender“

za dodelu ugovora
u javnim nabavkama



TRANSPARENTNOST



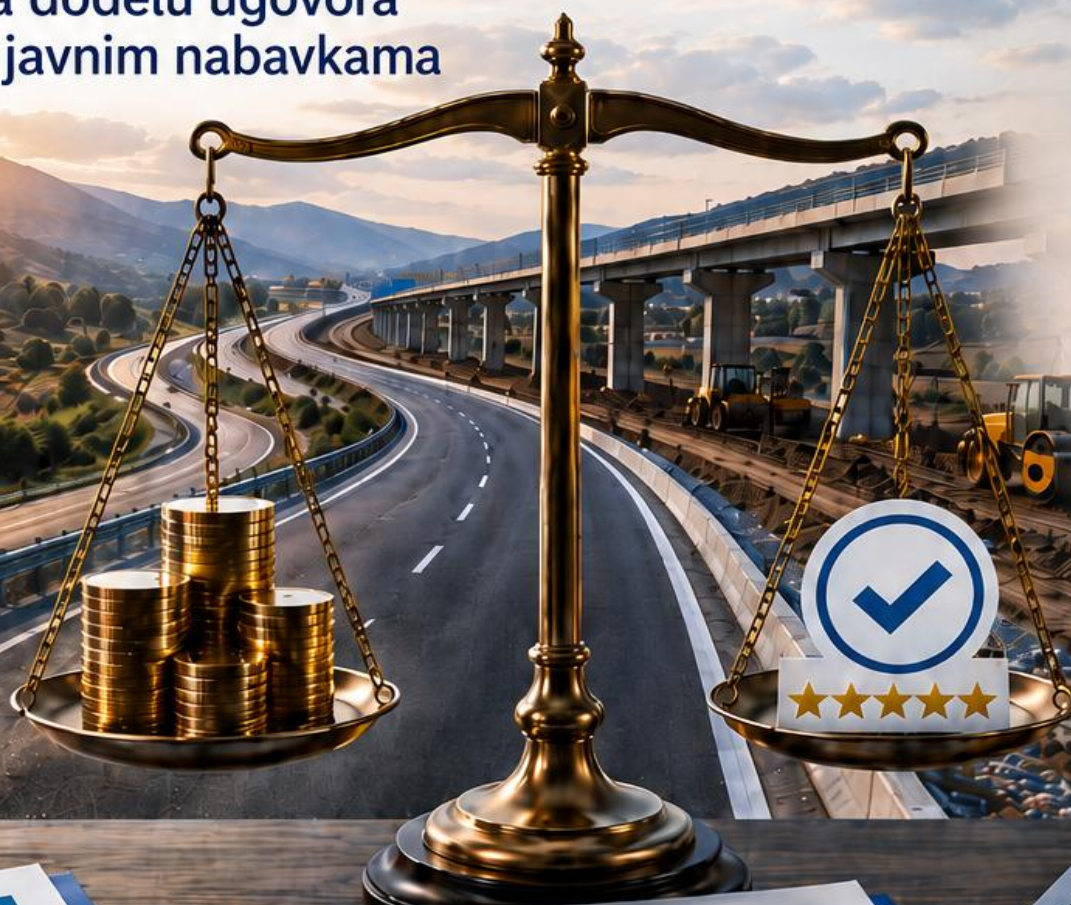
KONKURENCIJA



INTEGRITET



VREDNOST ZA NOVAC



REVIZORSKI IZVEŠTAJ

EKONOMSKI
NAJPOVOLJNIJI TENDER



Priština, avgust 2026



Generalni revizor Republike Kosovo je najviša institucija ekonomske i finansijske kontrole, kojoj Ustav i Zakon¹ garantuju funkcionalnu, finansijsku i operativnu nezavisnost.

Nacionalna kancelarija revizije je nezavisna institucija koja pomaže generalnom revizoru u obavljanju njegovih/njenih dužnosti. Naša misija je da kroz kvalitetne revizije doprinesemo na efektivan način preuzimanju odgovornosti javnog sektora, promovišući javnu transparentnost i dobro upravljanje, i podstičući ekonomičnost, efikasnost i efektivnost vladinih programa za dobrobit svih. Na ovaj način povećavamo poverenje u trošenje javnih sredstava i igramo aktivnu ulogu u osiguravanju interesa poreskih obveznika i drugih zainteresovanih strana u povećanju javne odgovornosti. Generalni revizor odgovara Skupštini za vršenje dužnosti i ovlašćenja utvrđenih Ustavom, zakonom, podzakonskim aktima i međunarodnim standardima revizije javnog sektora.

Ova revizija je sprovedena u skladu sa Međunarodnim standardima vrhovnih revizorskih institucija (ISSAI 3000²).

Revizije učinka koje sprovodi Nacionalna kancelarija revizije predstavljaju objektivne i pouzdane procene kojima se ocenjuje da li aktivnosti vlade, sistemi, operacije, programi, aktivnosti ili organizacije funkcionišu u skladu sa principima ekonomičnosti³, efikasnosti⁴ i efektivnosti⁵ kao i da li postoji prostor za poboljšanje.

Generalna revizorka je odlučila u vezi sa sadržajem izveštaja o reviziji učinka „Efektivnost u korišćenju kriterijuma ekonomski najpovoljnijeg tendera za dodelu ugovora u javnim nabavkama“, u konsultaciji sa direktorom Odeljenja za reviziju učinka, Arben Selimi, koji je nadgledao i upravljao ovom revizijom.

Tim koji je realizovao ovaj izveštaj:

Donjetë Dreshaj, Vođa tima; i

Gazmend Namani, Član tima

¹ Zakon 05_L_055 o generalnom revizoru i Nacionalnoj kancelariji revizije Republike Kosovo

² Standardi i smernice za reviziju učinka zasnovane na ONISA revizorskim standardima i praktičnom iskustvu

³ Ekonomičnost – Princip ekonomičnosti znači minimiziranje troškova resursa. Korišćeni resursi moraju biti dostupni na vreme, u pravoj količini i kvalitetu i po najboljoj ceni.

⁴ Efikasnost - Princip efikasnosti znači izvlačenje maksimuma iz raspoloživih resursa. Radi se o odnosu između utrošenih resursa i postignutog rezultata u smislu količine, kvaliteta i vremena.

⁵ Efektivnost – Princip efektivnosti znači postizanje unapred određenih ciljeva i postizanje očekivanih rezultata.

TABELA SADRŽAJA

Opšti sažetak.....	5
1 Uvod	7
2 Cilj i revizorska pitanja	9
Revizorska pitanja	9
3 Nalazi revizije	10
4 Zaključci	23
5 Preporuke	24
Prilog I: Kriterijumi, obuhvat i metodologija revizije	25
Problem revizije	25
Opis sistema i relevantni akteri	25
CILJ I REVIZORSKA PITANJA.....	26
Cilj revizije.....	26
Cilj ove revizije jeste da se proceni u kojoj meri je kriterijum ENT korišćen i da li je njegova primena bila efikasna u obezbeđivanju vrednosti za novac.	26
Revizorska pitanja	26
Kriterijumi revizije	26
Obuhvat revizije	27
Metodologija revizije	27

Spisak skraćenica

ENT	Ekonomski najpovoljniji tender
EO	Ekonomski operater
Ministarstvo	Ministarstvo infrastrukture i transporta
NC	Najniža cena
OP	Opština Peć
OS	Opština Suva Reka
RKJN	Regulatorna komisija za javne nabavke
UA	Ugovoreni autoriteti

Opšti sažetak

„Ekonomski najpovoljniji tender” predstavlja kriterijum za dodelu ugovora u postupcima javne nabavke, čiji je cilj izbor najbolje ponude, ne samo sa aspekta cene, već i kombinovanjem kvaliteta i dugoročnih koristi. Na Kosovu je primena kriterijuma ekonomski najpovoljniji tender intenzivirana tokom poslednjih godina.

Nacionalna kancelarija revizije (NKR) sprovela je reviziju učinka na temu „Efektivnost primene kriterijuma ekonomski najpovoljniji tender pri dodeli ugovora u javnim nabavkama”. Cilj ove revizije bio je da se oceni da li je kriterijum ekonomski najpovoljnijeg tendera korišćen na efikasan način kako bi se obezbedila vrednost za uloženi novac. Obuhvat revizije obuhvatio je aktivnosti javnih nabavki koje su sproveli Ministarstvo infrastrukture i opštine Peć i Suva Reka tokom perioda 2023–2025, odnosno po dve aktivnosti u svakoj od ovih institucija.

Rezultati revizije pokazuju da primena kriterijuma ekonomski najpovoljniji tender nije bila efikasna, odnosno da nije dovela do pozitivnih promena u rezultatima javnih nabavki.

Ekonomski najpovoljniji tender primenjivan je uglavnom formalno

Ugovorni organi su primenjivali kriterijum *ekonomski najpovoljnijeg tendera*, ali u većini slučajeva nisu sproveli dovoljnu analizu niti dali odgovarajuće obrazloženje za njegov izbor. Pored toga, nisu procenjivali ni efekte primene ovog kriterijuma. Kao rezultat toga, primena kriterijuma *ekonomski najpovoljniji tender* nije donela značajne razlike u poređenju sa postupcima zasnovanim na kriterijumu *najniže cene*.

Planiranje i procena potreba bili su nedovoljni

Revidirani ugovorni organi nisu sproveli sveobuhvatne analize potreba, dovoljno terenskih ispitivanja niti odgovarajuću dokumentaciju pre pokretanja postupaka javne nabavke. To je uticalo na neprecizno određivanje količina stavki u predmeru i odstupanja od prvobitnog planiranja.

Procenjena vrednost ugovora nije bila zasnovana na realnim analizama tržišta

Procenjena vrednost ugovora nije bila dovoljno dokumentovana niti obrazložena. Revizija je identifikovala značajne razlike između procenjene i ugovorene vrednosti. Cena ponuda u tri od šest aktivnosti javne nabavke bila je od 16% do 50% niža od procenjene vrednosti, dok je u jednoj aktivnosti cena ponude bila 16% viša, što ukazuje na slabosti u planiranju i rizik od neefikasnog korišćenja javnih sredstava. Ovakva situacija stvorila je mogućnost da privredni subjekti manipulišu ponuđenim cenama. Za iste pozicije u dva postupka javne nabavke, ugovorni organi nisu ostvarili vrednost za uloženi novac, jer ponude nisu bile ekonomičnije.

Proces ocenjivanja ponuda nije uvek bio objektivn

U jednom slučaju eliminisana je ponuda sa najnižom cenom, a da prethodno nisu iskorišćene sve mogućnosti za pojašnjenje, dok su u druga dva slučaja ugovori dodeljeni privrednim subjektima koji nisu u potpunosti ispunili zahteve tenderske dokumentacije. To je uticalo na neostvarivanje najbolje vrednosti za uloženi novac i narušilo ravnopravan tretman privrednih subjekata.

Nedostaci u upravljanju ugovorima

Nedostatak detaljnih projekata, prethodnih geodetskih merenja, aktivnog praćenja realizacije ugovora i odgovarajućeg upravljanja garancijom za izvršenje ugovora uticao je na izmene količina, kašnjenja i rizik od neizvršenja ugovora.

Nije ostvarena vrednost za uloženi novac

Iako je primenjen kriterijum ekonomski najpovoljnijeg tendera, revizija nije pronašla dokaze da je ovaj kriterijum obezbedio viši kvalitet, veću efikasnost ili bolje rezultate u poređenju sa postupcima zasnovanim na kriterijumu najniže cene. Shodno tome, osnovni cilj primene kriterijuma ekonomski najpovoljniji tender – obezbeđivanje vrednosti za uloženi novac – nije ostvaren u analiziranim ugovorima.

Radi rešavanja ovih značajnih pitanja, dali smo osam preporuka revidiranim ugovornim organima. Potpuna lista preporuka za revidirane subjekte predstavljena je u Poglavlju 5 ovog izveštaja.

