



Finansira
Evropska Unija

Zloupotreba ugovora za posebne usluge u opštinama i ministarstvima

Decembar 2023





DOBRO UPRAVLJANJE

AUTORI:

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 LinkedIn
[@democracy-plus](https://www.linkedin.com/company/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

Ovu analizu 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 „Promovisanje pravih i pravičnih administrativnih procedura za građane i preduzeća” finansira EU, a realizuje Demokratija Plus (D+).



Finansira
Evropska Unija



Sadržaj

Uvod	7
Rezime nalaza	8
Konsultantske usluge.....	9
Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i ruralnog razvoja.....	10
Ministarstvo regionalnog razvoja.....	12
Ministarstvo finansija, rada i transfera	12
Ministarstvo za zajednice i povratak.....	14
Ministarstvo životne sredine, prostornog planiranja i infrastrukture.....	16
Ministarstvo ekonomije	17
Zakonsko zastupanje.....	18
Operator sistema, prenosa i tržišta električne energije	18
Agencija za usluge vazdušne navigacije.....	20
Pošta Kosova	21
Nalazi Nacionalne kancelarije za reviziju	22
Preporuke	24

Spisak skraćenica:

N →	Naručilac
ASK →	Agencija za statistiku Kosova
AUVN →	Agencija za usluge vazdušne navigacije
APR →	Agencija za poljoprivredni razvoj
OUNP →	Odeljenje za upravljanje i nadzor projekata
OPPA →	Odeljenje za planiranje politika i analize
TD →	Tenderski dosije
OPI →	Odeljenje za porez na imovinu
GPS →	Grupa privrednih subjekata
KOSTT →	Operator sistema, prenosa i tržišta električne energije
ZJN →	Zakon o javnim nabavkama
MPŠRR →	Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i ruralnog razvoja
MP →	Ministarstvo pravde
ME →	Ministarstvo ekonomije
MFRT →	Ministarstvo finansija, rada i transfera
MZP →	Ministarstvo za zajednice i povratak
MŽSPPI →	Ministarstvo životne sredine, prostornog planiranja i infrastrukture
UPU →	Ugovori za posebne usluge
MRR →	Ministarstvo regionalnog razvoja
PS →	Privredni subjekat
TRN →	Telo za razmatranje nabavki
NKR →	Nacionalna kancelarija za reviziju

Uvod

Zaključivanje ugovora za posebne usluge (UPU), zapravo njihova zloupotreba, tema je ovog izveštaja u nastavku izveštaja za 2022.¹ godinu na ovu temu. Institucije na centralnom i lokalnom nivou i dalje u velikoj meri zloupotrebljavaju UPU-e. Nacionalna kancelarija za reviziju (NKR) je takođe sačinila izveštaje o zloupotrebi UPU-a, međutim nisu preduzete dovoljne radnje da se ovo pitanje uredi, te posledično imamo stalno ponavljanje istih prekršaja.

Najčešće zloupotrebe ili prekršaji se odnose na popunjavanje redovnih radnih mesta u državnoj službi korišćenjem UPU-a, kao i nepravilno korišćenje postupka zapošljavanja. Ovo, sem što dovodi do opasnosti angažovanja stručno nespremnog osoblja, može rezultirati lošim učinkom u ispunjavanju zadataka i ostvarivanju ciljeva institucije.

U izveštaju za 2022. godinu Demokratija Plus (D+) je objavila prvo istraživanje o UPU-ima, u kome je detaljno obrađen koncept UPU-a, pravni okvir i konkretni slučajevi ovih sporazuma. U ovom izveštaju D+ beleži da je u velikom broju UPU-a kao kriterijum za dodelu ugovora korišćena najniža cena, dok je D+ preporučio da se koristi kriterijum ekonomski najpovoljnije ponude, kako to predviđa zakon. U drugoj godini praćenja (2023) primećuje se da je u većini slučajeva korišćen kriterijum ekonomski povoljnije ponude. Takođe, D+ je u izveštaju za 2022. godinu preporučio da se ograniči korišćenje pregovaračkog postupka bez objavljivanja obaveštenja o ugovoru, dok je u ovoj godini većina aktivnosti sprovedena korišćenjem otvorenog postupka. Dakle, iz ovoga se vidi da je došlo do poboljšanja između dve godine, međutim ima još dosta što treba učiniti.

Ovaj izveštaj se osvrće na dve vrste ugovora ili UPU-a. Prva grupa ugovora odnosi se na usluge koje se ugovaraju u ime konsultanata/eksperata/savetnika, dok su u stvarnosti poslovi za koje su angažovani obični administrativni poslovi, za koje je zaduženo osoblje zaposleno u institucijama. Dok se druga grupa ugovora bavi zakonskim zastupanjem institucija. U ovim slučajevima institucije, iako imaju svoju pravnu kancelariju/odeljenje/službu, i dalje ugovaraju kompanije za zakonsko zastupanje (obavljanje istih poslova), ali uz znatno veću mesečnu nadoknadu.

¹ Demokratija Plus. Zloupotreba ugovora za posebne usluge u opštinama i ministarstvima 2022. (https://dplus.org/wp-content/uploads/2022/12/26-12-22_Keqperdorimi-i-marreshjeve-per-sherbime-te-vecanta-ne-komuna-dhe-ministri.pdf)

Rezime nalaza

Opšti:

- Institucije popunjavaju slobodna radna mesta u instituciji koristeći UPU-e, a ne koristeći redovne postupke zapošljavanja;
- UPU-i se koriste da se produži period rada konsultanta koji je angažovan postupkom nabavke za pružanje posebnih usluga;
- Za ugovaranje stručnjaka/konsultanata/savetnika, institucije u tenderskom dosijeu predstavljaju minimalne uslove u smislu kvalifikacija i radnog iskustva, što dokazuje da svrha nije ugovaranje stručnjaka za pružanje ekspertize već se više radi o radnom mestu za obične administrativne poslove;

Posebni:

- Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i ruralnog razvoja (MPŠRR) je ugovorenim stručnjacima/konsultantima predočio minimalne uslove u vezi sa radnim iskustvom;
- Ministarstvo regionalnog razvoja (MRR) ugovara istog konsultanta treću godinu zaredom;
- Ministarstvo finansija, rada i transfera (MFRT) je bez pravnog osnova koristilo pregovarački postupak bez objavljivanja obaveštenja o ugovoru za angažovanje jednog konsultanta;
- MFRT je, za vreme dok je aktivnost bila u TRN-u, pokrenuo novu aktivnost za isti predmet i nije čekao donošenje odluke;
- MFRT je koristio postupke nabavke za posebne usluge, kao priliku za zapošljavanje za one konkurse koji nisu uspeli;
- Ministarstvo životne sredine, prostornog planiranja i infrastrukture (MŽSPPI) zatražilo je angažovanje stručnjaka sa jednom godinom radnog iskustva, za redovna radna mesta;
- Ministarstvo ekonomije (ME) je pokrenulo novu aktivnost nabavke sa pregovaračkim postupkom bez objavljivanja obaveštenja o ugovoru, kako bi produžilo ugovor konsultantu, koji je radio u ministarstvu i koristio kriterijum najniže cene za dodelu ugovora.
- Agencija za usluge vazdušne navigacije (AUVN) otkazuje aktivnost nabavke bez pravnog osnova, kada su za istu aktivnost data dodatna pojašnjenja.
- Pošta Kosova je angažovala jednu pravnu kompaniju za iste poslove koji odgovaraju opisu poslova Uprave za pravne poslove u ovoj kompaniji.

