



USAID
NGA POPULLI AMERIKAN
OD AMERIČKOG NARODA

**KOSOVA
DEMOCRATIC
INSTITUTE**



**TRANSPARENCY
INTERNATIONAL
KOSOVA**

PRAĆENJE OPŠTINSKIH RASHODA KROZ JAVNE NABAVKE

ZA OPŠTINE PRIZREN, SUVA REKA,
UROŠEVAC, LIPLJAN, PODUJEVO I ISTOK

JANUAR 2021

TRANSPARENTNOST I
ANTIKORUPCIJA

PRAĆENJE OPŠTINSKIH RASHODA KROZ JAVNE NABAVKE

ZA OPŠTINE PRIZREN, SUVA REKA,
UROŠEVAC, LIPLJAN, PODUJEVO I ISTOK

COPYRIGHT © 2020. Kosova Democratic Institute (KDI).

Demokratski institut Kosova ima sva zadržana prava i nijedan deo ove publikacije se ne može reprodukovati ili prenositi u bilo kom obliku, mehaničkom ili elektronskom, uključujući fotokopiranje ili bilo koji drugi sistem čuvanja i vadenja materijala bez pismene dozvole. izdavača. Publikacija se može reprodukovati ili preneti samo ako se koristi u nekomercijalne svrhe. Kad god i ko god koristi razne citate ili materijale iz ove publikacije, dužan je da jasno navede izvor odakle je preuzeo te citate ili korišćene materijale.

Za bilo kakvu procenu, primedbu, kritiku ili sugestiju, kontaktirajte nas putem dole navedenih opcija:

Adresa: Rr. Bajram Kelmendi, Nr. 45,
10 000, Priština, Kosovo.

Tel.: +383 (0)38 248 038

E-mail: info@kdi-kosova.org

Web stranica: www.kdi-kosova.org

Pripremila: Diana Metushi Krasniqi

Izgled i dizajn: Envinion

Ovu publikaciju pripremio je Demokratski institut Kosova - Transparency International Kosova, a podržao USAID kroz aktivnost transparentnih, efikasnih i odgovornih opština (USAID TEAM). Stavovi autora izneseni u ovoj publikaciji ne odražavaju nužno stavove Američke agencije za međunarodni razvoj (USAID) ili vlade Sjedinjenih Američkih Država.

SADRŽAJ

SPISAK SKRAĆENICA:.....	6
UVOD	7
KLJUČNI NALAZI	8
METODOLOGIJA	10
ANALIZA PROCESA.....	13
PROPISNO URAĐEN BUDŽET ZA NABAVKU U SLUŽBI GRAĐANA.....	14
1. OŠTOVANJE ZAKONSKIH ROKOVA.....	14
2. UČEŠĆE GRAĐANA U PROCESU IZRADE OPŠTINSKOG BUDŽETA	15
3. RODNO ODGOVORNO BUDŽETIRANJE	21
4. OPŠTINSKI SREDNJOROČNI PLANOVI	21
5. TRANSPARENTNOST BUDŽETA U OPŠTINAMA.....	21
PLANIRANJE NABAVKE	22
1. POŠTOVANJE ZAKONSKIH ROKOVA	22
2. VREDNOST PLANIRANIH NABAVKI	23
3. INSTITUCIONALNI KAPACITETI ZA PRAVILNO PLANIRANJE	26
RASPISIVANJE OTVORENIH I PRAVIČNIH TENDERA.....	27
1. PRIMENA ZAKONA	27
2. USKLAĐENOST SA PLANIRANJEM NABAVKE	28
3. KRITERIJUMI TENDERA	29
UPRAVLJANJE UGOVORIMA ZA USPEŠNO SPROVOĐENJE	32
1. ZAKONSKO UREĐENJE	32
2. UGOVORI ZA IZGRADNJU PUTEVA	34
3. UGOVORI O PRUŽANJU USLUGA OBEZBEĐENJA OPŠTINSKIH OBJEKATA.....	35
4. DINAMIČKI PLAN I PLAĆANJA	36
5. DRUŠTVENA REVIZIJA	37
ŠTA KAŽU IZVEŠTAJI REVIZIJE I KAKO SE TRETIRAJU OD STRANE OPŠTINA?	38
ZAKLJUČAK	41
PREPORUKE.....	44



SPIŠAK SKRAĆENICA:

AK	AUTORITET ZA UGOVARANJE	MF	MINISTARSTVO ZA FINANSIJE
CAN	CENTRALNA AGENCIJA ZA NABAVKE	JUR	JEDINICA UNUTRAŠNJE REVIZIJE
ROB	BUXHETIMI I PËRGJEGJSHËM GJINOR	BO	BUDŽETSKA ORGANIZACIJA
DT	DOSIJE TENDERA	EO	EKONOMSKI OPERATOR
EV	EKOVIZIONI	OECD	ORGANIZACIJA ZA EKONOMSKU SARADNJU I RAZVOJ
INTOSAI	INTERNATIONAL ORGANIZATION OF SUPREME AUDIT INSTITUTIONS (MEĐUNARODNA ORGANIZACIJA VRHUNSKIH INSTITUCIJA REVIZIJE)	NVO	NEVLADINA ORGANIZACIJA
ISDY	INSTITUT ZA ODRŽIVOST I RAZVOJ OMLADINE	OCD	ORGANIZACIJE CIVILNOG DRUŠTVA
ISO	INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR STANDARDIZATION (MEĐUNARODNA ORGANIZACIJA ZA STANDARDIZACIJU)	TRN	TELO ZA RAZMATRANJE NABAVKI
ISSAI	INTERNATIONAL STANDARDS OF SUPREME AUDIT INSTITUTIONS (MEĐUNARODNI STANDARDI VRHUNSKIH REVIZIJSKIH INSTITUCIJA)	AP	AKCIONI PLAN
OR	ODBOR ZA REVIZIJU	POSJN	PRAVILA I OPERATIVNO SMERNICE ZA JAVNE NABAVKE
SOB	SREDNJOROČNI OKVIR BUDŽETA	SV	SYRI I VIZIONIT
KDI	KOSOVA DEMOCRATIC INSTITUTE / KOSOVSKI DEMOKRATSKI INSTITUT	TI	TRANSPARENCY INTERNATIONAL
SO	SKUPŠTINA OPŠTINE	YADR	UDRUŽENJE MLADIH ZA LJUDSKA PRAVA
RKJN	REGULATORNA KOMISIJA ZA JAVNE NABAVKE	ZKA	NACIONALNA KANCELARIJA REVIZIJE
ZUJFO	ZAKON O UPRAVLJANJU JAVNIM FINANSIJAMA I ODGOVORNOSTIMA		
ZJN	ZAKON O JAVNIM NABAVKAMA		
PK	POTRAŽIVANJA (OD KUPACA)		





UVOD

Javna uprava na Kosovu je i dalje neuspešna sa svojim građanima pružajući ime inferiorne usluge, davanjem prednosti određenim kompanijama i zanemarujući kvalitet investicija, sve to kroz procese nabavki. Zloglasni problem korupcije dobro je poznat na Kosovu, sa svojim dubokim korenima u svakoj javnoj instituciji. Iako poslednjih godina je postojalo stalno zalaganje za poboljšanje postupaka za trošenje javnog novca, i izveštaji ukazuju na povećanje nivoa transparentnosti kako na lokalnom tako i na centralnom nivou, građani teško vide napredak u njihovom životnom standardu.

Godinama za redom ulažu se velike napore kako od Vlade, tako i od međunarodne zajednice na poboljšanju procesa javne potrošnje, međutim izveštaji o praćenju iz civilnog društva i medija pokazuju da ti napori nisu doneli očekivana poboljšanja.

Za analizu uzročnika ovih sistematskih problema i da bi se videlo ukoliko ovi neuspesi su ishod zlonamernih i koruptivnih namera ili su ishod rupa u zakonu i institucionalnog nemara, KDI je razvio metodologiju ispitivanja koja je primenjena u šest opština, u opštinama Uroševac, Istok, Lipljan, Podujevo, Prizren i Suva Reka i to u periodu od 27 meseci (jul 2018. - septembar 2020. godine) kada su izbliza pratili ključne procese u izradi i sprovođenju opštinskih troškova. Ovo praćenje obuhvatalo je prve faze identifikovanja potreba građana ovih opština, njihovo uključivanje u opštinske budžete, izradu i sprovođenje planiranja nabavki, procese odvijanja nabavki i pitanja identifikovana od strane revizora i koliko se iste sprovode u praksi ili koji su uzročnici zašto se ne sprovode.

Kao sastavni deo realizacije ovog projekta, Demokratski institut Kosova (KDI) osnovao je konzorcijum od četiri OCD-a na lokalnom nivou za sprovođenje svih aktivnosti predviđenih u oblasti rada u šest kosovskih opština. Četiri lokalna partnera OCD-a su: Syri i Vizionit, koji je pokrivaio opštinu Istok, Udruženje mladih za ljudska prava (YAHR), koji je pokrivaio opštine Lipljan i Uroševac, Ekovizioni, koji je pokrivaio opštinu Podujevo, i Institut za održivost i razvoj mladih (ISDY) koji je pokrivaio opštine Prizren i Suva Reka.

Izveštaj u pitanju predstavlja nalaze ovih istraživanja i analiza kako u praktičnom smislu, tako i u slabostima zakona, kao i daje konkretne preporuke koje zahtevaju hitnu pažnju Vlade Kosova.





KLJUČNI NALAZI

- Šest praćene opštine pokazale su stalnu i neograničenu spremnost za saradnju tokom perioda njihovog praćenja.
- Izvršne vlasti šest opština veoma su bili veoma posvećeni poštovanju zakonskih zahteva što se tiče rokova za izradu i usvajanje nacrt budžeta i srednjoročnog okvira budžeta. Ipak, učešće građana, posebno žena u javnim raspravama i dalje je izuzetno malo. Štaviše, jezik korišćen tokom ovih saslušanja je izuzetno tehnički i nedostaje stalna komunikacija između opštine i građana, što je ishodilo porastom nepoverenja ovih zadnjih na institucije.
- Praćenje javnih rasprava o izradi budžeta pokazalo je da uprkos budžeta na raspolaganju, opštine su bile dovoljno otvorene da prime i razmatraju prioritete građana. Istraživanje je pokazalo da 26% prioriteta građana je bilo obuhvaćeno u budžet za 2019. godinu, a još 18% u srednjoročni okvir budžeta 2019.-2021. Takođe, analiza je pokazala da i 2020. godine 25% prioriteta građana bilo je obuhvaćeno u opštinske budžete. Međutim, izazov ostaje troškovi ovih prioriteta, jer istraživanja su pokazala da preko 45% njih odnosi se na investicije u putnu infrastrukturu i izgradnju vodovodnih i kanizacionih mreža, koje imaju visoke investicione troškove.
- Analiza planiranja nabavki otkriva nepodudaranje između budžetiranih i planiranih iznosa.
- Nepodudaranje planiranih iznosa je primećeno i između planiranja nabavki i tendera raspisani od strane opština. Ovo nepodudaranje raste još, oko 77% planiranih količina u odnosu na one ponuđene. Dok iz analiziranog uzorka, preko 18% raspisanih tendera nisu bili u konačnom planu nabavki opština.
- Dok opština Uroševac je uzela kao osnov preporuke iz praćenja planiranja nabavki za 2019. godinu i planirala troškove i za godišnjice i praznike, opština Istok i 2020. godine nije vršila takve planove. Takođe, preporuke za izbegavanje podele istih zahteva su bile primljene i od opštine Uroševac i od opštine Lipljan.
- Tokom analize izabranih tendera primećeno je da opštine nisu uspele da obezbede da kompanije koja su ciljale javne nabavke ne budu osuđena za krivična dela kao što se zahteva i zakonom. To je zato što su opštine zatražile samo dokaze koji nisu bili u procesu bankrotiranja, ali ne i da nisu bili pod istragom ili osuđivani za krivična dela.
- Nedostatak standarda za izradu kriterijuma po kategorijama ishodilo je tenderima koji su imali povoljne kriterijume u slučaju tendera za snabdevanje šljunkom u opštini Prizren ili ugrožavanjem kvaliteta rada u slučaju opštine Podujevo gde nije bio zatražen nikakav tehnički kapacitet niti je bio bilo koji plan mobilizacije.
- Nedostatak standarda je ishodilo sa problemima i u ugovorima o uslugama osiguranja. U nedostatku odgovarajućih uputstava od RKJN-a u vezi sa tenderima za usluge, odnosno kako da adresiraju u predmeru tenderskog dosijea, obaveze iz Zakona o radu kao i administrativne, logističke troškove i dobitak, opština Uroševac je primila ponudu od 224 evra za svakog radnika kome će biti isplaćeno 270 evra bruto, bez utvrđivanja šta će taj iznos pokriti, dok opština Lipljan je primala ponudu koja je pokrivala samo plate radnika i nije ispunila nijednu obavezu prema Zakonu o radu, kao ni prateće (indirektne) troškove usluge u pitanju.
- U nedostatku istraživanja tržišta, uključujući ovde i zakonske odredbe o referentnim cenama, opština Istok je platila oko 84% skuplje od druge najjeftinije cene opštine Podujevo za „Snabdevanje, prevoz i izradu sloja od slomljenog krečnjaka 0-31,5 mm, t = 10 cm“ i oko 67% skuplji za „ Nabavku, prevoz i izradu sloja od slomljenog krečnjaka 0-60 mm, t = 20 cm“.
- Dok zbog nedostatka istraživanja tržišta u opštini Uroševac cena nekih ugovorenih radova na asfaltiranju puteva u selu Trn imala mnogo niže cene nego u drugim opštinama. To je ishodilo lošim radovima na putu. Tokom posete selu Trn primećeno je da su na nekim asfaltiranim putevima 2017. godine nedostajale su bankine ili nisu mogle da se primete, a asfaltirani putevi su počeli da propadaju.
- Društvena revizija u opštini Suva Reka je izrazila zabrinutost zbog sprovođenje ugovora o održavanju puteva, prema kojem izvođač je morao da opere ulice najmanje jednom nedeljno, odnosno četiri puta mesečno, što prema rečima stanovnika to se ne dešava. Budući da su računi samo u jedinicama u opisu zahteva u predmeru i proračunu cena i ne definišu ulice, bilo je nemoguće analizirati ukoliko je opština izvršila plaćanja za pranje ulica i za koje ulice.