Odgovor subjekta uključenog u reviziju

Ministarstvo infrastrukture i transporta saglasilo se sa nalazima i zaključcima revizije i obavezalo se da će sprovesti date preporuke. Opštine Suva Reka i Peć delimično su se saglasile sa nalazima i zaključcima revizije. Komentari opština sadrže obrazloženja i okolnosti koje su dovele do utvrđenih nalaza, ali nisu pruženi dodatni dokazi koji bi dovodili u pitanje nalaze i zaključke Nacionalne kancelarije za reviziju. Pismo potvrde Ministarstva i komentare opština, zajedno sa stavovima Nacionalne kancelarije za reviziju, možete pronaći u prilogima II i III.

Podstičemo opštine i Ministarstvo da ulože sve napore kako bi odgovorili na sve date preporuke.

1 Uvod

Cilj kriterijuma ekonomski najpovoljnijeg tendera (ENT) u postupku javne nabavke jeste izbor ponude koja pruža najbolju vrednost za uloženi novac, odnosno optimalnu kombinaciju kvaliteta i cene/troška. Kriterijum ENT počeo je da se sistematičnije promovise na Kosovu nakon usvajanja izmena Zakona o javnim nabavkama iz 2016. godine, kada je naglašena potreba da se postupci javnih nabavki usmere na kvalitet, a ne isključivo na cenu. Međutim, stvarna primena kriterijuma ENT dobila je zamah tek nakon 2020. godine, kada je Regulatorna komisija za javne nabavke (RKJN) organizovala niz radionica i obuka, kao i objavila Priručnik za primenu kriterijuma ekonomski najpovoljnijeg tendera ENT.

*Kada se postupak javne nabavke sprovodi primenom kriterijuma ekonomski najpovoljnijeg tendera, procena ponuda ne zasniva se **samo na ceni**, već i na drugim faktorima, kao što su:*

- kvalitet proizvoda/usluge;
- rokovi isporuke;
- troškovi održavanja;
- troškovi tokom celokupnog životnog veka proizvoda;
- prethodno iskustvo ponuđača;
- garancije i drugi tehnički standardi;
- uticaj na životnu sredinu ili društvo (u određenim slučajevima).

Dakle, ocenjivanje se zasniva **na više kriterijuma, a ne isključivo na ceni**.

Primer:

Br	Potkriterijum	Koeficijent
1	Cena	70
2	Kraći rok realizacije od dana potpisivanja ugovora do maksimalno 180 dana. < 120 dana i ≥ 80 dana = 20 bodova < 140 i ≥ 120 dana = 15 bodova < 160 i ≥ 140 dana = 10 bodova < 180 i ≥ 160 dana = 5 bodova	20
3	Duži garantni rok, do najviše 10 godina	10
	Ukupno	100

U ovom slučaju UA trebalo bi da zahteva od EO da uz ponudu dostave i detaljan dinamički plan realizacije, kako bi se procenilo da li su predviđeni rokovi u skladu sa građevinskim normama i standardima. Takođe, u vezi sa garantnim rokom, UA treba da u tenderskoj dokumentaciji jasno definiše šta garancija obuhvata..

Prednost: održivije, kvalitetnije i često dugoročno ekonomičnije rešenje.

Nedostatak: postupak ocenjivanja može zahtevati više vremena.

*Kada se ugovor dodeljuje prema kriterijumu **najniže cene**, tada::*

- ugovor dobija ponuđač koji je ponudio najnižu cenu;
- bez obzira na kvalitet, rokove ili druge kriterijume;
- odluka se zasniva gotovo isključivo na ceni.

Primer:

Ako dve kompanije nude iste usluge, pri čemu jedna nudi cenu od 100.000 €, a druga 110.000 €, ugovor će biti dodeljen ponuđaču sa cenom od 100.000 €, čak i ako kvalitet pružene usluge dugoročno može biti niži.

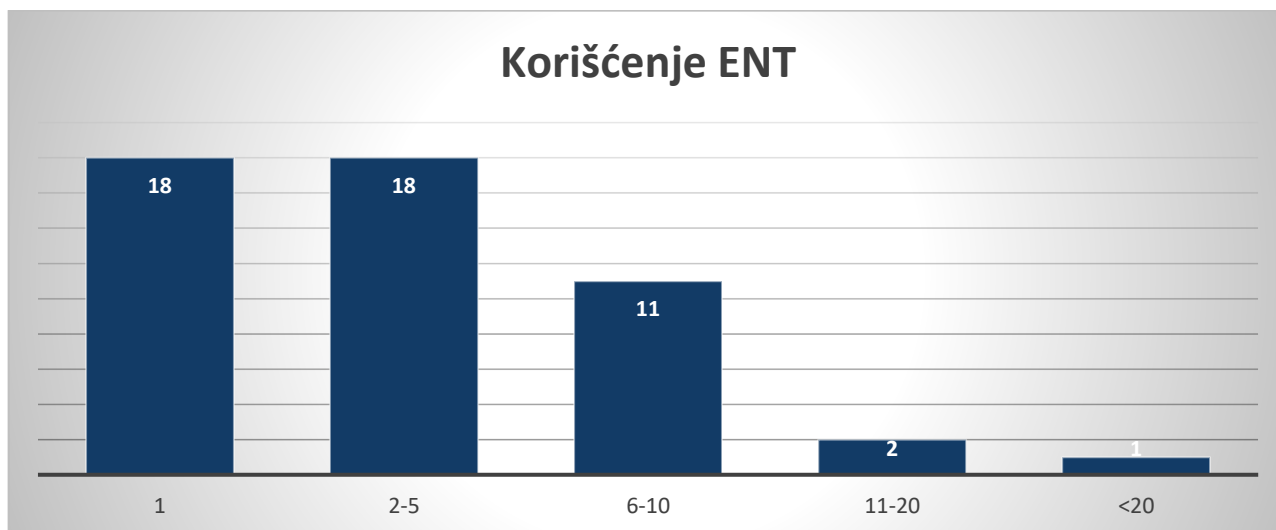
Prednost: često omogućava uštede u kratkom roku.

Nedostatak: može rezultirati slabijim kvalitetom usluge ili proizvoda, odnosno manjom dugoročnom održivošću. Na početku je primena kriterijuma ekonomski najpovoljnijeg tendera bila veoma ograničena i činila je svega 0,9% ukupne vrednosti ugovora u 2021. godini. Međutim, njegova primena porasla je na 6% u 2022. godini, da bi u 2023. dostigla 14% ukupne vrednosti ugovora. To predstavlja značajan pomak u odnosu na raniju dominantnu primenu kriterijuma „najniže cene“ (NC).

Na Kosovu se kriterijum ENT češće koristi kod ugovornih organa koji:

- realizuju složene ugovore (konsultantske usluge, IT i tehničke nabavke);
- raspolazu razvijenijim kapacitetima u oblasti javnih nabavki; i
- imaju veću podršku donatora i programa obuke.

Grafikon 1: Primena kriterijuma ENT od strane UA u 2025. godini



Iz grafikona se vidi da je 18 UA primenilo kriterijum ENT samo jednom, drugih 18 od dva do pet puta, 11 UA od šest do deset puta, dva UA od 11 do 20 puta, dok je samo jedan UA primenio ovaj kriterijum više od 20 puta. Kriterijum ENT najčešće su primenjivale nezavisne agencije, predvođene Agencijom za statistiku Kosova, zatim Opština Priština i Ministarstvo prostornog planiranja. Opštine su, uopšteno gledano, pokazale niži nivo primene kriterijuma ENT.

2 Cilj i revizorska pitanja

Cilj ove revizije jeste da se oceni da li je kriterijum ekonomski najpovoljnijeg tendera korišćen na efikasan način radi obezbeđivanja vrednosti za uloženi novac.

Revizorska pitanja

1. Da li su ugovorni autoriteti (UA) obezbedili da se kriterijum ekonomski najpovoljnijeg tendera koristi kada je to potrebno/ primereno?
2. Da li su UA obezbedili da ugovori dodeljeni sa ENT pružaju vrednost za novac?

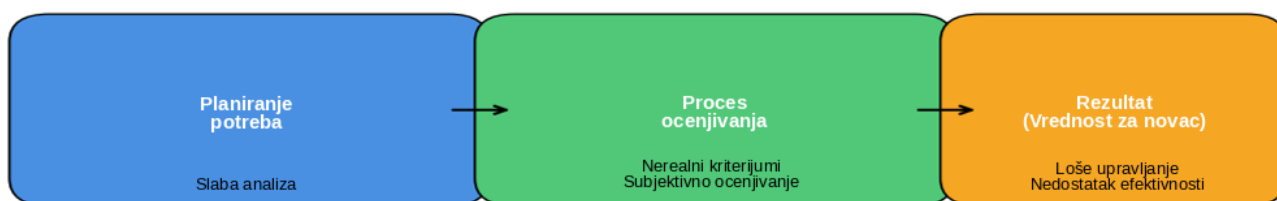
Subjekti ove revizije su Ministarstvo infrastrukture i transporta, Opština Peć i Opština Suva Reka. Ovi ugovorni organi su među onima koji su najčešće primenjivali kriterijum ENT i raspolažu ugovorima slične prirode koji su dodeljivani i prema kriterijumu najniže cene, što je omogućilo poređenje ova dva kriterijuma. Revizijom je obuhvaćen celokupan proces, počev od procene potreba, preko ocenjivanja ponuda, do upravljanja ugovorima, kako bi se utvrdilo da li je izbor kriterijuma za dodelu ugovora uticao na rezultate javnih nabavki i ostvarivanje vrednosti za novac. Detaljna metodologija primenjena tokom ove revizije, potpitanja, kriterijumi, obuhvat revizije, kao i detaljan opis sistema i odgovornosti relevantnih strana, predstavljeni su u Prilogu 1 ovog izveštaja.

3 Nalazi revizije

Ovaj deo sadrži nalaze revizije koji se odnose na proces izbora kriterijuma za dodelu ugovora u Ministarstvu infrastrukture i transporta, Opštini Peć i Opštini Suva Reka. Poglavlje obuhvata aktivnosti ovih UA u cilju utvrđivanja odgovarajućeg kriterijuma za dodelu ugovora radi ostvarivanja vrednosti za uloženi novac.

Radi ocene procesa izbora kriterijuma za dodelu ugovora analizirano je šest ugovora. Od izabranih ugovora, tri su zaključena na osnovu kriterijuma ekonomski najpovoljnijeg tendera (ENT), a tri na osnovu kriterijuma najniže cene (NC). Uzorci su odabrani kako bi se uporedilo koji je od ova dva kriterijuma obezbedio bolju vrednost za uloženi novac.

Nalazi su strukturirani u tri međusobno povezane celine, u skladu sa revizorskim pitanjima, kao što je prikazano na slici 1.



Glavne razlike između kriterijuma **ekonomski najpovoljnijeg tendera** i **najniže cene** u postupku javnih nabavki su sledeće: kriterijum najniže cene zasniva donošenje odluke prvenstveno na ponuđenoj ceni i smatra je dominantnim kriterijumom za izbor najpovoljnije ponude, dok se ekonomski najpovoljniji tender zasniva na kombinaciji više faktora, uključujući cenu, kvalitet i tehničke kriterijume. Takođe, rizik od neizvršenja ugovora potencijalno je veći kada se izbor vrši isključivo na osnovu cene, dok primena kriterijuma ENT doprinosi smanjenju tog rizika kroz ocenjivanje elemenata koji utiču na uspešnost i održivost izvršenja ugovora. Shodno tome, kriterijum najniže cene prvenstveno ima za cilj kratkoročne uštede, dok se ekonomski najpovoljniji tender fokusira na ostvarivanje najbolje vrednosti za javni novac na duži rok.