Konsultantske usluge

Svaka institucija ima oblasti koje pokriva i ima osoblje obučeno da služi u tim oblastima. Međutim, u slučajevima kada se radi o specifičnim uslugama koje prevazilaze kapacitet institucije, može se angažovati jedan ili više stručnjaka/konsultanta za postizanje cilja, u zavisnosti od potreba. Ove usluge služe samo onim potrebama koje institucija ne može da obezbedi zapošljavanjem javnih službenika u skladu sa zakonom². Dakle, ni u kom slučaju nije dozvoljeno korišćenje odredaba koje uređuju konsultantske usluge, za redovna radna mesta u instituciji, prema katalogu radnih mesta u državnoj službi. Dok se, u praksi, kao što se može videti u konkretnim slučajevima detaljnije obrađenim u nastavku, primećuje da institucije najčešće koriste ove procedure uz obrazloženje da im nedostaje osoblje.

Ovi ugovori se zaključuju na određeni period, ne duži od 36 meseci³. Međutim, u praksi, kada takvi ugovori isteknu, pokreću se nove aktivnosti, u nekim slučajevima i pregovaračkim postupkom bez objavljivanja obaveštenja o ugovoru, kako bi se produžio ugovor konsultantu, kome je prethodni ugovor već istekao.

Za neke stručnjake/konsultante angažovanje preko UPU-a je nekada primarni, a za neke sekundarni posao. Bez obzira na isto, oni su u obavezi da ispune svoje poreske obaveze, međutim njihovo ispunjavanje se razlikuje od institucije do institucije. U nekim slučajevima, institucija odbije porez i konsultant prima neto zaradu, dok je u nekim slučajevima prima bruto. I u takvim slučajevima, poput poslednjeg, se ne zna da li je poreska obaveza ispunjena ili ne. Pored ovakvih problema, u većini slučajeva angažovano osoblje je nekvalifikovano u određenoj oblasti, pa to rezultira slabim učinkom određene kancelarije/odeljenja/direkcije.

² Zakon br. 08/L-197 o javnim službenicima (<https://gzk.rks.gov.net/ActDetail.aspx?ActID=81430>)









³ Regulatorna komisija za javne nabavke. Uredba br. 001/2022 o javnim nabavkama, član 57.8. (https://e-prokurimi.rks.gov.net/HOME/Documents/Legislation/Rregulloret/shq/Rregullore%20Nr.001_2022%20p%C3%ABr%20prokurimin%20publik.pdf)

Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i ruralnog razvoja

Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i ruralnog razvoja (MPŠRR) je 03.02.2023. godine objavilo

obaveštenje o ugovoru za konsultantske usluge za potrebe Agencije za poljoprivredni razvoj (APR). Dok je, dva meseca kasnije (21.04.2023) objavljeno obaveštenje o potpisivanju ugovora. Ovaj tender je bio procenjene vrednosti od 210,712.32 evra, a angažovano je 13 konsultanata na period od 36 meseci.

TABELA 02 - Radna mesta i broj konsultanata čije je ugovaranje tražio MPŠRR

Radno mesto	Broj konsultanata za ovo radno mesto
Pravni konsultant	 2
Konsultant za sprovođenje programa direktnih plaćanja	 5
Savetnik za upravljanje opštim uslugama	 1
Konsultant za unapređenje sistema upravljanja arhivskom dokumentacijom	 1
Konsultant za sprovođenje programa za poljoprivredu i ruralni razvoj u Peći	 1
Konsultant za sprovođenje programa za poljoprivredu i ruralni razvoj u Đakovici	 1
Konsultant za sprovođenje programa za poljoprivredu i ruralni razvoj u Gnjilanu	 1
Konsultant za sprovođenje programa za poljoprivredu i ruralni razvoj u Prištini	 1

U listi podataka tenderskog dosijea, MPŠRR nije precizirao dokaze koji moraju biti dostavljeni za dokazivanje ispunjenosti zahteva, kako bi se procenilo koji su privredni subjekti odgovarajući. Nedostatak ovakve odrednice narušava proces, stvara zabunu među ponuđačima i komisije za ocenjivanje i utiče na nejednak tretman ponuđača jer se različiti dokazi uzimaju u obzir za isti zahtev. Kako bi se izbegle eventualne greške, MPŠRR mora u tenderskom dosijeu u svakom slučaju da definiše dokaze za konkretan zahtev. Posledice nedefinisanja dokaza se ogleđaju i u ponudama ponuđača, gde su neki od njih priložili dokumentaciju koja nije relevantna za tražene uslove.

MPŠRR je u tenderskom dosijeu definisao oprečne i minimalne zahteve, i shodno tome je angažovao ljude bez stručnosti u određenoj oblasti. Npr. MPŠRR je tražio da ponuđači imaju duboko znanje iz date oblasti, a sa druge strane, nije tražio nijednu godinu radnog iskustva. U ovom slučaju, svako zainteresovano lice za podnošenje ponude može tvrditi da duboko poznaje datu oblast, dok MPŠRR nema osnova da traži dokaze u prilog ovoj tvrdnji.

Na ovom tenderu je od ova dva pravna konsultanta traženo da budu diplomirani pravnici, da duboko poznaju oblast zakonodavstva i izrade pravnih akata, da poznaju važeće zakone i propise, da poseduju istraživačke, analitičke, veštine procene i formulisanja preporuka i stručnih saveta, da poznaju rad na računaru, da imaju fleksibilnost i sposobnost suočavanja sa novim situacijama, dok prednost predstavlja poznavanje stranog jezika. Ni u jednom od zahteva nije preciziran dokaz koji se mora podneti na osnovu kojeg se ocenjuje ispunjenost zahteva. Ono što je primetno u zahtevima za ovo radno mesto jeste da MPŠRR nije uzeo u obzir značajnu ulogu koju pravna kancelarija ima unutar institucije i nije čak ni odredio minimalni uslov kada je reč o radnom iskustvu.

Dva ponuđača su dobila ugovore za ovo radno mesto. Prvi ponuđač koji je dobio ugovor, uz poslatu dokumentaciju, nije dokazao da ima duboko znanje iz oblasti zakona i izrade pravnih akata, poznavanje zakona i sl. Razlog za to bila je činjenica da je prema navodima ponuđača, jedino iskustvo koje je imao bilo tromesečno stažiranje u Ministarstvu pravde (MP) i jednogodišnji rad u istoj instituciji na istom radnom mestu⁴. Ugovor za ovo radno mesto mu je istekao februara 2023. godine, dok je novi ugovor potpisan aprila 2023. godine. Takođe, drugi konsultant angažovan za isto radno mesto ne dokazuje da ispunjava uslove navedene u tenderskom dosijeu jer su prema CV-u jedina iskustva prakse koje je imao u javnim institucijama i organizacijama.⁵

Ovim tenderom angažovano je i pet konsultanata za realizaciju programa direktnih plaćanja. Za ovo radno mesto, tenderski dosije zahteva univerzitetsku diplomu na polju poljoprivrede, prehrambene tehnologije, ekonomije, prava, društvenih nauka i tehničkih nauka, poznavanje standardnih administrativnih/tehničkih procedura u poznatoj tehničkoj ili administrativnoj oblasti, veštine komunikacije, sposobnost koordinacije i nadzora nad radom kadrova na administrativno-tehničkom nivou itd. Dvojica ugovorenih za ovo radno mesto već su pružali ove usluge na istim radnim mestima u APR, međutim ugovor im je istekao februara 2023. godine. U međuvremenu, ostala tri konsultanta su završila praksu u ovoj instituciji.

Jedan konsultant angažovan je za upravljanje opštim uslugama. Dostavljena dokumentacija svedoči da angažovani konsultant nema radno iskustvo relevantno za zahteve navedenog radnog mesta⁶. Kao i za konsultanta za unapređenje sistema upravljanja arhivskom dokumentacijom, za koga su, između ostalog, bila tražena i specifična stručna znanja iz oblasti arhiviranja dokumenata. Dok angažovano lice nije dokazalo da ispunjava ovaj uslov⁷.