|||||

- Prema opštim uslovima ugovora “(član 8.2) Ugovarač mora poštovati i postupati u skladu sa svim važećim zakonima i propisima u Republici Kosovo i obezbediće da svoje osoblje, njihovi bliski i domaći radnici će takođe poštovati i postupati u skladu sa ovim zakonima i propisima”. Istraživanje je pokazalo da u nijednom od praćenih ugovora nije bilo stručnih inspekcija od odeljenja za urbanizam, inspektora rada ili drugih stručnjaka u odgovarajućim oblastima. Štaviše, s obzirom na to da u Službenom listu Republike Kosovo postoji 20.774 pravna akta, istraživanje nije pronašlo nijedan spisak zakonskih odredbi na koje ugovarač je morao pridržavati prema opštim uslovima ugovora.
- Analizom su utvrđene suprotnosti između Zakona o javnim nabavkama i sekundarnog zakonodavstva u istoj oblasti, što je učinilo da opštine ne poštuju zakonske rokove za žalbe na opštinske odluke.
- Suprotnosti u zakonu su utvrđeni u Pravilima i operativnom uputstvu za javne nabavke u vezi sa dužnostima i odgovornostima odgovarajućih odeljenja u procesu upravljanja ugovorima, posebno sa odgovornostima Odeljenja za nabavke.
- Analiza je zatim otkrila da, iako prema POVJN-u, RKJN treba da se bavi i sa eks-post praćenjem, iz godišnjih izveštaja i opisa odgovornosti Odeljenja za praćenje u ovoj instituciji, fokus ostaje samo na praćenju tenderskih procedura pre potpisivanja ugovora.
- Analizom važećeg zakonodavstva utvrđeno je da ne postoje odgovarajući mehanizmi za osiguranje kvaliteta javnih nabavki. Postojeće zakonodavstvo nije predviđalo regulisanje upravljanja ugovorima i potencijalne rizike tokom procesa nabavke, uključujući sve faze, što stvaraju prostor za loš kvalitet snabdevanja i radova i gubitak javnog novca.
- Analizom je utvrđeno da sadašnje zakonodavstvo ne reguliše jednu od glavnih faza zatvaranja nabavki i oblađanja od obaveza za ugovorne strane.
- Zbog nedostatka budžeta, pet od sedam praćenih ugovora o radovima nije se pridržavalo dinamičkih planova, jer su autoriteti za ugovaranje odložili zahteve za početak radova dok se ne obezbede sredstva za plaćanje računa.
- Izveštaji revizora nastave da otkrivaju pitanja koja se ponavljaju iz godine u godinu u finansijskim izveštajima opština. U 2018. godini su identifikovana 33 slučaja koji se ponavljaju, dok u 2019. taj broj ne samo da se nije smanjio, već je dostigao na 50.
- Zajednički uzročnici koji utiču na nisku primenu preporuka glavnog revizora su nedostatak kompletne evidencije imovine, loše planiranje sopstvenih prihoda, ažuriranje Zakona o lokalnoj samoupravi i zakona na centralnom nivou, kao i sporazuma na centralnom nivou (kao što su kolektivni ugovori), nedostatak centralizovanih sistema za upravljanje opštinske dokumentacije, kašnjenja u rešavanju predmeta od strane Tela za razmatranje nabavki što je ishodilo kašnjenjem u sprovođenju budžeta za kapitalne investicije, nedostatak zakonskih odredbi koje bi se detaljnije bavile sa nenormalno niskim cenama, koje utiču na realizaciju javnih ugovora, kao što je analiza troškova i tržišta, i ne samo na osnovu potvrde od strane ekonomskog operatera da ugovor može da izvrši po ponuđenim cenama, čestim promenama rukovodećeg osoblja, nedostatkom ljudskih kapaciteta, nedostatkom političke volje i nedostatkom pravne i institucionalne infrastrukture za jačanje primene preporuka revizora.
- Analiza otkriva i zabrinutosti zbog neproporcionalne raspodele ljudskih resursa između opština. Dok u opštini Prizren službenik za nabavke mora da sprovede oko 38 aktivnosti nabavke prema konačnom planiranju, u opštini Lipljan ovaj broj pada na 11. Preopterećenost službenika za nabavke onemogućava propisno zalaganje u tok aktivnosti, sa posebnim naglaskom na istraživanje tržišta i upravljanju postupaka. Istraživanje je takođe našlo da je u svim slučajevima upravnik ugovora bio zadužen za nadzor sprovođenja 3-5 aktivnih ugovora različitih kategorija, što još više otežava usredsređivanje na sprovođenje svih uslova i okolnosti ugovora.

|||||

METODOLOGIJA

KDI i partneri sprovođenja tokom ovog istraživanja koristili su mešovitu metodologiju, koja u sebi obuhvata kvalitativne studije slučaja, analizu dokumentacije, direktno praćenje procesa, kvalitativne intervjue i istraživačke konsultacije sa akterima i krajnjim korisnicima, ankete, konsultacije sa zakonodavstvom i važećih pravila u vezi sa javnim nabavkama i upravljanjem javnim finansijama, kao i analizom problema metodologijom 5 puta „zašto“, kao i izveštavanjem medija i žalbama u odgovarajućim organima.

Svrha ovog istraživanja je identifikacija sistematskih izazova i nedostataka tokom opštinskih nabavki, kao i davanje preporuka, upoređujući prakse između šest opština, Prizrena, Suve Reke, Uroševca, Lipljana, Podujeva i Istoka. U početku ove šest opštine su bile identifikovane 2017. godine od strane USAID-ove aktivnosti kao transparentne, efikasne i odgovorne opštine kao opštine drugog nivoa u izgradnji kapaciteta za javne nabavke.

Analiza procesa nabavki zasniva se na preporukama Organizacije za ekonomsku saradnju i razvoj (OECD), usvojene od Transparency International, a koje koriste metodologiju za procenu učinka sistema nabavki¹, principima integriteta u javnim nabavkama² i sprečavanju korupcije u javne nabavke³.

Ove metodologije su odvijene u cilju merenja četiri osnovna stuba u pravilnom trošenju javnog novca putem javnih nabavki, kao i što su (1) pravna osnova i zakonitost, (2) institucionalna organizovanje i upravljački kapacitet, (3) odvijanje nabavki i tržišna praksa i (4) institucionalna odgovornost, integritet i transparentnost.

Da bi se dobio što realniji pregled, ovo istraživanje razmatra sve faze javnih nabavki na opštinskom nivou, od identifikacije potreba, budžetiranja, planiranja, tendera, procene, dodele ugovora i sve do izveštaja revizora.

Proces praćenja opštinskih aktivnosti u vezi sa javnim nabavkama pokriva period avgust 2018. - jun 2020. godine.

1 <http://www.mapsinitiative.org/about/2020-MAPS-brochure.pdf>

2 <https://www.oecd.org/gov/ethics/48994520.pdf>

3 <http://www.oecd.org/gov/ethics/Corruption-Public-Procurement-Brochure.pdf>

TOKOM OVOG PERIODA, KDI I PARTNERI SPROVOĐENJA ODVIJALI SU NIZ AKTIVNOSTI I TO:

ANALIZA PREKO
60
ZAKONA, PROPISA I
ADMINISTRATIVNIH
UPUTSTAVA KOJE REGULIŠU
JAVNE NABAVKE,
UPRAVLJANJE JAVNIM
FINANSIJAMA, FINANSIJSKO
UPRAVLJANJE OPŠTINA,
LOKALNU UPRAVU I
REVIZIJU;

O PREKO
40
INTERVJUA I SASTANAKA
SA OPŠTINSKIM
RUKOVODSTVOM KAO ŠTO
SU GRADONAČELNICI I
DIREKTORI ODELJENJA
ZA FINANSIJA, ŠEFOVIMA
KANCELARIJA ZA NABAVKE,
UPRAVNICIMA UGOVORA;

PRAĆENJE
19
RASPRAVA O BUDŽETU U
ŠEST OPŠTINA;

46
ANKETA O UČEŠĆU
JAVNOSTI;

ANALIZA PLANOVA NABAVKI
ZA 2019. GODINU ZA ŠEST
OPŠTINA;

ANALIZA
6
BUDŽETA USVOJENIH ZA
2020. GODINU;

ANALIZA
6
BUDŽETA USVOJENIH ZA
2019. GODINU;

ANALIZA
6
BUDŽETA ZA 2018.
GODINU

ANALIZA
6
SREDNJOROČNIH
OKVIRA BUDŽETA ZA
2019-2021;

ANALIZA
30
IZVEŠTAJA REVIZORA
ZA PERIOD 2015
- 2019 ZA ŠEST
OPŠTINA;

ANALIZA PRVIH
60
TENDERA ZA
NABAVKU RASPISANI
2019. GODINE
(PRVIH 10 TENDERA
ZA SVAKU OPŠTINU
DEO ANALIZE)

PRAĆENJE
17
SASTANAKA ZA
IZRADU PLANA
NABAVKI U ŠEST
OPŠTINA;

PRAĆENJE
194
OBAVEŠTENJA
O UGOVORIMA
OBJAVLJENA OD
OPŠTINA U PERIODU
JANUAR - JUN 2019;

ANALIZA
6
PLANIRANJA NABAVKI
ZA 2020. GODINU;

ANALIZA
220
ODLUKA TRN-A ZA ŠEST
OPŠTINE ZA PERIOD
2018-2019;

ANALIZA
220
ODLUKA TRN-A ZA ŠEST
OPŠTINE ZA PERIOD
2018-2019;

ANALIZA DVANAEST
12
TENDERSKIH DOSIJEJA;

ANALIZA DVANAEST
12
IZVEŠTAJA O PROCENI
I ODGOVARAJUĆIH
DOKUMENATA,
UKLJUČUJUĆI
OBAVEŠTENJA O
ODLUKAMA AUTORITETA
ZA UGOVARANJE;

ANALIZA
68
PONUDA KAO ODGOVOR
NA 12 OBAVEŠTENJA O
UGOVORU

6
SASTANAKA SA
SLUŽBENICIMA ZA
NABAVKE U ŠEST
OPŠTINA;

10
INTERVJUA SA
EKONOMSKIM
OPERATERIMA
IZVRŠIOCIMA UGOVORA;

10
INTERVJUA SA
UPRAVNICIMA
UGOVORA;

KONSULTACIJE SA OCD,
NOVINARIMA I ČLANCIMA
U MEDIJIMA;

KONSULTACIJE SA PREKO
10
IZVEŠTAJA OD CIVILNOG
DRUŠTVA I NADZORNIH
INSTITUCIJA U VEZI
SA UČINKOM OPŠTINA
O ODVIJANJU JAVNIH
NABAVKI.

6
RADNIH SASTANAKA
SA PREDSTAVNICIMA
OPŠTINA ZA ANALIZU
IZVORA PROBLEMA U
VEZI SA PRIMENOM
PREPORUKA REVIZORA

10
INFORMATIVNIH
SASTANAKA I

10
SOCIJALNIH REVIZIJA
SA STANOVNICIMA /
KORISNICIMA RADOVA I
USLUGA IZ 10 PRAĆENIH
UGOVORA.



Za analizu budžetskog procesa, KDI i partneri sprovođenja pratili su zakonsku usklađenost ovog procesa. Pravni zahtevi u vezi planiranja budžeta detaljno su objašnjeni u budžetskoj okružnici izdata od MF, koja sadrži uputstva o tome kako pripremiti srednjoročni okvir budžeta i rokove za svaku aktivnost. KDI je analizirao i učešće javnosti, analizirajući sve sastanke koje su opštine organizovale sa građanima. Sa ovih sastanaka KDI je izvukao prioritete građana, kako bi dalje uporedio načine planiranja od strane opština. U nastavku, KDI je analizirao i rodno odgovorno budžetiranje i učešće opštinskih investicija.

Za analizu procesa planiranja nabavki, u poređenju sa potrebama opština i usvojenim budžetima za 2019. godinu, KDI je analizirao prvih 10 tendera za snabdevanje koje su raspisale opštine Prizren, Suva Reka, Uroševac, Lipljan, Podujevo i Istok za 2019. godinu. KDI je takođe pogledao ukoliko opštine su postupale u skladu sa važećim zakonodavstvom za ovaj proces i izmerio transparentnost objavljivanja ovih planova.

Za analizu fazu tenderisanja, KDI i partneri u sprovođenju, kroz niz konsultacija sa medijima, civilnim društvom, žalbama u TRN-u, i radi međusobnog poređenja izabrali su 12 tendera koje su raspisale opštine Prizren, Suva Reka, Uroševac, Lipljan, Podujeva i Istok u toku perioda januar - jun 2019. godine.

Za analizu faze upravljanja ugovorima, KDI je nastavio da analizira unapred odabrane tendere, koji su završeni dodelom ugovora. Pored analize dokumenata, KDI je sa partnerima za sprovođenje organizovao 10 socijalnih revizija na terenu, kako bi se dokazao da završeni radovi i njihov kvalitet u opštinama Prizren, Suva Reka, Uroševac, Lipljan, Podujevo i Istok.

Dok za analizu institucionalni učinak u opštinama Prizren, Suva Reka, Uroševac, Lipljan, Podujevo i Istok, KDI i partneri za sprovođenje analizirali su kvalitativne i kvantitativne podatke navedeni u revizorskim izveštajima finansijskih izveštaja Nacionalne kancelarija revizije za 2017. i 2018. godinu. U nastavku, za analizu korena problema u ispunjavanju preporuka revizora, KDI je u saradnji sa opštinama primenio metodologiju 5 pitanja „zašto“ i analizirao pravni okvir u vezi sa ličnom i institucionalnom odgovornošću u vezi nepridržavanja ovih preporuka.

U nastavku, pošto ovaj projekat je usredsređen na dve glavne aktivnosti (obuka lokalnih OCD-a i nadzor opština u planiranju budžeta), KDI je preduzeo nekoliko radnji za razvoj kapaciteta lokalnih organizacija civilnog društva, u cilju jačanja lokalnog nadzora opština. Da bi ovo postiglo, KDI je obezbedio detaljnu obuku članovima konzorcijuma o javnim nabavka-

ma, budžetiranju i reviziji javnih institucija kao i stalnu obuku tokom čitavog procesa praćenja. U nastavku, u cilju tačnijeg odražavanja praćenja sa terena i obezbeđivanja uporednih informacija, KDI je pripremio posebne obrasce za praćenje budžetskih rasprava i planiranja nabavki, dok je modelirao i strukture za izveštavanje i analizu izveštaja revizora, proces izrade opštinskog budžeta, proces planiranja nabavki, proces tenderisanja i proces upravljanja ugovorima.





