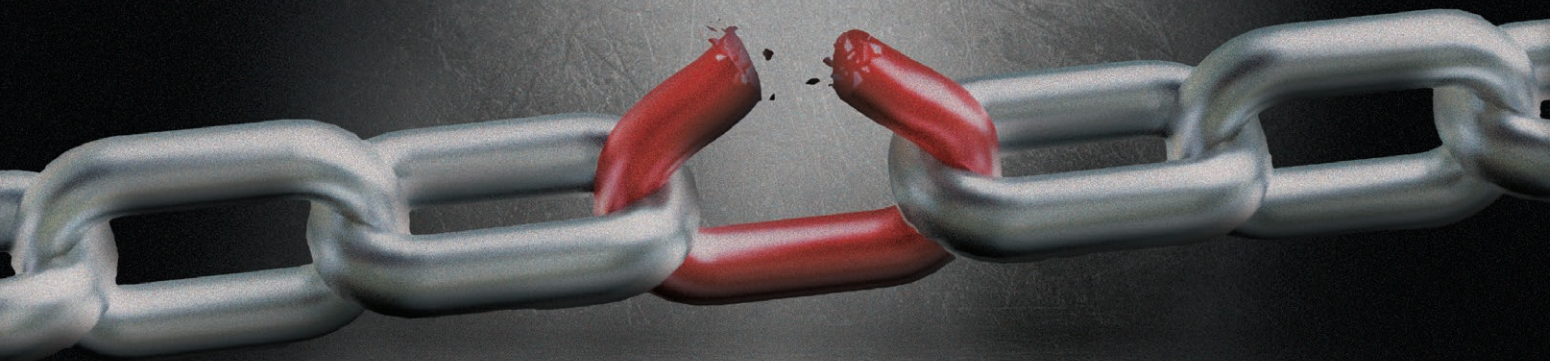


# RAZOTKRIVANJE NEDOSTATAKA:

Kritički pregled kosovskih  
propisa o političkom integritetu







Demokratski institut Kosova je ogranak  
Transparensi internešenela za Kosovo

Misija KDI-a je da podrži razvoj  
participativne demokratije i borbu  
protiv korupcije kroz promociju  
transparentnosti, odgovornosti i  
integriteta na svim nivoima i  
sektorima društva.

[www.kdi-kosova.org](http://www.kdi-kosova.org)

## **Procena pravila političkog integriteta na Kosovu**

IPA-2022-440-922 | Integrity Watch na Zapadnom Balkanu i Turskoj

Učinjeni su svi napori da se proverí tačnost informacija sadržanih u ovom izveštaju. Smatralo se da su sve informacije tačne od oktobra 2024. Ipak, Kosovski demokratski institut ne može prihvatiti odgovornost za posledice njihovog korišćenja u druge svrhe ili u drugim kontekstima.

2025 Kosovski demokratski institut [KDI]. Citiranje dozvoljeno. Molimo kontaktirajte Kosovski demokratski institut – [info@kdi-kosova.org](mailto:info@kdi-kosova.org) – u vezi sa zahtevima za derivate.

Autor: **Diana Metushi Krasniqi**

Recenzenti: **KDI i Transparency International**

Metodologija: **Integrity Watch – Transparency International**

Foto Kredit: **Aldeca Studio**

Dizajn: **envinion**

**Odricanje od odgovornosti:** Ovu publikaciju je finansirala Evropska unija. Njen sadržaj je isključiva odgovornost Kosovskog demokratskog instituta i ne odražava nužno stavove Evropske unije.

# SADRŽAJ

---

**06**

LISTA SKRAĆENICA

**07**

UVOD

**09**

REZIME

1. Prijave imovine i interesa
2. Finansiranje političkih aktivnosti
3. Favorizam u javnom ugovaranju

**12**

METODOLOGIJA

**17**

LISTA POKAZATELJA I  
POTPOKAZATELJA

Stub 1: Prijava imovine i  
interesa

Stub 2: Finansiranje  
političkih aktivnosti

Stub 3: Favorizam u javnom  
ugovaranju i licenciranju

**66**

ZAKLJUČAK

**67**

BELEŠKA NA KRAJU



# LISTA SKRAĆENICA

- APC** Agencija za prevenciju korupcije
- CIK** Centralna izborna komisija
- OCD** Organizacija civilnog društva
- CSV** Vrednosti odvojene zarezima
- EU** Evropska unija
- FIU** Finansijska obaveštajna jedinica
- KDI** Kosovski demokratski institut
- JSON** JavaScript notacija objekata
- ZJN** Zakon o javnoj nabavci
- NKR** Nacionalna kancelarija za reviziju
- NG+VO** Nevladina organizacija
- OGP** Partnerstvo otvorene vlade
- PEP** Politički izložena osoba
- RKJN** Regulatorna komisija za javne nabavke
- XML** Proširivi jezik za označavanje



# UVOD

Kosovo se nalazi u kritičnoj fazi svog upravljanja i političkog razvoja, sa transparentnošću, odgovornošću i integritetom na čelu nacionalnih i međunarodnih prioriteta. Kao zemlja koja nastoji da uskladi svoje pravne i institucionalne okvire sa standardima Evropske unije, Kosovo je napravilo značajne korake u regulisanju prijava imovine, finansiranja političkih aktivnosti i javnih nabavki. Ključni zakonodavni okviri uključuju Zakon o prijavljivanju, poreklu i kontroli imovine i poklona, Zakon o finansiranju političkih stranaka i Zakon o javnim nabavkama, koji zajednički imaju za cilj promovisanje integriteta, prevenciju korupcije i osiguranje fer konkurencije. Međutim, uprkos ovim naporima, izazovi u sprovođenju, regulatorne praznine i ograničeni resursi ometaju efikasnu primenu ovih zakona.

Istraživanje predstavljeno u ovom izveštaju bavi se kritičnim pitanjima efikasnosti kosovskih propisa o političkom integritetu. Ispituje se u kojoj meri postojeći okviri sprečavaju sukobe interesa, osiguravaju pravednu političku konkurenciju i jačaju poverenje javnosti. Posebna pažnja posvećena je mehanizmima za evidentiranje, izveštavanje, verifikaciju i objavljivanje finansijskih i imovinskih prijava, kao i odgovornosti političkih subjekata i javnih službenika u upravljanju javnim resursima. Ova pitanja su posebno relevantna s obzirom na sve veću složenost upravljanja na Kosovu, gde pitanja poput političkog favorizovanja, neregulisanog lobiranja i slabog sprovođenja ograničenja donacija i dalje predstavljaju značajne rizike.

Cilj ove studije je da se identifikuju praznine u okvirima političkog integriteta Kosova i da se daju praktične preporuke za jačanje njihove implementacije. Analizirajući pravne, institucionalne i tehnološke dimenzije ovih okvira, ovim izveštajem se nastoji ponuditi rešenja koja poboljšavaju transparentnost, odgovornost i usklađenost, na kraju podstičući veće poverenje javnosti u upravljanje.

Ovo istraživanje je značajno za kreatora politike, organizacije civilnog društva i međunarodne partnere koji rade na borbi protiv korupcije i poboljšanju upravljanja na Kosovu. Izveštaj je strukturiran tako da sadrži sveobuhvatnu procenu zakonskih okvira, istakne ranjivosti i predloži preporuke za prevazilaženje postojećih izazova.

> |> > >< <><> ><> > ><>



# REZIME

Svrha ovog izveštaja je procena pravnog i institucionalnog okvira Kosova u smislu političkog integriteta, fokusirajući se na prijave imovine, finansiranje političkih aktivnosti i javne nabavke. Cilj je utvrditi regulatorne praznine, izazove u sprovođenju i oblasti koje zahtevaju reformu kako bi se uskladile sa standardima EU i poboljšala transparentnost i odgovornost. Studijom se ispituje obim i efikasnost zakona, nadzornih mehanizama i tehnoloških alata u tri gore navedena stuba. Ističući ranjivosti i predlažući preporuke koje se mogu primeniti, izveštajem se doprinosi jačanju upravljanja i borbi protiv korupcije na Kosovu.

## 1. Prijave imovine i interesa

Kosovski pravni okvir za prijavu imovine i upravljanje sukobom interesa je sveobuhvatan, promovise transparentnost i odgovornost među javnim službenicima. Ključni zakoni, kao što je Zakon o prijavljivanju, poreklu i kontroli imovine i poklona, zahtevaju od zvaničnika da godišnje prijave imovinu, prihode i interese, obuhvatajući i sebe i članove uže porodice. Agencija za prevenciju korupcije (APK) prati ove prijave, vrši revizije i istražuje odstupanja. Javni pristup prijavama pojačava kontrolu, omogućavajući civilnom društvu da otkrije potencijalnu korupciju. Okvir nalaže detaljno izveštavanje o finansijskim interesima, uključujući nekretnine, vrednu pokretnu imovinu i sekundarno zapošljavanje, uz godišnja ažuriranja. Odredbe o sukobu interesa, posebno u oblasti javnih nabavki, osiguravaju da se službenici izuzmu kada dođe do sukoba. Planovi integriteta u javnim institucijama takođe pomažu u upravljanju rizicima od korupcije. Politički izložene osobe (PEP) i visoki službenici su sveobuhvatno pokriveni ovim zahtevima, osiguravajući da visokorizične osobe podležu pojačanom nadzoru.

Međutim, kosovski pravni okvir za prijavu imovine i upravljanje sukobom interesa ima nekoliko nedostataka. Nedostaje eksplicitna regulativa o fenomenu „rotirajuća vrata“, bez perioda „hlađenja“ ili detaljnih zahteva za otkrivanje podataka za službenike koji prelaze između javnog i privatnog sektora. Kapacitet Agencije za prevenciju korupcije (APK) ograničen je nedovoljnim resursima, što utiče na temeljitost i učestalost revizija i istraga. Okvir

ne nalaže korišćenje standarda otvorenih podataka za prijave imovine, jer se oni obično objavljuju u formatima koji nisu mašinski čitljivi poput PDF-ova, što ograničava detaljnu analizu. Osim toga, indirektni interesi koje drže bliski saradnici ili preko složenih finansijskih instrumenata nisu eksplicitno rešeni, što otežava otkrivanje skrivenih sukoba interesa. Iako postoje odredbe o sukobu interesa za javnu nabavku, ne postoji formalni zahtev za izjavu pod zakletvom o nepostojanju sukoba na početku procesa ugovaranja ili licenciranja, ostavljajući prostor za potencijalni nadzor.

## 2. Finansiranje političkih aktivnosti

Kosovski propisi o finansiranju političkih aktivnosti nude ključne prednosti koje imaju za cilj promovisanje transparentnosti i sprečavanje neprikladnog uticaja na izbore. Pravni okvir nalaže finansijsko izveštavanje za političke stranke i nezavisni kandidate, koje pokriva prihode, donacije i rashode. Javno finansiranje političkih subjekata je osmišljeno tako da se obezbedi pravedna raspodela resursa na osnovu izbornih rezultata. Postojeći propisi zahtevaju otkrivanje donatora, sprečavajući neprikladan uticaj stranih ili nezakonitih izvora. Zabrana donacija od kriminalnih subjekata i stranih davalaca doprinosi jačanju integriteta finansiranja političkih aktivnosti. Od političkih stranaka se takođe traži da upravljaju svojim finansijama putem namenskih bankovnih računa, osiguravajući transparentnost. Nadzor od strane Centralne izborne komisije

(CIK) osigurava da se finansijski izveštaji podnose i stavljaju na raspolaganje javnosti, podržavajući javni uvid. Nadalje, zakoni koji regulišu finansiranje političkih partija i javne nabavke pomažu u sprečavanju sukoba interesa između političkih subjekata i državnih ugovarača ili korisnika licenci.

U međuvremenu, kosovski propisi o finansiranju političkih aktivnosti takođe se suočavaju sa nekoliko ranjivosti, prvenstveno zbog slabe primene i ograničenja resursa. Centralna izborna komisija (CIK) i Agencija za prevenciju korupcije (APK) bore se sa odloženim revizijama i nedostatkom kapaciteta za temeljno praćenje i sprovođenje usklađenosti. Postoje rupe u regulaciji organizacija trećih strana i koordinisanoj kampanji, ostavljajući prostor za neregulisanu potrošnju. Sprovođenje ograničenja za donacije je nedosledno, a političke stranke imaju nedovoljno prijavljene donacije i rashode. Okvir se ne bavi adekvatno online platformama, ostavljajući političko oglašavanje na društvenim medijima uglavnom neregulisanim. Osim toga, postoji ograničena unakrsna provera finansijskih izveštaja sa evidencijom nabavki i poslovnim registrima, što otežava otkrivanje nezakonitih doprinosa ili sukoba interesa. Slabe kazne za prekršaje, dodatno potkopavaju efikasnost sistema, omogućavajući potencijalno zaoblazženje pravila finansiranja političkih aktivnosti.

### 3. Favorizam u javnom ugovaranju

Kosovski okvir javnih nabavki sadrži snažnu regulatornu osnovu koja ima za cilj da obezbedi etičko ponašanje službenika i promoviše transparentnost u procesima nabavki. Zakon o javnim nabavkama (ZJN) i njegove izmene i dopune uključuju odredbe koje nalažu službenicima da prijave sukob interesa, posebno kada su oni ili članovi njihovih porodica povezani sa subjektima koji učestvuju na tenderu. Ove zaštitne mere pomažu u osiguravanju nepristrasnosti u odlukama o nabavkama. Pored toga, službenici uključeni u nabavke moraju se pridržavati Etičkog kodeksa, naglašavajući transparentnost, objektivnost i pravičnost u svim fazama nabavke.

ZJN obeshrabruje prilagođavanje tehničkih specifikacija u korist specifičnih ponuđača i promoviše konkurentno licitiranje kao preferirani metod, pomažući da se održe jednaki uslovi. Štaviše, službenici za javne nabavke podležu antikorupcionim pravilima u skladu sa Zakonom o prevenciji sukoba interesa i Agencijom za prevenciju

korupcije, koja obezbeđuju nadzor i smernice za identifikaciju i ublažavanje rizika od korupcije. Platforma za e-nabavke, e-Prokurimi, dodatno poboljšava transparentnost pružanjem javnog pristupa informacijama u vezi nabavki u realnom vremenu, od planiranja do implementacije ugovora, pomažući da se osigura kontrola i odgovornost.

Ipak, kosovski okvir javnih nabavki suočava se sa nekoliko ranjivosti, posebno u pogledu sprovođenja i nadzora. Dok Zakon o javnim nabavkama (ZJN) zahteva od zvaničnika da prijave sukob interesa, sprovođenje je često slabo, a postoje praznine u praćenju poštovanja. Politički uticaj u procesima nabavke ostaje problem, posebno u pripremi tehničkih kriterijuma i nekonkurentnih procedura, koje se mogu iskoristiti u korist politički povezanih pojedinaca ili kompanija. Zakon o strateškim ulaganjima i klasifikacija određenih projekata kao „tajnih“ dozvoljavaju da neki ugovori zaobiđu redovna pravila nabavke i zahteve transparentnosti Zakona o javno-privatnom partnerstvu, povećavajući rizik od korupcije i favorizovanja. Implementacija i praćenje ugovora nakon dodele manje su regulisani, ostavljajući prostor za neetičke prakse. Nadzornim organima kao što je Regulatorna komisija za javne nabavke (RKJN) i interni revizori često nedostaju resursi i obučeno osoblje za sprovođenje temeljnih inspekcija. Osim toga, rupe u propisima, kao što je neadekvatna zaštita od prakse „revolving vrata“, omogućavaju bivšim službenicima da iskoriste svoje pozicije za dobit privatnog sektora. Konačno, Kosovu nedostaju snažni mehanizmi implementacije korporativnih političkih donacija, posebno kompanija uključenih u javne nabavke, što dovodi do zabrinutosti oko uticaja donacija, sa naglaskom na indirektno donacije kampanjama političkih stranaka, na dodelu ugovora i javnu potrošnju.

### Opšte preporuke

Na osnovu gore navedenih izazova, u cilju povećanja transparentnosti, odgovornosti i usklađivanja sa standardima EU, Kosovski demokratski institut preporučuje da Vlada Kosova ojača pravni okvir tako što će izraditi Kodeks ponašanja za javne službenike, uskladiti zakonske definicije sa direktivama EU, i proširiti obim prijave imovine na uključivanje detaljnih podataka o vlasnicima i bliskim odnosima. Agencija za prevenciju korupcije (APK) treba da reguliše fenomen revolving vrata uvođenjem obaveznog dvogodišnjeg perioda primirja za visoke

zvaničnike koji prelaze između javnog i privatnog sektora, uz primenu ograničenja lobiranja nakon prelaska na posao. Sistemi izveštavanja bi trebali biti modernizovani putem potpuno automatizovane, veb platforme za prijavu imovine, zajedno sa Zakonom o otvorenim podacima koji obavezuje objavljivanje u formatima koji su mašinski čitljivi. Procese verifikacije trebalo bi poboljšati izmenom zakona o prijavi imovine kako bi se uključili jedinstveni identifikatori za javne službenike, što bi omogućilo bolju analizu unakrsnih skupova podataka i dodelu resursa za jačanje sposobnosti APK-a za verifikaciju, reviziju i sprovođenje. Konačno, APK bi trebao osnažiti savetodavne usluge pružanjem obuke, jasnih smernica i podrške službi za pomoć kako bi osigurao usklađenost i smanjio greške u procesima prijave.

Nadalje, istraživanje pokazuje da bi u cilju povećanja transparentnosti i odgovornosti u finansiranju političkih aktivnosti, Centralna izborna komisija (CIK) i Agencija za prevenciju korupcije (APK) trebalo da uvedu strože mehanizme za održavanje ograničenja donacija i prevenciju neprikladnog uticaja velikih donatora na političke stranke. Skupština Kosova treba da proširi propise kako bi uključila organizacije trećih strana i političke konsultantske usluge u okvir izveštavanja o finansiranju političkih aktivnosti, obezbeđujući sveobuhvatne obaveze izveštavanja. Kako bi se pozabavila političkim oglašavanjem na internetu, Skupština bi trebala uvesti propise koji zahtevaju transparentnost i izveštavanje o političkim oglasima na digitalnim platformama i društvenim medijima. CIK treba da implementira mehanizme izveštavanja u realnom vremenu, kao što su privremena ažuriranja tokom izbornih kampanja, kako bi se pojačao nadzor. Pored toga, Vlada Kosova i CIK bi trebalo da sarađuju na razvoju platforme za digitalno izveštavanje o finansiranju političkih aktivnosti, integrišući je sa telima za finansijski nadzor kako bi se pojednostavilo izveštavanje i poboljšalo praćenje.

Takođe, da bi se ojačao integritet i odgovornost u javnim nabavkama i finansiranju političkih aktivnosti, Vlada Kosova treba hitno da finalizuje reformu javnih nabavki, fokusirajući se na pooštavanje nekonkurentnih procedura, povećanje odgovornosti i sprovođenje obaveznih perioda mirovanja za zvaničnike koji prelaze između javnog i privatnog sektora. Nadzorna tela, uključujući Regulatornu komisiju za javne nabavke (RKJN), Agenciju za prevenciju korupcije (APK) i Centralnu izbornu komisiju (CIK), treba da poboljšaju mehanizme za sprovođenje sukoba interesa kroz poboljšane resurse, redovne revizije i ciljanu obuku službenika za nabavke. Transparentnost u

nekonkurentnim nabavkama treba povećati tako što će se zahtevati javna opravdanja i eksterne revizije kako bi se sprečile zloupotrebe i favorizovanje. RKJN takođe treba da usvoji standarde otvorenih podataka za praćenje nakon dodele, omogućavajući ažuriranje u realnom vremenu i javni pristup izmenama ugovora, izveštajima o napretku i rezultatima. Konačno, APK, CIK i RKJN bi trebalo da rade zajedno kako bi osigurali sveobuhvatno otkrivanje procesa nabavke, političkih donacija i aktivnosti lobiranja, podržane jasnim propisima i otvorenim platformama podataka za pojačani javni nadzor.

## Zaključak

Nalazi i preporuke izneti u ovom izveštaju naglašavaju kritične ranjivosti i mogućnosti za jačanje kosovskih okvira za prijavu imovine, finansiranje političkih aktivnosti i javne nabavke. Uprkos značajnom napretku u promovisanju transparentnosti i odgovornosti, izazovi kao što su slabi mehanizmi za sprovođenje, ograničeni resursi, regulatorne praznine i odsustvo robusnih digitalnih i otvorenih sistema podataka potkopavaju efikasnost ovih okvira. Prevazilaženje ovih nedostataka ključno je za smanjenje rizika od korupcije, osiguravanje fer konkurencije i jačanje poverenja javnosti u upravu. Sprovođenjem ključnih reformi—kao što je usvajanje definicija usklađenih sa EU, modernizacija sistema izveštavanja, regulisanje fenomena "revolving vrata", jačanje nadzornih kapaciteta i podsticanje saradnje između nadzornih tela—Kosovo može značajno da unapredi transparentnost i odgovornost. Nadalje, uvođenje propisa za organizacije trećih strana, onlajn političko oglašavanje i nekonkurentni procesi nabavke osiguraće sveobuhvatniju i transparentniju strukturu upravljanja. Ove mere su od suštinskog značaja ne samo za usklađivanje sa međunarodnim standardima, već i za podsticanje javnog integriteta, prevenciju neprikladnog uticaja i osiguravanje etičkog ponašanja u javnoj upravi, finansiranju političkih aktivnosti i procesima nabavki.



# METODOLOGIJA

Metodologija za ovu procenu zasnovana je na okviru Integrity Watch-a koji je razvio Sekretarijat Transparency International-a (TI-S). Osmišljen je za procenu propisa o političkom integritetu u odabranim zemljama, sa posebnim fokusom na prijave imovine i interesa, finansiranje političkih aktivnosti i javno ugovaranje i licenciranje. Cilj je odrediti regulatorne praznine, proceniti efikasnost postojećih okvira i dati preporuke za poboljšanje transparentnosti i odgovornosti.

## 1. Prikupljanje podataka



Procena se oslanja i na primarne i na sekundarne izvore podataka:

- **Primarni podaci:** Zbirka zakona, podzakonskih akata, rešenja i odluka primenjivih na politički integritet, uključujući prijave imovine, propise o finansiranju političkih aktivnosti i pravila o javnom ugovaranju. Ovo uključuje najnovije zakonske izmene i njihove praktične implikacije.
- **Sekundarni podaci:** Izveštaji, analize i baze podataka, posebno sa platforme Integrity Watch-a i skupova podataka i vladinih portala, pregledani su kako bi se dopunili činjenični podaci o političkom integritetu.

## 2. Delokrug analize



Za analizu su odabrane tri glavne teme:

- **Prijave imovine i interesa:** Ovo uključuje procenu sveobuhvatnosti pravila koja zahtevaju od javnih službenika da prijave imovinu i interese, s posebnim fokusom na visokorizične službenike kao što su politički izložene osobe (PEP).
- **Finansiranje političkih aktivnosti:** Ovo uključuje ispitivanje propisa koji regulišu političke donacije, finansiranje kampanje i uticaj trećih strana na izbore i donošenje političkih odluka.
- **Javno ugovaranje i licenciranje:** Ova oblast se fokusira na potencijal sukoba interesa u procesima javnih nabavki i ulogu političkih veza u izdavanju licenci.

## 3. Procena dimenzija



Upitnik procenjuje svaki set propisa u 12 dimenzija, kategorizovanih u tri glavne grupe:

- **Obim:** Ocenjuje postojanje i delokrug propisa.
- **Transparentnost:** Ispituje dostupnost, sveobuhvatnost i pouzdanost objavljenih informacija.
- **Odgovornost:** Procenjuje snagu mehanizama usklađenosti, izvršnih agencija i sankcija za kršenje političkog integriteta.





## 4. Kriterijumi evaluacije



Svaki aspekt propisa ocenjuje se na skali od četiri stepena:

- **Uopšte**
- **U određenoj meri**
- **U najvećoj meri**
- **U potpunosti**

Ova skala omogućava procenu za merenje nivoa implementacije i delotvornosti propisa, s obzirom na pisane zakone i njihovu primenu u praksi.

## 5. Validacija



Kako bi se osigurala tačnost procene, svi nalazi su ukršteni sa relevantnim zainteresovanim stranama i javno dostupnim izvorima podataka. Po potrebi su sprovedene konsultacije sa kolegama kako bi se potvrdili nalazi, a na osnovu rezultata su formulisane preporuke.

## 6. Preporuke



Za svaku procenjenu dimenziju date su najmanje tri preporuke. Ove preporuke imaju za cilj regulatorna poboljšanja, praktična poboljšanja mehanizama za sprovođenje i strategije za zatvaranje postojećih rupa. Svaka preporuka se upućuje odgovarajućoj agenciji, kao što su nadzorna tela ili zakonodavci.

## 7. Regionalna poređenja



Metodologija omogućava komparativnu analizu zemalja u regionu i u zemljama članicama Evropske unije, identifikujući najbolje prakse i slabosti u regulativi političkog integriteta. Ovaj uporedni pristup ima za cilj da podstakne zajedničko okruženje za učenje za usvajanje snažnih antikorupcionih mera.





## LISTA POKAZATELJA I POTPOKAZATELJA

### Stub 1: Prijava imovine i interesa

#### Glavni pokazatelji:

##### 1. Obim

- Postojanje propisa koji regulišu prijavu imovine i interesa.
- Ciljevi propisa (npr. prevencija sukoba interesa).
- Delokrug propisa (npr. visokorizični službenici, članovi porodice).

##### 2. Transparentnost

- Sveobuhvatnost prijava (npr. otkrivanje imovine, zaposlenje, sekundarni prihod).
- Pouzdanost (npr. ažuriranja, uključivanje porodičnih interesa).
- Blagovremenost (rokovi za podnošenje i zahtevi za objavljivanje).
- Otvorenost (javni pristup, centralizovane platforme, mogućnost pretraživanja).

##### 3. Odgovornost

- Sistemi usklađenosti (podrška za tačno izveštavanje, elektronsko podnošenje).
- Ovlašćene agencije (nezavisni nadzor i verifikacija).
- Mehanizmi verifikacije (revizije, upoređivanje sa drugim podacima).
- Odvraćanje (sankcije za nepoštovanje, efikasnost sprovođenja).

#### Potpokazatelji:

- Zakoni i podzakonski akti relevantni za prijave imovine.
- Usklađenost sa ažuriranjima (npr. učestalost, uključivanje članova porodice).
- Postojanje javnog pristupa prijavama imovine.
- Prisustvo namenske agencije za nadgledanje prijava.





## Stub 2: Finansiranje političkih aktivnosti

### Glavni pokazatelji:

#### 1. Obim

- Postojanje propisa za finansiranje političkih aktivnosti (zakoni, datumi stupanja na snagu).
- Ciljevi (izjednačavanje terena, suzbijanje nepotrebnog uticaja).
- Delokrug (obaveze izveštavanja za stranke, kandidate, pravna lica).

#### 2. Transparentnost

- Sveobuhvatnost (izveštavanje o prihodima, rashodima, donacijama).
- Pouzdanost (knjigovodstvo, finansijske kontrole, revizorski izveštaji).
- Pravovremenost (kampanja i godišnji rokovi za izveštavanje).
- Otvorenost (javni pristup izveštajima o finansiranju političkih aktivnosti, centralizacija).

#### 3. Odgovornost

- Sistemi usklađenosti (omogućavanje tačnog izveštavanja).
- Ovlašćena agencija (funkcionalna nezavisnost, finansiranje sprovođenja).
- Verifikacija (revizije, saradnja treće strane za unakrsne provere).
- Odvraćanje (sankcije za kršenja, mehanizmi žalbe).

### Potpokazatelji:

- Zakoni o finansijskoj transparentnosti političkih stranaka.
- Zahtevi za blagovremeno podnošenje izveštaja o finansiranju kampanje.
- Dostupnost podataka o finansiranju političkih aktivnosti javnosti.
- Prisustvo sankcija za nepoštovanje pravila finansiranja političkih aktivnosti





## Stub 3: Favorizam u javnom ugovaranju i licenciranju

### Glavni pokazatelji:

#### 1. Obim

- Postojanje propisa za etičke javne nabavke.
- Ograničenja za službenike (pravila o sukobu interesa, politika "revolving vrata").
- Uticaj (otkrivanje političkog angažmana izvođača).

