

Javne nabavke na Kosovu

Izvan tehničkih izmena: Ka strukturnoj reformi
javnih nabavki na Kosovu

Jun 2026. Priština



Funded by
the European Union



Kosova Democratic Institute je ogranak
Transparency International za Kosovo

Misija KDI-ja je da podrži razvoj
participativne/učesničke demokratije i
borbu protiv korupcije promovisanjem
transparentnosti, odgovornosti i
integriteta na svim nivoima i
sektorima društva.

www.kdi-kosova.org

Javne nabavke na Kosovu

Između sistemske fragmentacije i potrebe za strukturnom reformom

Uloženi su svi naponi kako bi se proverila tačnost informacija koje sadrži ova analiza. Veruje se da su sve informacije tačne od marta 2026. godine. Međutim, Kosovski demokratski institut ne može prihvatiti odgovornost za posledice njihovog korišćenja u druge svrhe ili u drugim kontekstima.

Kosovski demokratski institut [KDI], 2026. Citiranje je dozvoljeno. Molimo vas kontaktirajte Kosovski demokratski institut – info@kdi-kosova.org – u vezi sa zahtevima za izvedena dela.

Autor: Diana Metushi Krasniqi

Dizajn: envinion

Photo credit: Korab Basha 2025



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



**Funded by
the European Union**

SADRŽAJ

SPISAK SKRAČENICA	6
UVOD	7
REZIME	8
1. OPŠTI IZAZOVI SISTEMA JAVNIH NABAV.....	9
1.1 Fragmentacija ciklusa javnih nabav.....	9
1.2 Nedostatak razlike između kupovina i nabavki	11
1.3 Nedostatak održivih i inovativnih nabavki.....	12
1.4 Institucionalni i nadzorni nedostaci	12
1.5 Ograničenja u digitalizaciji, interoperabilnosti i praćenja integriteta u realnom vremenu	13
2. IZAZOVI U FAZI PRE PODNOŠENJA TENDERA	15
2.1 Slabo planiranje nabavki i nedostatak analize tržišta.....	15
2.2 Diskriminatorne tehničke specifikacije i ograničavanje konkurencije.....	16
2.3 Prekomerno korišćenje nekonkurentnih postupaka	17
3. IZAZOVI TOKOM FAZE PODNOŠENJA TENDERA	20
3.1 Ograničavanje konkurencije.....	20
3.2 Ograničeno korišćenje podataka za donošenje odluka i upravljanje tržištem.....	21
3.3 Slabosti sistema žalbi i TRN-	22
4. IZAZOVI TOKOM OCENJIVANJA, ZAKLJUČIVANJA UGOVORA I ADMINISTRIRANJA	24
4.1 Administriranje i upravljanje ugovorima: od proceduralne usklađenosti ka stvaranju vrednosti	24
4.2 Aneksi ugovora i izmene ugovora	25
4.3 Nedostatak strateškog upravljanja dobavljačima i učinkom ugovora (Supplier Relationship Management – SRM).....	26
5. ZAKLJUČCI	28

SPISAK SKRAČENICA

CAN	Centralna agencija za nabavke
ASK	Agencija za sprečavanje korupcije
KARP	Kosovska agencija za registraciju preduzeća
ASK	Agencija za statistiku Kosova
PAK	Poreska administracija Kosova
EU	Evropska unija
BI	Business Intelligence (Poslovna inteligencija)
CIPS	Chartered Institute of Procurement and Supply
CPI	Continuous Process Improvement (Proces stalnog unapređenja)
FFP	Firm-Fixed-Price (Ugovor sa fiksnom cenom)
KIP (KPI)	Ključni indikatori performansi (Key Performance Indicators)
ID/IQ	Indefinite Delivery / Indefinite Quantity (Ugovor sa neodređenim količinama)
RKJN	Regulatorna komisija za javne nabavke
LCC	Life-Cycle Costing (Troškovi životnog ciklusa)
ZJN	Zakon o javnim nabavkama
MP	Ministarstvo pravde
MF	Ministarstvo finansija
NTE	Not-to-Exceed (Ugovor sa gornjom granicom troškova)
OCDS	Open Contracting Data Standard
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
TRN	Organisation for Economic Co-operation and Development
P2P	Procure-to-Pay (Proces od planiranja do plaćanja)
SRM	Supplier Relationship Management (Upravljanje odnosima sa dobavljačima)
SRPP	Socially Responsible Public Procurement (Društveno odgovorne javne nabavke)

UVOD

Javne nabavke na Kosovu predstavljaju jedan od glavnih mehanizama upravljanja javnim novcem, sa direktnim uticajem na kvalitet javnih usluga, ekonomski razvoj i poverenje građana u državne institucije. Zbog visoke finansijske vrednosti, složenosti procesa i velikog broja uključenih aktera, on ostaje jedan od najizloženijih sektora korupciji, sukobu interesa i neprimerenim uticajima na donošenje odluka.

Iako je pravni okvir javnih nabavki na Kosovu prošao kroz nekoliko reformi i formalnih usklađivanja sa standardima Evropske unije, poslednja sveobuhvatna reforma zakonodavstva preduzeta je 2011. godine, dok su kasnije izmene i dopune bile uglavnom tehničkog karaktera i ograničenog obima. Kao rezultat toga, već više od jedne decenije sistem je funkcionisao na pravnom osnovu koji nije u potpunosti odražavao novi razvoj događaja u oblasti javnih nabavki, uključujući elemente digitalizacije, upravljanja rizikom i moderne pristupe koji su orijentisani ka učinkom i stvaranju javne vrednosti.

Iako je Zakon o javnim nabavkama inkorporirao osnovne principe kao što su transparentnost, jednak tretman i slobodna konkurencija, praktično iskustvo pokazuje da ovi principi često ostaju više deklarativni nego efektivno primenjivi. Sistem i dalje karakteriše fragmentacija tokom ciklusa nabavki, nedostatak koherentnosti između faza planiranja, podnošenja tendera i upravljanja ugovorima, kao i praznine u nadzoru, odgovornosti i upravljanju učinkom.

Dok evropski okvir javnih nabavki, posebno Direktiva 2014/24/EU, promoviše integrisani pristup koji se proteže kroz čitav životni ciklus nabavki i fokusira se na konkurenciju, integritet, učinak, digitalizaciju i vrednost za javni novac, sistem na Kosovu je napredovao uglavnom u proceduralnim i tehničkim aspektima. Kao posledica toga, slabosti i dalje ostaju izražene u planiranju nabavki, analizi tržišta, korišćenju nekonkurentnih postupaka, efektivnom upravljanju ugovorima, upravljanju učinkom i sprečavanju sukoba interesa.

Ovi izazovi su postali još relevantniji u kontekstu aktuelnog procesa reforme zakonodavstva o javnim nabavkama. U januaru 2026. godine, Ministarstvo finansija je osnovalo radnu grupu za izradu nacrtu novog Zakona o javnim nabavkama, čime je otvoren značajan prozor za modernizaciju sistema. Međutim, isključivanje civilnog društva iz ovog procesa izaziva zabrinutost u pogledu sveobuhvatnosti, transparentnosti i kvaliteta reforme, naročito imajući u vidu kontinuirani doprinos koji su organizacije civilnog društva dale tokom godina u identifikaciji rizika, praznina i slabosti sistema¹.

U ovom kontekstu, analiza ima za cilj da identifikuje i proceni ključne pravne, institucionalne i operativne izazove sistema javnih nabavki na Kosovu, kao i njihov uticaj na konkurenciju, integritet, učinak i vrednost stvorenu javnom potrošnjom. Analiza se oslanja na praćenjima, istraživanjima i izveštavanjima KDI-ja tokom više od jedne decenije, kao i na nalazima međunarodnih institucija i organizacija koje su procenjivale učinak sistema javnih nabavki i upravljanja na Kosovu.

Izvan identifikacije postojećih izazova, analiza stavlja ove nalaze u uporednu perspektivu sa pravnim tekovinama Evropske unije, praksama država članica EU i savremenim modelima upravljanja javnim nabavkama, koje su razvili OECD, SIGMA, Svetska banka, CIPS i druge međunarodne prakse. Cilj je da se identifikuju strukturne praznine koje ograničavaju efikasnost trenutnog sistema i da se obezbedi argumentovana osnova za reforme orijentisane ka integritetu, učinku, inovacijama i razvoju modernog, integrisanog i održivog sistema javnih nabavki.

1 Telegrafi. (2026, February 4). Civilno društvo kritikuje osnivanje radne grupe za Zakon o javnim nabavkama. <https://telegrafi.com/Betimi-per-Drejtesi>. (2024, March 18). Metushi-Krasniqi: Tendencije mešanja u nadležnosti – Nacrt ZJN-a je izrađen u kancelarijama Vlade. <https://betimiperdrejtesi.com>

Sistem javnih nabavki na Kosovu ostaje jedan od najvažnijih mehanizama upravljanja javnim novcem, ali istovremeno i jedan od sektora koji su najviše izloženi rizicima od korupcije, neprimerenog uticaja i neefikasnog korišćenja javnih sredstava. Iako je pravni okvir delimično usklađen sa standardima Evropske unije, poslednja sveobuhvatna reforma je preduzeta pre više od jedne decenije, dok su kasnije izmene bile uglavnom tehničkog karaktera i ograničenog obima. Kao rezultat toga, sistem se i dalje suočava sa strukturnim izazovima koji ograničavaju konkurenciju, integritet, učinak i stvaranje vrednosti za javni novac.

Analiza argumentuje da predstojeća reforma ne treba da se ograniči na tehničke izmene i dopune postojećeg zakonodavstva, već treba da teži transformaciji sistema ka modernom modelu javnih nabavki. Ovaj model mora biti zasnovan na potpunoj integraciji ciklusa nabavki, upravljanju učinkom, strateškom korišćenju podataka, digitalizaciji od početka do kraja (Procure-to-Pay)², jačanju integriteta i stvaranju dugoročne vrednosti za građane. Istovremeno, javne nabavke moraju evoluirati iz administrativne funkcije fokusirane uglavnom na proceduralnu usklađenost u strateški instrument za ekonomski razvoj, inovacije, ekološku održivost i ostvarivanje ciljeva javnih politika.

U ovom kontekstu, analiza predlaže paket pravnih, institucionalnih i tehnoloških reformi orijentisanih ka uspostavljanju integrisanijeg, transparentnijeg, konkurentnijeg i sistema koji je više orijentisan na rezultate. Krajnji cilj je uspostavljanje sistema javnih nabavki koji ne samo da garantuje zakonitost i transparentnost, već i obezbeđuje veći učinak, efikasnije korišćenje javnih sredstava i veće poverenje građana u javne institucije.