ANALIZA PROCESA

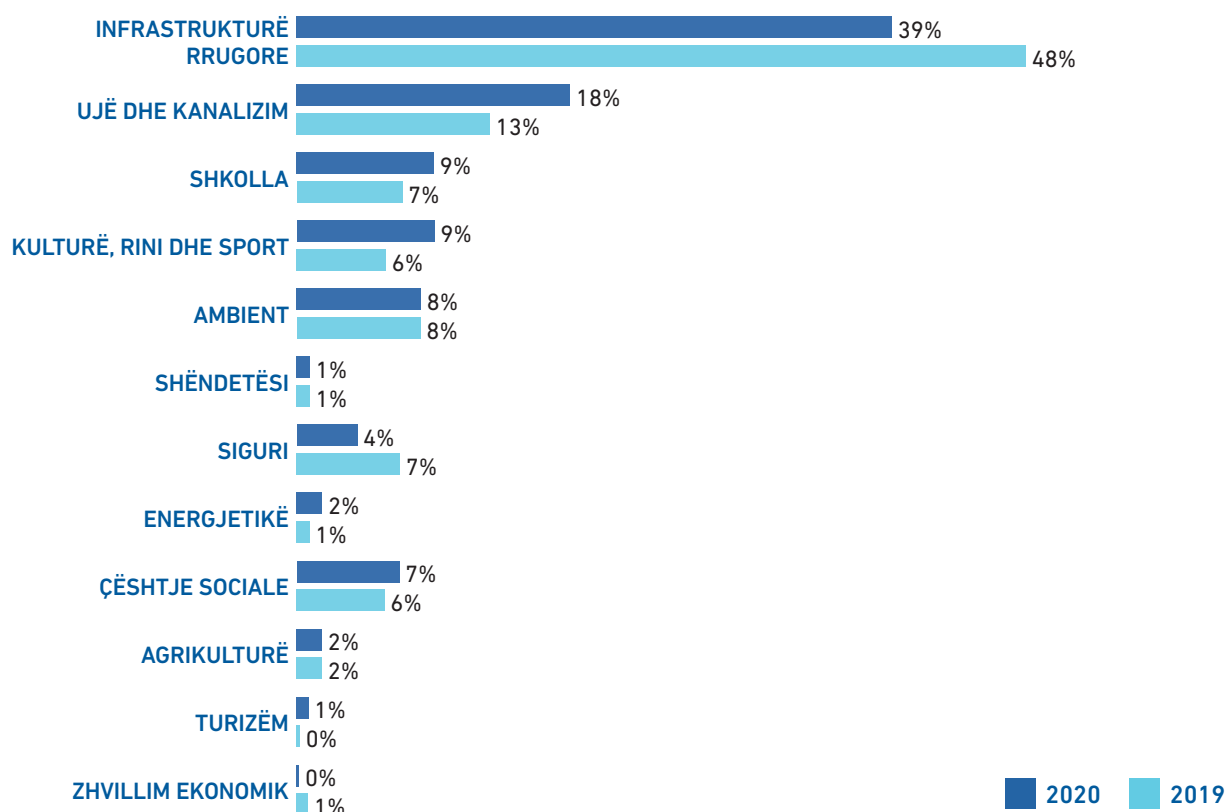


2. UČEŠĆE GRAĐANA U PROCESU IZRADE OPŠTINSKOG BUDŽETA

U nastavku, zakonski zahtevi su održavanje jedne javne rasprave na oba nivoa vlasti. Analiza pokazuje da u svih šest opština izvršni organi opštine su prekoračili ovaj zahtev. Ove opštine su ukupno organizovale 46 javnih rasprava u 2018. godini⁷, ipak, učešće javnosti u ovom procesu bilo je izuzetno malo. Samo 0,26% građana ovih opština učestvovalo je u javnim raspravama o budžetu, dok od tih učesnika samo 5,39% su bile žene⁸.

Za analizu kretanja učešća i uključivanja prioriteta građana u odgovarajuće budžete, takođe je praćeno 31 javno saslušanje koje su opštine organizovale tokom 2019. godine za budžet 2020. godine⁹. Učešće javnosti i tokom 2019. godine bilo je slabo sa samo 0,25% građana ovih opština. Dok su iz javnih rasprava za budžet za 2020. godinu proizašli 390 prioriteta građana.

Po prirodi prioriteta, oni su bili približni slični sa onima između dve godine 2018-2019, gde glavni prioritet i dalje ostaje investicije u putnu infrastrukturu.



GRAFIKON 1 - prioriteti građana u procentima

⁷ [Procesi razvoja opštinskog budžeta na Kosovu 2019, str. 15; KDI, 2020](#)

⁸ [Procesi Proces razvoja opštinskog budžeta na Kosovu 2019, str. 16; KDI, 2020](#)

⁹ [Prioriteti građana opština Prizren, Suva Reka, Uroševac, Lipljan, Podujevo i Istok za 2020. godinu, KDI 2020](#)





Ipak, slabo učešće građana u javnim raspravama možda i ne odgovara stvarnim potrebama građana uopšte. Takođe, slabo učešće pokazuje da građani nemaju vlasništvo nad odlučivanjem u planiranju i trošenju budžeta opštine.

Takođe, uključivanje prioriteta građana u odgovarajuće budžete ostalo je slično 26% u 2019. i 25% u budžetu 2020. godine¹⁰.

Opštine koje i dalje imaju najveće uključivanje prioriteta u odgovarajuće budžete su opštine Prizren (85% u 2019. i 52% u 2020. godini), Suva Reka (67% u 2019. i 44% u 2020. godini) i Istok (43% u 2019. i 62% u 2020. godini). Ipak, ove opštine takođe su imale najmanji broj prioriteta proizašlih iz javnih rasprava.

OPIS	PRIZREN	SUVA REKA	UROŠEVAC	LIPLJANE	PODUJEVO	ISTOK
2019	44	16	145	66	85	34
2018	26	15	16	83	75	23

TABELA 2 – Broj prioriteta građana

Približan procenat je bio i u uključivanju prioriteta građana u srednjoročni okvir budžeta.

OPIS	PRIZREN	SUVA REKA	UROŠEVAC	LIP-LJANE	PODUJEVO	ISTOK	PROSEČNOST UKLJUČIVANJA
2019 - 2021	52%	44%	14.5%	11%	20%	62%	34%
2018 - 2020	85%	67%	9%	11%	9%	43%	37%

TABELA 3 – Uključivanje prioriteta građana u procentima u srednjoročnom okviru budžeta

Analiza je otkrila sledeća tri problema u vezi sa uključivanjem prioriteta u srednjoročni okvir budžeta (1) prioritete vezane za investicije sa visokim troškovima, (2) povećanje broja prioriteta u opštinama Uroševac i Podujevo kao i obaveze nasleđene iz ugovora prethodnih godina, sa naglaskom na opštine Prizren i Uroševac.

U nastavku, u fokusu analize bio je postavljeno i slabo učešće građana u javnim raspravama. Iako su opštine najavljujivale rasprave o budžetu na opštinskim oglasnim tablama, putem lokalnih radio i TV stanica i društvenih medija, ipak, metode

koje su koristile nisu uspele da obaveste, mobilišu i obezbede učešće u ovom ključnom procesu u korist samih građana. Tokom analize uočeno je da objavljena saopštenja od opštine sadrže vrlo službeni/ finansijski jezik, što neprivačno ili neobjašnjivo za građane. Štaviše, analiza otkriva nedostatak poverenja građana u rukovodstvu kao i neadekvatno planiranje rasporeda održavanja javnih rasprava. Analiza pokazuje da u svim opštinama nedostaje odgovarajuća komunikacija između vlade i građana, gde opštine ni u jednom slučaju nisu objavile informacije o prioritetima građana obuhvaćenih u budžet i razlozima zbog kojih nisu obuhvaćeni i drugi prioriteti¹¹.

¹⁰ Na istom mestu

¹¹ [Proces razvoja opštinskog budžeta na Kosovu 2019, KDI 2020](#)



|||||

Za detaljnu analizu ukoliko opštinski rashodi putem javnih nabavki su bili u skladu sa prioritetima građana, KDI je izabrao za praćenje 12 tendera koji su bili analizirani u različitim fa-

zama odvijanja. Sledeće tabele ilustruju budžetsku raspodelu za ove tendere, prema Zakonu o budžetu za 2019. godinu¹².

PRIZREN						
#	Opis	Br. nabavke	2019	2020	2021	SOB 2019-2021
1	Snabdevanje šljunkom za ne asfaltirane puteve	622-19-1256-1-1-1	250,000.00	200,000.00	200,000.00	650,000.00
2	Asfaltiranje puta Pac-Qafe Gjonaj-Babaj Boks	622-18-8161-5-2-1	80,000.00	-	-	80,000.00
UKUPNO			330,000.00	200,000.00	200,000.00	730,000.00

TABELA 4 – Budžet dodeljen za tendere praćene u opštini Prizren i predviđanja srednjoročnog okvira budžeta 2019-2021

Iako je tender za nabavku šljunka za ne asfaltirane puteve bio deo godišnjeg planiranja Direkcije za urbanizam i prostorno planiranje, zahtev za asfaltiranje puta Pac-Qafe Gjonaj- Ba-

baj Boks, nije proistekao iz javne rasprave održane u istom selu, Gjonaj. Meštani ovog sela tražili su od opštine da asfaltira puteve i ulice unutar sela i reši problem škole¹³.

SUVA REKA						
#	Opis	Broj nabavke	2019	2020	2021	SOB 2019-2021
1	Izgradnja lokalnih puteva u selu Blace	624-19-802-5-2-1	73,000.00	80,000.00	90,000.00	243,000.00
2	Održavanje i čišćenje grada u opštini Suva Reka	624-19-240-2-1-1	145,000.00	150,000.00	150,000.00	445,000.00
UKUPNO			73,000.00	80,000.00	90,000.00	243,000.00

TABELA 5 – Budžet dodeljen za tendere praćeni u opštini Suva Reka i predviđanja srednjoročnog okvira budžeta 2019-2021

Izgradnja puteva u selu Blace nije pokrenuto kao pitanje tokom javnih rasprava praćene od ISDY-a¹⁴, međutim prema rečima opštine, ovo pitanje je unapred pokrenuta na jednom od ranijih sastanaka gradonačelnika sa stanovnicima

Suve Reke¹⁵, përderisa tenderi për mirëmbajtjen e rrugëve të qytetit është pjesë e planit vjetor të drejtorisë së urbanizmit dok tender za održavanje gradskih puteva deo je godišnjeg plana Direkcije za urbanizam i prostorno plan-

¹² [ZAKON BR. 06/ L-133 O RASPODELI BUDŽETA REPUBLIKE KOSOVO ZA 2019. GODINU](#)

¹³ [Prioriteti građana Prizrena 2019, KDI - ISDY](#)

¹⁴ [Prioriteti građana Suve Reke 2019, KDI - ISDY](#)

¹⁵ Sastanak održan 4. februara 2020. godine u SO Suva Reka

|||||

|||||

iranje. Obe investicije su predviđene da se nastave i tokom perioda 2020-2021¹⁶.

UROŠEVAC						
#	Opis	Broj nabavke	2019	2020	2021	SOB 2019-2021
1	Asfaltiranje uličica u Babljak i preostalih uličica u selu Trn i Prelez	656-19-4884-5-2-5	70,000.00	100,000.00	150,000.00	320,000.00
2	Fizičko obezbeđenje zgrade opštine i drugih objekata koji su u okviru opštine Uroševac	656-18-6854-2-1-1	-	-	-	-
UKUPNO			70,000.00	100,000.00	150,000.00	320,000.00

TABELA 6 – Budžet dodeljen za tendere praćene u opštini Uroševac i predviđanja srednjoročnog okvira budžeta 2019-2021

Opština Uroševac je 2017. godine dodelila ugovor¹⁷ za asfaltiranje uličica u selu Trn. Ovaj ugovor je podsticao reagovanja meštana ovog sela, jer nisu bile obuhvaćene sve uličice, a tadašnja vlada nije dala objašnjenja o načinu izbora za ovaj projekat. Prema rečima meštana, ove zabrinutosti prenete su na novu vladu i obećano im je da će se prvom prilikom, zbog nasleđenih dugova, opština razmatrati ove zahteve¹⁸. Opština je 2019. godine dodelila 70.000,00 evra za asfaltiranje preostalih uličica u selima Babljak, Trn i Prelez¹⁹. Od ovog iznosa, 20.000,00 evra bilo je namenjeno selu Trn²⁰. Međutim, pošto je ovaj zahtev pokrenut pre mnogo godina, ovaj zahtev nije ponovo razmatran tokom rasprave o budžetu koje je za budžet za 2019. godinu²¹ održala opština Uroševac, gde su meštani ovog sela zatražili uređivanje kanalizacije, renoviranje škole i izgradnju sportskog terena. Što se tiče fizičkog obezbeđenja opštinskih objekata, pošto ovaj ugovor odnosi se na usluge, nije utvrđen u posebnoj budžetskoj liniji, nego je bio obuhvaćen u robe i usluge, jer je bio u stalnoj usluzi prema upravnom planu opštine.

¹⁶ [ZAKON BR. 06/ L-133 O RASPODELI BUDŽETA REPUBLIKE KOSOVO ZA 2019. GODINU](#)

¹⁷ 656-17-1873-5-2-1

¹⁸ Sastanak sa stanovnicima sela Trn, 22. maja 2020. godine

¹⁹ [ZAKON BR. 06/ L-133 O RASPODELI BUDŽETA REPUBLIKE KOSOVO ZA 2019. GODINU](#)

²⁰ Sastanak održan 28. januara 2020. godine u SO Uroševac

²¹ [Prioriteti građana Uroševca 2019, KDI - YAHR](#)

|||||

|||||

LIPJAN						
#	Opis	Broj nabavke	2019	2020	2021	SOB 2019-2021
1	Asfaltiranje puta Gornje Gadimlje - Glavica u opštini Lipljan	613-19-1259-5-2-1	59,000.00	-	-	59,000.00
2	Fizičko obezbeđenje zgrada opštinskih institucija, upravnih zgrada, Centra za socijalni rad, gradske arhive, doma kulture i doma zajednica u opštini Lipljan	613-18-9147-2-1-1	-	-	-	-
UKUPNO			59,000.00	-	-	59,000.00

TABELA 7 – Budžet dodeljen za tendere praćene u opštini Lipljan i predviđanja srednjoročnog okvira budžeta 2019-2021

I u opštini Lipljan usluge fizičkog obezbeđenja opštinskih objekata bile su obuhvaćene u budžetu za robe i usluge, iako je to stalna usluga prema upravnom planu opštine. Dok

projekat za asfaltiranje puta Gornje Gadimlje- Glavica bio je zahtev građana ove opštine tokom javne rasprave održane u istom selu²².