Tabela 1: Razlike između tendera sa NC i ENT⁶

Element ocenjivanja	NC	ENT
Osnova donošenja odluke	Ponuđena cena	Cena + kvalitet + tehnički kriterijumi
Dominantan kriterijum	Isključivo cena	Kombinacija kriterijuma
Tehnički aspekti	Minimalni	Detaljno razrađeni
Rizik od neizvršenja ugovora	Visok	Smanjen
Vrednost za javni novac	Kratkoročna	Dugoročna

⁶ Uputstvo za korišćenje kriterijuma za dodelu „Ekonomski najpovoljniji tender (ENT)”

3.1 Izbor kriterijuma za dodelu ugovora ne zasniva se na stvarnim analizama

Izbor odgovarajućeg kriterijuma za dodelu ugovora, bilo da je reč o ekonomski najpovoljnijem tenderu ili najnižoj ceni, od suštinskog je značaja za ostvarivanje vrednosti za uloženi novac. To podrazumeva da ugovorni organi treba da izvrše preciznu procenu potreba i realnu analizu kada i na koji način treba primeniti svaki od ovih kriterijuma.

Tokom revizije utvrdili smo da revidirani ugovorni organi nisu izvršili odgovarajuću procenu potreba pre izbora kriterijuma za dodelu ugovora. Kao posledica toga, izbor kriterijuma vršen je više kao formalan postupak nego na osnovu stvarnih potreba ugovornih organa.

Opština Suva Reka je, u dva ugovora odabrana za reviziju, koristila gotovo identičnu tendersku dokumentaciju, iako je u jednom postupku kriterijum za dodelu ugovora bila najniža cena, a u drugom ekonomski najpovoljniji tender. Obe tenderske dokumentacije izrađene su, a postupci sprovedeni, u istoj godini.

Iako bi primena kriterijuma ENT trebalo da obuhvati kriterijume koji se odnose na troškove tokom celokupnog životnog ciklusa, kao što su održavanje, popravke, potrošnja energije i slično, Opština Suva Reka koristila je samo dva kriterijuma: duži garantni rok (od jedne do tri godine) i cenu. Isti kriterijumi primenjeni su i u postupku u kojem je kriterijum za dodelu ugovora bila najniža cena, pri čemu je garantni rok za izvedene radove iznosio jednu godinu. Kod ekonomski najpovoljnijeg tendera težina kriterijuma bila je raspoređena tako da je 70% bodova dodeljeno ceni, a 30% garantnom roku.

Iako je Opština predvidela kriterijum garantnog roka, nije uspostavila mehanizme za identifikovanje, prijavljivanje i procenu mogućih oštećenja tokom perioda pokrivenog garancijom. Sve se svodi na eventualne prijave građana o mogućim oštećenjima puteva, budući da Opština nema praksu redovnih obilazaka niti sistem za prijavljivanje takvih slučajeva. Privredni subjekt je, bez obzira na to, odgovoran da otkloni oštećenja kada budu prijavljena u garantnom roku, ali ne postoji pravni instrument (finansijska garancija ili garancija za izvršenje ugovora) u slučaju da privredni subjekt odbije da izvrši sanaciju. Nepostojanje takvog pravnog instrumenta otežava ili čak može onemogućiti otklanjanje nastalih oštećenja.

Ni Opština Peć nije sprovela prethodnu analizu potreba, zbog čega izbor kriterijuma nije bio odgovarajuće obrazložen. U postupku zasnovanom na kriterijumu ekonomski najpovoljnijeg tendera Opština Peć primenila je tri kriterijuma: cenu, duži garantni rok (od jedne do tri godine) i kraći rok realizacije od dana potpisivanja ugovora. Međutim, u postupku je učestvovao samo jedan ponuđač, koji je ujedno bio i izabrani izvođač, pa nije moguće utvrditi da li je ostvarena vrednost za uloženi novac, s obzirom na to da nije postojala konkurencija.

Čak i u postupku zasnovanom na kriterijumu najniže cene, Opština Peć je kao uslove predvidela rok završetka radova i garantni rok za otklanjanje nedostataka. Razlika je bila samo u njihovom

trajanju, što znači da su isti elementi mogli biti primenjeni i u postupku zasnovanom na kriterijumu najniže cene.

Slična situacija utvrđena je i u Ministarstvu infrastrukture i transporta. U postupku zasnovanom na kriterijumu ekonomski najpovoljnijeg tendera, Ministarstvo je primenilo sledeće kriterijume: cenu (60%), iskustvo na sličnim poslovima (20%), opremu i mehanizaciju (10%) i dinamički plan (10%). Međutim, isti elementi bili su prethodno korišćeni i kao zahtevi u okviru tehničkog i profesionalnog kapaciteta u postupcima zasnovanim na kriterijumu najniže cene. Nakon preporuka Regulatorne komisije za javne nabavke (RKJN) izvršene su izmene tenderske dokumentacije, tako da kriterijumi korišćeni za bodovanje više nisu korišćeni i kao kriterijumi za ocenu tehničkog i profesionalnog kapaciteta.

Za razliku od dve revidirane opštine, Ministarstvo ima praksu zadržavanja sredstava do isteka garantnog roka za izvedene radove. To znači da Ministarstvo zadržava 10% vrednosti ugovora, a nakon isteka dvogodišnjeg garantnog roka vrši proveru eventualnih oštećenja, nakon čega se zadržana sredstva oslobađaju.

Činjenica da su službenici za javne nabavke u revidiranim ugovornim organima koristili iste kriterijume i kod ekonomski najpovoljnijeg tendera i kod najniže cene ukazuje na to da nisu posedovali dovoljno znanja o pravilnoj primeni različitih kriterijuma za dodelu ugovora..

Tabela 1: Primena kriterijuma u ENT

Kriterijum (ENT)	Kratak opis	Primena u praksi
Cena / ukupni trošak	Cena ponude i trošak tokom celokupnog životnog ciklusa	Široko primenjivan
Tehnički kvalitet	Kvalitet materijala i standardi izgradnje	Uopšte nije primenjivan
Metodologija i pristup	Plan realizacije i upravljanje radovima	Uopšte nije primenjivan
Iskustvo i kapacitet	Iskustvo i kvalifikacije osoblja	Uopšte nije primenjivan
Rokovi realizacije	Vreme završetka radova	Široko primenjivan
Usluge nakon izgradnje	Garancija i održavanje	Široko primenjivan
Ekološki aspekti	Uticaj na životnu sredinu i upravljanje zagađenjem	Uopšte nije primenjivan

S obzirom na to da UA ne sprovede dovoljno detaljne analize prilikom izbora kriterijuma za dodelu ugovora, oni često biraju kriterijum ekonomski najpovoljnijeg tendera isključivo radi povećanja broja postupaka sprovedenih po ovom kriterijumu. Kao posledica toga, ovakva formalna primena nije stvorila uslove za ostvarivanje vrednosti za uloženi novac.

3.1.1 Nerealno i neadekvatno planiranje

Pored toga što ugovorni organi nisu sprovedli prethodnu analizu za izbor kriterijuma za dodelu ugovora, oni takođe nisu izvršili odgovarajuće planiranje pre pokretanja postupaka javnih nabavki.

U Opštini Suva Reka, u okviru ugovora „Izgradnja lokalnih puteva Ushtari i UÇK-së – aneks, Qamil Mushtishti – aneks, Bafti Shala – dva aneksa, Isak Shala i Rugova – aneks u Muštištu“, koji je zaključen na osnovu kriterijuma najniže cene (NC), u proceni potreba bilo je predviđeno izvođenje radova na šest puteva. Međutim, u istoj izjavi navedeno je da put Rugova neće biti izgrađen zbog nedostatka budžetskih sredstava. Istovremeno, ugovor je potpisan sa predmerom radova koji je sadržavao još dve dodatne deonice puta, odnosno ukupno sedam puteva.

U postupku javne nabavke za izgradnju lokalnih puteva „Eqrem Čabej“, „Arsim Gegaj“ i „Gurra“, ugovor je zaključen primenom kriterijuma ekonomski najpovoljnijeg tendera (ENT). Prema planiranom budžetu, Opština Suva Reka predvidela je izgradnju tri puta u ukupnoj vrednosti od 80.000 evra. Međutim, ugovorena je izgradnja devet puteva, uz obrazloženje da je Opština raspolagala dovoljnim budžetskim sredstvima. U izjavi o potrebama navedeno je da je put „Arsim Gegaj“ greškom uključen i da kao put ne postoji. Međutim, našom proverom utvrđeno je da je, pored devet ugovorenih puteva, izgrađen i put „Arsim Gega“, što je potvrđeno geodetskim merenjima koja je izvršila sama Opština.

Tehničke specifikacije za ovaj ugovor izradio je privredni subjekt (PS) kojem je ugovor u međuvremenu istekao. Pored toga, zahtev Opštine za izradu tehničkih specifikacija odnosio se samo na tri prvobitno planirana puta, dok je privredni subjekt izradio predmer radova za devet puteva. Ova izmena nije dokumentovana, jer nije pronađen nijedan zvaničan zahtev niti druga dokumentacija koja bi dokazala da je od privrednog subjekta zatraženo da izradi predmer i za ostale puteve. Prema navodima opštinskih službenika, komunikacija sa privrednim subjektom vođena je usmeno i bez dodatnih finansijskih obaveza prema njemu.

Ovakva situacija stvara nejasnoće u vezi sa planiranjem i stvarnim potrebama za izgradnju ovih puteva, budući da nije dokumentovan proces od izrade izjave o potrebama do utvrđivanja prioriteta za izgradnju pojedinih puteva u tom periodu..

3.1.2 Procenjena vrednost ugovora nije pravilno određena

Procenjena vrednost ugovora treba da bude određena precizno i na osnovu odgovarajućih analiza tržišta, tako da odražava stvarne troškove radova. Zbog toga njeno utvrđivanje mora biti dokumentovano, obrazloženo i zasnovano na konkretnim podacima, kako bi se obezbedio transparentan i efikasan postupak javne nabavke i optimalno korišćenje javnih sredstava.

UA nemaju realnu procenjena vrednost ugovora nije realno utvrđena, nije zasnovana na analizama tržišta, nije dokumentovana niti je sveobuhvatna. Ona nije realna jer ne odražava stvarne tržišne cene, a postoje značajne razlike između procenjene i ugovorene vrednosti:

Tabela 2. Procenjena vrednost u odnosu na ugovorenu vrednost

Br	Ugovor	Procenjena vrednost (€)	Ugovorena vrednost (€)	Razlika (%)
----	--------	-------------------------	------------------------	-------------

1	Izgradnja lokalnih puteva „Ushtari i UÇK“	80,000	78,808	↓ -2%
2	Izgradnja lokalnih puteva „Eqrem Qabej“	80,000	76,738	↓ -4%
3	Asfaltiranje puta „Lugagji-Jablanica“, LOT 1	173,010	205,000	↑ +16%
4	Asfaltiranje puteva u selu Vitimirica	422,859	365,300	↓ -16%
5	Rehabilitacija regionalnog puta Tranzit I	1,700,000	1,154,652	↓ -47%
6	Rehabilitacija regionalnog puta Štimlje	1,500,000	1,015,887	↓ -48%

U Opštini Suva Reka, kod dva analizirana ugovora, razlike između procenjene i ugovorene vrednosti bile su relativno male (do 4%), što se ne može smatrati značajnim odstupanjem. Međutim, Opština nije dokumentovala način određivanja procenjene vrednosti, zbog čega ne postoji sigurnost ni u izbor najpovoljnije ponude niti u realizaciju ugovora. Činjenica da Opština nije precizno planirala izgradnju puteva i nije dokumentovala procenjenju vrednost ugovora uticala je na nedovoljnu transparentnost ova dva postupka javne nabavke.

U Opštini Peć, kod prva dva ugovora, razlike između procenjene i ugovorene vrednosti iznosile su oko $\pm 16\%$, bez odgovarajuće dokumentacije ili obrazloženja. Kod drugog ugovora ovaj nedostatak je još izraženiji, jer je u postupku učestvovao samo jedan ponuđač, što je onemogućilo procenu konkurencije i utvrđivanje stvarne tržišne vrednosti.

