



U stvarnosti

20%

veliki rodni jaz u zaključivanju javnih ugovora

Uvod

Javne nabavke, konkretno javni ugovori, predstavljaju jedan od najvažnijih mehanizama kada je reč o potrošnji novca iz javne kase, kojim institucije ugovaraju radove, robu i usluge.

Javni ugovori su veoma važni za veliki broj privrednih subjekata, imajući u vidu da obezbeđuju održiv i siguran priliv prihoda, garantujući finansijsku stabilnost privrednih subjekata. Javne institucije na Kosovu su tokom 2023. godine zaključile 10,183 ugovora, ukupne vrednosti od 810,438,403.40 €, odnosno 8.23% bruto domaćeg proizvoda (BDP)¹.

Ako uporedimo dodeljivanje ovih ugovora, privrednim subjektima u vlasništvu muškaraca, u odnosu na privredne subjekte u vlasništvu žena, zaključuje se da je njihova raspodela veoma nesrazmerna. Prema podacima Agencije za privredne registre Kosova (APRK), u 2023. godini je na Kosovu bilo 96,995 aktivnih privrednih subjekata, od kojih je 76,335 (78.7%) bilo u vlasništvu muškaraca, 17,459 (18%) u vlasništvu žena, 2231 (2.3%) u suvlasništvu najmanje jedne žene, dok je za još 970 (1%) pol vlasnika bio nepoznat². Pored činjenice da su preduzeća u vlasništvu žena mnogo ređa od preduzeća u vlasništvu muškaraca, postoji i percepcija da veliki broj privrednih subjekata koja su zvanično u vlasništvu žena u praksi vode muškarci, iako ovaj izveštaj ne obrađuje tu tematiku³.

¹ Izveštaj o aktivnostima javnih nabavki na Kosovu za 2023. godinu. RKJN. Dostupno na: <https://e-prokurimi.rks-gov.net/HOME/Documents/Legislation/Raportet%20Vjetore/shq/Raporti%20Vjetor%202023.pdf>

² Preduzetništvo žena i etničkih manjina na Kosovu. Institut GAP 2023. Može se naći na: https://www.institutigap.org/documents/9049_Nd%C3%ABrmar%C3%ABsia%20e%20grave%20dhe%20Pakicave%20etnike.pdf

³ Privredni subjekti žena koje vode muškarci. Radio Slobodna Evropa. 2023. Dostupno na: <https://e-prokurimi.rks-gov.net/HOME/Documents/Legislation/Raportet%20Vjetore/shq/Raporti%20Vjetor%202023.pdf>

Ovo istraživanje analizira učešće privrednih subjekata u vlasništvu žena u javnim ugovorima tokom 2023. godine, naglašavajući razliku između broja privrednih subjekata u vlasništvu žena u privredi i njihovog učešća u javnim nabavkama.

Od 1,424 javna ugovora koja je tokom 2023. zaključilo sedam najvećih opština na Kosovu, uzorkovanih za potrebe ovog istraživanja, privredni subjekti u vlasništvu žena su dobili samo 104 ugovora. Iako privredni subjekti u vlasništvu žena čine 18% svih privrednih subjekata u zemlji, ova preduzeća su dobila samo 7.3% javnih ugovora.

Nejednakost je još izraženija kada se uzme u obzir ukupna vrednost ovih ugovora. Privredni subjekti u vlasništvu žena su dobili samo 2% ili 3,778,108.07 € od ukupno 183,751,573.83 €, što je bila ukupna vrednost dodeljenih ugovora. Ovaj oštar kontrast naglašava značajne izazove sa kojima se suočavaju privredni subjekti u vlasništvu žena prilikom zaključivanja javnih ugovora, uprkos njihovom vidljivom prisustvu u širem poslovnom okruženju.