#### 2. Transparentnost

- Sveobuhvatnost (objavljivanje detalja nabavke, doprinosa izvođača).
- Blagovremenost (objavljivanje informacija o nabavkama u otvorenim formatima).

#### 3. Odgovornost

- Verifikacija (unakrsna provera izjava o nabavkama sa podacima o finansiranju političkih aktivnosti).
- Odvraćanje (sankcije za nepoštovanje, mehanizmi obeštećenja za kršenja).

### Potpokazatelji:

- Zakoni o etici javnih nabavki/licenciranja.
- Obaveze objavljivanja za ugovarače (npr. političke donacije).
- Postojanje agencija za nadzor nabavki.
- Sankcije za kršenje sukoba interesa u nabavci.





# REZULTATI PROCENE





# TEMA 1:

# PRIJAVE IMOVINE I INTERESA

## 1.1. Obimi

Kosovo je razvilo sveobuhvatan pravni okvir koji reguliše prikupljanje, izveštavanje, verifikaciju, objavljivanje i odgovornost izjava o imovini i interesima, posebno u kontekstu upravljanja sukobom interesa i javnog ugovaranja. Ključni zakoni, kao što je Zakon br. 06/L-011 o prevenciji sukoba interesa u vršenju javne funkcije, obavezuju javne službenike da prijave svoju imovinu, interese i obaveze kako bi sprečili sukob interesa. Agencija za prevenciju korupcije (APK) igra centralnu ulogu u verifikaciji ovih izjava, vršenju revizija i istrazi neslaganja u skladu sa Zakonom br. 08/L-017 i Zakonom br. 08/L-108 o prijavi, poreklu i kontroli imovine i poklona, koji takođe zahtevaju pristup javnosti.

Okvir se proširuje na etičke standarde i odgovornost javnih službenika prema Zakonu br. 08/L-197 o javnim službenicima, koji obezbeđuje mehanizme za sankcionisanje nepoštovanja i nedoličnog ponašanja. Da bi se obezbedila organizaciona efikasnost i transparentnost, Zakon br. 06/L-113 i Zakon br. 06/L-081 o pristupu javnim dokumentima dodatno nalažu obelodanjivanje i dostupnost javnih dokumenata. Za administrativne istrage, Uredba br. 03/2023 navodi procedure u okviru APK-a za borbu protiv korupcije i sprovođenje zakona.

U kontekstu javnih nabavki, Zakon br. 04/L-042 o javnim nabavkama, sa svojim izmenama, uvodi mere za transparentnost i upravljanje sukobom interesa u procesima ugovaranja. Metodologija Plana integriteta, koju vodi APK, jača ove napore promovisanjem institucionalnog integriteta kroz prilagođene strategije za borbu protiv korupcije.

Dok ovi zakoni zajedno pružaju snažnu osnovu za promovisanje transparentnosti i odgovornosti, ostaju izazovi u sprovođenju, tehnološkoj modernizaciji i usvajanju standarda otvorenih podataka kako bi se olakšala dublja analiza i unakrsno upućivanje prijavljene imovine. Ovaj okvir pokazuje posvećenost Kosova usklađivanju sa najboljim međunarodnim praksama dok se bavi upravljanjem i rizicima od korupcije.

### Ciljevi

#### Pitanja procene:

U kojoj meri propisi predviđaju sledeće ciljeve:

- a. Prevencija sukoba interesa.
- b. otkrivanje varijacija u bogatstvu viših, visokorizičnih, izabranih i imenovanih javnih službenika (npr. PEP); i
- c. povećanje javnog nadzora i jačanje poverenja u integritet javnih službenika?
- d. prevencija fenomena „revolving vrata”



Kosovski pravni okvir sadrži snažnu strukturu za prevenciju sukoba interesa, otkrivanje bogatstva bez objašnjenja među visokim javnim službenicima i jačanje javnog nadzora kako bi se osigurao integritet. Ključni zakoni, kao što je Zakon o prijavljivanju, poreklu i kontroli imovine i poklona<sup>1</sup> i Zakon o javnim službenicima<sup>2</sup>, i Zakon o prevenciji sukoba interesa u vršenju javne funkcije<sup>3</sup> zahtevaju od visokih javnih službenika da prijave imovinu, prihode i interese godišnje. Agencija za prevenciju korupcije<sup>4</sup> prati ove prijave i istražuje nepodudarnosti kako bi otkrila neobjašnjivo bogatstvo.

#### Potencijalne oblasti protivrečnosti između Zakona br. 06/L-011 i Zakona br. 08/L-017:

- Zakon br. 06/L-011 postavlja odgovornost za rešavanje sukoba interesa direktno na pojedinačne institucije ili nadređene službenike, dok Zakon br. 08/L-017 ovu odgovornost daje isključivo Agenciji, može doći do preklapanja ili nejasnoća u sprovođenju.
- Zakon br. 06/L-011 propisuje posebne mehanizme izvršenja za upravljanje sukobom interesa (npr. disciplinske mere) koji se razlikuju ili su u suprotnosti sa mehanizmima navedenim u Zakonu br. 08/L-017, što bi moglo stvoriti pravnu nesigurnost ili izazove u sprovođenju. (KDI)

Zakon o javnim službenicima nalaže da javni službenici<sup>5</sup> izbegavaju sukobe interesa, prijavljuju potencijalne sukobe nadređenima i izuzmu se iz odluka u kojima postoje sukobi.

#### Nalazi Integrity Watch-a za Kosovo:

Premijer Kosova je 26. decembra 2022. godine ponovo imenovao g. Arbena Vitiju na poziciju ministra zdravlja (<https://kryeministri.rks-gov.net/blog/kryeministri-kurti-emeron-arben-vitia-minister-per-shendetesi-2>). Međutim, ministar Vitija dolazi iz privatnog sektora, odnosno OLIVE MEDICAL GROUP doo, zdravstvene ustanove licencirane od strane Ministarstva zdravlja prema Zakonu br. 04/L-125 o zdravstvu, član 42 Licenciranje i akreditacija.

Prema Zakonu br. 06/L-011 o sprečavanju sukoba interesa, član 18 stav 1.1, Visoki službenik nema pravo: „Da bude zaposlen ili imenovan, na period do dve (2) godine nakon završetka javne funkcije, na rukovodeću ili menadžersku poziciju, ili da bude uključen u kontrolu ili reviziju javnih i privatnih institucija i njihovih podređenih institucija za vreme poslovnih odnosa sa njegovom institucijom u kojoj obavlja javne funkcije, ako su njegove dužnosti tokom dvogodišnjeg perioda pre kraja vršenja javne funkcije bile u direktnoj vezi sa nadzorom, kontrolom ili sankcionisanjem njihove delatnosti;”

U međuvremenu, prema Zakonu br. 04/L-125 o zdravstvu, član 9. Rukovodstvo i regulatorna uloga “1. Rukovodeće i regulatorne funkcije Ministarstva uključuju: 1.4. nadgledanje sprovođenja standarda iz podstava 1.3, stav 1. ovog člana, uključujući inspekciju i druge usluge, po potrebi;” i to su aktivnosti koje sprovodi Zdravstveni inspektorat, koji je direktno odgovoran ministru zdravlja (<https://msh.rks-gov.net/wp-content/uploads/2021/09/organogrami.png>).

<sup>1</sup> Zakon br. 08/L-108 o prijavi, poreklu i kontroli imovine i poklona

<sup>2</sup> Zakon br. 08/L-197 o javnim službenicima

<sup>3</sup> Zakon br. 06/L-011 o sprečavanju sukoba interesa u vršenju javne funkcije

<sup>4</sup> Zakon br. 08/L-017 o Agenciji za sprečavanje korupcije

<sup>5</sup> Zakon br. 08/L-017 o Agenciji za prevenciju korupcije, član 3, stav 1.3, „Viši službenik – znači visoki javni službenici definisani u skladu sa relevantnim Zakonom o prijavljivanju, kontroli i poreklu bogatstva.”; i stav 1.4 „Službeno lice – znači svako drugo lice izabrano ili imenovano u državnom organu Kosova kao službenik u skladu sa Krivičnim zakonikom Kosova koji vrši javne dužnosti i koji nisu obuhvaćeni podstavom 1.3. ovog člana.”



Međutim, iako je okvir sveobuhvatan u ovim oblastima, nedostaje mu posebna regulacija fenomena „revolving vrata“<sup>6</sup> kada se službenici kreću između javnog i privatnog sektora.

Iako postoje odredbe od trenutka kada javni službenik prelazi iz javnog sektora u privatni sektor, ne postoje eksplicitna ograničenja, periodi mirovanja ili detaljni zahtevi za otkrivanje podataka za službenike koji prelaze iz privatnog sektora, posebno u industrijama pod njihovim nadzorom i regulacijom<sup>7</sup>. Ovaj jaz povećava rizik od sukoba interesa i korupcije.



## PRAKSE EU:

- **FRANCUSKA:** Francuska nameće stroga ograničenja nakon prestanka radnog odnosa javnim službenicima, posebno onima na visokim pozicijama. Postoje obavezni periodi mirovanja tokom kojih bivši službenici ne mogu raditi u sektorima koji se odnose na njihove bivše državne dužnosti. Ovo pomaže da se ublaži rizik od sukoba interesa.
- **NEMAČKA:** Nemačka je uspostavila sveobuhvatan pravni okvir koji uključuje periode mirovanja za visoke javne službenike pre nego što mogu preći na uloge u privatnom sektoru u vezi sa svojim prethodnim dužnostima. Pored toga, postoje zahtevi da bivši službenici zatraže odobrenje od regulatornog tela pre nego što prihvate određene pozicije u privatnom sektoru.
- **UJEDINJENO KRALJEVSTVO:** Savetodavni odbor Ujedinjenog Kraljevstva za poslovna imenovanja (ACOPA) sprovodi periode mirovanja i zahteva da bivši ministri i visoki državni službenici dobiju odobrenje pre preuzimanja novih uloga u privatnom sektoru. Period mirovanja obično traje jednu do dve godine, u zavisnosti od radnog staža.
- **HOLANDIJA:** Holandija je implementirala sistem u kojem je bivšim državnim službenicima zabranjeno da prihvate određene uloge u privatnom sektoru u određenom periodu nakon što napuste državnu službu. Ovo pomaže da se spreči neprikladan uticaj bivših službenika u delatnostima koje su prethodno regulisali.
- **IRSKA:** Irski pravni okvir uključuje stroge zahteve za otkrivanje podataka za javne službenike koji prelaze u privatni sektor. Ovo uključuje obavezno prijavljivanje svih potencijalnih sukoba interesa koji bi mogli proizaći iz njihovih novih uloga. Obelodanjivanja se objavljuju, osiguravajući transparentnost i odgovornost.

APored toga, Zakon o javnim nabavkama navodi odredbe o sukobu interesa u javnim nabavkama, zabranjujući službenicima da učestvuju u donošenju odluka u kojima imaju direktan ili indirektan interes. Ugovorni organi moraju osigurati da svi učesnici u procesu nabavke, uključujući ocenjivače, ponuđače i službenike, budu oslobođeni sukoba koji bi mogli uticati na ishod. Takođe, od ponuđača se traži da podnesu „prijavu pod zakletvom“ koja uključuje odredbe koje se odnose na sukob interesa.

Od novembra 2022. godine, Kosovo nema Etički kodeks za javnu upravu<sup>8</sup> pošto je prethodni Etički kodeks (2015) za javne službenike Vlada ukinula<sup>9</sup>. Zakon<sup>10</sup> obavezuje sve javne institucije (centralne, lokalne i nezavisne agencije) da sami procene rizike i izrade svoje planove integriteta koji sadrže odredbe za sprečavanje sukoba interesa u dotičnoj agenciji. Takođe, Agencija za prevenciju korupcije će pomoći u izradi planova, ali i oceniti njihovu realizaciju<sup>11</sup>.

<sup>6</sup> Koncept „revolving vrata“ odnosi se na kretanje pojedinaca između uloga u javnom sektoru i pozicija u privatnom sektoru, posebno kada su te uloge u oblastima u kojima su imali regulatorne ili nadzorne odgovornosti. Ovo kretanje može dovesti do sukoba interesa i potencijala za korupciju ako nije adekvatno regulisano.

<sup>7</sup> Zakon br. 06/L-011 o sprečavanju sukoba interesa u vršenju javne funkcije

<sup>8</sup> Datum procene 16. avgust 2024

<sup>9</sup> Odluka Vlade Kosova (VK) 10/109, 23.11.2022

<sup>10</sup> Zakon br. 08/L-017 o Agenciji za prevenciju korupcije, član 25.

<sup>11</sup> Zakon br. 08/L-017 o Agenciji za prevenciju korupcije, član 5



## Delokrug

### Pitanja procene:

U kojoj meri propisi nedvosmisleno definišu odgovornost službenika u agencijama i na pozicijama sa najvećim rizikom za podnošenje prijava interesa i imovine, uključujući:

- a. Visoki službenici pod rizikom (PEP)
- b. Izabrani službenici (nacionalni, podnacionalni)
- c. Porodica: partneri, deca
- d. Saradnici

Pravni okvir Kosova<sup>12</sup>, ovlašćuje različite javne službenike, uključujući politički izložene osobe (PEP), da dostave detaljne prijave interesa i imovine. Ovo uključuje visoke vladine službenike, šefove agencija, članove pravosuđa i druge visokorizične javne službenike. Zakon zahteva od ovih službenika da prijave svoju imovinu, interese i sve značajne promene u njihovom finansijskom statusu. Izabrani službenici na nacionalnom i podnacionalnom nivou su takođe obuhvaćeni, uz obavezno redovno podnošenje i ažuriranje. Za praćenje i proveru ovih prijava nadležna je Agencija za prevenciju korupcije.

Zakon eksplicitno uključuje članove porodice u zahteve za prijavu, iako je manje eksplicitan u vezi sa saradnicima. Međutim, šire antikoruptione odredbe rešavaju potencijalne sukobe interesa koji proizlaze iz bliskih saradnika ili poslovnih partnera, posebno u javnim nabavkama i ugovaranju. Iako se ne sprovode tako rigorozno kao prijave u vezi sa porodicom, od službenika se očekuje da prijave udruženja koja bi mogla uticati na njihovo donošenje odluka.

### Nalazi Integrity Watch-a za Kosovo:

- Tokom KDI-jeve kompilacije skupa podataka za 2024. za Kosovsku platformu za Integrity Watch, 468 neispravnih veza i 368 duplikata prijava identifikovano je na veb stranici APK, što pokazuje rizike nepravilnosti bez napredne digitalizovane platforme za prijave i javnih skupova podataka u realnom vremenu. (saopšteno APK-u 5. avgusta 2024. APK je preduzeo hitne radnje da ispravi neispravne veze i završio ove ispravke 12. avgusta 2024), (KDI)

Pravni okvir je jasan u definisanju odgovornosti službenika i njihovih porodica u podnošenju sveobuhvatnih prijava. U praksi, Agencija za prevenciju korupcije vrši reviziju ovih prijava i istražuje odstupanja, kao što je neprijavljena imovina, što može dovesti do kazni ili krivičnih prijava. Osim toga, zakon predviđa objavljivanje prijava, omogućavajući civilnom društvu i medijski nadzor, što pomaže u otkrivanju neobjašnjivog povećanja bogatstva, podižući crvene zastavice za potencijalnu korupciju. Prema zakonu o slobodi informisanja<sup>13</sup>, ovi planovi moraju biti objavljeni na veb stranici dotične institucije, međutim, ne postoji centralizovana platforma na kojoj se javnosti dostavljaju objedinjene informacije koje se odnose na sve javne institucije.

<sup>12</sup> Zakon br. 08/l-108 o prijavi, poreklu i kontroli imovine i poklona

<sup>13</sup> Zakon br. 06/l-081 o pristupu javnim dokumentima, član 4.2

## Preporuke:

Kada se porede kosovski pravni okvir i prakse u vezi sa sukobom interesa, prijavom imovine i transparentnošću sa direktivama EU i primerima iz zemalja EU, može se dati nekoliko preporuka za jačanje i zakonskog okvira i njegove praktične implementacije.

1. **Vlada Kosova** treba da izradi i odobri Kodeks ponašanja za javne službenike i službenike sa najvišim prioritetom;
2. **Vlada Kosova** treba dalje uskladiti svoje pravne definicije, posebno oko ključnih pojmova kao što su "sukob interesa", "politički izložene osobe(PEP)" i "imovina", s onima koji se koriste u direktivama EU. Direktiva EU 2014/24/EU o javnim nabavkama i Direktiva 2014/23/EU o dodeli ugovora o koncesijama daju jasne definicije i standarde koje Kosovo može usvojiti kako bi osiguralo konzistentnost.
3. **Agencija za prevenciju korupcije** treba proširiti režim prijavljivanja imovine kako bi uključio detaljnije informacije o imovini, obavezama i interesima javnih službenika i njihovih porodica, uključujući stvarno vlasništvo u kompanijama, trustovima i drugim finansijskim sredstvima. Ovo bi pomoglo u zatvaranju potencijalnih rupa u zakonu u kojima bi imovina mogla biti skrivena ili neprijavljena.
4. **Agencija za prevenciju korupcije** treba proširiti pravni okvir kako bi eksplicitno uključio širi spektar saradnika i bliskih veza u zahtevu za prijavu imovine. Ovo bi obuhvatilo poslovne saradnike, bliske prijatelje sa finansijskim vezama i druge koji bi mogli predstavljati sukob interesa.
5. **Agencija za prevenciju korupcije** treba da izmeni postojeći Zakon br. 06/L-011 o sprečavanju sukoba interesa u vršenju javnih funkcija o posebnom regulisanju fenomena „revolving vrata“. Ovaj zakon bi trebao uključiti:
  - Obavezni periodi mirovanja: U vezi sa zahtevom za mirovanje javnih institucija prema privatnom sektoru, zakon bi jasno trebao zahtevati period mirovanja od 2 godine za visoke javne službenike pre nego što mogu preuzeti uloge iz privatnog sektora u javnu poziciju, posebno u industrijama koje su prethodno regulisali ili su imali nadzorne odgovornosti.
  - Ograničenja nakon prestanka radnog odnosa: Zabraniti bivšim javnim službenicima da lobiraju ili se bave aktivnostima koje bi mogle dovesti do sukoba interesa s njihovim prethodnim državnim dužnostima tokom perioda mirovanja.
  - Proces odobrenja: Uspostaviti obavezan proces odobravanja u kojem bivši javni službenici moraju tražiti odobrenje od nezavisnog tela pre nego što prihvate pozicije u privatnom sektoru koje se odnose na njihove bivše uloge.

## 1.2. Transparentnost

### Sveobuhvatnost

#### Pitanja procene:

U kojoj meri su obaveze izveštavanja dovoljno sveobuhvatne da omoguće otkrivanje:

- a. ...sukoba interesa, zahtevanjem prijave sekundarnog zaposlenja; prethodne plaćene pozicije u kompanijama i drugim eksternim aktivnostima; akcije i deonice u preduzećima, stvarno vlasništvo u preduzećima, hartije od vrednosti i ostalo relevantno?
- b. ...neobjašnjive varijacije bogatstva, zahtevanjem vrednosti bankovnih depozita, gotovine, nepokretne imovine; pokretne imovine, uključujući umetnine, akcije, hartije od vrednosti i poklone, između ostalih relevantnih podataka?

### Prakse EU:

- U zemljama EU, kao što su Nemačka i Francuska, postoje eksplicitniji zahtevi za javne službenike da otkriju ranije zaposlenje i veze, posebno ako bi to moglo dovesti do sukoba interesa u njihovim trenutnim ulogama. Na primer, od službenika se može zahtevati da otkriju prošle uloge u industrijama koje sada regulišu ili na njih imaju uticaj.

Kosovski pravni okvir je dizajniran da otkrije sukobe interesa i neobjašnjivo bogatstvo među javnim službenicima kroz sveobuhvatne obaveze izveštavanja. Zakon<sup>14</sup> nalaže da službenici prijave sekundarno zaposlenje, prethodna plaćena radna mesta i eksterne aktivnosti koje bi mogle stvoriti sukob interesa, kao što su članstvo u odborima, konsultantske uloge i druge plaćene pozicije. Službenici takođe moraju prijaviti akcije, deonice i druge vlasničke interese, uključujući stvarno vlasništvo, osiguravajući transparentnost u njihovom finansijskom poslovanju. Osim toga, hartije od vrednosti poput obveznica, opcija i drugih finansijskih instrumenata koji bi mogli uticati na njihove javne odluke moraju se prijaviti.

Iako ove obaveze pokrivaju širok spektar finansijskih interesa i aktivnosti, njihova efikasnost može biti ograničena tačnošću datih informacija i kapacitetom nadzornih tela da provere izjave. Značajan jaz postoji u prijavi indirektnih interesa, poput onih koje imaju bliski saradnici ili putem složenih finansijskih instrumenata kojima je teško ući u trag. Nadalje, sprovođenje ovih prijava i provera njihove tačnosti je izazov zbog ograničenih resursa i nedovoljno rigoroznih procesa revizije.

Od javnih službenika se takođe traži da prijave vrednost svojih bankovnih depozita, uključujući digitalne valute, i značajne količine gotovine kako bi otkrili nezakonit prihod ili korupciju. Zakon nalaže tačno izveštavanje i procenu nepokretne imovine kao što su zemljište, zgrade i nekretnine, uključujući sve promene u vlasništvu ili vrednosti. Obaveze izveštavanja se odnose na pokretnu imovinu kao što su vozila, vredne umetnine, nakit i druga značajna lična imovina koja prelazi određene pragove vrednosti. Pored toga, službenici moraju prijaviti hartije od vrednosti, akcije i značajne poklone, posebno ako bi oni mogli uticati na njihove odluke. Ovi sveobuhvatni zahtevi za izveštavanje imaju za cilj da obuhvate svako značajno povećanje bogatstva koje bi moglo ukazivati na korupciju.

<sup>14</sup> Zakon br. 08/l-108 o prijavi, poreklu i kontroli imovine i poklona



### Pitanje procene

Da li se informacije o prethodnom zaposlenju, vezama, vlasništvu, odnosima i interesima organa za ugovaranje i/ili licenciranje moraju objaviti kao deo redovne prijave imovine i interesa?

Na Kosovu, pravni okvir za prijavu imovine i interesa prvenstveno se bavi finansijskim aspektima života javnih službenika, kao što su imovina, prihodi i finansijski interesi. Zakon<sup>15</sup> zahteva od službenika da otkriju trenutno sekundarno zaposlenje i eksterne aktivnosti, ali ne nalaže izričito detaljno otkrivanje prethodnog zaposlenja ili veza osim ako se ne odnose na tekuće finansijske interese ili sukobe. Službenici moraju prijaviti vlasničke udele u kompanijama, posebno ako bi mogli sklopiti ugovor sa vladom ili tražiti dozvole od nje. Međutim, ne postoje posebne odredbe koje se odnose na ugovorne organe i organe za izdavanje dozvola za dodatno otkrivanje izvan opštih zahteva.

Zakon takođe zahteva od službenika da prijave finansijske interese i imovinu koju poseduju članovi uže porodice, kao što su supružnici i izdržavana deca. Međutim, ne zahteva izričito otkrivanje odnosa poput poslovnih partnera ili bliskih prijatelja osim ako ti odnosi direktno utiču na javne dužnosti službenika ili stvaraju sukob interesa. Odnosi koji utiču na odluke u ugovaranju ili licenciranju trebali bi biti otkriveni prema opštim odredbama o sukobu interesa, ali zahtev je više implicitan i možda neće u potpunosti obuhvatiti sve relevantne veze osim ako nije vezan za direktni finansijski interes.

Pravni okvir ne zahteva izričito od javnih službenika da otkriju interese koji su direktno povezani sa ugovornim ili telima za izdavanje licenci, osim ako ti interesi ne spadaju u šire kategorije finansijske imovine, stvarnog vlasništva ili potencijalnog sukoba interesa.

Ako javni službenik ima interes u kompaniji koja redovno licitira za vladine ugovore, bilo direktno ili putem podugovaranja, ili traži licence, to treba prijaviti u skladu sa postojećim zahtevima za prijavu imovine. Međutim, ne postoji poseban, eksplicitan zahtev da se takvi interesi objavljuju posebno u vezi sa organima za ugovaranje i izdavanje licenci osim opštih izjava o imovini i interesima.



## NAJBOLJE PRAKSE EU

- **FRANCUSKA:** U Francuskoj se od javnih službenika uključenih u procedure nabavke ili licenciranja često traži da podnesu zvanične prijave interesa, uključujući sve potencijalne sukobe, na početku ovih procesa. Ovo uključuje podnošenje izjava pod zakletvom kako bi se osigurala transparentnost i odgovornost.
- **ITALIJA:** Italijanski zakoni o javnim nabavkama zahtevaju detaljne izjave o nepostojanju sukoba od strane svih službenika uključenih u proces nabavke.
- **NEMAČKA:** U Nemačkoj se od službenika traži da otkriju sve potencijalne sukobe interesa pre nego što učestvuju u odlukama o nabavci ili licenciranju. Ovo često uključuje formalni proces prijave, osiguravajući da su svi potencijalni sukobi dokumentovani i rešeni pre donošenja odluka.

<sup>15</sup> Ibid







### Pitanje procene:

Da li su naručioci i/ili organi za licenciranje obavezni da daju ad hoc izjave o nepostojanju sukoba interesa (izjave pod zakletvom, itd.) o odnosima koje imaju sa određenim ponuđačima ili podnosiocima na početku postupka ugovaranja i licenciranja, prema potrebi?

Na Kosovu, pravni okvir za upravljanje sukobom interesa u procesima ugovaranja i licenciranja uključuje odredbe koje imaju za cilj prevenciju, ali mu nedostaje čvrsti zahtev za ad hoc izjave o nepostojanju sukoba interesa na početku ovih procedura, kao što su izjave pod zakletvom. Zakon br. o sprečavanju sukoba interesa u vršenju javne funkcije<sup>16</sup> uspostavlja opšti okvir, koji zahteva od javnih službenika da izbegavaju sukobe između svojih privatnih interesa i službenih dužnosti. Međutim, ne nalaže posebne izjave na početku procesa ugovaranja ili licenciranja.

Slično, Zakon o javnim nabavkama<sup>17</sup> uključuje zahteve za izbegavanje sukoba interesa tokom postupaka nabavke i očekuje da se službenici povuku ako dođe do sukoba. Međutim, to ne zahteva izričito izjavu pod zakletvom ili izjavu o nepostojanju sukoba na početku svakog procesa. Stoga, iako je obaveza izbegavanja sukoba interesa jasna, pravni okvir ne formalizuje proces proglašenja nepostojanja sukoba na početku postupka ugovaranja ili licenciranja. U praksi, službenici mogu proglasiti potencijalne sukobe neformalno ili kao deo etičkih standarda, ali to nije formalni zakonski zahtev koji uključuje izjavu pod zakletvom.

## Pouzdanost

### Pitanja procene:

U kojoj meri propisi predviđaju prikupljanje i izveštavanje ...

- informacija koje trebaju dostaviti sami javni službenici?
- redovno ažuriranje značajnih promena u imovini ili interesima?
- izjave koje uključuju imovinu i interese porodice (npr. supružnika) i drugih saradnika?

Kosovski pravni okvir koji reguliše prikupljanje i izveštavanje informacija od strane javnih službenika, posebno u vezi sa sukobom interesa, prijavom imovine i transparentnošću, ukorenjen je u nekoliko ključnih zakona i uredbi. Najrelevantniji od njih je Zakon o prijavljivanju, poreklu i kontroli imovine i poklona<sup>18</sup>, koji nalaže javnim službenicima da podnose detaljne prijave koje obuhvataju širok spektar finansijskih interesa i potencijalnih sukoba. Ove prijave moraju uključivati nekretnine, vrednu pokretnu imovinu poput vozila i umetnina, bankovne račune, hartije od vrednosti, prihode, dugove, poslovne interese i poklone koji prelaze određenu vrednost. Obim ovog zakona je prilično sveobuhvatan, osiguravajući da se izveštava o različitim finansijskim aspektima. Međutim, tačnost i detaljnost datih informacija u velikoj meri zavise od marljivosti javnih službenika i rigoroznosti sprovođenja od strane Agencije za prevenciju korupcije.