U ovom slučaju, prvobitni projekat koji je izradio privredni subjekt imao je vrednost od 142.129 €, dok su inženjeri organizacione jedinice koja je podnela zahtev povećali procenjenju vrednost na 173.100 €. Ovo povećanje obrazloženo je zahtevima stanovnika za izgradnju dva dodatna kraka puta i uređenje javne površine, ali nije bilo potkrepljeno geodetskim merenjima niti detaljnim analizama, već isključivo dodatnim predmerom radova.

Pored toga, ugovor je zaključen u vrednosti od 205.000 €, čime je prvobitno planirana vrednost premašena za oko 31%. To ukazuje na nedostatke u početnom određivanju procenjene vrednosti i povećava rizik od ograničene konkurencije i neoptimalnog izbora privrednog subjekta.

Kod Ministarstva infrastrukture i transporta utvrđene su još izraženije razlike, pri čemu je procenjena vrednost ugovora bila oko 50% veća od ugovorene vrednosti. To pokazuje da procenjene vrednosti nisu bile realne i dovodi u pitanje tačnost izvršenih analiza.

Od šest revidiranih ugovora, samo jedan je bio zasnovan na glavnom projektu, dok je preostalih pet bilo zasnovano na predmerima radova. Pošto ugovorni organi ne sprovedu analize tržišnih cena radi utvrđivanja realne procenjene vrednosti, kod sva tri revidirana ugovorna organa uočeni su predmeri sa cenama koje značajno odstupaju od cena iz dostavljenih ponuda. Time je privrednim subjektima ostavljen prostor za manipulisanje pojedinačnim cenama u okviru svojih ponuda.

Značajne razlike u cenama po pojedinim pozicijama prikazane su u narednim tabelama. Poređenja su izvršena između cena za iste pozicije u ugovorima zasnovanim na kriterijumu najniže cene (NC) i onih zasnovanih na kriterijumu ENT.

Tabela 1: Razlike u cenama po pozicijama u opštini Suva Reka

Opština Suva Reka								
POS	OPIS RADOVA	jedinica	količina	Cena sa NC	Ukupno	Cena sa ENT	Ukupno	Razlika (NC-ENT)
1.01	Obeležavanje trase pre početka radova	m'	130	0.5	65	2	260	(195)
1.02	Skidanje i uklanjanje površinskog sloja zemljišta	m'	130	0.5	65	2	260	(195)
Ukupno					130		520	(390)
2	Zemljani radovi i tampon							
2.01	Iskop zemljišta III i IV kategorije	m³	185.5	1	186	3	557	(371)
2.02	Planiranje, nivelacija i zbijanje podloge	m²	595	2	1,190	1	595	595
2.03	Nabavka, transport i ugradnja donjeg sloja	m³	127	5	635	8	1,016	(381)
2.04	Nabavka, transport i ugradnja donjeg sloja	m³	63.5	6	381	8	508	(127)
2.05	Nabavka, transport, ugradnja i zbijanje sloja peska	m³	34.3	7	240	15	515	(274)
Ukupno					2,632		3,190	(558)
3	Betonski i asfaltni radovi							
3.01	Nabavka, transport i postavljanje ivičnjaka	m'	270	4	1,080	8	2,160	(1,080)
3.02	Nabavka i ugradnja dvoslojnih ploča	m²	530	15	7,950	12	6,360	1,590
Ukupno					9,030		8,520	510
4	Razni radovi							
4.01	Podizanje i nivelisanje postojećih šahtova fekalne kanalizacije	komada	2	120	240	100	200	140
Ukupno					240		200	40
5	Vertikalna signalizacija							
5.01	Nabavka i postavljanje saobraćajnih znakova (sa svom pratećom opremom)	komada	2	80	160	100	200	130
Ukupno					160		200	(40)
Preliminarna terenska istraživanja i radovi					130		520	(390)
Radovi sa bakljama i tamponiranjem					2,632		3,190	(558)
Betonski i asfaltni radovi					9,030		8,520	510
Razni radovi					240		200	40
Vertikalna signalizacija					160		200	(40)
Ukupno					12,192		12,630	(438)

Analizom navedene tabele uočava se da je za iste pozicije ugovor zaključen primenom kriterijuma ENT bio skuplji za 438 € u odnosu na ugovor zasnovan na kriterijumu NC. Iako ova razlika nije značajna, manipulacije cenama uočene su posebno kod pozicija 2.05 i 3.02.

Do ovakve situacije došlo je zato što Opština nema referentne cene, što otežava identifikovanje neuobičajeno niskih ili visokih cena pojedinih stavki u ponudama. Kao posledica toga povećava se rizik da budu prihvaćene ponude koje ne odražavaju stvarne tržišne cene, čime se ugrožavaju ekonomičnost postupka javne nabavke i kvalitet izvedenih radova..

Tabela 2 Razlike u cenama pozicija u opštini Peć

Opština Peć								
Br	Specifikacija radova	jedinica	količina	Cena sa NC	Ukupno	Cena sa ENT	Ukupno	Razlika (NC-ENT)
1	SNIMANJA I PRELIMINARNI RAD NA TERENU							
1.1	Mobilizacija čete i uređenje radionice	komada	1	500	500	1	500	-
1.2	Postavljanje privremene vertikalne signalizacije	komada	1	500	500	1	500	-
1.3	Obeležavanje trase	m'	7,525	0.3	2,258	1	7,525	(5,267.5)
1.4	Čišćenje terena na bočnim delovima puta	komada	1	500	500	1	500	-
	Ukupno				3,758		9,025	(5,267.5)
2	ZEMLJANI RADOVI							
2.1	Iskop zemljišta III i IV kategorije debljine t=30cm, i transport iskopanog materijala do najbliže deponije.	m3	9,030	0.5	4,515	2	18,060	(13,545)
2.2	Izravnavanje i zbijanje podloge puta po celoj dužini sa tačnošću do 2cm grejderom sa modulom kompresije od 30-35MPa.	m2	30,100	0.1	3,010	1	30,100	(27,090)
2.3	Nabavka, transport i montaža betonskih cevi	m'	60	50	3,000	1	60	2,940
	Ukupno				10,525		48,220	(37,695)
3	IZGRADNJA PUTNE TRASE							
3.1	Nabavka, transport, polaganje, ravnanje i sabijanje šljunkovog materijala za nasipanje	m3	4,515	3	13,545	11	49,665	(36,120)
3.2	Nabavka, transport, polaganje, ravnanje i sabijanje granuliranog šljunkovog materijala za nasipanje od lomljenog kamena (0-31,5 mm)	m3	4,515	3	13,545	12	54,180	(40,635)
3.3	Merenje modula zbijenosti površine puta pre asfaltiranja	komada	75	20	1,500	20	1,500	-
3.4	Nabavka, transport i radovi na asfaltnom sloju sa asfaltnim betonom AB-16, debljine 8 cm	m2	22,575	8	180,600	13	293,475	(112,875)
	Ukupno				209,190		398,820	(189,630)
	PRELIMINARNA TERENSKA ISPITANJA I RADOVI				3,758		9,025	(5,268)
	ZEMLJANI RADOVI				10,525		48,220	(37,695)
	IZGRADNJA PUTEVA				209,190		398,820	(189,630)
	Ukupno				223,473		456,065	(232,593)

Analizom prethodne tabele uočava se da su u Opštini Peć razlike u cenama za iste pozicije između ugovora zasnovanog na kriterijumu najniže cene (NC) i ugovora zasnovanog na kriterijumu ekonomski najpovoljnijeg tendera (ENT) značajne.

Na primer, kod pozicija 1.1, 1.2, 1.4 i 2.3 zabeležene su najveće razlike u cenama (izražene procentualno, i do 49.900% više) između ponuđača koji je dobio ugovor po kriterijumu ENT i ponuđača koji je dobio ugovor po kriterijumu NC. Razlike se uglavnom odnose na deo koji obuhvata snimanje i pripremne radove, gde razlika iznosi 5.267,5 €.

Međutim, ukupna finansijska vrednost koja proizlazi iz razlika u ovom delu predmeta nije toliko značajna kao razlike kod pozicija 3.1, 3.2 i 3.4, gde bi finansijski efekat mogao iznositi čak 189.630 €.

Ukupno posmatrano, da je ugovor zasnovan na kriterijumu ENT imao iste jedinične cene kao ugovor zasnovan na kriterijumu NC, Opština bi ostvarila uštedu od 232.593 €.

Do ovakve situacije došlo je zato što Opština nema referentne cene na osnovu kojih određuje procenjenu vrednost ugovora, niti ih komisija za ocenjivanje ima na raspolaganju prilikom vrednovanja ponuda. Kao posledica toga, ponuđačima je omogućeno da za iste pozicije ponude znatno različite cene. Time se dovodi u pitanje ekonomičnost postupka javne nabavke, kao i potencijalno kvalitet izvedenih radova.

Nedostatak referentnih cena ograničava mogućnost identifikovanja ponuda sa neuobičajeno niskim ili visokim cenama, čime se povećava rizik prihvatanja ponuda koje ne odražavaju stvarne tržišne cene i koje mogu negativno uticati na ekonomičnost i kvalitet realizacije ugovora.

Tabela 3. Razlike u cenama po pozicijama – Ministarstvo infrastrukture i transporta

Ministarstvo Infrastrukture								
Br	Vrsta rada	Jedinica	Količina	Cena sa NC		Cena sa ENT		Razlika (CMU-ENT)
				(€)	Ukupno	(€)	Ukupno	
I	PRETHODNI RADOVI							
1.1	Obeležavanje trase pre početka radova	m'	4,600	3.8	17,480	0.1	460	17,020
1.2	Regulisanje saobraćaja tokom radova	m'	4,600	3.8	17,480	0.1	460	17,020
	Ukupno				34,960.00		920.00	34,040.00
II	IZGRADNJA PUTA							
2.1	Iskopavanje i transport materijala sa putnih radova	m³	46,699	2.3	107,407.70	1.8	84,058.20	23,349.50
2.2	Zbijanje podloge modulom za zbijanje	m²	46,699	0.5	23,349.50	0.2	9,339.80	14,009.70
2.3	Dobavka i rad na nasipanju kamenim materijalom	m³	23,349.50	5	116,747.50	6	140,097.00	(23,349.50)
2.4	Dobavka, transport i zbijanje tampona	m³	8,868.30	7	62,078.10	7.5	66,512.25	(4,434.15)

2.5	Dobavka, transport, rasprostiranje i zbijanje tampona	m ³	6,510	6	39,060.00	7.5	48,825.00	(9,765.00)
2.6	Dobavka i rad na bitumenskom sloju	m ²	42,455.50	6.4	271,715.20	5.8	246,241.90	25,473.30
2.7	Prskanje emulzijom bitumenskog sloja	m ²	42,455.50	0.2	8,491.10	0.25	10,613.88	(2,122.78)
2.8	Dobavka i rad na sloju asfaltnog betona	m ²	42,455.50	6.4	271,715.20	0.7	29,718.85	241,996.35
2.9	Dobavka materijala i rad na bankinama	m'	3,550	1	3,550.00	6.2	22,010.00	(18,460.00)
Ukupno					904,114.30		657,416.88	246,697.43
HORIZONTALNA SIGNALIZACIJA								
3.1	Isporuka i implementacija linije za razdvajanje saobraćajnih traka	m'	6,900	1.8	12,420.00	1.5	10,350.00	2,070.00
3.2	Implementacija i implementacija linije bočne trake u celosti	m'	9,200	2	18,400.00	1.5	13,800.00	4,600.00
3.3	Implementacija i implementacija strelica za smer saobraćaja	komada	15	25	375.00	12	180.00	195.00
3.4	Implementacija i implementacija znakova za pešački prelaz	m ²	97.5	18	1,755.00	3	292.50	1,462.50
3.5	Implementacija i implementacija znakova za autobuska stajališta	komada	5	80	400.00	65	325.00	75.00
3.6	Implementacija i implementacija ostrva za razdvajanje saobraćaja.	m ²	5	20	100.00	3	15.00	85.00
Ukupno					33,450.00		24,962.50	8,487.50
VERTIKALNA SIGNALIZACIJA								
3.7	Nabavka i postavljanje trouglastih saobraćajnih znakova	komada	2	45	90.00	55	110.00	(20.00)
3.8	Nabavka i postavljanje kružnih saobraćajnih znakova	komada	2	45	90.00	55	110.00	(20.00)
3.9	Nabavka i postavljanje pravougaonih saobraćajnih znakova	komada	2	70	140.00	55	110.00	30.00
3.1	Nabavka i postavljanje kvadratnih saobraćajnih znakova	komada	2	45	90.00	55	110.00	(20.00)
3.11	Nabavka i postavljanje informativnih znakova	komada	2	220	440.00	60	120.00	320.00
3.12	Nabavka i postavljanje informativnih znakova	komada	2	220	440.00	320	640.00	(200.00)
3.13	Oprema (vodiči) za obeležavanje ivica puta	komada	184	6	1,104.00	5	920.00	184.00