Na Kosovu, Zakon o rodnoj ravnopravnosti predviđa posebne i privremene mere koje imaju za cilj da ubrzaju postizanje de facto ravnopravnosti između žena i muškaraca u oblastima u kojima postoje nejednakosti, uključujući kvote za postizanje jednake zastupljenosti, programe za povećanje i pomoć u učešću nedovoljno zastupljenog pola i ekonomsko osnaživanje za poboljšanje položaja žena u raspodeli resursa kroz preferencijalni tretman⁴. Ovaj zakon izričito propisuje da se u svim finansijskim i budžetskim procesima moraju ispoštovati načela rodne ravnopravnosti. Procesu javnih nabavki takođe moraju poštovati ova načela, i obezbediti da politike i prakse nabavki promovišu jednake mogućnosti žena i muškaraca. U praksi, to znači da se prilikom dodeljivanja javnih sredstava, istima mora upravljati tako da se radi aktivno na postizanju činjenične rodne ravnopravnosti, obezbeđivanjem pravičnog pristupa i koristi, kako za žene tako i za muškarce.

Sa druge strane, Zakon o javnim nabavkama (ZJN) na Kosovu, kroz koji su zaključeni svi javni ugovori, ne sadrži nikakvu vrstu definicije „privrednog subjekta u vlasništvu žena“, dok se pitanje rodne ravnopravnosti pominje samo u jednom članu⁵, koji omogućava naručiocima da nametnu posebne uslove ili obaveze tokom izvršenja ugovora, u nameri da promovišu rodnu ravnopravnost, ili različitost po drugim osnovama.

Međutim, ni ZJN, ni prateća zakonska regulativa, ne pojašnjavaju i ne definišu o kakvim specifikacijama i obavezama se radi, tako da u praksi nije zabeležena nikakva afirmativne mere za privredne subjekte u vlasništvu žena.

⁴ Službeni list Republike Kosovo. Zakon br. 05/L-020 o rodnoj ravnopravnosti. Član 6. Dostupno na: <https://gzk.rks-gov.net/Act-Detail.aspx?ActID=10923>

⁵ Službeni list Republike Kosovo. Zakon br. 04/L-042 o javnim nabavkama u Republici Kosovo. Član 31, tačka 2.4. Dostupno na: <https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=2772>

Metodologija

Osnovu za ovo istraživanje čine ugovori koje je sedam najvećih opština na Kosovu dodelilo putem javnih nabavki duž 2023. godine: Priština, Prizren, Peć, Đakovica, Mitrovica, Uroševac, Gnjilane. Ove opštine su, u svojstvu naručilaca, potpisale 1424 javna ugovora vrednosti od 183,751,573.37 evra, što je više od polovine (50.65%) javnih ugovora koje su dodelile sve kosovske opštine tokom 2023. godine⁶.

Podaci o ugovorima su dobijeni iz elektronskog sistema e-nabavki⁷ i godišnjeg izveštaja o javnim nabavkama za 2023. godinu, dok su podaci o privrednim subjektima preuzeti od APRK-a. Vlasništvo nad preduzećima je upisano u APRK, gde je za osnovu uzet pol vlasnika sa više od 50% udela u deonicama privrednog subjekta.

Ugovori za preduzeća sa mešovitim vlasništvom su ugovori koje su dobila preduzeća koja imaju nekoliko vlasnika, sa time da je najmanje jedna žena vlasnik 50% akcija, kao i ugovori koje su dobila dva ili više privrednih subjekata, od kojih je najmanje jedan u vlasništvu žena.

Učešće privrednih subjekata u vlasništvu žena u javnim ugovorima

Kao što su broj i učešće žena u privrednim subjektima relativno mali, privredni subjekti u vlasništvu žena su još manje zastupljeni u zaključivanju javnih ugovora sa javnim institucijama.

Privredni subjekti u vlasništvu žena se često suočavaju sa izazovima da obezbede kapital i ljudske kapacitete⁸, niska zastupljenost u mnogim profitabilnim sektorima i kraći životni vek u poređenju sa privrednim subjektima u vlasništvu muškaraca⁹.

Privredni subjekti u vlasništvu žena možda nisu u potpunosti informisani o postupcima raspisivanja javnih tendera, zbog malog broja zaposlenih sa kojima rade i nedostatka kvalifikovanog osoblja koje bi se pobrinulo za podnošenje ponuda u procesu javne nabavke. Više od 98% privrednih subjekata u vlasništvu žena na Kosovu ima devet (9) ili manje zaposlenih¹⁰.

Osim u fazi koja prethodi raspisivanju tendera, mali broj radnika utiče na kapacitet za dobijanje i izvršenje srednjih ili velikih ugovora i ograničava njihovu sposobnost da konkurišu većim preduzećima.