⁴ Omogućavanje uvida u javna dokumenta, nakon podnošenja zahteva od 13.09.2023.

⁵ Omogućavanje uvida u javna dokumenta, nakon podnošenja zahteva od 13.09.2023.

⁶ Omogućavanje uvida u javna dokumenta, nakon podnošenja zahteva od 13.09.2023.

⁷ Omogućavanje uvida u javna dokumenta, nakon podnošenja zahteva od 13.09.2023.

Ministarstvo regionalnog razvoja

Ministarstvo regionalnog razvoja (MRR) je u nameri da angažuje konsultanta za kapitalne investicije, dana 29. 03. 2023. godine, potpisalo ugovor u vrednosti od 6,000.00 evra, na dužinu od 12 meseci. Isti konsultant koji je angažovan 2023. godine je takođe angažovan 2022. godine za isti predmet. Takođe, MRR je 2020. godine angažovao istog konsultanta za razvoj i upravljanje projektima. Dakle, ovo je treći tender na kojem isti konsultant dobija ugovor.

Tenderski dosije za aktivnost 2023. nije se promenila u odnosu na tenderski dosije za aktivnost 2022. godine. Kao i u tenderskom dosijeu prethodne aktivnosti, i na ovom tenderu je traženo završeno obrazovanje na smeru inženjerskih, ekoloških i sličnih nauka. Ovaj zahtev ostaje restriktivan i ne dokazuje spoj ovih pravaca sa tenderskom aktivnošću. Razlog zbog kojeg ovaj zahtev narušava konkurenciju se zapravo ogleda u činjenici da je obe godine, i pored toga što je aktivnost sprovedena kroz otvoreni postupak, jedina ponuda zapravo bila ponuda uspešnog konsultanta.

Činjenica da je u tenderskom dosijeu konsultant zahtevao najmanje dve godine radnog iskustva, a da nije bio u obavezi da svedoči o obukama i poznavanju engleskog jezika, govori da se u stvarnosti ne bavimo zahtevima koji bi važili na stručnjaka/konsultanta, dakle na dobre poznavaoce određene oblasti, već se radi o redovnom dodatnom osoblju. Štaviše, i obaveze koje je pozvan da ispuni su zadaci koje mora da obavlja redovno osoblje u ministarstvu. Dakle, predmetni tender je iskorišćen da bi se produžio rok prethodnog ugovora.

Ministarstvo finansija, rada i transfera

Ministarstvo finansija, rada i transfera (MFRT) je sproveo dve aktivnosti nabavke za angažovanje konsultanta za porez na imovinu, naplatu i obaveznu naplatu poreza.

1 Prva aktivnost

Konsultant za prvu pokrenutu aktivnost je angažovan 30.05.2023, dok je konsultant za drugu aktivnost nabavke angažovan 30.01.2023. Razlog za to bio je taj što je na odluku MFRT-a za prvu aktivnost uložena žalba Telu za razmatranje nabavki (TRN). Za vreme kada je ova aktivnost obustavljena zbog žalbe na odluku, MFRT je pokrenuo drugu, identičnu aktivnost nabavke koju je sproveo korišćenjem pregovaračkog postupka bez objavljivanja obaveštenja o ugovoru.

Uprkos činjenici da donošenje odluka u TRN-u iziskuje vreme, MFRT ne bi trebalo da pokreće novi postupak za isti ugovarački postupak. Žalba na postupak je uložena zbog proceduralnih grešaka koje je MFRT načinio, prvobitno izradom zahteva i ocenom pristiglih ponuda.

Na prvom tenderu su pristigle tri ponude. MFRT je rešenjem proglasio za uspešnog ponuđača na ovom tenderu privrednog subjekta koji je podneo ponudu u svojstvu privrednog subjekta, dok su, jasno, pravila za posebne usluge tu samo za angažovanje pojedinaca dok ponudu mogu podneti samo fizička lica koja nisu u obavezi da imaju registrovanu privrednu delatnost⁸. Ovo je takođe bio razlog za osporavanje postupka i razlog zašto je komisija za razmatranje TRN-a odlučila u korist podnosioca žalbe, koji je na kraju procesa nagrađen ugovorom.

⁸ Regulatorna komisija za javne nabavke. Uredba br. 001/ 2022 o javnim nabavkama, član 57.5. (https://e-prokurimi.rks.gov.net/HOME/Documents/Legislation/Rregulloret/shq/Rregullore%20Nr.001_2022%20p%C3%ABr%20prokurimin%20publik.pdf)

Ovaj konsultant je angažovan za obavljanje poslova kao što su: da analizira aktuelni pravni okvir u vezi sa procenjenim poreskim procesom i naplatom poreza, da pripremi praktične smernice za Odeljenje za porez na imovinu, da pruži pojašnjenja na pitanja i nejasnoće opština u vezi sa porezom i naplatom poreza, da analizira stanje svake opštine po pitanju neizmirenih obaveza, prikupi podatke, pripremi izveštaje na kraju meseca o radu itd. Ovi poslovi predstavljaju dužnosti i odgovornosti službenika Odeljenja za porez na imovinu (OPI) u MFRT, tako da nije trebalo koristiti posebne usluge, za angažovanje ovih lica.

2 Druga aktivnost

Drugom aktivnošću je angažovan konsultant koga je MFRT prvobitno proglasio uspešnim na prvom tenderu. Ovog puta, MFRT je aktivnost sproveo korišćenjem pregovaračkog postupka, čime je dobio samo ponudu ovog ponuđača kome je i dodelio ugovor. Ova aktivnost je predviđala iste zahteve za rad i iste kriterijume odabira. Dakle, čak i u ovom slučaju, MFRT je angažovao drugog konsultanta za poslove koji su u nadležnosti službenika OPI, opet kršeći pravila koja važe kada je reč o konsultantskim uslugama.

U obaveštenju poslatom RKJN-u⁹, za korišćenje pregovaračkog postupka, MFRT daje obrazloženje da „...je angažovanje neophodno zbog hitnih potreba za ovim uslugama, zbog obima posla i aktivnosti kada je OPI u fazi masovnog fakturisanja i pripreme računa poreza na imovinu za 2023. godinu...“, što znači da je naručilac trebao administrativnog službenika a ne profesionalne usluge, koje ne mogu da se ispune aktuelnim kadrom¹⁰. O činjenici da je ova metoda korišćena za dodatno osoblje svedoči i element u skladu sa kojim je MFRT¹¹, za ovo radno mesto raspisao interni konkurs koji nije uspeo, dok je spoljni konkurs na čekanju. Dakle, do stvaranja

mogućnosti za zapošljavanje redovnim postupcima, korišćeni su postupci nabavke i angažovana su dva konsultanta, iako je potreba, prema MFRT-u, bila samo za jednim.

Korišćenje pregovaračkog postupka bez objavljivanja obaveštenja o ugovoru, u ovom slučaju, ne ispunjava nijedan od kriterijuma definisanih članom 35. Zakona o javnim nabavkama (ZJN). Razlog za to je činjenica da se ne bavimo nikakvim ekstremnim vanrednim situacijama koje se nisu mogle predvideti, niti bilo kakvim ekskluzivnim pravom. Dokumentat „Izjava o potrebama i utvrđivanju raspoloživosti sredstava“ dokazuje da je ova aktivnost planirana planom nabavki.¹² To znači da je ovo ugovaranje planirano, dok se zakašnjenja u započinjanju aktivnosti mogu pripisati samo nemaru MFRT-a. Dakle, kada se radi o nemaru naručioca, onda se ne mogu koristiti odredbe člana 35 ZJN-a¹³. Fakturisanje i priprema faktura poreza na imovinu nije posao koji OPI nije mogao da predvidi.