3.14	Nabavka i postavljanje elastične ograde sa stubovima	m'	120	30	3,600.00	22	2,640.00	960.00
Ukupno					5,994		4,760	1,234
PREDHODNI RADOVI					34,960		920	34,040
IZGRADNJA PUTA					904,114		657,417	246,697
HORIZONTALNA SIGNALIZACIJA					33,450		24,963	8,488
VERTIKALNA SIGNALIZACIJA					5,994		4,760	1,234
Ukupno					978,518.30		688,059	290,459

Potpuno drugačija situacija uočena je analizom istih pozicija u dva ugovora Ministarstva. U gotovo svim upoređenim pozicijama, ugovor zasnovan na kriterijumu ekonomski najpovoljnijeg tendera bio je jeftiniji od ugovora zasnovanog na kriterijumu najniže cene, pri čemu je ukupna razlika iznosila 290.459 € u korist ugovora zaključenog primenom kriterijuma ENT.

Do ovakve situacije došlo je zato što Ministarstvo nema referentne cene na osnovu kojih određuje procenjenu vrednost ugovora, niti ih komisija za ocenjivanje ima na raspolaganju prilikom vrednovanja ponuda. Kao posledica toga, ponuđačima je omogućeno da za iste pozicije ponude značajno različite cene. Time se ugrožava ekonomičnost postupka javne nabavke, kao i potencijalno kvalitet izvedenih radova.

Ovakva situacija u sva tri revidirana ugovorna organa naglašava značaj pravilnog određivanja procenjene vrednosti ugovora, kako bi ona bila što realnija i kako ne bi ostavljala prostor privrednim subjektima za manipulisanje cenama.

3.2 Proces ocenjivanja ponuda nije bio objektivan

Ocenjivanje ponuda treba da bude objektivno, što podrazumeva da se zasniva na transparentnosti, nepristrasnom i ravnopravnom tretmanu svih ponuđača, ocenjivanju isključivo prema unapred objavljenim kriterijumima i dokumentovanju svakog koraka postupka.

Tokom revizije utvrdili smo da ugovorni organi nisu uvek postupali objektivno prilikom ocenjivanja ponuđača. U tenderskoj dokumentaciji za izgradnju lokalnih puteva „Eqrem Čabej, Arsim Gegaj i Gurra u Studenčanu“ (Opština Suva Reka), u okviru tehničkog i profesionalnog kapaciteta zahtevan je jedan diplomirani građevinski inženjer – konstruktivnog smera, sa najmanje pet godina profesionalnog iskustva nakon diplomiranja. Privredni subjekt je kao dokaz dostavio ugovor o radu i potvrdu o radnom iskustvu izdatu od strane poslodavca. Međutim, komisija za ocenjivanje nije prihvatila ove dokaze uz obrazloženje da vlasnik preduzeća ne može sam sebi izdati potvrdu o radnom iskustvu, pa je ovaj uslov ocenjen kao neispunjen, pozivajući se na odredbu Zakona o javnim nabavkama koja uopšte ne uređuje ovo pitanje. Ponuda tog privrednog subjekta bila je 14.485 € jeftinija.

Prilikom ocenjivanja ponuda u postupku za asfaltiranje puteva u selu Vitimirica (Opština Peć), u prvoj fazi postupka eliminisana je ponuda koja je bila 18.942 € jeftinija, uz obrazloženje da je isti geodetski inženjer bio prijavljen u ponudama dva različita privredna subjekta. Opština Peć eliminisala je oba ponuđača – jednog zato što je njegova ponuda bila skuplja, a drugog uz

obrazloženje da je utvrđeno da geodetski inženjer pripada drugom privrednom subjektu. Međutim, Opština nije dokumentovala postupak provere niti je od bilo kog ponuđača zatražila dodatna pojašnjenja. Kao posledica toga, ugovor je zaključen sa skupljim ponuđačem, čime je Opština pretrpela dodatni trošak u gore navedenom iznosu..

U istom ugovoru, izabrani ponuđač dostavio je garanciju za izvršenje ugovora koja je pokrivala samo četiri od ukupno šesnaest meseci predviđenih za izvršenje ugovora. Opština Peć je ipak potpisala ugovor, iako je tog privrednog subjekta trebalo smatrati neodgovornim. Naknadno je zatražena nova garancija za izvršenje, ali ni ona nije pokrivala celokupan period do tehničkog prijema radova. To znači da je realizacija ugovora trajala dve godine i dva meseca, od čega jedna godina uopšte nije bila pokrivena garancijom za izvršenje ugovora.

Od Opštine nismo dobili odgovor zbog čega nije poštovala zahteve koje je sama propisala u tenderskoj dokumentaciji. Potpisivanje ugovora bez potpune garancije za izvršenje, osim što predstavlja nepoštovanje uslova iz tenderske dokumentacije, stvara rizik da, u slučaju da privredni subjekt ne izvrši ugovor, Opština neće imati odgovarajuću garanciju da će radovi biti završeni u skladu sa ugovornim uslovima.

Takođe, u istom ugovoru komisija za ocenjivanje dodelila je ugovor ponuđaču koji je 63% količine asfalta ponudio po ceni od 8 €, dok je preostalih 37% iste stavke ponudio po ceni od 7,6 €. Da je komisija pažljivije analizirala ovu razliku, mogla je ostvariti uštedu od 9.030 €, ugovarajući kompletnu količinu asfalta po nižoj ceni od 7,6 €. Do toga je došlo zato što je Opština tendersku dokumentaciju pripremila na način koji je omogućio privrednom subjektu da za istu vrstu radova ponudi različite jedinične cene..

U Ministarstvu infrastrukture i transporta, u tenderskoj dokumentaciji za projekat „Rehabilitacija regionalnog puta Tranzit Štimlje, L = 4.600 m“, u okviru tehničkog i profesionalnog kapaciteta, tačka 9, bilo je propisano da privredni subjekt mora dostaviti dinamički plan realizacije projekta, potpisan i overen od strane kompanije. Međutim, dinamički plan nije bio deo ponude dostavljene putem sistema e-nabavka, ali je uprkos tome privredni subjekt dobio ugovor.

U istom ugovoru nedostajala je i garancija za izvršenje ugovora. Ugovor je potpisan 29.06.2023. godine, a početak radova bio je predviđen pet dana nakon njegovog potpisivanja. Rok za završetak svih radova prema tenderskoj dokumentaciji iznosio je 125 radnih dana, dok je prema ugovoru završetak radova bio definisan u skladu sa dinamičkim planom. Za ovaj ugovor nije nam dostavljena garancija za izvršenje, ni za osnovni ugovor niti za aneks ugovora..

Garancija za izvršenje nije nam dostavljena ni za projekat „Rehabilitacija regionalnog puta Štimlje-Lipljan, L = 9.900 m“, ni za osnovni ugovor niti za aneks ugovora..

3.3 Neadekvatno upravljanje ugovorima

Cilj primene kriterijuma ENT u postupku javne nabavke jeste izbor ponude koja obezbeđuje najbolju vrednost za uloženi novac, uključujući i fazu realizacije ugovora..

Zaključivanje ugovora bez izrade glavnih projekata izazvalo je probleme i tokom njihove realizacije. Od šest revidiranih ugovora, samo jedan je bio zasnovan na glavnom projektu. Kao posledica toga, ugovori su zaključivani na osnovu predmera radova, bez prethodnih geodetskih merenja i sa netačno utvrđenim količinama.

Opština Suva Reka je u oba analizirana ugovora koristila isključivo predmere radova bez glavnog projekta, pri čemu nisu izvršena ni prethodna geodetska merenja radi potvrđivanja tačnosti predviđenih količina. Pored toga, pojedine parcele na kojima su izgrađeni putevi nisu bile ekspropisane, pa su radovi izvođeni na privatnom zemljištu..

S obzirom na to da su ugovori bili zasnovani isključivo na predmerima radova, a ne na detaljnim projektima, Opština nije raspolagala preciznim podacima o reljefu, nagibu i sastavu terena, zbog čega nije mogla tačno da odredi potrebne pozicije i količine za svaku pojedinačnu stavku. To se kasnije odrazilo na neadekvatnu realizaciju ugovora. Kod ugovora za Studenčan, nakon završetka projekta i sprovedenih geodetskih merenja utvrđeno je da su ugovorene količine bile veće od stvarno izvedenih. Preostale količine Opština je odlučila da iskoristi za izgradnju drugog, prethodno neplaniranog puta, zaobilazeći propisane procedure, kao što su podnošenje zahteva, izrada predmera i zaključivanje ugovora. S druge strane, nedostatak geodetskih merenja kod drugog ugovora (Muštište) stvara neizvesnost u pogledu toga da li ugovorene količine zaista odgovaraju stanju na terenu.

U Opštini Peć, privredni subjekt koji je dobio ugovor za projekat u Vitimirici izveo je radove u većem obimu od ugovorenog, što je utvrđeno tek nakon sprovedenih geodetskih merenja. Ugovoreni obim radova iznosio je 36.117 m², dok je prema geodetskim merenjima izvedeno ukupno 40.459 m². U ovom slučaju Opština je zaključila aneks ugovora u visini od 10% vrednosti osnovnog ugovora, i to 15 meseci nakon završetka i primopredaje radova, ali taj aneks nije bio dovoljan da pokrije stvarno izvedene količine utvrđene geodetskim merenjima. Aneksom je ugovorena dodatna količina od 3.735 m², dok 606 m² izvedenih radova nije plaćeno EO.

Prekoračenje ugovorenih količina nastalo je zbog toga što rukovodilac ugovora nije aktivno upravljao realizacijom ugovora.

Kao posledica nedostatka glavnih projekata i geodetskih merenja, i Ministarstvo infrastrukture i transporta zaključivalo je anekse ugovora za radove koji su mogli biti predviđeni već osnovnim ugovorom. Ministarstvo takođe rokove za završetak radova određuje u kalendarskim danima, bez preciziranja krajnjeg kalendarskog datuma završetka. Nepostojanje jasno utvrđenog završnog datuma ostavlja prostor da se realizacija ovih projekata ne odvija dovoljno efikasno niti potrebnim intenzitetom.

4 Zaključci

Ugovorni organi nisu efikasno primenjivali kriterijum *ekonomski najpovoljnijeg tendera* (ENT) radi ostvarivanja vrednosti za uloženi novac, već su uglavnom formalno promenili kriterijum za dodelu ugovora. Do toga je došlo zato što nisu posvetili odgovarajuću pažnju analizi izbora kriterijuma za dodelu ugovora, zbog čega su zaključivali ugovore zasnovane na kriterijumu ENT, ali nisu obezbedili ostvarivanje vrednosti za uloženi novac.