Privredni subjekti u vlasništvu žena su često nedovoljno zastupljeni u industrijama koje dominiraju javnim nabavkama, kao što su izgradnja puteva i zgrada, snabdevanje gorivom, snabdevanje lekovima. Najčešća primarna delatnost među privrednim subjektima u vlasništvu žena je trgovina na malo u nespecijalizovanim prodavnicama, gde dominiraju hrana, piće i duvan; zatim trgovina na malo tekstilom do specijalizovanih prodavnica i uslužnih delatnosti¹¹.

⁶ Izveštaj o aktivnostima javnih nabavki na Kosovu za 2023. godinu. RKJN: <https://e-prokurimi.rks-gov.net/HOME/Documents/Legislation/Raportet%20Vjetore/shq/Raporti%20Vjetor%202023.pdf>

⁷ U slučajevima okvirnih ugovora sa jediničnim cenama, uzima se procenjena vrednost ugovora.

⁸ Mikro, mala i srednja preduzeća čine 99% ukupnog br. privrednih subjekata u vlasništvu žena na Kosovu. 2023. Institut GAP https://www.institutigap.org/documents/9049_Nd%C3%ABrmar%C3%ABsia%20e%20grave%20dhe%20Pakicave%20etnike.pdf

⁹ Prosečan vek preduzeća u vlasništvu žena iznosi 4.36 godine, dok prosek za preduzeća u vlasništvu muškaraca iznosi 8.1 godina. Institut GAP 2023. https://www.institutigap.org/documents/9049_Nd%C3%ABrmar%C3%ABsia%20e%20grave%20dhe%20Pakicave%20etnike.pdf

¹⁰ Ibid.

¹¹ Ibid.

Preduzeća u vlasništvu žena su dobila najviše ugovora u Opštini Đakovica, a najmanje u Opštini Gnjilane. Najmanje učešće privrednih subjekata u vlasništvu žena u javnim ugovorima, u odnosu na ukupan broj dodeljenih ugovora, zabeleženo je u Opštini Prizren (3.2%), a najveće u Opštini Đakovica (15.7%).

Sa aspekta vrednosti ugovora dodeljenih privrednim subjektima u vlasništvu žena, Đakovica ponovo prednjači sa 1,225,169.41 € dodeljenih tokom 2023. godine, dok je najniža vrednost ugovora koje su dobili privredni subjekti u vlasništvu žena zabeležena u Opštini Gnjilane, sa samo 82,440.00 €. U procentualnom smislu, najveći deo vrednosti ugovora dodeljenih privrednim subjektima u vlasništvu žena je zabeležen u Opštini Đakovica (5.7%), dok je najmanji bio u Opštini Gnjilane (0.7%).

TABELA 1. Učešće privrednih subjekata u vlasništvu žena u javnim ugovorima tokom 2023. godine

Opština	Br. ukupno dodeljenih ugovora	Br. ugovora dodeljenih privrednim subjektima u vlasništvu žena	Ukupna vrednost dodeljenih ugovora (€)	Vrednost ugovora dodeljenih privrednim subjektima u vlasništvu žena (€)
Priština	295	15 (5%)	47,192,788.63	683,077.99 (1.4%)
Prizren	275	9 (3.2%)	33,642,301.45	317,065.50 (0.9%)
Uroševac	171	9 (5.2%)	38,016,120.78	388,337.25 (1%)
Peć	177	13 (7.3%)	16,921,629.03	445,011.52 (2.6%)
Gnjilane	135	6 (4.4%)	11,547,032.52	82,440.00 (0.7%)
Đakovica	197	31 (15.7%)	21,414,319.40	1,225,169.41 (5.7%)
Mitrovica	200	21 (10.5%)	12,150,999.28	209,114.00 (1.7%)

Najveći ugovori koje su dobili privredni subjekti u vlasništvu žena u 2023. godini bili su ugovori za fizičko obezbeđenje zgrada Opštine Đakovica, ukupne vrednosti 397.563,71€, za kojima sledi ugovor za izgradnju korita reke Lukac, vrednosti od 387,597.30 €. Sa druge strane, 29 ugovora dodeljenih privrednim subjektima u vlasništvu žena bilo je minimalne vrednosti (manje od 1000 €).