8



1. OPŠTI IZAZOVI SISTEMA JAVNIH NABAVKI

1.1 Fragmentacija ciklusa javnih nabavki

Problem

Jedan od glavnih problema sistema javnih nabavki na Kosovu ostaje institucionalna fragmentacija i nedostatak integrisanog pristupa ciklusu nabavki. Iako je pravni okvir više puta izmenjen i dopunjen, reforme su bile uglavnom tehničke a ne strukturne³. Kao posledica toga, sistem i dalje karakteriše nedostatak koherentnosti između institucija, ograničen nadzor i nedostatak efikasnih mehanizama odgovornosti.

“Glavni problem sistema javnih nabavki na Kosovu nije samo nedostatak pravila, već institucionalna fragmentacija i nedostatak integrisanog pristupa ciklusu nabavki.”

— Na osnovu analiza i praćenja KDI-ja o političkom integritetu, javnim nabavkama i upravljanju javnim ugovorima.

3 Evropska komisija. (2015–2025). Kosovo Reports / Enlargement Package Reports. Brussels: European Commission. Preuzeto sa: <https://enlargement.ec.europa.eu>

ZJN	CIPS
(8 faza sa fragmentiranim pristupom)	(13 faza sa fragmentiranim pristupom)
1. Planiranje nabavke	1. Identifikacija potrebe
2. Priprema tenderskog dosijea	2. Definisanje zahteva (specifikacija)
3. Objavljivanje obaveštenja	3. Analiza tržišta
4. Prijem ponuda	4. Strategija snabdevanja
5. Otvaranje i ocenjivanje ponuda	5. Izbor postupaka
6. Dodela ugovora	6. Priprema tendera
7. Upravljanje ugovorom	7. Objavljivanje i upravljanje tenderom
8. Završetak ugovora	8. Ocenjivanje tendera
	9. Pregovaranje (kada je primenjivo)
	10. Dodela ugovora
	11. Upravljanje ugovorom
	12. Upravljanje učinkom
	13. Završetak i ocenjivanje (naučene lekcije)

Tabela 1. Upoređivanje ciklusa nabavki: ZJN vs CIPS⁴

Razlika između trenutnog pristupa ZJN-a i savremenih međunarodnih modela ne leži samo u broju faza ciklusa nabavki, već i u mehanizmima integriteta, odgovornosti i upravljanja rizikom koji prate svaku fazu⁵. U trenutnom modelu, sukob interesa se tretira uglavnom kao deklarativno i proceduralno pitanje, dok mehanizmi za ranu identifikaciju rizika, praćenje učinka i za individualnu i institucionalnu odgovornost ostaju ograničeni. U naprednim modelima koje promovišu CIPS, OECD i SIGMA, svaka faza ciklusa nabavki uključuje integrisane kontrole integriteta, analize tržišta, upravljanje rizikom, praćenje učinka i jasne mehanizme odgovornosti, omogućujući identifikaciju i adresiranje problema pre nego što se oni materijalizuju u finansijsku štetu ili narušavanje integriteta.

Posledice

Nedostatak integrisanog pristupa ograničava sposobnost institucija da efikasno identifikuju i upravljaju sukobom interesa i rizicima od korupcije u svim fazama javnih nabavki. Zbog razdvajanja procesa i podataka između institucija i različitih faza nabavki, mnogi rizici se identifikuju tek nakon što su već proizveli finansijske ili operative posledice. Istovremeno, nedostatak integrisanih mehanizama za upravljanje rizikom, praćenje učinka i međuinstitucionalnu koordinaciju slabi odgovornost, ograničava efikasan nadzor i stvara prostor za favorizovanje, loše upravljanje i neefikasno korišćenje javnih sredstava⁶.

4 Chartered Institute of Procurement & Supply (CIPS). (bez datuma). Procurement and Supply Cycle. Preuzeto sa: <https://www.cips.org>

5 Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD). (2015). OECD Recommendation of the Council on Public Procurement. Paris: OECD Publishing. Preuzeto sa: <https://www.oecd.org/gov/public-procurement/recommendation/>

6 Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD). 2025. Implementing the OECD Recommendation on Public Procurement in OECD and Partner Countries: 2020–2024 Report. OECD Public Governance Reviews. Paris: OECD Publishing. Retrieved from: https://www.oecd.org/en/publications/implementing-the-oecd-recommendation-on-public-procurement-in-oecd-and-partner-countries_02a46a58-en.html

Preporuke

- Izrada novog Zakona o javnim nabavkama, u skladu sa integrisanim pristupom zasnovanim na savremenim evropskim i međunarodnim praksama;
- Integracija mehanizama za identifikaciju i upravljanje rizicima integriteta i sukoba interesa u svim fazama ciklusa javnih nabavki;
- Uspostavljanje jasnih institucionalnih i individualnih mehanizama odgovornosti tokom čitavog ciklusa nabavki;
- Orijentisanje sistema ka upravljanju učinkom, rezultatima i vrednostima za javni novac, izvan tradicionalnog fokusa na proceduralnu usklađenost;
- Postepeno uspostavljanje integrisanog „Procure-to-Pay” (P2P) sistema koji povezuje planiranje, podnošenje tendera, upravljanje ugovorima, praćenje učinka i obradu plaćanja u jedinstven i povezan ciklus.

1.2 Nedostatak razlike između kupovina i nabavki

Problem

Još jedno strukturno ograničenje trenutnog sistema odnosi se na nedostatak funkcionalne razlike između javnih kupovina i javnih nabavki. Trenutni okvir tretira gotovo sve kategorije ugovaranja kroz isti proceduralni pristup, bez obzira na njihovu složenost, vrednost ili rizik. Savremene međunarodne prakse jasno razlikuju rutinske i standardizovane kupovine od nabavki, omogućujući automatizaciju uobičajenih transakcija i usmeravanje stručnih kapaciteta na složene ugovore, upravljanje učinkom, inovacije i stvaranje dugoročne vrednosti za javni novac⁷.

Kupovine (Purchasing) → fokusiraju se na standardne transakcije, elektronske kataloge, dinamične sisteme, automatizaciju.

Nabavke (Procurement) → fokusiraju se na planiranje, analizu tržišta, složene ugovore, upravljanje dobavljačima, učinak, inovacije i održivost.

Posledice

Nedostatak funkcionalne razlike između javnih kupovina i nabavki dovodi do neefikasnog korišćenja stručnih kapaciteta, s obzirom da se značajan deo administrativnih resursa angažuje u rutinskim procesima i standardnim transakcijama. Kao rezultat toga, složeni ugovori, infrastrukturni projekti i usluge visoke vrednosti često se tretiraju sa istom proceduralnom logikom kao i uobičajene kupovine, čime se ograničava strateško planiranje, analiza tržišta i upravljanje učinkom⁸. Istovremeno, nedostatak elektronskih kataloga, dinamičnih sistema kupovine i mehanizama automatizacije smanjuje operativnu efikasnost, sprečava ostvarivanje ekonomije obima i ograničava potencijal sistema za generisanje ušteda⁹, veću vrednost za javni novac i bolje rezultate od javnog ugovaranja¹⁰.

Preporuke

- Jasna konceptualna i funkcionalna podela između javnih kupovini (Purchasing) i javnih nabavki (Procurement) u pravnom i institucionalnom okviru;
- Razvoj diferenciranog modela upravljanja kupovinama, prema složenosti, vrednosti i nivou rizika ugovora;
- Proširenje korišćenja automatizacije i digitalnih alata za rutinske kupovine, sa ciljem smanjenja administrativnog opterećenja i povećanja operativne efikasnosti;

7 Chartered Institute of Procurement & Supply (CIPS). (bez datuma). Procurement and Supply Cycle. Preuzeto sa: <https://www.cips.org>

8 Chartered Institute of Procurement & Supply (CIPS). n.d. Procurement and Supply Cycle. Retrieved from: https://www.cips.org_Thai_Khi_V.,_ed._2009._International_Handbook_of_Public_Procurement._Boca_Raton,_FL:_CRC_Press._Preuzeto_sa:_https://www.taylorfrancis.com/books/edit/10.4324/9781315092539/international-handbook-public-procurement-khi-thai

9 Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD). 2025. Implementing the OECD Recommendation on Public Procurement in OECD and Partner Countries: 2020–2024 Report. OECD Public Governance Reviews. Paris: OECD Publishing. Preuzeto sa: https://www.oecd.org/en/publications/implementing-the-oecd-recommendation-on-public-procurement-in-oecd-and-partner-countries_02a46a58-en.html

10 World Bank. 2023. Sustainable Procurement: Implementation Stage – Putting the Sustainable Procurement Strategy into Action. Washington, DC: World Bank. Preuzeto sa: <https://thedocs.worldbank.org/en/doc/01802d374f64ff681613cff8ccad3576-0290012023/original/Sustainable-Procurement-August-2023.pdf>



- Jačanje uloge CAN-a u sprovođenju centralizovanih kupovina, elektronskih kataloga i dinamičnih sistema kupovine za standardnu robu i usluge;
- Usmeravanje stručnih kapaciteta nabavki ka strateškim funkcijama, uključujući planiranje, analizu tržišta, upravljanje ugovorima, učinkom i dobavljačima;
- Promovisanje pristupa zasnovanog na vrednosti za javni novac, gde se nabavke tretiraju kao strateška funkcija upravljanja, a ne samo kao administrativni proces kupovine.

1.3 Nedostatak održivih i inovativnih nabavki

Problem

Sistem javnih nabavki na Kosovu još uvek ne koristi nabavke kao strateški instrument za promovisanje ekoloških, društvenih i inovativnih ciljeva¹¹ u skladu sa standardima Evropske unije. Zakonski kriterijumi za zelene nabavke, inovativne nabavke i društveno odgovorne nabavke se uopšte ne primenjuju, dok fokus i dalje ostaje usredsređen uglavnom na proceduralnu usklađenost i početnu cenu ugovora. Kao rezultat toga, potencijal javnih nabavki da podrži održivi razvoj, inovacije i stvaranje dugoročne vrednosti za društvo ostaje uglavnom neiskorišćen¹².

Posledice

Nedostatak integracije ekoloških, društvenih i inovativnih ciljeva ograničava sposobnost javnih nabavki da doprinesu primeni širih politika ekonomskog i društvenog razvoja. Kao posledica toga, javne investicije i dalje se procenjuju uglavnom na osnovu početnih troškova, dok dugoročni ekonomski, društveni i ekološki uticaj dobija ograničenu pažnju. Ovo smanjuje potencijal javnih nabavki za podsticanje inovacija, energetske efikasnosti, cirkularne ekonomije, društvene odgovornosti i stvaranje održive vrednosti

za javni novac¹³.

Preporuke

- Postepena integracija principa održivih, zelenih i inovativnih nabavki u pravni i regulatorni okvir javnih nabavki;
- Razvoj politika i smernica za korišćenje ekoloških, društvenih i inovativnih kriterijuma tokom celokupnog ciklusa nabavki;
- Promovisanje ocenjivanja ponuda na osnovu troškova životnog ciklusa (Life-Cycle Costing), a ne samo na osnovu početne cene ugovora;
- Razvoj institucionalnih i stručnih kapaciteta za planiranje i sprovođenje održivih i inovativnih nabavki;
- Podsticanje učešća inovativnih preduzeća, malih i srednjih preduzeća i ekonomskih operatera koji nude rešenja sa ekološkom i društvenom dodatom vrednošću;
- Korišćenje kupovne moći javnog sektora za podršku ciljevima održivog razvoja, zelene tranzicije i inovacija, u skladu sa prioritetima Evropske unije.

