



Finansira
Evropska Unija

Zloupotreba ugovora za posebne usluge u opštinama i ministarstvima

decembar
2022.





DOBRO UPRAVLJANJE

AUTOR:

Egzona Kozhani



Posetite našu Internet stranicu
www.dplus.org

Saznajte više o našim najnovijim publikacijama,
vestima, infografika.



Find us on Facebook
[@democracyplus](https://www.facebook.com/democracyplus)



Find us on Facebook
[@democracy-plus](https://www.facebook.com/democracy-plus)



Find us on Twitter
[@democracy_plus](https://twitter.com/democracy_plus)



Find us on Youtube
[@DemocracyPlus](https://www.youtube.com/DemocracyPlus)

Naše kancelarije:

Ulica Bajram Kelmendi, br.92, 5. sprat
Priština, 10000
Kosovo

+383 (0) 38 749 288
info@dplus.org



Finansira
Evropska Unija



Ovaj izveštaj je priređen na engleskom jeziku, te vas molimo da za svaku nejasnoću u ovoj prevedenoj i prilagođenoj verziji, konsultujete originalnu verziju "Keqpërdorimi i marrëveshjeve për shërbime të veçanta në komuna dhe ministri.

Izjava o odricanju od odgovornosti: Ova publikacija je objavljena uz finansijsku podršku Evropske unije. Sadržaj iste isključiva je odgovornost Demokratije Plus (D+) i ni na koji način ne odražava stavove Evropske unije. Projekat „Dobra uprava: javne nabavke i donošenje naprednih politika” finansira EU, a realizuje Demokratija Plus (D+).

Sadržaj

Rezime nalaza	6
1. Pojam i upotreba ugovora za posebne usluge.....	8
2. Pravni okvir	9
3. Opšti osvrt na zloupotrebu UPU-a - nalazi Nacionalne revizorske kancelarije.....	11
4. Zloupotreba UPU radi obavljanja redovnih poslova u institucijama	13
4.1 Upravljanje ugovorima u sklopu javnih nabavki.....	14
4.2 Osmišljavanje, sprovođenje i nadzor projekata, uključujući sastavljanje strategija	16
4.3 Pomoć radi obavljanja svakodnevnih poslova u institucijama.....	20
4.4 Obavljanje inspekcijskih radova.....	24
4.5 Pravno zastupanje.....	26
5. Zaključak.....	32
6. Preporuke	33

Rezime nalaza

- Pravni okvir koji uređuje ugovore za posebne usluge (UPU) je veoma uopšten i ostavlja prostora za tumačenje. Pravila i operativne smernice za javne nabavke (POSJN) predvidele su par takvih usluga, međutim ova lista je ostala otvorena i time omogućila da sami organi vlasti procene šta da uključe u usluge intelektualne i stručne prirode. Ovo je u konačnici rezultiralo zaključivanjem ugovora radi obavljanja redovnih poslova u državnoj službi.
- Zloupotreba ugovora za posebne usluge dovela je do ugovaranja nestručnih lica radi obavljanja poslova i odgovornosti predviđenih tenderskim dosijeom.
- Za ugovaranje stručnjaka/konsultanata/savetnika, naručioci (javne institucije) u tenderskom dosijeu određuju minimalne uslove kada je reč o traženim kvalifikacijama i radnom iskustvu, što svedoči da naručioci nemaju nameru da angažuju stručnjake iz određene oblasti.
- Osoblje zaposleno u instituciji ugovorima za nabavku posebnih usluga, koriste dato radno mesto da se prijave na interne konkurse, u sklopu kojih se zapošljavaju kao javni službenici po osnovu ugovora na neodređeno.
- Naručilac ne izbegava sukob interesa, uprkos činjenici da je postojanje sukoba veoma evidentno.
- U kontinuitetu, ugovori za posebne usluge se koriste za produženje radnog odnosa konsultanta angažovanog prethodnim ugovorom za posebne usluge.
- U nekim slučajevima naručioci nisu odgovorno obavili svoj posao u proceni ponuda, imajući u vidu da su dodeljivali ugovore ponuđačima koji nisu podneli dokumentaciju traženu u tenderskom dosijeu.
- Ugovori za posebne usluge moraju se zaključiti na osnovu kriterijuma ekonomski najpovoljnije ponude, međutim ovaj zakonski postupak nije ispoštovan. U pojedinim slučajevima je za zaključivanje ugovora za posebne usluge korišćen kriterijum najniže cene.
- Mnogi ugovori za posebne usluge zaključeni su u pregovaračkom postupku bez objavljivanja obaveštenja o dodeli ugovora, uprkos činjenici da nije bilo vanrednih situacija koje bi onemogućile korišćenje otvorenih postupaka.
- Zaključivanje ugovora minimalne vrednosti je po svemu sudeći nimalo transparentno i u mnogim slučajevima ne ispunjava svrhu zbog koje je ugovor zaključen.
- Naručioци popunjavaju slobodna radna mesta u instituciji ugovorima za posebne usluge a ne pokretanjem redovnih postupaka zapošljavanja.
- Opština Glogovac je angažovala savetnika za upravljanje ugovorima u elektronskom sistemu e-nabavka, što je posao koji bi trebalo da obavljaju menadžeri ugovora a RKJN održava obuku za ovakve poslove, koja se takođe lako može naći na internetu na službenoj internet prezentaciji RKJN-a.

- Opština Glogovac je korišćenjem UPU-a produžila radni odnos savetnicima angažovanim prethodnim UPU-om.
- Ministarstvo regionalnog razvoja je u tenderskom dosijeu postavilo uslove koji ograničavaju konkurenciju i korišćenjem ovih ugovora je produžilo radni odnos sa istim licem koje je ranije bilo zaposleno u ministarstvu prethodnim UPU-om.
- Opština Kamenica je u tenderskom dosijeu postavila različite zahteve u vezi sa radnim iskustvom uprkos činjenici da su ugovoreni konsultanti imali zadatak da obavljaju iste poslove.
- Opština Kamenica je angažovala konsultanta kome je preporuku izdao šef Kancelarije za nabavke upravo ove opštine, koji je istovremeno kontakt osoba za ovaj tender ali i za nabavke u ovoj opštini.
- Konkursna komisija u Opštini Kamenica dodelila je ugovor konsultantima koji su dostavili svoju biografiju sa poslovima koje nisu uspjeli da dokažu i konsultantima koji su dostavili identičnu i dopunjenu metodologiju na šest meseci, dok ugovor ima predviđeno trajanje od 12 meseci.
- Opština Mališevo je angažovala konsultanta koji nije ispunio uslove koji proizilaze iz tenderskog dosijea u pogledu radnog iskustva.
- Ministarstvo regionalnog razvoja i Ministarstvo obrazovanja, nauke, tehnologije i inovacija nisu ispoštovali pravila navedena u tenderskom dosijeu, eliminišući ponuđače sa obrazloženjem da njihove ponude nisu bile najjeftinije, dok je kriterijum za dodelu konkretnog tendera bio ekonomski povoljnija ponuda.
- Ministarstvo obrazovanja, nauke, tehnologije i inovacija je postupilo u suprotnosti sa potrebom za angažovanje šest konsultanata kada je podelilo tender na šest partija, dok je u tenderskom dosijeu predvidelo da ponuđači mogu da podnesu svoje ponude za svih šest partija i da se jednom ponuđaču može dodeliti svih šest partija.
- Bez obzira na činjenicu da su pitanja inspekcije i naplate poreza poslovi koje mora obavljati državni organ, Opština Uroševac je angažovala konsultantsku kompaniju za izvođenje ovih radova.
- Opština Uroševac je dodelila ugovor kompaniji koja je izradila metodologiju za izvođenje radova u suprotnosti sa zahtevima opštine.

1. Pojam i upotreba ugovora za posebne usluge

Ugovori za posebne usluge (UPU) predstavljaju sporazume koji se zaključuju na određeno vreme, između jedne osobe, grupe osoba ili organizacije/kompanije koja pruža određenu uslugu i institucije kojoj je ta usluga potrebna, u slučajevima u kojima institucija istu uslugu ne može da obezbedi svojim unutrašnjim kapacitetima. UPU su takođe poznati i kao ugovori o delu, gde usluge koje nude angažovani konsultanti ili stručnjaci jesu usluge posebne stručne, umetničke ili intelektualne prirode u datoj oblasti.

Iako je Zakon o radu predvideo da ugovor za određeni posao ne sme biti duži od 120 dana u jednoj godini¹, oni se mogu produžiti do 36 meseci, shodno rokovima propisanim Zakonom o javnim nabavkama. Ovaj produžetak je omogućen sasvim trećim zakonom, Zakonom o javnim službenicima, koji je propisao da se ovi ugovori moraju zaključiti postupcima nabavke i da na njih važe pravila nabavke.


Kao što je gore navedeno, UPU-i se mogu zaključiti sa individualnim konsultantom, ali i sa grupom konsultanta ili konsultantskim kompanijama. Za individualne konsultante važe neka specifična pravila predviđena Pravilima za nabavku posebnih usluga (konsultanti/individualni izvođači), dok se za kompanije koje pružaju konsultantske usluge primenjuju druga uopštenija pravila predviđena Pravilima i operativnim smernicama za javne nabavke (POSJN). Međutim, procena uspešnog konsultanta ili konsultantske kompanije je ista, i podlaže sličnim zahtevima. Oni se mogu minimalno razlikovati jedan od drugog, u zavisnosti od prirode usluge.

Ni u zakonu ni u podzakonskim aktima nije dovoljno razjašnjeno za šta se moraju zaključiti UPU. POSJN propisuje konsultantske usluge, navodeći neke od usluga koje mogu da pruže ovi konsultanti, ne precizirajući u kojoj situaciji tačno je naručiocu dozvoljeno da angažuje konsultanta. Prema zakonskoj definiciji, posebne ugovore treba zaključivati samo za one usluge koje naručilac ne može da pokrije, imajući u vidu da nema kvalifikovano osoblje i iste stručne usluge ne može obezbediti postupcima zapošljavanja. Ovi ugovori ne bi trebalo da se koriste za redovna radna mesta u jednoj instituciji, koja se mogu obezbediti redovnim postupcima zapošljavanja. Isto tako, institucija ne može da zadovolji potražnju za dodatnim osobljem korišćenjem UPU, imajući u vidu da ovi ugovori imaju određeno trajanje i angažovana lica ne ostvaruju ista prava kao redovni zaposleni u datoj instituciji.

¹ Službeni list Republike Kosovo. Zakon br. 03/L-212 o radu, član 10, tačka 6. <https://gzk.rks-gov.net/ActDocumentDetail.aspx?ActID=2735> (poslednji put pristupljeno 14.11.2022)

2. Pravni okvir

Ugovori za posebne usluge su prvobitno bili uređeni Zakonom o javnoj službi, u skladu sa kojim ovi ugovori podležu Zakonu o obligacionim odnosima i na njih se primenjuje pojednostavljena procedura zapošljavanja². Zakon o obligacionim odnosima³ ne sadrži neki poseban član posvećen UPU-u, što znači da se na njih primenjuju ista pravila kao i za bilo koji drugi ugovor. Takođe, važan zakon u ovom aspektu je Zakon o radu⁴, gde se normama koje proizilaze iz ovog zakona zasniva radni odnos za sve kategorije, i propisuje da zaposleni za obavljanje posebnih usluga ne polaže pravo na godišnji odmor, niti druga prava propisana kolektivnim ugovorom i ugovorom o radu⁵. Stupanjem na snagu Zakona o javnim službenicima 2019. godine, kojim je stavljen van snage Zakon o državnoj službi, UPU-i se zaključuju odnosnim propisima o javnoj nabavci⁶, što znači da se ovi ugovori zaključuju u skladu sa pravilima koja proizilaze iz Zakona o javnim nabavkama⁷. Pravila i operativne smernice za javne nabavke (POSJN), predviđaju da konsultantske usluge može pružati jedno lice ili individualni izvođač radova, ali i kompanija koja pruža konsultantske usluge. Kada je reč o načinu na koji se sprovodi postupak nabavke sa pojedincima pošto oni nisu upisani u privredni registar, Regulatorna komisija za javne nabavke (RKJN) je donela Pravila za pružanje posebnih usluga (konsultanti/individualni izvođači), koja važe samo za individualne izvođače. U skladu sa ovim pravilima, individualni konsultanti koji su zainteresovani da podnesu svoju ponudu, a nemaju svoj privredni subjekat, se moraju registrovati na plat-



Angažovanje individualnih konsultanata mora se obaviti po osnovu kriterijuma „Ekonomski najpovoljnije ponude“.

formi e-nabavka kao fizičko lice⁸, a kasnije će dobiti fiskalni broj od PUK-a. U međuvremenu, za angažovanje konsultantskih kompanija važe pravila propisana POSJN-ima.