<sup>16</sup> Zakon br. 06/L-011 o sprečavanju sukoba interesa u vršenju javne funkcije

<sup>17</sup> Zakon br. 04/L-042 o javnim nabavkama Republike Kosovo, izmenjen i dopunjen Zakonom br. 04/L-237 i Zakonom br. 05/L-068

<sup>18</sup> Zakon br. 08/L-108 o prijavi, poreklu i kontroli imovine i poklona





## Najbolje prakse EU

- U nekim zemljama EU, pravni okvir je eksplicitniji u pogledu uključivanja saradnika osim članova uže porodice. Na primer, u Italiji i Francuskoj postoje detaljni zahtevi za otkrivanje svih značajnih odnosa koji bi mogli uticati na proces donošenja odluka službenika, uključujući poslovna partnerstva i druge neporodične odnose.



U smislu održavanja ovih prijava ažurnim, zakon zahteva od javnih službenika da podnose godišnje ažuriranja i prijave sve značajne promene u roku od 30 dana od njihovog nastanka. Takve promene mogu uključivati sticanje ili otuđenje imovine, značajne promene u bankovnim bilansima, primanje velikih poklona ili nasledstva i promene u vlasništvu preduzeća ili aktivnostima koje stvaraju prihod. Namera ovog zahteva je osigurati da finansijska obelodanjivanja javnih službenika ostanu aktuelna i da odražavaju bilo kakav značajniji razvoj u njihovoj finansijskoj situaciji. Međutim, delotvornost ove odredbe zavisi od kapaciteta Agencije za prevenciju korupcije da prati i sprovodi usklađenost, kao i da proveriti tačnost dostavljenih ažuriranja. Osiguravanje pravovremenog izveštavanja o svim značajnim promenama može biti izazovno i kritičan je aspekt održavanja integriteta sistema.

Štaviše, zakon izričito nalaže da javni službenici u svoje prijave moraju uključiti imovinu i interese članova svoje uže porodice. Ovo uključuje supružnike i izdržavanu decu, čija imovina, prihodi i finansijski interesi moraju biti prijavljeni. Ova odredba je ključna za otkrivanje potencijalnih sukoba interesa ili neobjašnjivog bogatstva članova porodice. Međutim, uključivanje "drugih saradnika", kao što su poslovni partneri ili bliski prijatelji, manje je jasno definisano. Iako postoji očekivanje da sukobi koji uključuju bliske saradnike treba da budu obelodanjeni, to se ne sprovodi tako rigorozno kao za članove uže porodice. Propisi se prvenstveno fokusiraju na užu porodicu, i iako bi saradnici mogli potpasti pod šire odredbe o sukobu interesa, ova oblast bi imala koristi od daljeg pojašnjenja i jačanja kako bi se osigurala sveobuhvatna transparentnost i odgovornost u javnoj službi.

### Blagovremenost

#### Pitanja procene:

- U kojoj meri propisi postavljaju jasne i razumne rokove za:
- podnošenje prijava?
  - njihovo objavljivanje?
  - prijave i objavljivanje redovnih ažuriranja?

Kosovski pravni okvir sadrži strukturisane smernice<sup>19</sup> za podnošenje, objavljivanje i ažuriranje prijava imovine i interesa od strane javnih službenika, iako se jasnoća i primena ovih rokova razlikuju.

Javni službenici<sup>20</sup> moraju podneti početne prijave imovine i interesa u roku od 30 dana od stupanja na dužnost, u vremenskom roku koji je jasan i razuman<sup>21</sup>. Godišnje prijave, obično do 31. marta svake godine<sup>22</sup>, omogućavaju službenici-

<sup>19</sup> Zakon br. 08/L-108 o prijavi, poreklu i kontroli imovine i poklona  
<sup>20</sup> Zakon br. 08/L-108 o prijavi, poreklu i kontroli imovine i poklona, član 4 & 5  
<sup>21</sup> Zakon br. 08/L-108 o prijavi, poreklu i kontroli imovine i poklona, član 8  
<sup>22</sup> Zakon br. 08/L-108 o prijavi, poreklu i kontroli imovine i poklona, član 9



ma dovoljno vremena da sastave i prijave svoje finansijsko stanje za prethodnu godinu. Ovi rokovi su usklađeni sa najboljim međunarodnim praksama, osiguravajući da službenici imaju dovoljno vremena da ispune svoje obaveze izveštavanja. Zakon takođe nalaže da se sve prijave podnose elektronskim putem na onlajn platformi koju obezbeđuje i kojom upravlja Agencija za prevenciju korupcije<sup>23</sup>.

Zakon nalaže da ove prijave budu javno dostupne u roku od 30 dana od poslednjeg roka za podnošenje<sup>24</sup>. Izjava ostaje javno dostupna tri (3) godine od isteka roka za podnošenje<sup>25</sup>.

Prema Zakonu o državnim arhivima, javna građa se arhivira u istom stanju/formatu u kakvom je primila agencija<sup>26</sup>, odnosno u digitalnom formatu za prijave imovine pošto zakon o prijavama imovine zahteva digitalno podnošenje putem online platforme. Nadalje, prema važećem zakonodavstvu o kancelarijskoj administraciji<sup>27</sup>, prijave imovine se trajno čuvaju<sup>28</sup>.

## Otvorenost

### Pitanja procene:

1. Da li agencija, javna ili na neki drugi način, efektivno objavljuje tako primljene informacije 1) online, 2) na centralizovanoj lokaciji tako da se lako lociraju, u formatima koji se 3) mogu preuzeti, 4) uporediti i 5) pretraživati od strane javnosti, na 6) platformama prilagođenim korisnicima i na besplatan način?
2. U kojoj su meri izuzeci od objavljivanja informacija minimalni i dobro opravdani?

Iako kosovski sistem za objavljivanje prijava imovine ima prednosti, posebno u centralizaciji i slobodnom pristupu, postoji prostor za poboljšanje u oblastima kao što su fleksibilnost formata podataka, funkcionalnost pretraživanja i korisnički interfejs<sup>29</sup>.

Efikasnost kosovskog objavljivanja i dostupnost prijava imovine i interesa od strane javnih službenika može se proceniti u nekoliko ključnih oblasti:

- 1. Online Publication:** TOnline objavljivanje: Kosovska agencija za prevenciju korupcije odgovorna je za dostupnost prijava imovine i interesa online. Iako su ove prijave generalno dostupne javnosti, doslednost i pravovremenost ažuriranja bi se mogla poboljšati kako bi se osiguralo da su najnoviji podaci uvek dostupni.
- 2. Centralizovana lokacija:** Prijave su centralizovane na veb stranici Agencije za prevenciju korupcije, koja je neophodna za lak pristup. Međutim, navigacija i struktura veb stranice mogu se poboljšati kako bi se poboljšalo korisničko iskustvo.
- 3. Formati koji se mogu preuzeti:** Prijave su obično dostupne za preuzimanje u PDF formatu, što omogućava pregled van mreže. Međutim, ponuda podataka u fleksibilnijim formatima kao što su CSV ili Excel olakšala bi detaljnije analize.
- 4. Uporedivost:** Iako su podaci donekle standardizovani, varijacije u detaljima i formatu mogu učiniti poređenje između službenika ili u različitim godinama izazovnim. Doslednije formatiranje i detaljnije raščlanjivanje mogli bi poboljšati uporedivost.

<sup>23</sup> Zakon br. 08/I-108 o prijavi, poreklu i kontroli imovine i poklona, član 12

<sup>24</sup> Zakon br. 08/I-108 o prijavi, poreklu i kontroli imovine i poklona, član 12.1

<sup>25</sup> Zakon br. 08/I-108 o prijavi, poreklu i kontroli imovine i poklona, član 12.4

<sup>26</sup> Zakon. 04/L-088 o državnom arhivu, član 10. i član 11

<sup>27</sup> Zakon br. 04/L-184 o administraciji kancelarijskog rada, član 9.5

<sup>28</sup> Uredba (MUP) br. 05 /2020 o izmenama i dopunama Uredbe (MJU) br. 01/2015 o jedinstvenim oznakama za klasifikaciju dokumenata i rokovima njihovog čuvanja, Glavna grupa 4, Podgrupa 466

<sup>29</sup> "Obim podataka o političkom integritetu na Kosovu" (KDI 2023)



5. **Pretraživost:** Funkcija pretraživanja veb stranice je osnovna, omogućavajući korisnicima da pretražuju određene službenike ili prijave. Naprednije opcije pretraživanja, kao što je filtriranje prema vrsti imovine ili datumu, u velikoj meri bi poboljšale upotrebljivost.
6. **Platforma prilagođena korisnicima:** Platforma je funkcionalna, ali bi mogla imati koristi od modernijeg dizajna i poboljšane navigacije. Poboljšanja bi je učinila dostupnijom, posebno nestručnjacima.
7. **Besplatan pristup:** Informacije su dostupne besplatno, u skladu s najboljom praksom za transparentnost i javni pristup.
8. **Minimalni i dobro opravdani izuzeci:** Iako su određene osetljive informacije zadržane iz razloga privatnosti ili sigurnosti, ovi izuzeci su generalno minimalni i opravdani. Međutim, transparentnost bi imala koristi od jasnijih objašnjenja za skrivene detalje.

## Unakrsno upoređivanje i kvalitet podataka

### Pitanja procene:

- Da li je propis specifičan za standarde otvorenih podataka koji bi omogućili otkrivanje rizika političke korupcije? Na primer, ali ne ograničavajući se na:
- a. Minimalni potrebni podaci.
  - b. Jedinstveni identifikatori za unakrsno poređenje sa drugim skupovima podataka
  - c. Otvoreni i mašinski čitljivi formati

Kosovski pravni okvir<sup>30</sup> naglašava transparentnost i javni pristup informacijama, ali mu nedostaju posebne odredbe za usvajanje standarda otvorenih podataka koji bi mogli poboljšati otkrivanje rizika političke korupcije. Ova analiza procenjuje u kojoj meri su trenutni propisi usklađeni sa ključnim principima otvorenih podataka:

Zakon jasno definiše vrste informacija koje javni službenici moraju prijaviti, uključujući imovinu, prihode, finansijske interese, dugove i značajne poklone<sup>31</sup>. Ovaj sveobuhvatni pristup podržava transparentnost i identifikaciju potencijalnih sukoba interesa ili neobjašnjivog bogatstva. Međutim, propisi ne nalažu izričito da se ove informacije prikupljaju ili objavljuju u skladu sa standardima otvorenih podataka, što bi povećalo njihovu korisnost za analizu i unakrsno poređenje. Jačanje zakona postavljanjem ovih zahteva u kontekst standarda otvorenih podataka poboljšalo bi upotrebljivost i unakrsnu referencu podataka.

Trenutni pravni okvir na Kosovu ne zahteva upotrebu jedinstvenih identifikatora, kao što su standardizovani ID za javne službenike, koji su od suštinskog značaja za ukrštanje podataka sa drugim skupovima podataka kao što su evidencija nabavki ili baze podataka o vlasništvu preduzeća. Odsustvo takvih identifikatora ograničava mogućnost sistematskog otkrivanja rizika od korupcije, kao što su sukobi interesa u dodeli ugovora. Uvođenje jedinstvenih identifikatora značajno bi poboljšalo kapacitet za unakrsno poređenje i naprednu analizu podataka.

Iako zakon nalaže javnu dostupnost prijava imovine, one se obično daju u PDF formatu, koji nije lako mašinski čitljiv. Ovaj format ograničava automatsku analizu i integraciju podataka. Propisi ne zahtevaju objavljivanje podataka u otvorenim, mašinski čitljivim formatima kao što su CSV ili JSON, što je nedostatak koji ometa efikasno otkrivanje i analizu rizika od političke korupcije. Implementacija zahteva za takve formate bi uskladila kosovske propise sa najboljim praksama otvorenih podataka, omogućavajući čvršću kontrolu.

<sup>30</sup> Zakon br. 06/L-011 o sprečavanju sukoba interesa u vršenju javne funkcije; Zakon br. 08/L-108 o prijavi, poreklu i kontroli imovine i poklona; Zakon br. 06/L-081 o pristupu javnim dokumentima; Zakon. 04/L-088 o državnom arhivu

<sup>31</sup> Zakon br. 08/L-108 o prijavi, poreklu i kontroli imovine i poklona, Poglavlje II



## Preporuke

1. **Vlada Kosova treba da uvede novi Zakon o otvorenim podacima** koji nalaže objavljivanje svih javnih podataka, uključujući prijave imovine i interesa, u otvorenim, mašinski čitljivim formatima. Ovaj zakon bi trebao zahtevati da podaci budu objavljeni u formatima kao što su CSV, JSON ili XML, koji omogućavaju jednostavnu analizu i integraciju s drugim skupovima podataka. Ova inicijativa može dodatno uskladiti administraciju javnih informacija u skladu sa zahtevima i inicijativama Partnerstva za otvorenu vladu. Neki od ključnih elemenata koje takav zakon treba da obuhvati su:
  - **Obavezni otvoreni formati:** Sve javne prijave treba da budu objavljene u mašinski čitljivim formatima.
  - **API pristup:** Uzeti u obzir pružanje pristupa aplikacijskom programskom interfejsu (API) kako bi se omogućilo upiti podataka u realnom vremenu.
  - **Centralizovana platforma:** Osigurati da su podaci smešteni na centralizovanoj platformi prilagođenoj korisniku, sa naprednim alatima za pretraživanje i poređenje.
  
2. **Vlada Kosova treba da izmeni postojeći zakon o prijavi imovine** (Zakon br. 08/L-108) da zahteva upotrebu jedinstvenih identifikatora za javne službenike, kao što je jedinstveni identifikacioni broj. Ovaj identifikator treba dosledno koristiti u svim javnim evidencijama, uključujući prijave imovine, podatke o nabavkama i baze podataka o vlasništvu kompanije. Jedinstveni identifikatori bi omogućili efikasnije unakrsno referenciranje podataka u različitim skupovima podataka, omogućavajući identifikaciju sukoba interesa, neotkrivenih vlasničkih interesa i drugih rizika od korupcije. Ključni elementi takvog amandmana su:
  - **Consistent Use of Identifiers:** Dosledna upotreba identifikatora: Osigurati da se jedinstveni identifikator koristi u svim relevantnim javnim evidencijama.
  - **Analiza više skupova podataka:** Olakšati povezivanje podataka iz različitih izvora radi otkrivanja i analize rizika od korupcije.
  - **Razmatranja privatnosti:** Sprovesti snažne mere zaštite podataka kako bi se osiguralo da upotreba jedinstvenih identifikatora ne ugrožava ličnu privatnost.
  
3. **Vlada Kosova treba da izmeni postojeći zakon o prijavi imovine** (Zakon br. 08/L-108) da zahteva obavezne ad hoc izjave o nepostojanju sukoba interesa koje uključuju finansijske i/ili materijalne koristi iz javnih resursa kao što su javne nabavke (direktno ugovaranje i/ili podugovaranje), grantovi i subvencije i druge licence i dozvole.



### 1.3. Odgovornost

#### Sistemi usklađenosti

##### Pitanja procene:

1. U kojoj meri postojeći sistemi olakšavaju izveštavanje?
2. Da li propisi ovlašćuju agenciju ili službenika da omogući alate za tačno i blagovremeno izveštavanje i objavljivanje potrebnih podataka, kroz npr. savetodavne usluge, sisteme elektronskog izveštavanja i objavljivanja (jasni formati, automatizovani, veb-bazirani)

Prijave imovine se popunjavaju u okviru platforme kojom upravlja Agencija za prevenciju korupcije (APK). Ove prijave se zatim štampaju u mašinski čitljivim PDF-ovima i objavljuju na veb stranici APK-a<sup>32</sup>. Ovaj pristup poboljšava dostupnost i transparentnost informacija u poređenju sa čisto manuelnim procesima.

Međutim, dok korišćenje interne platforme i mašinski čitljivih PDF-ova predstavlja napredak, ostaje prostora za dalja poboljšanja. Trenutni sistem se prvenstveno oslanja na objavljivanje podataka u PDF formatu, koji, iako je mašinski čitljiv, ne koristi u potpunosti potencijal dinamičnijih, otvorenih formata podataka kao što su CSV ili JSON. Ovi formati bi omogućili sofisticiraniju analizu podataka, unakrsno referenciranje i automatizovanu obradu.

Štaviše, propisi ne ovlašćuju izričito APK ili druge agencije da razviju dodatne alate, kao što su potpuno veb-bazirani, automatizovani sistemi izveštavanja koji bi mogli dodatno pojednostaviti proces izveštavanja. Takođe ne postoji jasan mandat za pružanje savetodavnih usluga za pomoć javnim službenicima u procesu izveštavanja<sup>33</sup>.

#### Ovlašćena agencija

##### Pitanje procene:

U kojoj meri propisi jasno daju agenciji funkcionalnu nezavisnost i mandat da osigura praćenje primene propisa, blagovremeno sprovođenje provera, istraga i sankcionisanje u slučajevima nepoštovanja, kao i odgovarajuća sredstva za obuku i profesionalizaciju osoblja na poslu i održavanje odgovarajuće tehnologije?

Aktuelni pravni okvir Kosova<sup>34</sup> i sistemi za prijavu imovine i interesa predstavljaju osnovu za izveštavanje, ali postoji nekoliko oblasti u kojima olakšavanje izveštavanja<sup>35</sup> a upotreba tehnologije bi se mogla značajno poboljšati. Uspostavljen je sistem za podnošenje prijava imovine i interesa javnih službenika, koji prvenstveno nadgleda Agencija za prevenciju korupcije. Propisi daju Agenciji za prevenciju korupcije ovlašćenja da prikuplja i objavljuje prijave imovine i interesa, ali ne ovlašćuju izričito agenciju da razvija ili implementira napredne tehnološke alate, kao što su automatizovani sistemi elektronskog izveštavanja, platforme zasnovane na vebu ili savetodavne usluge osmišljene da pomognu službenicima u procesu prijavljivanja<sup>36</sup>.

32 Internet stranica Agencije za prevenciju korupcije, modul Prijave imovine: <https://apk-rks.net/index.php/deklarimi-i-pasurise/>

33 Zakon br. 06/L-011 o sprečavanju sukoba interesa u vršenju javne funkcije;

34 Zakon br. 06/L-011 o sprečavanju sukoba interesa u vršenju javne funkcije; Zakon br. 08/L-108 o prijavi, poreklu i kontroli imovine i poklona;

35 Procena sistema nacionalnog integriteta Kosova, Stub 5 Javni sektor, str. 114-131 2024 KDI, <https://kdi-kosova.org/wp-content/uploads/2024/03/01-NIS-Report-Eng-Draft-06.pdf>

36 Zakon br. 06/L-011 o sprečavanju sukoba interesa u vršenju javne funkcije;



Ne postoji jasan mandat unutar propisa koji zahteva ili podstiče razvoj elektronskih ili veb sistema za izveštavanje. Iako agencija ima određeno diskreciono pravo u tome kako upravlja procesom izveštavanja, nedostatak posebnih zakonskih odredbi za tehnološki razvoj ograničava njenu sposobnost da inovira i poboljša infrastrukturu za izveštavanje.

Propisi ne zahtevaju izričito da agencija pruža savetodavne usluge javnim službenicima kako bi im pomogla u kretanju u procesu izveštavanja. Iako se takve usluge mogu ponuditi neformalno, nedostatak formalizacije u zakonu znači da ne postoji sistematski pristup da se osigura da službenici dobiju smernice koje su im potrebne za tačno i blagovremeno izveštavanje.

Važeći propisi ne ovlašćuju u dovoljnoj meri Agenciju za prevenciju korupcije ili druga nadležna tela da razviju i implementiraju napredne alate za izveštavanje i obelodanjivanje, uključujući javne nabavke, javno-privatna partnerstva, licence i dozvole i strateška ulaganja. Postoji potreba za zakonskim odredbama koje se posebno odnose na korišćenje modernih tehnologija i pružanje savetodavnih usluga kako bi se poboljšao proces izveštavanja.

Efikasnost procesa verifikacije za prijave imovine i interesa na Kosovu uključuje kapacitete i akcije Agencije za prevenciju korupcije na Kosovu (APK)<sup>37</sup>, koja je prvenstveno odgovorna za nadgledanje ovog procesa. APK ima neophodna zakonska ovlašćenja da verifikuje prijave, traži dodatne informacije i vodi administrativnu istragu. Međutim, efikasnost ovih aktivnosti često je ograničena ograničenjima resursa, što može dovesti do praznina u procesu verifikacije. Povećana saradnja s drugim agencijama i poboljšani mehanizmi razmene podataka mogli bi poboljšati temeljitost napora verifikacije.

## Verification

### Assessment questions:

1. Do(es) agency(ies) invest resources to verify declarations?
2. To what extent does the agency effectively verify the information received, request missing or additional information, conduct audits, and engage with other agencies or external parties to verify information received as necessary?

Iako je APK zadužen za verifikaciju, ograničenja resursa mogu značajno uticati na temeljitost i efikasnost ovih napora. Povećano finansiranje, osoblje i tehnološka podrška su potrebni kako bi se poboljšali kapaciteti agencije da efektivno proverava prijave<sup>38</sup>.

TAPK ima ovlašćenje da proveri informacije date u prijavama imovine i interesa. Ovaj proces obično uključuje proveru tačnosti podataka u odnosu na druge javno dostupne evidencije, kao što su imovinski registri, poreske evidencije i baze podataka o vlasništvu preduzeća. APK može zatražiti dodatne informacije ili pojašnjenje od javnih službenika ako se otkriju neslaganja ili propusti u njihovim prijavama. Međutim, obim i učestalost takvih zahteva mogu varirati u zavisnosti od kapaciteta agencije i obima prijava koje se obrađuju. APK ima ovlašćenje da sprovodi revizije prijava kako bi osigurao usklađenost sa zakonskim zahtevima. Ove revizije mogu biti nasumične ili ciljne na osnovu faktora rizika, kao što su značajne neobjašnjive promene u bogatstvu ili prethodne neusklađenosti. Međutim, učestalost i sveobuhvatnost revizija može biti ograničena ograničenjima resursa. APK može saradivati sa drugim državnim telima, kao što su poreske vlasti, imovinski registri i finansijske institucije, kako bi proverio informacije date u prijavama. Takva međuagencijska saradnja je ključna za temeljitu verifikaciju, ali može biti ograničena birokratskim izazovima, sporazumima o razmeni podataka i pitanjima koordinacije<sup>39</sup>.

<sup>37</sup> Zakon br. 06/L-011 o sprečavanju sukoba interesa u vršenju javne funkcije, član 5.

<sup>38</sup> "Finansiranje političkih aktivnosti na Kosovu: Šta posle nedavnih zakonskih promena?" (KDI 2022)

<sup>39</sup> "Procena sistema nacionalnog integriteta Kosovo 2024" (KDI 2024)



Dok se sprovode administrativne istrage, njihova učestalost i dubina mogu biti promenjivi, zavisno od resursa dostupnih APK-u. Kapacitet agencije da sprovede sveobuhvatnu administrativnu istragu je ključan za održavanje integriteta sistema prijavljivanja imovine<sup>40</sup>.

APK sprovodi i nasumične i ciljane revizije kako bi potvrdio tačnost prijave<sup>41</sup> i takođe istražuje prijavljene navode o sukobu interesa<sup>42</sup>. Ciljane revizije se obično zasnivaju na pokazateljima rizika, kao što su značajna povećanja imovine, poznata povezanost sa sektorima visokog rizika ili prethodna neusklađenost. Slučajne revizije pružaju širu proveru sistema, iako njihova učestalost može biti ograničena resursima<sup>43</sup>. Dubina ovih administrativnih istraga može varirati. U nekim slučajevima, administrativna istraga može biti ograničena na površinske provere, dok u drugim može uključivati detaljniju istragu, uključujući pregled finansijskih evidencija, bankovnih izvoda i imovinskih dokumenata<sup>44</sup>.

APK saraduje sa drugim državnim telima radi provere informacija u prijavama. Ovo uključuje rad sa poreskim vlastima, finansijskim regulatorima i imovinskim registratorima. Efikasno angažovanje je od suštinskog značaja za unakrsne reference podataka i osiguravanje tačnosti prijave<sup>45</sup>. APK takođe može angažovati eksterne revizore ili stručnjake kada je potrebno specijalizovano znanje, kao što je vrednovanje složenih finansijskih instrumenata ili procena međunarodne imovine.

**Pitanje procene:**

Da li propisi efektivno nalažu agenciji da uporedi informacije iz prijave imovine i interesa i/ili dodatna ad hoc otkrivanja od strane ugovornih tela sa stvarnim vlasništvom i poslovnim registratorima kompanija koje su vladini dobavljači, ponuđači i podnosioci zahteva za licenciranje?

Aktuelni pravni okvir Kosova za prijave imovine i interesa i regulisanje procesa javnih nabavki i licenciranja ne obavezuje u potpunosti Agenciju za prevenciju korupcije (APK) ili druge relevantne organe da sistematski upućuju informacije iz prijave imovine i interesa, ili dodatna ad-hoc obelodanjivanja, sa stvarnim vlasništvom i poslovnim registratorima kompanija koje su dobavljači vlade, ponuđači i podnosioci zahteva za licencu. Ispod je procena u kojoj meri je takvo unakrsno upućivanje obavezno i sprovedeno<sup>46</sup>.

Postojeći propisi ne obavezuju izričito Agenciju za prevenciju korupcije ili druge nadležne organe da sistematski upućuju podatke iz prijave imovine i interesa sa podacima o stvarnom vlasništvu i poslovnim registratorima. Iako APK ima ovlašćenje da proverava tačnost prijave, zahtev za aktivnom i redovnom unakrsnom proverom ovih informacija sa eksternim bazama podataka, kao što su poslovni registri ili podaci o stvarnom vlasništvu, nije jasno propisan u zakonu.

Mogu postojati slučajevi u kojima APK ili druge agencije vrše unakrsno upućivanje na ad-hoc osnovi, posebno tokom istraga ili revizija kada se identifikuju odstupanja ili potencijalni sukobi interesa. Međutim, ova praksa nije standardizovana niti potrebna kao deo redovnog procesa verifikacije<sup>47</sup>.

40 Godišnji izveštaj APK-a 2023, poslednji pristup 16.8.2024., dostupan na: [https://apk-rks.net/index.php/ova\\_doc/raporti-vjetor-2023-agjencia-per-parandalimin-e-korrupsionit/](https://apk-rks.net/index.php/ova_doc/raporti-vjetor-2023-agjencia-per-parandalimin-e-korrupsionit/)

41 Neprijavljivanje i lažno prijavljivanje imovine: 60 službenika u Tužilaštvu, KOHA, 26.03.2022., <https://www.koha.net/arberi/317636/mosdeklarim-e-deklarim-i-rrejshe-m-i-pasurise-60-zyrtare-ne-prokurori>

42 Zapošljavanje u KEK-u, Agencija za borbu protiv korupcije: Počeli smo da prikupljamo i obradujemo informacije: Telegrafi 6. aprila 2022.: <https://telegrafi.com/punesimet-ne-kek-agjencia-kunder-korrupsionit-kemi-filluar-mbledhjen-dhe-trajtimin-e-informatave/>

43 Godišnji izveštaj APK-a 2023, poslednji pristup 16.8.2024., dostupan na: [https://apk-rks.net/index.php/ova\\_doc/raporti-vjetor-2023-agjencia-per-parandalimin-e-korrupsionit/](https://apk-rks.net/index.php/ova_doc/raporti-vjetor-2023-agjencia-per-parandalimin-e-korrupsionit/)

44 Agencija za prevenciju korupcije, Odluke i mišljenja, dostupno na: [https://apk-rks.net/index.php/cat\\_doc/legislacioni/](https://apk-rks.net/index.php/cat_doc/legislacioni/)

45 Agencija za prevenciju korupcije, Vesti, dostupno na: [https://apk-rks.net/index.php/cat\\_doc/legislacioni/](https://apk-rks.net/index.php/cat_doc/legislacioni/)

46 Zakon br. 06/L-011 o sprečavanju sukoba interesa u vršenju javne funkcije;

47 "Procena sistema nacionalnog integriteta Kosovo 2024" (KDI 2024)







Agencija za prevenciju korupcije (APK) generalno sprovodi propise i vodi sistem žalbi u skladu sa mandatom, ali je kredibilitet ovih napora donekle ograničen ograničenjima resursa i potencijalnim prazninama u poverenju javnosti. APK ima zadatak da sprovodi propise u vezi sa prijavom imovine i interesa na Kosovu. Ovo uključuje primanje prijave, proveru njihove tačnosti, sprovođenje revizije i rešavanje potencijalnih sukoba interesa. Nadalje, APK je uspostavio procedure za proveru informacija datih u prijavama, iako temeljitost ovih provera može biti ograničena ograničenjima resursa, uključujući kadrovske i tehnološke sposobnosti. Pored toga, APK vodi sistem žalbe koji omogućava javnosti, civilnom društvu i drugim zainteresovanim stranama da prijave sumnje na kršenje ili nedoslednosti u prijavama imovine. Kredibilitet ovog sistema zavisi od sposobnosti agencije da detaljno i nepristrasno istraži žalbe<sup>48</sup>.