PODUJEVO						
#	Opis	Broj nabavke	2019	2020	2021	SOB 2019-2021
1	Asfaltiranje nekih od puteva u selu Šajkovce	615-19-611-5-2-1	-	85,000.00	85,000.00	170,000.00
2	Asfaltiranje nekih od puteva u selu Batlava		60,000.00	50,000.00	100,000.00	210,000.00
3	Izgradnja plastenika za poljoprivrednike u opštini Podujevo	615-19-942-5-2-1	-	-	-	-
UKUPNO			60,000.00	135,000.00	185,000.00	380,000.00

TABELA 8 – Budžet dodeljen za tendere praćene u opštini Podujevo i predviđanja srednjoročnog okvira budžeta 2019-2021

²² [Prioriteti građana Istoka 2019, KDI - YAHR](#)

|||||

|||||

Asfaltiranje uličica u Šajkovcu došlo je na zahtev građana tokom javne rasprave održane u Lužanu²³, međutim asfaltiranje ulica u Batlavi nije bilo deo ovih zahteva. Štaviše, u budžetu za 2019. godinu opština nije dodelila budžet za asfaltiranje puteva u Šajkovcu nego samo u Batlavi, dok je

bilo predviđeno da će se radovi u Batlavi nastaviti i tokom 2020. i 2021. godine, kada je bilo planirano da se investira u selu Šajkovce. Iako su investicije u platenike bile deo plana Direkcije za poljoprivredu ove opštine, opština nije dodelila budžet za izgradnju istih u 2019. godini.

ISTOG						
#	Opis	Broj nabavke	2019	2020	2021	SOB 2019-2021
1	Izgradnja puta "Hul Huli" Donji Istok	633-19-2063-5-2-1	40,000.00	-	-	40,000.00
2	Održavanje lokalnih puteva IV reda u opštini Istok	633-19-451-1-2-1	15,000.00	25,000.00	35,000.00	75,000.00
UKUPNO			55,000.00	25,000.00	35,000.00	115,000.00

TABELA 9 – Budžet dodeljen za tendere praćene u opštini Istok i predviđanja srednjoročnog okvira budžeta 2019-2021

Investicije za izgradnju puta „Hul-Huli“ bio je zahtev građana Istoka tokom rasprave o budžetu održane u Skupštini opštine Prizren²⁴, dok je održavanje ne asfaltiranih puteva u Istoku bio deo plana rada Odeljenja za urbanizam. Oba ova zahteva bila su deo budžeta opštine Istok za 2019. godinu²⁵.

ANALIZA POKAZUJE DA U SVIH ŠEST OPŠTINA izvršni organi opštine su prekoračili ovaj zahtev. Ove opštine su ukupno organizovale 46 javnih rasprava u 2018. godini¹, ipak, učešće javnosti u ovom procesu bilo je izuzetno malo. Samo 0,26% građana ovih opština učestvovalo je u javnim raspravama o budžetu, dok od tih učesnika samo 5,39% su bile žene.

¹ [Procesi razvoja opštinskog budžeta na Kosovu 2019, str. 15; KDI, 2020](#)

²³ 13. juna 2019. godine

²⁴ [Prioriteti građana Istoka 2019, KDI – Syri i Vizionit](#)

²⁵ [Zakon br. 06/ L-133 o raspodeli budžeta Republike Kosovo za 2019. godinu](#)

|||||

3. RODNO ODGOVORNO BUDŽETIRANJE

Analiza pokreće zabrinutosti vezane za zahteve Budžetske okružnice 2019/01 o rodno odgovornom budžetiranju. Opštine Prizren, Uroševac i Podujevo, 2018. godine nisu unapred pripremile odeljak o ROB-u, što se dogodilo tek nakon što je civilno društvo pokrenulo zabrinutosti tokom praćenja²⁶. Analizom ovog dela opštinskog budžeta za 2018. godinu utvrđeno je da prosečan broj zaposlenih žena u ovim opštinama je bio 45%, ipak ovaj procenat varira na nivou višeg rukovodstva. Opštine sa najvećim brojem žena zaposlenih na višim (rukovodećim) mestima bile su opštine Podujevo (29%), zatim opštine Lipljan (28%) i Uroševac (27%), a opštine sa najmanjim procentom žena zaposlenih na višim (rukovodećim) položajima su Suva Reka sa samo 1 osobom ili 5% zaposlenih²⁷, što je i u suprotnosti sa svrhom Zakona o rodnoj ravnopravnosti koji „garantuje, štiti i promoviše rodnu ravnopravnost kao osnovnu vrednost za demokratski razvoj društva”²⁸.

4. OPŠTINSKI SREDNJOROČNI PLANOVI

Analiza procesa izrade opštinskog budžeta u nastavku pokazuje da su opštine planirale rast od oko 3,5% tokom perioda 2019-2021. Najveći fokus, u skladu i sa prioritetima građana, bio je usredsređen na kapitalne investicije gde su sve opštine predviđale porast od približno 8,5% tokom perioda 2020-2021. U skladu sa razvojnim politikama Kosova²⁹, opštine Lipljan i Suva Reka predvidele su povećanje subvencija od 20% za 2020. godinu, dok opština Istok je jedina predvidela povećanje opštinskih rashoda od 16% za 2021. godinu.

5. TRANSPARENTNOST BUDŽETA U OPŠTINAMA

Na kraju, analiza procesa budžetiranja u opštinama Prizren, Suva Reka, Uroševac, Lipljan, Podujevo i Istok pronašla je da su budžet i srednjoročni okvir budžeta kao usvojeni dokumenti, dostupni na veb stranici opština, međutim, zbog odsustva tehničkih uputstava za izradu veb stranica, ovi dokumenti se mogu naći na raznim mestima, poput modula za finansije ili odluka skupština opština. Nedostatak takvog vodiča uticao je i na nedostatku standardizacije naziva dokumenata i formata objavljivanja, gde se dokument može naći u konvertiranom Adobe Acrobat PDF formatu, skeniranom PDF-u ili kao MS dokument u Word.

26 [Proces razvoja planiranja opštinskih nabavki na Kosovu 2019, str. 23; KDI, 2020](#)

27 [Proces razvoja opštinskog budžeta na Kosovu 2019, str. 60-61; KDI, 2020](#)

28 Zakon br. 05/ L-020 (2015) o ravnopravnosti polova, član 1.

29 Strategija lokalnog ekonomskog razvoja 2019-2023

2. VREDNOST PLANIRANIH NABAVKI

U nastavku, koalicija je analizirala i vrednost nabavki plan-

iranih za šest opština, za period 2018- 2020. Opština sa najvećim brojem nabavki planiranih za period 2018-2020, bila je opština Prizren, kako u pogledu broja, tako i u pogledu vrednosti nabavki.

GODINA	PRIZREN €	SUVA REKA €	UROŠEVAC €	LIPJAN €	PODUJEVO €	ISTOK €
2018	17,385,671.00	5,766,766.00	3,974,854.47	2,962,039.52	6,841,377.96	3,194,807.00
2019	13,599,968.00	5,261,315.00	5,090,080.00	3,509,824.00	6,111,307.00	3,214,230.00
2020	13,622,200.00	5,586,911.00	16,897,233.00	5,841,017.42	6,482,589.00	2,439,500.00
Planirane nabavke 2018-2020	44,607,839.00	16,614,992.00	25,962,167.47	12,312,880.94	19,435,273.96	8,848,537.00

TABELA 11 – Procenjene vrednosti nabavki za period 2018 – 2020

Analiza planiranja nabavki otkriva jednu dobru pojavu u opštini Uroševac, koja je u 2018. od prethodne vlade nasledila preko 40 miliona evra duga. Analizom planiranja nabavki utvrđeno je da uprava ove opštine uskladilo planiranje nabavki za 2019. planirajući samo 16% investicionog budžeta, kako bi umanjila obaveze nasledene iz prethodnih godina koje su činile 18% budžeta za ovu kategoriju. Opština Prizren takođe je imala problema sa dugovima nasledenim od prethodne vlade, međutim novo rukovodstvo nije zaustavilo tok investicija, rizikujući ispunjavanje obaveza kroz zakonske postupke i putem izvršitelja.

Na sprovođenje planiranja nabavki prema rokovima predviđeni ovim planom za dve uzastopne godine uticala su kašnjenja u usvajanju Zakona o raspodeli budžeta (2019. i 2020. godine). Ova kašnjenja u usvajanju Zakona o budžetu uticala su i na kašnjenja u pokretanju postupaka za planirane nabavke od strane šest praćenih opština.

Za analizu ispunjenja planova nabavki, koalicija je odabrala uzorak prvih deset tendera koje su opštine raspisale za snabdevanje tokom 2019. godine.

Ova analiza je pokazala da je bilo nepodudaranja između planiranih i raspisanih vrednosti od strane šest praćenih opština³⁷.

37 [Procesi Proces razvoja planiranja opštinskih nabavki na Kosovu 2019](#), str. 18 - 24, KDI 2019

|||||

GODINA	PRIZREN €	SUVA REKA €	UROŠEVAC €	LIPJAN €	PODUJEVO €	ISTOK €
Vrednost prema planu nabavki	488,733.00	513,000.00	423,381.00	285,000.00	253,300.00	502,730.00
Vrednost prema raspisanim tenderima	2,173,533.00	459,450.00	430,832.00	339,893.00	328,500.00	462,730.00
Razlika %	344.72%	-10.43%	1.76%	19.26%	29.69%	-7.96%

TABELA 12 – Prikaz ukupnih vrednosti prvih 10 tendera za snabdevanje koje su opštine raspisale u 2019. godini u poređenju sa vrednostima planiranim za istu godinu

Najveću razliku vidimo kod opštine Prizren. Ova razlika se pripisuje tenderu za nabavku šljunka, gde prema planu nabavki opština je planirala da potroši 250 hiljada evra, dok je raspisala tender za nabavku u iznosu od 1,5 miliona evra. Dok u opštini Podujevo razliku od blizu 30% prouzrokovala je objava tendera za kupovinu pčela za pčelare, nabavka koja nije bila deo konačnog planiranja.

Tokom analize ovih prvih deset tendera za snabdevanje, koje je raspisala svaka od pratećih opština (ukupno 60 tendera), takođe je primećeno da oko 77% tenderisanih vrednosti i količina ne uklapaju se sa planiranim. Takođe, oko 18% tendera nije bilo u konačnom planiranju opština.

Tokom analize planova nabavki za 2019. godinu primećeno je da opštine Uroševac i Istok nisu izradili planove nabavki za godišnjice tokom 2019. godine. Opština Uroševac nije pravila nikakve planove za proslavu praznika povodom kraja godine. Kao u slučaju Uroševca i Lipljana, primećene su podele zahteva iste prirode.

U planiranje nabavki za 2020. godinu, opština Uroševac je obuhvatila planiranje godišnjica i praznika i nije identifikovana podelu zahteva. Ali, to nije bila situacija sa opštinom Istok, koja ni 2020. godine nije planirala da obeležava godišnjice i praznike. Poboljšanje je primećeno i u opštini Lipljan, jer nisu identifikovane slične raspodele.

Budući da kao deo ove analize bilo je 12 tendera koje su opštine raspisale tokom 2019. godine, koalicija je analizirala i usklađenost ovih nabavki sa planovima nabavki i odobrenim opštinskim budžetima. Sledeća tabela ilustruje poređenje između planiranja i budžetiranja za 12 tendera:

Analiza ovog procesa pokazala je da šest opština, deo ovog istraživanja planiranja za 2019. godinu, prilično su dobro držane u smislu poštovanja zakonskih rokova za usvajanje i objavljivanje izveštaja.

|||||

#	Opština.	Opis	Br. nabavke	Budžet 2019	Planiranje nabavki 2019
1	Prizren	Snabdevanje šljunkom za ne asfaltirane puteve	622-19-1256-1-1-1	250,000.00	250,000.00
2	Prizren	Asfaltiranje puta Pac-Qafe Gjonaj-Babaj Boks	622-18-8161-5-2-1	80,000.00	-
3	Suva Reka	Izgradnja lokalnih puteva u selu Blace	624-19-802-5-2-1	73,000.00	73,000.00
4	Suva Reka	Održavanje i čišćenje grada u opštini Suva Reka	624-19-240-2-1-1	145,000.00	145,000.00
5	Uroševac	Asfaltiranje uličica u Babljak i preostalih uličica u selu Trn i Prelez	656-19-4884-5-2-5	70,000.00	20,000.00
6	Uroševac	Fizičko obezbeđenje zgrade opštine i drugih objekata koji su u okviru opštine Uroševac	656-18-6854-2-1-1	Uključujući budžet za robu i usluge	-
7	Lipljan	Asfaltiranje puta Gornje Gadimlje - Glavica u opštini Lipljan	613-19-1259-5-2-1	59,000.00	59,000.00
8	Lipljan	Fizičko obezbeđenje zgrada opštinskih institucija, upravnih zgrada, Centra za socijalni rad, gradske arhive, doma kulture i doma zajednica u opštini Lipljan	613-18-9147-2-1-1	Uključujući budžet za robu i usluge	-
9	Istok	Izgradnja puta "Hul Huli" Donji Istok	633-19-2063-5-2-1	40,000.00	40,000.00
10	Istok	Održavanje lokalnih puteva IV reda u opštini Istok	633-19-451-1-2-1	15,000.00	45,000.00
11	Podujevo	Asfaltiranje nekih od puteva u selu Šajkovce	615-19-611-5-2-1	-	60,000.00
	Podujevo	Asfaltiranje nekih od puteva u selu Batlava		60,000.00	60,000.00
12	Podujevo	Izgradnja plastenika za poljoprivrednike u opštini Podujevo	615-19-942-5-2-1	-	136,350.00

TABELA 13 – Prikaz planiranih vrednosti za 12 tendera praćenih tokom 2019. godine u odnosu na Zakon o budžetskim raspodelama u Republici Kosovo za 2019. godinu

Iz gornje tabele vidimo da opštine Lipljan i Uroševac nisu obuhvatile u planiranje nabavki usluge obezbeđenja opštinskih objekata, a opština Prizren nije obuhvatila u planiranje nabavki projekat za asfaltiranje puta Pac-Qafe Gjonaj- Babaj Boks. U nastavku, iz tabele vidimo da je opština Podujevo raspisala dva tendera koja nisu bila deo Zakona o budžetu za 2019. godinu. Dok asfaltiranje puteva u selu Šajkovce bilo predviđeno u SOB 2019-2021, a imala je planirana sredstva za period 2020-2021., projekat za izgradnju plastenika za poljoprivrednike u opštini Podujevo nije bio deo usvojenog budžeta ili srednjoročnog okvira budžeta (Aliu).