Angažovanje individualnih konsultanata mora se obaviti po osnovu kriterijuma „Ekonomski najpovoljnije ponude“. Procenjivanje ponuda vrši se kroz bodove koji se dodeljuju u nekolicini prethodno definisanih kriterijuma, kao što su: konkretno iskustvo, prilagođavanje metodologije/plan rada, kvalifikacija kao i opcioni kriterijum prenošenja znanja. Tehnički bodovi se sabiraju zajedno sa finansijskim i vrši se konačno bodovanje, pre objavljivanja odluke od strane institucije. Prednost uređivanja ovih ugovora javnim nabavkama leži u tome što se putem platforme e-nabavka može tačno identifikovati broj zaključenih ugovora, njihovo trajanje i predviđene i utrošene novčane vrednosti. Maksimalno trajanje ovih tendera iznosi 36 meseci.

2 Službeni list Republike Kosovo. Zakon br. 03/L-149 o javnoj službi, član 12, tačka 4. <https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=2679> (poslednji put pristupljeno 14.11.2022).

3 Službeni list Republike Kosovo. Zakon br. 04/L-077 o obligacionim odnosima. <https://gzk.rks-gov.net/ActDocumentDetail.aspx?ActID=2828> (poslednji put pristupljeno 14.11.2022).

4 Službeni list Republike Kosovo. Zakon br. 03/L-212 o radu. <https://gzk.rks-gov.net/ActDocumentDetail.aspx?ActID=2735> (poslednji put pristupljeno 14.11.2022).

5 Službeni list Republike Kosovo. Zakon br. 03/L-212 o radu, član 10, tačka 8. <https://gzk.rks-gov.net/ActDocumentDetail.aspx?ActID=2735> (poslednji put pristupljeno 14.11.2022).

6 Službeni list Republike Kosovo. Zakon br. 06/L-114 o javnim službenicima, član 34. <https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=25839> (poslednji put pristupljeno 14.11.2022).

7 Službeni list Republike Kosovo. Zakon br. 04/L-042 o javnim nabavkama u Republici Kosovo. <https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=2772> (poslednji put pristupljeno 14.11.2022).

8 Pravila za nabavku posebnih usluga (konsultanti/individualni izvođači radova). https://e-prokurimi.rks-gov.net/HOME/Documents/Lajmet%20levizese/alb/439/Ndryshim_Plot%C3%ABsim%20i%20Rregullave%20p%C3%ABr%20prokurim%20te%20Sh%C3%ABrbimeve%20te%20ve%C3%A7anta%20.pdf (poslednji put pristupljeno 14.11.2022).

POSJN navodi neke primere kada je reč o posebnim i konsultantskim uslugama koji uključuju, ali nisu ograničeni na:

- konsultacije (primenjene politike, turizam i zdravstvo)
- studije (uticaj na životnu sredinu, stanovništvo, zdravlje, obrazovanje, tržišne cene)
- projektovanje (slike, skulpture, arhitektura, reklama)
- institucionalne usluge (nabavke, oporezivanje, budžeti, policija, penzije, carina)
- obuku (muzika, sport, obrazovanje)
- druge usluge intelektualne i stručne prirode⁹.

Ove usluge navedene u POSJN-u nude veliki prostor za tumačenjem, a zapravo bi trebalo bliže propisati za koje konkretne usluge se ovi ugovori mogu koristiti. Ako uzmemo za primer kategoriju institucionalnih usluga, nabavku, ovde ima prostora za tumačenjem ali i za zloupotrebama, imajući u vidu da nisu tačno precizirane granice dozvoljenih zadataka, imajući u vidu da se poslovi u nabavci razlikuju i da su istovremeno brojni. Ono što treba podrazumevati pod konsultantskim uslugama u nabavci prevazilazi tehničke pojedinosti nabavke, odnosno podrazumeva pružane usluge koja ne služi samo za potrebe jednog postupka nabavke već nabavci generalno, rešavanju jednog problema ili poboljšanju situacije na duži vremenski period na polju nabavki. Kao rezultat odsustva ove specifikacije, neki naručioci su angažovali konsultante radi obavljanja običnih administrativnih poslova, kao i svaki drugi službenik za nabavke.

Sem toga, problematična je i poslednja tačka, koja se generalizuje drugim intelektualnim i stručnim uslugama, i daje velike mogućnosti institucijama da zaključe ugovore sa osobama koja obavljaju iste dužnosti kao i redovni službenici. Ovo je rezultiralo sklapanjem niza ugovora za zakonsko zastupanje institucija, za nadzor radova i projekata, za registraciju privrednih subjekata, za socijalni rad, za inspektore itd.

Ove usluge navedene u POSJN-u nude veliki prostor za tumačenjem, a zapravo bi trebalo bliže propisati za koje konkretne usluge se ovi ugovori mogu koristiti

Sem toga, problematična je i poslednja tačka, koja se generalizuje drugim intelektualnim i stručnim uslugama, i daje velike mogućnosti institucijama da zaključe ugovore sa osobama koja obavljaju iste dužnosti kao i redovni službenici.

U vezi sa ovim pitanjem, D+ je dostavio zahtev RKJN-u za tumačenje odredaba u vezi sa zaključivanjem UPU-a. Prema RKJN-u, ovi ugovori treba da se koriste za angažovanje konsultanata i za angažovanje konsultantskih kompanija, drugim rečima za usluge koje jedna institucija ne može da obezbedi svojim postojećim osobljem i da isti nisu zamišljeni da služe kao ugovori o radu, imajući u vidu da su takvi ugovori isključeni iz delokruga primene Zakona o javnim nabavkama i uređeni su Zakonom o radu i Zakonom o javnim službenicima¹⁰.

⁹ Pravila i operativne smernice za javne nabavke, član 59.

¹⁰ Zahtev za tumačenje je dostavljen na elektronsku poštu Odeljenja za pravila u RKJN-u dana 17.10.2022, dok smo odgovor na ovaj zahtev primili 21.10.2022.

3. Opšti osvrt na zloupotrebu UPU-a - nalazi Nacionalne revizorske kancelarije

Ugovori za posebne usluge se moraju koristiti za angažovanje lica specijalizovanih za određenu oblast, kako bi potpomogli jednu budžetsku organizaciju da ostvari svoj cilj, koji se ne može postići njenim osobljem ili internim kapacitetima. To znači da nije dozvoljeno angažovanje pojedinačnih konsultanata ili konsultantskih kompanija za obavljanje redovnih poslova u okviru jedne budžetske organizacije. Međutim, to uglavnom praktikuju svi naručioci.

Nacionalna revizorska kancelarija (NRK) je svojim revizorskim izveštajima identifikovala lica angažovana UPU-ima. Sem njihovog velikog broja, godišnji revizorski izveštaji svake godine ukazuje na iste nalaze. Prekršaji koji proizilaze iz godišnjih revizorskih izveštaja podrazumevaju:

1. Angažovanje osoblja ugovorima za posebne usluge mimo postupaka zapošljavanja¹¹.
2. Period angažovanja službenika je duži od roka propisanog pravilima¹².
3. Ugovori za ova radna mesta su zaključivani radi obavljanja redovnih poslova, a ne za stručnjake u odgovarajućim oblastima¹³.

4. Produžetak radnog odnosa službenika angažovanih prethodnih godina ugovorima za posebne usluge¹⁴.

Ovi nalazi iz godišnjih izveštaja o reviziji daju jasan pregled kako se ovi ugovori koriste i kako ih u stvarnosti koriste javne institucije.

Prema izveštajima NRK-a, 2021. godine je angažovano 63,84¹⁵ lica po osnovu UPU-a, međutim ako iz ove brojke isključimo zaposlene za potrebe CIK-a tokom izbora¹⁶ (62,417), onda se može zaključiti da je korišćenjem UPU-a u javnom sektoru zaposleno 1,424 zaposlenih. Dok je 2020. godine zaključeno 2,233¹⁷ takvih ugovora. U 2019. godini zaključeno je 4,197¹⁸ ugovora za posebne usluge, međutim njih 1,115 je zaključeno za potrebe CIK-a, što znači da za potrebe ovog izveštaja treba računati da je u 2019. godini angažovano 3,082 zaposlena. Dok je 2018. godine zaključeno 2,493¹⁹ ugovora za posebne usluge.

Bez obzira na ovu činjenicu, ono što je D+ izvukao sa elektronske platforme e-nabavka, svedoči o tome da je ovih ugovora manje, nego što je predloženo u izveštajima NRK-a.

11 Godišnji izveštaj o reviziji za 2019. godinu. https://zka-rks.org/wp-content/uploads/2020/09/RaportivJeter_ALB_FINAL_PRESS_01.pdf (poslednji put pristupljeno 14.11.2022).

12 Godišnji izveštaj o reviziji za 2018. godinu. https://zka-rks.org/wp-content/uploads/2020/09/RaportivJeter_ALB_FINAL_PRESS_01.pdf (poslednji put pristupljeno 14.11.2022).

13 Godišnji izveštaj o reviziji za 2019. godinu. https://zka-rks.org/wp-content/uploads/2020/09/RaportivJeter_ALB_FINAL_PRESS_01.pdf (poslednji put pristupljeno 14.11.2022).

14 Ibid.

15 Izveštaj glavnog revizora o godišnjem finansijskom izveštaju Vlade o budžetu Republike Kosovo za 2021. godinu. Str. 78. https://zka-rks.org/wp-content/uploads/2022/08/RaportivJeteriAuditimit_2021_Shqip-2.pdf (poslednji put pristupljeno 14.11.2022).

16 To znači da su ovi zaposleni angažovani u vreme izbora pružili svoje usluge u različite svrhe u izbornom procesu, ali ne znači da su radili u Centralnoj izbornoj komisiji.

17 Izveštaj glavnog revizora o godišnjem finansijskom izveštaju Vlade o budžetu Republike Kosovo za 2021. godinu. Str. 112. https://zka-rks.org/wp-content/uploads/2021/08/RaportivJeteriAuditimit_2020_Shqip.pdf (poslednji put pristupljeno 14.11.2022).

18 Godišnji izveštaj o reviziji za 2019. godinu. Str. 70. https://zka-rks.org/wp-content/uploads/2020/09/RaportivJeter_ALB_FINAL_PRESS_01.pdf (poslednji put pristupljeno 14.11.2022).

19 Godišnji izveštaj o reviziji za 2018. godinu. <https://zka-rks.org/wp-content/uploads/2019/08/RVA-2018-Shqip-2.pdf> (poslednji put pristupljeno 14.11.2022).

■ **TABELA 01.** Broj UPU-a predstavljenih u revizorskim izveštajima NRK i UPU zaključeni postupcima nabavke.

	2021	2020	2019-2018
Izveštaji NRK	1,424.	2,233	5,575
E-nabavka	80	44	19

2021. godine su različiti naručioc i zaključili oko 80 ugovora za nabavku posebnih usluga, a postupci za njihovo zaključivanje su objavljeni na elektronskoj platformi e-nabavka. Kroz postupke nabavki objavljene na platformi e-nabavka, 2020. godine je zaključeno oko 44 ugovora, dok je u 2019. i 2018. godini zaključeno oko 19 ugovora putem javnih nabavki.

Ovo svedoči o tome da naručioc i nisu ispoštovali zakonsku obavezu iz Zakona o javnim službenicima da zaključe ugovore za posebne usluge u postupku nabavke.

Drugi nalaz koji proizilazi iz izveštaja NRK je da ovi ugovori traju duže nego što je zakonom predviđeno, a čak je produžen i period rada iz prethodnih godina. O ovome svedoče tri specifična slučaja na koje se D+ detaljnije osvrnuo u ovom izveštaju.

Sa druge strane, ono što ukazuje na zloupotrebu UPU-a jeste da su ovim ugovorima angažovane osobe za redovna radna mesta u budžetskim organizacijama, a ne za pružanje stručnih usluga u određenoj oblasti kako je propisano zakonom i podzakonskim aktima. UPU nisu osmišljeni u nameri da podrže različite direkcije dodatnim osobljem, već da omoguće pružanje ekspertize, koja će poslužiti odnosnoj direkciji.

4. Zloupotreba UPU radi obavljanja redovnih poslova u institucijama

Opštine i ministarstva u velikoj meri koriste UPU za popunjavanje redovnih radnih mesta u državnoj službi, privremenim osobljem i radi obavljanja redovnih poslova u opštinama i ministarstvima. Po pravilu, poslovi na kojima su angažovani pokrivaju se državnim službenicima koji se angažuju formalnim procedurama, a ne privremenim kadrovima angažovanim preko UPU-a u sklopu postupaka javnih nabavki.

Iz uzoraka koji su odabrani za dalju obradu, opštine i ministarstva su kao opravdanje naveli nedostatak osoblja ili čak nedostatak kvalifikovanog osoblja. Međutim, kako se argumentuje u ovom izveštaju, nedostatak osoblja ne bi trebalo da bude obuhvaćen ovim ugovorima.

Opštine i ministarstva su, radi obavljanja redovnih poslova, uglavnom angažovale stručnjake/konsultante/savetnike za osmišljavanje, sprovođenje i nadzor projekata, za upravljanje ugovorima na portalu e-nabavka, za pravno zastupanje, za pomoć u svakodnevnom radu različitih direkcija i za inspekcijski rad. Međutim, postoji puno drugih ugovora kojima su angažovani stručnjaci u drugim oblastima, ali je na osnovu opisa zadataka primećeno da se radi o običnim (ali ne i posebnim) poslovima i poslovima koji se obavljaju od strane državnih službenika.