## Odvraćanje

### Pitanja procene:

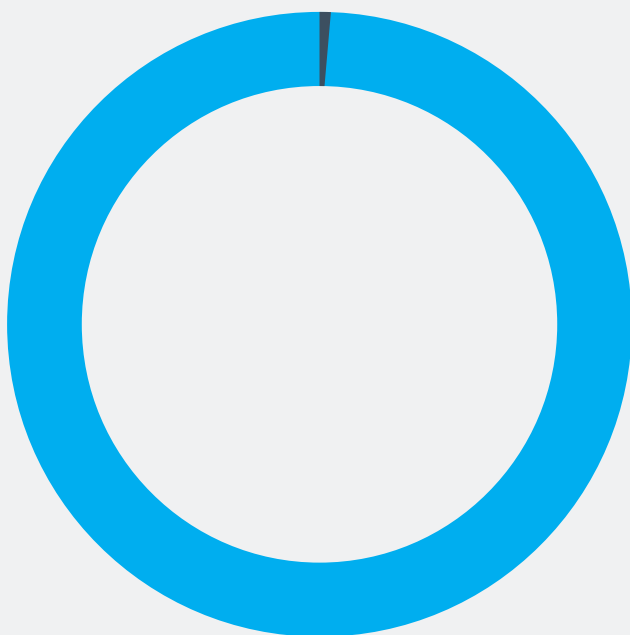
1. U kojoj meri agencija verodostojno sprovodi propise i sisteme žalbi, verifikacije i druge kontrole kako bi podstakla usklađenost?
2. U kojoj su meri sankcije protiv javnih službenika, administrativne i krivične, srazmerne težini otkrivenog prekršaja?

Na napore APK-a u implementaciji značajno utiču ograničeni resursi, koji ograničavaju njegov kapacitet da temeljno proveri ili pregleda sve prijave, potencijalno ostavljajući neka kršenja neotkrivena. Prema godišnjem izveštaju APK-a za 2023., samo oko 1% zakonski potrebnih revizija na 1.708 prijave je završeno, dok je preostalih skoro 99% još uvek u fazi provere do kraja godine. Osim toga, Agencija je obradila 27 izveštaja po službenoj dužnosti, čime je ukupni posao povećan na 1.735 provera. Kao rezultat toga, 98,9% obaveznih potpunih verifikacija za 2023. prebačeno je u 2024<sup>49</sup>.

<sup>48</sup> Godišnji izveštaj APK-a 2023, poslednji pristup 16.8.2024., dostupan na: [https://apk-rks.net/index.php/ova\\_doc/raporti-vjetor-2023-agjencia-per-parandalimin-e-korrupsionit/](https://apk-rks.net/index.php/ova_doc/raporti-vjetor-2023-agjencia-per-parandalimin-e-korrupsionit/)

<sup>49</sup> Agencija za prevenciju korupcije, Godišnji izveštaj januar – decembar 2023., objavljen marta 2024 ([https://apk-rks.net/wp-content/uploads/2024/05/Raport-Vjetor-2023-Agjencia-per-Parandalimin-e-Korrupsionit\\_compressed.pdf](https://apk-rks.net/wp-content/uploads/2024/05/Raport-Vjetor-2023-Agjencia-per-Parandalimin-e-Korrupsionit_compressed.pdf))





**GRAFIKON 1:** Statistički podaci o količini potrebnih provera (1.735) od strane APK-a u odnosu na broj izvršenih verifikacija (19) i broj verifikacija koje su još u procesu verifikacije (1.716). (Izvor: Agencija za prevenciju korupcije, Godišnji izveštaj 2023)

**99%**

**1,716**

In process

**1%**

**19**

Completed

Sankcije protiv javnih službenika na Kosovu su generalno osmišljene tako da budu proporcionalne težini kršenja, sa administrativnim sankcijama za manje prekršaje i krivičnim kaznama za teže prekršaje. Međutim, delotvornost ovih sankcija ponekad je ograničena nedoslednostima u izvršenju i sudskom procesu.

U slučajevima ozbiljnih prekršaja, kao što su značajna odstupanja u prijavljenoj imovini, neobjašnjivo bogatstvo ili jasni sukobi interesa, APK može slučajeve uputiti pravosuđu na krivično gonjenje. Agencija je 2024. godine tužilaštvu uputila 38 krivičnih prijava zbog nepoštovanja zakonske obaveze javnih službenika da prijave imovinu i interese. Pored toga, podnesene su još četiri krivične prijave zbog davanja lažnih podataka u prijavama imovine<sup>50</sup>.

Krivične sankcije mogu uključivati kaznu zatvora, razrešenje sa javne funkcije i značajne novčane kazne. Proporcionalnost krivičnih sankcija je osmišljena tako da odražava težinu kršenja. Međutim, efikasnost ovih sankcija zavisi od sudskog procesa<sup>51</sup>.

## Odšteta

### Pitanja procene:

U kojoj meri pravila omogućavaju adekvatno rešavanje slučajeva?

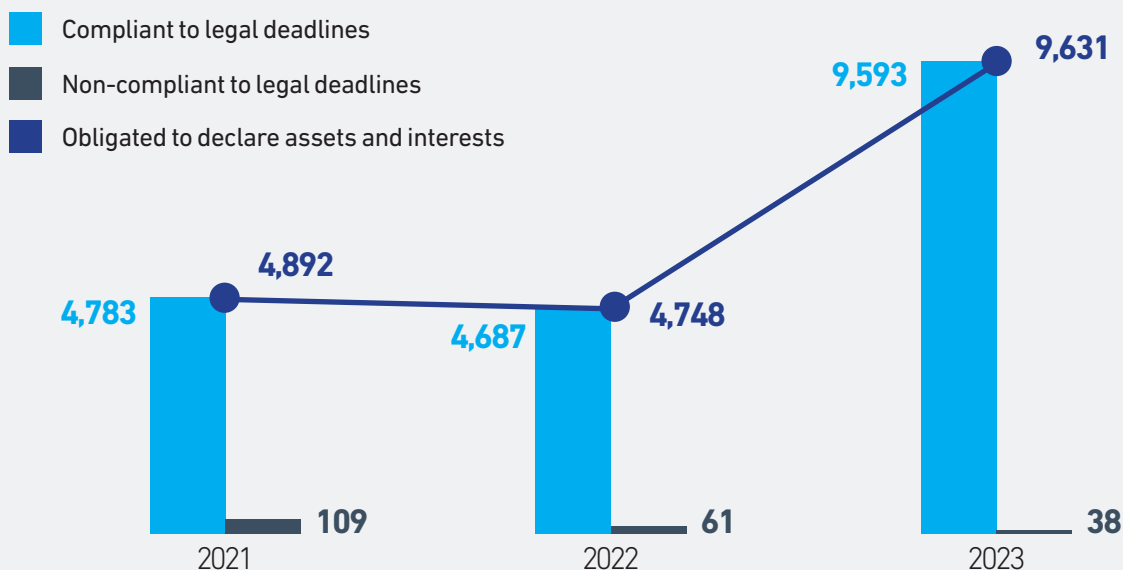
1. Kada postoji nepodnošenje prijava, ili kada se otkrije ili primeti sukob interesa, koliko su pravila za njihovo upravljanje u praksi adekvatna?
2. Kada se otkriju neprijavljene ili neobjašnjive promene u imovini, koliko su adekvatna pravila za njihovo istraživanje i krivično gonjenje u praksi?

<sup>50</sup> Ibid

<sup>51</sup> Sud oslobađa Doniku Gervallu optužbe za neprijavlivanje imovine, Kallxo.com 19.11.2024



**GRAFIKON 2:** Statistički podaci o prijavama imovine i interesa  
(Izvor: Agencija za prevenciju korupcije, Godišnji izveštaj 2023)



Kosovski pravni okvir sadrži solidnu osnovu za rešavanje slučajeva u vezi sa prijavom imovine i interesa, ali praktična primena se suočava sa izazovima. Pravila zahtevaju od javnih službenika da podnesu izjave u određenim vremenskim okvirima, pri čemu je Agencija za prevenciju korupcije (APK) ovlašćena za preduzimanje administrativnih radnji, uključujući novčane kazne i disciplinske postupke, za nepoštovanje. Iako se ova pravila generalno poštuju, sprovođenje mogu ometati kašnjenja i mešanje politike, posebno u slučajevima koji uključuju visoke službenike<sup>52</sup>.

Za istragu i krivično gonjenje neprijavljenih ili neobjašnjivih promena u imovini, okvir omogućava APK-u da pokrene istrage i uputi slučaj policiji ako se sumnja na kriminalnu aktivnost. Iako su pravila adekvatna, sposobnost APK-a da vodi temeljne istrage ograničena je resursima i kapacitetom, a krivično gonjenje može biti iskomplikovano pravosudnim izazovima i političkim pritiscima.

#### Pitanja procene:

1. U kojoj meri mere kao što su izuzeće, ostavka, otpuštanje, premeštanje, raskid, itd. na adekvatan način pomažu u upravljanju sukobima interesa od strane ugovornih organa u postupcima javnih ugovaranja i licenciranja?
2. Da li su građanske, administrativne i krivične sankcije – kao što su ništavni ugovori, novčane kazne, zabrana ili povraćaj sredstava, itd., adekvatne ili proporcionalne za ispravljanje slučajeva favorizovanja ili sukoba interesa u postupcima javnog ugovaranja i licenciranja?

<sup>52</sup> Godišnji izveštaj APK-a 2023, poslednji pristup 16.8.2024, dostupan na: [https://apk-rks.net/index.php/ova\\_doc/raporti-vjetor-2023-agjencia-per-parandalimin-e-korrupsionit/](https://apk-rks.net/index.php/ova_doc/raporti-vjetor-2023-agjencia-per-parandalimin-e-korrupsionit/)

|||||

Raspon građanskih, administrativnih i krivičnih sankcija dostupnih na Kosovu za rešavanje sukoba interesa i favorizovanja u postupcima javnog ugovaranja i licenciranja je generalno adekvatan i proporcionalan težini prekršaja. Izuzeće je uobičajena mera u kosovskom pravnom okviru za rešavanje sukoba interesa. Javni službenici koji imaju lični ili finansijski interes u odluci o ugovaranju ili licenciranju dužni su da se povuku iz procesa donošenja odluka<sup>53</sup>. U težim slučajevima sukoba interesa, od službenika se može tražiti da podnesu ostavku na svoj položaj ili da se oslobode sukoba interesa (npr. prodaja akcija u kompaniji koja se nadmeće za vladin ugovor). Ove mere se obično koriste kada je sukob toliko značajan da se ne može rešiti samo izuzećem.

U slučajevima kada se prilikom dodele javnog ugovora utvrdi sukob interesa ili favorizovanje, ugovor se može proglasiti ništavnim<sup>54</sup>. Ovo je snažna mera koja efektivno poništava sve korumpirane ili pristrasne odluke. Međutim, to takođe može rezultirati kašnjenjima i povećanim troškovima ako ugovor treba ponovo dodeliti.

U težim slučajevima, javni službenici ili kompanije mogu biti predmet krivičnog gonjenja, što može rezultirati zatvorom, visokim novčanim kaznama i trajnom zabranom pojedincima da obavljaju javne funkcije ili da učestvuju u javnim ugovorima<sup>55</sup>. Krivične sankcije su generalno adekvatne i srazmerne težini krivičnog dela. Međutim, efikasnost ovih sankcija zavisi od sudskog procesa, na koji mogu uticati politički faktori ili ometati birokratska neefikasnost<sup>56</sup>.

## Preporuke

1. **Vlada Kosova** treba da izmeni postojeće propise kako bi se izričito ovlastila Agencija za prevenciju korupcije (APK) da razvije i implementira u potpunosti baziran na Internetu, automatizovani sistem izveštavanja za prijavu imovine i interesa. Ovaj sistem bi trebao uključivati funkcije kao što su provera valjanosti podataka u realnom vremenu, provera grešaka i automatske podsetnike kako bi se osiguralo tačno i blagovremeno podnošenje. Takav sistem bi pojednostavio proces izveštavanja, smanjio ručne greške i poboljšao ukupnu efikasnost prikupljanja i objavljivanja podataka.
2. **Vlada Kosova** treba da se angažuje na poboljšanju **upotrebe formata otvorenih podataka: Preko** uvođenja zakonskih zahteva za objavljivanje prijave imovine i interesa u otvorenim, mašinski čitljivim formatima kao što su CSV, JSON ili XML. Iako je trenutna upotreba mašinski čitljivih PDF-ova korak napred, formati otvorenih podataka bi omogućili sofisticiraniju analizu, unakrsno referenciranje i integraciju s drugim skupovima podataka. Ovo bi uveliko poboljšalo upotrebljivost podataka za istraživače, novinare i organizacije civilnog društva, što bi dovelo do efikasnijeg nadzora.
3. **Agencija za prevenciju korupcije treba da ojača savetodavne usluge za javne službenike preko** izmene propisa kako bi se formalno zahtevalo od APK-a da pruža sveobuhvatne savetodavne usluge javnim službenicima. Ove usluge bi trebale uključivati jasne smernice za popunjavanje prijave, redovne sesije obuke i namenski helpdesk za podršku u realnom vremenu. Pružanje strukturirane podrške bi pomoglo da se osigura da službenici u potpunosti razumeju svoje obaveze izveštavanja i smanje rizik od neusklađenosti zbog grešaka ili nerazumevanja.
4. **Vlada Kosova treba da izdvoji dovoljna sredstva za** jačanje kapaciteta APK-a za verifikaciju, sprovođenje i tehnološku podršku, omogućavajući joj da efikasno nadzire prijave imovine i osigura usklađenost. To uključuje proširenje sposobnosti APK-a za sprovođenje temeljitih revizija, administrativnih istraga i međuagencijsku saradnju. Adekvatni resursi su ključni za APK da ispuni svoj mandat, posebno u verifikaciji prijave, otkrivanju sukoba interesa i obezbeđivanju pravovremenog krivičnog gonjenja za nepoštovanje. Osim toga, usvajanje dijagnostičkog alata za procenu efikasnosti postojećih pravila moglo bi pružiti vredne uvide i pomoći u preciziranju strategija sprovođenja.

<sup>53</sup> Zakon br. 06/L-011 o sprečavanju sukoba interesa u vršenju javne funkcije;

<sup>54</sup> Zakon br. 04/L-077 o obligacionim odnosima, član 98

<sup>55</sup> "Neprijavlivanje i lažno prijavljivanje imovine: 60 službenika u Tužilaštvu" (Koha Ditore, 26.03.2022.)

<sup>56</sup> "Praćenje i evaluacija Nacionalnog plana implementacije Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju" (GLPS 2017)

|||||

# TEMA 2: FINANSIRANE POLITIČKIH AKTIVNOSTI

## 2.1. Obim<sup>i</sup>

Kosovski pravni okvir koji reguliše političke finansije je sveobuhvatan i bavi se evidentiranjem, izveštavanjem, verifikacijom, objavljivanjem i odgovornošću informacija o finansiranju političkih aktivnosti na opštim i lokalnim izborima. Ključni zakoni uključuju:

- 1. Zakon br. 08/L-228 o opštim izborima (2023):** Ovaj zakon reguliše finansijsko upravljanje političkih subjekata tokom opštih izbora, naglašavajući transparentnost, finansijsko izveštavanje i nadzor od strane Centralne izborne komisije Kosova (CIK). Njime se jačaju mehanizmi za osiguranje usklađenosti sa propisima o finansiranju političkih aktivnosti.
- 2. Zakon br. 03/L-174 o finansiranju političkih stranaka (2010; izmenjen 2022):** Ovim temeljnim zakonom utvrđuju se smernice za transparentnost i odgovornost u finansijskom poslovanju političkih stranaka. Izmenama i dopunama iz 2022. pojačane su sankcije za nepoštovanje i pojačan nadzor kako bi se osigurala stroža finansijska transparentnost.
- 3. Zakon br. 03/L-072 o lokalnim izborima (2008):** U pogledu lokalnih izbora, ovaj zakon sadrži finansijske propise o ograničenjima troškova kampanje i transparentnosti, usklađene sa odredbama za opšte izbore. Osigurava javno finansiranje i usklađenost preko CIK-a.
- 4. Zakon br. 05/L-096 o sprečavanju pranja novca i borbi protiv finansiranja terorizma (2016.):** Ovaj zakon ima implikacije na političke finansije sprovođenjem zahteva za izveštavanje o finansijskim transakcijama, uključujući i one vezane za političke stranke, kako bi se sprečile nezakonite aktivnosti. Naglašava saradnju između Finansijske-obaveštajne jedinice (FOJ), CIK-a i Agencije za prevenciju korupcije (APK).
- 5. Uredba CIK-a o finansijskom nadzoru (2024):** Ovi propisi detaljno navode odgovornosti političkih subjekata u pogledu blagovremenog finansijskog izveštavanja, uključujući praćenje finansiranja kampanje i dostupnost javnosti. Oni navode procedure revizije kako bi se osigurala usklađenost.

Nadzorom finansiranja političkih aktivnosti prvenstveno upravlja CIK, uz dodatne uloge Agencije za prevenciju korupcije (APK) i Finansijsko obaveštajne jedinice (FOJ). Ova tela sprovode usklađenost kroz revizije, preglede izveštavanja i istragu sumnjivih finansijskih aktivnosti. Pravni okvir osigurava javni pristup finansijskim izveštajima, promovišući transparentnost i odgovornost.

Okvir je usklađen sa međunarodnim standardima, baveći se javnim finansiranjem, otkrivanjem donacija i praćenjem finansijskih transakcija. Međutim, ostaju praznine u primeni, regulaciji organizacija trećih strana i transparentnosti političkog oglašavanja na internetu. Poboľšanja u izveštavanju u realnom vremenu, tehnološka integracija i standardi otvorenih podataka bi ojačali nadzor i javnu odgovornost.



## Ciljevi

### Pitanja procene:

Da li propis na adekvatan način predviđa, generalno:

- a. ...izjednačavanje uslova za političko nadmetanje političkih stranaka i kandidata -- tokom i van izbornih perioda?
- b. ...suzbijanje neprikladnog uticaja stečenih interesa (vladinih, privatnih, stranih, kriminalnih, itd.) na izborne ishode i političke odluke?

Dok kosovski propisi o finansiranju političkih aktivnosti imaju neke mehanizme za izjednačavanje uslova i suzbijanje neprikladnog uticaja, efikasnost ovih mera je ograničena izazovima u sprovođenju, prazninama i nedostatkom rigoroznog nadzora. Ključne oblasti, kao što su pravičan pristup medijima, zloupotreba državnih resursa i uticaj velikih donatora, ostaju nedovoljno regulisane. Kao rezultat toga, dok zakoni u teoriji imaju za cilj promovisati poštenu konkurenciju i ograničiti neprikladan uticaj, još uvek ima prostora za poboljšanje u smislu praktične implementacije i osiguranja odgovornosti.

Kosovski pravni okvir<sup>57</sup> ima za cilj stvaranje pravednog okruženja za političke stranke i kandidate sprovođenjem finansijske transparentnosti i regulisanjem izvora finansiranja političkih aktivnosti<sup>58</sup>. Međutim, nekoliko faktora ukazuje da teren za igru nije u potpunosti izjednačen. Javno finansiranje političkih stranaka, koje se raspoređuje na osnovu izbornih rezultata, može stvoriti neravnotežu, posebno za nove ili manje političke stranke<sup>59</sup>. Dok veće stranke dobijaju više javnih sredstava, manje ili nove stranke se više oslanjaju na privatne donacije, koje možda neće biti dovoljne za vođenje konkurentskih kampanja<sup>60</sup>. "Finansiranje političkih stranaka: godišnji finansijski izveštaji" (2020), Kosovski demokratski institut (KDI), indirektno govori o disparitetima u resursima za kampanju i pristupu medijima, koji su dostupniji bolje finansiranim političkim strankama.

Zakonske obaveze političkih stranaka na Kosovu značajno se razlikuju između neizbornog i izbornog perioda, posebno u pogledu vremenskih okvira za finansijsko izveštavanje<sup>61</sup>. Tokom neizbornih perioda, politički subjekti su obavezni da podnose kvartalne finansijske izveštaje, kao i godišnji finansijski izveštaj do 31. marta naredne godine, detaljno navodeći svoje prihode, rashode i doprinose, kako bi se obezbedila transparentnost i usklađenost sa zakonskim standardima<sup>62</sup>. Međutim, tokom izbornih kampanja važe dodatne obaveze, uključujući strožija ograničenja potrošnje i prihvatanje dodatnih doprinosa za potrebe kampanje. Političke stranke takođe moraju podneti detaljnu finansijsku izjavu specifičnu za kampanju u roku od 30 dana nakon potvrde izbornih rezultata, naglašavajući pojačan nadzor tokom izbornih perioda u poređenju sa redovnim godišnjim praksama izveštavanja<sup>63</sup>. Izveštaj NIS-a (2024), Kosovski demokratski institut (KDI), takođe govori o ograničenom finansijskom nadzoru van izbornih perioda, ukazujući na potencijal političkih subjekata da se angažuju u manje proverljivim aktivnostima prikupljanja sredstava između izbora.

Iako pravni okvir postavlja finansijska pravila, sprovođenje je i dalje slabo<sup>64</sup>. Postoji zabrinutost u vezi sa kapacitetom Centralne izborne komisije (CIK) i Agencije za sprečavanje korupcije (APK) za efikasnu verifikaciju i sprovođenje propisa, što omogućava potencijalno zaobilazne ograničenja potrošnje i finansijskih pravila<sup>65</sup>.

57 Zakon br. 03/L-174 o finansiranju političkih stranaka, Uredba br. 01/2021 o finansijskom otkrivanju političkih stranaka i odredbe Zakona br. 03/L-073 o opštim izborima

58 "Kancelarija za nadzor finansiranja političkih stranaka" (KDI 2021)

59 "Procena sistema nacionalnog integriteta Kosovo 2024" (KDI 2024)

60 "Finansiranje političkih stranaka: godišnji finansijski izveštaji" (KDI 2020)

61 Ibid

62 Uredba CIK-a br. 06/2024 - Upravljanje i finansijski nadzor političkih subjekata

63 Izborna Uredba CIK-a br. 07/2024 - Izborna kampanja, praćenje izborne kampanje i finansijska deklaracija

64 "Valuta politike" (KDI 2023)

65 "Finansiranje političkih partija: godišnji finansijski izveštaji" (KDI 2020)



Kosovski zakoni i propisi o političkim finansijama uključuju odredbe za sprečavanje neprimerenog uticaja stečenih interesa, ali postoje praznine u delotvornosti okvira u potpunom suzbijanju takvih uticaja. Važeći propisi<sup>66</sup> nalažu izveštavanje o donacijama, uključujući i identitet donatora, čime se želi sprečiti neprikladan uticaj.

Pravni okvir zabranjuje političke donacije iz stranih izvora ili kriminalnih subjekata<sup>67</sup>. Takođe, Zakon o pranju novca i finansiranju terorizma<sup>68</sup> radi u sprezi sa zakonima o političkim finansijama kako bi nadgledao nezakonite finansijske aktivnosti. Međutim, delotvorno praćenje stranog ili kriminalnog uplitanja ostaje izazov zbog slabih mehanizama sprovođenja i potencijalnih sukoba interesa u nadzornim telima<sup>69</sup>. Izveštaji Izborne posmatračke misije Evropske unije (EU EOM) za Kosovo (razne godine) kritikuju zloupotrebu javnih resursa od strane aktuelnih stranaka, ukazujući na pravne praznine i praznine u sprovođenju u okviru političkog finansiranja<sup>70</sup>.

Transparency International izveštaji o finansiranju političkih aktivnosti govore o zloupotrebi državnih resursa od strane političkih subjekata za izbornu korist, posebno ističući ulogu javnih nabavki i nedovoljan regulatorni okvir u rešavanju ovih pitanja<sup>71</sup>. Dok postoje ograničenja za donacije<sup>72</sup>, ne postoje propisi koji omogućavaju merenje i proveru da li vrednost materijalnih donacija poštuje ta ograničenja. Velike donacije privatnih preduzeća ili interesnih grupa mogu stvoriti situaciju u kojoj ovi subjekti imaju nesrazmeran uticaj na političke stranke ili kandidate, potencijalno iskrivljavajući političke odluke u njihovu korist nakon izbora<sup>73</sup>. Osim toga, sadašnje zakonodavstvo rešava ograničenja za donacije od strane pojedinaca (fizičkih lica), međutim, ne rešava samofinansiranje od strane kandidata, s naglaskom na nezavisne kandidate.

#### Nalazi Integrity Watch-a za Kosovo:

- Tokom lokalnih izbora 2021. godine, nezavisni kandidat za gradonačelnika opštine Srbica, g. Bekim Jashari, prijavio je samodonaciju od 8.000,00 € za finansiranje svoje izborne kampanje, kao što je navedeno u reviziranim finansijskim izveštajima izborne kampanje od strane Centralne izborne komisije (CIK). Ovaj iznos premašuje ograničenje od 2.000,00 € određeno za pojedinačne donacije, kako je propisano Izbornom uredbom br. 07/2024, član 10, stav 3.1. Međutim, članom 10. stav 6. iste uredbe propisano je da ako ovlašćeni politički subjekt dobije finansijska sredstva koja prelaze propisane granice, višak sredstava mora vratiti izvoru bankovnim transferom u roku od dve sedmice i o tome obavestiti kancelariju. U ovom konkretnom slučaju, usaglašenost sa uredbom bi uključivala da g. Jashari efektivno prebaci višak sredstava nazad na svoj račun, što bi izazvalo praktična pitanja o primeni ove odredbe na samodonacije. Ova situacija naglašava potencijalne nejasnoće u sprovođenju propisa u pogledu samofinansiranja od strane kandidata.

<sup>66</sup> Zakon br. 03/L-174 o finansiranju političkih stranaka, Uredba br. 01/2021 o objavljivanju finansijskih podataka o političkim strankama, i odredbe Zakona br. 03/L-073 o opštim izborima; Izborna uredba br. 06/2024 – Finansijsko upravljanje i nadzor političkih subjekata; i Izborna uredba br. 07/2024 – Izborna kampanja, praćenje izborne kampanje i finansijska deklaracija

<sup>67</sup> Izborna uredba br. 06/2024 – Finansijsko upravljanje i nadzor političkih subjekata, član 10, stav 1

<sup>68</sup> Zakon br. 05/L096 o sprečavanju pranja novca i borbi protiv finansiranja terorizma

<sup>69</sup> "Finansiranje političkih partija: godišnji finansijski izveštaji " (KDI 2020)

<sup>70</sup> "Misija EU za praćenje izbora Kosovo 2022 – Konačni izveštaj " (EU EOM 2023)

<sup>71</sup> Stavljane faktura na uvid: Transparentnost finansiranja političkih aktivnosti na Zapadnom Balkanu i Turskoj, (Transparency International 2023)

<sup>72</sup> Izborna uredba br. 06/2024 – Finansijsko upravljanje i nadzor političkih subjekata, član 7, stav 4

<sup>73</sup> "Procena sistema nacionalnog integriteta Kosovo 2024" (KDI 2024)



## Delokrug

### Pitanja procene:

Da li delokrug uredbe utvrđuje obaveze izveštavanja i objavljivanja koje se primenjuju na:

- a. političke stranke (organizacije)
- b. kandidati (stranačke liste i nezavisni)
- c. treće strane (nekoordinisano)
- d. pravna lica koja daju donacije
- e. medije (štampa, emitovanje, online)
- f. online platforme (pretraživači, društvene mreže, servisi za razmenu poruka, itd.)
- g. kompanije za politički konsalting
- h. drugi

Kosovski propisi o političkim finansijama utvrđuju obaveze izveštavanja i obelodanjivanja za sve političke subjekte, koji uključuju i političke stranke i nezavisne kandidate. Politički subjekti na Kosovu su obavezni da podnesu detaljne godišnje finansijske izveštaje i izveštaje o finansiranju kampanje, koji pokrivaju prihode, donacije i rashode. Ovi izveštaji moraju otkriti sve donacije i troškove kampanje preko 5.000 EUR, uz potpunu transparentnost u izveštavanju svih rashoda, bez obzira na vrednost, podstiče se kako bi se osigurala puna odgovornost<sup>74</sup>

Političke stranke, kao i nezavisni kandidati, moraju otkriti sve donacije, uključujući identitet donatora i donirani iznos. Dok je kandidatima povezanim s političkim strankama zabranjeno primanje direktnih donacija, što zahteva da sve donacije budu kanalisane kroz strukturu stranke, nezavisni kandidati podležu obavezama direktnog izveštavanja jer se smatraju različitim političkim subjektima. Stoga nezavisni kandidati moraju direktno prijaviti svoje prihode, rashode i donacije, osiguravajući finansijsku transparentnost<sup>75</sup>. Na primer, tokom lokalnih izbora 2021., 24 nezavisna kandidata predala su svoje izveštaje o rashodima po zahtevu, pojačavajući primenu finansijskih propisa u svim političkim subjektima.