Dakle, osim što nije pravilno koristio odredbe koje uređuju konsultantske usluge, MFRT je, mimo pravne osnove, koristio pregovarački postupak bez objavljivanja obaveštenja o ugovoru.

Prema dostavljenoj ponudi, konsultant ugovoren po pregovaračkom postupku je radio kao konsultant za porez na imovinu u ovom ministarstvu od 01.11.2021. do 31.10.2022. i ugovoren je tenderom pod brojem nabavke MF201-21-7686-2-3-6. Dok je u novo pokrenutom postupku rok za dostavljanje ponuda bio decembar 2023. godine, odnosno nakon isteka prethodnog ugovora konsultanta. Ugovor je trajao do aprila 2023. godine

9 Omogućavanje uvida u javna dokumenta, nakon podnošenja zahteva od 12.09.2023.

10 Regulatorna komisija za javne nabavke. Uredba br. 001/ 2022 o javnim nabavkama, član 57.3. (https://e-prokurimi.rks.gov.net/HOME/Documents/Legislation/Rregulloret/shq/Rregullore%20Nr.001_2022%20p%C3%ABr%20prokurimin%20publik.pdf)

11 Dokument dostavilo Ministarstvo finansija, rada i transfera, nakon zahteva za pristup 12.09.2023.

12 Omogućavanje uvida u javna dokumenta, nakon podnošenja zahteva od 12.09.2023.

13 Službeni list. Zakon br. 04/L-042 o javnim nabavkama, član 35.2.1. (III).

3 Treća aktivnost

Pored ove dve aktivnosti, MFRT je sproveo još jedan postupak za angažovanje stručnjaka za masovnu procenu nepokretnosti poljoprivrednih dobara. Ugovorom za ovu uslugu ugovoren je isti konsultant koji je bio angažovan u pregovaračkom postupku bez objavljivanja obaveštenja o ugovoru, za porez na imovinu, naplatu i obaveznu naplatu. Ugovor je zaključen 31. maja 2023. godine i traje do 31. marta 2024. godine, odnosno 10 meseci, i dostiže vrednost od 7,900.00 evra ili 790.00 evra mesečno. Ugovor sa istim konsultantom zaključen je mesec dana nakon isteka prethodnog ugovora¹⁴, koji je završen aprila 2023. godine.

Konsultant će pružiti svoj doprinos u istom odeljenju, odnosno u OPI-u, koji vrši procenu nepokretnosti, među kojima su i poljoprivredna i šumska dobra. Zakon o porezu na imovinu u vezi sa procenom nepokretnosti navodi da Ministarstvo finansija preko resornog odeljenja za porez na imovinu vrši procenu jednom u tri ili jednom u pet godina¹⁵. Dakle, to znači da je ovo pitanje u direktnoj nadležnosti službenika koji su angažovani u OPI-u ministarstva, tako da ovo odeljenje mora imati kadrove za ispunjavanje ove obaveze, kao jedne od glavnih obaveza i odgovornosti. Bez obzira na isto, MFRT je angažovao konsultanta za ovo odeljenje sa obrazloženjem da mu nedostaju kapaciteti i da trebaju dodatne resurse. Posledično, to znači da se ne radi o konsultantskim uslugama, kao što to propisuje zakon, već o ugovornom angažovanju lica koje mora da obavlja uobičajene poslove u nadležnosti službenika zaposlenih u ovom odeljenju.

Prema naručiocu¹⁶, za ovo radno mesto su sprovedeni interni postupci zapošljavanja, međutim isti su bili neuspešni i sada se čeka raspisivanje sledećeg konkursa i za ovo radno mesto. Sa druge strane, do rešenja ove situacije, nastavili su sa angažovanjem putem posebnih usluga. Službenik za nabavke je objasnio jedinici koja je podnela zahtev, pravni osnov za ovaj slučaj, međutim jedinica koja je podnela zahtev je nastavila dalje sa zahtevom, pravdajući to potrebom dotičnog odeljenja.

In the notice sent to PPRC on the use of negotiated procedure, MFLT stated that “...contracting is a necessity due to the urgent need for such services, due to the volume of works and activities, as PTD is in a phase of mass billing for property tax for 2023...”, which implies that they needed a staff member of the administration rather than professional services which the contracting authority needs but cannot meet with the current staff.

Ministarstvo za zajednice i povratak

1 Prva aktivnost

Ministarstvo za zajednice i povratak (MZIP) je maja 2023. objavilo obaveštenje o ugovoru za aktivnost kojom se očekivalo angažovanje četiri konsultanta. Ova aktivnost je podeljena na četiri (4) partije, gde bi tri konsultanta bila angažovana na projektima ekonomskog razvoja u tri različite partije, dok se od drugog konsultanta traži da ima ekspertizu u poljoprivredi i stočarstvu i da će biti angažovan u prvoj partiji. Predviđena vrednost ovog tendera iznosila je 28,800.00 evra, u trajanju od 12 meseci. Ugovori su dodeljeni samo dvoma konsultantima, za partije 2 i 3 za projekte ekonomskog razvoja, koji dostižu vrednost od 14,400.00 evra, odnosno 7,200.00 evra po ugovoru. U međuvremenu, ponovo je raspisan tender za partiju za angažovanje stručnjaka za poljoprivredu – stočarstvo.

¹⁴ Broj nabavke za ovu aktivnost 201.-23-128-2-3-5.

¹⁵ Službeni list Republike Kosovo. Zakon br. 006/L-005 o porezu na nepokretnu imovinu, član 18.1.

¹⁶ Omogućavanje uvida u javne dokumente, nakon podnošenja zahteva od 12.09.2023.

MZP je u tenderskom dosijeu objavio da je aktivnost podijeljena na četiri partije i opisao je da ponuđači mogu da podnesu svoje ponude u svim delovima, sa time da nije precizirao koji je maksimalan broj partija koje se mogu dodeliti jednom ponuđaču. Prema Smernicama o javnim nabavkama, naručilac mora da odredi koliko se partija može dodeliti jednom ponuđaču, kad god je aktivnost podijeljena na partije¹⁷. Određivanje koliko partija ponuđač može da dobije je zakonska obaveza, a nepreciziranje broja partija koje se mogu dodeliti jednom ponuđaču može dovesti do komplikacija po konkursnu komisiju, ali i u samoj realizaciji ugovora.

Od konsultanata je traženo da imaju najmanje pet godina radnog iskustva, univerzitetsku diplomu na smeru ekonomskih ili društvenih nauka sa time da se prioritet daje posebnim obukama, biografija, finansijska ponuda i metodologija rada. Što se tiče CV-a, traženo je da se svako predloženo radno mesto dokaže preporukom.

Kandidat ugovoren partijom 2, je u biografiji naveo više od pet mesta kao radno iskustvo, dok se prema poslatoj dokumentaciji¹⁸, primećuje da su dostavljene samo tri preporuke za tri radna mesta. Dakle, ovaj zahtev u tenderskom dosijeu nije ispunjen i za isto pitanje MZP nije tražio dodatna pojašnjenja. Takođe, kandidat koji je angažovan u sklopu partije 3 je u biografiji naveo tri različita radna mesta, dok je dostavio dve preporuke i potvrdu da je radio na tom radnom mestu, međutim ovo nije preporuka. Štaviše, potrebno je radno iskustvo koje je relevantno za radove tražene u tenderskom dosijeu, dok dokazano iskustvo konsultanta ugovorenog partijom 3 nije relevantno za zahteve tenderskog dosijea.