TABELA 2. Pet ugovora velike vrednosti dodeljenih privrednim subjektima u vlasništvu žena

Opština	Naziv ugovora	Vrednost ugovora (€)
Đakovica	Fizičko obezbeđenje objekata Opštine Đakovica	397,563.71
Đakovica	Izgradnja korita reke Lukac	387,597.30
Uroševac	Sprovođenje usluga neophodnih za postizanje ciljeva poreza na imovinu	250,000.00
Priština	Izrada Urbanističko -arhitektonskog rešenja za povezivanje naselja „Kalabrija“ sa naseljem „Dardanija“	218,429.80
Đakovica	Nabavka autocisterne za potrebe vatrogasne jedinice	194,499.00

Privredni subjekti u mešovitom vlasništvu, bilo kao akcionari u okviru jednog privrednog subjekta, ili u konzorcijumu nekoliko privrednih subjekata u kome je barem jedno u vlasništvu žene, dobili su manje ugovora (81), u poređenju sa privrednim subjektima u isključivom vlasništvu žena, međutim vrednost ovih ugovora je bila mnogostruko veća (16,300,569.12€) od vrednosti ugovora koje su dobila preduzeća u vlasništvu žena (3,778,108.07€).

GRAFIKON 1. Poređenje vrednosti ugovora dodeljenih privrednim subjektima u vlasništvu žena i privrednim subjektima u mešovitom vlasništvu

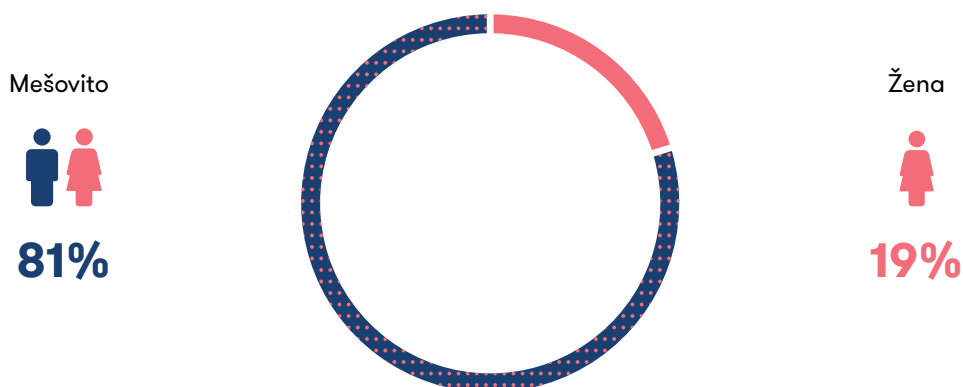
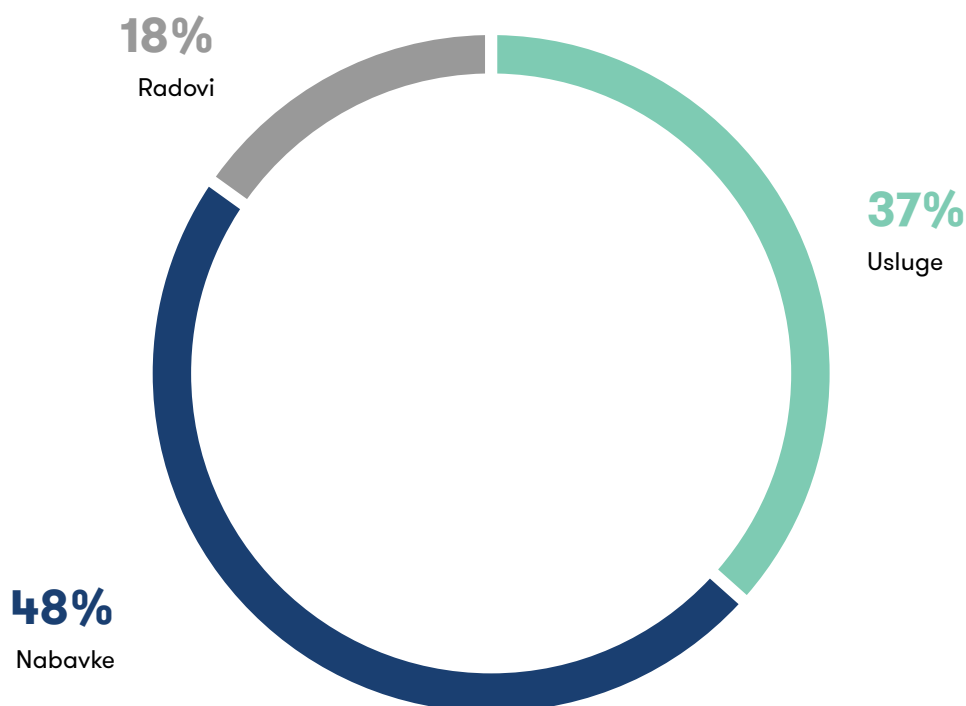