3. INSTITUCIONALNI KAPACITETI ZA PRAVILNO PLANIRANJE

Uopšteno, tokom praćenja je primećena dobra saradnja između opštinskih odeljenja, gde su kancelarije za nabavke radile sa odgovarajućim direkcijama tokom izrade nacrtu plana nabavki, izuzev u opštini Prizren, gde takva saradnja nije dokazana.

Analiza otkriva zabrinutost zbog nesrazmerne raspodele ljudskih resursa između opština. Dok u opštini Prizren službenik za nabavke treba da odvija oko 38 aktivnosti nabavke prema konačnom planiranju, u opštini Lipljan ovaj broj pada na 11. Preopterećenje službenika za nabavke onemogućava pravilno uključivanje u odvijanje aktivnosti, sa posebnim naglaskom na istraživanje tržišta i upravljanje postupcima. Prosek aktivnosti po službeniku za nabavke je 25 godišnje, što je iznad svetskog proseka od 14 do 19 aktivnosti po službeniku³⁸.

Nedostatak je primećen u svim praćenim opštinama, odnosno u kancelarijama za nabavke, prilikom čega nijedna od njih nije izvršila analizu rizika i plan za njihovo upravljanje.

Analiza otkriva zabrinutost zbog nesrazmerne raspodele ljudskih resursa između opština. Dok u opštini Prizren službenik za nabavke treba da odvija oko 38 aktivnosti nabavke prema konačnom planiranju, u opštini Lipljan ovaj broj pada na 11.

³⁸ [Proces razvoja planiranja opštinskih nabavki na Kosovu za 2019.](#) str. od 26. do 28, KDI 2019

RASPISIVANJE OTVORENIH I PRAVIČNIH TENDERA

1. PRIMENA ZAKONA

Kako bi analizirala proces raspisivanja tendera u opštinama Prizren, Suva Reka, Uroševac, Lipljan, Podujevo i Istok, koalicija je izabrala dva tendera koje je objavila svaka od gore pomenutih opština. Analizom je utvrđeno da su, sve dok su opštine spremne da se pridržavaju pravila i smernica koje je izdala Regulatorna komisija za javne nabavke, ova pravila, iako izmenjena u dobroj nameri, u suprotnosti su sa Zakonom o javnim nabavkama. Kako bi se ubrzali postupci za potpisivanje ugovora i izbeglo višestruko objavljivanje Obaveštenja o dodeli ugovora u slučaju žalbi, RKJN je izmenila podzakonske akte, tako da rok za žalbe počinje od dana objavljivanja odluke ugovornog organa. Međutim, ovo je u suprotnosti sa članom 108/A, koji definiše da ovaj rok počinje od dana objavljivanja Obaveštenja o dodeli ugovora. Kao rezultat toga, opštine su se pridržavale uputstava RKJN-a kršeći odredbe utvrđene Zakonom o javnim nabavkama³⁹.

U nastavku, analizom je utvrđeno da Pravila i Operativne smernice javnih nabavki ne pružaju dovoljna uputstva u vezi sa ispunjavanjem člana 65. ZJN-a, prema kome su ponuđači morali da prilože dve potvrde, koje izdaju dva različita suda i da se, takođe, obrađuju dve različite situacije. U nedostatku ovih uputstava⁴⁰, U nedostatku ovih uputstava, kompanije su dostavile samo dokaze o zahtevima koji se odnose na stečaj⁴¹, ali ne i dokaze da ekonomski operater, bilo koji njegov upravnik, rukovodilac ili direktor tokom poslednjih deset godina od nadležnog suda proglašen krivim za izvršenje krivičnog ili građanskog dela, uključujući korupciju, pranje novca, davanje mita, prednosti ili slične aktivnosti. Ova praksa se pokazala štetnom, gde je civilno društvo, u saradnji sa medijima, utvrdilo da je opština dodelila ugovor ekonomskom operateru kojeg je nadležni sud osudio u optužnici koju je podigla sama opština⁴².

Analizom je utvrđeno da su, sve dok su opštine spremne da se pridržavaju pravila i smernica koje je izdala Regulatorna komisija za javne nabavke, ova pravila, iako izmenjena u dobroj nameri, u suprotnosti su sa Zakonom o javnim nabavkama.

³⁹ [Izveštaj o praćenju nabavki za opštine Prizren, Suva Reka, Uroševac, Lipljan, Podujevo i Istok, str 8, KDI 2020.](#)

⁴⁰ Član 65. Prihvatljivost kandidata ili ponuđača, stav 3. dokazi da nisu osuđivani za krivična dela (odgovornost Osnovnog suda, Odeljenje za teška krivična dela) i stav 4. za stečaj (Osnovni sud u Prištini, Odeljenje za privredna pitanja).

⁴¹ Izdaje se od strane Osnovnog suda u Prištini, Privredno odeljenje

⁴² [Protivzakoniti tender opštine Obilić. Preportr, jul 2019](#)

2. USKLAĐENOST SA PLANIRANJEM NABAVKE

Kako bi se videlo da li se opštine pridržavaju planiranja nabavki, ova analiza je takođe analizirala projektovane vrednosti tendera zajedno sa vrednostima iz konačnog planiranja.

#	Opština	Opis	Br. nabavke	Budžet za 2019.	Planirane vrednosti za 2019	Predviđene vrednosti u tenderu
1	Prizren	Snabdevanje šljunkom za neasfaltirane puteve	622-19-1256-1-1-1	250.000,00	250.000,00	1.500.000,00
2	Prizren	Asfaltiranje puta Pacaj-Ćafa Đonaj-Babaj Boks	622-18-8161-5-2-1	80.000,00	-	250.000,00
3	Suva Reka	Izgradnja lokalnih puteva u selu Blace	624-19-802-5-2-1	73.000,00	73.000,00	73.000,00
4	Suva Reka	Održavanje i čišćenje grada u opštini Suva Reka	624-19-240-2-1-1	145.000,00	145.000,00	145.000,00
5	Uroševac	Asfaltiranje uličica u Babljaku i preostalih uličica u selima Trn i Prelez	656-19-4884-5-2-5	70.000,00	20.000,00	20.000,00
6	Uroševac	Fizičko obezbeđenje zgrade opštine i drugih objekata koji rade u okviru opštine Uroševac	656-18-6854-2-1-1	Uključeno u budžet za robe i usluge	-	200.000,00
7	Lipljan	Asfaltiranje puta Gornje Gadimlje - Glavica u opštini Lipljan	613-19-1259-5-2-1	59.000,00	59.000,00	59.000,00
8	Lipljan	Fizičko obezbeđenje opštinskih ustanova, upravnih zgrada, Centra za socijalni rad, gradske arhive, doma kulture i doma zajednica u opštini Lipljan	613-18-9147-2-1-1	Uključeno u budžet za robe i usluge	-	200.000,00
9	Istok	Izgradnja puta „Hul Huli“ Donji Istok	633-19-2063-5-2-1	40.000,00	40.000,00	40.000,00
10	Istok	Održavanje lokalnih puteva IV reda u opštini Istok	633-19-451-1-2-1	15.000,00	45.000,00	65.000,00
11	Podujevo	Asfaltiranje nekoliko puteva u selu Šajkovac	615-19-611-5-2-1	-	60.000,00	141.956,57
	Podujevo	Asfaltiranje nekoliko puteva u selu Batlava		60.000,00	60.000,00	
12	Podujevo	Izgradnja staklenika za poljoprivrednike u opštini Podujevo	615-19-942-5-2-1	-	136.350,00	162.396,32

|||||

Iz gornje tabele vidimo da se u preko 58% tendera procenjena vrednost ugovora ne podudara sa planom nabavke koji su praćene opštine podnele CAN-u. Takođe, opštine su imale problema sa pravilnim planiranjem nabavki, a nedostatak istraživanja tržišta i potreba su doveli do toga da opština Uroševac zključi ugovor za 30,86% manje od procenjene vrednosti, dok su neki putevi ostali da da budu uključeni u ugovor, za koji je trebalo da se napraviti prilog ugovoru, dok je na tenderu za snabdevanje šljunkom opštine Prizren budžetska vrednost ove usluge iznosila 250.000,00 evra, međutim, u planiranju nabavki, opština je povećala ovu vrednost na 1,5 miliona evra, kojom vrednošću je izvršeno obaveštenje za okvirni ugovor u trajanju od 36 meseci.

zaposlenih sa različitim odgovarajućim profilima za sprovođenje ugovora) uzimajući u obzir angažovanje sezonskih radnika u građevinskim radovima, (2) dve mašine za ravnanje male tonaže i (3) valjak velike tonaže preko 10 tona.

Sledeća tabela odražava finansijske rizike uzrokovane neusklađenošću zahteva prema kategorijama nabavki:

3. KRITERIJUMI TENDERA

Jedna od svrha izbora sličnih tendera u opštinama je bila mogućnost upoređivanja kriterijuma koje su opštine koristile i dobijenih ponuda. Istraživanje otkriva zabrinutost zbog nedostatka standardizacije zahteva za kategorije nabavki. U nedostatku odgovarajućih uputstava od RKJN-a u vezi sa tenderima za usluge, odnosno kako da se u parametru tenderskog dosijea pozabave obavezama iz Zakona o radu, kao i administrativnim, logističkim troškovima i dobiti, opština Uroševac je dobila ponudu od 224 evra za svakog zaposlenog koji će biti plaće 270 evra bruto, bez definisanja koliko će taj iznos pokriti, dok je opština Lipljan prihvatila ponudu koja pokriva samo plate radnika i ne ispunjava nijednu obavezu iz Zakona o radu, kao ni prateće (indirektne) troškove dotične usluge. Pored toga, Lipljan je napravio aritmetičke greške u izračunavanju potrebnog osoblja prema ponuđenim satima, prilikom čega je u ovom tenderu opštine zabeležena razlika od 360 časova manje u poslednjem, što je posledično ugrozilo da opština ostane bez usluga ili će se izvršna kompanija povući od obaveza koje nisu pokrivene vrednošću ugovora. Takođe, u nedostatku standardizovanih zahteva za kategorije javnih nabavki, opština Podujevo, na tenderu za asfaltiranje ulica u selima Šajkovac i Batlava, Svetlje i Balovac i Livadica, Ladovac i Surkiš opštine Podujeva nije definisala potreban motorni kapacitet za sprovođenje ugovora, rizikujući da ugovor dobiju kompanije koje nisu imale dovoljan kapacitet, odnosno ugrozile kvalitet ili trajanje radova⁴³.

U nastavku, upoređujući tender opštine Prizren u poređenju sa istim tenderima opština Prištine, Uroševca i Gnjilana, opština je u tendersku dokumentaciju uvrstila kriterijume koji se ne poklapaju sa kriterijumima gore pomenutih opština. Ovi kriterijumi su bili (1) veliki broj radnika (najmanje 20

Jedna od svrha izbora sličnih tendera u opštinama je bila mogućnost upoređivanja kriterijuma koje su opštine koristile i dobijenih ponuda. Istraživanje otkriva zabrinutost zbog nedostatka standardizacije zahteva za kategorije nabavki.

43 [Izveštaj o praćenju nabavki za opštine Prizren, Suva Reka, Uroševac, Lipljan, Podujevo i Istok, str. 9, KDI 2020.](#)

|||||

#	Opština	Opis	Br. nabavke	Predviđena vrednost u tenderu	Vrednost ugovora	Razlika	Postotak
1	Prizren	Snabdevanje šljunkom za neasfaltirane puteve ⁴⁴	622-19-1256-1-1-1	1,500,000.00	0	-	-
2	Prizren	Asfaltiranje puta Pacaj-Ćafa Đonaj-Babaj Boks	622-18-8161-5-2-1	250,000.00	217,133.24	(32,866.76)	-13%
3	Suva Reka	Izgradnja lokalnih puteva u selu Blace	624-19-802-5-2-1	73,000.00	59,351.00	(13,649.00)	-19%
4	Suva Reka	Održavanje i čišćenje grada u opštini Suva Reka	624-19-240-2-1-1	145,000.00	136,295.01	(8,704.99)	-6%
5	Uroševac	Asfaltiranje uličica u Babljaku i preostalih uličica u selima Trn i Prelez	656-19-4884-5-2-5	20,000.00	17,533.25	(2,466.75)	-12%
6	Uroševac	Fizičko obezbeđenje zgrade opštine i drugih objekata koji rade u okviru opštine Uroševac	656-18-6854-2-1-1	200,000.00	403,204.56	203,204.56	102%
7	Lipljan	Asfaltiranje puta Gornje Gadimlje - Glavica u opštini Lipljan	613-19-1259-5-2-1	59,000.00	53,893.31	(5,106.69)	9%
8	Lipljan	Fizičko obezbeđenje opštinskih ustanova, upravnih zgrada, Centra za socijalni rad, gradske arhive, doma kulture i doma zajednica u opštini Lipljan	613-18-9147-2-1-1	200,000.00	Samo LOT 2 – 25.847,04	-	-
9	Istok	Izgradnja puta „Hul Huli“ Donji Istok	633-19-2063-5-2-1	40,000.00	40,000.00	-	0%
10	Istok	Održavanje lokalnih puteva IV reda u opštini Istok	633-19-451-1-2-1	65,000.00	48,010.00	(16,990.00)	-26%
11	Podujevo	Asfaltiranje nekoliko puteva u selu Šajkovac	615-19-611-5-2-1	141,956.57	136,626.38	(5,330.19)	-4%
	Podujevo	Asfaltiranje nekoliko puteva u selu Batlava					
12	Podujevo	Izgradnja staklenika za poljoprivrednike u opštini Podujevo	615-19-942-5-2-1	162,396.32	132,826.70	(29,569.62)	-18%

⁴⁴ Tender sa br. nabavka je u sudskom postupku pred Osnovnim sudom u Prizrenu zbog sumnji iznetih u vezi sa kriterijumima tenderskog dosjea

|||||

U nastavku, iz gornje tabele je izražena zabrinutost u pogledu vrednosti ugovora koje je dodelila opština Istok. Dok je ugovorena vrednost za održavanje puteva IV reda u opštini Istok za 26% niža od planirane vrednosti, ugovor o izgradnji puta Hul-Huli je dodeljen u istoj vrednosti kao i planirana vrednost ugovora, iako je ovaj ugovor razvijen otvorenim postupkom i za njega su dobijene tri odgovarajuće ponude. Pored toga, ovaj ugovor je dodeljen za cenu pozicije od 16,60 evra, što je bilo oko 66% jeftinije od druge odgovarajuće ponude sa najnižom cenom.