U istraženim slučajevima je utvrđeno da za pružanje ove usluge nije bila potrebna spoljna ekspertiza, za koju institucije nisu imale svoje interne resurse. Razlog za to je taj što iako je tender naslovljen kao zahtev za angažovanje stručnjaka, opis zadataka i zahtevi koji bi morali da budu ispunjeni, nisu bili ni u kakvoj povezanosti sa profilom stručnjaka.

Sa izuzetkom angažovanja zakonskih zastupnika, u drugim slučajevima zahtevi institucija pri angažovanju stručnjaka su navodili da moraju da imaju jednu do dve godine radnog iskustva, a u normalnim okolnostima, da

bi se osoba smatrala stručnjakom, mora da ima najmanje pet godina radnog iskustva koje bi moralo da bude potkrepljeno sertifikatima koji svedoče o ovom iskustvu.

Poslovi za koje su konsultanti angažovani uglavnom su podrazumevali ankete, terenske posete, pripremanje dokumentacije u zavisnosti od potreba relevantne kancelarije, održavanje kontakta sa stranama uključenim u proces, nadgledanje radova, učešće na konferencijama i studijskim posetama, postavljanje dokumenta na elektronskim platformama, pripremu dopisa itd. Međutim nigde se ne pominje da je ovi stručnjaci trebalo da su radili na izradi bilo kakve strategije koja će služiti instituciji u celini, sastavljali bilo kakvu politiku u zavisnosti od potrebe, obavljali studije u određenim oblastima, projektovali ili pružali bilo kakve umetničke usluge, za koje bi u biti trebalo angažovati stručnjaka.

Više je nego jasno da se istinski stručnjaci u većini slučajeva ne angažuju preko UPU, već se koriste za angažovanje osoba za obavljanje svakodnevni poslova u jednoj instituciji.



Više je nego jasno da se istinski stručnjaci u većini slučajeva ne angažuju preko UPU, već se koriste za angažovanje osoba za obavljanje svakodnevni poslova u jednoj instituciji.

4.1 Upravljanje ugovorima u sklopu javnih nabavki

Neke institucije su koristile UPU da privremeno angažuju spoljno osoblje (eksperte, konsultante, savetnike), kako bi pomogli u upravljanju ugovorima u sklopu procesa javnih nabavki. Međutim, ovi ugovori nisu rešili problem, jer su angažovani ljudi sa opštim znanjem, a ne stručnjaci koji bi bili sposobni da upravljaju kompleksnim i specifičnim projektima. U nastavku su prikazani slučajevi institucija koje su sledile ovu praksu.

a. Opština Glogovac

Opština Glogovac je 2022. godine pokrenula dva postupka nabavke u cilju angažovanja savetnika koji će pomoći kancelariji za javne nabavke. Prvi tender je zaključen početkom februara 2022. godine, podeljen u dve partije. Za prvu partiju je planirano angažovanje savetnika za modul upravljanja ugovorima u sistemu e-nabavka, na period od deset (10) meseci. Dok je za partiju 2, angažovan konsultant za unapređenje usluga u opštoj upravi. U junu je završen drugi tender, raspisan za angažovanje savetnika za izradu službene dokumentacije i upravljanje projektima u kancelariji za nabavke, koji je zaključen na šest meseci. Posredstvom ova dva tendera angažovana su tri lica.

Nema potrebe angažovati savetnika za upravljanje ugovorima u sistemu e-nabavka, izradu službenih dopisa i upravljanje projektima u kancelariji za nabavke, imajući u vidu da su to poslovi za koje su obučeni službenici zaposleni u opštini i koje su odgovorni da obavljaju.

Zatim, da se u ovim slučajevima ne radi ni o savetnicima, pokazuje i detaljniji opis radova koji se nalaze u tenderskim dosijeima. Savetnik angažovan u prvoj partiji, za modul upravljanja ugovorima u sistemu e-nabavka, kao i savetnik ugovoren drugim tenderom, imali su veoma slične zadatke.

■ TABELA 02. Dužnosti savetnika koje je angažovala Opština Glogovac.



Dužnosti savetnika koje je angažovala Opština Glogovac

- | | |
|---|---|
| 1 | Savetovanje menadžera ugovora o programu e-nabavka |
| 2 | Upis menadžera ugovora u sistem e-nabavka |
| 3 | Odgovor na sve zahteve menadžera ugovora u vezi sa sistemom |
| 4 | Savetovanje menadžera ugovora o upisu faktura i kupovnih naloga |
| 5 | Savetovanje menadžera ugovora o proceni učinka privrednih subjekata |
| 6 | Informisanje menadžera o ugovornim rokovima i isteku plana predviđene dinamike itd. |

Ovi savetnici su angažovani za pitanja za koja se obučavaju određeni opštinski službenici. Menadžer ugovora je pozvan da rukovodi ugovorom za koji je odgovoran i da koristi sistem e-nabavka za evidentiranje svog rada. Za upravljanje ugovorima, RKJN nudi obuku, čak je i proces objašnjen korak po korak na zvaničnoj internet stranici RKJN-a, i predstavljen je putem video zapisa²⁰. Ovi video zapisi objašnjavaju jasno i detaljno kako treba pokrenuti ovaj postupak, omogućavajući menadžeru da vidi sve detalje u vezi sa ugovorom kao npr. status ugovora, odnosno da vidi u kojoj je fazi, da li na početku, u toku ili je završen, zatim tu može pronaći informacije o vrsti postupka, nazivu

20 Platforma e-nabavka, dostupna na: <https://e-prokurimi.rks-gov.net/HOME/ClanakItemNew.aspx?id=453>

ugovora, šifri ugovora, vrednosti ugovora itd. Jedan od zadataka koje savetnik treba da obavi jeste da savetuje menadžere ugovora u vezi sa sistemom e-nabavka, za šta u normalnim okolnostima ne bi trebalo da postoji jedno lice koje obavlja ovaj posao, imajući u vidu da je ovo veoma lako primenjivo praćenjem koraka u video zapisu postavljenom na zvaničnoj internet stranici RKJN-a. Takođe, drugi zadatak je da savetnik obavesti menadžera o rokovima ugovora i isteku planova predviđene dinamike, a informacije o istom se lako mogu naći na platformi e-nabavka gde se postavljaju prilikom izrade plana nabavki.

Iz ovoga se može zaključiti da je u ova dva slučaja reč o običnim operativnim poslovima administracije, za čije obavljanje nisu potrebne neke posebne veštine, čak su i informacije o obavljanju ovih poslova spremne, nema potrebe da naručilac na njih troši novac iz javne kase. Opština Glogovac je za ove usluge izdvojila 11,230.00 evra.

Činjenica da se ne radi o predmetnim savetnicima očigledna je i u zahtevima tenderskog dosijea, koji navodi minimalne kvalifikacije i minimalno iskustvo. U tenderskom dosijeu za prvu aktivnost, za partiju 1, pored zahteva za podnošenje izjave pod zakletvom, od privrednog subjekta koji je konkurisao je zatraženo da dostavi kopiju univerzitetske diplome, dokaz o dve godine radnog iskustva u javnim institucijama, kao i da dostavi profesionalni sertifikat za nabavku i sertifikat za sistem e-nabavka izdat od institucija Republike Kosovo. Dok je za drugi tender zatraženo dostavljanje sertifikata koji je izdao Kosovski institut za javnu upravu (KIJU), sertifikata za izradu službenih dokumenata koji takođe izdaje KIJU, fakultetska diploma i dokaz o radnom iskustvu u javnim institucijama u trajanju od najmanje dve godine.

Za prvi tender, angažovani savetnik ispunjava sve zahteve naručioca. Za dokazivanje radnog iskustva, savetnik je dostavio nekoliko ugovora koji svedoče o radnom iskustvu u privatnom i javnom sektoru. Ugovori dostavljeni u prilog radnog iskustva u javnim institucijama su ugovori zaključeni između savetnika i Opštine Glogovac.²¹ Dakle, ovi ugovori dokazuju da

isti savetnik radi u kancelariji za nabavke ove opštine od 2020. godine, i svi ugovori sa njim su još od tada zaključeni u obliku Ugovora za posebne usluge. Prva dva ugovora iz 2020. godine nisu zaključena u postupku nabavke, dok je ugovor iz 2021. godine zaključen u postupku nabavke, sa istim predmetom nabavke kao na tenderu iz 2022. godine, u trajanju od 10 meseci, koliko traje i aktuelni ugovor.

Iz ovoga vidimo da naručioci koriste UPU da angažuju dodatno osoblje, koje bi trebalo zaposliti redovnim postupcima zapošljavanja javnih službenika, a ne korišćenjem UPU-a. Štaviše, i novim ugovorima se produžava rok službe, što dokazuje i nalaz NRK-a da se korišćenjem UPU-a produžava period rada službenika angažovanih prethodnih godina.

Ista situacija preovlađuje i kada je reč o drugom tenderu, gde su ispunjeni svi uslovi koje je naručilac postavio, imajući u vidu da je lice već steklo dvogodišnje iskustvo radeći u kancelariji za nabavke iste opštine. Kao i na prvom tenderu, ugovor iz 2020. godine nije zaključen kroz postupke nabavke, dok je ugovor iz 2021. godine zaključen kroz postupke nabavke u trajanju od osam meseci.

Za prvi tender, dana 27. 04. 2022. godine, doneta je odluka o prekidu ugovora, pošto je savetnik koji je do ovog datuma radio u opštini po osnovu ugovora za nabavku posebnih usluga, postavljen za administrativnog službenika u kancelariji za nabavke u ovoj opštini, potpisavši ugovor na neodređeno.


Konkurs na kome je savetnik imenovan za administrativnog službenika bio je interni konkurs opštine. Na ovom konkursu su pravo prijavljivanja imali samo postojeći državni službenici iste kategorije, zaposleni u istoj ili drugoj instituciji državne službe²². Pošto je savetnik bio angažovan u opštini na konkretnom poslu, on se ne smatra državnim službenikom i nije imao pravo da se prijavi na ovaj konkurs. Zakon o javnim službenicima propisuje da savetnik angažovan UPU-om nema pravo da se prijavi na interne konkurse koje raspisuje institucija, gde se popunjavanje upražnjenih radnih mesta u svim kategorijama prvo obavlja

²¹ Informacija uzeta iz ponude privrednog subjekta, nakon zahteva za pristup javnim dokumentima od 13.09.2022.

²² <https://kk.rks-gov.net/glogoc/wp-content/uploads/sites/10/2022/03/download-20.pdf> (poslednji put pristupljeno 14.11.2022).

iz reda državnih službenika iste kategorije, napredovanjem unutar iste kategorije²³. Dok, kategorije radnih mesta u državnoj službi prepoznate ovim zakonom su kategorija višeg rukovodstva, kategorija srednjeg rukovodstva, kategorija nižeg rukovodstva i profesionalna kategorija koja uključuje profesionalne službenike²⁴, ne ubrajajući u kategoriju državne službe osoblje koje obavlja određene poslove ili usluge po osnovu UPU-a.

Zaključivanje UPU kroz postupke nabavki imalo je za cilj da ograniči zloupotrebe, tako da proces bude transparentan i ograničeniji. Međutim, neke institucije ne sprovode ova pravila, a neke ih sprovode samo delimično. Mora se istaći da je u ova dva postupka koja je pokrenula ova opština ispoštovana procedura nabavke, predviđena Pravilnikom za nabavku posebnih usluga²⁵, primenom kriterijuma ekonomski najpovoljnije ponude kada je reč o dodeli tendera i poštovanjem procedura za ocenjivanje stručne i finansijske ponude. Bez obzira na poštovanje kriterijuma za dodelu i procenu, ova dva slučaja dokazuju da se u institucijama, UPU i dalje koristi za angažovanje administrativnog osoblja, a ne za angažovanje stručnjaka/konsultanata. Naime, angažovanim konsultantima se produžavaju ugovori dugi niz godina, sve do prve prilike za njihovo stalno angažovanje u instituciji. Kao rezultat nepreduzimanja potrebnih radnji u ovom smeru, institucije popunjavaju radna mesta osobljem, zaobilazeći postupke zapošljavanja i kršeći zakonske odredbe.



Bez obzira na poštovanje kriterijuma za dodelu i procenu, ova dva slučaja dokazuju da se u institucijama, UPU i dalje koristi za angažovanje administrativnog osoblja, a ne za angažovanje stručnjaka/konsultanata. Naime, angažovanim konsultantima se produžavaju ugovori dugi niz godina, sve do prve prilike za njihovo stalno angažovanje u instituciji.

4.2 Osmišljavanje, sprovođenje i nadzor projekata, uključujući sastavljanje strategija

Ministarstva i opštine u kontinuitetu angažuju osoblje za osmišljavanje, sprovođenje i nadzor različitih projekata. Iako se UPU može koristiti/iskoristiti za angažovanje stručnjaka za posao koji se ne može obaviti kadrovskim kapacitetima ministarstva ili opštine, istraživanje pokazuje da su pozivi samo u naslovu, bili namenjeni stručnjacima, dok poslovi koji su bili traženi nisu imali veze sa radom stručnjaka ili sa posebnim znanjem koje opravdava angažovanje sa vana.

