



Finansira
Evropska Unija

„Posebne“ usluge za uobičajene poslove: kako svrha UPU sve više bledi na Kosovu

decembar 2025.





DOBRO UPRAVLJANJE

AUTORI:

Marigona Berisha



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

Odricanje od odgovornosti: Ova izveštaj objavljena uz finansijsku podršku Evropske unije. Sadržaj ove izveštaj je isključiva odgovornost Demokratije Plus (D+) i ni na koji način ne predstavlja gledišta Evropske unije. Projekat „Podizanje transparentnosti, odgovornosti i efikasnosti u potrošnji javnog novca kroz javne nabavke na Kosovu” finansira EU, a realizuje D+.



Finansira
Evropska Unija



Sadržaj

Spisak skraćenica	3
1. Uvod	4
2. Metodologija.....	5
3. Trendovi u angažovanju posredstvom UPU duž godina (2022-2025)	6
3.1 Statistički podaci o korišćenju UPU prema portalu e-nabavke.....	6
3.2 Institucionalna raspodela: na centralnom i lokalnom nivou	7
3.3 Oblasti korišćenja UPU.....	7
3.4 Vrste postupaka ugovaranja usluga stručnjaka	8
3.5 Kriterijumi za izbor i procenu stručnjaka: najniža cena/ekonomski najpovoljnija ponuda	9
4. Analiza institucionalnih praksi.....	10
5. Stručnjaci za administrativne poslove stalne prirode	13
5.1 Kabinet premijera (KP).....	13
5.2. Opština Vučitrn	15
5.3. Ministarstvo obrazovanja, nauke, tehnologije i inovacija (MONTI)	17
6. Stručnjaci za upravljanje i praćenje projekata.....	19
6.1 Opština Priština	19
6.2 Ministarstvo za zajednice i povratak (MZIP)	21
7. Stručnjak za pravno savetovanje	23
7.2 Opština Klina.....	23
8. Konsultantske usluge.....	25
8.1 Opština Kamenica	25
Nalazi.....	27
Preporuke	29

Spisak skraćenica

N	→	Naručilac
ASK	→	Agencija za sprečavanje korupcije
OUJS	→	Odeljenje za upravljanje radom javnih službenika
RKJN	→	Regulatorna komisija za javne nabavke
ZBI	→	Zakon o budžetskim izdvajanjima
ZUJFO	→	Zakon o upravljanju javnim finansijama i odgovornostima
ZJN	→	Zakon o javnim nabavkama
ZJS	→	Zakon o javnim službenicima
MONTI	→	Ministarstvo obrazovanja, nauke, tehnologije i inovacija
MFRT	→	Ministarstvo finansija, rada i transfera
MZP	→	Ministarstvo za zajednice i povratak
MUP	→	Ministarstvo unutrašnjih poslova
UPU	→	Ugovor za posebne usluge
TRN	→	Telo za razmatranje nabavki
PZ	→	Projektni zadatak
NKR	→	Nacionalna kancelarija za reviziju
FD	→	Finansijski direktor
KP	→	Kabinet premijera

Uvod

Ugovori za posebne usluge (UPU), poznati inače i kao „ugovori o delu“, predstavljaju vid privremenog angažovanja koji javnim institucijama omogućava da angažuju pojedince ili spoljne stručnjake za obavljanje specifičnih zadataka, koje postojeće osoblje nije u stanju da obavlja¹. Pravno gledano, ovi ugovori ne zasnivaju redovan radni odnos i ne daju pojedinačnom ugovaraču status državnog službenika, već služe kao instrument za ispunjavanje privremenih potreba javne administracije, u trajanju do 36 meseci².

Upotreba UPU je ranije bila uređena Zakonom o državnoj službi. Nakon stupanja na snagu Zakona o javnim službenicima 2019. godine, kojim je stavljen van snage Zakon o državnoj službi, odredbe o UPU više nisu bile uključene u ovaj zakon. Posledično, javne vlasti su počele da sprovode ove sporazume u skladu sa zakonskim propisima o javnim nabavkama, oslanjajući se prevashodno na Uredbu o javnim nabavkama (prečišćena verzija)³. Međutim, pošto Zakon o javnim nabavkama ne uređuje direktno ove angažmane, korišćenje UPU ostaje i dalje siva zona, između oblasti ljudskih resursa i javnih nabavki. Ovo odsustvo pravne jasnoće ogleđa se još i u činjenici da, iako je novi zakon o javnim nabavkama u procesu izrade već nekoliko godina, on još uvek nije priveden kraju, što ostavlja praznine u potpunom uređenju ovog mehanizma.