Takođe, od kandidata je zatraženo da pomognu u izradi i osmišljavanju kriterijuma za prijavljivanje, primeni i praćenju projekata, da organizuju proces praćenja i izveštavanja, održavaju informativne sesije i procenjuju potrebe zajednica u kosovskim opštinama, održe kontakt između projektnih posmatrača i obavljaju druge poslove po potrebi. Opis zadataka podrazumeva da se ne radi o konsultantima ili stručnjacima kvalifikovanim u određenoj oblasti ili struci, jer ovi zadaci i odgovor-

nosti padaju na Odeljenje za upravljanje i nadzor projekata (OUNP), dok odgovornost za izradu projekata ekonomskog razvoja pada na Odeljenje za planiranje i analizu politika (OPPA) u okviru ovog ministarstva.

Dakle, ovaj postupak je korišćen u suprotnosti sa zakonskim odredbama koje uređuju nabavku posebnih usluga.

2 Druga aktivnost

Tenderom pod brojem nabavke 211-23-8364-2-3-6, oglašen je ponovni tender za prvu partiju i angažovanje stručnjaka za poljoprivredu i stočarstvo. Prvobitno je ova partija propala, imajući u vidu da je jedini ponuđač bio neodgovarajući, pošto nije posedovao preporuke o radnom iskustvu, metodologiju rada i pratno pismo.

Ponuđač koji je proglašen neodgovarajućim u prvoj aktivnosti, proglašen je uspešnim u ponovljenoj aktivnosti, kao jedini ponuđač u ovoj aktivnosti. Prema tenderskom dosijeu, sva radna mesta prikazana u biografiji moraju se dokumentovati preporukama koje je izdao dati poslodavac. Prema biografiji konsultanta, proizilazi da je bio zaposlen na pet različitih radnih mesta koja su priznata kao radno iskustvo, dok je priložio samo dve preporuke za radno mesto koje je obavljao u periodu od 2006-2008. Dakle, ni u ponovo raspisanom tenderu za ovu aktivnost, ovaj zahtev nije ispunjen.

Takođe, sama aktivnost je sprovedena u suprotnosti sa pravilima javnih nabavki. Ugovoreni konsultant za ovu aktivnost, prema tenderskom dosijeu, ima zadatak da obavlja poslove koji su u nadležnosti odeljenja u okviru MZP-a što mora pokrivati osoblje angažovano u ministarstvu.

¹⁷ Regulatorna komisija za javne nabavke. Smernice br. 001/ 2023 o javnim nabavkama, član 4.2.

¹⁸ Ponuda konsultanta dobijena nakon zahteva za pristup javnim dokumentima 12.09.2023.

Ministarstvo životne sredine, prostornog planiranja i infrastrukture

Ministarstvo životne sredine, prostornog planiranja i infrastrukture (MŽSPPI) izdvojilo je 70,060.00 evra za angažovanje stručnjaka za određena pitanja preko UPU-a, za potrebe ministarstva u trajanju od 36 meseci.

Ovaj postupak je podeljen na sedam partija, gde je za svaku partiju izdvojen određeni iznos i propisani su tehnički i stručni kriterijumi.

Kao što se vidi iz priložene tabele, traženo je radno iskustvo od jedne (1) godine, što svedoči da se ne radi o stručnjaku, kako to naslov kaže. U nazivu tendera, MŽSPPI navodi da će ugovaranje biti obavljeno u skladu sa pravilima za posebne usluge, međutim to se nije desilo, jedino pravilo koje je ispoštovano je korišćenje kriterijuma dodele ekonomski najpovoljnijeg tendera.

Činjenica da ova radna mesta nisu povezana sa posebnim uslugama je takođe opisana u projektnom zadatku za partiju 4 – stručnjak/inja za posebne oblasti stroge zaštite OANP Prokletije, gde se navodi da za ovo radno mesta prvo treba pristupiti zaključivanju posebnog ugovora na najmanje tri godine sa mogućnošću produžetka ili do popunjavanja ovog radnog mesta ugovorom na stalno¹⁹.

TABELA 3. - Tražena radna mesta i kriterijumi u vezi sa radnim iskustvom i univerzitetskom diplomom

Naziv radnog mesta	Radno iskustvo	Tražena diploma
1. Stručnjak/inja za podršku u sklopu Sekretarijata Ministarske komisije za osnivanje Komore arhitekata i inženjera u oblasti građevinarstva	Jedna (1) godina radnog iskustva	Ekonomski
2. Stručnjak/inja za podršku u sklopu Sekretarijata Ministarske komisije za osnivanje Komore arhitekata i inženjera u oblasti građevinarstva	Jedna (1) godina radnog iskustva	Ekonomski
3. Tematski stručnjak/inja za podršku radnoj grupi u izradi Administrativnog uputstva o denaturalizovanom etil alkoholu	Nije određeno	Pravni/Tehnološki/ Inženjerski/Medicinski/ Prirodne nauke
4. Stručnjak/inja za posebne oblasti stroge zaštite OANP Prokletije	Nije određeno	Univerzitetska diploma vezana za životnu sredinu ili prirodu
5. Profesionalni fotograf i montažer	Poslednjih pet (5) godina radi kao profesionalni fotograf	Profesionalni sertifikat fotografa
6. Stručnjak za sudske postupke	Jedna (1) godina radnog iskustva	Pravni
7. Stručnjak za imovinska pitanja	Jedna (1) godina radnog iskustva	Pravni

¹⁹ E-nabavka. Tender pod brojem nabavke 210-23-2266-2-2-1. Dokumentat: Projektni zadatak za partije 1-7.

Ministarstvo ekonomije

Ministarstvo ekonomije (ME) je koristilo pregovarački postupak, bez objavljivanja obaveštenja o ugovoru za angažovanje konsultanta za razvoj radne snage.

Ista aktivnost je pokrenuta ranije i otkazana je. Takođe, i ta aktivnost je pokrenuta pregovaračkim postupkom. Tenderski dosije je objavljen 07.08.2023, rok za podnošenje ponuda je bio 09.08.2023, dok je postupak otkazan 10.08.2023. S obzirom da je aktivnost sprovedena korišćenjem ovog postupka, rokovi nisu ispoštovani, što je za posledicu imalo otkazivanje aktivnosti jer nije primljena nijedna ponuda. Međutim, platforma e-nabavke ne pokazuje koliko je zahteva za podnošenje ponuda poslato niti da li je upućen poziv. Svakako, aktivnost je ponovo pokrenuta i praćena je određenim problemima.

Da bi se ugovorio individualni stručnjak/konsultant, zakonska je obaveza da kriterijum za dodelu ugovora bude ekonomski povoljnija ponuda²⁰, dok se prema tenderskom dosijeu i obaveštenju o odluci ME može primetiti da je kao kriterijum korišćena najjeftinija ponuda.

Da bi se koristio pregovarački postupak bez objavljivanja obaveštenja o ugovoru, moraju biti ispunjeni određeni zakonski uslovi. Pošto se nije radilo ni o kakvoj vanrednoj katastrofi koja nije mogla da se predvidi, pošto se nije radilo o pravu na intelektualnu ili industrijsku svojinu, pošto se nismo bavili objektivnim i tehnički ili umetnički obavezujućim uslovima, onda to znači da je ovaj postupak korišćen bez ikakvog zakonskog osnova.

Projekata poput ovog ima veoma često, tako da ugovaranje potrebnih kadrova ne predstavlja neku posebnu hitnu situaciju. Korišćenje pregovaračkog postupka je ograničilo konkurenciju i za ovu aktivnost je podneta samo jedna ponuda. Konsultant angažovan ovim tenderom je radio na sličnim projektima u MFRT. Ugovoru je istekao 03.08.2023, dok je novi ugovor zaključen 24.08.2023, odnosno samo nekoliko dana kasnije. Opis dužnosti u novom tenderu je isti kao i dužnosti i odgovornosti koje je konsultant obavljao ranije.