Pored toga, zbog nedostatka analize potreba i prethodnih terenskih ispitivanja, nepostojanja istraživanja tržišta i analiza cena sličnih ugovora prilikom određivanja procenjene vrednosti, kao i zbog neadekvatnog finansijskog planiranja pre preuzimanja ugovornih obaveza, revidirani ugovorni organi nisu obezbedili vrednost za uloženi novac prilikom realizacije ugovora. Organizaciona jedinica koja je podnela zahtev nije sprovedla dovoljno terenskih ispitivanja. Utvrđene su značajne razlike između dimenzija puteva predviđenih tenderskom dokumentacijom i ugovorom i dimenzija puteva koji su stvarno izgrađeni, što je potvrđeno tek nakon geodetskih merenja. Time su stvorene nejasnoće u pogledu postojanja i dimenzija puteva koji su bili predmet izgradnje, povećan je rizik od nerealnog određivanja procenjene vrednosti ugovora i dostavljanja ponuda sa nerazumnim cenama. Istovremeno, stvorena je mogućnost da privredni subjekti manipulišu jediničnim cenama u okviru svojih ponuda, što je dovelo do toga da ugovorni organi ugovaraju više cene za iste pozicije radova.

Zbog nedostatka jasnih kriterijuma i metodologije za ocenu cena, kao i zbog nepostojanja referentnih cena, proces ocenjivanja ponuda nije bio objektivan i u pojedinim slučajevima bio je u suprotnosti sa kriterijumima utvrđenim u tenderskoj dokumentaciji. Primenjivani su kriterijumi koji nisu bili objavljeni u tenderskoj dokumentaciji, eliminisana je najniža ponuda bez iscrpljivanja svih mogućnosti za pojašnjenje, a kao odgovorni ponuđači ocenjeni su i privredni subjekti koji nisu ispunili propisane uslove. Kao rezultat toga nije ostvarena vrednost za uloženi novac, jer su zaključeni ugovori po višim cenama od raspoloživih ponuda, pri čemu je u najmanje tri slučaja mogla biti ostvarena ušteda od najmanje 42.457 €. Istovremeno je narušeno načelo jednakog tretmana privrednih subjekata i povećan rizik da projekti neće biti realizovani u planiranim rokovima. Zbog nedostatka sistematskog praćenja sprovođenja ugovornih obaveza i nepostojanja efikasnih kontrola kojima bi se obezbedilo da garancija za izvršenje ugovora i ostale ugovorne obaveze ostanu važeće tokom celog perioda realizacije ugovora, Opština Peć i Ministarstvo infrastrukture i transporta dozvolili su nastavak izvođenja radova i u periodima kada ugovori nisu bili pokriveni važećom garancijom za izvršenje.

Pored toga, Opština Peć dozvolila je izvođenje radova i pre potpisivanja odgovarajućeg ugovora. Preuzimanje ugovornih obaveza bez obezbeđenih dovoljnih finansijskih sredstava uticalo je na to da projekat ne bude završen u razumnom roku i da ne bude ostvarena vrednost za uloženi novac. Nedostatak aktivnog upravljanja ugovorima doveo je do odstupanja od ugovorenih radova – u pojedinim slučajevima određeni radovi nisu izvršeni u planiranom obimu, dok su u drugim slučajevima izvedeni radovi u većem obimu od ugovorenog. To je Opštini stvorilo dodatne finansijske obaveze, kao i druge obaveze prema privrednim subjektima koje još uvek nisu izmirene.. Nedostatak garancije za izvršenje ugovora može dovesti do situacije u kojoj privredni subjekt ne ispuni svoje ugovorne obaveze, dok se ugovorni organi izlažu finansijskim i pravnim rizicima, uključujući rizik da eventualna šteta neće biti pokrivena garancijom za izvršenje. Takva situacija može ozbiljno ugroziti ostvarivanje vrednosti za uloženi novac u postupcima javnih nabavki.

5 Preporuke

Kako bi se obezbedilo da revidirani UA preduzmu odgovarajuće mere za unapređenje primene kriterijuma ekonomski najpovoljnijeg tendera, preporučujemo da:

- izbor kriterijuma za dodelu ugovora bude zasnovan na dokumentovanoj analizi potreba i karakteristika ugovora, uz obrazloženje primene kriterijuma ENT isključivo u slučajevima kada on može obezbediti bolju vrednost za uloženi novac;
- kriterijumi koji se koriste u postupcima sa ENT budu povezani sa kvalitetom, troškovima tokom životnog ciklusa i očekivanim rezultatima ugovora, uz izbegavanje primene istih kriterijuma koji se koriste i u postupcima zasnovanim na kriterijumu najniže cene;
- sprovedu potpunu i dokumentovanu procenu potreba, uključujući terenske provere, merenja i utvrđivanje prioriteta investicija, pre pokretanja postupaka javne nabavke;
- procenjena vrednost ugovora bude utvrđena na osnovu dokumentovanih analiza tržišta, pouzdanih podataka i stvarnih troškova, kako bi se smanjio rizik od nerealnih procena i neefikasnog korišćenja javnih sredstava;
- dokumentuju istraživanje tržišta i analizu referentnih cena za ključne stavke predmeta radova pre pokretanja postupka javne nabavke;
- ocenjuju ponude isključivo na osnovu kriterijuma objavljenih u tenderskoj dokumentaciji i u potpunosti dokumentuju obrazloženje za svaku odluku donetu tokom postupka ocenjivanja;
- uspostave sistematske mehanizme za praćenje garancije za izvršenje ugovora i garantnog perioda ugovora, uključujući periodične inspekcije, evidentiranje nedostataka i praćenje izvršavanja obaveza privrednih subjekata;
- nastave sa jačanjem profesionalnih kapaciteta službenika za javne nabavke za praktičnu primenu kriterijuma ENT, sa posebnim fokusom na analizu troškova životnog ciklusa, izradu kvalitativnih kriterijuma i dokumentovanje obrazloženja za izbor kriterijuma.

Prilog I: Kriterijumi, obuhvat i metodologija revizije

Problem revizije

Iako je primena kriterijuma ekonomski najpovoljnijeg tendera (ENT) tokom godina u porastu, nivo njegove primene i dalje nije zadovoljavajući. Dok u pojedinim evropskim državama primena ovog kriterijuma dostiže i do 90% ugovora, na Kosovu se i dalje prednost daje kriterijumu najniže cene (NC) umesto kvaliteta i drugih relevantnih kriterijuma. Evropska unija snažno preporučuje širu primenu ovog kriterijuma radi unapređenja kvaliteta javnih nabavki. Kada se prednost daje najnižoj ceni umesto uravnoteženoj proceni odnosa cena–kvalitet–kapacitet, povećava se rizik od slabijih rezultata, nižeg kvaliteta, neuspešne realizacije ugovora i neefikasnog trošenja budžetskih sredstava. Dominacija kriterijuma najniže cene može dovesti do favorizovanja ponuda slabijeg kvaliteta, čime se ugrožava realizacija projekata u skladu sa visokim standardima.

Regulatorna komisija za javne nabavke u svom godišnjem izveštaju prikazala je sledeće podatke:

Kriterijumi za dodelu ugovora	2023	(%)	2024	(%)	2025	(%)
Vrednost ugovora						
Najniža cena	695,464,885	86 %	818,335,229	87 %	859,336,493	89 %
Ekonomski najpovoljnija cena	114,973,518	14 %	123,370,419	13 %	111,477,127	11 %
Ukupno	810,438,403	100 %	941,705,649	100 %	970,813,620	100 %

Tabela 2 : Vrednost zaključenih ugovora prema kriterijumu dodele za period 2023–2025

Iz podataka se vidi da je kriterijum ENT više korišćen tokom poslednje dve godine, ali njegova primena i dalje ostaje znatno niža u odnosu na kriterijum NC. Ugovorni organi primenili su ovaj kriterijum u ugovorima koji obuhvataju svega 13% ukupne vrednosti zaključenih ugovora. Iako su korisničke jedinice kontinuirano zahtevale njegovu primenu, naročito kod ugovora o radovima, polazeći od pretpostavke da će se time obezbediti viši kvalitet radova i materijala, ovaj procenat je i dalje nizak u poređenju sa praksom Evropske unije i zahtevima evropskih direktiva. Pored toga, ni ugovorni organi koji su primenjivali kriterijum ENT nisu procenili da li je njegova primena dovela do poboljšanja kvaliteta ili povećanja efikasnosti, bilo u fazi sprovođenja postupka javne nabavke – od objavljivanja tendera do zaključenja ugovora – bilo u fazi realizacije ugovora.

Opis sistema i relevantni akteri

Cilj kriterijuma ekonomski najpovoljnijeg tendera (ENT) jeste izbor ponude koja obezbeđuje najbolju vrednost za uloženi novac, odnosno optimalan odnos između kvaliteta i cene/troškova, uključujući ekološke i socijalne aspekte, koji zajedno zadovoljavaju potrebe ugovornog organa.

Osnovna razlika između kriterijuma ekonomski najpovoljnijeg tendera i kriterijuma najniže cene ogleda se u osnovi odlučivanja: kriterijum najniže cene zasniva se isključivo na ponuđenoj ceni, dok se ENT zasniva na odnosu cena–kvalitet.

CILJ I REVIZORSKA PITANJA

Cilj revizije

Cilj ove revizije jeste da se proceni u kojoj meri je kriterijum ENT korišćen i da li je njegova primena bila efikasna u obezbeđivanju vrednosti za uloženi novac.

Revizorska pitanja

Radi ostvarivanja cilja revizije postavljena su sledeća pitanja i potpitanja:

- 1. Da li su ugovorni organi obezbedili da se kriterijum ENT koristi tamo gde je to potrebno i opravdano?**
 - Da li je pre izbora kriterijuma za dodelu ugovora sprovedena prethodna analiza potreba i tržišta?
 - Da li su kriterijumi za ocenjivanje opravdani i uravnoteženi?
- 2. Da li su AK obezbedili da ugovori sa ENT pružaju vrednost za novac?**
 - Da li je ugovorni organ obezbedio primenu odgovarajućeg postupka radi ostvarivanja vrednosti za uloženi novac?
 - Da li je izabrana ponuda obezbedila najbolju vrednost tokom realizacije ugovora?

Kriterijumi revizije⁷

- Izbor odgovarajućeg kriterijuma za dodelu ugovora između ENT i NC predstavlja ključni trenutak u postupku javne nabavke. Takav izbor pruža konkretnu mogućnost za razvoj tržišta, podsticanje inovacija, ostvarivanje javnog interesa, kao i povećanje produktivnosti i održivosti javne potrošnje. (Priručnik za primenu kriterijuma ENT, str. 3, stav 7).
- Ukoliko ugovorni organ odluči da primeni kriterijum ENT, izbor najpovoljnije ponude zasniva se na kombinaciji faktora koje sam odredi. Ti faktori mogu uključivati: kvalitet, cenu, tehničke prednosti, estetske i funkcionalne karakteristike, ekološke karakteristike, troškove korišćenja, ekonomičnost, postprodajne usluge i tehničku podršku. Lista nije konačna, što znači da ugovorni organ može, u zavisnosti od prirode postupka javne nabavke, odrediti i druge relevantne faktore. (Priručnik za primenu kriterijuma ENT, str. 3, stav 6).
- Ako je ugovorni organ predvideo da će javni ugovor biti dodeljen ponuđaču koji je dostavio ekonomski najpovoljniji tender, dužan je da u obaveštenju o ugovoru i tenderskoj dokumentaciji navede kriterijume koji će biti uzeti u obzir prilikom izbora pobjednika, kao i ponder svakog kriterijuma. U najvećoj mogućoj meri kriterijumi treba da budu definisani objektivno i kvantitativno. Mogu se koristiti isključivo kriterijumi koji su neposredno povezani sa predmetom ugovora, uključujući, ali ne ograničavajući se na: kvalitet, cenu, tehničke prednosti, estetske i funkcionalne karakteristike, ekološke karakteristike, tekuće troškove, ekonomičnost, postprodajne usluge i tehničku podršku. (Priručnik za primenu kriterijuma ENT, str. 5, tačka 2).