Praćenje koje je obavila Demokratija Plus (D+) duž poslednje četiri godine pokazuje da je upotreba UPU često prevazilazila njihovu prvobitnu svrhu. U mnogim slučajevima, ovi ugovori su korišćeni za pokrivanje redovnih radnih mesta u državnoj službi, zaobilazeći postupke otvorene konkurencije. Ove zabrinutosti su takođe oslikane u Izveštaju Evropske komisije o napretku za Kosovo za 2025. godinu, u kojem se naglašava da bi „kosovska administracija trebalo da se uzdrži od korišćenja ugovora o delu za zapošljavanje redovnog osoblja“⁴.

Iako su primećena poboljšanja u nekim oblastima, kao što je prelazak sa pregovaračkih na otvorene postupke i češća upotreba kriterijuma ekonomski povoljnije ponude, suštinski problemi i dalje ostaju isti.

Izveštaji Nacionalne kancelarije za reviziju (NKR) duž godina potvrđivali su ove nalaze, posebno naglašavajući angažovanje lica korišćenjem UPU na redovnim radnim mestima, odsustvo postupaka konkurencije i ponovno angažovanje mimo zakonom propisanih rokova. Ove konstatacije naglašavaju potrebu za koordinisanim međuinstitucionalnim pristupom i jasnijim pravnim i praktičnim uređenjem ove oblasti.

Koncept i pravna osnova UPU su opširno obrađeni u prethodnim izveštajima D+⁵. U tom kontekstu, ovaj izveštaj se prevashodno usredsređuje na analizu korišćenja UPU od strane javnih institucija i na to da za beleži trendove, nedostatke i prakse koji odstupaju od zakonom propisane svrhe ovih ugovora.

Prvi deo ovog izveštaja daje opšti pregled trendova u

1 Uredba o javnim nabavkama, član 57. Dostupna na: <https://e-prokurimi.rks.gov.net/HOME/Documents/Legislation/Rregulloret/shq/versioni%20i%20konsoliduar%20i%20Rregullores%20Nr.%20001%202022%20i%20plot%C3%ABsuar%20dhe%20ndryshuar%20me%20Rregulloren%20Nr.%20002%202024.pdf>

2 Ibid, član 57.8.

3 Ibid. Član 57.

4 Evropska komisija. Izveštaj o napretku za Kosovo za 2025. godinu. Dostupan na: https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/kosovo-report-2025_en

5 Demokratija Plus, Zloupotreba ugovora za posebne usluge u opštinama i ministarstvima, 2022. Dostupno na: <https://dplus.org/publikimet/keqperdorimi-i-marreshjeve-per-sherbime-te-vecanta-ne-komuna-dhe-ministri/15454/>.

Demokratija Plus, Zloupotreba ugovora za posebne usluge na centralnom nivou, 2023. Dostupno na: <https://dplus.org/publikimet/keqperdorimi-i-marreshjeve-per-sherbime-te-vecanta-ne-nivelin-qendror/17526/>.

Demokratija Plus, Kada se posebne usluge pretoče u prekršaje: analiza prakse javnih institucija, 2024. Dostupan na: <https://dplus.org/publikimet/shen-special-services-turn-into-violations-an-analysis-of-public-institutional-practices/19883/>

korišćenju UPU u periodu od 2022–2025. godine, na osnovu podataka proizašlih iz praćenja koje je obavio D+. Drugi deo daje detaljniju analizu institucionalnih praksi u vezi sa načinom ugovaranja i prirodom angažovanja putem UPU. Ovaj deo se bavi ugovorima koji se zaključuju prevashodno za: (i) svakodnevne administrativne poslove redovnog osoblja; (ii) upravljanje i praćenje projekata; i (iii) pravne savetodavne usluge.

Nakon analize praksi ugovaranja putem UPU, izveštaj se takođe osvrće na jedan slučaj konsultantskih usluga, sa ciljem da uporedi pravni i praktičan pristup kada je reč o angažovanju pojedinaca i njihovom angažovanju posredstvom privrednih subjekata, beležeći sličnosti i razlike u načinu na koji ih sprovode javne institucije.

Izveštaj u konačnici nudi relevantne preporuke, koje se zasnivaju na glavnim nalazima analize i nudi konkretne predloge za poboljšanje institucionalnog i pravnog pristupa u sprovođenju ugovora za posebne usluge.