Kancelarija za registraciju, sertifikaciju i finansijsku kontrolu političkih subjekata pri vendos para Centralnoj izbornoj komisiji (CIK)<sup>76</sup>. Međutim, kosovskom zakonskom okviru nedostaju posebne odredbe o organizacijama trećih strana i koordinisanoj kampanji. Kao rezultat toga, akteri trećih strana, bilo da su pojedinci, organizacije ili interesne grupe koji mogu samostalno voditi kampanju dok indirektno podržavaju politički subjekt, nisu regulisani. Ovaj nedostatak regulative ostavlja prostor za nekontrolisanu potrošnju i indirektnu podršku kampanjama bez sveobuhvatnih obaveza izveštavanja<sup>77</sup>. Pravnim licima, poput privrednih subjekata, osim javnih prodavaca koji su imali javne ugovore u poslednje tri godine, dozvoljeno je da daju donacije političkim subjektima. Ove donacije moraju biti u skladu sa određenim ograničenjima, a politički subjekti su dužni da sve donacije pravnih lica objave u svojim finansijskim izveštajima, navodeći identitet donatora i iznos<sup>78</sup>.

Iako mediji nisu direktno obavezni da prijave svoje učešće u finansiranju političkih stranaka, kosovski zakon ograničava određene upotrebe vezane za kampanju, posebno plaćeno političko oglašavanje tokom izbornih perioda. Međutim, transparentnost medijske potrošnje ostaje nedovoljno regulisana; od medija se ne traži da direktno prijavljuju prihode ostvarene političkim oglašavanjem<sup>79</sup>. Obično su takve informacije o potrošnji medija uključene samo u izveštaje o finansiranju kampanja političkih subjekata<sup>80</sup>.

<sup>74</sup> Zakon br. 03/L-174 o finansiranju političkih stranaka

<sup>75</sup> Izborna uredba br. 06/2024 – Finansijsko upravljanje i nadzor političkih subjekata, član 10, stav 4

<sup>76</sup> Ibid

<sup>77</sup> "Procena sistema nacionalnog integriteta Kosovo 2024" (KDI 2024), „Indikator 7.3.1 Uredba o kampanji“ str. 159-160

<sup>78</sup> Ibid

<sup>79</sup> "Financing of Political Parties: Annual Financial Reports" (KDI 2020)

<sup>80</sup> " Procena sistema nacionalnog integriteta Kosovo 2024" (KDI 2024)





## Najbolja praksa EU

- Relevantan primer najbolje prakse EU koji može poslužiti kao model za jačanje mehanizama za sprovođenje ograničenja donacija kako bi se sprečio nesrazmeran uticaj velikih donatora je pristup korišćen u Nemačkoj. Nemačka ima snažan sistem za sprovođenje ograničenja donacija i osiguravanje transparentnosti u političkom finansiranju kroz jasne regulatorne mehanizme koji uključuju više nadzornih tela. Donacije veće od 50.000 evra moraju se odmah prijaviti predsedniku Bundestaga (parlamenta) i objaviti u realnom vremenu, osiguravajući trenutnu transparentnost za velike doprinose. Donacije pojedinaca ili kompanija koje prelaze 10.000 evra moraju se prijaviti godišnje i obelodaniti u finansijskim izveštajima koji se dostavljaju Bundestagu.

Administracija Bundestaga nadzire finansijske račune političkih stranaka, osiguravajući da su sve donacije i doprinosi tačno prijavljeni i usklađeni sa ograničenjima donacija. Za nepoštovanje se izriču stroge kazne, uključujući novčane kazne i potencijalni gubitak javnog finansiranja ako političke stranke ne poštuju ograničenja donacija ili obaveze izveštavanja. Nemački politički sistem finansiranja oslanja se na više slojeva nadzora, sa nezavisnim revizorima koji osiguravaju finansijsku transparentnost, dok Federalna kancelarija za reviziju i Bundestag prate usklađenost. Ova multiagencijska struktura za nadzor jača sprovođenje ograničenja donacija i osigurava doslednu primenu pravila.

Online platforme, uključujući društvene medije i pretraživače, nisu posebno obrađene u kosovskim propisima o političkim finansijama. Ne postoje pravila koja zahtevaju transparentnost ili izveštavanje o političkim oglašavanjima postavljenim putem ovih platformi, ostavljajući potrošnju na politička oglašavanja na internetu neregulisanom<sup>81</sup>.

„Izveštaj NIS-a“ (2024) Kosovskog demokratskog instituta (KDI) naglašava značajne regulatorne praznine u kosovskom pravnom okviru, posebno u pogledu usluga koje se pružaju političkim subjektima, kao što je politički konsalting. Zbog nedovoljne regulative, ove usluge ne moraju uvek biti u potpunosti prikazane kao troškovi kampanje. „Kancelarija za nadzor finansiranja političkih stranaka“ (2021.), takođe od strane KDI, primećuje slične zabrinutosti, uočavajući slabosti u izveštavanju o troškovima kampanje, sugerišući da bi usluge poput savetovanja mogle biti nedovoljno prijavljene ili izostavljene.

## Najbolje prakse EU \*

- Britanski zakon o političkim strankama, izborima i referendumima (PPERA) iz 2000. godine pruža snažan regulatorni okvir za kampanje treće strane i usluge političkog savetovanja. Organizacije trećih strana (uključujući NVO-e, sindikate ili interesne grupe) koje troše iznad određenog praga na kampanju moraju se registrovati kod Izborne komisije. Postoje stroga ograničenja potrošnje na treće strane tokom izbornih perioda. Ovo sprečava aktere treće strane da zaobiđu pravila finansiranja kampanje i osigurava transparentnost u nezavisnom političkom zagovaranju. Treće strane moraju podneti detaljne finansijske izveštaje, otkrivajući svoje izvore finansiranja i rashode po stavkama. Ovo se odnosi na svaku potrošnju koja ima za cilj da utiče na izbore, uključujući kampanje javnog zagovaranja, reklame i indirektnu podršku političkim

subjektima. Zakon o transparentnosti u lobiranju, vans-tranačkoj kampanji i sindikalnoj administraciji iz 2014. (takođe poznat kao Zakon o lobiranju) uvodi dodatne zahteve za političke konsultantske i lobističke firme. Politički konsultanti moraju se registrovati u Registar konsultantskih lobista Ujedinjenog Kraljevstva ako preduzimaju aktivnosti lobiranja u ime klijenata koje imaju za cilj da utiču na ministre vlade ili visoke državne službenike. Od konsultanata se traži da dostave jasnu evidenciju o svojim klijentima i uslugama, otkrivajući prirodu njihovih aktivnosti, čime se osigurava transparentnost njihovog političkog uticaja. Izborna komisija nadgleda potrošnju trećih strana i osigurava da sve registrovane organizacije i konsultanti ispunjavaju zahteve za izveštavanje. Nepoštovanje propisa rezultira kaznama, uključujući i novčane kazne.

81 Ibid



Pored toga, drugi subjekti, kao što su nevladine organizacije (NVO) ili pojedinačni uticajni akteri koji se bave političkim zastupanjem, nisu obavezni da ispune posebne zahteve za izveštavanje u vezi sa političkim finansijama. Iako im je zabranjeno davati direktne donacije<sup>82</sup> ili učestvovati u prikupljanju sredstava za političke subjekte<sup>83</sup>, njihova indirektna uključenost ostaje u velikoj meri neregulisana, što dozvoljava da određeni oblici političkog zagovaranja ostanu neprijavljeni.

## Preporuke

1. **Centralna izborna komisija (CIK) i Agencija za prevenciju korupcije (APK)** treba da ojačaju mehanizme sprovođenja ograničenja donacija kako bi sprečili nesrazmeran uticaj velikih donatora na političke stranke.
2. **Skupština Kosova** treba da proširi regulativu da pokrije organizacije trećih strana i političke konsultantske usluge, obezbeđujući sveobuhvatne obaveze izveštavanja kao i za sve donatore\*.
3. **Centralna izborna komisija (CIK)** treba da poboljša propise koji se odnose na samodoniranje političkih kandidata.
4. **Skupština Kosova i CIK** treba da uspostave zahteve za transparentnost i izveštavanje za političke reklame na onlajn platformama i društvenim medijima\*\*.

## 2.2. Transparency

### Sveobuhvatnost

#### Pitanja za procenu:

- Da li je propisima utvrđeno da obveznici moraju blagovremeno evidentirati i prijaviti nadležnoj agenciji:
- a. Transakcije prihoda, kako u novcu tako i u naturi, sa identifikacijom izvora javnih subvencija i privatnih donacija, zajmova, popusta, kredita, u naturi i novcu, uklj. stvarne vlasnike u slučaju pravnih lica;
  - b. Razlikovanje perioda kampanje;
  - c. Transakcije rashoda po stavkama sa identifikacijom dobavljača protiv kojih su nastali troškovi, razlikovanje perioda kampanje;
  - d. Jasan koncept, datum i vrednost (gotovina ili u naturi) svake transakcije prihoda i rashoda (npr. političko savetovanje, oglašavanje, itd.)

Kosovski propisi o finansiranju političkih aktivnosti pokrivaju neke elemente, ali postoje praznine u drugim. Zakon zahteva od svih političkih subjekata da obelodane sve novčane i nenovčane doprinose. Politički subjekti moraju prijaviti izvor donacija, bilo od privatnih lica, pravnih lica ili javnih subvencija<sup>84</sup>. Međutim, postoje praznine u sprovođenju, posebno u pogledu identifikacije stvarnih vlasnika pravnih lica koja daju donacije<sup>85</sup>. Od političkih stranaka se traži da otkriju izvore javnih subvencija, privatnih donacija, zajmova i doprinosa u naturi, ali je sprovođenje identifikacije stvarnih vlasnika slabo<sup>86</sup>.

82 Izborna uredba br. 06/2024 – Finansijsko upravljanje i nadzor političkih subjekata, član 10, stav 1

83 Zakon br. 06/L-043 o slobodi udruživanja u nevladine organizacije, član 34.

84 Zakon br. 03/L-174 o finansiranju političkih stranaka i Uredba br. 01/2021 o finansijskom otkrivanju političkih stranaka

85 "Političko finansiranje na Kosovu: šta posle nedavnih zakonskih promena?" (KDI 2022)

86 "Procena sistema nacionalnog integriteta Kosova 2024" (KDI 2024)



Kosovski propisi se fokusiraju na objavljivanje finansijskih podataka, posebno tokom perioda izborne kampanje, ali razlika između perioda kampanje i perioda van kampanje u izveštavanju nije uvek jasna niti se striktno sprovodi<sup>87</sup>. Većina nadzora je koncentrisana na izborne periode, ali se prikupljanje sredstava i potrošnja izvan ovih perioda manje istražuje. Razlika između perioda kampanje i perioda bez kampanje je priznata, ali regulativa i nadzor za periode van kampanje i dalje su slabi<sup>88</sup>.

## Najbolje prakse EU \*\*

- Irski Zakon o izornoj reformi iz 2022. vodeći je primer regulisanja političkog oglašavanja na online platformama i društvenim medijima. Osigurava transparentnost, odgovornost i jasnu identifikaciju političkih reklama, pomažući u borbi protiv dezinformacija i neprimerenog uticaja u digitalnom prostoru. Online platforme, uključujući mreže društvenih medija, moraju jasno označiti političke reklame, identifikujući ko je platio oglas i ko ima koristi od njega. Platforme moraju održavati javno dostupnu bazu podataka političkih reklama, sa detaljima o sadržaju oglasa, potrošenom iznosu i entitetima sponzorima. Ovo omogućava javnu kontrolu političkih kampanja koje se sprovode na internetu. Politički subjekti i treće strane dužni su prijaviti svoju potrošnju na digitalne oglase tokom izbora. Ovo osigurava da troškovi za onlajn političko oglašavanje podležu istim pravilima transparentnosti kao i tradicionalni mediji. Izborna komisija nadzire podnošenje izveštaja o potrošnji od strane političkih stranaka, kandidata i trećih strana, osiguravajući da obelodane detaljne informacije o troškovima i sponzorima online kampanja. Zakon zabranjuje anonimne političke oglase na online platformama. Sve političke reklame moraju jasno prikazati informacije o izvoru finansiranja i identitetu sponzora, što čini nezakonitim puštanje političkih reklama bez otkrivanja ovih informacija. Irska je uspostavila novu nezavisnu izbornu komisiju za praćenje poštovanja ovih propisa. Komisija ima ovlašćenje da istražuje prekršaje, izriče novčane kazne i preduzima mere protiv subjekata koji ne poštuju pravila transparentnosti i izveštavanja.

Politički subjekti su dužni da u svojim finansijskim izveštajima prijave po stavkama rashode preko 5.000,00 evra, uključujući identifikaciju dobavljača i pružalaca usluga<sup>89</sup>. Međutim, sprovođenje ovih zahteva može biti nedosledno, posebno u periodima koji nisu u kampanji. Izveštaji moraju da identifikuju kome su troškovi napravljeni i za šta su rashodi bili. Politički subjekti moraju dati detaljne detalje o troškovima, uključujući informacije o dobavljačima, ali razlikovanje između perioda kampanje i perioda ne-kampanje nije uvek rigorozno primenjeno<sup>90</sup>.

Štaviše, kosovski zakoni nalažu da se sve transakcije prihoda i rashoda moraju evidentirati sa jasnom identifikacijom datuma, vrednosti i prirode (gotovina ili u naturi) transakcije<sup>91</sup>. Ovo uključuje usluge kao što su političko savetovanje, oglašavanje i druge aktivnosti vezane za kampanju. Međutim, ostaju praznine u detaljnom izveštavanju određenih usluga, kao što je politički konsalting, jer one nisu uvek u potpunosti objavljene. Političke stranke moraju obezbediti detaljnu evidenciju o svim transakcijama prihoda i rashoda, uključujući koncept, datum i vrednost<sup>92</sup>.

87 Ibid

88 "Finansiranje političkih stranaka: godišnji finansijski izveštaji " (KDI 2020)

89 "Kancelarija za nadzor finansiranja političkih stranaka u Republici Kosovo i Češkoj Republici " (KDI 2021)

90 "Procena sistema nacionalnog integriteta Kosova 2024" (KDI 2024)

91 Ibid

92 "Kancelarija za nadzor finansiranja političkih stranaka u Republici Kosovo i Češkoj Republici" (KDI 2021)



## Pouzdanost

### Pitanja za procenu:

- Da li propisi efektivno prisiljavaju -barem - političke stranke, kandidate i treće strane da primenjuju minimalne kontrole, kao npr.:
- osnovno knjigovodstvo (uključujući blagajnike ili računovodstvene profesionalce);
  - upravljati novčanim tokovima preko namenskih bankovnih računa;
  - provere dužne pažnje pre prihvatanja donacija ili troškova;
  - revidirani finansijski izveštaji

Kosovski propisi o političkom finansiranju bave se nekim aspektima minimalne finansijske kontrole političkih stranaka i kandidata, ali postoje praznine, posebno u vezi sa organizacijama trećih strana. Političke stranke su dužne da vode finansijsku evidenciju, uključujući izveštavanje o prihodima i rashodima, ali zakon ne nalaže korišćenje profesionalnih blagajnika ili računovođa za knjigovodstvo<sup>93</sup>. Finansijski izveštaji se obično podnose, ali ne postoje strogi zahtevi za uključivanje računovodstvenih stručnjaka. Zakon o finansiranju političkih stranaka zahteva od političkih stranaka i kandidata da upravljaju svojim finansijama putem namenskih bankovnih računa. Sve donacije i rashodi moraju se obraditi preko ovih računa kako bi se osigurala transparentnost<sup>94</sup>.

Zakon nalaže da sve političke finansijske transakcije, uključujući doprinose za kampanju, moraju ići preko ovih bankovnih računa kako bi se omogućilo praćenje od strane Centralne izborne komisije (CIK) i drugih organa. Sve donacije i rashodi moraju biti obrađeni preko ovih računa kako bi se osigurala transparentnost<sup>95</sup>.

Političke stranke su dužne da dostavljaju finansijske izveštaje CIK-u, dok je potonji dužan da ih izvrši reviziju<sup>96</sup>. Ovi izveštaji moraju sadržati detalje svih prihoda, rashoda preko 5.000,00 EUR i donacija. Zakon o finansiranju političkih stranaka propisuje da stranke moraju proći reviziju. Strane su zakonski obavezne da podnesu svoje finansijske izveštaje, koji moraju biti revidirani<sup>97</sup>, ali organizacije treće strane ne podležu istim obavezama revizije<sup>98</sup>.

## Pravovremenost

### Pitanja za procenu:

- Da li propisi efektivno predviđaju podnošenje izveštaja i njihovo objavljivanje u razumnim rokovima, odnosno:
- Privremeni izveštaji kampanje za kandidate, političke stranke i treće strane, i prihodi i rashodi uključujući pojedinačne transakcije (dvo nedeljno ili što je više moguće u realnom vremenu u predizbornim kampanjama).
  - Izveštaji o periodu kampanje od strane kandidata, stranaka i trećih strana (nakon izbornog dana);
  - Godišnji izveštaj uključujući finansijske izveštaje političkih stranaka.

93 "Političko finansiranje na Kosovu: šta posle nedavnih zakonskih promena?" (KDI 2022)

94 "Procena sistema nacionalnog integriteta Kosova 2024" (KDI 2024)

95 "Valuta politike " (KDI 2023)

96 Ibid

97 Revidirani godišnji finansijski izveštaji političkih stranaka: <https://kqz-ks.org/sherbime-per-subjektet-politike/raportet-vjetore-financiare-te-audituara/>

98 "Procena sistema nacionalnog integriteta Kosova 2024" (KDI 2024)



Kosovski propisi o finansiranju političkih aktivnosti predviđaju podnošenje i objavljivanje izveštaja u roku od 30 dana od potvrde izbornih rezultata<sup>99</sup>. Kosovski zakoni ne nalažu podnošenje izveštaja o finansiranju kampanje u realnom vremenu ili dvonedeljno tokom izbornog perioda<sup>100</sup>. Iako postoje ograničenja rashoda<sup>101</sup> i zahtevi za izveštavanje za političke stranke, ne postoji striktan mandat za periodično izveštavanje tokom kampanja. Odsustvo zahteva u realnom vremenu ili čestih zahteva za izveštavanjem tokom izbornih kampanja predstavlja nedostatak u regulatornom okviru. Političke stranke su dužne da podnose izveštaje nakon perioda kampanje, ali ne postoji odredba o privremenom izveštavanju koja bi omogućila pravovremenu javnu kontrolu finansija kampanje kako se izbori odvijaju<sup>102</sup>.

Kosovski zakoni o finansiranju političkih aktivnosti zahtevaju da političke stranke podnesu postizborne izveštaje, sa detaljima o njihovim prihodima i rashodima tokom izborne kampanje, ali isto se ne odnosi na kandidate, jer ove donacije moraju ići preko političkih stranaka<sup>103</sup>.

Štaviše, od političkih stranaka na Kosovu se zahteva da podnesu godišnje finansijske izveštaje, uključujući detaljne finansijske izveštaje koji pokrivaju i prihode i rashode. Ovi izveštaji se moraju dostaviti CIK-u i podležu javnom objavljivanju<sup>104</sup>.

## Otvorenost

### Pitanja za procenu:

1. U kojoj meri su informacije o finansiranju političkih aktivnosti javno dostupne građanima?
2. Da li propisi nalažu nadzornoj agenciji koja prima izveštaje da ih objavljuje blagovremeno i tačno, dostupno online, centralizovano tako da se lako locira, može preuzeti, uporediti i pretraživati na jednostavan i besplatan način od strane javnosti?

Navesti da li su izuzeci od objavljivanja sveobuhvatnih informacija minimalni i/ili dobro opravdani, kao i da li su političke stranke i kampanje obavezne da same objave informacije.

Kosovski zakoni o finansiranju političkih aktivnosti<sup>105</sup> zahtevaju od političkih subjekata da Centralnoj izbornoj komisiji (CIK) podnose godišnje finansijske izveštaje i izveštaje o kampanji nakon izbora<sup>106</sup>. Stranke su dužne Kancelariji dostaviti i finansijski izveštaj o izbornoj kampanji u roku od 45 dana nakon završetka izbora, koji mora biti objavljen najkasnije šest meseci nakon izbora. Iako su izveštaji dostupni besplatno na veb stranici CIK-a<sup>107</sup>, oni su često u PDF formatu, što ih čini manje pretraživim i uporedivim. Nedostatak centralizovane baze podataka prilagođene korisnicima ograničava mogućnost građana i organizacija civilnog društva da lako pristupe i analiziraju podatke<sup>108</sup>. CIK je zakonski obavezan da objavi finansijske izveštaje političkih stranaka i nezavisnih. Međutim, zakon ne nalaže izričito da izveštaji moraju biti objavljeni u pretraživom, centralizovanom i korisničkom formatu. Iako postoje zakonski zahtevi da politički subjekti objavljuju svoje finansijske izveštaje na kvartalnoj osnovi, ne postoji izričit zahtev za kandidate političkih partija. Odgovornost za objavljivanje finansijskih podataka prvenstveno je na CIK-u<sup>109</sup>.

<sup>99</sup> Izborna uredba br. 07/2024 – Izborna kampanja, praćenje izborne kampanje i finansijska deklaracija, član 15. stav 1

<sup>100</sup> Izborna uredba br. 07/2024 – Izborna kampanja, praćenje izborne kampanje i finansijska deklaracija

<sup>101</sup> Izborna uredba br. 07/2024 – Izborna kampanja, praćenje izborne kampanje i finansijska deklaracija, član 3, stavovi 2, 3 i 4

<sup>102</sup> Izborna uredba br. 07/2024 – Izborna kampanja, praćenje izborne kampanje i finansijska deklaracija, član 15, stav 1

<sup>103</sup> Zakon br. 03/L-174 o finansiranju političkih stranaka

<sup>104</sup> Ibid

<sup>105</sup> Zakon br. 03/L-174 o finansiranju političkih stranaka

<sup>106</sup> "National Integrity System Assessment Kosovo 2024" (KDI 2024)

<sup>107</sup> Ibid

<sup>108</sup> "Obim podataka o političkom integritetu na Kosovu" (KDI 2023)

<sup>109</sup> Zakon br. 03/L-174 o finansiranju političkih stranaka



## Unakrsno upoređenje i kvalitet podataka

### Pitanja za procenu:

Da li je propis specifičan za standarde otvorenih podataka koji bi mogli omogućiti otkrivanje političkog rizika, kao što su jedinstveni identifikatori za unakrsno poređenje sa drugim skupovima podataka?

Kosovski propisi o finansiranju političkih aktivnosti ne specificiraju standarde otvorenih podataka koji bi omogućili napredno unakrsno poređenje sa drugim skupovima podataka ili olakšali otkrivanje političkog rizika putem mehanizama kao što su jedinstveni identifikatori. Pravni okvir nalaže izveštavanje o finansijskim informacijama, ali ne usvaja moderne principe otvorenih podataka, kao što je korišćenje jedinstvenih identifikatora koji bi mogli omogućiti unakrsno referenciranje sa drugim skupovima podataka, kao što su poslovni registri, podaci o nabavkama ili registri stvarnog vlasništva.

## Preporuke

1. **Centralna izborna komisija (CIK) i Agencija za prevenciju korupcije (APK)** treba da sprovedu dubinsku proveru donacija kako bi se obezbedila transparentnost i sprečili nepropisni doprinosi.
2. **Skupština Kosova** treba da uvede privremene zahteve za izveštavanje za ažuriranja u realnom vremenu ili svakih dve nedelje tokom izbornih kampanja kako bi se poboljšao nadzor\*.
3. **Centralna izborna komisija** treba da usvoji standarde otvorenih podataka sa jedinstvenim identifikatorima kako bi omogućila unakrsno poređenje sa drugim skupovima podataka i poboljšala detekciju rizika.

## 2.3. Odgovornost

### Usklađenost

### Pitanja za procenu:

U kojoj meri postoje sistemi za olakšavanje izveštavanja? U kojoj meri relevantna nadzorna agencija omogućava precizno, blagovremeno izveštavanje i objavljivanje kroz npr. savetodavne usluge, jasne formate, digitalno izveštavanje i sisteme otkrivanja, itd.

Kosovo je implementiralo određene sisteme za olakšavanje izveštavanja političkih stranaka i kandidata o finansiranju političkih aktivnosti. Međutim, ovi sistemi imaju ograničenja, a stepen u kojem Centralna izborna komisija (CIK) - primarna nadzorna agencija - omogućava tačno i blagovremeno izveštavanje je ograničen ograničenjima resursa i tehnološkim nedostacima. CIK obezbeđuje standardizovane šablone za finansijsko izveštavanje, koje političke stranke i nezavisni moraju koristiti prilikom podnošenja godišnjih izveštaja i izveštaja o finansiranju kampanja. Ovi obrasci su



dizajnirani da obuhvate bitne informacije o prihodima, rashodima, donacijama i doprinosima u naturi<sup>110</sup>. Iako su standardizovani obrasci obezbeđeni, oni možda neće biti dovoljno detaljni da obuhvate sve potrebne informacije, posebno za složene transakcije. Nedostatak detaljnih uputstava ili primera može dovesti do nedosledne prakse izveštavanja među političkim subjektima.

CIK izdaje smernice u kojima se navode zahtevi za izveštavanje, uključujući rokove, vrste finansijskih aktivnosti koje treba izveštavati i format u kojem bi podaci trebali biti predstavljeni, ali ne postoji posebna savetodavna jedinica koja nudi sveobuhvatnu pomoć političkim subjektima. Zbog ograničenih resursa i osoblja, CIK se bori da ponudi proaktivne savetodavne usluge ili programe obuke za političke stranke i kandidate<sup>111</sup>. Međutim, ovim smernicama možda nedostaju detaljna uputstva o složenim finansijskim transakcijama, kao što je prijavljivanje stvarnog vlasništva ili rashoda trećih strana<sup>112</sup>.

Od novembra 2024. godine, CIK je unapredio svoje platforme i politički subjekti su obavezni da podnose svoje finansijske izveštaje onlajn. Međutim, i dalje ne postoje dostupni skupovi podataka za javnost.<sup>113</sup>

CIK je odgovoran za objavljivanje finansijskih izveštaja<sup>114</sup>. Iako postoji centralizirani izvor u kojem se objavljuju svi finansijski izveštaji, ne postoji centralizovana baza podataka prilagođena korisniku u kojoj se finansijski podaci čuvaju u pristupačnom formatu koji se može analizirati<sup>115</sup>.

## Ovlašćena agencija

### Pitanja za procenu:

U kojoj meri propisi jasno daju agenciji funkcionalnu nezavisnost i mandat da osigura praćenje primene propisa, pravovremeno sprovođenje provera, istraga i sankcionisanje u slučajevima nepoštovanja, kao i odgovarajuća sredstva za obuku i profesionalizaciju osoblja na poslu i održavanje odgovarajuće tehnologije?

Kosovski propisi o političkim finansijama daju nadzornim agencijama određene mandate i odgovornosti za praćenje i sprovođenje usklađenosti, ali funkcionalna nezavisnost i delotvornost ovih agencija - posebno Centralne izborne komisije (CIK) i Agencije za prevenciju korupcije (APK) - su ograničene brojnim ograničenjima, finansijskim ograničenjima i obukom osoblja, uključujući tehnološku obuku.