Istraživanje je takođe pokazalo da u opštini Suva Reka ugovor za održavanje i čišćenje puteva skoro deceniju sprovodi regionalna kompanija „Ekoregioni”. Posle razgovora sa ekonomskim operaterom koji su preuzeli tendersku dosije, ali se nisu prijavili, cena ovih usluga je preniska da bi se uložilo u mašineriju potrebnu za sprovođenje ugovora, tako da nema interesa za učestvovanje na tenderu.

U nedostatku odgovarajućih uputstava od strane RKJN-a u vezi sa tenderima za usluge, odnosno kako da se u tenderskom dosijeu rešavale obaveze iz Zakona o radu, kao i administrativni, logistički troškovi i dobit, opština Uroševac je dobila ponudu od 224 evra za svakog radnika kome će biti plaćeno 270 evra bruto, bez definisanja koliko će taj iznos pokriti, dok je opština Lipljan prihvatila ponudu koja pokriva samo plate radnika i ne ispunjava obaveze prema Zakonu o radu, kao ni povezane troškove (indirektne) dotične usluge.

|||||



UPRAVLJANJE UGOVORIMA ZA USPEŠNO SPROVOĐENJE

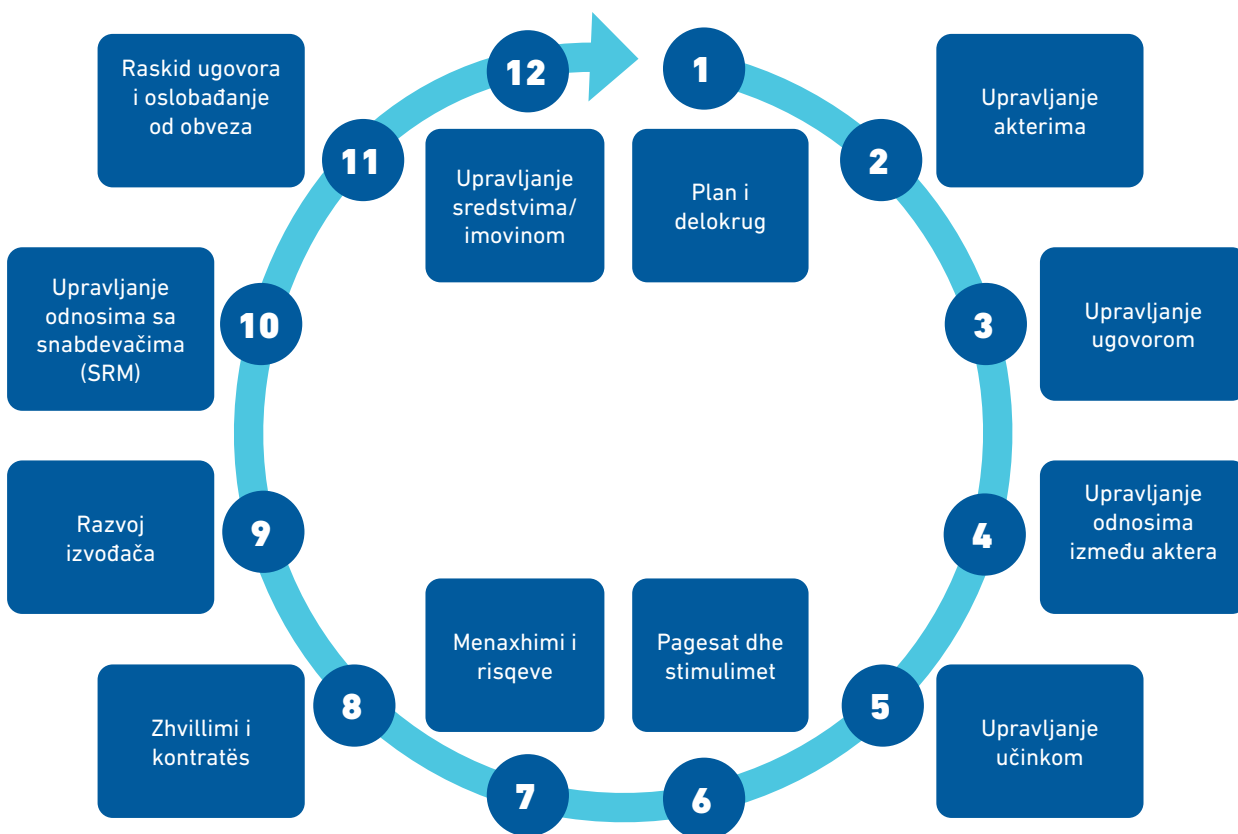
1. ZAKONSKO UREĐENJE

Jedna od najproblematičnijih aktivnosti u javnim nabavkama ostaje upravljanje javnim ugovorima. Prema Centru za nabavke i kupovine⁴⁵, postupak upravljanja ugovorima je interakcija između prodavca i kupca koja obezbeđuje da obe strane ispunjavaju svoje obaveze u bilo kom odnosu nabavke. Svrha ovog procesa je da se ispune operativni, funkcionalni i poslovni ciljevi koji se zahtevaju ugovorom i da se obezbedi profitabilna interakcija strana u ugovoru. Prema Ovlašćenom institutu za nabavke i snabdevanje⁴⁶,

upravljanje ugovorima prolazi kroz ciklus od 12 aktivnosti:

Međutim, neki od ključnih alata u upravljanju ugovorima su:

- Identifikacija, analiza i upravljanje rizikom;
- Upravljanje kvalitetom;
- Glavni pokazatelji učinka (KPI);
- Delotvorna komunikacija koja uključuje razvoj ličnih sposobnosti;
- Upravljanje odnosima sa snabdevačima (SRM);



⁴⁵ [Purchasing and Procurement Center](#)

⁴⁶ [Chartered Institute for Procurement and Supply](#)



|||||

- Razvoj, mobilizacija i primena ugovora.

Analizom je utvrđeno da je upravljanje ugovorima samo površno uređeno Zakonom o javnim nabavkama, dok su ugovorne obaveze uređene zakonom o obligacionim odnosima. Iz gore navedenog ciklusa za delotvorno upravljanje ugovorima, iako je upravljanje ugovorima identifikovano kao 8. korak u upravljanju javnim nabavkama.

Kancelarija za nabavke je ograničena na održavanje komunikacija u slučaju sporova, oštećenja robe, prekomerne ili nedovoljne isporuke, neuspeha u izvršenju ili drugih odgovarajućih komplikacija, čuva sve dobijene komunikacije i odgovarajuće dokaze i prati neuspehe snabdevača, koji nisu ispunili svoje ugovorne obaveze kad god ih je rukovodilac projekta obavestio o odgovarajućoj nadoknadi, likvidaciji štete i aranžmanu o poništenju ugovora⁴⁷. Međutim, potpisivanja ugovora, osim odgovornosti za izmenu ili raskid ugovora, sve odgovornosti se prenose na rukovodioca projekta, koji mora da deluje protiv plana upravljanja ugovorima koristeći pravni obrazac prema Zakonu o javnim nabavkama na Kosovu⁴⁸.

U nastavku, u istom članu, Uredba predviđa da će se, kad god rukovodilac projekta ima rezerve ili poteškoće sa odredbama i uslovima ugovora, o njima razgovarati i rešavati sa Odeljenjem nabavke, iako član 11. iste Uredbe ne predviđa takvu obavezu za službenike nabavke.

NU nastavku, u istom članu (61), stav 61.14. koji samo obavezuje rukovodioca projekta da izveštava odeljenje za nabavke „(b) sve promene uslova ugovora, bilo pre ili tokom perioda primene, koje su uticali na procenu i redosled ponuda i izbor ekonomskog operatera”, je u suprotnosti sa stavom 61.6, pri čemu odgovornost za bilo koju promenu ili raskid ugovora ostaje nadležnost Odeljenja nabavke.

Pored toga, ovaj član takođe predviđa odgovornosti RKJN-a u ex-post praćenju javnih ugovora, međutim funkcija ovog odeljenja ostaje u praćenju ex-ante faze (pre tendera i tendera) nabavke⁴⁹.

Zakon takođe predviđa uloge institucionalnih aktera u upravljanju ugovorima, međutim ne postoje zakonske odredbe koje se bave nekim od ključnih instrumenata za uspešan ugovor, kao što su: analiza i upravljanje rizikom, instrumenti

upravljanja kvalitetom, ključni pokazatelji učinka (KPI), delotvorna komunikacija između aktera, upravljanje odnosima sa snabdevačima (SRM), kao i mehanizmi za obezbeđivanje primene uslova i odredbi ugovora.

Pored toga, analizom je utvrđeno da važeće zakonodavstvo ne uređuje jednu od glavnih faza završetka nabavke i oslobađanja od obaveze za ugovorne strane.

Koalicija je analizirala sprovođenje 11 ugovora koji su proizašli iz 12 tendera odabranih za praćenje⁵⁰. Iz analize dokumentacije ugovora i razgovora sa rukovodiocima projekata primećeno je da gore pomenuti instrumenti nisu primenljivi ni u praksi, prepuštajući većinu upravljačkog tereta rukovodiocu projekta. Pored toga, opšti uslovi svih 11 ugovora su predviđali da „(član 8.2) Ugovarač će se pridržavati svih važećih zakona i propisa koji u Republici Kosovo i postupaće u skladu sa njima i obezbediće da njegovo osoblje, njihovi rođaci i njegovi lokalni radnici takođe poštuju i postupaju u skladu sa ovim zakonima i propisima”. Istraživanje je pokazalo da ni u jednom od praćenih ugovora nije bilo stručnih inspekcija od strane Odeljenja za urbanizam, inspektora rada ili drugih stručnjaka u odgovarajućim oblastima.

Pored toga, s obzirom na to da u Službenom listu Republike Kosovo postoji 20.774 pravna akata⁵¹, istraživanje nije pronašlo nijedan spisak zakonskih odredbi kojih se snabdevač mora pridržavati u skladu sa opštim uslovima ugovora.

U nastavku su istraživanja otkrila da je u svim slučajevima rukovodilac ugovora bio zadužen da nadgleda sprovođenje od 3 do 5 aktivnih ugovora raznih kategorija, što još više otežava usredsređivanje na sprovođenje svih uslova ugovora.

2. UGOVORI ZA IZGRADNJU PUTEVA

Ugovor opštine Prizren, potpisan 24. decembra 2018. godine, u iznosu od 217.113,24 evra⁵² je bio za izgradnju putne infrastrukture od 686,50 metara u selu Đonaj. Način izrade opisa premera i predračuna je učinio ugovorene cene od strane SO Prizren neuporedivim sa cenama ostalih opština, zato što je opis jedinica obuhvatio materijal i mašine za

47 Pravila i operativne smernice za javne nabavke, član 11. Funkcije Odeljenja/Jedinice nabavke

48 Pravila i operativne smernice za javne nabavke, član 61. Upravljanje ugovorima

49 [Godišnji izveštaj RKJN-a za 2019. godinu, str. 50](#)

50 Prizren: 622-18-8161-5-2-1; Suva Reka: 624-19-802-5-2-1 i 624-19-240-2-1-1; Uroševac: 656-19-4884-5-2-5 i 656-18-6854-2-1-1; Lipljan: 613-19-1259-5-2-1 i 613-18-9147-2-1-1; Istok: 633-19-2063-5-2-1 i 633-19-451-1-2-1; Podujevo: 615-19-611-5-2-1 i 615-19-942-5-2-1

51 Službeni list Republike Kosovo; Statistike (pristupljeno dana 10. 22. 2020)

52 622-18-8161-5-2-1

|||||

|||||

obavljanje ovih radov.

Međutim, u ostalim opštinama su postojali neki elementi predugovora koji su se mogli međusobno upoređivati.

Sledeća tabela prikazuje ova poređenja:

	Uroševac⁵³	Lipljan⁵⁴	Suva Reka⁵⁵	Podujevo⁵⁶	Istok⁵⁷
Opis	Prilog ugovoru za asfaltiranje nekih uličica u Trnu	Asfaltiranje puta Gornje Gadimlje - Glavica u opštini Lipljan	Izgradnja lokalnih puteva u selu Blace	Asfaltimi i disa rrugëve në Shajkofc dhe Batllavë	Izgradnja puta „Hul Huli” Donji Istok
Dužina puta	550 m	1.027,80 m	1.070 m	2.690,04 m	730 m
Vrednost ugovora	17.533,25 evra	53,893.31 evra	59,351.00 evra	136,626.38 evra	40,000.00 evra
Snabdevanje, transport i izrada sloja tampona od lomljenog krečnjaka od 0 do 60mm, t=20cm	-	7,00 c	-	6,00 evra	10,0 evra
Snabdevanje, transport i izrada sloja tampona od lomljenog krečnjaka od 0 do 31,5 mm, t=10cm	3,00 evra	6,00 evra	6,00 evra	7,00 evra	11,00 evra
Snabdevanje, transport i izrada sloja asfalta od 0 do 16mm u debljini od t=7cm	5,80 evra	-	-	6,00 evra	4,00 evra
Izrada bankina sa nekoherentnim materijalom (otpad iz kamenoloma), b=2x0,75m'.	3,00 evra/m3	8,00 evra/m3	6,00 evra/m3	5,00 evra/m3	4,00 evra/m3

53 656-19-4884-5-2-5

54 613-19-1259-5-2-1

55 624-19-802-5-2-1

56 615-19-611-5-2-1

57 633-19-2063-5-2-1

|||||



Tokom analize cena koje su opštine ugovorile za izgradnju puteva, primećeno je da je opština Istok platila oko 84% skuplje u poređenju sa drugom najjeftinijom cenom opštine Podujevo za „Snabdevanje, transport i izradu sloja tampona od lomljenog krečnjaka od 0 do 31,5 mm, t=10 cm”.