1.4 Institucionalni i nadzorni nedostaci

Problem

RKJN, CAN i TRN se suočavaju sa ograničenim stručnim kapacitetima i stalnim izazovima u efikasnom vršenju svojih mandata. Uprkos njihovoj centralnoj ulozi u regulisanju, sprovođenju i nadzoru sistema javnih nabavki, njihovo funkcionisanje i dalje karakterišu ograničenja u ljudskim resursima, specijalizovanoj ekspertizi i analitičkim kapacitetima.¹⁴ Istovremeno, trenutna podela institucionalnih odgovornosti i preklapanje određenih funkcija i dalje stvaraju izazove u

11 European Parliament and Council of the European Union. (2014). Directive 2014/24/EU of the European Parliament and of the Council of 26 February 2014 on public procurement and repealing Directive 2004/18/EC. Official Journal of the European Union. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32014L0024>

12 European Commission. (2016). Buying Green! A Handbook on Green Public Procurement (3rd ed.). Luxembourg: Publications Office of the European Union. Preuzeto sa: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/8c2da441-f63c-11e5-8529-01aa75ed71a1/language-en/format-PDF/source-287889172>

13 World Bank. (2023). Sustainable procurement: Implementation stage – Putting the sustainable procurement strategy into action. Preuzeto sa: <https://thedocs.worldbank.org/en/doc/01802d374f64ff681613cff8ccad3576-0290012023/original/Sustainable-Procurement-August-2023.pdf>

14 OECD. Public Administration in Kosovo 2024: Assessment against the Principles of Public Administration, SIGMA Monitoring Reports (Paris: OECD Publishing, 2025), Preuzeto sa: https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2025/01/public-administration-in-kosovo-2024_d9378da9/a53fce6b-en.pdf

koordinaciji, doslednosti i efikasnosti sistema¹⁵.

Istovremeno, stručni kapaciteti službenika za nabavke ostaju ograničeni. Nedostatak naprednih obuka, funkcionalne specijalizacije i kontinuiranog profesionalnog razvoja utiče na kvalitet planiranja, izradu kriterijuma i tenderske dokumentacije, analizu tržišta, kao i na administriranje i upravljanje procesima nabavki. Štaviše, sistem sertifikacije i profesionalnog razvoja još uvek ne odražava u potpunosti složenost i evoluciju savremene funkcije javnih nabavki.

Posledice

Ograničeni institucionalni i stručni kapaciteti direktno utiču na kvalitet i doslednost sprovođenja zakonodavstva o javnim nabavkama¹⁶. Kao rezultat toga, institucije se često suočavaju sa poteškoćama u tumačenju i primeni pravila, primeni jedinstvenih praksi i pružanju adekvatne podrške ugovornim organima i ekonomskim operaterima¹⁷.

Isto tako, nedostatak specijalizovane ekspertize ograničava sposobnost institucija da odgovore na sve složenije izazove modernih nabavki, uključujući digitalizaciju, održive nabavke, analizu podataka, upravljanje rizikom i korišćenje naprednih kriterijuma ocenjivanja. Ova situacija negativno utiče na efikasnost sistema, smanjuje poverenje javnosti i ekonomskih operatera u odgovorne institucije i ograničava njihovu sposobnost da vode reformske procese u sektoru javnih nabavki.

Preporuke

- Funkcionalno restrukturiranje i razjašnjavanje mandata, uloga i odgovornosti RKJN-a, CAN-a i TRN-a;
- Jačanje stručnih, analitičkih i nadzornih kapaciteta institucija odgovornih za javne nabavke;
- Profesionalizacija funkcije nabavke kroz specijalizaciju prema funkcijama, naprednim obukama i kontinuiranom profesionalnom razvoju;
- Reformisanje sistema sertifikacije i profesionalnog razvoja službenika za nabavke u skladu sa savremenim međunarodnim praksama;
- Razvoj institucionalnih kapaciteta za upravljanje učinkom, analizu podataka, upravljanje rizikom i praćenje integriteta.

1.5 Ograničenja u digitalizaciji, interoperabilnosti i praćenja integriteta u realnom vremenu

Problem

Elektronski sistem javnih nabavki je beležio značajan napredak u digitalizaciji tenderskih postupaka i povezivanju sa određenim javnim sistemima, uključujući Trezor i elektronsku platformu TRN-a. Međutim, on još uvek ne funkcioniše kao integrisani sistem sa kraja na kraj (end-to-end), gde se planiranje, podnošenja tendera, upravljanje ugovorima, prijem robe i usluga, kao i obrada plaćanja odvijaju na povezan i automatizovan način.

Uprkos napretku u transparentnosti i elektronskom vođenju postupaka, mnogi procesi se i dalje oslanjaju na manuelne intervencije, fragmentiranu dokumentaciju i sisteme koji ne komuniciraju u potpunosti jedni sa drugima¹⁸. Kao rezultat toga, podaci o javnim nabavkama, izvršenju budžeta, plaćanjima, ekonomskim operaterima i drugim relevantnim izvorima ostaju rasuti između različitih institucija i platformi¹⁹.

15 Žeri. (2018, 8. avgust). Potrebne su reforme za suzbijanje korupcije u javnim nabavkama. Novine Žeri. Preuzeto sa: <https://zeri.info/ekonomia/211066/kerkohet-reforme-per-ta-luftuar-korrupsionin-ne-prokurim/>

16 OECD. 2023. The Principles of Public Administration. Paris: OECD Publishing. Preuzeto sa: https://www.sigmaweb.org/content/dam/sigma/en/publications/reports/2023/11/the-principles-of-public-administration_5e68f805/7f5ec453-en.pdf

17 European Commission. (2015–2025). Kosovo reports / Progress reports. <https://enlargement.ec.europa.eu>

18 Kosovski demokratski institut (KDI). (2023). Politički integritet: Kakve podatke imamo? Priština: Kosovski demokratski institut (KDI). Preuzeto sa: <https://kdi-kosova.org/publikimet/integriteti-politik-cfare-te-dhenash-kemi/>

19 Open Contracting Partnership. (2021, 14. oktobar). Setting up for success: Data and public oversight for more transparent public procurement in Kosovo. Preuzeto sa: <https://www.open-contracting.org/2021/12/14/setting-up-for-success-data-and-public-oversight-for-more-transparent-public-procurement-in-kosovo>



Za razliku od praksi Evropske unije i zemalja OECD-a, gde javne nabavke evoluiraju ka integrisanim ekosistemima Procure-to-Pay (P2P), sistem na Kosovu i dalje karakteriše ograničena interoperabilnost i delimična automatizacija procesa²⁰.

Posledice

Fragmentacija sistema ograničava operativnu efikasnost, povećava administrativne troškove i stvara zavisnost od manuelnih kontrola. Nedostatak automatske razmene podataka između institucija otežava provere, usporava procese i ograničava potpunu sledljivost ciklusa javnih nabavki²¹.

Kao posledica toga, javne institucije ne koriste u potpunosti potencijal digitalizacije za smanjenje administrativnog opterećenja, za poboljšanje međuinstitucionalne koordinacije i obezbeđivanje efikasnijeg upravljanja procesima i javnim resursima. Istovremeno, nedostatak integracije između sistema ograničava mogućnost automatizacije procesa, standardizacije podataka i kreiranja potpunog pregleda ciklusa javne potrošnje²².

Preporuke

- Izgradnja integrisane arhitekture Procure-to-Pay (P2P) koja povezuje planiranje, podnošenje tendera, upravljanje ugovorima, prijem robe i usluga, kao i obradu plaćanja u jedinstven i automatizovan ciklus;
- Razvoj potpune interoperabilnosti između sistema e-nabavke, Trezora, budžetskog sistema, ASK-a, KARP-e i drugih relevantnih državnih baza podataka;
- Potpuna digitalizacija procesa administriranja, upravljanja i praćenja javnih ugovora;
- Standardizacija razmene podataka i razvoj mehanizama za automatsku podelu informacija između javnih institucija;
- Razvoj digitalnih usluga i automatizacija rutinskih procesa radi smanjenja administrativnog opterećenja i poboljšanja operativne efikasnosti;
- Proširenje korišćenja otvorenih podataka i digitalnih usluga radi poboljšanja transparentnosti, odgovornosti i javnog nadzora nad nabavkama.

20 Open Contracting Partnership. 2021. Setting Up for Success: Data and Public Oversight for More Transparent Public Procurement in Kosovo. December 14. Preuzeto sa: <https://www.open-contracting.org/2021/12/14/setting-up-for-success-data-and-public-oversight-for-more-transparent-public-procurement-in-kosovo>

21 Clark, J., Marin, G., Ardic Alper, O. P., & Galicia Rabadan, G. A. (2025). *Digital Public Infrastructure and Development: A World Bank Group Approach* (Digital Transformation White Paper, Vol. 1). Washington, DC: World Bank Group. Preuzeto sa: <https://openknowledge.worldbank.org/entities/publication/cca2963e-27bf-4dbb-aa5a-24a0ffc92ed9>

22 Open Contracting Partnership. (2024). Open Contracting Data Standard (OCDS). Preuzeto sa: <https://standard.open-contracting.org>



2. IZAZOVI U FAZI PRE PODNOŠENJA TENDERA

2.1 Slabo planiranje nabavki i nedostatak analize tržišta

Problem

Najveće slabosti sistema često počinju u fazi planiranja. U mnogim slučajevima, planiranje javnih nabavki se tretira kao formalni administrativni zahtev, a ne kao strateški proces identifikacije potreba, analize tržišta, procene troškova i upravljanja rizikom²³. Kao rezultat toga, ugovorni organi često ne raspolažu dovoljnim informacijama o strukturi tržišta, nivou konkurencije i realnim cenama²⁴.

Posebna slabost ostaje nedostatak sistematskog korišćenja istorijskih cena i nacionalnog kataloga referentnih cena²⁵. Javne institucije retko koriste podatke iz prethodnih ugovora ili druge javne izvore, kao što su statistika ASK-a, fiskalni podaci PAK-a i podaci o uvozu Carine Kosova, za procenu troškova i planiranje budžeta. Kao rezultat toga, povećava se rizik od nerealnih procena troškova, precenjivanja ili potcenjivanja finansijskih potreba i odstupanja između planirane vrednosti i stvarnih troškova ugovora.

Kreiranje nacionalnog kataloga referentnih cena, zasnovanog na istorijskim podacima o javnim nabavkama i drugim relevantnim državnim izvorima, poboljšalo bi kvalitet planiranja, analizu tržišta i kontrolu opravdanosti ugovorenih cena²⁶.