23 Službeni list Republike Kosovo. Zakon br. 06/L-114 o javnim službenicima, član 38, tačka 2. <https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=25839> (poslednji put pristupljeno 14.11.2022).

24 Službeni list Republike Kosovo. Zakon br. 06/L-114 o javnim službenicima, član 33, tačka 2. <https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=25839> (poslednji put pristupljeno 14.11.2022).

25 Pravilnik za nabavku posebnih usluga (konsultanti/individualni izvođači radova). https://e-prokurimi.rks-gov.net/HOME/Documents/Lajmet%20levizese/alb/439/Ndryshim_Plot%C3%ABsim%20i%20Regullave%20p%C3%ABr%20prokurim%20te%20Sh%C3%ABrbimeve%20te%20ve%C3%A7anta%20.pdf (poslednji put pristupljeno 14.11.2022).

a. Opština Kamenica

Opština Kamenica je 2022. godine raspisala četiri tendera, dok su tri tendera ove opštine obrađena, od kojih su dva imala za cilj da angažuju konsultante za osmišljavanje i realizaciju projekata, a drugi je imao za cilj da angažuje konsultanta za osmišljavanje i planiranje projekata. Opština Kamenica je za ove usluge planirala da potroši 26,664.00 evra.

Za dva tendera koji su imali za cilj angažovanje konsultanata za osmišljavanje i realizaciju projekata definirani su isti zadaci.

■ **TABELA 03.** Dužnosti konsultanata koje je angažovala Opština Kamenica.



Dužnosti konsultanata koje je angažovala Opština Kamenica

1	Da pripremi prijave za finansijska sredstva centralnih institucija i nevladinih organizacija u cilju finansijskog pokrića pripremljenih i novih projekata
2	Da učestvuje u izradi idejnih arhitektonskih projekata
3	Da se založi za upravljanje i realizaciju ugovora o kapitalnim investicijama
4	Da priprema idejne projekte i sastavlja tehničke opise sa predmerom
5	Da sa saradnicima izrađuje planove i sprovodi ciljeve za koje je angažovan
6	Da vrši dodelu obaveza članovima ili saradnicima itd.

Iako su poslovi koje će obavljati dva konsultanta isti, za jedan je traženo dve godine radnog iskustva u oblasti upravljanja i pripreme projekata, a za drugi godinu dana radnog iskustva u traženom polju. Za razliku od nekih drugih institucija, za dokazivanje ovog radnog iskustva, Opština Kamenica nije tražila preporuke niti prethodne ugovore o radu, što znači da opština nije smatrala za shodnim da proveri iskustvo koje su konsultanti predložili u svojoj biografiji. Zahtev za podnošenje dokumentacije koja svedoči o iskustvu i kvalifikacijama treba primeniti na svakom tenderu, kako se ne bi dozvolilo ponuđačima da prijave lažno iskustvo i netačne kvalifikacije. Shodno tome, posledično, dolazi do angažovanja lica koja nisu kvalifikovana za obavljanje poslova traženih u jednoj instituciji.


Takođe, za obavljanje ovih poslova od ponuđača je traženo da su završili studije u oblasti arhitekture, dok se opisani poslovi ne odnose na ovu oblast. Shodno tome, takav uslov je ograničio konkurenciju, imajući u vidu da čak i kandidati sa fakultetskim kvalifikacijama u drugim oblastima mogu obavljati opisane poslove.

Uslov koji propisuje radno iskustvo do dve godine pokazuje da se ne radi o predmetnom stručnjaku, štaviše konsultant koji je angažovan drugim tenderom, na osnovu biografije dostavljene u ponudi²⁶, nije radio na osmišljavanju i realizaciji projekata. Ono što je prikazano u biografiji, koju je Opština Kamenica ocenila kao dokument koji je u skladu sa zahtevom, pokazuje da konsultant ima iskustva u projektovanju i dizajniranju enterijera, terenskom radu, projektovanju vodovoda, ventilacije i infiltracije itd..., ali ne i u osmišljavanju i realizaciji projekata. Ovo je učinilo da konsultant ne bude kompetentan za obavljanje zadataka koji su mu povereni na poslovima osmišljavanja i realizacije projekata. Konsultant angažovan na prvom tenderu je dostavio preporuku koju je izdala Opština Kamenica, tačnije šef Kancelarije za nabavke u ovoj opštini koji je istovremeno i kontakt osoba za ovaj tender. Takođe, u svojoj ponudi je dostavio ugovore zaključene sa ovom opštinom, koji svedoče da radi u ovoj opštini od 2018. godine. To znači da je preko sadašnjeg UPU -a njegov rad u opštini produžen na još 12 meseci.

26 Ponuda privrednog subjekta je primljena nakon zahteva za pristup javnim dokumentima dostavljenog 13.09.2022.

Ono što je najteža povreda u ovom slučaju jeste to što je preporuku izdao sam menadžer nabavke, koji je i potpisnik ugovora sa predmetnim konsultantom. U ovoj situaciji je dovedena u pitanje primena jednog od najvažnijih načela, a to je načelo objektivnosti. Takođe, u ovoj situaciji se radi i o sukobu interesa. Prema Zakonu o javnim nabavkama, u članu 7. tačka 1.75, sukob interesa predstavlja „svaku situaciju u kojoj članovi osoblja naručioca ili ponuđača usluga nabavke koji deluje u ime naručioca, koji su uključeni u sprovođenje postupka nabavke ili koji mogu uticati na ishod tog postupka imaju direktno ili indirektno, lični finansijski, ekonomski ili bilo koji drugi interes koji se može smatrati da ugrožava njihovu nepristrasnost i nezavisnost u kontekstu postupka nabavke“²⁷. Pored ove odredbe, odbor TRN-a je doneo i odluku o predmetu 198/21²⁷ u vezi sa pitanjem sukoba interesa, na koji se u istom članu poziva i utvrdio je odlukom da postoji sukob interesa u slučajevima u kojima postoji bilo kakva veza između ponuđača i službenog lica koje nastupa u ime predmetnog naručioca ili institucije. U ovoj situaciji, Opština Kamenica nije trebalo da zaključi ugovor sa ovim ponuđačem zbog sukoba interesa, s obzirom na to da isto lice radi u istoj instituciji još od 2018. godine. Elementi koji ukazuju na sumnju o uticaju na ovu odluku su i činjenice da je konsultantu preporuku izdao sam šef Kancelarije za nabavke u ovoj opštini, što znači da je bio zaposlen u opštini od maja 2018. do februara 2022. godine, dok je obavještenje o novom ugovoru objavljeno 09.03.2022. a 24.03.2022. ugovor su potpisali predmetni konsultant i šef Kancelarije za nabavke, u ime naručioca. To je omogućilo da ugovor o radu konsultanta u opštini ne bude raskinut.

Tenderski dosije navodi kao zahtev i dostavljanje metodologije rada koju će konsultant primeniti tokom obavljanja svojih dužnosti. Konsultant koji je dobio prvi tender i konsultant koji je dobio drugi tender imaju potpuno istu metodologiju reč po reč, bez ijedne razlike²⁸. Zatim, dva konsultanta koji su potpisali ugovor u trajanju od 12 meseci svoj opis metodologije započinju sledećom rečenicom „Tokom šestomesečnog perioda radiću kao konsultant na iz-



Opština Kamenica nije trebalo da zaključi ugovor sa ovim ponuđačem zbog sukoba interesa, s obzirom na to da isto lice radi u istoj instituciji još od 2018. godine.

radi i realizaciji projekata...”, što znači da su dostavili metodologiju samo za šest meseci, a ne za 12 meseci koliko im traje ugovor, ili je ovaj dokument pripremljen za drugi tender koji je kopiran i ne pripada predmetnim podnosiocima prijave. Takođe, dva konsultanta koja je angažovala Opština Kamenica koristila su isti obrazac biografije i takođe, od reči do reči bez ikakve razlike, stavljaju svoj opis i pismeno izjavljuju na engleskom jeziku da imaju više od 50 arhitektonskih projekata i da su učestvovali na raznim takmičenjima na Kosovu i van Kosova. Nakon ovih izjava sledi nekoliko redova opis njihovog rada i iskustva, sa time da se ta dostignuća nigde ne pominju i ne mogu biti dokumentovana ni u kom obliku. Naručilac se uopšte nije pokazao odgovornim kada je reč o potrošnji javnog novca, niti se pokazao pažljivim i profesionalnim u obavljanju svog posla. Ni u kom slučaju ne treba zaključiti ugovor, pre svega sa ponuđačem sa kojim postoji sukob interesa i drugo sa ponuđačem koji ne ispunjava zahteve koje je sam naručilac postavio u tenderskom dosijeu.

Ovaj slučaj ne predstavlja samo zloupotrebu UPU-a, već i zloupotrebu dužnosti, gde se neadekvatna lica angažuju u svojstvu konsultanata, koji ne samo da ne mogu da pomognu opštini, već na osnovu onoga što izjavljuju nemaju spremu za obavljanje svojih dužnosti. Opština je planirala da potroši 17,904.00 evra za angažovanje nekompetentnih lica.

²⁷ Telo za razmatranje nabavki, dostupno na: <https://oshp.rks-gov.net/sq/ProcurementActivities/Download/8bce069e-d68b-eb11-b597-005056ba09d5> (poslednji put pristupljeno 14.11.2022).

²⁸ Dokumenta obezbeđena zahtevom za pristup javnim dokumentima od 13.09.2022.

Isti koraci su ispoštovani i na trećem tenderu koji je zaključila Opština Kamenica, koji je imao za cilj da omogući angažovanje konsultanta za izradu i planiranje projekata. Za ovaj tender, konsultant je morao da pripremi tehničke projekte i finansijske planove, da obavi istraživanje potencijalnih sredstava i prijavu, sastanke u cilju predstavljanja planova opštine, preispitivanje mogućnosti saradnje i upravljanja i nadzora projekata na terenu i slično.

b. Ministarstvo regionalnog razvoja


Što se tiče centralnog nivoa i za poslove slične prirode, Ministarstvo regionalnog razvoja (MRR) je 2022. godine angažovalo dva konsultanta. Jednog u oblasti kapitalnih investicija, a drugog za nadgledanje projekata MRR-a.

Od konsultanta angažovanog prvim tenderom, u oblasti kapitalnih investicija, samo se iz zvanja razume da svrha nije bila da se angažuje stručnjak, već da se angažuje osoba opšteg znanja koja će služiti kao dodatni član osoblja. Ovo je primetno iz zadataka koji su mu dodeljeni, ali i iz zahteva koje je trebalo da ispuni, a koji su predstavljeni u tenderskom dosijeu.

Da bi dobio ovaj ugovor, konsultant je morao da dokaže da je završio fakultet inženjerskih nauka, životne sredine i slično, o čemu svedoči podnošenjem nostrifikovane diplome; da ima najmanje dve godine radnog iskustva, što se mora dokazati najmanje jednom pozitivnom preporukom; dok obuka u relevantnoj oblasti i poznavanje engleskog jezika nisu bili neophodni ali poželjni, za šta se moraju obezbediti dokazi ili sertifikati.

Pod uslovom da su ovi zahtevi, kada je reč o kvalifikacijama i ispunjeni, konsultant će biti odgovoran za obavljanje nekoliko zadataka.

TABELA 04. Dužnosti konsultanata angažovanog od strane Ministarstva regionalnog razvoja

	Dužnosti konsultanata angažovanog od strane Ministarstva regionalnog razvoja
1	Da pomogne u izradi i sastavljanju kriterijuma za prijavljivanje; izboru, sprovođenju i praćenju predloga projekata
2	Da ostvaruje koordinaciju sa kolegama iz odeljenja i rukovodiocem odseka
3	Da organizuje proces praćenja i prijavljivanja podataka o kapitalnim projektima u opštinama koje su korisnice projekata
4	Da održava kontakte između uključenih strana i da vodi računa o nesmetanom odvijanju svih procesa
5	Da se stara o kompletiranju dokumentacije za realizaciju kapitalnih projekata i predmeta plaćanja
6	Da održava i ažurira u kontinuitetu tabelu napredovanja projekata itd.

Dana 30.12.2020, MRR je zaključio isti tender sa istom osobom. Tenderom iz 2020. godine, MRR je tražio službenika za izradu i upravljanje projektima, dok je tenderom iz 2022. godine, ministarstvo želelo da angažuje konsultanta u oblasti kapitalnih investicija. Za isto lice su predloženi isti zahtevi, samo što je na prvom tenderu tražena jedna godina radnog iskustva, dok su za drugi tražene dve godine radnog iskustva. To pokazuje da su uslovi prilagođeni dobitniku ugovora i istom je produžen rad u ovom ministarstvu na još 12 meseci.