⁷ Za više informacija pogledajte ISSAI 300, Criteria, p.7

- Cilj kriterijuma ENT jeste izbor ponude koja pruža najbolju vrednost za uloženi novac, odnosno optimalnu kombinaciju kvaliteta (elemenata koji nisu povezani sa troškovima) i cene/troškova (elemenata povezanih sa troškovima), uključujući ekološke i socijalne aspekte koji zajedno zadovoljavaju potrebe ugovornog organa. (Priručnik za primenu kriterijuma ENT, str. 11, stav 2).
- Sve aktivnosti javne nabavke moraju se sprovoditi u skladu sa osnovnim principima efikasnosti i efektivnosti, pri čemu ugovorni organ treba da dokaže da je, bez obzira na primenjeni kriterijum za dodelu ugovora, obezbeđena vrednost za uloženi novac. (Pravila i operativni vodič za javne nabavke, str. 9, tačka 4.4.2).

Obuhvat revizije

Obuhvat ove revizije obuhvata period 2023–2025. godine. Ugovorni organi (UO) koji će biti obuhvaćeni revizijom su: Ministarstvo životne sredine, prostornog planiranja i infrastrukture, Opština Peć i Opština Suva Reka. To su ugovorni organi koji su u najvećoj meri koristili kriterijum ENT, a zaključeni ugovori su međusobno uporedivi za potrebe revizije. Broj ugovora odabranih za reviziju iznosi šest, pri čemu su izabrana po dva ugovora za svaki ugovorni organ. Jedan ugovor obuhvata kriterijum ENT, dok drugi obuhvata kriterijum NC. Izbor ugovora izvršen je uključivanjem ugovornih organa koji su primenjivali kriterijum dodele ugovora ENT. Obuhvaćeni su centralni nivo vlasti kroz Ministarstvo životne sredine, prostornog planiranja i infrastrukture, kao i lokalni nivo kroz Opštinu Peć i Opštinu Suvu Reku. Ova revizija će se fokusirati na direkcije za javne nabavke i odgovarajuće direkcije za upravljanje ugovorima.

Metodologija revizije

Metodologija revizije obuhvata analizu dokumentacije iz dosijea javnih nabavki za ugovore odabrane za reviziju. Pored dosijea javnih nabavki, analiziraće se i izveštaji o završetku radova i izvršenim plaćanjima radi međusobnog poređenja kriterijuma za dodelu ugovora.

Metodologija koja će se koristiti za reviziju uzorka zasnivaće se na nekoliko različitih aspekata, i to:

- Analiziraćemo obaveštenje o dodeli ugovora, ponude privrednih subjekata (PS) i izveštaj o oceni ponuda, kako bismo potvrdili da li je ugovorni organ obezbedio poštovanje principa ostvarivanja vrednosti za novac;
- U cilju procene ostvarivanja vrednosti za novac analiziraćemo i izveštaj o završenim radovima zajedno sa izvršenim plaćanjima, pri čemu ćemo se fokusirati na to da li je kriterijum za dodelu ugovora ostvario svoj efekat;
- Kako bismo ocenili da li su ugovorni organi primenili odgovarajući kriterijum za dodelu ugovora, analiziraćemo i kriterijume koji su uzeti u obzir prilikom izbora pobjednika, kao i težinu koja je dodeljena svakom kriterijumu;
- Održaće se intervjui sa svim stranama uključenim u aktivnosti, počev od odgovornih službenika iz jedinice podnosioca zahteva, zatim odeljenja za javne nabavke, kao i drugih odeljenja odgovornih za sprovođenje ugovora.

Prilog II: Pismo Potvrde od atrane subjekata revizije



Republika e Kosovës
Republika Kosova-Republic of Kosovo
Qeveria –Vlada - Government
Ministria e Infrastrukturës dhe Transportit
Ministarstvo Infrastrukture i Transporta
Ministry of Infrastructure and Transport

LETËR E KONFIRMIMIT

Për pajtueshmërinë me gjetjet e Auditorit të Përgjithshëm për raportin e auditimit të performancës “Efektiviteti në përdorimin e kriterit “Tenderi ekonomikisht më i favorshëm” për dhënie të kontratës në prokurim publik”, dhe për zbatimin e rekomandimeve.

Për: Zyrën Kombëtare të Auditimit

Vendi dhe data: Prishtinë, 13.08.2026

I/e nderuar,

Përmes kësaj shkrese, konfirmoj se:

- kam pranuar draft raportin e Zyrës Kombëtare të Auditimit “Efektiviteti në përdorimin e kriterit “Tenderi ekonomikisht më i favorshëm” për dhënie të kontratës në prokurim publik” (në tekstin e mëtejshëm “Raporti”);
- pajtohem me gjetjet dhe rekomandimet dhe nuk kam ndonjë koment për përmbajtjen e Raportit; si dhe
- brenda 30 ditëve nga pranimi i Raportit final, do t’ju dorëzoj një plan të veprimit për implementimin e rekomandimeve, i cili do të përfshijë afatet kohore dhe stafin përgjegjës për implementimin e tyre.

Ministri i Infrastrukturës dhe Transportit


Dinal Basha

17-08-2026

	REPUBLIKA E KOSOVËS	REPUBLIKA E KOSOVËS - KOMUNA E SUHAREKËS	
	REPUBLIKA KOSOVA - REPUBLIC OF KOSOVA	REPUBLIKA KOSOVA - OPSTINA SUVA REKA	
	KOMUNA E SUHAREKËS	MARRË NË DORËZIM-PRIMUR	RECEIVED
	OPSTINA SUVA REKA - THE MUNICIPALITY OF SUHAREKA	Org. Jc dënies Org. Unit	Vlera Vendoset Value
		01	016 40861 8

LETËR E KONFIRMIMIT

Për pajtueshmërinë me gjetjet e Auditorit të Përgjithshëm për raportin e auditimit të performancës “Efektiviteti në përdorimin e kriterit “Tenderi ekonomikisht më i favorshëm” për dhënie të kontratës në prokurim publik”, dhe për zbatimin e rekomandimeve.

Për: Zyrën Kombëtare të Auditimit

I/e nderuar,

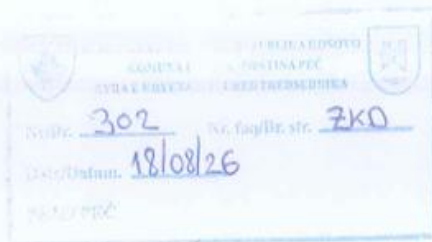
Përmes kësaj shkrese, konfirmoj se:

- kam pranuar draft raportin e Zyrës Kombëtare të Auditimit të Performances “Efektiviteti në përdorimin e kriterit “Tenderi ekonomikisht më i favorshëm” për dhënie të kontratës në prokurim publik”;
- pajtohem pjesërisht me gjetjet dhe rekomandimet dhe nuk kam ndonjë koment për përmbajtjen e Raportit; përveq çështjes 3.2 Procesi i vlerësimit të tenderëve nuk ishte objektiv, për të cilat kam dërguar edhe komentet.
- brenda 30 ditëve nga pranimi i Raportit final, do t’ju dorëzoj një plan të veprimt për implementimin e rekomandimeve, i cili do të përfshijë afatet kohore dhe stafin përgjegjës për implementimin e tyre.

Kryetari i Komunës – Suharekë
Bali MUHARREMAJ

Vendi: Suharekë
Data: 17.08.2026





REPUBLIKA E KOSOVËS
REPUBLIC OF KOSOVO
REPUBLIKA KOSOVA



KOMUNA E PEJËS MUNICIPALITY OF PEJA OPŠTINA PEČ

Zyra e Kryetarit të Komunës

ZYRA E KRYETARIT / MAYOR OFFICE / URED PRECEDNIKA	
REFERENCË:	302/2026 / ZKD
DATA / DATUM / DATE:	18 /Gusht / 2026
PËR / ZA / TO:	Zyrën Kombëtare të Auditimit
PËRMES / PREKO / THROUGH:	Zyra e Kryetarit
NGA / IZ / FROM:	Gazmend Muhaxheri / Kryetar i Komunës së Pejës
TEMA / SUBJEKAT / SUBJECT:	Letër Konfirmimit

Për pajtueshmërinë me gjetjet e Auditorit të Përgjithshëm për raportin e auditimit të performancës **"Efektiviteti në përdorimin e kriterit "Tenderi ekonomikisht më i favorshëm" për dhënie të kontratës në prokurim publik"**, dhe për zbatimin e rekomandimeve.

I/e nderuar,

Përmes kësaj shkrese, konfirmoj se:

- kam pranuar draft raportin e Zyrës Kombëtare të Auditimit **"Efektiviteti në përdorimin e kriterit "Tenderi ekonomikisht më i favorshëm" për dhënie të kontratës në prokurim publik"** (në tekstin e mëtejme "Raporti");
- pajtohem pjesërisht me gjetjet dhe rekomandimet dhe nuk kam ndonjë koment për përmbajtjen e Raportit; si dhe
- brenda 30 ditëve nga pranimi i Raportit final, do t'ju dorëzoj një plan të veprimit për implementimin e rekomandimeve, i cili do të përfshijë afatet kohore dhe stafin përgjegjës për implementimin e tyre.

Prilog III: Komentari opština i stavovi NKR-a

Opština Suva Reka

Nalazi	Slažem se da/ne	Komentari revidirane institucije u slučajevima neslaganja	Stanovište NKR-a
Proces ocenjivanja ponuda nije bio objektivan	Ne	Ugovorni autoritet se ne slaže sa nalazom revizije da je ocena ponuda u postupku javne nabavke „Izgradnja lokalnih puteva Eqerem Qabej, Arsim Gegaj i Gurra u Studenčanu” bila neobjektivna. U konkretnom slučaju, pitanje nije bilo osporavanje mogućnosti da vlasnik individualnog poslovanja poseduje profesionalno iskustvo, već ocena da li dokumentacija koju je ekonomski operater dostavio predstavlja dovoljan, pouzdan i proverljiv dokaz o profesionalnom iskustvu zahtevanom tenderskom dokumentacijom. U tom kontekstu, neophodno je napraviti jasnu razliku između samog postojanja profesionalnog iskustva i dokumenta kojim se to iskustvo dokazuje. Zakon br. 06/L-016 o trgovačkim društvima, u članu 48. stav 3, izričito propisuje da individualno poslovanje nema status pravnog lica. Sa aspekta pravnog subjektiviteta, vlasnik individualnog poslovanja i samo individualno poslovanje ne predstavljaju dva odvojena pravna subjekta. Shodno tome, u situaciji kada vlasnik individualnog poslovanja, u svojstvu „poslodavca”, samom sebi izdaje i potpisuje referencu kojom izjavljuje da poseduje pet godina profesionalnog iskustva, to se ne može smatrati potvrdom treće strane niti poslodavca koji je pravno odvojen od lica čije se iskustvo dokazuje. U dokaznom aspektu, takav dokument ima karakter jednostrane izjave zainteresovanog lica i ne može se automatski izjednačiti sa nezavisnom referencom poslodavca. Ugovorni autoritet nije osporio činjenicu da je vlasnik I.B.(individualno poslovanje) možda stvarno obavljao profesionalnu delatnost kao inženjer. Međutim, postojanje tog iskustva treba biti proverljivo putem objektivne	Nalaz stoji. Revizija je razmatrala pojašnjenja opštine Suva Reka, ali ona ne pružaju dokaze za promenu nalaza. Kao što smo pomenuli u izveštaju, Komisija se pozvala na član ZJN 69 a ne na Zakon br. 06/L-016 o trgovačkim društvima prilikom eliminacije ponuđača iz aktivnosti javne nabavke.