“Diskriminatorni kriterijumi i korišćenje nekonkurentnih postupaka i dalje stvaraju prednosti za određene ekonomske operatere i ograničavaju pravu konkurenciju.”

— Na osnovu praćenja KDI-ja o tenderskim kriterijumima i hitnim postupcima.

23 Chartered Institute of Procurement & Supply (CIPS). (n.d.). Procurement and Supply Cycle. Preuzeto sa: <https://www.cips.org>

24 Komisioni Evropian. (2015). *Public Procurement: Guidance for Practitioners on the Avoidance of the Most Common Errors in Projects Funded by the European Structural and Investment Funds*. Luxembourg: Publications Office of the European Union. Preuzeto sa: https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/guidance/guidance_public_proc_en.pdf

25 OECD. (2025). Implementing the OECD Recommendation on Public Procurement in OECD and Partner Countries: 2020–2024 Report. OECD Public Governance Reviews. Paris: OECD Publishing. Preuzeto sa: https://www.oecd.org/en/publications/implementing-the-oecd-recommendation-on-public-procurement-in-oecd-and-partner-countries_02a46a58-en.html

26 Kosova Democratic Institute. (2021). *Pse duhet të kemi një katalog shtetëror të çmimeve?* Pristina: Kosova Democratic Institute (KDI). Retrieved from: <https://kdi-kosova.org/publikimet/pse-duhet-te-kemi-nje-katalog-shtetoror-te-çmimeve/>



Posledice

Loše planiranje, nedostatak analize tržišta i ograničeno korišćenje istorijskih podataka direktno utiču na kvalitet procesa nabavki. U odsustvu dovoljnih informacija o kapacitetima tržišta, referentnim cenama i relevantnim ekonomskim indikatorima, ugovorni organi često izrađuju nerealne planove i netačne procene troškova²⁷. Kao rezultat toga, konkurencija je ograničena, a povećava se rizik od nerealnih ponuda, izmena ugovora, kašnjenja i prekoračenja troškova.

Istovremeno, nedostatak strukturiranog sistema istorijskih referentnih cena i sistematsko korišćenje podataka iz javnih nabavki, ASK-a, PAK-a i Carine, ograničava sposobnost institucija da procene opravdanost cena kao i da obezbede vrednost za javni novac.

Isto tako, nedostatak jasne regulative in-house nabavki stvara pravnu nesigurnost i povećava rizik od izbegavanja konkurencije korišćenjem nekonkurentnih mehanizama u slučajevima kada tržište može da pruži efikasnija i isplativija rešenja²⁸. Kao rezultat toga, oslabljene su konkurencija, transparentnost i efikasnost javne potrošnje.

Preporuke

- Uvođenje obavezne analize tržišta kao sastavnog dela planiranja nabavki, posebno za ugovore visoke vrednosti, složene ili visokorizične ugovore;
- Razvoj institucionalnih kapaciteta i standardnih metodologija i vodiča za analizu tržišta, procenu troškova i planiranje javnih nabavki, u skladu sa praksama Evropske unije i OECD-a;
- Uspostavljanje nacionalnog sistema referentnih cena, zasnovanog na istorijskim podacima o javnim nabavkama i drugim relevantnim državnim izvorima kao što su ASK, PAK, Carina (Državni katalog cena);

- Jasno regulisanje in-house ugovaranja radova u skladu sa Direktivom 2014/24/EU i zakonodavstvom Evropske unije;
- Jačanje transparentnosti i nadzora in-house ugovaranja kroz obavezno objavljivanje relevantnih odluka, obrazloženja i ugovora.

2.2 Diskriminatorne tehničke specifikacije i ograničavanje konkurencije

Problem

Analize KDI-ja su u kontinuitetu ukazale na korišćenje diskriminatornih kriterijuma i tehničkih specifikacija koje favorizuju određene ekonomske operatore, ograničavanjem učešća drugih potencijalno kvalifikovanih operatera²⁹. Ove prakse se često manifestuju kroz nesrazmerne zahteve za iskustvo, reference, tehničku opremu ili kapacitete, kao i kroz specifikacije koje se odnose na karakteristike proizvoda ili rešenja koje nudi ograničen broj ekonomskih operatera. U odsustvu odgovarajuće analize tržišta i jasnih standarda za pripremu tenderskih dosijea, ugovorni organi često ne uspevaju da procene da li su postavljeni zahtevi neophodni, srazmerni i u skladu sa stvarnim tržišnim uslovima³⁰. Kao rezultat toga, mnogi postupci se sprovode uz minimalnu ili samo formalnu konkurenciju, smanjujući mogućnost obezbeđivanja ekonomski najpovoljnije ponude, povećavajući rizik od favorizovanja i ograničavanjem ostvarivanja vrednosti za javni novac³¹.

27 Instituti Demokratik i Kosovës (KDI). (2021). Monitorimi i shpenzimeve komunale përmes prokurimit publik për komunat e Prizrenit, Suharekës, Ferizajt, Lipjanit, Podujevës dhe Istogut. Prishtinë: Instituti Demokratik i Kosovës (KDI). Preuzeto sa: <https://kdi-kosova.org/wp-content/uploads/2021/01/2021-01-29-USAID-TEAM-KDI-Monitorimi-i-shpenzimeve.pdf>

28 European Commission. 2022. Kosovo Report 2022. Brussels: European Commission. Preuzeto sa: <https://enlargement.ec.europa.eu/system/files/2022-10/Kosovo%20Report%202022.pdf>

29 Kosova Democratic Institute (KDI). 2018. Tender Criteria: Their Impact on Competition. Pristina: Kosova Democratic Institute (KDI). Preuzeto sa: <https://kdi-kosova.org/wp-content/uploads/2019/07/55-Dosjet-e-Tenderit-SHSKUK-Final-03.pdf>

30 Chartered Institute of Procurement & Supply. (n.d.). Procurement and supply cycle. Preuzeto sa: <https://www.cips.org/intelligence-hub/procurement/procurement-supply-cycle>

31 Evropska unija. (2014). Direktiva 2014/24/EU Evropskog parlamenta i Saveta, od 26. februara 2014. o javnim nabavkama i stavljanju van snage Direktive 2004/18/EC, članovi 42–44. Službeni list Evropske unije, L 94, 28.03.2014, f. 65–242. Preuzeto sa: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014L0024>

Posledice

Kada su tehničke specifikacije i kvalifikacioni kriterijumi sastavljeni na taj način da favorizuju određene proizvode, brendove ili ekonomske operatere, proces gubi svoj konkurentski karakter i smanjuje mogućnost učešća drugih potencijalno kvalifikovanih operatera. Kao rezultat toga, ograničava se stvarna konkurencija na tržištu, smanjuje se konkurentski pritisak na ponuđače i smanjuju se mogućnosti ugovornih organa da obezbede ekonomski najpovoljniju ponudu. U mnogim slučajevima, to može dovesti do većih cena, nižeg kvaliteta ugovorene robe, radova ili usluga i manje efikasnog korišćenja javnih sredstava³².

Štaviše, diskriminatorni kriterijumi stvaraju percepciju nejednakog tretmana i favorizovanja određenih ekonomskih operatera, narušavajući poverenje tržišta i javnosti u integritet sistema javnih nabavki. Veštačko ograničavanje konkurencije obeshrabruje učešće ekonomskih operatera, posebno malih i srednjih preduzeća, i može doprineti koncentraciji javnih ugovora među ograničenim brojem operatera.³³ Istovremeno, povećava se verovatnoća administrativnih žalbi, pravnih sporova i kašnjenja u sprovođenju javnih projekata, što stvara dodatne administrativne troškove³⁴.

Preporuke

- Jačanje stručnih kapaciteta ugovornih organa i standardizacija metodologije za izradu tehničkih specifikacija i kvalifikacionih kriterijuma, u skladu sa principima proporcionalnosti, jednakog tretmana i fer konkurencije;
- Uspostavljanje mehanizama preliminarne kontrole radi identifikacije potencijalno diskriminatorskih kriterijuma i specifikacija, posebno za ugovore velike vrednosti ili visokorizične sektore;
- Sprovođenje preliminarne konsultacija sa tržištem kao standardna praksa za složene ugovore, sa ciljem

obezbeđivanja realnih i konkurentnih specifikacija;

- Obavezno objavljivanje preliminarne konsultacija sa tržištem i obrazloženja za posebne kvalifikacione kriterijume, radi povećanja transparentnosti i odgovornosti;
- Jačanje nadzorne i savetodavne uloge RKJN-a u praćenju restriktivnih kriterijuma i praksi koje narušavaju konkurenciju;
- Razvoj mehanizama za sistematsko praćenje i analiziranje postupaka sa ograničenom konkurencijom, u cilju identifikacije faktora koji utiču na učešće ekonomskih operatera;

2.3 Prekomerno korišćenje nekonkurentnih postupaka

Problem

Korišćenje pregovaračkih postupaka bez objavljivanja i hitnih postupaka i dalje prevazilazi njihov karakter isključenosti, koji, prema zakonodavstvu Kosova i standardima Evropske unije treba da bude ograničen samo na vanredne i jasno obrazložene okolnosti³⁵. Alako su pravnim okvirom utvrđeni striktni uslovi za korišćenje ovih postupaka, praksa je pokazala da su oni često korišćeni i u situacijama koje bi se mogle rešiti konkurentskim postupcima³⁶. Ovo se odnosi ne samo na nedostatke u planiranju nabavki, već i na nedostatak efikasnih mehanizama odgovornosti, praćenja i sankcionisanja slučajeva kada se nekonkurentni postupci koriste bez dovoljnog obrazloženja³⁷. Kao rezultat toga, stvara se prostor za izbegavanje konkurencije, ograničavanje transparentnosti i povećanje rizika od favorizovanja, sukoba interesa i neefikasnog korišćenja javnih sredstava. Štaviše, nedostatak individualne i institucionalne odgovornosti za odluke koje dovode do neopravdanog korišćenja ovih postupaka, slabi preventivni efekat pravnog okvira i smanjuje poverenje javnosti i ekonomskih operatera u integritet sistema

32 Kosovski demokratski institut. (2018). Kriterijumi tendera: Uticaj na konkurenciju <https://kdi-kosova.org/wp-content/uploads/2019/07/55-Dosjet-e-Tenderit-SHSKUK-Final-03.pdf>

33 OECD/SIGMA. (2016). Selecting Economic Operators (SIGMA Public Procurement Brief No. 7). Paris: OECD Publishing. Preuzeto sa https://www.sigmaweb.org/en/publications/selecting-economic-operators_70ce5d7f-en.html

34 Kosovski demokratski institut (KDI). (2018). Kriterijumi tendera: Uticaj na konkurenciju. Priština: Kosovski demokratski institut (KDI). Preuzeto sa <https://kdi-kosova.org/wp-content/uploads/2019/07/55-Dosjet-e-Tenderit-SHSKUK-Final-03.pdf>

35 Evropska unija. (2014). Direktiva 2014/24/EU Evropskog parlamenta i Saveta od 26. februara 2014. o javnim nabavkama i stavljanju van snage Direktive 2004/18/EC, član 26. i 32. Službeni list Evropske unije, L 94, 28.03.2014, f. 65–242. Preuzeto sa: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014L0024>

36 Betimi për Drejtësi. (2024, March 18). Tempus 103: „Pojava” ugovora iz jednog izvora? <https://betimiperdrejtesi.com/tempus-103-fenomeni-i-kontratave-njeburimore/>

37 Evropska komisija. (2015). Public Procurement: Guidance for Practitioners on the Avoidance of the Most Common Errors in Projects Funded by the European Structural and Investment Funds. Luxembourg: Publications Office of the European Union. Preuzeto sa: https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/guidance/guidance_public_proc_en.pdf

javnih nabavki³⁸.