CIK je primarna agencija odgovorna za praćenje političkih finansija, uključujući osiguravanje da političke stranke i kandidati ispunjavaju zahteve za izveštavanje i obelodanjivanje. Mandat CIK-a uključuje pregled finansijskih izveštaja, reviziju i sankcionisanje nepoštovanja putem novčanih kazni ili drugih pravnih radnji<sup>116</sup>. Iako je CIK zakonski ovlašćena da sprovodi usklađenost, njena sposobnost da to učini na blagovremen i sveobuhvatan način ograničena je njenim operativnim kapacitetom.<sup>117</sup> Agencija za borbu protiv korupcije ima ulogu u istrazi potencijalnih sukoba interesa, i drugih

<sup>110</sup> Zakon br. 03/L-174 o finansiranju političkih stranaka

<sup>111</sup> Veb stranica Centralne izborne komisije, Službe za političke stranke: <https://kqz-ks.org/sherbime-per-subjektet-politike/>

<sup>112</sup> "Finansiranje političkih aktivnosti na Kosovu: šta posle nedavnih zakonskih promena?" (KDI 2022)

<sup>113</sup> "Obim podataka o političkom integritetu na Kosovu" (KDI 2023)

<sup>114</sup> Zakon br. 03/L-174 o finansiranju političkih stranaka

<sup>115</sup> "Procena sistema nacionalnog integriteta Kosova 2024" (KDI 2024)

<sup>116</sup> Zakon br. 08/L-228 o opštim izborima u Republici Kosovo, član 12, stav 1

<sup>117</sup> "Procena sistema nacionalnog integriteta Kosova 2024" (KDI 2024)

prekršaja u vezi sa političkim finansijama. Međutim, njenu sposobnost da provede dubinske istrage i izrekne sankcije ometaju ograničeni resursi<sup>118</sup>.

I CIK i APK imaju određeni stepen formalne nezavisnosti predviđene zakonom, posebno u pogledu istrage nepravilnosti u političkom finansiranju. Nezavisnost CIK-a je ključna za njegovu ulogu u održavanju integriteta izbora. Međutim, nezavisnost je više formalna nego operativna zbog ograničenja u finansijskim resursima i potrebe za jačom političkom podrškom za izvršenje svog mandata. U praksi, sposobnost ovih agencija da deluju nezavisno može biti ugrožena političkim mešanjem i budžetskim ograničenjima, što utiče na njihovu efikasnost u obezbeđivanju blagovremenog praćenja i sprovođenja propisa<sup>119</sup>.

Budžet CIK-a nije dovoljan da pokrije troškove temeljnog praćenja, verifikacije i aktivnosti revizije. Ovo finansijsko ograničenje utiče na sposobnost agencije da obučava osoblje, implementira modernu tehnologiju i sprovodi pravovremene istrage. Izveštaj NIS Kosovo (KDI 2024) identifikuje neadekvatno finansiranje kao značajnu prepreku i za profesionalizaciju osoblja i za implementaciju neophodnih tehnoloških alata za poboljšanje nadzornih funkcija agencije.

Ne postoje dobro strukturirani programi za kontinuiranu obuku i izgradnju kapaciteta osoblja CIK-a i APK-a. Nedostatak adekvatnih programa obuke ostavlja osoblje neopremljenim da se nosi sa složenošću finansijskih revizija, posebno za troškove trećih strana ili indirektno doprinose kampanjama<sup>120</sup>.

Nedostatak modernih digitalnih alata za izveštavanje i elektronskih sistema arhiviranja dodatno ometa sposobnost agencija da efikasno upravljaju i proveravaju veliku količinu finansijskih podataka koje dostavljaju politički subjekti. Oslanjanje na ručno izveštavanje i formate koji se ne mogu pretraživati (npr. PDF-ovi) čini izazovnim sprovođenje provera u stvarnom vremenu i unakrsnu proveru podataka u odnosu na druge javne evidencije<sup>121</sup>.

Kosovske agencije za nadzor, posebno Centralna izborna komisija (CIK) i Agencija za prevenciju korupcije (APK), imaju

## Efikasna verifikacija

### Pitanja za procenu:

Da li agencija(e) ulaže(u) resurse za proveru usklađenosti sa pravilima političkog finansiranja? U kojoj meri agencija efektivno proverava izveštaje, traži informacije koje nedostaju ili dodatne informacije, prati neprijavljene prihode ili rashode, sprovodi revizije i angažuje druge agencije ili spoljne strane za dobijanje dodatnih informacija po potrebi, posebno iz javnih nabavki i registara kompanija?

zakonski mandat da provere usklađenost sa pravilima političkog finansiranja, ali njihova efikasnost u tome je ograničena ograničenjima resursa, tehnološkim nedostacima i nedovoljnom koordinacijom sa drugim vladinim telima. CIK je odgovoran za razmatranje finansijskih izveštaja koje podnose političke stranke i kandidati. Ovo uključuje proveru kompletnosti izveštaja o prihodima i rashodima i traženje nedostajućih ili dodatnih informacija kada je to potrebno. Međutim, CIK se često bori sa kašnjenjima u obradi i reviziji izveštaja zbog nedostatka osoblja i ograničenih resursa. Kao rezultat toga, sposobnost agencije da identifikuje odstupanja ili zatraži dodatne podatke je nedosledna<sup>122</sup>.

<sup>118</sup> Ibid

<sup>119</sup> "Finansiranje političkih aktivnosti na Kosovu: šta posle nedavnih zakonskih promena?" (KDI 2022)

<sup>120</sup> "Valuta politike" (KDI 2023)

<sup>121</sup> "Obim podataka o političkom integritetu na Kosovu" (KDI 2023)

<sup>122</sup> "Valuta politike" (KDI 2023)





## Najbolje prakse EU\*

- Francuska je implementirala snažne mehanizme za izveštavanje u realnom vremenu i privremeno izveštavanje tokom izbornih kampanja, koje nadgleda Nacionalna komisija za račune kampanja i finansiranje političkih aktivnosti (CNCCFP). Političke stranke i kandidati dužni su da podnose redovne izveštaje tokom izborne kampanje, sa detaljima o prihodima i rashodima. Ovi izveštaji se podnose svake dve nedelje ili na određenim prekretnicama tokom perioda kampanje, osiguravajući nadzor u realnom vremenu od strane CNCCFP-a. Privremeni izveštaji pružaju uvid u realnom vremenu u to kako političke stranke i kandidati finansiraju svoje kampanje, omogućavajući javnosti i nadzornim telima da otkriju potencijalne probleme pre izbornog dana. Ograničenja potrošnje i ograničenja donacija se pomno prate, a CNCCFP osigurava usklađenost tokom celog perioda kampanje. Francuska takođe nalaže da ovi finansijski izveštaji budu javno dostupni u transparentnom i pretraživom formatu, osiguravajući da građani i organizacije civilnog društva mogu analizirati finansiranje kampanja u realnom vremenu. Kazne za nepoštovanje ili kasno podnošenje striktno se primenjuju.

Pored toga, trenutni pravni okvir na Kosovu ne predviđa sistematsko uključivanje trećih strana u praćenje ili reviziju političkih finansija. Nedostatak koordinacije između CIK-a i drugih agencija, kao što su one koje su odgovorne za javne nabavke ili registre preduzeća, napominje se kao značajan nedostatak. Ovo slabi sposobnost CIK-a da izvrši unakrsnu proveru finansijskih podataka i proveri autentičnost donacija ili troškova, posebno onih koji su povezani sa poslovnim interesima<sup>123</sup>.

Čak i kada se otkrije nepoštovanje, CIK i APK često nisu u mogućnosti da efikasno sankcionišu političke subjekte zbog slabih mehanizama za sprovođenje i nedostatka političke volje<sup>124</sup>. Novčane kazne ili kazne se retko izriču, a postoji nekoliko naknadnih radnji kako bi se osiguralo da su prekršaji ispravljani<sup>125</sup>.

## Odvraćanje

### Odvraćanje

1. U kojoj meri se otkrivaju i sankcionišu kršenja propisa o političkom finansiranju?
2. U kojoj meri agencija sprovodi žalbene sisteme, istrage i proporcionalne sankcije za prekršaje, uključujući administrativnu i krivičnu odgovornost?

Otkrivanje i sankcionisanje kršenja kosovskih propisa o finansiranju političkih aktivnosti od strane Centralne izborne komisije (CIK) i Agencije za prevenciju korupcije (APK) ograničeni su zbog slabih mehanizama sprovođenja i ograničenja resursa<sup>126</sup>.

CIK je odgovoran za pregled finansijskih izveštaja koje podnose političke stranke, ali se bori da izvrši pravovremene revizije i identifikuje kršenja zbog nedostatka osoblja i ograničenih tehnoloških resursa<sup>127</sup>. Ručni procesi za podnošenje i pregled izveštaja, kao i nedostatak alata za unakrsno upućivanje (npr. sa javnim nabavkama i registrima kompanija), ometaju sposobnost CIK-a da otkrije neprijavljene donacije ili nepravilnosti u rashodima. Prema KDI-u, kršenja se često

123 "Novčanici parlamentarnih političkih subjekata 2.0" (KDI 2023)

124 "Podnošenje priznanica" (Transparency International 2023)

125 "Valuta politike" (KDI 2023)

126 "Podnošenje priznanica" (Transparency International 2023)

127 "Finansiranje političkih aktivnosti na Kosovu: šta posle nedavnih zakonskih promena?" (KDI, 2023)



otkrivaju dugo nakon što se kršenja dese, posebno zato što se revizije često odlažu i do tri do četiri godine. Ovo podriva relevantnost revizija i onemogućava otkrivanje kršenja u realnom vremenu<sup>128</sup>.

Kada se otkriju kršenja, izrečene sankcije su uglavnom slabe i retko proporcionalne kršenju<sup>129</sup>. Kazne se retko izriču, a naknadne radnje za osiguranje usklađenosti su ograničene. I „Valuta politike“ (KDI, 2024.) i „Kancelarija za nadzor finansiranja političkih stranaka u Republici Kosovo i Češkoj Republici“ (KDI, 2021.) naglašavaju da, iako su novčane i kazne dostupne u skladu sa zakonom, one se retko primenjuju<sup>130</sup>.

### Pitanja za procenu:

U kojoj meri postoje efikasne preventivne mere za smanjenje rizika od nezakonitih doprinosa (novčanih ili u naturi) od strane dobavljača, ponuđača ili podnosilaca zahteva za licencu, direktno ili preko trećih strana?

Kosovo ima određene zakonske odredbe za smanjenje rizika od nezakonitih doprinosa, efikasnost ovih preventivnih mera je ugrožena slabom primenom, odloženim revizijama<sup>131</sup>, nepostojanjem robusnih mehanizama za unakrsnu proveru nabavki, prijava imovine i poslovnih registra<sup>132</sup>. Nedostatak regulative za donacije trećih strana dodatno pogoršava rizik od nezakonitih doprinosa dobavljača, ponuđača ili podnosilaca zahteva za licencu. Kosovski propisi o finansiranju političkih aktivnosti ne tretiraju na adekvatan način donacije trećih strana, koje bi mogle poslužiti kao kanal za dobavljače, ponuđače ili podnosiocje zahteva za licencu da indirektno doprinesu političkim kampanjama. Ovaj nedostatak regulative stvara značajnu rupu koja povećava rizik od skrivenih ili ilegalnih doprinosa<sup>133</sup>.

Zakon o finansiranju političkih stranaka izričito zabranjuje političke donacije od subjekata sa aktivnim ugovorima o javnim nabavkama, kao i od stranih donatora, kriminalnih organizacija i određenih pravnih lica. Ova zabrana ima za cilj sprečiti sukob interesa u kojem bi dobavljači ili ponuđači mogli koristiti donacije da utiču na političke odluke i dobiju preferencijalni tretman u procesima javnih nabavki<sup>134</sup>.

### Nalazi Integrity Watch-a za Kosovo:

- Tokom KDI-jeve kompilacije skupa podataka za 2024. za Kosovsku platformu Integrity Watch, KDI je identifikovao 10 kompanija koje su ili donirale novac ili materijale političkoj stranci dok su bile ugovarači javnih nabavki ili su dobile ugovor o javnoj nabavci u roku od tri godine od davanja donacije. Ovim se krši član 10. Uredbe CIK-a br. 06/2024 o upravljanju i finansijskom nadzoru političkih subjekata, koji zabranjuje privatnim preduzećima da pružaju finansijsku pomoć političkim subjektima dok su u ugovornom odnosu sa institucijama Republike Kosovo ili tri godine nakon zaključenja takvih ugovora („1.6. privatna preduzeća dok su u ugovornom odnosu za isporuku dobara i obavljanje usluga sa institucijama Kosova tri godine nakon isteka ugovora sa institucijama Kosova“).

128 "Novčanici parlamentarnih političkih subjekata 2.0" (KDI, 2023)

129 "Podnošenje priznanica" (Transparency International, 2023)

130 Ibid

131 "Novčanici parlamentarnih političkih subjekata 2.0" (KDI, 2023)

132 "Obim podataka o političkom integritetu na Kosovu" (KDI, 2023)

133 "Podnošenje priznanica" (Transparency International, 2023)

134 Zakon br. 04/L-212 o izmenama i dopunama Zakona br. 03/L-174 o finansiranju političkih stranaka, izmenjen i dopunjen Zakonom br. 04/L-058, (avgust 2023), član 6, stav 1



<b>DONATOR POLITIČKE STRANKE</b>	<b>STRANKA</b>
1. SCHEHAM SH.P.K	LËVIZJA PËR BASHKIM
2. Uje Rugove	PARTIA SOCIALDEMOKRATE
3. Meridian Express	LËVIZJA VETËVENDOSJE!
4. ADEA GROUP SH.P.K	LËVIZJA VETËVENDOSJE!
5. K Ing Sh.P.K.	LËVIZJA VETËVENDOSJE!
6. Visualmedia	LËVIZJA VETËVENDOSJE!
7. Petrol Company	LËVIZJA VETËVENDOSJE!
8. Ex Fis	LËVIZJA VETËVENDOSJE!
9. Hib Petrol Sh.P.k.	ALTERNATIVA
10. Dukagjini Sh.P.K.	ALTERNATIVA

Uprkos ovim zakonskim zabranama, primena ovih pravila je slaba, kao što je istaknuto. Ne postoje jasni mehanizmi koji bi osigurali da se sve donacije pažljivo proveravaju u pogledu potencijalnih veza sa dobavljačima ili podnosiocima zahteva za licencu, a donacije trećih strana ostaju uglavnom neregulisane, stvarajući rupu za indirektno doprinose<sup>135</sup>.

Kosovski zakon zahteva da se svi politički prilozi (i novčani i u naturi) obrađuju preko namenskih bankovnih računa. Ovo je osmišljeno kako bi se osigurala transparentnost i obezbedio revizorski trag za donacije. Ovo je jedna od efikasnijih mera koje postoje, jer otežava davanje nezakonitih ili neotkrivenih doprinosa, a da se ne evidentiraju u bankarskom sistemu.

Nepostojanje digitalnih platformi za izveštavanje otežava praćenje nezakonitih priloga ili otkrivanje neobičnih finansijskih obrazaca koji bi mogli ukazivati na nezakonite doprinose, posebno u kritičnim periodima kao što su izborne kampanje<sup>136</sup>.

Zakon zabranjuje anonimne donacije i zahteva otkrivanje identiteta donatora, ali je primena ove odredbe slaba. Donacije od subjekata kao što su lažne kompanije ili kompanije sa neotkrivenim stvarnim vlasnicima i dalje predstavljaju rizik<sup>137</sup>.

Postoji i ograničena regulacija samofinansiranja od strane kandidata i doprinosa u naturi, koji su ponekad nedovoljno prijavljeni ili nisu efektivno obuhvaćeni u finansijskim objavama<sup>138</sup>.

135 "Novčanici parlamentarnih političkih subjekata 2.0" (KDI 2023)

136 Zakon br. 03/L-174 o finansiranju političkih stranaka

137 "Novčanici parlamentarnih političkih subjekata 2.0" (KDI 2023)

138 Ibid





## Preporuke

1. Kosovo treba da razvije i implementira platformu za digitalno izveštavanje za političko finansiranje\*:
  - 1.1 **Centralna izborna komisija (CIK):** treba da vodi razvoj i implementaciju platforme za digitalno izveštavanje za političko finansiranje;
  - 1.2 **Skupština Kosova:** Potrebno je da zakonski reguliše zahteve za sisteme digitalnog izveštavanja i dodeli sredstva za razvoj sistema.
  - 1.3 **Ministarstvo finansija:** Treba da podrži CIK u integraciji sistema sa nacionalnim telima za finansijski nadzor radi transparentnosti \*\*.



### Najbolje prakse EU\*

- Estonia's National Electoral Committee has implemented a comprehensive e-Reporting platform where political parties, candidates, and third-party actors are required to submit real-time reports on campaign financing. The system includes automated checks, allowing for enhanced transparency and real-time monitoring of political donations and expenditures. The key features of the system are automated error detection, public access to real-time data, integration with national tax systems.



### Najbolje prakse EU \*\*

- Italija je implementirala međuagencijsku saradnju između svoje Izborne komisije i Ministarstva ekonomije i finansija u cilju praćenja finansiranja političkih stranaka. Saradnja omogućava Izornoj komisiji da uporedi političke donacije sa poreskom evidencijom, poboljšavajući mogućnost otkrivanja nezakonitih priloga. Ključne karakteristike ove saradnje su integracija finansijskih podataka sa drugim vladinim bazama podataka, unakrsna provera poreskih evidencija sa političkim donacijama. Ova saradnja između različitih institucionalnih skupova podataka značajno je doprinela poboljšanom otkrivanju neprijavljenih donacija i smanjenom riziku od pranja novca ili nezakonitih doprinosa.

2. Kosovo treba da unapredi zakonodavstvo o organizacijama trećih strana u finansiranju političkih aktivnosti \*\*\*:
  - 2.1 **Skupština Kosova:** Mora da donese zakon koji uključuje organizacije trećih strana u okvir izveštavanja o političkim finansijama.
  - 2.2 **Centralna izborna komisija (CIK):** Treba da proširi svoj regulatorni opseg kako bi nadgledala i sprovedila izveštavanje o troškovima kampanje trećih strana.
  - 2.3 **Agencija za prevenciju korupcije (APK):** Trebalo bi da pomaže u praćenju usklađenosti organizacija trećih strana sa propisima o finansiranju političkih aktivnosti.





## EU Best Practices\*\*\*

- The UK's Political Parties, Elections, and Referendums Act (PPERA) includes comprehensive regulations for third-party organizations involved in political campaigns. Third-party groups are required to register with the Electoral Commission if they spend above certain thresholds and must submit detailed reports on campaign expenditure. The key features of the system are registration thresholds, spending limits, and stringent reporting requirements for third parties, which in turn have contributed to enhanced transparency of independent political campaigning and prevention of undue influence through third-party channels.

### 3. Kosovo treba da unapredi zakonodavstvo o otkrivanju stvarnog vlasništva \*\*\*\*:

**3.1 Skupština Kosova:** Treba da izmeni postojeći zakon o finansiranju političkih partija da zahteva otkrivanje stvarnog vlasništva za sva pravna lica koja doniraju političkim strankama ili kampanjama.

**3.2 Agencija za prevenciju korupcije (APK):** Treba da sprovodi istrage i sprovodi usaglašenost u vezi sa stvarnim vlasništvom donatora.

**3.3 Centralna izborna komisija (CIK):** Treba da zahteva od političkih stranaka da prijave stvarne vlasnike svih pravnih lica koja daju doprinose.



## Najbolje prakse EU \*\*\*\*

- Francuski Zakon Sapin II (2016) nalaže otkrivanje stvarnog vlasništva za subjekte koji daju političke donacije. Ovaj zakon ima za cilj poboljšati transparentnost političkog finansiranja i sprečiti korišćenje lažnih kompanija ili anonimnih subjekata da zaobiđu propise o donacijama. Ključne karakteristike zakona su obavezno objavljivanje stvarnih vlasnika svih pravnih lica koja daju političke donacije, javni pristup podacima o stvarnom vlasništvu. Zauzvrat, ovi propisi su doprineli smanjenju uticaja anonimnih ili neprozirnih subjekata u političkom finansiranju i poboljšanom praćenju potencijalno nedozvoljenih donacija.





# TEMA 3:

# FAVORIZOVANJE U

# JAVNOM UGOVARANJU

JAVNE NABAVKE, TAJNE NAGRADE I STRATEŠKE INVESTICIJE

## 3.1 Obim

### Cilj

#### Pitanja za procenu:

1. Da li okvir javnih nabavki sadrži pravila ili smernice za etičko obavljanje dužnosti od strane službenika uključenih u postupke javnih nabavki (faze pre dodele, takmičenja, tendera i faze nakon dodele)?
2. U kojoj meri propisi o javnim nabavkama utvrđuju zaštitu od neprimerenog uticaja politički povezanih pojedinaca i subjekata na pripremu ugovora, krojenje tehničkih specifikacija, kriterijume odabira, nekonkurentne procedure i druge sukobe interesa?

Okvir javnih nabavki na Kosovu pruža regulatornu osnovu koja ima za cilj da obezbedi etičko izvršavanje dužnosti od strane zvaničnika uključenih u procese nabavke. Međutim, njegova efikasnost, posebno u pogledu zaštite od neprikladnog uticaja, varira u različitim fazama ciklusa nabavke.

Kosovski Zakon o javnim nabavkama (ZJN) br. 04/L-042 (i njegove izmene) uključuje odredbe koje imaju za cilj da zaštite integritet procesa javnih nabavki i obezbede da se službenici ponašaju etički. Zakon obavezuje zvaničnike da prijave svaki sukob interesa, posebno ako su oni ili članovi bliske porodice povezani sa subjektima koji daju ponude, nastojeći na taj način izbeći pristrasnost u odlukama o nabavkama.

Pored toga, kodeks etike javnih nabavki definiše da se javni službenici uključeni u nabavke moraju pridržavati kodeksa ponašanja, koji naglašava transparentnost, objektivnost i nepristrasnost u donošenju odluka u svim fazama – pre dodele, poziva, tendera i nakon dodele. Službenici za javne nabavke podležu antikorupcionim pravilima u skladu sa Zakonom o sprečavanju sukoba interesa i Zakonom o Agenciji za borbu protiv korupcije, koji obezbeđuju nadzor i smernice za identifikaciju i rešavanje rizika od korupcije u javnim nabavkama.

ZJN izričito obeshrabruje prilagođavanje tehničkih specifikacija u korist određenog ponuđača. Međutim, sprovođenje ovih pravila može biti izazovno, a i dalje postoji zabrinutost zbog političkog uticaja na pripremu tehničkih kriterijuma.

Iako je konkurentsko nadmetanje poželjna metoda prema ZJN-u, postoje mehanizmi za pribegavanje nekonkurentnim postupcima u specifičnim okolnostima (npr. kupovina minimalne vrednosti, dodela male vrednosti, nabavka iz jednog izvora i pregovarački postupci bez prethodnog objavljivanja). Ovo može stvoriti prilike za politički povezane pojedince ili subjekte da utiču na odluke.



Zaštitne mere postoje, kao što je zahtev za pismeno obrazloženje za nekonkurentne procedure, ali one možda nisu dovoljno snažne da u potpunosti spreče zloupotrebu, pošto je u diskreciji ugovornog autoriteta da sledi mišljenje RKJN ili da nastavi po sopstvenom izboru<sup>139</sup>. Postoje rupe u pravilima o nekonkurentnoj proceduri koje bi mogle omogućiti sklapanje ugovora po meri od koristi politički povezanih kompanija.

## Rupe u Zakonu o javnim nabavkama 04/L-042 (i njegove izmene) koje dozvoljavaju zloupotrebu javnih procedura u favorizovanju određenih kompanija, sukob interesa i politički uticaj.

- 1 Pregovarački postupci bez prethodnog objavljivanja (član 35):** Pregovarački postupak bez prethodnog objavljivanja omogućava naručiocima da direktno pregovaraju sa ponuđačem bez objavljivanja poziva za podnošenje ponuda. Ovo je dozvoljeno u određenim situacijama, kao što su 1) Hitne situacije: Kada postoji hitna potreba zbog nepredviđenih okolnosti koje onemogućavaju sprovođenje normalnog tenderskog procesa, 2) Tehnički razlozi: Kada samo određeni dobavljač može ispuniti zahteve ugovora, bilo zbog isključivih prava, vlasničke tehnologije ili stručnosti; i 3) Neuspešne konkurentne procedure: Kada je konkurentna procedura provedena, ali nije dao prihvatljive ili održive ponude, ili nije dostavljena nijedna ponuda.

**Rupa u zakonu:** Iako su ovi uslovi zamišljeni kao izuzetni, mogu se lako iskoristiti. Na primer, vlasti mogu preuveličati hitnost situacije ili manipulirati uslovima kako bi naveli "tehničke razloge" kao izgovor za izbegavanje konkurentskih ponuda. To može dovesti do dodeljivanja ugovora politički povezanim firmama za koje je unapred određeno da budu jedini dobavljači.
- 2 Nabavka iz jednog izvora (član 38):** Ova procedura omogućava naručiocima da dodele ugovor jednom dobavljaču kada su ispunjeni određeni kriterijumi 1) Ekskluzivnost: Kada je samo jedan dobavljač dostupan zbog ekskluzivnih prava, patenata ili tehničke kompatibilnosti, i 2) Hitna potreba: Kada vremenska ograničenja onemogućavaju sprovođenje postupka konkurencije.

**Rupa u zakonu:** Definicija "hitne potrebe" ili "ekskluzivnosti" može biti dvosmislena. Naručioci mogu opravdati direktne dodele tvrdnjom da nema vremena za konkurenciju ili da je samo jedan dobavljač sposoban da ispuni ugovor, čak i ako to zaista nije slučaj. Takvi ugovori često idu politički povezanim kompanijama pod krinkom ovih kriterijuma, zaobilazeći konkurenciju.
- 3 Okvirni sporazumi (član 32):** Okvirni sporazumi omogućavaju naručiocima da uspostave dugoročan odnos sa dobavljačem ili grupom dobavljača. Ovi sporazumi se koriste kada je teško predvideti tačne količine robe ili usluga koje su potrebne tokom vremena.

**Rupa u zakonu:** Okvirni sporazumi se mogu koristiti za stvaranje ekskluzivnog, stalnog odnosa sa dobavljačem, čime se ograničava konkurencija u budućim nabavkama. Ako politički povezana kompanija osigura okvirni sporazum, ona zapravo postaje zadani dobavljač za niz ugovora u višegodišnjem periodu, što otežava konkurentima da ospori svoju poziciju.
- 4 Hitne nabavke (član 21):** Hitne nabavke se mogu sprovesti bez praćenja standardnih konkurentskih procesa kada postoji "hitna i nepredvidiva" događaj, kao što su prirodne katastrofe, krize ili druge javne vanredne situacije.

**Rupa u zakonu:** Vlasti mogu proširiti definiciju "hitnog stanja" kako bi opravdale dodelu ugovora bez konkurentskih procedura. Na primer, ugovor bi se mogao dodeliti politički povezanoj kompaniji tako što se situacija klasifikuje kao hitna, čak i kada je pravilno planiranje moglo sprečiti potrebu za nekonkurentnom nabavkom.

<sup>139</sup> "Za tri meseca potpisano je 108 tajnih ugovora, potrebna je istraga" (Dukagjini, 28. april 2024.); (Kosovska elektroprivreda (KEK): KEK, državno preduzeće, prijavljeno je da je dodelilo nekoliko ugovora visoke vrednosti putem metoda nabavke iz jednog izvora. U 2020. godini, KEK je potpisao 14 ugovora sa jednim izvorom u ukupnom iznosu od preko 11 miliona evra, što je izazvalo zabrinutost u pogledu transparentnosti ovih ugovora i da li su politički nepovezani postupci mogli biti favorizovani. Ovaj slučaj naglašava kako se nekonkurentne procedure mogu iskoristiti kako bi se izbegla fer konkurencija, od čega bi koristile kompanije koje su bliske veze sa političkim akterima. Upotreba ugovora iz jednog izvora (pregovarani) u javnim nabavkama (Demokratija plus 2023.). Hitne nabavke COVID-19: Tokom pandemije COVID-19, brojni ugovori dodeljeni su korišćenjem nekonkurentnih procedura, opravdano hitnom potrebom za medicinskim potrepštinama. Međutim, nekoliko od ovih ugovora je označeno zbog nepravilnosti, kao što su loše planiranje, nesprovođenje odgovarajućeg istraživanja tržišta i prihvatanje robe koja nije ispunjavala tražene specifikacije. Ova situacija je omogućila politički povezanim kompanijama da imaju koristi od ovih hitnih ugovora, koji nisu bili podvrgnuti konkurentskim procesima nadmetanja. Javne nabavke u pandemijama (KDI, 2021) i praćenje ugovora otvorene vlade za COVID-19 Kosovo januar 2020 – mart 2021 (Open Data Kosovo 2021)



**5 Ponovljeno korišćenje ugovora ispod pragova (član 19):** Ugovori ispod određenih finansijskih pragova ne moraju proći potpuni postupak javne nabavke. Ovo može biti koristan mehanizam za male nabavke, ali se može i zloupotrebiti.