Pored toga, zahtev o stručnoj spremi ograničava konkurenciju iz nekoliko razloga. Pre svega, opis zadatka koji je pripremio MRR nigde ne ograničava prirodu projekata, kako bi se stvorila neophodna veza između struke i prirode projekta. Takođe, izveštaji²⁹ koje je pripremio sam konsultant o poslovima koje je obavljao, svedoče o nerelevantnosti zahteva da je osoba diplomirala na polju inženjerskih, ekoloških i drugih sličnih nauka, odakle vidimo da je posao koji je obavljao uglavnom podrazumevao pripremu raznih materijala, prevod projekata, pripremu dnevnog reda, učešće na radionicama, konferencijama i u studijskim posetama, prijem dokumenata i onlajn komunikaciju sa uključenim stranama, praćenje i pripremu izveštaja, za koje osoba nužno ne mora da bude inženjer zaštite životne sredine. Na ovom tenderu, pored produžetka ugovora o radu istom licu, po osnovu zaključenja ugovora za nabavku posebnih usluga, su prilagođeni i kriterijumi za uspešnog ponuđača, koji su u biti ograničili konkurenciju. O ovome svedoči i činjenica da je i pored toga što je tender sproveden u otvorenom postupku, isti ponovo dodeljen jedinom ponuđaču.

MRR je angažovao još jednog konsultanta za slične potrebe. Slično kao i na prethodnom tenderu, uslovi koje konsultant mora da ispuni su da je, između ostalog, diplomirao na Pravnom ili Ekonomskom fakultetu; da ima najmanje dve godine radnog iskustva i da je pružao slične usluge u poslednje tri godine od dana objavljivanja obaveštenja o ugovoru. Međutim, zahtevi za iskustvom i obavljanjem sličnih usluga su u suprotnosti jedni sa drugima i dovode u zabludu sve zainteresovane da se prijave.

Na ovaj tender prijavila su se tri individualna konsultanta. Ponuđač koji je proglašen uspešnim imao je najnižu finansijsku ponudu, dok su druga dva eliminisana sa obrazloženjem da njihov tender nije bio tender sa najnižom cenom. MRR je u tenderskom dosijeu predvideo da je kriterijum za dodelu ekonomski najpovoljniji tender, dok sam donosi odluku da eliminiše ponuđače na osnovu toga što njihova ponuda nije bila najjeftinija. Ovo predstavlja povredu od strane MRR-a i ni na koji način ne bi trebalo da dovede do eliminacije na osnovu kriterijuma koje je samo odlučio da ne primeni.



Na ovom tenderu, pored produžetka ugovora o radu istom licu, po osnovu zaključenja ugovora za nabavku posebnih usluga, su prilagođeni i kriterijumi za uspešnog ponuđača, koji su u biti ograničili konkurenciju. O ovome svedoči i činjenica da je i pored toga što je tender sproveden u otvorenom postupku, isti ponovo dodeljen jedinom ponuđaču.

Od tri ponuđača, samo dobitnik ponude ima ugovor zaključen sa ovim ministarstvom, ugovor za nabavku posebnih usluga. Kao i u prethodnom tenderu, i ovde je tender korišćen za produžetak ugovora. Prethodni ugovor je zaključen 10. 02. 2021. godine, u trajanju od 12 meseci, što znači da je ugovor istekao 10. 02. 2022. Istog dana bio je krajnji rok za podnošenje ponuda, čime je predmetnom konsultantu data mogućnost da se odmah prijavi na isti tender, koji mu je po svemu sudeći namenjen.

4.3 Pomoć radi obavljanja svakodnevnih poslova u institucijama

Razne opštine i ministarstva su angažovala osobe čiji je zadatak bio da pomognu pojedinim direkcijama u obavljanju njihovih svakodnevnih poslova. Kao uzorak za ovo pitanje uzeti su Ministarstvo obrazovanja, nauke, tehnologije i inovacija (MONTI), opštine Prizren, Mališevci i Klina.

²⁹ Izveštaji dobijeni po podnošenju zahteva za uvid u javna dokumenta dostavljeni MRR-u 13.09.2022.

a. Ministarstvo obrazovanja, nauke, tehnologije i inovacija

MONTI je 2022. godine za angažovanje konsultanata pokrenuo dva postupka nabavke, i planirao je da jednim tenderom angažuje šest individualnih konsultanata, a da drugim tenderom angažuje pet individualnih konsultanata u Nacionalnom centru za priznavanje diploma – NARIC, koji funkcioniše u okviru MONTI.

MONTI je prvim tenderom angažovao samo jednog ponuđača, dok su ponude drugih šest subjekata ocenjene kao neodgovarajuće iz različitih razloga, npr. zbog toga što ne ispunjavaju kriterijum radnog iskustva, ne dokazuju da osobe poseduju znanja tražena tenderskom dokumentacijom, nepostojanje izjave pod zakletvom i sl.

Tenderski dosije navodi da je tender podeljen na šest partija i iz naslova tendera razumemo da je svrha angažovanje šest konsultanata. Međutim, u istom tenderskom dosijeu se navodi da svi ponuđači mogu da podnesu svoju ponudu za sve partije, i da jednom ponuđaču može biti dodeljeno svih šest partija. Ako ministarstvo treba da angažuje šest konsultanata, kako je onda moguće da jedno lice obavlja posao za ostalih pet zahteva?! Ovaj propust je mogao da se desi samo ako je cilj MONTI-a od samog početka bio da angažuje samo jednog konsultanta jer bi u suprotnom ministarstvo u tenderskom dosijeu moralo da odluči da je maksimalni broj partija/delova koji se mogu dodeliti jednom ponuđaču jedan, a ne šest. Na osnovu analize dokumentacije, MONTI je za ovaj tender angažovao samo jednog konsultanta.

Angažovani konsultant je ispunio zahteve ministarstva tražene tenderskim dosijeom, ali se iz tenderske dokumentacije³⁰ ispostavlja da je ovaj konsultant angažovan u ovom ministarstvu od 2017. godine. O tome svedoči i biografija priložena uz ugovore. Poslednji ugovor zaključen između konsultanta i ovog ministarstva datira iz 2021. godine, a zaključen je 01.03.2021. godine kao ugovor na određeno vreme, na godinu dana. Ugovor iz 2021. godine je zaključen 01.03.2022. godine, dok je novi ugovor zaključen 09.03.2022. godine, odnosno

2017

Angažovani konsultant je ispunio zahteve ministarstva tražene tenderskim dosijeom, ali se iz tenderske dokumentacije ispostavlja da je ovaj konsultant angažovan u ovom ministarstvu od 2017. godine.

2021

O tome svedoči i biografija priložena uz ugovore. Poslednji ugovor zaključen između konsultanta i ovog ministarstva datira iz 2021. godine, a zaključen je 01.03.2021. godine kao ugovor na određeno vreme, na godinu dana.

2022

Ugovor iz 2021. godine je zaključen 01.03.2022. godine, dok je novi ugovor zaključen 09.03.2022. godine, odnosno odmah po isteku prethodnog ugovora. Ovo predstavlja još jedan slučaj gde je UPU korišćen za produženje ugovora o radu, štaviše na istom radnom mestu.

odmah po isteku prethodnog ugovora. Ovo predstavlja još jedan slučaj gde je UPU korišćen za produženje ugovora o radu, štaviše na istom radnom mestu.

Za isto pitanje, dana 05.06.2022, MONTI je raspisao novi tender kojim je angažovao pet konsultanata, za isti NARIC centar. Za razliku od prethodnog slučaja, iz ovog tenderskog dosijea se vidi da je ovaj tender podeljen na

30 Ponuda privrednog subjekta je dobijena nakon zahteva za pristup javnim dokumentima dostavljenog 13.09.2022.

partije ili delove i da ponuđači mogu da se prijave za sve partije. Ovog puta nije naglašeno koliko tendera ovi ponuđači mogu da dobiju, a to je rezultiralo ugovaranjem pet konsultanata od deset (10) koliko ih se prijavilo.

Standardna lista za pet eliminisanih ponuđača priložena je odluci ministarstva. Pet njih je eliminisano jer nisu ispunili neke uslove navedene u tenderskom dosijeju, dok su ostala tri eliminisana jer njihov tender nije bio tender sa najnižom cenom. Ova odluka je kontradiktorna i ne bi trebalo da se smatra razlogom za eliminaciju tri ponuđača, jer je samo ministarstvo u tenderskom dosijeju preciziralo da je kriterijum za dodelu ugovora tender sa ekonomski najpovoljnijom cenom, a ne tender sa najnižom cenom.

Ono što se primećuje iz analize dokumentacije ili celog tenderskog dosijea, jeste da u ovom ministarstvu rade četiri od pet angažovanih konsultanata, neki od 2019. godine, a neki kasnije.

Jedan od konsultanata koji je angažovan ovim tenderom, zaključio je ugovor o radu sa ovim ministarstvom 15.08. 2019. koji je planiran da se završi 13.02.2020. Isti konsultant je 30. decembra 2020. godine osnovao nevladinu organizaciju (NVO), zajedno sa konsultantom angažovanim na prvom tenderu ovog ministarstva, pomenutom u prethodnom tekstu. Ova nevladina organizacija je zaključila ugovor sa ovim ministarstvom, produživši 01.03.2021. godine ugovor sa istim konsultantom, na ime sporazuma koji ovaj NVO ima sa ministarstvom. Ugovor se produžava na period od godinu dana konsultantu, koji je i osnovao NVO. Kako je moguće da novoosnovana organizacija sa samo tri meseca iskustva bude toliko specijalizovana u nekoj oblasti da bude u stanju da jednom ministarstvu pruža konsultantske usluge?! Iz ove situacije možemo da zaključimo da su neki zaposleni angažovani UPU-om u ovom ministarstvu osnovali NVO, čijim posredstvom su uspeli da produže prethodni ugovor o radu. Štaviše, ovaj NVO u opisu svoje svrhe³¹ ne navodi da pruža konsultantske usluge.



Ova odluka je kontradiktorna i ne bi trebalo da se smatra razlogom za eliminaciju tri ponuđača, jer je samo ministarstvo u tenderskom dosijeju preciziralo da je kriterijum za dodelu ugovora tender sa ekonomski najpovoljnijom cenom, a ne tender sa najnižom cenom.

b. Opština Mališevo

Opština Mališevo je 2022. godine angažovala šest konsultanata koji je trebalo da budu angažovani u nekoliko direkcija, kao što su Direkcija za obrazovanje, Direkcija za poljoprivredu, Direkcija za administraciju, Direkcija za privredu i dva u Direkciji za urbanizam. Iz analize opisa poslova za koje su odgovorni konsultanti u pitanju, može se uočiti da su to svakodnevni administrativni poslovi pojedinih kancelarija. Naime, zadaci se odnose na identifikaciju potreba direkcije, popunjavanje baza podataka, prihvatanje prijave, održavanje sastanaka, održavanje IT opreme i softvera, prijem predmeta, zavođenje predmeta u određenim sistemima, izveštavanje o troškovima i obavljanje nekih terenskih poslova koje bi trebalo da obavljaju redovni zaposleni u okviru direkcije.

Štaviše, iz analize zahteva za kvalifikacijama koji su predstavljeni u tenderskom dosijeju, primećuje se da opština želi da angažuje konsultanta bez ikakvog ili sa samo šest meseci radnog iskustva.

31 Elektronski sistem nevladinih organizacija, dostupan na: <https://ojg.rks-gov.net/KerkoOJQ.aspx> (poslednji put pristupljeno 06.12.2022).

TABELA 05. Zahtevi Opštine Mališevo za angažovanje konsultanata.

Partija	Direkcija	Zahtevi u vezi sa obrazovanjem i kvalifikacijama	Zahtevi u vezi sa radnim iskustvom
1	Obrazovanje	Pedagoški fakultet, FPMN, filozofski ili društvene nauke	0
2	Poljoprivreda	Poljoprivredni fakultet i sertifikovanje poljoprivrednog konsultanta	6 meseci
3	Administracija	Fakultet računarskih nauka	2 godine
4	Ekonomija	Ekonomski fakultet i sertifikat Trezora Kosova	6 meseci
5	Urbanizam	Ekonomski fakultet	6 meseci
6	Urbanizam	Fakultet javne uprave	6 meseci

Ono što se prvo primećuje jeste da su neki od angažovanih konsultanata ranije bili zaposleni u opštini. U ponudi konsultanta angažovanog partijom 2 vidimo³² da je konsultant bio zaposlen u istoj direkciji od 2018. do 2020. godine ugovorom o radu ili ugovorom za nabavku posebnih usluga. Ista situacija je bila i sa konsultantima ugovorenim za partiju 4 i partiju 5. Sa druge strane, konsultant koji je angažovan partijom 3, po svemu sudeći nije ispunio uslove opštine jer je od njega traženo da dokaže da ima radno iskustvo do dve godine. Njegova ponuda dostavljena opštini ne sadrži nijedan dokument koji dokazuje traženo iskustvo, čak i u spisku konkursne dokumentacije generisanom sistemom e-nabavka vidimo da takav dokument nije dostavljen, pa bi ponuda ovog ponuđača trebalo da bude odbijena. Ono što se u ovom slučaju podrazumeva jeste da konkursna komisija nije odgovorno ocenila ponude, čak je i u izveštaju o oceni konstatovano da je ovaj zahtev ponuđača ispunjen. Opština ni u kom slučaju ne treba da proglasi uspešnim ponuđačem onog koji ne ispunjava kriterijume koji su u ovom slučaju bili minimalni.

c. Opština Klina

Opština Klina je angažovala jednog stručnjaka za registraciju privrednih subjekata na period od šest meseci, dok je na period od 12 meseci angažovala stručnjaka za socijalni rad. Ono što se od početka može reći je da bi ova radna mesta trebalo da budu popunjena redovnim postupcima nabavke i da bi rad u ovim kancelarijama trebalo da obavljaju javni službenici, imajući u vidu da se radi o usluzi koju opština pruža na svakodnevnom nivou, u kontinuitetu, a ne predstavljaju uslugu koja se može izvršiti u kratkom ugovornom periodu.