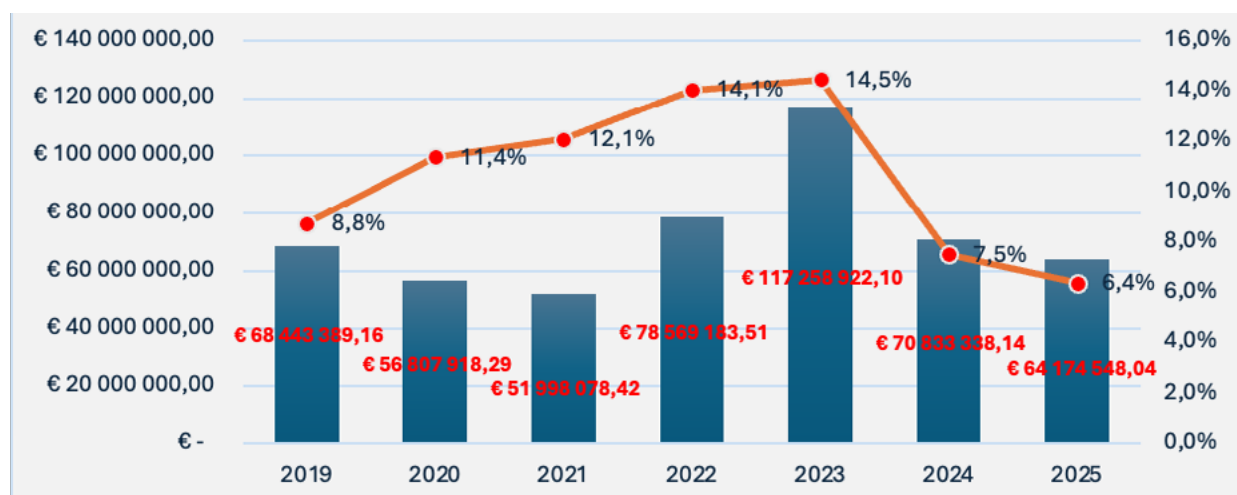
Posledice

Često korišćenje nekonkurentnih postupaka značajno smanjuje konkurentski pritisak između ekonomskih operatera i ograničava sposobnost javnih institucija da obezbede ekonomski najpovoljniju ponudu i najveću vrednost za javni novac. U odsustvu otvorene konkurencije, ugovorni organi imaju manje mogućnosti za upoređivanje raspoloživih alternativa na tržištu, da testiraju opravdanost cena i da steknu koristi od inovacija i efikasnosti koje konkurencija obično generiše. Kao rezultat toga, povećava se rizik da ugovori ne odražavaju najpovoljnije tržišne uslove i da se javna sredstva ne koriste na najefikasniji način³⁹.

Slika 1. Vrednost i udeo postupaka javne nabavke bez konkurencije (2019–2025)

Istovremeno, nekonkurentni postupci smanjuju transparentnost procesa i ograničavaju mogućnost nadzora od strane ekonomskih operatera, nadzornih institucija, civilnog društva i javnosti. Ovo stvara veće rizike od favorizovanja, sukoba interesa, nejednakog tretmana ekonomskih operatera i koncentracije javnih ugovora na ograničen broj dobavljača. Štaviše, često korišćenje ovih postupaka može obeshrabrati učešće ekonomskih operatera na tržištu javnih nabavki, slabeći dugoročnu konkurenciju i smanjujući poverenje privatnog sektora u pravednost i predvidljivost sistema⁴⁰.

Na institucionalnom nivou, neopravdano korišćenje nekonkurentnih postupaka slabi mehanizme odgovornosti i povećava percepciju javnosti o nedostatku transparentnosti i integriteta u upravljanju javnim sredstvima. Kao rezultat toga, poverenje građana i ekonomskih operatera u sistem javnih nabavki može biti narušeno, što negativno utiče na legitimitet javnog odlučivanja i efikasnost javnih investicija⁴¹.



38 Kosova Democratic Institute. (2022). Javne nabavke za vreme pandemije <https://kdi-kosova.org/publikimet/prokurimi-publik-ne-kohe-pandemie>

39 Evropska komisija. (2015). Public Procurement: Guidance for Practitioners on the Avoidance of the Most Common Errors in Projects Funded by the European Structural and Investment Funds. Luxembourg: Publications Office of the European Union. Preuzeto sa: https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/guidance/guidance_public_proc_en.pdf

40 Dukagjini. (2024, 5. decembar). Metushi-Krasniqi kritikuje tendere iz jednog izvora: Namešteni su i bez obrazloženja. Preuzeto sa: <https://www.dukagjini.com/metushi-krasniqi-kritikon-tenderet-njeburimore-jane-te-kurdisur-dhe-pa-arsyetim/>

41 Metushi Krasniqi, D. (2024). Kada hitna logika postane standard upravljanja i način sticanja koristi. Nacionale. Preuzeto sa: <https://nacionale.com/opinion/kur-logjika-emergjente-behet-standard-qeverisjeje-dhe-menyre-e-perfitimit>

|||||

Preporuke

- Jačanje zakonskih i proceduralnih kriterijuma za korišćenje nekonkurentnih postupaka, u skladu sa principom da oni moraju da ostanu izuzetak, a ne uobičajena praksa javnog ugovaranja;
- Uvođenje obaveze detaljnog i javnog obrazloženja svake odluke o korišćenju nekonkurentnih postupaka, uključujući analizu mogućih konkurentnih alternativa;
- Jačanje mehanizama ex-ante i ex-post kontrole za nekonkurentne postupke, sa fokusom na identifikaciju slučajeva neopravdanog korišćenja;
- Razvoj sistema periodičnog praćenja i izveštavanja o korišćenju nekonkurentnih postupaka, po sektorima, institucijama i kategorijama ugovora;
- Uspostavljanje jasnih institucionalnih i individualnih mehanizama odgovornosti za slučajeve neopravdanog korišćenja nekonkurentnih postupaka;
- Integracija indikatora rizika (red flags) za ranu identifikaciju slučajeva sa potencijalom za izbegavanje konkurencije, favorizovanje ili sukob interesa;
- Korišćenje periodičnih analiza o uzrocima koji dovode do korišćenja nekonkurentnih postupaka, u cilju poboljšanja planiranja, analize tržišta i upravljanja nabavkama.

3. IZAZOVI TOKOM FAZE PODNOŠENJA TENDERA

3.1 Ograničavanje konkurencije

Problem

Uprkos razvoju elektronskog sistema javnih nabavki i povećanju formalne transparentnosti, značajan broj aktivnosti u vezi sa nabavkama i dalje karakteriše ograničena konkurencija. U mnogim slučajevima, ugovorni organi se suočavaju sa postupcima u kojima se prima samo jedna ponuda ili veoma ograničen broj ponuda, što smanjuje efikasnost konkurencije kao mehanizma za obezbeđivanje vrednosti za javni novac⁴².

Važan pokazatelj ovog problema je i značajan broj otkazanih postupaka zbog nedostatka ponuda ili prihvatljivih ponuda. Ova pojava je posebno izražena u određenim sektorima, naročito u zdravstvu, gde snabdevanje lekovima, medicinskom opremom i specijalizovanim proizvodima često karakteriše ograničeno učešće ekonomskih operatera. Kao rezultat toga, javne institucije se suočavaju sa poteškoćama u obezbeđivanju esencijalnih nabavki i usluga, dok se postupci nabavki ponavljaju ili odlažu. Značajan deo ovih ograničenja proizilazi iz strukturnih faktora tržišta i slabosti identifikovanih u ranim fazama nabavke⁴³.

Posledice

Ograničena konkurencija smanjuje sposobnost javnih institucija da iskoriste dinamiku tržišta i slabi jedan od ključnih mehanizama za obezbeđivanje efikasnosti, integriteta i vrednosti za javni novac. U odsustvu realnog takmičenja između ekonomskih operatera, ugovorni organi imaju manje mogućnosti da uporede dostupne alternative, testiraju razumnost cena i obezbede najpovoljnije uslove ugovaranja⁴⁴.

Kao rezultat toga, povećava se rizik od većih cena, manje efikasnog korišćenja javnih sredstava i koncentracije ugovora na ograničen broj ekonomskih operatera. U sektorima gde je konkurencija posebno ograničena, neuspeli ili otkazani postupci mogu prouzrokovati kašnjenja u nabavci esencijalne robe i usluga, što direktno utiče na funkcionisanje javnih institucija i na kvalitet usluga koje se pružaju građanima.⁴⁵

Štaviše, slaba konkurencija može obeshrabriti učešće ekonomskih operatera na tržištu javnih nabavki, ograničiti inovacije i smanjiti poverenje privatnog sektora u pravičnost, predvidljivost i atraktivnost sistema javnih nabavki.

Preporuke

- Uspostavljanje sistematskog praćenja konkurencije u javnim nabavkama, putem standardizovanih indikatora o učešću ekonomskih operatera, broju ponuda i koncentraciji ugovora;
- Razvoj mehanizama za identifikaciju i analiziranje tržišta sa ograničenom konkurencijom, sa posebnim

42 OECD. (2025). Implementing the OECD Recommendation on Public Procurement in OECD and Partner Countries: 2020–2024 Report. OECD Public Governance Reviews. Paris: OECD Publishing. Preuzeto sa: https://www.oecd.org/en/publications/implementing-the-oecd-recommendation-on-public-procurement-in-oecd-and-partner-countries_02a46a58-en.html

43 Evropska komisija. (2024). Single Market Scoreboard – Public Procurement. Brussels: European Commission. Preuzeto sa: https://single-market-scoreboard.ec.europa.eu/index.php/node/264_et

44 Kosovski demokratski institut (KDI). (2018). Kriterijumi tendera: Uticaj na konkurenciju. Priština: Kosovski demokratski institut (KDI). Preuzeto sa: <https://kdi-kosova.org/wp-content/uploads/2019/07/55-Dosjet-e-Tenderit-SHSKUK-Final-03.pdf>

45 Regulativna komisija za javne nabavke (RKJN). (bez datuma). E-nabavke: Portal javnih nabavki na Kosovu. Preuzeto sa: <https://e-prokurimi.rks-gov.net/HOME/ClanakItemNew.aspx>



fokusom na sektore sa malim brojem ponuđača i ponovljenim neuspehim postupcima;

- Uspostavljanje obavezne analize za postupke sa jednim ponuđačem i neuspele tendere, u cilju identifikacije faktora koji ograničavaju konkurenciju;
- Primena mera za podsticanje učešća malih i srednjih preduzeća u javnim nabavkama, smanjenjem nepotrebnih administrativnih i tehničkih barijera;
- Korišćenje podataka i analiza tržišta za razvoj politika koje promovišu efikasnu konkurenciju, inovacije i veću vrednost za javni novac.