Pored toga, cene opštine Uroševac u izgradnji bankina su bile 25% niže od druge najniže cene opštine Istok i oko 50% jeftinije od druge najjeftinije cene opštine Podujevo za „Snabdevanje, transport i izradu sloja tampona od lomljenog krečnjaka od 0 do 31,5 mm, t = 10cm”. Tokom posete selu Trn je primećeno da na nekim uličicama asfaltiranim 2017. godine nedostaju bankine ili se ne razlikuju i asfaltirani putevi su počeli da propadaju.

3. UGOVORI O PRUŽANJU USLUGA OBEZBEĐENJA OPŠTINSKIH OBJEKATA

Pored toga, tokom upoređivanja ugovora opština Uroševac i Lipljan o obezbeđenju opštinskih objekata je primećena veoma velika razlika u ugovorenim cenama. Dok opština Uroševac plaća 494,12 evra mesečno⁵⁸ po radniku, opština Lipjan u ugovoru dodeljenom za LOT 2 analiziranog tendera⁵⁹ plaća 358,99 evra mesečno po radniku ili oko 38% jeftinije. Ono što je primećeno tokom analize uslova tendera i uslova ugovora je da u nedostatku uputstava o izradi kriterijuma/ zahteva za ugovore o uslugama, a opština Uroševac je izjavila sve tekuće obaveze kao što su snabdevanje uniformama prema sezoni, ispunjenje obaveza u skladu sa Zakonom o radu, nadzoru itd, opština Lipljan nije definisala nijedan od ovih zahteva u svom ugovoru. Dana 21. i 22. maja 2020. godine, u okviru društvene revizije, koalicija je obavila dve posete stanicama radnika ugovorenim za ove usluge. Tokom razgovora su izjavili da kompanije, blagovremeno i tačno, ispunjavaju svoje obaveze prema njima.

Pored toga, tokom upoređivanja ugovora opština Uroševac i Lipljan o obezbeđenju opštinskih objekata je primećena veoma velika razlika u ugovorenim cenama. Dok opština Uroševac plaća 494,12 evra mesečno¹ po radniku, opština Lipjan u ugovoru dodeljenom za LOT 2 analiziranog tendera² plaća 358,99 evra mesečno po radniku ili oko 38% jeftinije.

1 656-18-6854-2-1-1

2 613-18-9147-2-1-1

58 656-18-6854-2-1-1

59 613-18-9147-2-1-1



|||||

Iz gornje tabele vidimo da su samo dva ugovora sprovedena pre roka predviđenog dinamičkim planom, dok je kod ostalih ugovora došlo do kašnjenja od 20 do 100 sprovođenja

ugovora. Prema izjavama opština, to se u većini dogodilo kao rezultat dovoljnih finansijskih sredstava za obradu plaćanja, pri čemu su opštine odložile naloge za početak radova.

USLUGE:

Br.	Opština	Opis	Br. nabavke	Trajanje ugovora
1	Suva Reka	Održavanje i čišćenje grada u opštini Suva Reka	624-19-240-2-1-1	365 dana
2	Uroševac	Fizičko obezbeđenje zgrade opštine i drugih objekata koji rade u okviru opštine Uroševac	656-18-6854-2-1-1	24 meseci
3	Lipljan	Fizičko obezbeđenje opštinskih ustanova, upravnih zgrada, Centra za socijalni rad, gradske arhive, doma kulture i doma zajednica u opštini Lipljan	613-18-9147-2-1-1	36 meseci
4	Istok	Održavanje lokalnih puteva IV reda u opštini Istok	633-19-451-1-2-1	24 meseci

Što se tiče ugovora o uslugama, oni su se i dalje redovno sprovodili i nisu primećene nepravilnosti u pogledu njihovih plaćanja.

gde mogu pronaći dokumentaciju o ugovoru i nisu videli dovoljno prisustvo opštinskih radnika tokom sprovođenja radova.

5. DRUŠTVENA REVIZIJA

Tokom meseci od maja do juna 2020. godine, koalicija je organizovala 10 društvenih revizija, kako bi izvršila reviziju poslova koje su opštine obavljale u njihovoj zajednici. Međutim, stanovnici su imali primedbe samo u slučaju ugovora o održavanju puteva u opštini Suva Reka, prema kome snabdevač treba da pere lokalne puteve jednom nedeljno, što se prema rečima stanovnika ne dešava, i žalbe meštana sela Tern da su uličice asfaltirane 2017. i 2018. godine počele da propadaju, a o ostalim ugovorima nije bilo primedbi. Međutim, glavna primedba je bila da nisu imali informacije o tome

|||||

ŠTA KAŽU IZVEŠTAJI REVIZIJE I KAKO SE TRETIRAJU OD STRANE OPŠTINA?

Kosovske opštine su ustanove sa svojim nadležnostima, koje su im date Ustavom Kosova. Njima rukovodi predsednik opštine i skupština opštine čiji mandat potiče iz opštinskih izbora koji se održavaju svake 4 godine. Opštine kao što su budžetske organizacije (BO) upravljaju sopstvenim budžetom nastalim iz sopstvenih prihoda, državnih grantova i donacija. Predsednik treba da predstavi strategije, budžete, izveštaje i pravne akte članovima skupštine u Skupštini opštine na raspravu i usvajanje. Takođe, pravne akte opština pregleda Ministarstvo uprave za lokalnu samoupravu, koje ima obavezu da obezbedi da se dodeljene nadležnosti izvršavaju u skladu sa pravilima, kriterijumima i standardima koje je postavila centralna Vlada.

Rad generalnog revizora i Nacionalne kancelarije za reviziju je podržan zakonima o obezbeđivanju dobrog upravljanja javnim novcem navedenim u „Pravnom uređenju statusa generalnog revizora“. Prema Zakonu o upravljanju javnim finansijama i odgovornosti (ZUJFO) i Zakonu o generalnom revizoru i Nacionalnoj kancelariji za reviziju (NKR), nakon završetka revizija, sve budžetske institucije, u roku od 30 dana, moraju da podnesu akcioni plan za rešavanje preporukama generalnog revizora, nakon objavljivanja izveštaja revizije. Svi izveštaji revizije, uključujući izveštaje za opštine, se predstavljaju Skupštini Kosova⁶⁰. Odbor za nadzor javnih finansija, u okviru Skupštine Kosova, je odgovoran za pregled svih revidiranih izveštaja, pravilnosti i učinka finansijskih troškova, kao deo nadzora javnih sredstava, javnih agencija, javnih preduzeća i javnih ustanova finansiranih iz budžeta Republike Kosovo. U slučaju opština, završni izveštaji revizije se takođe podnose skupštinama opština.

Pozivajući se na izveštaje generalnog revizora za ovih 6 opština za period od 2015. do 2018, koalicija NVO je utvrdila da se oko 33 pitanja, koja se odnose na finansijsko upravljanje, ponavljaju iz godine u godinu. Pitanja koja se

neprestano ističu su ona koja se odnose na planiranje i upravljanje sopstvenim prihodima, problemi u finansijskom izveštavanju, problemi u upravljanju imovinom, plaćanja preko izvršitelja koji se na kraju odražavaju kao pogrešno prikazivanje troškova u finansijskim izveštajima, kao i zapošljavanje putem ugovora o radu u opštinama. Sledeća tabela prikazuje ista ili slična pitanja za određene aktivnosti nabavke identifikovane iz uzoraka spoljnog revizora za šest obuhvaćenih opština:

⁶⁰ Zakon br. 05/L-055 o generalnom revizoru i Nacionalnoj kancelariji za reviziju, član 23. Izveštaji revizije (<https://gzk.rks-gov.net/ActDocumentDetail.aspx?ActID=12517>)

|||||

Prizren	Suva Reka	Uroševac	Lipljan	Podujevo	Istok
Izvršenje budžeta	Izvršenje budžeta	Izvršenje budžeta	Izvršenje budžeta	Izvršenje budžeta	Izvršenje budžeta
Planiranje nabavki		Planiranje nabavki		Planiranje nabavki	Planiranje nabavki
Tenderski postupci	Tenderski postupci		Tenderski postupci	Tenderski postupci	Tenderski postupci
Upravljanje ugovorima i kapitalna ulaganja		Upravljanje ugovorima i kapitalna ulaganja	Upravljanje ugovorima i kapitalna ulaganja	Upravljanje ugovorima i kapitalna ulaganja	
Plaćanja i ispunjenje obaveza		Plaćanja i ispunjenje obaveza	Plaćanja i ispunjenje obaveza	Plaćanja i ispunjenje obaveza	Plaćanja i ispunjenje obaveza

Ostala pitanja koja se ponavljaju iz godine u godinu uključuju slabo sprovođenje preporuka NKR-a za prethodnu godinu, funkcionisanje unutrašnje revizije i slabosti u upravnim kontrolama i upravljanju rizikom.

Kako bi identifikovali uzroci sistematskog ponavljanja ovih nalaza, koalicija organizacija je, u saradnji sa predstavnicima opština Prizren, Suva Reka, Uroševac, Lipljan, Podujevo i Istok, sprovela zajedničku analizu izvora problema. Prema ovoj analizi, uobičajeni uzroci koji utiču na slabo sprovođenje preporuka glavnog revizora su:

- 1 Nedostatak potpune evidencije imovine (uključujući njihovu pravilnu kategorizaciju u katastarskom registru), kao i uzurpirane imovine, imaju direktan uticaj na ostvarivanje opštinskih prihoda, finansijskih izveštaja i upravljanje imovinom u opštini. Ovom problemu se dodaje ograničen broj ljudskih resursa za završetak fizičke provere čitave imovine u opštini.
- 2 Loše planiranje sopstvenih prihoda.
- 3 Ažuriranje Zakona o lokalnoj samoupravi i zakona na centralnom nivou, kao i sporazuma na centralnom nivou (kao što su kolektivni ugovori). Zabrinutost zbog neusklađenosti zakona je takođe istaknuta u godišnjem izveštaju o učinku Nacionalne kancelarije za reviziju, od aprila 2020;
- 4 Nedostatak centralizovanih sistema za upravljanje

opštinskom dokumentacijom, što je rezultiralo kašnjenjem u obradi računa primljenih od strane opština;

- 5 Kašnjenja u rešavanju predmeta od strane Tela za razmatranje nabavki što dovodi do kašnjenja u izvršenju budžeta za kapitalna ulaganja;
- 6 Nedostatak zakonskih odredbi kako bi se detaljnije bavile nenormalno niskim cenama, koje utiču na sprovođenje javnih ugovora, kao što su analiza troškova i tržišta, a ne samo na osnovu potvrde ekonomskog operatera da može izvršiti ugovor sa ponuđenim cenama;
- 7 Česta promena rukovodećeg osoblja, nedostatak ljudskih kapaciteta koji imaju direktan uticaj na svako od pitanja koja se ponavljaju u analiziranim opštinama.

Prema izveštajima revizije za 2019. godinu, situacija u praćenim opštinama ne izgleda da se poboljšala u odnosu na prethodne godine. Revizor je utvrdio 51 pitanje koje je ranije pokrenuto, a koje opštine nisu rešavale. Sledeća tabela prikazuje broj pitanja koja je revizor utvrdio prema finansijskoj aktivnosti:

|||||

|||||

Opština	Godišnji finansijski izveštaji													Ukupno
	Nabavka	Porez na imovinu	Plate i dnevnice	Robe i usluge	Kapitalna ulaganja	Zajednička pitanja (robe i usluge, i kapitalna ulaganja)	Unutrašnja revizija	Upravljanje imovinom	Neizmirene obaveze	Potraživanja	Dosjei osoba	Plaćanje od strane Trezora		
Uroševac ⁶¹	1	3		3	2	3	1	1						14
Lipljan ⁶²	1				1						1			3
Prizren ⁶³	1	1		1	2				1	1	4	1	1	13
Suva Reka ⁶⁴	1			1	1				1	1	1			6
Podujevo ⁶⁵	0		1						1	1	1			4
Istok ⁶⁶	1		1	1		2	2		1	1	1			10
Ukupno	4	2	4	2	5	8	5	1	5	4	8	1	1	50

Pored toga, tokom revizije finansijskih izveštaja za 2019. godinu, u uzorku koji je odabrala NKR su bila dva tendera koja su odabrana za praćenje. U ugovoru za izgradnju puta Hul Huli u opštini Istok, koji je rezultirao prilogom ugovora za ispunjavanje neplaniranih radova, prilikom poređenja poredničke ponude sa ponudama drugih operatera procenjenih kao odgovorni tokom procesa nabavke, revizor je primetio da je u primeni ugovora porednički EO bio skuplji od drugog neuspešnog ponuđača za 3.592 evra⁶⁷.

Međutim, tokom revizije ugovora koji je opština Podujevo dodelila za izgradnju puteva u Šajkovcu i Batlavi, revizor je utvrdio da je opština dodelila ugovor u nedostatku izvršnog projekta⁶⁸. Međutim, ostali ugovori nisu bili deo uzorka revizije za 2019. godinu⁶⁹.

Pored prepreka izazvanih odlukama ili zakonima na centralnom nivou i neusklađenosti zakona o lokalnoj samoupravi, izveštaji revizije takođe ukazuju na nedostatak spremnosti opština da rešavaju pitanja koja je utvrdio revizor. Kosovo ima nekoliko zakona, uredbi i administrativnih smernica koje se bave revizijom i nadzorom javnih finansija. Međutim, nedostaje zakon koji predviđa konkretne mere za povećanje odgovornosti i sankcije u slučaju neprimenjivanja ovih zakona. Iako nisu svi nalazi revizora podobni za istragu od strane tužilaštva, neophodno je instalirati mehanizme koji obezbeđuju sprovođenje preporuka, kao što su kaznene mere, sankcije ili čak administrativne mere.