Da bi se ovim stručnjacima dodelili ugovori, tražena je visoka stručna sprema i minimalno radno iskustvo, i iako je zahtev u ovom postupku nabavke naslovljen kao zahtev za angažovanje stručnjaka, lako je primetiti da se ne radi o profilu stručnjaku i to dokazuju i poslovi koje će isti obavljati.

³² Ponuda privrednog subjekta je dostavljena nakon zahteva za pristup javnim dokumentima od 13.09.2022.

TABELA 06. Funkcije i uslovi za stručnjake koje je angažovala Opština Klina

Naziv radnog mesta	Stručnjak za registraciju privrednih subjekata	Stručnjak za socijalni rad
Školovanje	Ekonomski, Pravni fakultet ili slično	Fakultet za sociologiju, pedagogiju, psihologiju, pravo ili slično
Radno iskustvo	1 godina radnog iskustva	1 godina radnog iskustva

Stručnjak za registraciju privrednih subjekata je dužan da održava kontakt sa privrednim subjektima opštine Klina radi pribavljanja podataka o registraciji privrednih subjekata, registracije i gašenja privrednih subjekata, praćenja svih promena u privrednom subjektu itd. Dok će stručnjak za socijalni rad uglavnom pomoći Centru za socijalni rad da proceni potrebe zajednice, pomoći će radnicima u ovom centru u njihovim svakodnevnim aktivnostima, u razmatranju i upisu u bazu podataka socijalne pomoći, pomoći će u promovisanju ponuđenih usluga itd. Ovi poslovi su u potpunosti administrativni, za čije obavljanje su odgovorni službenici angažovani u redovnim postupcima zapošljavanja. Ovaj opis, ni u kom slučaju ne predviđa situacije pružanja pomoći u izradi određenih društvenih politika, razvijanju inovativnih ideja koje će potpomoći ova dva sektora ili bilo koji drugi posao koji nije u nadležnosti redovnih službenika koji rade u ovim kancelarijama. Štaviše, za radno mesto stručnjaka za registraciju privrednih subjekata nije potrebno da odgovorno lice ima posebna znanja iz ove oblasti jer je ceo postupak objašnjen korak po korak u priručniku o upotrebi.³³ koji je veoma jednostavan za upotrebu i koji je dostupan svim zainteresovanima.

4.4 Obavljanje inspeksijskih radova

Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i ruralnog razvoja (MPŠRR) i Opština Uroševac su iskoristili UPU

da angažuju neke konsultante koji su zaduženi za obavljanje inspeksijskih radova. Inspekcija je pre svega državna, javna i mogu je obavljati samo državni organi i javni službenici, pa se posledično ne može prepustiti na odgovornost osoblju koje je angažovano privremeno ili na određeno vreme, kao što je to slučaj kada je reč o UPU.

a. Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i ruralnog razvoja

MPŠRR je raspisao tender za angažovanje nekoliko individualnih konsultanata preko UPU-a, kao tehničkih inspektora za potrebe Agencije za poljoprivredni razvoj (APR). Ovim tenderom angažovano je 14 konsultanata, od kojih pet u regionu Prištine, tri u regionu Uroševca, dva u regionu Gnjilana, dva u regionu Peći, jedan u regionu Mitrovice i jedan u regionu Đakovice, na period od godinu dana.

Za ovih sedam partija kriterijum za dodelu je bio ekonomski najpovoljnija ponuda i od ponuđača je traženo znanje i iskustvo u radu na računarima, softverskim programima, poznavanje inspeksijskih postupaka, poznavanje zakona i propisa koji se odnose na podršku u poljoprivredi i ruralnom razvoju, veštine komunikacije i timskog rada, poznavanje korišćenja Microsoft Office paketa i univerzitetska diploma na polju agronomije, prehrambene tehnologije, društvenih nauka, egzakt-nih/tehničkih nauka i slično. Angažovanje diplomaca

³³ Agencija za privredne registre Kosova, „Privredni registar Kosova“. Dostupan na: <https://rbk.rks-gov.net/manuali-online.pdf> (poslednji put pristupljeno 14.11.2022).

na smerovima koji nisu u vezi sa poljoprivredom nisu relevantni i ne pružaju znanja iz ove oblasti, jer su inspektori predviđeni za potrebe APR-a. Stoga, MPŠRR ne bi trebalo da nudi mogućnost prijavljivanja kandidata iz oblasti kao što su marketing, poslovna administracija, umetnost, pravo itd. Štaviše, MPŠRR nije tražio podnošenje dokumentacije u prilog ovih kvalifikacija, niti je tražio dokaz radnog iskustva. Pošto ovi dokazi nisu traženi, to znači da se ne radi o konsultantima koji su specijalizovani za ovu oblast, već o ljudima sa osnovnim znanjima iz ove oblasti.

U konačnici ovog postupka, ugovor je dodeljen osobama koje ne ispunjavaju minimalne stručne kriterijume. To dokazuje i činjenica da 13 od 14 angažovanih konsultanata nijednim dokumentom nije dokazalo da poznaju Microsoft Office paket ili imaju druga računarska znanja, kao što je traženo u tenderskom dosijeu. Pisana izjava osobe da poseduje ove veštine ni na koji način ne dokazuje da zaista ispunjava ovaj uslov. Tri konsultanta su ranije radila u APR, čak je jedan od konsultanata bio zaposlen u ovom ministarstvu pet godina posredstvom UPU-a. Od 14 angažovanih konsultanata, njih devet su diplomirali na Poljoprivrednom fakultetu, dok ostali, osim što nisu diplomirali iz ove oblasti, prema dokumentima koje su dostavili, nikada nisu radili na projektima iz oblasti poljoprivrede i inspekcija. A jedino iskustvo nekolicine njih je praktičan rad u nekoj instituciji.

Na osnovu opisa zadataka, vidimo da isti neće ni obavljati inspeksijske poslove, već će pratiti realizaciju projekata i o njima izveštavati neposrednog nadzornika. Kada je reč o ovim konsultantima, bliže su opisani zadaci razmatranja i pripreme dokumentacije koji će biti provereni na terenu, priprema kontrolne liste, obavljanje provera na terenu kako bi se ocenila realizacija projekata, učešće na obukama, izveštavanje o obavljenim kontrolama i druge dužnosti shodno zahtevima pretpostavljenog/nadređenog.

b. Opština Uroševac

Opština Uroševac je takođe preduzela slične radnje kao i MPŠRR, raspisavši tender za zapošljavanje osoblja kako bi se postigli ciljevi poreza na imovinu. Za razliku od prethodnih slučajeva, u ovom slučaju je opština kontaktirala kompaniju koja će obaviti ins-



Tri konsultanta su ranije radila u APR, čak je jedan od konsultanata bio zaposlen u ovom ministarstvu pet godina posredstvom UPU-a

pekcijske radove u najmanje 20% objekata i pružati usluge inkasiranja i prinudne naplate dospelih poreza na imovinu.

Kriterijum za dodelu ovog tendera je ekonomski najpovoljnija ponuda, dok je od kompanije ponuđača traženo da angažuje profesionalno osoblje koje mora imati odgovarajuću školsku spremu, a za rukovodioca projekta je traženo da bude ekonomista sa zvanjem mastera. Ova kvalifikacija mora biti dokazana nostrifikovanom kopijom diplome a osoba mora imati ugovor o radu, i dostaviti potpisano i overeno rešenje menadžeru ovog projekta.



Ova aktivnost nije planirana planom nabavki za 2022. godinu, ali je opština Uroševac ovo opravdala nedostatkom osoblja za inspekcije, dok je sredstva za ovaj tender obezbedila Direkcija za finansije. Opština zasniva zahtev za inspekciju na nedostatku osoblja, međutim u zahtevima koje je opština podnela kompaniji, opština podnosi samo jedan za menadžera projekta, ne precizirajući koliko dodatnih inspektora joj je potrebno za postizanje ciljeva naplate poreza na imovinu. Pošto opština nije predvidela koliko joj je dodatnog osoblja potrebno za postizanje cilja, ovo nosi opasnost nepostizanja ciljeva, imajući u vidu da kompanija ne može da zna potrebe opštine, i štaviše opština nije ni tražila od kompanije da obavi procenu potreba opštine u ovom aspektu.

Za ovu aktivnost nabavke izdvojeno je 80,000.00 evra. Uspešan privredni subjekat bio je jedini koji je podneo ponudu na ovom tenderu u iznosu od 72,000.00 evra, što je i vrednost u kojoj je zaključen ugovor. Kompanija koja je dobila ovaj ugovor je osnovana aprila 2021. godine, a poslovi koje ova kompanija obavlja se odnose na organizaciju konferencija i sajmova, objavljivanje

anketa, promet na veliko računarima i drugom perifernom opremom, delatnost računarskog programa i dr. Ni u jednom opisu delatnosti u Agenciji za privredni registar (APRK) se ne navodi da obavlja inspekcijske radove ili poslove slične uslugama inkasiranja i prinudne naplate poreza na imovinu. To znači da pored toga što nije traženo potrebno i kvalifikovano osoblje, uspešna kompanija nije ni specijalizovana za usluge inkasiranja.

Za inspekciju objekata i obavljanje usluga prinudne naplate poreza na imovinu potrebna su specifična znanja za svaki od zadataka, imajući u vidu da je inspekcija posao za sebe i potpuno je odvojena od prinudne naplate poreza. Sa druge strane, menadžer, kao jedini zaposleni naručioca, je diplomirao na Ekonomskom fakultetu, smer Menadžment i informatika. Pored toga što obrazovanje nije u povezanosti sa obavljanjem, isti nije priložio ni biografiju niti dokaz o znanju ili radnom iskustvu. Međutim, plan rada koji je dostavila kompanija navodi da će angažovati nekoliko grupa anketera koji će obaviti proveru objekata, ne prilažući dokaze o njihovom znanju na polju izvođenja ovih radova. Dakle, osobe koje potencijalno nemaju dovoljno znanja za ovaj posao obaviće provere na terenu, dok će se za usluge inkasiranja i prinudne naplate poreza na imovinu angažovati ova kompanija koja će podeliti letke sa porukama podizanja svesti. Takođe, u tu svrhu, anketeri koji budu izlazili na teren, obavestiće građane da plaćanje poreza na imovinu donosi koristi po opštinu generalno ali i doprinosi razvoju blagostanja građana. Drugim rečima, kompanija neće obavljati poslove inkasiranja i prinudne naplate poreza na imovinu, već će sprovesti kampanju podizanja svesti. Upravo ova činjenica čini da ovaj subjekat bude neodgovarajući, imajući u vidu da nije predočio plan realizacije inkasiranja dugovanja, a opština ni na koji način ne treba da se distancira od svojih zahteva. Opština prvobitno ne bi trebalo da angažuje spoljne kompanije za naplatu poreza, jer je to nadležnost opštine, a drugo ne bi trebalo da prihvata alternativna rešenja za zahteve institucije.

TABELA 07. Poslovi koje je trebalo da obavi privredni subjekat i uključivanje istih u plan rada

Glavni zadaci shodno nazivu tendera	Inspekcija najmanje 20% objekata	Inkasiranje i prinudna naplata poreza na imovinu
Uključivanje ovih zadataka u plan rada privrednog subjekta		

Na ovaj način se može zaključiti da ovim tenderom ni na koji način neće biti ostvaren cilj opštine. Naime, opština je za ove usluge potrošila 72,000.00 evra, a ona bi poprilično olako mogla da osmisli kampanju za podizanje svesti građana o prednostima plaćanja poreza.

4.5 Pravno zastupanje

Potreba da se angažuje stručnjak iz pravne oblasti za pravno zastupanje predstavlja mnogo složeniju situaciju od gore predstavljenih slučajeva. Brojni slučajevi sudskih sporova, sa posebnim akcentom na opštinama, povećali su obim rada advokatskih službi i zakonskih zastupnika opština. Kao rešenje za ovo pitanje, korišćeni su UPU za ugovaranje zakonskih zastupnika, bilo pojedinačnih advokata ili advokatskih društava. Ovo prevazilazi okvire onoga što zakon i relevantni podzakonski akti dozvoljavaju.

POSJN predviđa pružanje institucionalnih usluga u okviru UPU-a, posebno se pozivajući na usluge koje se odnose na nabavke, carinu, oporezivanje, budžet i penzije ³⁴.