Ugovori za posebne usluge (UPU), poznati inače i kao „ugovori o delu“, predstavljaju vid privremenog angažovanja koji javnim institucijama omogućava da angažuju pojedince ili spoljne stručnjake za obavljanje specifičnih zadataka, koje postojeće osoblje nije u stanju da obavlja. Pravno gledano, ovi ugovori ne zasnivaju redovan radni odnos i ne daju pojedinačnom ugovaraču status državnog službenika, već služe kao instrument za ispunjavanje privremenih potreba javne administracije, u trajanju do 36 meseci.

Metodologija

D+ je obavio praćenje u periodu od januara - novembra 2025. godine, razmatranjem podataka sadržanih u elektronskom sistemu portala e-nabavke.

Duž ovog perioda, identifikovano je ukupno 95 ugovora za pružanje posebnih usluga, dok je za potrebe nešto detaljnije analize izabrano sedam javnih institucija: Kabinet premijera, Ministarstvo obrazovanja, nauke, tehnologije i inovacija, Ministarstvo za zajednice i povratak, kao i opštine Priština, Vučitrn, Klina i Kamenica.

Za svaki od ovih slučajeva, detaljno su analizirana:

- dokumenta objavljena u sistemu e-nabavke; kao i
- dokumenta dobijena od javnih institucija u skladu sa Zakonom o pristupu javnim dokumentima⁶.

Analiza je zasnovana na istraživanju zakonskih i podzakonskih akata, uključujući Zakon o javnim nabavkama, Uredbu o javnim nabavkama, Zakon o javnim službenicima, Zakon o upravljanju javnim finansijama i odgovornostima, kao i Zakon o sprečavanju sukoba interesa.

Duž ovog perioda, identifikovano je ukupno **95 ugovora za pružanje posebnih usluga**, dok je za potrebe nešto detaljnije analize izabrano sedam javnih institucija: Kabinet premijera, Ministarstvo obrazovanja, nauke, tehnologije i inovacija, Ministarstvo za zajednice i povratak, kao i opštine Priština, Vučitrn, Klina i Kamenica.

Statistički podaci su obrađeni kroz godišnje uporedbe informacija sa portala e-nabavke, izveštaja NKR i preliminarnog praćenja D+, sa ciljem da se identifikuju trendovi u korišćenju UPU i promene koje su nastupile duž godina na centralnom i lokalnom nivou.

⁶ Službeni list Republike Kosovo. Zakon br. 06/L-081 o pristupu javnim dokumentima. Dostupan na: <https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=20505>

3. Trendovi u angažovanju posredstvom UPU duž godina (2022-2025)

3.1 Statistički podaci o korišćenju UPU prema portalu e-nabavke

U periodu od 2022-2025. godine, javne institucije su pokazale kontinuirani rast u korišćenju ugovora za posebne usluge, što oslikava promene koje su nastu-

Podaci sa portala e-nabavke ukazuju na značajan porast u broju objavljenih ugovora za UPU: sa 21 ugovora u 2022. godini na 95 ugovora u 2025. godini. Ovaj razvoj događaja pokazuje da institucije postaju sve više zavisne od ovog mehanizma kako bi zadovoljile privremene potrebe, koje su u mnogim slučajevima povezane sa funkcijama koje je trebalo da popune redovnom strukturom osoblja.

TABELA 01. Broj angažovanja posredstvom UPU, prema podacima sa portala e-nabavke

Godina	e-nabavke
2022	21
2023	40
2024	79
2025	95

Izvor: D+, praćenje na portalu e-nabavke

pile kako u administrativnim praksama, tako i u planiranju ljudskih resursa.