Nalazi	Slažem se da/ne	Komentari revidirane institucije u slučajevima neslaganja	Stanovište NKR-a
		dokumentacije koja potiče od trećih lica ili iz nezavisnih evidencija, kao što su: sertifikati ili reference investitora, odnosno ugovornih autoriteta za projekte na kojima je lice bilo angažovano; zapisnici o tehničkom prijemu radova; ugovori ili projektna dokumentacija u kojoj je jasno identifikovana njegova uloga inženjera; odgovarajuće profesionalne evidencije ili drugi proverljivi dokumenti koji dokazuju period i prirodu angažovanja. Ovakav pristup u potpunosti je u skladu i sa samom logikom člana 69. Zakona o javnim nabavkama (ZJN). Za izvedene radove, zakon nalaže da se realizacija dokazuje sertifikatima o uspešno završenim projektima, u kojima su precizno navedeni vrednost, datum, lokacija i način realizacije. To jasno pokazuje koliku važnost zakonodavstvo u oblasti javnih nabavki pridaje spoljnoj verifikaciji iskustva, nasuprot čistoj izjavi samog ekonomskog operatera. Prema tome, ocena komisije se ne može tumačiti kao uvođenje novog kriterijuma prema kojem „vlasnik individualnog biznisa ne može posedovati profesionalno iskustvo”. Takav kriterijum nije primenjen. Predmet ocene bila je isključivo dokazna vrednost i dovoljnost dostavljenog dokumenta u odnosu na već objavljeni kriterijum. Konačno, ugovorni autoritet smatra da nalaz revizije treba preispitati u delu u kojem se postupanje komisije karakteriše kao neobjektivno. Komisija nije osporila profesionalno iskustvo vlasnika zbog njegovog statusa unutar I.B, već je ocenila da referenca koju je isto lice izdalo i potpisalo samo sebi – bez druge objektivne i nezavisne dokumentacije – ne predstavlja dovoljan dokaz o ispunjenosti uslova od pet godina profesionalnog iskustva. Takav dokument u svojoj suštini predstavlja samoizjašnjavanje, a ne nezavisnu proveru profesionalnog iskustva	

Opština Peć

Nalaz	Slažem se da/ne	Komentari revidirane institucije u slučajevima nesaglasnosti	Stanovište NKR-a
Izbor kriterijuma za dodelu ugovora nije izvršen na osnovu realne analize	Delimično	Opština Peć se ne slaže sa zaključkom da je primena kriterijuma „ekonomski najpovoljnija ponuda” (ENPP) bila samo formalne prirode. U revidiranom postupku utvrđeni su i drugi elementi pored cene, konkretno: cena, garantni rok i rok izvršenja. Uključivanje ovih elemenata imalo je za cilj da se pri izboru ponude uzme u obzir ne samo početna cena, već i kvalitet i održivost radova, kao i vreme realizacije. Činjenica da su pojedini slični elementi korišćeni i u postupcima sa kriterijumom najniže cene ne čini automatski kriterijum ENPP formalnim. Ocena efektivnosti ovog kriterijuma treba se vršiti uzimajući u obzir prirodu ugovora, predmet radova, ponderisanje kriterijuma i ukupan ishod ugovora. Takođe, činjenica da je u jednom postupku učestvovao samo jedan ekonomski operater nije pod direktnom kontrolom opštine i ne može se, sama po sebi, tumačiti kao dokaz da opština nije ostvarila vrednost za novac. Opština prihvata da dokumentovanje prethodne analize za izbor ovog kriterijuma može biti detaljnije i spremna je da u budućim postupcima ova analiza bude potpunije dokumentovana. Iz tog razloga, zahtevamo da se u konačnom izveštaju pregleda formulacija koja primenu kriterijuma ENPP karakteriše kao formalnu, te da se odrazi činjenica da su izabrani kriterijumi bili povezani sa očekivanim ishodima ugovora.	Nalaz stoji. Revizija je razmatrala pojašnjenja opštine Peć, ali ona ne pružaju dokaze za promenu nalaza.
Procenjena vrednost ugovora nije adekvatno utvrđena.	Delimično	Opština se slaže da utvrđivanje procenjene vrednosti treba biti zasnovano na što tačnijim podacima i dokumentovanim analizama tržišta. Međutim, opština zahteva da se razlika između procenjene i ugovorene vrednosti ne tumači automatski kao dokaz nerealnog planiranja ili neefikasnog korišćenja sredstava. U konkurentskom postupku, konačna cena je rezultat ponuda ekonomskih operatera i može biti niža ili viša od procenjene vrednosti. Iz tog razloga, postojanje razlike samo po sebi ne dokazuje da je procenjena vrednost bila nerealna. Kada je reč o ugovoru za asfaltiranje puteva „Lugagjija-Jablanica”, promena potreba bila je uslovljena i zahtevima za uključivanje dodatnih segmenata, kao i uređenjem javnih površina. Sam nacrt revizorskog izveštaja evidentira da je ovo uvećanje opravdano navedenim zahtevima. Opština prihvata da obrazloženje i dokumentovanje ovih izmena trebaju biti potpuniji, ali se ne slaže da se to automatski karakteriše kao nerealno planiranje. Opština će unaprediti dokumentovanje istraživanja tržišta, analizu referentnih cena i obrazloženje procenjene vrednosti. Zbog toga zahtevamo da se nalaz preformuliše, te da se tretira kao pitanje unapređenja dokumentacije i kontrole planiranja, a ne kao dokaz o finansijskoj šteti. Vredi napomenuti, radi veće tačnosti navedenih konstatacija, potrebno je uzeti u obzir faktor vremena – period od same ideje za realizaciju projekata, preko njihovog	Nalaz stoji. Pojašnjenja koja je dostavila opština razmotrena su od strane NKR-a u ovom izveštaju.

Nalaz	Slazem se da/ne	Komentari revidirane institucije u slučajevima nesaglasnosti	Stanovište NKR-a
		projektovanja, izrade predmera i predračuna, objavljivanja na platformi za javne nabavke, zaključivanja ugovora, pa sve do konačne realizacije projekata. Ovaj vremenski period je okarakterisan pandemijom COVID-19, a potom i ratom u Ukrajini. Tokom ovog perioda, na globalnom tržištu je gotovo na svakodnevnom nivou dolazilo do velikih fluktuacija cena, posebno nafte i građevinskog materijala. Nesumnjivo je da ni mi, kao mala zemlja, nismo mogli biti skloni tome, već smo, nažalost, bili veoma ranjivi i pogođeni ovim kretanjima cena. Na osnovu toga, postojala je realna mogućnost za pojavu razlika između procenjenih i ponuđenih cena.	
Značajne razlike u cenama za iste pozicije/stavke	Delimično	Opština Peć prihvata da značajne razlike u cenama za iste pozicije predstavljaju oblast koja zahteva veći nivo kontrole i analize tokom pripreme i ocene ponuda. Međutim, opština smatra da ove razlike treba analizirati u kontekstu strukture ponuda ekonomskih operatera i načina utvrđivanja jediničnih cena. Konkretno, razlika od 232.593 € prikazana u nacrtu izveštaja predstavlja rezultat teorijskog poređenja cena pozicija u dva različita ugovora i sama po sebi ne konstituiše ostvareni finansijski gubitak opštine. Isto tako, pomenuta razlika od 9.030 € koja se odnosi na poziciju asfalta predstavlja hipotetičku potencijalnu uštedu, a ne dokumentovanu i realizovanu finansijsku štetu. Opština smatra da je od ključne važnosti da se u konačnom izveštaju napravi ova razlika, jer bi se u suprotnom mogao steći pogrešan utisak da je opština pretrpela finansijsku štetu u navedenim iznosima, što nije isto što i dokazani gubitak. Opština će osnažiti primenu analiza tržišta i referentnih cena za ključne pozicije iz predmera radova, kako bi se na vreme identifikovala neuobičajena odstupanja u jediničnim cenama.	Nalaz stoji. Pojašnjenja koja je dostavila opština razmotrena su od strane NKR-a u ovom izveštaju.
Proces ocenjivanja ponuda nije bio objektivan.	Delimično	Opština Peć se ne slaže sa opštim nalazom da proces ocenjivanja ponuda nije bio objektivan. Evaluaciju je sprovedla komisija za evaluaciju na osnovu dokumentacije koju su podneli ekonomski operateri i zahteva navedenih u tenderskoj dokumentaciji. Što se tiče postupka u Vitimirici, opština naglašava da se najniža ponuda ne može automatski smatrati ponudom koja treba da bude proglašena pobednikom, ako su tokom ocenjivanja identifikovana pitanja u vezi sa ispunjenjem zahteva tenderske dokumentacije. Međutim, opština prihvata da je dokumentacija procesa verifikacije i obrazloženje odluke moglo biti urađeno potpunije. Nacrt evidentira da je najjeftinija ponuda bila 18.942 € niža i da je problem bio povezan sa pojavljivanjem istog inženjera u ponudama dva ekonomska operatera. Opština procenjuje da ovo pitanje treba tretirati kao nedostatak u dokumentaciji procesa verifikacije, a ne kao automatski dokaz nedostatka objektivnosti komisije. Da bi se u budućnosti izbegle takve nejasnoće, opština će osigurati da svaka odluka komisija za evaluaciju bude potkrepljena potpunim obrazloženjem i da se, kada je to potrebno i dozvoljeno, zahtevi za pojašnjenje dokumentuju. Molimo da se u završnom izveštaju	Nalaz stoji. Komentar ne sadrži nove dokaze koji bi osporili utvrđeni nalaz NKR-a Pojašnjenja koja je dostavila opština razmotrena su od

ZYRA KOMBËTARE E AUDITIMIT - NACIONALNA KANCELARIJA REVIZIJE - NATIONAL AUDIT OFFICE

Nalaz	Slažem se da/ne	Komentari revidirane institucije u slučajevima nesaglasnosti	Stanovište NKR-a
		izbegne opšti nalaz da je proces ocenjivanja bio „neobjektivan“ i da se posebno identifikuju nedostaci u dokumentaciji.	strane NKR-a u ovom izveštaju.
Upravljanje ugovorima nije bilo na potrebnom nivou	Delimično	Opština Peć se slaže da praćenje realizacije ugovora treba biti kontinuiran, kao i da osiguranje za izvršenje radova treba biti važeće tokom čitavog ugovornog perioda. Međutim, opština zahteva da se evidentirana pitanja jasno podele na administrativne nedostatke, nedostatke u dokumentaciji i dokazanu finansijsku štetu. Kada je reč o radovima izvedenim u Vitimirici, geodetska merenja su poslužila za utvrđivanje faktičkog stanja izvedenih radova. Nacrt izveštaja evidentira da je izmereno 40.459 m² u odnosu na prvobitno predviđenih 36.117 m², kao i da je opština preduzela korake kroz zaključivanje aneksa ugovora. Iz tog razloga, činjenica da su tokom realizacije evidentirane promene u količinama ne bi trebalo da se automatski tumači kao nedostatak upravljanja ugovorom, budući da promene mogu proisteći iz faktičkih uslova na terenu i konačnih merenja. Što se tiče osiguranja za izvršenje radova, opština prihvata da kontrola njegove valjanosti treba biti rigoroznija. Ovo pitanje će se rešiti kroz jačanje unutrašnjih kontrola i utvrđivanje jasnih odgovornosti za praćenje roka osiguranja izvođenja radova. Opština zahteva da se ovo pitanje smatra kao slabost unutrašnje kontrole, a ne kao dokaz da radovi nisu realizovani ili da je opština pretrpela finansijsku štetu. Opština će preduzeti sledeće mere: - Periodično praćenje valjanosti osiguranja za izvršenje radova; - Kontrolu pre samog početka izvođenja radova; - Kontrolu dokumentacije pre svake ugovorne izmene; - Potpunije dokumentovanje merenja i proveru; Sistematsko praćenje (monitoring) garantnih rokova; Periodično izveštavanje od strane menadžera ugovora	Nalaz stoji. Komentar ne sadrži nove dokaze koji bi osporili utvrđeni nalaz NKR-a Pojašnjenja koja je dostavila opština razmotrena su od strane NKR-a u ovom izveštaju.



TRANSPARENTNOST



KONKURENCIJA



INTEGRITET



VREDNOST ZA NOVAC



IZVEŠTAJ REVIZIJE EKONOMSKI NAJKORISNIJA PONUDA



EVALUACIJA I PONUDE



CENA



KVALITET



KAPACITET