**Rupa u zakonu:** Vlasti mogu stalno koristiti male ugovore ispod praga kako bi izbegli pokretanje konkurentskih procedura. Podelom velikih ugovora na manje koji su ispod praga, politički povezane kompanije mogu dobiti brojne ugovore bez potrebe da se nadmeću na otvorenom tenderu.

**6 Obrazloženja iz jedinog izvora zasnovana na "tehničkoj kompatibilnosti":** Neki ugovori se dodeljuju bez konkurencije jer se u njima tvrdi da samo jedna kompanija može obezbediti neophodan proizvod ili uslugu zbog tehničke kompatibilnosti sa postojećom opremom ili sistemima.

**Rupa u zakonu:** Ovo se može manipulirati uskim definisanjem tehničkih zahteva koje samo jedna (politički povezana) kompanija može ispuniti. Takve specifikacije su ponekad skrojene tako da odgovaraju mogućnostima napred odabranog ponuđača, isključujući konkurente iz procesa.

**7 Nabavka za posebne usluge (član 41):** Određene "posebne usluge" su izuzete od konkurentskih procedura pod pretpostavkom da su ove usluge jedinstvene ili zahtevaju specijalizovane veštine.

**Rupa u zakonu:** Definisanje "posebnih usluga" može biti nejasno i otvoreno za tumačenje. Vlasti mogu koristiti ovo izuzeće da zaobiđu konkurenciju za ugovore koji su mogli biti otvoreni za više ponuđača. Politički povezane firme mogu se klasifikovati kao jedini pružaoci ovih posebnih usluga, čak i kada bi druge kompanije mogle da pružaju slične usluge.

(Nalaz Integrity Watcha, 2024.)

Iako ZJN sadrži formalne zaštite za sprečavanje neprimerenog političkog uticaja na odluke o nabavkama, sistem ima ranjivosti, posebno u vezi sa politički povezanim pojedincima i subjektima. Postoje dokumentovani slučajevi<sup>140</sup> u kojima politički akteri mogu uticati na javnu nabavku<sup>141</sup> favorizovanjem određenih kompanija kroz neformalne kanale ili proceduralne rupe u zakonu.

Važeći propisi o javnim nabavkama sadrže odredbe koje imaju za cilj sprečavanje sukoba interesa u postupcima javnih nabavki<sup>142</sup>. Konkretno, zakon zahteva od javnih službenika uključenih u nabavke da prijave svaki sukob interesa koji mogu imati, što uključuje finansijske interese u kompanijama koje učestvuju u procesima nabavki. Ovo se odnosi na članove porodice koji mogu biti vlasnici ili imati koristi od kompanija koje se nadmeću za javne ugovore.

Faze nakon dodele, kao što su implementacija ugovora i praćenje, manje su stroge u smislu propisa za sprečavanje sukoba interesa ili neetičkog ponašanja. Mehanizmi nadzora, uključujući interne revizije i Regulatornu komisiju za javnu nabavku (RKJN), postoje, ali ograničenja resursa i nedostaci u implementaciji mogu dovesti do nedostataka u nadzoru<sup>143</sup>. Program SIGMA Organizacije za ekonomsku saradnju i razvoj (OECD) istakao je nedostatke u implementaciji i primeni propisa o nabavkama na Kosovu. U svojim procenama, SIGMA je istakla da iako postoje propisi o nabavkama, faza nakon dodele – kao što je implementacija ugovora, praćenje i upravljanje sukobom interesa – ostaje nedovoljno regulisana. Kapacitet za praćenje usklađenosti je ograničen zbog ograničenja resursa i nedostatka stručnog osoblja unutar nadzornih tela<sup>144</sup>.

140 KDI je 26. juna 2021. objavio svoju analizu pod nazivom „PINGPONG“ sa tenderom od 5 miliona evra za bolnicu u Prizrenu“. Ova analiza izaziva zabrinutost u vezi sa političkim uticajem vladajuće stranke na različite nezavisne agencije, sa ciljem da se za nagradu favorizuje kompanija koja je bila u vlasništvu jednog od njenih ministara, Blerima Kućija.

141 "Kosovski Telekom iznajmljuje kancelarijski prostor od prijatelja zamenika ministra Durmišija u godišnjem iznosu od 190 hiljada evra" (FrontOnline, 10. jul 2023)

142 Zakon o javnim nabavkama (ZJN) br. 04/L-042, član 26.

143 Izveštaj Evropske komisije o Kosovu, 2023

144 "Izveštaj o praćenju nabavke" (KDI, 2020)





KDI je izvestio o prazninama u implementaciji unutar sistema nabavki, posebno naglašavajući da je faza nakon dodele sklona neetičkim praksama zbog nedostatka strogih propisa i nedovoljnih mehanizama nadzora<sup>145</sup>. Njihovo istraživanje ukazuje na potrebu čvršće primene postojećih propisa, posebno u praćenju izvršenja ugovora i osiguravanju izbegavanja sukoba interesa<sup>146</sup>.

Pored toga, na Kosovu su se pojavile pretnje korupcijom u javnim nabavkama gde je vlada klasifikovala određene projekte kao „tajne” ili „strateške investicije”, omogućavajući im da zaobiđu redovne procedure javnih nabavki. Ova praksa, iako je zakonski dozvoljena pod određenim uslovima, otvorila je vrata potencijalnim rizicima od zloupotrebe i korupcije. Kosovski pravni okvir dozvoljava vladi da klasifikuje određene nabavke kao tajne. Ova klasifikacija izuzima proces ugovaranja od standardnih pravila javnih nabavki, uključujući nadmetanje<sup>147</sup>. Nedostatak transparentnosti u ovim procedurama predstavlja značajne rizike od korupcije, jer se ugovori mogu dodeliti politički povezanim kompanijama bez ikakve konkurencije ili uvida javnosti<sup>148</sup>. Mediji i organizacije civilnog društva izrazili su zabrinutost zbog zloupotrebe tajnih klasifikacija nabavki<sup>149</sup>. Kosovski demokratski institut (KDI) je u više navrata upozoravao da klasifikovane nabavke mogu dovesti do nedostatka nadzora, dozvoljavajući naduvane vrednosti ugovora ili odabir nekvalifikovanih kompanija na osnovu političkih veza, a ne na osnovu zasluga<sup>150</sup>. Nadalje, s tim u vezi Agencija za informacije i privatnost je zatražila od Regulatorne komisije za javne nabavke (RKJN) da preduzme radnje kako bi se postupanje po zahtevima za pristup javnim dokumentima od strane institucija vršilo u skladu sa Zakonom o pristupu javnim dokumentima, u konkretnom slučaju za informacije koje se odnose na zaštitu poslovne tajne kao što su poslovna tajna ili poslovna tajna preduzeća<sup>151</sup>.

Slično tome, Zakon o strateškim ulaganjima, usvojen 2017. godine, dozvoljava Vladi da određene projekte proglasi „strateškim” i na taj način ih izuzme iz standardnih procedura nabavke. Iako je cilj zakona da ubrza investicije velikih razmera od ključne važnosti za ekonomski razvoj Kosova, kao što su energetska<sup>152</sup> ili infrastrukturni projekti<sup>153</sup>, kritikovan je zbog njegovog potencijala da olakša korupciju. Štaviše, pokroviteljstvo i političke veze<sup>154</sup> i dalje utiču na javne nabavke<sup>155</sup>.

145 "Postavljanje za uspeh: Podaci i javni nadzor za transparentnije javne nabavke na Kosovu" (Otvoreno ugovorno partnerstvo 2021.)

146 "Izveštaj o praćenju nabavke" (KDI, 2020)

147 "KEK je potpisao još dva tajna ugovora - jedan od njih 14. sa istom kompanijom" (Albanian Post, 29. mart 2014.)

148 "Azemi postavlja video: VV je nagradila svog člana u KEK-u sa 27 hiljada evra iz tajnih ugovora" (Gazeta Metro 27.03.2024.)

149 "Tender za hranu KBS-a je državna tajna, ministar Maqedonci: Poništali smo neke odluke", RTV Dukagjini, 25.09.2024

150 "Korupcija "Copy & Paste" na Zapadnom Balkanu i Turskoj" (KDI, 2021)

151 Dopis gospode Lumnije Demi, generalnog direktora Agencije za informacije i privatnost, od 2. decembra 2024

152 "Dodeljeni tenderi preko 100 miliona evra i dozvoljene besplatne kancelarije, favorizovanje KEK-a za kompaniju "Alstom Power Service", Ekonomia Online, 24.06.2020

153 "Tajni ugovor: Vlada je "na brzinu" izvršila milionske isplate Limaku" (Buletini Ekonomik 14.08.2019)

154 Umešanost Dejene Mihali, političke koordinatorke vladajuće stranke Samoopredeljenje (LVV), u nedavni skandal Kosovske elektroprivredne korporacije (KEK) produbljuje zabrinutost zbog političkog mešanja i pokroviteljstva u javnim rashodima i regrutovanju. Njena politička uloga u vladajućoj stranci dodatno podstiče optužbe da su na odluke o preuzimanju u KEK-u možda uticali politički razlozi, a ne zasluge ili fer konkurencija. Ovaj slučaj služi kao upečatljiv primer kako politički uticaj vladajućih stranačkih zvaničnika može potencijalno ugroziti transparentnost i integritet u procesima javnih nabavki, ojačavajući percepciju o neprikladnim političkim vezama u dodeli javnih ugovora. Pažnja medija (Nacionale.com) na ovu aferu odražava zabrinutost javnosti zbog ove dinamike i naglašava stalnu potrebu za jačom zaštitom od sukoba interesa u sistemu nabavki na Kosovu.

155 "Afera Ambasadora Martin Berishaj | Nagip Krasniqi i Dejona Mihali 'privatno' potvrđuju milione koje je GEN dobio" (Insajderi, 14. oktobar 2024.); Martin Berishaj gubi bitku sa slovenačkim novinarom koji je razotkrrio njegov skandal "GEN Beograd" (Insajderi, 13.01.2023)



## Nekompatibilnosti za ugovorni organ

### Pitanja za procenu

- Da li postoje ograničenja i nekompatibilnosti da učestvuju kao ugovorni organi službenicima koji:
- a. direktno ili indirektno (preko rođaka, saradnika) imaju značajan finansijski interes (udeo u akcijama, kontrolni položaj ili slično) u nadmetanju i licenciranju pravnih lica podnosioca zahteva?
  - b. Sa prethodnim plaćenim pozicijama u aktivnim dobavljačima ili nosiocima licenci, licitacijama i subjektima za licenciranje u protekle četiri (4) godine u istoj oblasti nabavke ili licenciranja?
  - c. imaju istovremene odgovornosti za promovisanje ulaganja u oblastima njihove nadležnosti?

Kosovski pravni okvir o sukobu interesa i javnim nabavkama bavi se raznim ograničenjima i nekompatibilnostima za javne službenike koji deluju kao ugovorni organi. Ova pravila imaju za cilj sprečavanje sukoba interesa, promovisanje transparentnosti i osiguranje fer konkurencije u nabavkama.

Zakon o sprečavanju sukoba interesa izričito zabranjuje javnim funkcionerima da učestvuju u donošenju odluka kada oni ili članovi njihovih porodica imaju finansijski interes u subjektu koji učestvuje u postupku nadmetanja. Ovo uključuje posedovanje deonica, držanje kontrolne pozicije ili posedovanje drugih značajnih finansijskih udela u kompanijama koje se prijavljuju za licence ili učestvuju na javnim tenderima. Ovaj zakon naglašava da javni funkcioneri moraju da se izjasne o svojim finansijskim interesima i interesima svojih članova uže porodice, te da se od njih traži da se povuku iz bilo kakvog procesa donošenja odluka kada postoji takav sukob<sup>156</sup>. Međutim, postoji rupa u ovoj uredbi jer ne definiše rizik političkog uticaja od strane vladajućeg dela, u dve faze: kada je osoba vlasnik ili kada je pasivni korisnik kompanije<sup>157</sup>.

Tvažeća zakonska regulativa o javnim nabavkama<sup>158</sup> i zaštiti konkurencije<sup>159</sup> ne tretira slučajeve kada se više kompanija u vlasništvu članova porodice prijavi za istu nagradu.

Zakon o sprečavanju sukoba interesa takođe postavlja ograničenja za javne službenike koji su ranije bili na plaćenim pozicijama u subjektima koji sada konkurišu ili apliciraju za licence. Ovo je posebno važno kako bi se sprečilo da zvaničnici favoriziraju bivše poslodavce ili poslovne saradnike u odlukama o nabavci ili licenciranju<sup>160</sup>. Međutim, zakon se ne bavi periodom mirovanja pri angažovanju iz privatnog sektora u javne institucije, čime se sprečavaju scenariji "okretnih vrata".

Na Kosovu je obelodanjivanje aktivnosti korporativnog političkog angažovanja od strane kompanija, posebno onih uključених u vladine nabavke ili licenciranje, generalno ograničeno. Ne postoje sveobuhvatni ili standardizovani zahtevi za vladine dobavljače da javno obelodane detaljne informacije o svojim političkim aktivnostima, kao što su njihovi stavovi o relevantnim pitanjima politike, interakcije sa javnim zvaničnicima ili lobiranje. Trenutno ne postoji izričit zakonski zahtev za kompanije, uključujući i vladine dobavljače, da javno objave svoje stavove o pitanjima politike koja utiču na njihove osnovne poslovne aktivnosti. Iako kompanije mogu učestvovati u raspravama o politikama putem industrijskih udruženja ili javnih konsultacija, ove aktivnosti se ne objavljuju rutinski na formalan, transparentan način na veb stranici kompanija ili javnim platformama.

<sup>156</sup> Zakon br. 06/L-011 o sprečavanju sukoba interesa u vršenju javne funkcije, član 15.

<sup>157</sup> U slučaju Blerima Kućija, tumačenje Agencije za sprečavanje korupcije bilo je da nije bilo sukoba interesa jer ministar nije bio rukovodeća strana kompanije (vlasništvo je prešlo na njegovu decu nakon potpisivanja ugovora) i nije rukovodio institucijom koja je izvršila dodelu. "PINGPONG" sa tenderom od 5 miliona evra za bolnicu u Prizrenu" (KDI, 2021)

<sup>158</sup> Zakon br. 04/L-042 za javnu nabavku Republike Kosovo, izmenjen i dopunjen Zakonom br. 04/L-237, Zakonom br. 05/L-068 i Zakonom br. 05/L-092

<sup>159</sup> Zakon br. 08/L-056 o zaštiti konkurencije

<sup>160</sup> Zakon br. 06/L-011 o sprečavanju sukoba interesa u vršenju javne funkcije, član 18





## Uticaoaj

### Pitanja za procenu:

Da li kompanije koje su državni dobavljači javno otkrivaju informacije o svojim aktivnostima korporativnog političkog angažmana, uključujući, ali ne ograničavajući se na:

- a. stavove o relevantnim pitanjima politike koja utiču na njihove osnovne poslovne aktivnosti.
- b. direktne i indirektne interakcije sa javnim službenicima koji su odgovorni za javno ugovaranje i licenciranje (od donošenja zakona do postupaka dodele), uključujući informacije koje oni pružaju u ovim interakcijama.
- c. na vlastitoj veb stranici ili kao deo registara lobiranja i zastupanja interesa

Kosovski pravni okvir, posebno Zakon o sprečavanju sukoba interesa i Zakon o javnim nabavkama, zahteva od javnih službenika da prijave sukob interesa, ali ne nameće direktne obaveze kompanijama da prijave svoje interakcije sa javnim službenicima uključenim u procese ugovaranja i licenciranja.

Od kompanija se ne traži da otkrivaju direktne ili indirektne interakcije sa javnim službenicima, kao što su lobiranje, konsultacije ili pregovori u vezi sa javnim ugovorima. Iako interakcije sa zvaničnicima mogu biti predmet kontrole antikorupcionih tela poput Agencije za prevenciju korupcije (APK), ove informacije se obično ne objavljuju u javnosti osim ako ne postoji istraga. Kompanije se mogu saradivati sa javnim službenicima po pitanjima koja se odnose na nabavku ili licenciranje, ali takve interakcije se retko dokumentuju u javnom domenu. Ovaj nedostatak transparentnosti povećava rizik od potencijalne korupcije ili neprikladnog uticaja na javno ugovaranje<sup>161</sup>.

Ne postoji formalni registar lobiranja na Kosovu koji obavezuje kompanije, uključujući i vladine dobavljače, da prijave svoje aktivnosti lobiranja ili politički angažman. Dok neke zemlje imaju obavezne registre lobiranja u kojima kompanije moraju otkriti aktivnosti lobiranja i političke doprinose, Kosovo nema uspostavljen takav sistem.

Kosovski demokratski institut (KDI) pozvao je<sup>162</sup> Skupštinu da uvede propise o lobiranju<sup>163</sup> i nametne strože zahteve transparentnosti u ovoj oblasti naglašavajući važnost uvođenja javnih registara za aktivnosti lobiranja i poboljšanja korporativne transparentnosti.

### Ograničenja za vladine izvođače:

Da li postoje ograničenja i nekompatibilnosti kako bi se sprečilo 1) pravna lica sa državnim ugovorima i 2) ponuđači u postupcima ugovaranja da daju nenovčane i finansijske donacije političkim strankama i kampanjama? Postoje li načini da se ova ograničenja mogu zaobići u praksi?

<sup>161</sup> "Prilagođeni zakoni: da li je došlo vreme za zakon o lobiranju?", (KDI 2019)

<sup>162</sup> "Konferencija KDI „Je li došlo vreme za zakon o lobiranju?“, 5. decembar 2023

<sup>163</sup> "Vreme je za zakon o lobiranju na Kosovu" (KDI 2021)



Na Kosovu, pravna lica sa vladinim ugovorima i ponuđači u postupcima ugovaranja podležu određenim ograničenjima davanja finansijskih i nenovčanih donacija političkim partijama i kampanjama. Međutim, postoje praznine u primeni ovih ograničenja i nekoliko načina na koje se ona mogu zaobići u praksi. Zakon o finansiranju političkih partija (br. 03/L-174), sa izmenama i dopunama, daje opšti okvir za regulisanje donacija političkim partijama. Član 5 zakona zabranjuje kompanijama koje imaju javne ugovore da daju donacije političkim strankama ili kampanjama na tri godine. Ovo se odnosi i na finansijske doprinose i na podršku u naturi. Slično tome, ponuđačima koji su trenutno uključeni u postupke nabavke ili se nadmeću za javne ugovore takođe je zabranjeno davati donacije, kako bi se sprečio sukob interesa i neprimeren uticaj na donosioce odluka<sup>164</sup>. Obrazloženje iza ovih ograničenja je sprečavanje kompanija sa finansijskim interesima u vladinim ugovorima da utiču na političke stranke putem donacija. Takav uticaj mogao bi stvoriti nejednak teren u javnim nabavkama, iskrivljavajući ishode u korist politički povezanih subjekata.

Uprkos zakonskim odredbama, postoji nekoliko načina na koje kompanije ili pojedinci mogu zaobići ova pravila. Kompanije mogu usmeravati donacije preko trećih strana, kao što su članovi porodice ili saradnici, koji nemaju direktne veze sa subjektom koji je dao ponudu ili državnim izvođačem. Ovo otežava praćenje sredstava do kompanije koja drži državni ugovor ili je uključena u proces nadmetanja. Kompanije mogu koristiti lažne kompanije ili novoformirane subjekte koji nisu direktno uključeni u proces nabavke da daju političke donacije. Ovi entiteti možda nemaju formalni ugovorni odnos sa vladom u vreme donacije, ali mogu biti deo šire korporativne strukture povezane sa državnim izvođačem. Neke kompanije mogu davati donacije u naturi (npr. robe, usluge, reklame) koje je teže ući u trag i kvantifikovati u poređenju sa direktnim finansijskim doprinosima. Ove donacije mogu biti pružene preko posrednika ili se mogu pojaviti kao rutinske poslovne transakcije. Ponuđači ili kompanije mogu sačekati do završetka procesa nadmetanja ili nakon zaključenja svojih državnih ugovora da daju donacije. Ovo im omogućava da podrže političke stranke ili kandidate bez kršenja zakona tokom faze ugovora ili nadmetanja.

**Nalaz Integrity Watch Kosovo:**

- Tokom razvoja IW Platforme za Kosovo, otkriveno je da su neki donatori političkih stranaka počeli da dobijaju javne ugovore nakon njihovog doprinosa. Na primer, Meridian Express je 18. juna 2021. godine dao donaciju od 248,16 € u materijalima (pićima) Lëvizja Vetëvendosje. Nakon toga, 24. decembra 2021. godine, kompanija je dobila ugovor od Kosovske energetske korporacije (KEK) kroz ponudu cene, u vrednosti od €8,350.86. Nakon toga su usledile dve manje nagrade: jedna 31. decembra 2021. godine u iznosu od 919,77 evra (broj nabavke KEK-21-10536-1-4-7), i druga 11. januara 2022. godine, takođe u iznosu od 919,77 evra (broj nabavke KEK-21-1-1-4-7). Ova dva ugovora ukazuju na kršenje Zakona o javnim nabavkama (ZJN), koji zabranjuje podelu uslova nabavke radi snižavanja procenjene ene i zaobilaženja otvorenih postupaka.

Štaviše, Meridian Express je obezbedio još jedan ugovor od KEK-a 29. decembra 2022. godine u vrednosti od 8.541,50 evra. Pored toga, kompanija je imala koristi od četiri ugovora minimalne vrednosti koje su dodelili Kancelarija premijera, lokalno javno preduzeće Priština Parking SH.A. i N.P.L. PALLATI I RINISË SH.A.

Ovakav sled događaja izaziva zabrinutost zbog poštovanja zakona o javnim nabavkama i potencijalne zloupotrebe javnih sredstava za političke usluge.

<sup>164</sup> Uredba CIK-a br. 06/2024 - Upravljanje i finansijski nadzor političkih subjekata Član 10. Zabrana finansijske pomoći registrovanim političkim subjektima "1.6. privatna preduzeća dok su u ugovornom odnosu za pružanje robe i obavljanje usluga sa institucijama Republike Kosovo i tri (3) godine nakon završetka ugovornog odnosa;"

Kosovska agencija za prevenciju korupcije (APK) i Centralna izborna komisija (CIK) imaju zadatak da nadgledaju političke donacije, ali je njihov kapacitet za sprovođenje detaljnih istraga često ograničen. Takođe, sprovođenje može biti otežano političkim mešanjem, posebno kada su politički povezane kompanije uključene u velike vladine ugovore. Nedostatak nezavisnih revizija finansija i donacija političkih stranaka stvara dalje izazove da se osigura da se donacije koje daju vladini izvođači ili ponuđači adekvatno prate i obelodanjuju. Organizacije civilnog društva, kao što je KDI (Kosovski demokratski institut) pozvale su na strože mehanizme o nadzoru kako bi se zatvorile ove praznine<sup>165</sup>.

#### Pitanja za procenu:

U kojoj meri se od dobavljača, ponuđača traži da objavljuju (na svojim veb stranicama ili ugovornom organu) doprinose političkim strankama, kandidatima i/ili trećim licima u cilju postizanja izbornih ishoda i da li su te informacije blagovremeno objavljene?

Na Kosovu, dobavljači i ponuđači nisu direktno obavezni po zakonu da obelodanjuju doprinose date političkim strankama, kandidatima ili trećim stranama u cilju postizanja izbornih rezultata, bilo na svojim veb stranicama ili autoritetima za ugovaranje. Pravni okvir se više fokusira na političke partije koje prijavljuju donacije nego na kompanije koje otkrivaju svoje doprinose.

Zakon o finansiranju političkih partija (br. 03/L-174) zahteva od političkih partija da prijave donacije, uključujući i one od kompanija, u svojim godišnjim finansijskim izveštajima koji se podnose Centralnoj izbornoj komisiji (CIK). Ovi izveštaji uključuju detalje o finansijskim i nenovčanim donacijama primljenim od fizičkih i pravnih lica, uključujući dobavljače ili ponuđače koji mogu biti uključeni u državne nabavke.

Međutim, ove obaveze su na političkim strankama, a ne na samim kompanijama. Stoga se od dobavljača i ponuđača ne traži da prijave svoje doprinose direktno javnosti, naručiocima ili putem vlastitih veb stranica.

#### Pitanja za procenu:

Da li javni službenici koji su zaduženi za javne nabavke (od donošenja zakona do postupaka nabavke) na vreme otkrivaju svoje lične interakcije, sastanke sa i dokumente primljene od dobavljača, ponuđača?

Dok su javni zvaničnici na Kosovu zakonski obavezni da otkriju sukob interesa, ne postoje eksplicitne zakonske odredbe koje nalažu blagovremeno otkrivanje njihovih ličnih interakcija sa dobavljačima i ponuđačima u procesu nabavke. Nedostatak formalnog zahteva i izazovi u sprovođenju doprinose prazninama u transparentnosti, potencijalno omogućavajući neprimeren uticaj na javne nabavke. Napori za poboljšanje proaktivnog otkrivanja takvih interakcija mogli bi pomoći u poboljšanju transparentnosti i odgovornosti u procesu nabavke. Nadalje, nadzornici civilnog društva i međunarodni posmatrači su primetili da telima za nadzor nabavki nedostaju resursi<sup>166</sup> i politička nezavisnost<sup>167</sup> da efikasno sprovedu ove standarde transparentnosti.

<sup>165</sup> "Novčanici parlamentarnih političkih subjekata 2.0" (KDI 2023)

<sup>166</sup> "Integritet, element koji nedostaje u poboljšanju javnih nabavki na Kosovu" (KDI 2018)

<sup>167</sup> "Ispitivanje korupcije u javnim nabavkama na Kosovu" (INPO 2023)

## 3.2 Transparentnost

### Pitanja za procenu:

U kojoj meri se informacije koje se tiču javnih nabavki (faze pre dodele, tokom tendera i posle dodele) objavljuju na vreme u otvorenim formatima podataka?

Kosovo je napravilo značajan napredak u objavljivanju informacija o nabavkama tokom faza pre dodele i tendera, uglavnom zahvaljujući implementaciji platforme za e-nabavke. Međutim, još uvek postoje izazovi u osiguravanju pravovremenog objavljivanja tokom faze nakon dodele, i u tome da podaci koji se odnose na sve faze budu dostupni u otvorenim formatima radi boljeg pristupa javnosti i boljeg pregleda<sup>168</sup>.

Sistem e-nabavke na Kosovu, poznat kao *e-Prokurimi*<sup>169</sup>, je dizajniran da učini informacije o nabavkama dostupnim javnosti tokom faza pre dodele i tendera. Sistem omogućava objavljivanje planova nabavki, najava tendera i tenderske dokumentacije u standardizovanom formatu. Javni naručioci su dužni da objave svoje planove nabavki. Oglasi za konkurentne tendere uglavnom se objavljuju na vreme, a javnost može pristupiti ključnim detaljima kao što su rokovi, specifikacije i kriterijumi odabira. Sistem olakšava elektronsko podnošenje ponuda, osiguravajući da se tenderski procesi sprovode barem na transparentan način. Tokom tenderskog procesa, informacije kao što su pojašnjenja ponuđačima, izmene uslova tendera se objavljuju blagovremeno, međutim, ključne informacije kao što su odluke o osnivanju komisija za evaluaciju, zapisnici sa sastanaka pre licitacije, zapisnici procesa evaluacije ponuda i izveštaji o evaluaciji obično nisu dostupni putem platforme za e-nabavke.