Dakle, ova aktivnost, pored proceduralnih problema, je po svemu sudeći pokrenuta radi produžetka ugovora konsultantu koji je radio u ministarstvu.

20 Regulatorna komisija za javne nabavke. Uredba br. 001/ 2022 o javnim nabavkama, član 57.7.

Zakonsko zastupanje

Kao i u izveštaju za 2022. godinu, i ove godine se primećuje angažovanje velikog broja pravnih kompanija za zastupanje javnih institucija. Priroda ovih ugovora je složenija od ugovaranja individualnog konsultanta/stručnjaka/savetnika. Ove ugovore koriste ministarstva, opštine i javna preduzeća. Pošto konsultantske usluge treba koristiti samo za one usluge koje institucija ne može da pruži, a pošto u okviru svake institucije postoji pravna služba ili pravobranilac opštine, to znači da institucije iste ne bi trebalo da koriste.

Pravna služba ili pravobranilac institucije, za svoj osnovni zadatak ima da zastupa i štiti interese institucije, međutim, prema tenderskim dosijeima, se za iste te svrhe angažuju pravne kompanije. U ovom slučaju se stvara dvostruka struktura sa istom svrhom.

Štaviše, advokati ili službenici koji su zaposleni u pravnim kancelarijama institucija su javni službenici, a za obavljeni posao dobijaju naknadu u skladu sa zakonom o zaradama. Sa druge strane, za advokate važi poseban Pravilnik o advokatskim tarifama²¹, koji određuje cene za plaćanje njihovih usluga. Ako pogledamo procenjene vrednosti ovih usluga, primećujemo da su naknade mnogo veće od mesečnih zarada koje primaju službenici zaposleni u pravnim službama institucija.

Ovo svakako obeshrabruje službenike pravnih kancelarija, smanjujući njihovo interesovanje za rad i ispunjavanje obaveza. Posledično se beleži slab učinak ovih službenika i institucije.

Veliki broj sudskih sporova predstavlja veliki problem i opterećenje za odgovorne službenike. Međutim, korišćenje konsultantskih usluga, osim što nije u skladu sa zakonskim odredbama koje uređuju ove usluge, takođe ne predstavlja dugoročno rešenje situacije.

Operator sistema, prenosa i tržišta električne energije













Operator sistema, prenosa i tržišta električne energije na Kosovu – KOSTT, ima pravnu kancelariju koja funkcioniše u okviru KOSTT-a. Uprkos tome, KOSTT je raspisao tender za ugovaranje posebnih profesionalnih pravnih usluga, i ova lica su odgovorna za zakonsko zastupanje, savetovanje i zaštitu interesa kompanije u sudskim sporovima. Ovo je odgovornost koju takođe ima pravna služba KOSTT-a.

Za ovu aktivnost predviđeno je 30,000.00 evra, što je bila i vrednost ugovora, sa rokom trajanja od 12 meseci.

Ovo je treća godina zaredom da KOSTT, kroz aktivnosti nabavke, izražava potrebu da angažuje usluge pojedinaca ili čak kompanije za zakonsko zastupanje. Od šest pokrenutih aktivnosti, samo dve su bile uspešne.

21 Advokatska komora Kosova. Pravilnik o advokatskim tarifama, 2017. (https://www.oak-ks.org/assets/cms/uploads/files/Tarifat/Tarifa_e_Avokateve_e_dates_18_mars_2017_271533.pdf)

TABELA 04 - Aktivnosti KOSTT-a sprovedene tokom 2021-2023 za angažovanje konsultanata koji pružaju pravne usluge

	Predmet nabavke	Predviđena vrednost	Status	Razlozi poništenja
2021	Angažovanje pravnog konsultanta	 9,900.00	 Otkazano	Događaji i/ili objektivni razlozi van kontrole naručioca
2021	Angažovanje specijalizovanog pravnog savetnika	 9,900.00	 Otkazano	Tehničke greške naručioca
2021	Angažovanje specijalizovanog pravnog savetnika	 9,900.00	 Ugovoreni	
2022	Posebne pravne stručne usluge	 15,000.00	 Otkazano	Nije objavljeno obaveštenje o poništavanju ugovora
2022	Posebne pravne stručne usluge	 15,000.00	 Otkazano	Nije primljena nijedna ponuda za ovu aktivnost nabavke
2023	Posebne pravne stručne usluge	 30,000.00	 Ugovoreni	

Razlozi za otkazivanje aktivnosti su različiti, ali ono što se uočava jeste da je procenjena vrednost ovih usluga zabeležila porast iz godine u godinu.

Ako je ukupna vrednost ugovora 30,000.00 evra, onda to znači da će ugovorenoj kompaniji, za pružene usluge, biti plaćeno oko 2,500.00 evra mesečno. Samo za konsultacije, davanje saveta o komercijalnim stvarima, arbitražu, eksproprijaciju itd., plaća se 103.00 evra po jednom satu²².

Sa druge strane, službenici koji rade u pravnoj službi koštaju KOSTT od 4,800.00 do 6,000.00 evra za godinu dana, ili oko 80% manje. U ovom slučaju, KOSTT istovremeno plaća službenike u svojoj pravnoj službi i isplatiće 30,000.00 evra zakonskom zastupniku za isti posao i odgovornosti.

²² Cena predviđena predmerom i predračunom uspešnog privrednog subjekta.

Agencija za usluge vazdušne navigacije

Agencija za usluge vazdušne navigacije (AUVN) koja funkcioniše kao izvršna agencija ima pravno odeljenje, prema čijem izveštaju o radu²³ u ovom odeljenju rade dva službenika. Bez obzira na isto, agencija je pokrenula tenderski postupak za ugovaranje pravnih usluga. Ovo nije prvi postupak koji je ova agencija pokrenula u istu svrhu.

Prvi postupak za pružanje pravnih usluga pokrenut je 2022. godine. Ova aktivnost je otkazana nakon otvaranja ponuda jer je nakon otvaranja ponuda uočeno da je potrebno revidirati tehničke specifikacije u tenderskom dosijeu, imajući u vidu da su u suprotnosti sa sadržajem i dovode do potpisivanja neprimenjivog ugovora.

Ako uporedimo tenderske dosjee iz 2022. sa onima iz 2023. godine, vidimo da je izvršena samo jedna promena u tehničkim i stručnim kapacitetima.

Otkazivanje postupka nije trebalo da se desi jer je privredni subjekat postavio pitanje u kome je tražio dodatna pojašnjenja u vezi sa tim, gde AUVN pojašnjava da se lista ugovora mora dostaviti i da se traži dokaz da je zastupao (branio) osobe/stranke koji imaju pravo

zakonskog zastupanja van zemlje²⁴. Odgovorom na ovo pitanje data su sva potrebna pojašnjenja, a u slučaju da privredni subjekat koji je podneo ponudu donese drugi dokument, naručilac bi imao osnov da ponudu ne prihvati na osnovu datih pojašnjenja. Stoga, radnja koja se poziva na član 43.5.²⁵, nije na mestu.

U ovom slučaju AUVN bi morala da ispravi postupak, objavljivanjem obaveštenja o dodatnim informacijama ili o ispravci (obrazac B54) i da produži rok za podnošenje ponuda.²⁶. Ovakvo postupanje bi AUVN uštedelo vreme i angažovali bi najjeftinijeg privrednog subjekta, kako je definisano u tenderskom dosijeu.