3.2 Ograničeno korišćenje podataka za donošenje odluka i upravljanje tržištem

Problem

Sistem javnih nabavki generiše značajnu količinu podataka o planiranju, postupcima podnošenja tendera, ugovorima, ekonomskim operaterima i rezultatima ugovaranja. Međutim, ovi podaci se uglavnom koriste u administrativne svrhe, statističko izveštavanje i formalno objavljivanje, dok njihov potencijal za analizu, donošenje odluka i razvoj politika ostaje uglavnom neiskorišćen⁴⁶.

Uprkos raspoloživosti podataka, javne institucije retko sprovode sistematske analize za identifikaciju tržišnih trendova, sektora sa ograničenom konkurencijom, koncentracije ugovora, učinka ugovornih organa ili faktora koji utiču na efikasnost i rezultate javnih nabavki⁴⁷. U većini slučajeva, donošenje odluka se i dalje uglavnom oslanja na institucionalno iskustvo i individualne procene, u odsustvu strukturiranih mehanizama za korišćenje dokaza i indikatora učinka⁴⁸.

Istovremeno, nedostaju standardizovani okviri za merenje učinka sistema i za korišćenje podataka u strateškom planiranju, upravljanju tržištem i proceni rezultata reformi⁴⁹.

Posledice

Nedostatak sistematskog korišćenja podataka ograničava sposobnost institucija da identifikuju strukturne probleme na tržištu, da poboljšaju planiranje javnih nabavki i razvijaju politike zasnovane na dokazima⁵⁰.

Kao rezultat toga, izazovi kao što su ograničena konkurencija, neuspeli tenderi, koncentracija ugovora, nedostatak učešća ekonomskih operatera ili slab učinak ugovora tretiraju se uglavnom reaktivno i od slučaja do slučaja, umesto da se adresiraju kroz sistematske analize i preventivne mere.

Štaviše, nedostatak standardizovanih indikatora učinka ograničava mogućnost merenja efikasnosti, efektivnosti i uticaja sistema javnih nabavki, kao i procene rezultata preduzetih reformi i politika.

46 OECD. (2025). Implementing the OECD Recommendation on Public Procurement in OECD and Partner Countries: 2020–2024 Report. OECD Public Governance Reviews. Paris: OECD Publishing. Preuzeto sa: https://www.oecd.org/en/publications/implementing-the-oecd-recommendation-on-public-procurement-in-oecd-and-partner-countries_02a46a58-en.html

47 Open Contracting Partnership. (2021, 14. decembar). Setting up for success: Data and public oversight for more transparent public procurement in Kosovo. Preuzeto sa: <https://www.open-contracting.org/2021/12/14/setting-up-for-success-data-and-public-oversight-for-more-transparent-public-procurement-in-kosovo>

48 Clark, J., Marin, G., Ardic Alper, O. P., & Galicia Rabadan, G. A. (2025). Digital Public Infrastructure and Development: A World Bank Group Approach (Digital Transformation White Paper, Vol. 1). Washington, DC: World Bank Group. Preuzeto sa: <https://openknowledge.worldbank.org/entities/publication/cc2963e-27bf-4dbb-aa5a-24a0ffc92ed9>

49 Kosovski demokratski institut (KDI). (2023). Politički integritet: Kakve podatke imamo? Priština: Kosovski demokratski institut (KDI). Preuzeto sa: <https://kdi-kosova.org/publikimet/integriteti-politik-cfare-te-dhenash-kemi/>

50 Svetska banka. (2022). GovTech and Data-Driven Public Sector Transformation. Washington, DC: World Bank Group. Preuzeto sa: <https://www.worldbank.org/en/programs/govtech>

Preporuke

- Razvoj nacionalnog okvira za korišćenje podataka u javnim nabavkama, sa fokusom na donošenje odluka, praćenje učinka i upravljanje tržištem;
- Uspostavljanje ključnih indikatora performansi (KIP) za merenje efikasnosti, konkurencije, učinka i rezultata sistema javnih nabavki;
- Razvoj analitičkih mehanizama za praćenje konkurencije, učešća ekonomskih operatera, koncentracije ugovora i učinka tržišta javnih nabavki;
- Periodično objavljivanje analitičkih izveštaja o učinku sistema javnih nabavki, na osnovu standardizovanih indikatora i analiza trendova;
- Razvoj analitičkih panela (dashboards) i alata za poslovnu inteligenciju (Business Intelligence) za podršku institucionalnom donošenju odluka;
- Sistematsko korišćenje istorijskih podataka za planiranje javnih nabavki, analizu tržišta i razvoj javnih politika zasnovanih na dokazima;
- Integracija napredne analize podataka i veštačke inteligencije za identifikaciju modela, anomalija i trendova koji utiču na učinak sistema;
- Razvoj institucionalnih kapaciteta za analizu podataka, praćenje učinka i donošenje odluka zasnovano na dokazima.

3.3 Slabosti sistema žalbi i TRN-a

Problem

Mehanizam za razmatranje žalbi predstavlja suštinsku komponentu sistema javnih nabavki, jer garantuje pravnu zaštitu ekonomskih operatera i doprinosi primeni principa transparentnosti, jednakog tretmana i fer konkurencije⁵¹. Međutim, trenutni institucionalni model pravne zaštite u javnim nabavkama suočava se sa stalnim izazovima koji utiču na efikasnost, doslednost i predvidljivost donošenja odluka.

U praksi, TRN je evoluiralo iz administrativnog mehanizma za razmatranje žalbi u instituciju sa izraženim kvazi-sudskim karakteristikama⁵². Njegove odluke imaju direktan uticaj na nastavak, obustavu ili poništenje postupaka nabavke i, u mnogim slučajevima, određuju realizaciju javnih investicija značajne finansijske vrednosti. Međutim, za razliku od sudskih institucija, njegovo funkcionisanje i dalje zavisi od mehanizama imenovanja i organizacije, koji su s vremena na vreme, dovodili do perioda institucionalne nefunkcionalnosti, nedostatka kontinuiteta i izazova u doslednosti prakse donošenja odluka.

Istovremeno, sistem se uglavnom oslanja na razmatranje žalbi nakon pokretanja postupaka⁵³, dok mehanizmi za rano adresiranje i ispravljanje problema na nivou ugovornih organa ostaju relativno ograničeni. Kao rezultat toga, značajan deo sporova koji su mogli biti rešeni u ranijim fazama prenosi se na formalni mehanizam podnošenja žalbi.

Ova situacija je stvorila tenziju između dva legitimna cilja sistema: efektivne pravne zaštite ekonomskih operatera i potrebe za efikasnom i blagovremenom realizacijom javnih investicija.

51 Savet Evropske unije. (1989). Council Directive 89/665/EEC of 21 December 1989 concerning the review procedures relating to the award of public supply and public works contracts. *Gazeta Zyrta e Komuniteteve Evropiane*, L 395, 30.12.1989, f. 33–35. Preuzeto sa: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:31989L0665>

52 Telo za razmatranje nabavke (TRN). (2020). Uredba br. 01/2020 o radu Tela za razmatranje nabavke. Priština: Telo za razmatranje nabavke. Usvojena, 26. Februara 2020. godine. Preuzeto sa: <https://oshp.rks-gov.net/sq/Pages/Details?id=6>

53 Republika Kosovo. (2023). Zakon br. 08/L-182 o upravnim sporovima. Službeni list Republike Kosovo. Preuzeto sa: <https://md.rks-gov.net/ligjet>

Posledice

Slabosti trenutnog modela pravne zaštite direktno utiču na realizaciju javnih investicija i na opšti učinak sistema nabavki. Kašnjenja u tretiranju predmeta, obustava postupaka tokom procesa podnošenja žalbi i periodi institucionalne nefunkcionalnosti mogu rezultirati odlaganjem kapitalnih projekata, kašnjenjima u pružanju javnih usluga i povećanjem administrativnih troškova za javne institucije i ekonomske operatere⁵⁴.

Nedostatak potpune doslednosti u praksi donošenja odluka stvara pravnu nesigurnost i poteškoće u predviđanju ishoda žalbenih postupaka, što negativno utiče na institucionalno planiranje i na poverenje ekonomskih operatera u sistem javnih nabavki⁵⁵.

Na širem nivou, prekomerno oslanjanje na formalne žalbene mehanizme kao glavni instrument za ispravljanje problema ukazuje na slabosti u prethodnim fazama ciklusa nabavki, uključujući planiranje, izradu tenderske dokumentacije i kontrolu kvaliteta postupaka. Kao rezultat toga, sistem nastavlja da investira više resursa u rešavanje sporova nego u njihovo sprečavanje.

Štaviše, institucionalna nestabilnost⁵⁶ i fragmentacija između administrativnih i sudskih mehanizama mogu ograničiti razvoj stabilne pravne prakse u oblasti javnih nabavki, utičući na pravnu sigurnost, odgovornost i efikasnost pravne zaštite⁵⁷.