TABELA 3. Učešće privrednih subjekata sa mešovitim vlasništvom u javnim ugovorima tokom 2023. godine

Opština	Ukupan br. ugovora dodeljenih privrednim subjektima u mešovitom vlasništvu	Ukupna vrednost ugovora dodeljenih privrednim subjektima u mešovitom vlasništvu
Priština	11	2,421,370.85 evra
Prizren	13	1,423,551.44 evra
Uroševac	17	4,551,530.70 evra
Peć	13	2,421,370.85 evra
Gnjilane	5	1,035,521.00 evra
Đakovica	8	3,263,649.28 evra
Mitrovica	14	1,183,575.00 evra

Skoro polovina (50) svih ugovora dodeljenih privrednim subjektima u vlasništvu žena u 2023. godini bili su ugovori o snabdevanju, dok je najmanje bilo ugovora o radu (16), koji su obično ugovori srednje i velike vrednosti.

■ GRAFIKON 2. Vrednost ugovora koje su zaključili privredni subjekti u vlasništvu žena tokom 2023. godine



ZAKLJUČAK

- Privredni subjekti u vlasništvu žena su u velikoj meri nedovoljno zastupljeni u zaključivanju javnih ugovora, imajući u vidu da su učestvovali u samo 2% ukupne vrednosti ugovora koje je dodelilo sedam (7) većih opština na Kosovu tokom 2023. godine.
- Opština Đakovica je bila opština koja je zaključila najviše ugovora sa privrednim subjektima u vlasništvu žena tokom 2023. godine, potpisavši 31 ugovor sa ovim privrednim subjektima, ukupne vrednosti od 1,225,169.41€.
- Privredni subjekti u vlasništvu žena su dobili najviše ugovora o nabavkama, a najmanje ugovora o radu.
- Više od 30% svih ugovora potpisanih od strane privrednih subjekata u vlasništvu žena tokom 2023. godine sa sedam (7) najvećih opština na Kosovu bili su ugovori minimalne vrednosti, ispod 1,000€.

PREPORUKE

- Novi Zakon o javnim nabavkama bi trebalo da propiše afirmativne mere i ROB, kako bi se unapredilo učešće privrednih subjekata u vlasništvu žena u javnim nabavkama. Isto podrazumeva određivanje jasnih ciljeva i smernica, u nameri da se preduzećima u vlasništvu žena obezbedi jednak pristup i mogućnosti u procesu nabavki. Javne institucije, u svojstvu naručilaca, treba da postave posebne uslove u tenderske dosijee, koji će podstaći rodnu ravnopravnost u skladu sa aktuelnim propisima.
- U skladu sa Zakonom o rodnoj ravnopravnosti, predvideti posebne programe i mere kao što su rodne kvote i preferencijalni tretman, kako bi se potpomoglo i podržalo učešće žena u javnim nabavkama.
- Javne institucije, posebno RKJN, treba da stvore održive mehanizme za praćenje i izveštavanje o napredovanju rodne ravnopravnosti u dodeli javnih ugovora, pružajući redovne i ažurirane podatke o učešću žena u ovoj oblasti.
- Privredne komore i udruženja treba da organizuju redovne obuke za žene vlasnice preduzeća, sa fokusom na usavršavanje veština za učešće na javnim tenderima. Ove obuke moraju da obuhvate znanje o postupcima nabavke, pripremi konkurentnih ponuda, kako bi se unapredili kapaciteti privrednih subjekata u vlasništvu žena da uspešno konkurišu u javnim nabavkama.