³⁴ Član 59 Pravila i operativne smernice za javne nabavke.

TABELA 08. Angažovanje zakonskih zastupnika u nekim opštinama

Opštine koje su angažovale zakonske zastupnike	Vrednost ugovora
Opština Priština	60,000.00 evro
Opština Vučitrn	30,000.00 evro
Opština Obilić	98,000.00 evro
Opština Gnjilane	1,999.98 evro
Opština Južna Mitrovica	108,000.00 evro

Nisu ograničene samo ove usluge. Između ostalog, RKJN svojim tumačenjem vezanim za posebne ugovore³⁵ kaže da ovi ugovori treba da se koriste samo za one usluge koje su instituciji potrebne, pod uslovom da se te usluge ne mogu obezbediti kroz postupke zapošljavanja shodno Zakonu o javnim službenicima. To znači da institucije ne mogu da angažuju sa vana, osobe za obavljanje istih poslova koje već obavljaju javni službenici angažovani redovnim postupcima.

Opštine koje su bile predmet našeg razmatranja imaju pravnu kancelariju ili pravnu službu, čak u nekim slučajevima imaju i posebnu advokatsku kancelariju i opštinskog pravobranioca, i uprkos tome su angažovale kompanije za pravno zastupanje. Bilo da se radi o pravnoj kancelariji ili opštinskom pravobranioocu, u oba slučaja oni imaju nadležnost da zastupaju i štite interese opštine u građanskim, krivičnim, izvršnim i upravnim sudskim postupcima u sudovima u zemlji na svim nivoima. Shodno tome, u ovakvim slučajevima ne bi trebalo koristiti UPU, međutim ako pravna kancelarija ili opštinsko pravobranilaštvo nema kapacitet da pokrije sudske sporove, ovo pitanje treba uputiti nadležnim institucijama, kako bi pružile rešenje za sve opštine. Ugovaranje zakonskih zastupnika korišćenjem tendera, na

kraće vremenske periode, ne samo da ne bi trebalo da se radi, već ono nije predviđeno zakonom, niti je efikasno imajući u vidu da sudski postupci traju predugo a predmeti se ne mogu okončati u roku od jedne godine.

Takođe, u ovim situacijama postoji nesrazmera u mesečnim naknadama službenika koji rade u pravnim službama u odnosu na isplate načinjene osobama ugovorenim sa vana. Ovo takođe može da posluži kao demotivacija za sve ove službenike, ali i da smanji zainteresovanost za rad na ovim radnim mestima, što posledično dovodi do neuspeha u obavljanju poslova za koje su odgovorni i samim tim do slabog učinka službe u celini.

a. Opština Priština

Opština Priština ima pravni sektor koji zapošljava nekoliko službenika koji, između ostalog, imaju i dužnost da zastupaju opštinu i štite njene interese u sudskim sporovima. S druge strane, opština već nekoliko godina angažuje spoljne advokate ili advokatske kancelarije da zastupaju opštinu.

35 Odgovor primljen nakon zahteva za tumačenje koji je D+ dostavio 17.10.2022.

Opština Priština je 2019. godine raspisala tender za zastupanje, ali niko od ponuđača nije bio odgovarajući, što je za posledicu imalo otkazivanje aktivnosti. 2020. godine opština je dva puta angažovala jednu advokatsku kancelariju. Za dva postupka je korišćen pregovarački postupak, bez objavljivanja obaveštenja o ugovoru. Ona je 2021. godine pokrenula postupak sa istom svrhom, otvorenim postupkom, koji je otkazala iz istog razloga, imajući u vidu da su privredni subjekti koji su podneli svoje ponude, bili neodgovarajući. Po pregovaračkom postupku je pokrenut i prvi tender 2022. godine, predviđene vrednosti od 60,000.00 evra, dok je iste godine opština izdvojila 90,000.00 evra za zastupanje, i ovu aktivnost je sproveda pregovaračkim postupkom, bez objavljivanja obaveštenja o ugovoru, na samo šest meseci.

Za prvi tender 2022. godine ugovorom je predviđeno da ukupna cena usluga mora iznositi 50,000.00 evra, ugovor je zaključen na period od tri meseca, i kriterijum za njegovu dodelu bila je ekonomski najpovoljnija ponuda. Ovaj ugovor je zaključen pregovaračkim postupkom, iako je zakonom predviđeno samo nekoliko slučajeva u kojima se mogu zaključiti takvi ugovori. Prema Zakonu o javnim nabavkama (ZJN) postoji samo nekoliko slučajeva u kojima se ovaj postupak može koristiti, odnosno u slučajevima kada nakon ugovora usledi projektni konkurs, sproveden otvorenim ili ograničenim postupkom, i kada se traži da se dodeli uspešnom kandidatu, kao i ako ostvaruje bilo kakvo ekskluzivno pravo na pružanje takve usluge³⁶. U ovom slučaju, se ne radi ni o kakvom ekskluzivnom pravu niti o aktivnosti koja proizilazi iz bilo kog prethodnog ugovora koji je nužno povezan sa narednim ugovorom.

Opština Priština je 2020. godine zaključila ugovor sa istim privrednim subjektom, ali po pregovaračkom postupku, što znači da ni 2020. ni 2022. godine nije imala pravo da zaključi ugovor za tender koji je odrađen ovom procedurom. Korišćenje ovog postupka, iz drugih razloga koji nisu predviđeni zakonom, je štetno jer ograničava konkurenciju, ali istovremeno umanjuje mogućnost opštine da dobije bolju uslugu. Opština je ovaj postupak obrazložila rekavši da je prethodno sproveden otvoren postupak u fazi razmatranja u TRN-u, koji



Za dva postupka je korišćen pregovarački postupak, bez objavljivanja obaveštenja o ugovoru.

u to vreme još uvek nije imao svoj odbor. Shodno tome je opština Priština sproveda postupak na osnovu prethodnih iskustava i pozvala je samo jednog privrednog subjekta da učestvuje u ovoj aktivnosti nabavke.

b. Opština Vučitrn

Opština Vučitrn je takođe sklopila ugovore za ista pitanja u iznosu od 30,000.00 evra na tri godine. U svakom slučaju, Opština Vučitrn ima pravnu kancelariju i pravobranioca, čija je dužnost da zastupa opštinu i štiti interese opštine u sudskim sporovima na svim nivoima. Sa druge strane, advokat kojeg je ova opština angažovala, između ostalog, ima dužnost da zastupa opštinu pred sudovima. Iz ovoga proizilazi da za isti posao opština plaća svoje redovne službenike koji rade u opštini, ali i advokata angažovanog sa vana.

Tenderski dosije za ovaj ugovor u kriterijumima prihvatljivosti privrednih subjekata, traži od istih da podnesu izjavu pod zakletvom, uverenje suda, potvrdu izdatu od Poreske uprave Kosova (PUK) koja svedoči da je privredni subjekat izmirio poreske obaveze, kopiju potvrde o registraciji privrednog subjekta i licencu za obavljanje zanimanja advokata, izdatu od strane Advokatske komore.

Opština Vučitrn nije smatrala nužnim da isti dokaže svoje radno iskustvo, te da bi za obavljanje ove usluge bio nužan takav zahtev. Dakle, ako opština Vučitrn treba da angažuje dodatne zakonske zastupnike opštine, onda treba da se pobrine da angažuje stručna lica.


Između ostalog, Opština Vučitrn u tenderskom dosijeu navodi da će se od ponuđača koji bude uspešan, tražiti dokazi u vezi sa uslovima podobnosti, i da će

36 Zakon br. 04/L-042 o javnim nabavkama u Republici Kosovo. Član 35, tačka 2.3. <https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=2772>

ponuđač biti dužan da dostavi ova dokumenta pre dodele ugovora. U slučaju nedostavljanja ove dokumentacije, navedeni tender će biti odbijen. Ovaj postupak ugovaranja je pogrešan, jer kako se može proceniti sa kojim privrednim subjektom nastaviti postupak dalje, ako se ne stavi na raspolaganje adekvatna dokumentacija za procenu. Ovo je takođe u suprotnosti sa pravilima donetim za izbor privrednih subjekata, koji navode da ovi zahtevi predviđaju da li je subjekat kvalifikovan i zahtevi ni na koji način ne treba da služe kao kriterijum za dodelu ugovora³⁷. Dakle, kao i u svakoj drugoj situaciji, i u ovoj bi se dokumenti morali dostaviti zajedno sa ponudom na dan koji je određen kao rok za dostavljanje ponuda.

Na ovom tenderu su svoju ponudu podnela tri privredna subjekta, dok je dvoma subjektima koji nisu bili uspešni, ponuda odbijena imajući u vidu da nije bila najjeftinija. To znači da su privredni subjekti procenjeni samo na osnovu dostavljene finansijske ponude, a ne na osnovu profesionalnog kapaciteta koji nude. Ovakav način ugovaranja ne bi nikako trebalo primenjivati, imajući u vidu da dovodi u pitanje svrhu ugovaranja od strane opštine i mogućnost da takvo ugovaranje ne pomogne opštini, pa čak i rezultira trošenjem javnog novca bez ikakve koristi i ugovaranjem nekompetentnih lica.

Opština Vučitrn je zatražila od privrednih subjekata ponuđača i licencu za obavljanje advokatske profesije izdatu od Advokatske komore. Sa druge strane, opština, nakon razmatranja finansijskih ponuda, posebno poziva tri privredna subjekta na pregovore, a nakon pregovora se samo najuspešnijem ponuđaču traži da dostavi dokumenta u skladu sa zahtevima o prihvatljivosti i profesionalnoj podobnosti. U ovom zahtevu, opština traži samo potvrdu PUK-a, sudsku potvrdu i kopiju bankovnog računa, zaobilazeći uslove podobnosti kao što su dokaz o registraciji privrednog subjekta i licencu za bavljenje profesijom koju izdaje Advokatska komora. Na ovaj način opština se ne pridržava sopstvenih zahteva koje je dužna da ispuni i zatraži od subjekta prateću dokumentaciju, kako navodi tenderski dosije.



Opština Vučitrn ima pravnu kancelariju i pravobranioca, čija je dužnost da zastupa opštinu i štiti interese opštine u sudskim sporovima na svim nivoima. Sa druge strane, advokat kojeg je ova opština angažovala, između ostalog, ima dužnost da zastupa opštinu pred sudovima. Iz ovoga proizilazi da za isti posao opština plaća svoje redovne službenike koji rade u opštini, ali i advokata angažovanog sa vana.

Ovakva situacija nikako ne bi trebalo da se desi jer su uslovi prihvatljivosti i podobnosti ono što čini razliku između odgovarajućih i neodgovarajućih privrednih subjekata, i što je odlučujuće za odluku naručioca. Štaviše, takav tender bi trebalo da se oceni i dodeli na osnovu kriterijuma ekonomski najpovoljnije ponude, a ne na osnovu najjeftinije ponude, jer se posebno za takve usluge mora ponuditi kvalitet i profesionalizam. Pored niske cene koju je uspešan ponuđač ponudio, subjekat je u pregovorima dalje smanjio cenu ponude, kako sam subjekat ističe, ponudivši cenu koja je niža od naknada koje propisuje Advokatska komora, kako bi ponuda dotičnog bila najjeftinija i kako bi se proglasio uspešnim ponuđačem. Ovaj postupak nije na mestu, imajući u vidu da su neke pozicije ispod polazne vrednosti koju propisuje Advokatska komora³⁸, te u ovim slučajevima ne bi trebalo zaključivati ugovore po neuobičajeno niskim cenama, imajući u vidu da je isto strogo zabranjeno Zakonom o javnim nabavkama. Takođe, naručilac

³⁷ Pravila i Operativne smernice za javne nabavke. Tačka 26.5.

³⁸ Advokatska komora Kosova. Advokatska tarifa Dostupna na: https://www.oak.ks.org/assets/cms/uploads/files/Tarifat/Tarifa_e_Avokateve_e_dates_18_mars_2017_271533.pdf

treba da vodi računa da dobije kvalitetne usluge a ne da troši javni novac na usluge koje nemaju pozitivne rezultate.

c. Opština Obilić

Opština Obilić je, i pored činjenice da ima svoju pravnu kancelariju, pokrenula dva postupka vezana za pravno zastupanje opštine postupcima nabavke, jedan u 2021. godini gde je za ovaj tender izdvojeno 25,000.00 evra, dok je za drugi tender u 2022. godini izdvojeno 98,000.00 evra. u trajanju od 36 meseci.

Opština je obe aktivnosti sprovela pregovaračkim postupkom, mada ni u jednom slučaju nije imala pravo da koristi ovu proceduru, jer se kroz ovaj postupak odstupa od osnovnih principa transparentnosti i konkurencije, te bi isti trebalo koristiti samo u veoma vanrednim slučajevima. U ovoj situaciji se ne radi o vanrednoj situaciji, ali ni o isključivim pravima jednog privrednog subjekta niti o postupku koji je prethodio drugom projektnom postupku. Svakako, Opština Obilić, u obaveštenju upućenom RKJN-u o upotrebi ovog postupka, obrazlaže da tužbe protiv opštine nisu bile predviđene i da nisu mogli da rizikuju da izgube vreme, kao posledica korišćenja otvorenog postupka. Ovaj razlog nije na mestu jer u dokumentu Deklaracije o potrebama i raspoloživosti sredstava opštine³⁹ vidimo da je ova aktivnost nabavke bila planirana godišnjim planom nabavki. Stoga je opština trebalo blagovremeno da pokrene ovu aktivnost nabavke i sprovede procedure koje garantuju transparentnost i konkurenciju.