Preporuke

- Jačanje mehanizama za administrativno razmatranje žalbi na nivou ugovornih organa, u skladu sa principima Zakona o upravnim sporovima, u cilju ranog adresiranja sporova i smanjenja broja formalnih žalbi;
- Potpuna digitalizacija procesa razmatranja žalbi i njegova integracija sa sistemom e-nabavke, kao i standardizacija postupaka, rokova i prakse razmatranja žalbi na institucionalnom nivou, radi obezbeđivanja bržeg, doslednijeg i efektivnijeg razmatranja zahteva ekonomskih operatera;
- Razvoj konsolidovane baze podataka o odlukama i pravnoj praksi u javnim nabavkama, u cilju povećanja doslednosti i predvidljivosti donošenja odluka, kao i uspostavljanje mehanizama za periodično praćenje efikasnosti sistema žalbi, uključujući trajanje razmatranja slučajeva, uticaj na realizaciju javnih investicija i kvalitet donošenja odluka;
- Razmatranje reformisanja institucionalnog modela pravne zaštite u javnim nabavkama, procenjujući mogućnost transformacije funkcija TRN-a u specijalizovano veće ili odeljenje u okviru Upravnog suda, u cilju jačanja institucionalne nezavisnosti, doslednosti prakse donošenja odluka, institucionalne stabilnosti i odgovornosti;

54 Kosovski demokratski institut. (2022). Ugovorni organi treba da nastavljaju sa aktivnostima nabavke koje su blokirane žalbama koje su podnete TRN: <https://kdi-kosova.org/aktivitetet/autoritetet-kontraktuese-te-procedojne-tutje-me-aktivitetet-e-prokurimit-te-cilat-jane-blokuar-me-ankesa-ne-oshp/>

55 Front Online. (2023, 13. jun). Metushi (KDI) o neimenovanju člana odbora TRN-a. Vlada je direktno kriva. Preuzeto sa: <https://frontonline.net/metushi-kdi-per-mos-zgjedhjen-e-anetareve-te-bordit-te-oshp-se-faji-i-bie-direkt-qeverise/>

56 Kosovski demokratski institut. (2022). Ugovorni organi treba da nastavljaju sa aktivnostima nabavke koje su blokirane žalbama koje su podnete TRN-u: <https://kdi-kosova.org/aktivitetet/autoritetet-kontraktuese-te-procedojne-tutje-me-aktivitetet-e-prokurimit-te-cilat-jane-blokuar-me-ankesa-ne-oshp/>

57 Kosovski demokratski institut (KDI). (2021). „Pingpong” sa tenderom od 5 miliona za bolnicu „Majka i dete” u Prizrenu. Priština: Kosovski demokratski institut (KDI). Preuzeto sa: <https://kdi-kosova.org/wp-content/uploads/2021/06/38-Spitali-N%C3%ABna-dhe-f%C3%ABmiu-n%C3%AB-Prizren-ALB01.pdf>

Preporuke

- Jasno zakonsko i institucionalno definisanje razlike između administriranja ugovora (Contract Administration) i upravljanja ugovorom (Contract Management);
- Uspostavljanje obaveznih planova upravljanja ugovorom za složene, strateške ugovore i ugovore velike vrednosti;
- Jačanje uloge, odgovornosti i stručnih kapaciteta menadžera ugovora tokom čitave faze implementacije;
- Razvoj mehanizama za sistematsko praćenje napretka, rizika i rezultata javnih ugovora;
- Postepeno uvođenje ključnih indikatora performanse (KIP) za merenje kvaliteta, rokova, troškova i rezultata ugovora;
- Digitalizacija procesa administriranja i upravljanja ugovorima kao deo transformacije ka integrisanom modelu Procure-to-Pay (P2P);
- Razvoj mehanizama za ex-post vrednovanje rezultata ugovora i naučene lekcije (lessons learned) za korišćenje u budućim ugovorima;
- Orijentisanje upravljanja ugovorima ka ostvarivanju vrednosti za javni novac i ostvarivanju ciljeva ugovaranja, izvan tradicionalnog fokusa na proceduralnu usklađenost;

4.2 Aneksi ugovora i izmene ugovora

Problem

Analize KDI-ja su u kontinuitetu ukazivale na slučajeve izmena ugovora, produženja rokova i aneksa ugovora, koji često proizilaze iz lošeg planiranja potreba, nepotpune analize tržišta, manjkavih tehničkih specifikacija ili neefikasnog upravljanja ugovorom tokom faze implementacije. U mnogim slučajevima, dodatne potrebe koje se javljaju tokom sprovođenja ugovora mogu se povezati sa nedostacima koji su postojali još u fazi planiranja i podnošenja ponuda⁶².

Iako zakonodavstvo o javnim nabavkama i pravne tekovine Evropske unije dozvoljavaju ograničene izmene ugovora u određenim okolnostima, aneksi ugovora moraju ostati izuzetak, a ne uobičajena praksa upravljanja ugovorima⁶³. Naročito, izmene ugovora moraju biti ograničene na slučajeve predviđene zakonom i ne smeju se koristiti za dodavanje novih radova, robe ili usluga koje nisu bile deo prvobitnog predmeta podnošenja ponuda⁶⁴.

Dodatni problem odnosi se na način izveštavanja i klasifikacije aneksa ugovora u sistemu javnih nabavki. Trenutno, većina aneksa ugovora se izveštava kao pregovarački postupak bez objavljivanja, uprkos činjenici da oni predstavljaju nastavak postojećeg ugovora, a ne nužno novi postupak ugovaranja⁶⁵. Ovakav pristup stvara metodološke nejasnoće i može iskriviti analizu stvarnog korišćenja nekonkurentnih postupaka u sistemu javnih nabavki.

Posledice

Česta upotreba aneksa ugovora povećava troškove ugovora i može značajno odstupiti od uslova, količina i vrednosti predviđenih tokom prvobitnog podnošenja tendera. Kada izmene ugovora postanu uobičajena praksa, a ne izuzetak, one mogu narušiti prvobitnu konkurenciju na kojoj se ugovor zasnivao i stvoriti percepcije o favorizovanju ili preferencijalnom tretmanu ekonomskih operatera.

62 Kosovski demokratski institut (KDI). (2021). Praćenje opštinskih troškova kroz javne nabavke u opštinama Prizren, Suva Reka, Uroševac, Lipljan, Podujevo i Istok. Priština: Kosovski demokratski institut (KDI). Preuzeto sa: <https://kdi-kosova.org/wp-content/uploads/2021/01/2021-01-29-USAID-TEAM-KDI-Monitorimi-i-shpenzimeve.pdf>

63 Evropska unija. (2014). Direktiva 2014/24/EU Evropskog parlamenta i Saveta od 26. februara 2014. o javnim nabavkama i stavljanju van snage Direktive 2004/18/EC, član 72. u vezi sa modifikacijom ugovora tokom period njihovog trajanja. Službeni list Evropske unije, L 94, 28.03.2014, f. 65–242. Preuzeto sa: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32014L0024>

64 Evropska komisija. (2018). Public Procurement: Guidance for Practitioners on the Avoidance of the Most Common Errors in Projects Funded by the European Structural and Investment Funds. Luxembourg: Publications Office of the European Union. Preuzeto sa: https://ec.europa.eu/regional_policy/en/information/publications/guidelines/2018/public-procurement-guidance-for-practitioners-2018

65 Kosovski demokratski institut (KDI). (2025). Integrity Watch Kosova. Platforma otvorenih podataka za finansiranje politika, javnih nabavki i prijavljivanje imovine. Preuzeto sa: integritywatchkosova.org



Štaviše, nedostatak sistematskog praćenja uzroka koji dovode do aneksa ugovora ograničava sposobnost institucija da identifikuju slabosti u planiranju, projektovanju i upravljanju ugovorima. Kao rezultat toga, isti problemi se mogu ponavljati iz projekta u projekat, povećavajući troškove i smanjujući efikasnost javnih investicija.

Istovremeno, pogrešna klasifikacija aneksa ugovora kao pregovaračkih postupaka bez objavljivanja negativno utiče na transparentnost i kvalitet analize podataka o javnim nabavkama. To može stvoriti pogrešnu sliku o stvarnom nivou korišćenja nekonkurentnih postupaka i može otežati praćenje trendova, uporedivost podataka i procenu učinka sistema.

Preporuke

- Potpuno usklađivanje uređenja izmena ugovora sa Direktivom 2014/24/EU i praksama Evropske unije;
- Jasno definisanje uslova, ograničenja i postupaka za odobravanje izmena ugovora i aneksa ugovora, uz očuvanje konkurencije i prvobitnog predmeta ugovora;
- Uvođenje obaveznog i standardizovanog objavljivanja svih izmena ugovora, aneksa ugovora i relevantnih obrazloženja;
- Razvoj mehanizama za sistematsko praćenje izmena ugovora i njihovog uticaja na troškove, rokove i rezultate javnih ugovora;
- Integracija indikatora rizika (red flags) za identifikaciju ugovora sa čestim izmenama, ponovljenim produženjima ili značajnim prekoračenjima prvobitne vrednosti;
- Sprovođenje periodičnih ex-post analiza o uzrocima koji dovode do izmena ugovora, sa ciljem poboljšanja planiranja, analize tržišta i upravljanja ugovorima;
- Revidiranje metodologije izveštavanja i klasifikacije aneksa ugovora, kako bi se obezbedilo tačnije prikazivanje korišćenja nekonkurentnih postupaka i učinka sistema;

- Jačanje mehanizama odgovornosti za slučajeve kada izmene ugovora proističu iz lošeg planiranja, manjkavih specifikacija ili neefikasnog upravljanja ugovorom;

4.3 Nedostatak strateškog upravljanja dobavljačima i učinkom ugovora (Supplier Relationship Management – SRM)

Problem

Trenutni sistem javnih nabavki fokusira se uglavnom na izbor ekonomskog operatera i sprovođenje pojedinačnog ugovora, dok dugoročno upravljanje odnosima sa dobavljačima ostaje pretežno nerazvijeno.⁶⁶ U praksi, svaki ugovor se tretira kao poseban proces, bez strukturisanih mehanizama za praćenje i procenu učinka dobavljača kroz više ugovora i između različitih javnih institucija.

Uprkos činjenici da se značajan broj ekonomskih operatera u kontinuitetu dobija ugovore od različitih javnih institucija, sistem ne raspolaže konsolidovanim mehanizmima za registraciju, analizu i razmenu informacija o njihovom učinku, istoriji ugovora, poštovanju rokova, kvalitetu realizacije i ispunjavanju ugovornih obaveza.

Istovremeno, nedostaju jasne politike za identifikaciju strateških dobavljača, upravljanje dugoročnim odnosima, praćenje rizika u lancu snabdevanja i smanjenje zavisnosti od određenih ekonomskih operatera. Kao rezultat toga, dobavljači se tretiraju uglavnom na nivou pojedinačnog ugovora, a ne kao deo tržišta kojim treba strateški upravljati i razvijati⁶⁷.

Posledice

Nedostatak strateškog pristupa dobavljačima ograničava sposobnost javnih institucija da uče iz prošlog iskustva i da koriste istorijski učinak tokom budućeg planiranja i donošenja odluka.

66 Kosovski demokratski institut (KDI). (2021). Praćenje opštinskih troškova kroz javne nabavke u opštinama Prizren, Suva Reka, Uroševac, Lipljan, Podujevo i Istok. Priština: Kosovski demokratski institut (KDI). Preuzeto sa: <https://kdi-kosova.org/wp-content/uploads/2021/01/2021-01-29-USAID-TEAM-KDI-Monitorimi-i-shpenzimeve.pdf>

67 Chartered Institute of Procurement & Supply (CIPS). (pa datë). Supplier Relationship Management (SRM). Preuzeto sa: Chartered Institute of Procurement & Supply (CIPS). (bez datuma). Supplier Relationship Management (SRM). Preuzeto sa: <http://cips.org/intelligence-hub/supplier-relationship-management>

Kao rezultat toga, ekonomski operateri sa lošim učinkom mogu nastaviti da dobijaju ugovore bez potpunog institucionalnog pregleda njihove istorije, dok institucije propuštaju priliku da identifikuju i razviju efikasnije odnose sa dobavljačima koji pokazuju visok učinak, pouzdanost i održive kapacitete⁶⁸.