U prvoj aktivnosti, su svoju ponudu podnela dva privredna subjekta, dok je u drugoj aktivnosti samo jedan privredni subjekat dobio ugovor. Subjekt kome je ugovor dodeljen je svoju ponudu podneo kako u prvoj tako i u drugoj aktivnosti, sa time što je u drugoj snizio svoju ponudu sa 4,694.00 evra po jedinici na 3,180.00 evra po jedinici.

Tehničke specifikacije moraju biti jasne, tačne i precizne i ne smeju predstavljati nerazumna ograničenja ili stvarati nejasnoće o prirodi traženih usluga. U ovom slučaju, ova promena nije bila jasna, pa je rezultirala time da je samo jedan privredni subjekat podneo svoju ponudu.

TABELA 05 - Promena tenderskog dosijea aktivnosti za iste usluge.

Tenderski dosije	Tehnički i stručni kapaciteti - Zahtev 3
2022	... najmanje jedan međunarodni ugovor iste prirode (pravne usluge), u poslednje tri godine od dana obaveštenja o ugovoru.
2023	...najmanje jedan međunarodni ugovor iste prirode uz priloženi dokaz da je zastupao štićenike koji ostvaruju pravo na zakonsko zastupanje van zemlje u poslednje tri godine od dana objavljivanja obaveštenja o ugovoru.

23 Agencija za usluge vazdušne navigacije. Izveštaj o radu za 2019, strana 71. (<https://www.ashna-ks.org/wp-content/uploads/2021/05/ASHNA-RVJ-2019-shq.pdf>)

24 E-nabavke. B47 Standardno pismo Odgovor na zahtev za pojašnjenje tendera. Objavljeno 11.11.2022.

25 ...nastupila je ili će nastupiti povreda zakona i ne može se urediti ili sprečiti izmenom.

26 Regulatorna komisija za javne nabavke. Smernice br. 001/ 2022 o javnim nabavkama, član 24.7.

Pošta Kosova

Pošta Kosova je 2023. godine angažovala kompaniju za pružanje pravnih usluga na period od 24 meseca kako bi branila interese kompanije. Isti tender raspisan ove godine Pošti nije uspeo, imajući u vidu da nije pristigla nijedna ponuda.

U novopokrenutoj aktivnosti, Pošta Kosova je dobila dve ponude, dok je za uspešnog ponuđača proglašen onaj koji je ponudio najjeftiniju cenu od 590.00 evra po jedinici, dok je ukupna vrednost aktivnosti iznosila 15,00.00 evra.

Pošta Kosova ima odeljenje za pravne poslove koje je odgovorno za zastupanje pošte pred sudskim i tužilačkim organima u cilju zaštite interesa Pošte. Opis poslova u tenderskom dosijeu je isti kao opis poslova u Uredbi o sistematizaciji radnih mesta na centralnom nivou za zaposlene PK²⁷, osim što su u tenderskom dosijeu zahtevi detaljniji, međutim ništa ne prevazilazi dužnosti i odgovornosti pravnog službenika opisanog u uredbi.

Dakle, pošto ugovorena konsultantska kompanija neće obavljati nijednu dužnost koja prevazilazi unutrašnje kapacitete direkcije za pravna pitanja u okviru Pošte Kosova, možemo zaključiti da ugovaranje ove usluge nije učinjeno u skladu sa zakonskim odredbama koje uređuju pružanje konsultantskih usluga.

Ako je problem u tome da direkcija za pravna pitanja nema dovoljno kadrova u pravnoj službi, onda to ne predstavlja osnov za korišćenje konsultantskih usluga jer ih ne treba koristiti za radna mesta na koja se zaposleni mogu zaposliti u redovnom postupku.

U godišnjim planovima rada Pošte Kosova vidimo da se u kontinuitetu vrši resistematizacija i popunjavanje slobodnih radnih mesta u okviru institucije. Štaviše, predloženo je i planiranje novog osoblja, uključujući i radna mesta, poput pravnog službenika²⁸. S obzirom da je spoljno angažovanje pravnih usluga obavljeno korišćenjem konsultantskih usluga, to znači da ovo radno mesto samim tim nije popunjeno.

TABELA 06 - Neki od zadataka i odgovornosti opisanih u tenderskom dosijeu upoređeni su sa zadacima i odgovornostima koje su propisane Uredbom o sistematizaciji radnih mesta u Pošti Kosova.

Tenderski dosije

Uredba o sistematizaciji radnih mesta

■ Zastupanje na sudskim raspravama u svim sudovima u Republici Kosovo kao i u drugim administrativnim institucijama.

■ Zastupanje Pošte Kosova u sudskim, tužilačkim i upravnim organima

■ Sastavljanje tužbi, odgovora na tužbe, sastavljanje žalbi i raznih podnesaka.

■ Preduzima radnje za ulaganje svih tužbi, žalbi, podnesaka i drugih akata, u skladu sa važećim zakonima.

■ Izjavljivanje vanrednih pravnih lekova pri nadležnim institucijama u upravnom, građanskom i krivičnom postupku.

■ Koristi dve redovne i vanredne pravne lekove do okončanja postupka, u sudskim i upravnim sporovima.

27 Uredba o izmenama i dopunama Uredbe o sistematizaciji radnih mesta na centralnom nivou za zaposlene u PK, br. 01.1974 od dana 27/07.2017, član 3.2 (<https://postakosoves.com/publikime/legjislacioni/statusi-dhe-rregulloret/#>)

28 Pošta Kosova. Godišnji izveštaj za 2020. godinu. str. 24. (<https://postakosoves.com/publikime/legjislacioni/raportet/#>)

Nalazi Nacionalne kancelarije za reviziju

Nacionalna kancelarija za reviziju (NKR) kroz revizorske izveštaje identifikuje broj osoba angažovanih korišćenjem UPU-a. Sem njihovog velikog broja, godišnji revizorski izveštaji svake godine pokazuju iste nalaze. Prekršaji koji proizilaze iz nalaza godišnjih izveštaja revizora su:

1. Angažovanje osoblja korišćenjem UPU-a, mimo postupaka zapošljavanja²⁹.
2. Period angažovanja je duži od roka propisanog pravilima³⁰.
3. Ugovori zaključeni za ova radna mesta jesu ugovori za redovne zaposlene a ne za stručnjake u dogovarajućim oblastima³¹.
4. Produžetak perioda rada službenika angažovane u prethodnim godinama putem UPU-a³².

Broj ugovora zaključenih korišćenjem UPU-a se razlikuje iz godine u godinu, ali nisu svi UPU-ovi prikazani u tabeli koja sledi u nastavku, rezultat zloupotrebe. To je zbog toga što neke institucije dobijaju usluge preko UPU-a za određene poslove, u određenom periodu, koje ne mogu obavljati aktuelnim osobljem. Na primer, 2019. i 2021. godine, CIK je angažovao određeni broj ljudi putem UPU-a za sprovođenje izbornog procesa, prevashodno u centru za prebrojavanje glasova. Zatim, Agencija za statistiku Kosova (ASK) je angažovala 357 ljudi u svojstvu anketera, za prikupljanje podataka sa terena u statističke svrhe.

Dakle, fokus ovog izveštaja su samo UPU-i koje se zaključuju za uobičajene, a ne posebne poslove, koji obično podrazumevaju administrativne poslove koje bi trebalo da pokriva aktuelno osoblje.