Isti privredni subjekat je dobio ova dva tendera, te je korišćenje pregovaračkog postupka i poziv samo jednom privrednom subjektu da učestvuje u postupku upućen namerno, kako bi tender bio dat upravo ovom privrednom subjektu. Ovu činjenicu je potencirala i sama opština u obaveštenju RKJN-u da će se pregovori voditi sa aktuelnim privrednim subjektom koji zastupa opštinu. Prema POSJN-u, za korišćenje ovog postupka moraju postojati precizne okolno-



Opština je obe aktivnosti sprovela pregovaračkim postupkom, mada ni u jednom slučaju nije imala pravo da koristi ovu proceduru, jer se kroz ovaj postupak odstupa od osnovnih principa transparentnosti i konkurencije

sti i ugovor može biti predmet pregovora sa jednim privrednim subjektom, ako dati privredni subjekat ima ekskluzivna prava za pružanje datih usluga i ako ugovor proizilazi iz konkursa za projektovanje⁴⁰. Što znači da bez obzira na situaciju, opština nema pravni osnov za sprovođenje ovog postupka.


d. Opština Gnjilane

Za razliku od prethodnih slučajeva, Opština Gnjilane je postupkom minimalne vrednosti, tokom 2022. godine, sprovela dva postupka nabavke sa istim predmetom, odnosno pružanje pravnih i usluga zastupanja opštine. Oba ova tendera su dodeljena istom privrednom subjektu. Ugovori minimalne vrednosti su oni ugovori koji ne prelaze vrednost od 1,000,00 evra, međutim iako je vrednost minimalna, mora se obezbediti delotvorna konkurencija, transparentnost i efektivnost u korišćenju javnih sredstava.

Iako opština ima posebnu kancelariju opštinskog pravobranioca, ovo nije ocenjeno kao dovoljno i traženo je povećanje osoblja u ovoj kancelariji korišćenjem UPU-a. Ovo je protivno pravilima za ove sporazume, jer UPU nikada ne bi trebalo da služe kao ugovori o radu.

³⁹ Dokument koji je dostupan na elektronskoj platformi E-nabavka.

⁴⁰ Pravila i Operativne smernice za javne nabavke. Tačka 51.2.



Iako opština ima posebnu kancelariju opštinskog pravobranioca, ovo nije ocenjeno kao dovoljno i zatraženo je povećanje osoblja u ovoj kancelariji korišćenjem UPU-a.

Prvi tender je zaključen na 22 radna dana u vrednosti od 998.80 evra, dok je drugi tender zaključen na 19 radnih dana u iznosu naknade od 997.50 evra. Na osnovu svih informacija obezbeđenih od opštine, vidimo da je procedura praćena velikim brojem grešaka. Prvobitno, isti privredni subjekat je za 41 radni dan dobio dva ugovora koji zajedno dostižu vrednost od 1,996.3 evra. Iako je iznos visok u odnosu na broj dana, nije moguće ni da se takve dužnosti obave efektivno za 41 dan. Sudski postupci traju više od mesec dana i ovakvim ugovaranjem se ne postiže nijedan cilj ugovora, što znači da je u ovom slučaju opština zloupotrebila javni novac i nije ostvarila cilj za novac.


Isplata ovom privrednom subjektu je načinjena na jednoj fakturi, na kojoj nisu precizirane radnje koje je preduzeo subjekat i za šta je isti plaćen. Ovi računi navode samo predmet nabavke i ukupan iznos za isplatu. Štaviše, za rad od 41 dana nije priložen nikakav izveštaj ili dokument o praćenju, iako POSJN navodi da naručilac mora da sačini izveštaj o prijemu robe, radova ili usluga⁴¹. Ovaj izveštaj ili uopšte nije sačinjen, ili ga opština nije dostavila uprkos zahtevu za pristup javnim dokumentima.

e. Opština Južna Mitrovica

Opština Južna Mitrovica je zaključila ugovor na tri godine u iznosu od 101,962.00 evra za pravno zastupanje. Uprkos činjenici da je aktivnost sprovedena u otvorenom postupku, uspešan privredni subjekat je jedini podneo ponudu u ovom postupku.

U jednom od dokumenata, opština navodi da je opštinski pravobranilac razrešen sa dužnosti u opštini i da su mnogi predmeti ostali nerešeni. Dakle, ovime je opravdano korišćenje ovog postupka i skraćivanje roka za podnošenje ponuda. Uprkos tome, ovaj razlog nije na mestu jer se prema zvaničnim dokumentima za ovaj proces nabavke jasno vidi da je opština izjavila da je planirano da se takav tender izradi zajedno sa planom nabavke.

Opština treba da usmeri svoju aktivnost ka zapošljavanju opštinskog pravobranioca redovnim postupcima zapošljavanja, imajući u vidu da je ovo radno mesto predviđeno kao redovno u sklopu opštine. Ovakvim postupkom rešilo bi se dugotrajno odsustvo opštinskog pravobranioca, a ne samo na tri godine, na koliko je zaključen ugovor sa privrednim subjektom. Sa ovim ugovorenim iznosom, opština bi platila opštinskog pravobranioca na mnogo više godina od trajanja ugovora. Obaveštenje o ugovoru za ovaj proces nabavke sačinjeno je 15.02.2022. godine, dok je ugovor zaključen 15.03.2022. godine, tako da je opština u roku od mesec dana imala mogućnost da primeni Zakon o javnim službenicima i da popuni preostalo upražnjeno radno mesto u okviru opštine.



Opština treba da usmeri svoju aktivnost ka zapošljavanju opštinskog pravobranioca redovnim postupcima zapošljavanja, imajući u vidu da je ovo radno mesto predviđeno kao redovno u sklopu opštine.

⁴¹ Pravila i Operativne smernice za javne nabavke. Tačka 54.10.

5. Zaključak

Ugovori za posebne usluge ili UPU su veoma važni i korisni kada se koriste u svrhe propisane zakonom. Zaključivanje UPU postupcima nabavke imalo je za cilj da ograniči zloupotrebe, i omogući da proces bude transparentan i ograničeniji. Međutim, neke institucije, poput onih o kojima je bilo reči u tekstu gore, ne primenjuju nužna pravila u slučajevima kada postoji potreba za UPU-om i postupku njihovog zaključivanja.

Među najizraženijim prekršajima u vezi sa UPU-om nalazi se činjenica da se ovi sporazumi koriste za angažovanje dodatnog osoblja za obavljanje redovnih administrativnih poslova unutar institucije, za koje su odgovorni javni službenici, zaposleni redovnim postupcima zapošljavanja. Pokretanje drugih postupaka za angažovanje stručnjaka/konsultanata ili savetnika koristi se za produžetak radnog odnosa stručnjaka/konsultanta ili savetnika koji su već zaposleni preko UPU-a. Takođe, zahtevi institucija za ovim stručnjacima su minimalni kako sa stanovišta radnog iskustva, tako i sa stanovišta kvalifikacija.

Opština Glogovac je, u svojstvu savetnika, angažovala osobe koje su zadužene za obavljanje administrativnih poslova u okviru Kancelarije za nabavke, koje bi trebalo da obavljaju javni službenici u okviru opštine. Iako je opština Kamenica tražila da konsultant ima do dve godine radnog iskustva, nije tražila da isti to iskustvo i dokaže relevantnim dokumentima, iako takav zahtev nije obavezan, mora se tražiti kako se ne bi dopustilo lažno izjašnjavanje u pogledu radnog iskustva. Nekoliko godina za redom, MONTI ugovorom za nabavku posebnih usluga angažuje istu osobu za obavljanje istih poslova koje bi trebalo da obavljaju službenici ministarstva. Uprkos činjenici da je opština Mališevo tražila da angažuje konsultante za neke direkcije tenderom, ona je angažovala osobe bez ikakvog ili sa samo šest meseci radnog iskustva. Sa minimalnim radnim iskustvom, 1 i 2 godine, čak je i opština Klina angažovala osobe sa malo radnog iskustva u ime stručnjaka. Opština Uroševac je angažovala jednog privrednog subjekta koji u svoj plan rada nije zacrtao jedan od ciljeva koji je tenderom trebalo da se ispune, time ne postigavši

svrhu tendera. Uprkos činjenici da opštine imaju svoje zakonske zastupnike, one su angažovale spoljne zakonske zastupnike po prilično visokim novčanim iznosima.

U ovom izveštaju je obrađeno 19 tendera 13 naručilaca. Isti su planirali da utroše iznos od 647,055.22 evra. Tačnije, za ove troškove je Opština Kamenica izdvojila 26,783.88 evra, Opština Glogovac je izdvojila 11,700.00 evra, Opština Gnjilane je izdvojila 1,999.98 evra, MONTI je izdvojio 59,400.00 evra, MRR je izdvojio 9,600.00 evra, Opština Priština je izdvojila 60,000.00 evra, Opština Vučitrn je izdvojila, 30,000.00 evra, Opština Obilić je izdvojila, 98,000.00 evra, Opština Južna Mitrovica je izdvojila 108,000.00 evra, Opština Klina je izdvojila, 6,900.00 evra, Opština Mališevo je izdvojila, 35,808.00 evra, Opština Uroševac je izdvojila, 80,000.00 evra, dok je MPŠRR izdvojio iznos od 118,863.36 evra.

Kada je reč o ovim ugovorima, praznine u pravnom okviru, su učinile lakšim da se na ime ugovora za nabavku posebnih usluga, angažuju osobe za obavljanje poslova koje bi trebalo da obavljaju javni službenici angažovani redovnim postupcima zapošljavanja.

6. Preporuke

- Ministarstvo unutrašnjih poslova, koje je odgovorno za javnu upravu i zapošljavanje osoblja, trebalo bi da se pozabavi nedostatkom osoblja u opštinama i ministarstvima, uključujući i zapošljavanje osoblja, kako bi se kroz redovne postupke zapošljavanja angažovala kompetentna lica.
- Resistematizovati osoblje u institucijama na centralnom i lokalnom nivou analizom potreba i nedostataka za dodatnim osobljem u skladu sa odgovornostima bilo odeljenja u ministarstvima ili direkcija u opštinama.
- Povećati nadzor RKJN-a nad institucijama kada je reč o načinu korišćenja UPU-a.
- Identifikovati opštine koje treba da povećaju svoje interne kapacitete za zakonsko zastupanje i ponuditi im dugoročna rešenja.
- U koordinaciji sa Ministarstvom unutrašnjih poslova precizirati pravni okvir koji uređuje UPU, konkretno Pravila i Operativne smernice za javne nabavke i Pravilnik za nabavku posebnih usluga za individualne konsultante, kako se ne bi ostavilo prostora za tumačenje i zloupotrebe.
- Opštine i ministarstva treba da prestanu da zapošljavaju osobe za obavljanje rutinskih poslova u odeljenjima ili direkcijama, u ime potrebe za konsultantima ili posebnom ekspertizom za obavljanje posebnih poslova.
- Opštine ne bi trebalo da koriste druge metode angažovanja preko UPU, osim kroz propise o javnim nabavkama.
- Ispoštovati godišnje planove nabavki i tačno identifikovati potrebe koje se moraju nabaviti, kako ne bi došlo do angažovanja osoblja UPU-ima u ime hitnosti
- Ograničiti korišćenje pregovaračkog postupka bez objavljivanja obaveštenja o ugovoru za angažovanje konsultanata/stručnjaka/savetnika ili zakonskih zastupnika posredstvom UPU, kako se ne bi ograničila konkurencija.
- Ministarstva i opštine treba da povećaju korišćenje ekonomski najpovoljnije ponude kao kriterijuma za dodelu tendera, ne samo za ugovore za nabavku posebnih usluga, već i za svako ugovaranje gde je najvažniji kvalitet.
- RKJN da obezbedi obuku za službenike nabavke u vezi sa korišćenjem UPU-a kako bi se sveli na minimum slučajevi grešaka u postupcima njihovog zaključivanja.
- RKJN da odigra aktivnu ulogu u pružanju saveta ministarstvima i opštinama u cilju smanjenja korišćenja pregovaračkog postupka bez objavljivanja obaveštenja o dodeli ugovora.
- U svakoj aktivnosti nabavke, osim ako se ne zahteva drukčije, osigurati transparentnost i konkurenciju između privrednih subjekata, koristeći otvoren postupak i ne koristeći diskriminatorske kriterijume.
- Smanjiti korišćenje ugovora minimalne vrednosti a u slučajevima kada se koriste, osigurati konkurenciju između privrednih subjekata i transparentnost u pogledu ciljeva ugovora.



Finansira
Evropska Unija