Podaci o dodeljenim ugovorima se objavljuju, ali su kašnjenja u stavljanju ovih informacija na raspolaganje uobičajena, posebno za velike ili strateški važne ugovore. Organizacije civilnog društva, kao što su KDI i Open Contracting Partnership, primetile su da su informacije nakon dodele često nepotpune i ne ažuriraju se u stvarnom vremenu, što otežava uvid javnosti<sup>170</sup>.

Podaci o implementaciji ugovora (kao što su izveštaji o napretku, izmene ili potvrde o završetku) retko se objavljuju blagovremeno ili detaljno. Ova faza je posebno problematična u smislu otvorenih podataka, jer su mnogi dokumenti dostupni samo na zahtev, a transparentnost nakon dodele se smatra slabom<sup>171</sup>.

168 "Postavljanje za uspeh: Podaci i javni nadzor za transparentnije javne nabavke na Kosovu" (Otvoreno ugovorno partnerstvo, 2021)

169 E-Prokurimi zvanični sajt: <https://e-prokurimi.rks-gov.net/HOME/ClanakItemNew.aspx?id=327>

170 "Postavljanje za uspeh: Podaci i javni nadzor za transparentnije javne nabavke na Kosovu" (Otvoreno ugovorno partnerstvo, 2021)

171 E-Prokurimi zvanični sajt: <https://e-prokurimi.rks-gov.net/HOME/ClanakItemNew.aspx?id=327>

### 3.3 Odgovornost

#### Sukobi interesa

##### Pitanja za procenu:

U kojoj meri se od javnih službenika uključenih u proces javnih nabavki zahtevaju ad hoc objave o sukobu interesa ili njihovom nedostatku?

Na Kosovu, ad hoc obelodanjivanje sukoba interesa od javnih zvaničnika uključenih u proces javnih nabavki je generalno propisano zakonom, ali stepen do kojeg se ova obelodanjivanja efektivno zahtevaju i sprovode varira. Javni službenici su dužni da proaktivno prijave sukob interesa pre nego što učestvuju u bilo kojoj nabavci ili procesu donošenja odluka. Ovo se primenjuje kada postoji lični ili porodični finansijski interes u ishodu nabavke<sup>172</sup>.

Takođe, propisi o nabavkama definišu da se od službenika za nabavke očekuje da prijave bilo kakav sukob interesa, posebno ako oni ili članovi njihovih porodica imaju finansijsku korist od ugovora. Zakon takođe zabranjuje službenicima da učestvuju u aktivnostima nabavke ako su direktno povezani sa ponuđačima. Osim toga, javni službenici uključeni u nabavke moraju izbegavati situacije u kojima bi njihova nepristrasnost mogla biti dovedena u pitanje i od njih se traži da otkriju sve relevantne sukobe interesa u trenutku kada saznaju za njih<sup>173</sup>.

#### Snage i ranjivosti

##### Pitanja za procenu:

Predstaviti druge prednosti i slabosti u propisima, koji ranije nisu spomenuti, o političkom integritetu u procesu javnih nabavki u vašoj zemlji.

e-Prokurimi je centralizovana onlajn platforma i rešenje „od kraja do kraja“, počevši od planiranja nabavke do upravljanja ugovorima. Od januara 2019. to je obavezna centralizovana platforma za sve nabavke koje su pokrenule sve javne institucije, uključujući centralne i lokalne vlade, državna preduzeća i nezavisne agencije, i obavezna je za sve postupke nabavke iznad 100 evra. Kosovski sistem e-nabavke pruža javni pristup u realnom vremenu i poboljšan nadzor i praćenje svih informacija u vezi sa nabavkama. Ovo uključuje planiranje nabavke, objavljivanje tendera, podnošenje ponuda i žalbi, dodelu ugovora, potpisane ugovore i napredak u implementaciji ugovora. Čineći ove informacije javno dostupnim, sistem osigurava da sve zainteresovane strane, uključujući konkurente i širu javnost, mogu pratiti proces nabavke. Ova transparentnost je ključna za sprečavanje koruptivnih praksi, jer omogućava neposrednu kontrolu i odgovornost. Kosovska platforma za e-nabavke uključuje ugrađene alate za praćenje aktivnosti nabavke i generisanje detaljnih izveštaja o učinku procesa nabavke. Sistem je integrisan sa Agencijom za prevenciju korupcije i drugim nadzornim telima (Državna kancelarija za reviziju), omogućavajući im neometani pristup podacima o nabavkama i obavljanje revizija i istrage u realnom vremenu<sup>174</sup>.

<sup>172</sup> Zakon br. 06/L-011 o sprečavanju sukoba interesa, član 7

<sup>173</sup> Zakon br. 04/L-042 o javnim nabavkama Republike Kosovo, izmenjen i dopunjen Zakonom br. 04/L-237, Zakonom br. 05/L-068 i Zakonom br. 05/L-092 i Uredbom br. 001/2022 o javnim nabavkama

<sup>174</sup> Prezentacija g. Agrona Ibishi, RKJN tokom razmene IW WB&T Domaće savetodavne grupe, Vilnius, Litvanija 21. juna 2024

Ipak, pošto je identifikovalo rizik u vezi sa političkim uticajem u institucionalnim procesima donošenja odluka u vezi sa javnim ugovorima, Kosovo nedostaju jaki propisi o korporativnim političkim donacijama, posebno od kompanija uključenih u vladine nabavke<sup>175</sup>. Ne postoji obaveza od dobavljača i ponuđača da otkriju svoje političke donacije, što otvara vrata politički motivisanim odlukama o nabavkama<sup>176</sup>. Političke stranke su obavezne da objave donacije, ali to se često radi sa zakašnjenjem, a izveštaji su nepotpuni, što umanjuje transparentnost u tome kako na javne ugovore mogu uticati politički doprinosi<sup>177</sup>. Dodajući ovom problemu nedostatak izveštavanja o političkim finansijama u realnom vremenu i neoperabilnost između skupova podataka o nabavkama i političkim finansijama<sup>178</sup>, čini gotovo nemogućim sprečiti političke donatore da pristupe javnim nabavkama, odnosno javne izvođače da daju donacije političkim strankama.

Iako Kosovo ima propise koji nastoje da se pozabave sukobom interesa, ove odredbe su nejasne kada je u pitanju praksa rotirajućih vrata. Ovo stvara priliku bivšim državnim službenicima da iskoriste svoje prošle odnose u korist privatnih kompanija, narušavajući integritet procesa javnih nabavki.

Zakon o strateškim ulaganjima je kritikovan jer je dozvolio da određeni projekti zaobiđu redovne procedure nabavki. Iako je namenjeno ubrzanju značajnih projekata, ovo stvara ranjivost, jer politički povezane kompanije mogu lobirati da njihovi projekti budu klasifikovani kao strateški, što im omogućava da izbegnu konkurentne ponude<sup>179</sup>.

Pored toga, Kosovo je 2019. godine pokrenulo reviziju pravnog okvira o javnim nabavkama, i pokrenulo dubinsku reformu aktuelnih propisa, međutim, do danas još uvek nema epiloga ove inicijative.

### 3.4 Preporuke

- 1. Vlada Kosova treba da završi reformu javnih nabavki:** Od ključne je važnosti da se pokrene i završi dugo očekivana reforma kosovskog sistema javnih nabavki. Ova reforma treba da se pozabavi trenutnim prazninama i ranjivostima koje omogućavaju zloupotrebu javnih nabavki za političke i privatne dobitke. Ključni faktori koje treba razmotriti uključuju uspostavljanje snažnijeg regulatornog okvira koji pooštrava rupe u nekonkurentnim procedurama i povećava odgovornost u svim fazama ciklusa nabavke. Reforma bi trebala uključiti odredbe za strože sankcije protiv kršenja, nametnuti jasne smernice za upravljanje sukobom interesa i uvesti obavezne periode mirovanja za javne službenike koji prelaze u privatni sektor (kako bi se ublažili rizici od rotirajućih vrata). Pored toga, reforma mora osigurati da sve odluke o nabavkama budu predmet transparentnog nadzora, uz objavljivanje aktivnosti nabavke u realnom vremenu, jačanje kapaciteta revizije i povećanu koordinaciju između nadzornih tela. Takve sveobuhvatne reforme će stvoriti transparentnije, pravednije i konkurentnije okruženje javnih nabavki, smanjujući mogućnosti političkog uplitanja i privatne dobiti.
- 2. Regulatorna komisija za javne nabavke (RKJN), Agencija za prevenciju korupcije (APK) i Centralna izborna komisija (CIK) treba da ojačaju mehanizme za sprovođenje pravila o sukobu interesa:** dok Zakon o javnim nabavkama (ZJN) i Zakon o sprečavanju sukoba interesa pružaju čvrstu osnovu, sprovođenje ostaje izazov. Jačanje nadzornih tela kao što je Regulatorna komisija za javne nabavke (RKJN) i obezbeđivanje da imaju neophodne resurse i kapacitete za sprovođenje detaljnih istraga i revizija je od suštinskog značaja. Obavezna i česta obuka službenika nabavke o pravilima sukoba interesa i redovne revizije procesa nabavke mogu pomoći u ublažavanju političkog uticaja i favorizovanja. Štaviše, trebalo bi uvesti jasnije definicije i mehanizme praćenja za rešavanje indirektnog političkog uticaja preko članova porodice i bliskih saradnika.

<sup>175</sup> Zaključci autora

<sup>176</sup> Izjava pod zakletvom, Aneks tenderskog dosijea, (sekundarni akti B15 do B32) dostupan na zvaničnoj platformi e-Prokurimi /zakonodavstvo/podzakonski akti: <https://e-prokurimi.rks-gov.net/HOME/ClanakItemNew.aspx?id=233>.

<sup>177</sup> Vidi 2. Temu: Finansiranje političkih aktivnosti

<sup>178</sup> "Obim podataka o političkom integritetu na Kosovu" (KDI 2023)

<sup>179</sup> "Korupcija "Copy & Paste" na Zapadnom Balkanu i Turskoj" (KDI 2021);



|||||

3. **Regulatorna komisija za javne nabavke (RKJN), Nacionalna kancelarija za reviziju (NKR) i Agencija za prevenciju korupcije (APK) treba da unaprede transparentnost i odgovornost u nekonkurentnim nabavkama:** Upotreba nekonkurentnih procedura, iako je dozvoljena pod određenim uslovima, otvara vrata za politički uticaj. Kosovo bi trebalo da sprovodi strožije propise koji zahtevaju snažna, javno dostupna opravdanja za nekonkurentne nabavke. Uvođenje obaveznog spoljnog pregleda ili odobrenja za takve procedure, posebno od RKJN ili Agencije za borbu protiv korupcije (ABPK), može da obezbedi da ovi procesi ne budu zloupotrebljeni. Dodatno, klasifikacija strateških investicija ili tajnih nabavki trebala bi zahtevati jasne i transparentne kriterijume kako bi se sprečilo političko favorizovanje.
  
4. **Regulatorna komisija za javne nabavke (RKJN) treba da implementira standarde otvorenih podataka za praćenje ugovora nakon dodele:** Dok je platforma e-nabavke (e-Prokurimi) poboljšala transparentnost tokom faza pre dodele, postoji potreba za većom transparentnošću nakon dodele. Kosovo treba da usvoji standarde otvorenih podataka koji omogućavaju ažuriranje u realnom vremenu i javni pristup podacima o implementaciji ugovora, uključujući izmene, izveštaje o napretku i konačne rezultate projekta. Učiniti takve informacije dostupnim u mašinski čitljivim formatima omogućiće civilnom društvu, medijima i javnosti da prate procese nabavke, osiguravajući stalnu odgovornost i smanjujući rizik od korupcije u izvršenju ugovora.
  
5. **Agencija za prevenciju korupcije (APK), Centralna izborna komisija (CIK) i Regulatorna komisija za javne nabavke (RKJN) treba da poboljšaju transparentnost nabavki i političkih donacija:** Odgovorne institucije: Agencija za prevenciju korupcije (APK), Centralna izborna komisija (CIK) i Regulatorna komisija za javne nabavke (RKJN). Ova tela moraju osigurati da procesi nabavke, političke donacije i aktivnosti lobiranja budu javno objavljeni. Implementacija jasnih propisa i platformi otvorenih podataka omogućiće bolji nadzor javnosti i pomoći da se spreči zloupotreba nabavki za političke dobitke.

|||||



# ZAKLJUČAK

U zaključku, ovaj izveštaj naglašava napore Kosova da uspostavi snažan pravni okvir koji ima za cilj promovisanje političkog integriteta kroz regulisanje prijavljivanja imovine, političkih finansija i javnih nabavki. Zakoni koji regulišu ove domene pokazuju posvećenost transparentnosti, odgovornosti i usklađenosti sa međunarodnim standardima. Međutim, značajne praznine u sprovođenju, dodeli resursa i regulatornoj pokrivenosti potkopavaju delotvornost ovih okvira. Izazovi kao što su ograničeni kapaciteti za nadzor, odsustvo prakse otvorenih podataka i slabe odredbe za upravljanje sukobima interesa – posebno u vezi sa praksama okretnih vrata i lobiranjem – i dalje su ključne prepreke.

Rešavanje ovih nedostataka zahteva višestruki pristup. Jačanje mehanizama za sprovođenje i opremanje nadzornih tela kao što su Agencija za sprečavanje korupcije (APK), Centralna izborna komisija (CIK) i Regulatorna komisija za javne nabavke (RKJN) sa adekvatnim resursima je od ključnog značaja. Proširenje opsega pravnih okvira na organizacije trećih strana, onlajn političko oglašavanje i indirektno političke donacije osiguraće sveobuhvatniji nadzor. Nadalje, korišćenje tehnologije za razvoj automatizovanih sistema izveštavanja u realnom vremenu i usvajanje standarda otvorenih podataka može poboljšati transparentnost i omogućiti rigorozniju analizu javnih evidencija.

Kosovsko civilno društvo i međunarodni partneri igraju ključnu ulogu u zalaganju za ove reforme, obezbeđujući da se zakonodavne namere prevedu u značajne promene. Kako Kosovo nastoji da ispuni standarde pristupanja EU, prioritet je usklađivanju svog regulatornog okvira sa direktivama i najboljim praksama EU. Ovi napori ne samo da će ojačati strukture upravljanja, već će i izgraditi poverenje javnosti i negovati političko okruženje bez neprimerenog uticaja i korupcije. Baveći se ovim izazovima i implementacijom preporuka navedenih u ovom izveštaju, Kosovo može učvrstiti svoju posvećenost integritetu i transparentnosti, utirući put za inkluzivnije i odgovornije upravljanje.



# BELEŠKA NA KRAJU

## I PROPISI KOJI SE ODOSE NA PRIJAVU IMOVINE:

1. Zakon br. 06/L-011 o sprečavanju sukoba interesa u vršenju javnih funkcija (27. april 2018.), reguliše **sprečavanje i upravljanje sukobom interesa u vršenju javnih funkcija**.

- **Ključne odredbe:**
  - Utvrđuje obaveze za javne službenike da prijave svoju imovinu, interese i obaveze.
  - Definiše sukob interesa i postavlja pravila za sprečavanje javnih službenika da se bave aktivnostima koje predstavljaju sukob sa njihovim dužnostima.
- **Relevantno za:** Sve nivoje vlasti, javne službenike i pojedince uključene u javno ugovaranje i licenciranje.
- **Nadzor:** Agencija za borbu protiv korupcije (ABPK) je odgovorna za verifikaciju ovih izjava i upravljanje sukobom interesa.
- **Link:** [Zakon br. 06/L-011](#)

2. Zakon br. 08/L-017 o Agenciji za prevenciju korupcije (21. jul 2022.), reguliše **rad i mandate Agencije za prevenciju korupcije (APC) u prevenciji i borbi protiv korupcije, upravljanju sukobom interesa i sprovođenju zahteva za prijavu imovine**.

- **Ključne odredbe:**
  - Definiše strukturu i odgovornosti APK-a na Kosovu.
  - Obezbeđuje mehanizme za sprovođenje verifikacije imovine i izjava o kamatama.
  - Uspostavlja APK kao primarno telo za istragu i sankcionisanje sukoba interesa.
- **Relevantno za:** Javne službenike, državne organe i širu javnost u interesu transparentnosti.
- **Nadzor:** Sam APK, sa mehanizmima odgovornosti koji osiguravaju transparentnost.
- **Link:** [Zakon br. 08/L-017](#)

3. Zakon br. 08/L-108 o prijavi, poreklu i kontroli imovine i poklona (avgust 2022), reguliše **prijavlivanje, kontrolu i verifikaciju imovine, prihoda i poklona koje primaju javni službenici**.

- **Ključne odredbe:**
  - Nalaže javnim službenicima da prijave svoju imovinu, izvore prihoda i poklone.
  - Uspostavlja proces verifikacije od strane APK-a kako bi se osiguralo poreklo imovine i sprečio sukob interesa.
  - Povećava transparentnost zahtevajući da prijave budu javno dostupne.
- **Relevantno za:** Javne službenike i institucije uključene u upravljanje javnim fondovima i ugovorima.
- **Nadzor:** APK je odgovoran za prikupljanje i proveru prijava imovine.
- **Link:** [Zakon br. 08/L-108](#)

4. Zakon br. 08/L-197 o javnim službenicima (septembar 2023), reguliše **ponašanje, prava, obaveze i dužnosti javnih službenika na Kosovu**.

- **Ključne odredbe:**
  - Uspostavlja etičke i profesionalne standarde za javne službenike.
  - Reguliše transparentnost i odgovornost u ponašanju javnih službenika, uključujući upravljanje sukobom interesa.
  - Pruža okvir za sankcije u slučajevima nedoličnog ponašanja ili neprijavlivanja imovine.
- **Relevantno za:** Sve javne službenike, posebno one na pozicijama odlučivanja.
- **Nadzor:** Institucije i tela koja nadziru javne službenike, uz učešće APK-a u praćenju usklađenosti sa prijavama imovine i interesa.
- **Link:** [Zakon br. 08/L-197](#)

|||||

5. Zakon br. 06/L-113 o organizaciji i funkcionisanju državne uprave i nezavisnih agencija (mart 2019), reguliše **organizaciju i funkcionisanje kosovske državne uprave i nezavisnih agencija**.

- **Ključne odredbe:**
  - Definiše uloge i odgovornosti organa državne uprave i nezavisnih agencija.
  - Osigurava operativnu efikasnost i transparentnost u njihovom upravljanju.
  - Uspostavlja mehanizme za nadzor i odgovornost.
- **Relevantno za:** Državne institucije i nezavisne agencije.
- **Nadzor:** Ministarstvo državne uprave i druga relevantna nadzorna tela.
- **Link:** [Zakon br. 06/L-113](#)

6. Zakon br. 06/L-081 o pristupu javnim dokumentima (jul 2019): reguliše **pristup javnosti vladinim dokumentima kako bi se osigurala transparentnost i odgovornost**.

- **Ključne odredbe:**
  - Definiše administrativne procese i procedure za istragu slučajeva korupcije.
  - Osigurava usklađenost sa pravnim standardima u istrazi prijave imovine i sukoba interesa.
  - Daje smernice za sankcije i korektivne mere.
- **Relevantno za:** Građane, javne službenike i institucije na Kosovu.
- **Nadzor:** Ministarstvo javne uprave i drugi nadležni organi koji osiguravaju poštovanje propisa.
- **Link:** [Zakon br. 06/L-081](#)

7. Uredba br. 03/2023 o postupcima upravne istrage u Agenciji za prevenciju korupcije, uređuju se **postupci za sprovođenje upravnih istraga u Agenciji za prevenciju korupcije (APK)**.

- **Ključne odredbe:**
  - Definiše administrativne procese i procedure za istragu slučajeva korupcije.
  - Osigurava usklađenost sa pravnim standardima u istrazi prijave imovine i sukoba interesa.
  - Daje smernice za sankcije i korektivne mere.
- **Relevantno za:** Osoblje APK-a, javne službenike pod istragom i subjekte uključene u slučajeve korupcije.
- **Nadzor:** APK sprovodi i nadgleda istrage sledeći ove smernice.
- **Link:** [Uredba br. 03/2023](#)

8. Odluka - Metodologija Plana integriteta (Agencija za prevenciju korupcije), uređuje **okvir za kreiranje i sprovođenje planova integriteta za borbu protiv korupcije**.

- **Ključne odredbe:**
  - Pruža metodologiju za razvoj planova integriteta u svim javnim institucijama.
  - Fokusira se na promovisanje transparentnosti, odgovornosti i etičkog ponašanja u javnim telima.
  - Uspostavlja preventivne mere za izbegavanje rizika od korupcije u institucijama.
- **Relevantno za:** Javne institucije i agencije na Kosovu.
- **Nadzor:** APK je odgovoran za implementaciju i praćenje planova integriteta.
- **Link:** [Metodologija Plana integriteta](#)

9. Zakon br. 04/L-042 o javnim nabavkama Republike Kosovo (izmenjen i dopunjen Zakonom br. 04/L-237 i Zakonom br. 05/L-068), reguliše **pravila i procedure za javne nabavke na Kosovu**.

- **Ključne odredbe:**
  - Uspostavlja transparentnost i konkurenciju u procesu nabavke kako bi se osiguralo pravično i efikasno korišćenje javnih sredstava.
  - Nameće stroge zahteve za obelodanjivanje kako bi se izbegao sukob interesa u javnom ugovaranju.
  - Utvrđuje mehanizme za sankcionisanje i rešavanje sporova oko nabavke.
- **Relevantno za:** Sve javne subjekte i službenike uključene u aktivnosti nabavke.

**Nadzor:** Regulatorna komisija za javne nabavke (RKJN) i APK osiguravaju usklađenost sa zakonima o javnim nabavkama i pravilima o sukobu interesa.

|||||

|||||

## II PROPISI KOJI SE ODOSE NA FINANSIRANJE POLITIČKIH AKTIVNOSTI

1. **Zakon br. 08/L-228 o opštim izborima u Republici Kosovo**, reguliše sprovođenje opštih izbora u Republici Kosovo, uključujući upravljanje finansijama političkih stranaka, izborne procedure i obaveze izveštavanja.

- **Prvi put usvojen:** Septembar 2023
- **Ključne odredbe:**
  - Reguliše organizaciju, administraciju i nadzor opštih izbora.
  - Uključuje odredbe o transparentnosti i upravljanju finansijama političkih stranaka, osiguravanju finansijskog objavljivanja i izveštavanja političkih subjekata.
  - Uvodi mere za jačanje nadzornih mehanizama, poboljšanje transparentnosti i osiguranje usklađenosti sa propisima o političkim finansijama.
- **Relevantno za:** Političke stranke, izborne kandidate, birače i tela za upravljanje izborima.
- **Nadzor:** Centralna izborna komisija Kosova (CIK) je odgovorna za nadgledanje sprovođenja izbora, obezbeđivanje usklađenosti sa izbornim procedurama i upravljanje finansijskim izveštavanjem političkih stranaka.
- **Link:** [Zakon br. 08/L-228](#)

2. **Zakon br. 03/L-174 o finansiranju političkih stranaka**, reguliše **finansiranje političkih stranaka, sa pravilima o transparentnosti, odgovornosti i obavezama izveštavanja**.

- **Prvi put usvojen:** Oktobar 2010
- **Poslednji put izmenjen:** Septembar 2022
- **Ključne odredbe:**
  - Uspostavlja jasne smernice za izveštavanje i transparentnost finansija političkih stranaka.
  - Izmena iz 2022. pojačala je sankcije za nepoštovanje i pojačala nadzor radi efikasnijeg sprovođenja finansijske transparentnosti.
- **Izmenjen:**
  - Zakonom br. 04/L-058, januar 2012
  - Zakonom br. 04/L-212, avgust 2013
  - Zakonom br. 08/L-122, septembar 2022
- **Relevantno za:** Političke stranke i kandidate, tela za nadzor izbora.
- **Nadzor:** Centralna izborna komisija Kosova (CIK)/ Kancelarija za registraciju, sertifikaciju i finansijsku kontrolu političkih subjekata i Agencija za prevenciju korupcije (APK).
- **Link:** [Zakon. 03/L-174](#)

3. **Zakon br. 03/L-072 o lokalnim izborima u Republici Kosovo**, reguliše **sprovođenje lokalnih izbora u Republici Kosovo, uključujući finansiranje iz Konsolidovanog budžeta Kosova, izborne procedure, ograničenja potrošnje na kampanju i finansijsku transparentnost tokom lokalnih izbora**.

- **Prvi put usvojen:** jun 2008
- **Ključne odredbe:**
  - Reguliše organizaciju, administraciju i nadzor lokalnih izbora.
  - Uključuje odredbe koje se odnose na finansiranje iz Konsolidovanog budžeta Kosova.
  - Definiše da sredstvima upravlja CIK u skladu sa Zakonom o upravljanju javnim finansijama i odgovornosti;
  - Definiše da će se ograničenja potrošnje na kampanju i finansijsko objavljivanje, kao i sve odredbe koje se odnose na njihovu materiju, Zakona o opštim izborima u Republici Kosovo mutatis mutandis primenjivati na lokalne izbore osim ako ovim zakonom nije drugačije određeno
- **Relevantno za:** Političke stranke i kandidati za lokalne izbore, tela za nadzor izbora.
- **Nadzor:** Centralna izborna komisija Kosova (CIK).
- **Link:** [Zakon br. 03/L-072](#)

|||||

|||||

**4. Zakon br. 05/L-096 o sprečavanju pranja novca i borbi protiv finansiranja terorizma, reguliše sprečavanje pranja novca i borbu protiv finansiranja terorizma, sa značajnim odredbama koje utiču na finansiranje političkih stranaka regulisanjem finansijskih transakcija i prijavljivanjem sumnjivih aktivnosti.**

- **Prvi put usvojen:** June 2016
- **Ključne odredbe:**
  - Uspostavlja sveobuhvatan okvir za sprečavanje pranja novca i finansiranja terorizma na Kosovu.
  - Nameće stroge zahteve za izveštavanje finansijskih institucija i drugih relevantnih subjekata kako bi prijavili sumnjive transakcije, uključujući one koje se odnose na političke stranke i finansiranje kampanja.
  - Poboljšava saradnju između relevantnih organa, kao što je Finansijsko-obaveštajna jedinica (FIJ), organa za sprovođenje zakona i pravosuđa kako bi se efikasno sprečili nezakoniti finansijski tokovi, uključujući i političku sferu.
  - Obezbeđuje oduzimanje imovine stečene nezakonitim putem i pojačava mere za borbu protiv zloupotrebe finansijskog sistema za kriminalne aktivnosti.
- **Relevantno za:** Političke stranke, finansijske institucije, javne organe i sve subjekte koji se bave finansijskim transakcijama.
- **Nadzor:** Finansijsko obaveštajna jedinica (FIJ), Agencija za borbu protiv korupcije (APK), Centralna izborna komisija Kosova (CIK) u relevantnim političkim finansijskim slučajevima.
- **Link:** [Zakon br. 05/L-096](#)

**5. Uredbe Centralne izborne komisije Kosova (CIK) regulišu izveštavanje i verifikaciju političkih finansija, posebno tokom izbornih perioda.**

- Uredba o izborima br. 06/2024 – Finansijsko upravljanje i nadzor političkih subjekata
- Uredba o izborima br. 07/2024 – Izborna kampanja, praćenje izborne kampanje i finansijska deklaracija
- **Prvi put objavljene:** Ažuriranja su u toku
- **Ključne odredbe:**
  - Određuje odgovornosti za političke subjekte da na vreme podnose finansijske izveštaje.
  - Navodi procedure za reviziju finansijskih izveštaja i osiguravanje dostupnosti ovih informacija javnosti.
- **Relevantno za:** Političke stranke, izborne kandidate i tela za upravljanje izborima.
- **Nadzor:** Centralna izborna komisija Kosova (CIK), Kancelarija za registraciju, sertifikaciju i finansijsku kontrolu političkih subjekata.
- **Link:** [CIK Uredbe](#)

|||||



**Katalogimi në botim – (CIP)**  
**Biblioteka Kombëtare e Kosovës “Pjetër Bogdani”**

316.4(496.51)(047)

Metushi Krasniqi, Diana

Razotkrivanje nedostataka: kritički pregled kosovskih propisa o političkom integritetu /

Diana Metushi Krasniqi. - Prishtinë : Kosova Democratic Institute (KDI), 2025. - 72 f. : ilustr. ; 26 cm.

**ISBN 978-9951-745-49-9**

ISBN 978-9951-745-49-9



9 789951 745499