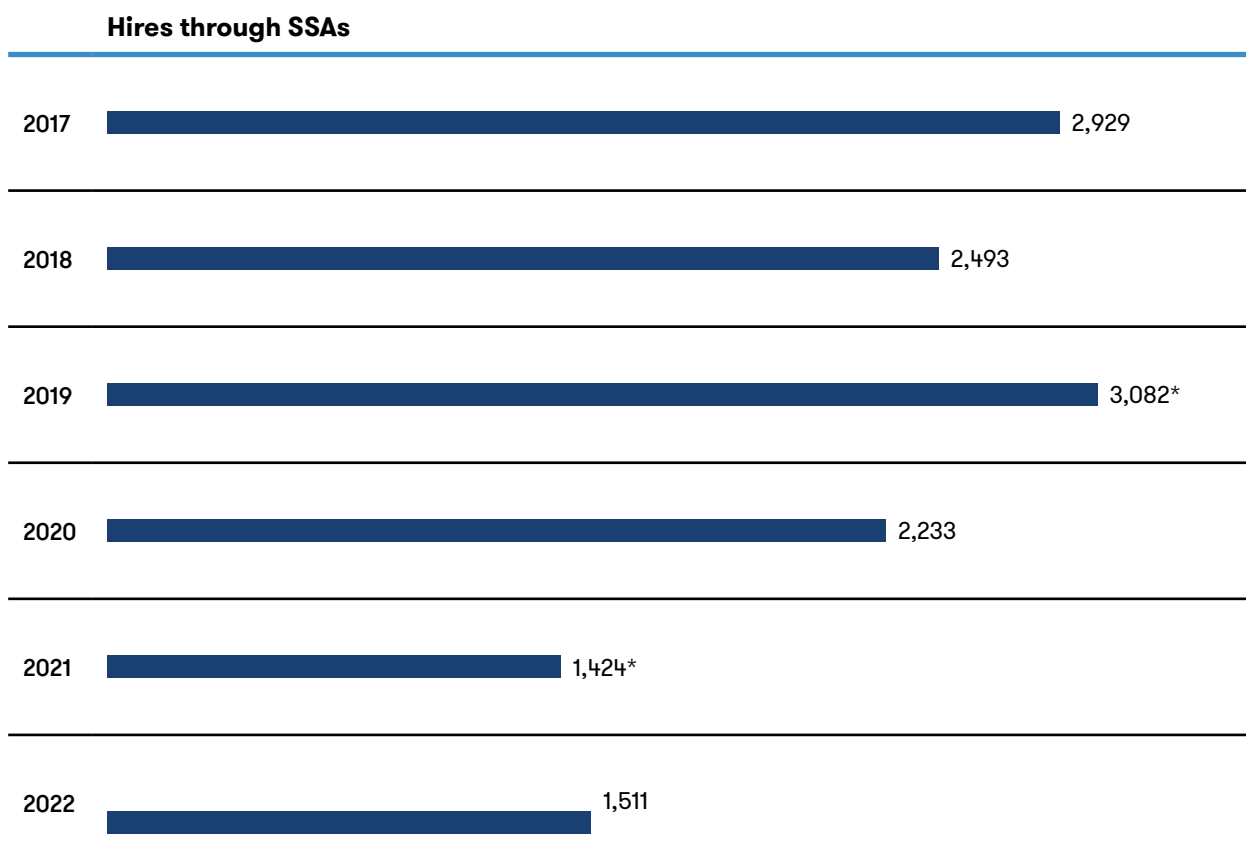
29 Nacionalna kancelarija za reviziju. Godišnji izveštaj za 2019. godinu. str. 70. (https://zka-rks.org/wp-content/uploads/2020/09/RaportiVjetor_ALB_FINAL_PRESS_01.pdf)

30 Nacionalna kancelarija za reviziju. Godišnji izveštaj za 2018. godinu. str. 59. (<https://zka-rks.org/wp-content/uploads/2019/08/RVA-2018-Shqip-2.pdf>)

31 Nacionalna kancelarija za reviziju. Godišnji izveštaj za 2019. godinu. str. 70. (https://zka-rks.org/wp-content/uploads/2020/09/RaportiVjetor_ALB_FINAL_PRESS_01.pdf)

32 Ibid.

TABELA 04 - Broj ljudi angažovanih UPU-ima u periodu od 2017-2022



*od ukupne vrednosti je oduzet broj angažovanih lica za potrebe CIK-a tokom izbora

Izvor: Godišnji izveštaji Nacionalne kancelarije za reviziju 2017-2022

Kao što se vidi iz tabele br. 1, beleži se pad u broju lica angažovanih preko UPU-a, međutim broj je i dalje visok. Pored toga što je broj i dalje visok, svake godine se ponavljaju iste nepravilnosti. Dakle, osnovni cilj ne bi trebalo da bude smanjenje broja, već glavni cilj treba da bude da se poveća ispravna primena zakonskih odredaba u svim službama preko UPU-a.

Izveštaj NKR za 2022. godinu iznosi iste nalaze kao i za prethodne godine, kao npr. angažovanje konsultanata za redovna radna mesta, nije primenjena odgovarajuća procedura za njihovo angažovanje itd.

Opština Priština je na lokalnom nivou angažovala 201 radnika mimo redovnih postupaka zapošljavanja, a za one ugovore koji su istekli, ugovor je produžen na još nekoliko meseci. Opština Dečani je angažovala 103 radnika u različitim direkcijama, dakle korišćenjem postupka nabavke je popunila redovna radna mesta u opštini. Sa druge strane, opština Vitina nije sprovela ni procedure nabavke niti redovne procedure zapošljavanja za popunjavanje radnih mesta u različitim direkcijama³³.

33 Nacionalna kancelarija za reviziju. Godišnji izveštaj za 2019. godinu. str. 51. (<https://zka-rks.org/wp-content/uploads/2023/08/Raporti-Vjetori-i-Auditimit-2022-shqip.pdf>)

Preporuke

OSVRTOM NA GORENAVEDENE SLUČAJEVE PREMA INSTITUCIJAMA KOJE SU ANGAŽOVALE KONSULTANTSKE USLUGE BEZ POTREBE ZA NJIMA I SUPROTNO PRAVILIMA ZA NJIHOVO ZAKLJUČIVANJE, D+ DAJE SLEDEĆE PREPORUKE:

- 1** Nedostatak kadrova u institucijama treba staviti na znanje Ministarstvu unutrašnjih poslova (MUP), koje je odgovorno za javnu upravu, uključujući i zapošljavanje osoblja, kako bi se redovnim postupcima zapošljavanja angažovala kompetentna lica.
- 2** Sprovesti ponovnu sistematizaciju osoblja u institucijama, analizom potreba za dodatnim kadrovima, u skladu sa njihovim odgovornostima.
- 3** Pozive za ugovaranje naručilaca treba objaviti na javnim i drugim stranicama kako bi se o tome obavestili svi zainteresovani.
- 4** Institucije koje ugovaraju konsultantske usluge moraju, u koordinaciji sa Poreskom upravom Kosova (PUK), definisati način plaćanja poreza od strane angažovanih konsultanata.
- 5** Institucije treba da prestanu da zapošljavaju osobe za obavljanje rutinskih poslova u kancelarijama/odeljenjima/direkcijama, u ime potrebe za konsultantima ili posebnom ekspertizom.
- 6** Institucije ne bi trebalo da koriste druge metode angažovanja preko UPU, osim kroz postupak koji je uređen propisima o javnim nabavkama.
- 7** Zahtevi za tehničke i/ili profesionalne sposobnosti moraju biti precizirani do tačke da se ne stvara zabuna u proceni ponuda i da ne dovodi do nejednakog postupanja među ponuđačima.
- 8** Identifikovati institucije koje treba da povećaju svoje interne kapacitete za zakonsko zastupanje i ponuditi im dugoročna rešenja.
- 9** Povećati nadzor RKJN-a nad institucijama kada je reč o načinu korišćenja UPU-a i igrati aktivnu ulogu u pružanju saveta institucijama u smanjenju upotrebe UPU-a.
- 10** RKJN da obezbedi obuku za službenike nabavke u vezi sa korišćenjem UPU-a kako bi se smanjili slučajevi zakonskih prekršaja.