61 [Izveštaj revizije za finansijske izveštaje opštine Uroševac za 2019. godinu](#)

62 [Izveštaj revizije za finansijske izveštaje opštine Lipljan za 2019. godinu](#)

63 [Izveštaj revizije za finansijske izveštaje opštine Prizren za 2019. godinu](#)

64 [Izveštaj revizije za finansijske izveštaje opštine Suva Reka za 2019. godinu](#)

65 [Izveštaj revizije za finansijske izveštaje opštine Podujevo za 2019. godinu](#)

66 [Izveštaj revizije za finansijske izveštaje opštine Istok za 2019. godinu](#)

67 [Izveštaj revizije za finansijske izveštaje opštine Istok za 2019. godinu](#), pitanje A4

68 [Izveštaj revizije za finansijske izveštaje opštine Podujevo za 2019. godinu](#), pitanje A3

69 Potvrda NKR-a od 16. 10. 2020.

|||||

ZAKLJUČAK

Tokom poslednjih godina se na Kosovu mnogo uložilo u izgradnju kapaciteta i transparentnost u pogledu javnih troškova, posebno putem postupaka javne nabavke.

Međutim, ovaj izveštaj nam ukazuje da su problemi i dalje prisutni. Iako su većini dokumenata sada dostupni putem različitih platformi kao što su elektronske nabavke, Ministarstvo finansija, Nacionalna kancelarija za reviziju itd, ti dokumenti i brojne posete i sastanci sa različitim akterima u postupku javnih nabavki ukazuju da ovaj sektor ima mnogo izazova.

Analiza pokazuje da se šest posmatranih opština suočava sa sistemskim izazovima u izradi budžetskog plana za narednu fiskalnu godinu. Učešće građana, posebno žena na javnim raspravama, je i dalje izuzetno malo, jezik koji se koristi tokom ovih rasprava izuzetno je tehnički, a nedostaje stalna komunikacija između opštine i građana, što je rezultiralo povećanim nepoverenjem poslednjih prema institucijama.

Praćenje javnih rasprava o izradi budžeta je pokazalo da su opštine u poređenju sa raspoloživim budžetom dovoljno otvorene da prihvate i rešavaju prioritete građana. Međutim, izazov ostaje trošak ovih prioriteta, zato što se preko 45% odnosi na ulaganja u putnu infrastrukturu i izgradnju vodovodnih i kanizacionih mreža, koje imaju visoke troškove ulaganja.

Tokom analize planiranja nabavki je primećeno da su kašnjenja u usvajanju Zakona o budžetskim izdvajanjima takođe dovela do kašnjenja u obradi planova nabavki u dve uzastopne godine. Iako su opštine pripremile planove nabavki prema rokovima za usvajanje Zakona o budžetu, najkasnije do 31. decembra tekuće godine, zbog gore navedenih odlaganja, četiri od šest opština nisu razmotrile svoje planiranje nakon usvajanja budžeta. Sledeća analiza takođe otkriva razlike između budžetiranih i planiranih vrednosti. Međutim,

primećena je veće neslaganje između vrednosti iz planiranja nabavki u odnosu na vrednosti predviđene u planiranim tenderskim dosijeima. Ove razlike su bile i u vrednosti i u pogledu količina nabavke. Tokom analize ovih prvih deset tendera za snabdevanje, koje je objavila svaka od praćenih opština (ukupno 60 tendera), primećeno je i da oko 77% ponuđenih vrednosti i količina ne odgovara planiranim vrednostima. Takođe, oko 18% tendera nije bilo u konačnom planiranju opština. Analiza takođe pokazuje da obe ove opštine nisu uključile u plan nabavki za 2019. godinu zahteve za nabavku usluga obezbeđenja za opštinske objekte. Pored toga, iako je opština Uroševac uzela u obzir preporuke praćenja planiranja nabavki za 2019. godinu i planirala troškove za godišnjice i praznike, opština Istok 2020. godine nije napravila takve planove. Takođe su preporuke za izbegavanje podele istih zahteva prihvatile i opština Uroševac i opština Lipljan.

Pored toga, ova analiza je pronašla protivurečnosti između Zakona o javnim nabavkama i podzakonskih akata iz iste oblasti, što je prouzrokovalo da opštine ne poštuju zakonske rokove za žalbe na opštinske odluke. Opštine takođe nisu uspele da obezbede da kompanije koje ciljaju javne nabavke ne budu osuđene za krivična dela, kao što se to zahteva zakonom. To je zato što su opštine zahtevale samo dokaze da nisu bili u stečajnom postupku, ali ne i da nisu bili pod istragom ili osuđivani za krivična dela.

Nedostatak standarda za izradu kriterijuma prema kategorijama je rezultirao tenderima koji su bili povoljni kriterijumi u slučaju tendera za snabdevanje šljunkom u opštini Prizren ili ugrožavanjem kvaliteta rada u slučaju opštine Podujevo, gde nije bio potreban tehnički kapacitet, niti bilo koji plan mobilizacije. Takođe, ovaj nedostatak standarda je rezultirao problemima u ugovorima o uslugama obezbeđenja. U nedostatku odgovarajućih uputstava od strane RKJN-a u vezi sa tenderima za usluge, odnosno kako da se u tenderskom dosijeu rešavale obaveze iz Zakona o radu, kao i adminis-

trativni, logistički troškovi i dobit, opština Uroševac je dobila ponudu od 224 evra za svakog radnika kome će biti plaćeno 270 evra bruto, bez definisanja koliko će taj iznos pokriti, dok je opština Lipljan prihvatila ponudu koja pokriva samo plate radnika i ne ispunjava obaveze prema Zakonu o radu, kao ni povezane troškove (indirektne) dotične usluge.

Analiza otkriva zabrinutost zbog nesrazmerne raspodele ljudskih resursa između opština. Dok u opštini Prizren službenik za nabavke mora da sprovede oko 38 aktivnosti nabavke prema konačnom planiranju, u opštini Lipljan ovaj broj pada na 11. Preopterećenost službenika za nabavke onemogućava pravilno uključivanje u odvijanje aktivnosti, sa posebnim naglaskom na istraživanje tržišta i upravljanje postupcima. Nedostatak je primećen u svim posmatranim opštinama, odnosno u kancelarijama za nabavke, pri čemu nijedna od njih nije napravila analizu rizika i plan za njihovo upravljanje.

Zakonske protivrečnosti su takođe nađene u zakonskim odredbama u vezi sa upravljanjem ugovorima u vezi sa odgovornostima Odeljenja za nabavke. Prema POSJN-u, potpisivanjem ugovora, osim odgovornosti za promenu ili raskid ugovora, sve odgovornosti se prenose na rukovodioca projekta, koji mora da deluje prema planu upravljanja ugovorima koristeći pravni format prema Zakonu o javnim nabavkama na Kosovu, ali, u istom članu, Uredba predviđa da će se, kad god rukovodilac projekta ima rezerve ili poteškoće sa odredbama i uslovima ugovora, razgovarati i rešavati sa Odeljenjem za nabavke, iako član 11. iste Uredbe ne predviđa takvu obavezu za službenike za nabavke. Pored toga, u istom članu (61), stav 61.14. koji samo obavezuje rukovodioca projekta da izveštava Odeljenje za nabavke „(b) sve promene uslova ugovora, bilo pre ili tokom perioda primene, koje će uticati na ocenu i rangiranje tendera i izbor ekonomskog operatera” je protivrečno stavu 61.6, pri čemu odgovornost za bilo koju promenu ugovora ili raskid ostaje u nadležnosti Odeljenja za nabavke. Pored toga, ovaj član takođe predviđa odgovornosti RKJN-a u ex-post praćenju javnih ugovora, međutim funkcija ovog odeljenja ostaje u praćenju ex-ante faze (pre tendera i tendera) nabavke.

Zakon takođe predviđa ulogu institucionalnih aktera u up-

ravljanju ugovorima, međutim ne postoje zakonske odredbe koje se bave nekim od ključnih instrumenata za uspešan ugovor, kao što su: analiza i upravljanje rizicima, instrumenti upravljanja kvalitetom, ključni pokazatelji učinka (KPI), delotvorna komunikacija između aktera, upravljanje odnosima sa snabdevačima (SRM), kao i mehanizmi za obezbeđivanje primene uslova ugovora.

Prema opštim uslovima ugovora „(član 8.2) Snabdevač treba da poštuje i postupa u skladu sa svim zakonima i propisima koji su na snazi u Republici Kosovo i obezbedi da njegovo osoblje, njihova rodbina i lokalni radnici takođe poštuju i postupaju u skladu sa ovim zakonima i propisima”. Istraživanje je pokazalo da ni u jednom od praćenih ugovora nije bilo stručnih inspekcija od strane Odeljenja za urbanizam, inspektora rada ili drugih veštaka u odgovarajućim oblastima. Štaviše, s obzirom na to da u Službenom listu Republike Kosovo postoji 20.774 pravna akta, istraživanje nije pronašlo nijednu listu zakonskih odredbi kojih se snabdevač mora pridržavati u skladu sa opštim uslovima ugovora.

Tokom analize ugovorenih cena od strane opština za izgradnju puteva, primećeno je da je opština Istok prva dva proizvoda platila više od ostalih opština. Štaviše, cene opštine Uroševac u izgradnji trotoara su bile 25% niže od druge najniže cene opštine Istok. Tokom posete selu Trn, u 2017. godini, je primećeno da u nekim asfaltiranim uličicama trotoari nedostaju ili se ne mogu razlikovati. Tokom analize dinamičkih planova ugovora koji su praćeni, primećeno je da su samo dva od sedam ugovora o radu ostvarena u okviru dinamičkog plana. Prema izjavama opština, to se u većini slučajeva dogodilo kao rezultat dovoljnih finansijskih sredstava za obradu plaćanja, pri čemu su opštine odložile naloge za početak radova. Međutim, ovi problemi nisu pronađeni u ugovorima o uslugama, koji su se i dalje redovno sprovodili.

Tokom socijalne revizije održane u maju i junu 2020. godine, stanovnici su imali primedbe samo u slučaju ugovora o održavanju puteva u opštini Suva Reka, prema kojem snabdevač treba da opere lokalne puteve jednom nedeljno, što se prema rečima stanovnika ne događa, a žalbe stanovnika sela Trn da su asfaltirane uličice u 2017. i 2018. godini počele da propadaju, za ostale ugovore nije bilo primedbi. Međutim,

|||||

glavna primedba je bila da nisu imali informacije o tome gde mogu naći ugovornu dokumentaciju i nisu videli dovoljno prisustvo opštinskih radnika tokom izvođenja radova.

Izveštaji revizije i dalje otkrivaju pitanja koja se ponavljaju iz godine u godinu u finansijskim izveštajima opština. U 2018. godini su identifikovana 33 pitanja koji se ponavljaju, dok se u 2019. taj broj, ne samo da se nije smanjio, već je dostigao 51. U cilju identifikovanja uzroka sistematskog ponavljanja ovih nalaza, koalicija organizacija je, u saradnji sa predstavnicima opština Prizren, Suva Reka, Uroševac, Lipljan, Podujeva i Istok, napravila zajedničku analizu izvora problema. Prema ovoj analizi, najčešći uzroci koji utiču na slabo sprovođenje preporuka generalnog revizora su nedostatak kompletne evidencije imovine, loše planiranje sopstvenih prihoda, ažuriranje Zakona o lokalnoj samoupravi i zakona na centralnom nivou kao i sporazuma na centralnom nivou (kao što su kolektivni ugovori), nedostatak centralizovanih sistema za upravljanje opštinskom dokumentacijom, kašnjenja u rešavanju predmeta od strane Tela za razmatranje nabavki, što je rezultiralo kašnjenjem u sprovođenju budžeta za kapitalna ulaganja, nedostatkom zakonskih odredbi za detaljnije bavljenje nenormalno niskim cenama koje utiču na izvršenje javnih ugovora, kao što su analiza troškova i tržišta, i to ne samo na osnovu potvrde Ekonomskog operatera da ugovor može da izvrši sa ponuđenim cenama, česta promena rukovodećeg osoblja, nedostatak ljudskih kapaciteta, nedostatak političke volje i nedostatak pravne i institucionalne infrastrukture za jačanje primene preporuka revizora.

|||||



kom sprovođenja javnog ugovora. Takav spisak treba da postane sastavni deo Opštih uslova ugovora. Takvim spisakom treba stalno upravljati i ažurirati ga u skladu sa izmenama važećih zakona i novih pravnih akata.

- 9 Ministarstvo uprave lokalne samouprave bi trebalo da bude angažovano na ažuriranju Zakona o lokalnoj samoupravi u skladu sa zakonskim izmenama na centralnom nivou.
- 10 Ministarstvo finansija treba da pregleda sve kolektivne ugovore i zakonske izmene na centralnom nivou, koje imaju budžetske uticaje na lokalnom nivou i da ažurira izdvajanja opštinskog budžeta u skladu sa obavezama koje nameće centralni nivo. Ministarstvo finansija treba da pregleda uticaje na lokalnom nivou tokom bilo koje inicijative za buduće sporazume na centralnom nivou pre nego što se ona postigne.
- 11 Skupština Kosova treba da se angažuje u uspostavljanju mehanizama koji nadgledaju i preduzimaju mere u vezi sa nesprovođenjem preporuka revizora.
- 12 Predsednici opština bi trebalo da se uključe u uspostavljanje nadzornih mehanizama i preduzimanje odgovornih mera protiv propusta koje je utvrdila Nacionalna

kancelarija za reviziju, Jedinica za unutrašnju reviziju i prijavljivanje kršenja od strane spoljnih nadzornih aktera.

- 13 Da se Ministarstvo administracije lokalne samouprave, u saradnji sa Asocijacijom kosovskih opština, uključi u stvaranje instrumenata komunikacije između opština i građana, kako bi građani obavestili i uključili u procese upravljanja.
- 14 obavestili i uključili u procese upravljanja, u saradnji sa Asocijacijom kosovskih opština, da se angažuje na uspostavljanju smernica i standarda za održavanje javnih rasprava. Dva uspešna uzorka koja se mogu uzeti kao osnova su Projekat participativnog budžetiranja.



KDI je nevladina organizacija (NVO) angažovana u pružanju podrške razvoju I demokratiji kroz inkluziju građana u proces kreiranja javnih politika i osnaživanju sektora civilnog društva u cilju uticaja na povećanje transparentnosti i odgovornosti javnih institucija.

Za više informacija o KDI-u, posetite www.kdi-kosova.org



USAID
NGA POPULLI AMERIKAN
OD AMERIČKOG NARODA