Nedostatak konsolidovanih informacija o dobavljačima takođe ograničava sposobnost institucija da identifikuju rizike od koncentracije tržišta, zavisnost od određenih ekonomskih operatera i potencijalne slabosti u lancu snabdevanja. Štaviše, kašnjenja u plaćanju i nedostatak finansijske predvidljivosti mogu negativno uticati na učinak dobavljača, naročito malih i srednjih preduzeća, smanjujući njihov interes za učešće u javnim nabavkama⁶⁹.

Preporuke

- Promovisanje politika blagovremenog plaćanja (Prompt Payment) radi poboljšanja učinka dobavljača i povećanja učešća malih i srednjih preduzeća u javnim nabavkama;
 - Razmatranje mehanizama popusta za blagovremena plaćanja (Prompt Payment Discounts) u slučajevima kada oni generišu uštede i dodatnu vrednost za javne institucije;
 - Sistematsko korišćenje podataka o učinku dobavljača u planiranju nabavki, analizi tržišta i upravljanju budućim ugovorima.
- Razvoj nacionalnog okvira za strateško upravljanje dobavljačima (Supplier Relationship Management – SRM) u javnom sektoru;
 - Uspostavljanje centralizovanog sistema za registraciju, praćenje i analizu učinka ekonomskih operatera, na osnovu istorije ugovora, kvaliteta realizacije, poštovanja rokova i ispunjavanja ugovornih obaveza;
 - Uspostavljanje standardizovanih mehanizama za ocenjivanje učinka dobavljača (Supplier Scorecards) tokom ciklusa ugovora;
 - Razvoj zajedničkih baza podataka i mehanizama za međuinstitucionalnu razmenu informacija o učinku ekonomskih operatera;
 - Kategorisanje strateških dobavljača i razvoj mehanizama za praćenje rizika u lancu snabdevanja;
 - Razvoj mehanizama za identifikaciju i upravljanje zavisnošću od određenih dobavljača, u cilju jačanja održivosti i konkurentnosti tržišta;

68 OECD. (2025). Implementing the OECD Recommendation on Public Procurement in OECD and Partner Countries: 2020–2024 Report. OECD Public Governance Reviews. Paris: OECD Publishing. Preuzeto sa: https://www.oecd.org/en/publications/implementing-the-oecd-recommendation-on-public-procurement-in-oecd-and-partner-countries_02a46a58-en.html

69 Evropska komisija. (2023). Proposal for a Regulation on Combating Late Payment in Commercial Transactions (COM(2023) 533 final). Brussels: European Commission. Preuzeto sa: https://single-market-economy.ec.europa.eu/publications/proposal-regulation-combating-late-payment-commercial-transactions_en

5. ZAKLJUČCI

Sistem javnih nabavki na Kosovu postigao je značajan napredak u uspostavljanju pravnog okvira, digitalizaciji postupaka i povećanju transparentnosti. Međutim, analiza pokazuje da glavni izazovi sistema više nisu povezani sa nedostatkom pravila ili objavljivanjem informacija, već sa sposobnošću institucija da efikasno planiraju, upravljaju i prate celokupan ciklus javnih nabavki.

Uprkos dešavanjima iz poslednjih godina, sistem i dalje karakteriše fragmentacija između faza planiranja, podnošenja tendera, administriranja ugovora i plaćanja, kao i ograničeno korišćenje podataka za donošenje odluka, praćenje učinka i upravljanje rizikom. Kao rezultat toga, značajan deo potencijala javnih nabavki za stvaranje ekonomske i društvene vrednosti ostaje neiskorišćen.

Analiza evidentira potrebu za dubljom i sveobuhvatnijom reformom od tradicionalnih zakonskih izmena. Ova reforma mora se oslanjati na šest glavnih stubova: modernizaciju pravnog okvira, jačanje institucionalnih kapaciteta, uspostavljanje integrisanog sistema Procure-to-Pay (P2P), razvoj modernih mehanizama za upravljanje integritetom i rizikom, orijentisanje sistema ka učinku i rezultatima, kao i postepenu integraciju principa održivih, zelenih i inovativnih nabavki.

Istovremeno, jedna od najznačajnijih transformacija javnih nabavki u Evropskoj uniji tokom poslednje decenije bila je prelazak sa tradicionalnog koncepta kupovine robe i usluga na korišćenje nabavki kao strateškog instrumenta za postizanje ekonomskih, socijalnih, ekoloških i inovacionih ciljeva⁷⁰. U tom kontekstu, predstojeća reforma javnih nabavki na Kosovu treba da teži transformaciji sistema sa modela fokusiranog uglavnom na proceduralnu usklađenost i početnu cenu ugovora na model koji promovise održivi razvoj, zelenu transformaciju, inovacije i stvaranje dugoročne vrednosti za društvo.

U tu svrhu, javne institucije moraju postepeno integrisati kriterijume Green Public Procurement (GPP) i Sustainable Public Procurement (SPP) u procese planiranja, ocenjivanja i upravljanja ugovorima⁷¹. Posebnu pažnju treba posvetiti primeni metodologije troškova životnog ciklusa (Life-Cycle Costing – LCC)⁷², koja omogućava procenu stvarnih troškova proizvoda, radova ili usluga tokom čitavog njihovog funkcionalnog veka, uključujući operativne troškove, održavanje, potrošnju energije, uticaj na životnu sredinu i konačno uništavanje.⁷³

"Digitalizacija bez strukturnih reformi rizikuje da proizvede samo automatizaciju postojećih problema."

— Zaključak

70 Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD). (2015). OECD Recommendation of the Council on Public Procurement. Paris: OECD Publishing Preuzeto sa: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/8c2da441-f63c-11e5-8529-01aa75ed71a1/language-en/format-PDF/source-287889172>

71 European Union. 2014. Directive 2014/24/EU of the European Parliament and of the Council of 26 February 2014 on Public Procurement and Repealing Directive 2004/18/EC, Article 68 on Life-Cycle Costing (LCC). Official Journal of the European Union, L 94, 28 March 2014, pp. 65–242. Preuzeto sa: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32014L0024>

72 Evropska unija. (2014). Direktiva 2014/24/EU Evropskog parlamenta i Saveta od 26. februara 2014. o javnim nabavkama i stavljanju van snage Direktive 2004/18/EC, član 68. u vezi sa obračunom troškova životnog ciklusa (Life-Cycle Costing – LCC). Službeni list Evropske unije, L 94, 28.03.2014, f. 65–242. Preuzeto sa <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/8c2da441-f63c-11e5-8529-01aa75ed71a1/language-en/format-PDF/source-287889172>

73 European Commission. (2016). Buying Green! A Handbook on Green Public Procurement (3rd ed.). Luxembourg: Publications Office of the European Union. Preuzeto sa: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/8c2da441-f63c-11e5-8529-01aa75ed71a1/language-en/format-PDF/source-287889172>

Istovremeno, sistem mora stvoriti veći prostor za promovisanje inovativnih rešenja, novih tehnologija i naprednih modela ugovaranja koji podstiču veću efikasnost, bolji učinak i održivije rezultate⁷⁴. Umesto da se javne nabavke ograniče na kupovinu postojećih rešenja na tržištu, one se moraju iskoristiti kao mehanizam za podsticanje inovacija, razvoj privatnog sektora i povećanje konkurentnosti ekonomije⁷⁵.

Isto tako, budući okvir mora omogućiti postepenu integraciju socijalnih kriterijuma u nabavke, promovisanjem uključivanja ranjivih grupa, jednakih mogućnosti, razvoja profesionalnih veština, radnih standarda i društvene odgovornosti ekonomskih operatera. Ovaj pristup bi doprineo efikasnijem korišćenju kupovne moći države za ostvarivanje širih ciljeva javnih politika⁷⁶.

Da bi se omogućila ova transformacija, potrebno je razviti nacionalni okvir za održive, zelene i inovativne nabavke, uključujući uputstva, standarde, kataloge održivih proizvoda i usluga, programe obuke i mehanizme za praćenje učinka⁷⁷. Istovremeno, sistem se mora postepeno uskladiti sa prioritetima Evropske unije u pogledu cirkularne ekonomije⁷⁸ energetske efikasnosti, smanjenja emisija ugljenika i zelene tranzicije⁷⁹.

U ovom kontekstu, javne nabavke moraju evoluirati sa funkcije koja se fokusira uglavnom na ispravno sprovođenje postupaka ka strateškom instrumentu javne uprave, sposobnom da podrži ekonomski razvoj, inovacije, ekološku održivost i pružanje javnih usluga većeg kvaliteta.

Na kraju, glavni izazov za Kosovo više nije izgradnja sistema koji garantuje samo zakonitost i transparentnost, već uspostavljanje sistema koji obezbeđuje bolje rezultate iz javne potrošnje. Samo kroz integrisani pristup, orijentisan ka učinku, odgovornosti i javnoj vrednosti, može se izgraditi sistem nabavki koji jača poverenje građana, podstiče fer konkurenciju i doprinosi dugoročnom razvoju zemlje.

74 Komisioni Evropian. (2021). Guidance on Innovation Procurement. Luxembourg: Publications Office of the European Union. Preuzeto sa: <https://ec.europa.eu/docsroom/documents/45975>

75 Organizacija za ekonomsku saradnju i razvoj (OECD). (2017). Public Procurement for Innovation: Good Practices and Strategies. Paris: OECD Publishing. Preuzeto sa: https://www.oecd.org/en/publications/public-procurement-for-innovation_9789264265820-en.html

76 Evropska komisija. (2021). Buying Social: A Guide to Taking Account of Social Considerations in Public Procurement (Drugo izdanje). Luxembourg: Publications Office of the European Union. Preuzeto sa: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/47c69b3a-cfcf-11eb-ac72-01aa75ed71a1>

77 Svetska banka. (2024). Sustainable Procurement. Në Public Procurement Toolkit for Sustainable Development. Washington, DC: World Bank Group. Preuzeto sa: <https://thedocs.worldbank.org/en/doc/455486e212ba60eae980dda3a7e936b1-0290012024/original/WB-SUSTAINABLE-PROCUREMENT-16574-CH4.pdf>

78 Evropska komisija. (2020). A New Circular Economy Action Plan: For a Cleaner and More Competitive Europe (COM(2020) 98 final). Brussels: European Commission. Preuzeto sa: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52020DC0098>

79 Evropska komisija. (2019). The European Green Deal (COM(2019) 640 final). Brussels: European Commission. Preuzeto sa: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52019DC0640>

Katalogimi në botim – (CIP)
Biblioteka Kombëtare e Kosovës "Pjetër Bogdani"

351.712(496.51)(047)

Krasniqi, Diana Metushi
Prokurimi publik në Kosovë : përtej ndryshimeve teknike drejt një
reforme strukturore të prokurimit publik në Kosovë / Diana
Metushi Krasniqi. - Prishtinë : : Kosova Democratic Institute
(KDI), 2026. - 29 f. : ilustr. ; 24 cm.

ISBN 978-9951-745-51-2

ISBN 978-9951-745-51-2



9

789951

745512