Tabela 1: Broj angažovanja posredstvom UPU, prema podacima sa portala e-nabavke

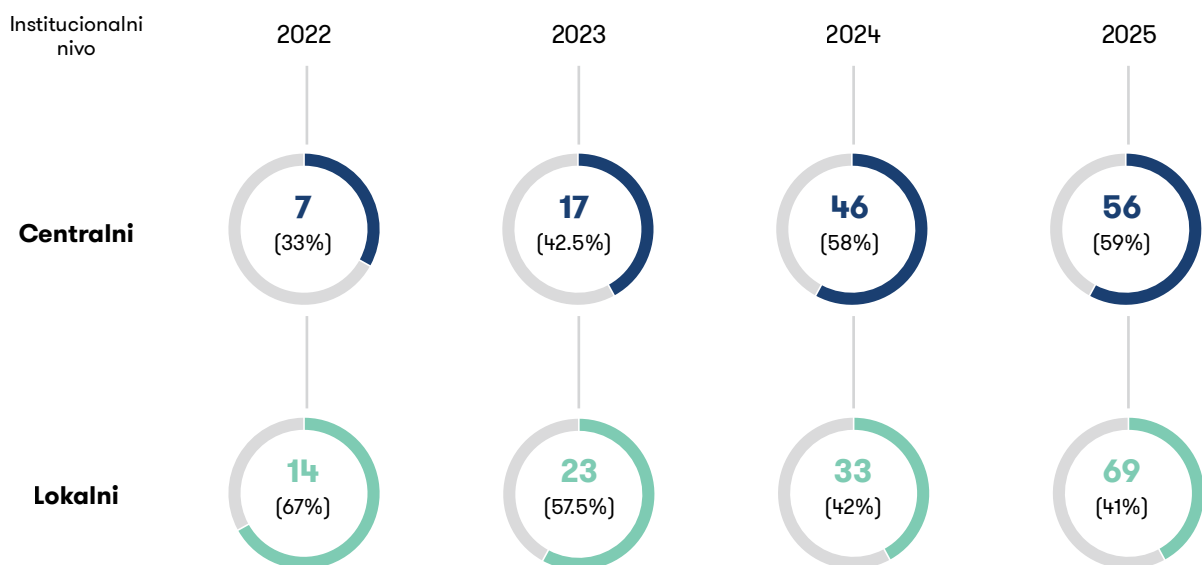
3.2 Institucionalna raspodela: na centralnom i lokalnom nivou

Što se tiče institucionalne raspodele između centralnog i lokalnog nivoa, podaci pokazuju značajnu promenu trenda poslednjih godina. U 2022. godini, lokalne institucije su dominirale sa 67% ugovora zaključenih korišćenjem UPU, dok su centralne institucije činile samo 33%.

Međutim, ovaj odnos je u poslednje dve godine (2024–2025) preokrenut, time što je više od polovine ugovora zaključeno od strane centralnih institucija, oslikavajući porast u korišćenju ove vrste ugovora.

Ovaj trend ukazuje na veću zavisnost od privremenog angažovanja na centralnom nivou, posebno kada je reč o funkcijama vezanim za administrativno upravljanje, osmišljavanje politika ili međuinstitucionalnu koordinaciju.

■ TABELA 02. Institucionalna raspodela (na centralnom i lokalnom nivou) ugovora zaključenih korišćenjem UPU



Izvor: D+, praćenje na portalu e-nabavke

3.3 Oblasti korišćenja UPU

Najčešća područja angažovanja posredstvom UPU ostaju administrativni i upravljački poslovi, za kojima slede sastavljanje i upravljanje projektima i pravne usluge. Ove tri kategorije čine veliku većinu ugovora zaključenih u periodu od 2022–2025. godine, što ukazuje na to da se UPU prvenstveno koriste za podršku svakodnevnim institucionalnim procesima i realizaciju projekata. Ovaj trend ukazuje na konstantnu potrebu

institucija za dodatnim kapacitetima u funkcijama od suštinske važnosti za svakodnevno administrativno funkcionisanje.

2025. godine je primećen blagi porast angažmana koji pokrivaju administrativne i funkcije planiranja projekata – koji zajedno čine više od 60% ugovora, što oslikava potrebu za dodatnim kapacitetima u funkcijama koje bi, u načelu, trebalo da obavlja redovno osoblje.

■ TABELA 03. Oblasti upotrebe UPU

Oblast angažovanja	2022	2023	2024	2025
Administrativni/upravljački poslovi	6 (28.6%)	10 (25%)	17 (22%)	28 (29%)
Sastavljanje i upravljanje projektima	6 (28.6%)	14 (35%)	27 (34%)	33 (35%)
Pravne usluge	4 (19.0%)	5 (12.5%)	14 (18%)	14 (15%)
Tehničke usluge / IT	2 (9.5%)	5 (12.5%)	11 (14%)	10 (11%)
Drugo (obrazovanje, kultura, posebne konsultacije)	3 (14.3%)	6 (15%)	10 (13%)	10 (10%)

Izvor: D+, praćenje na portalu e-nabavke

3.4 Vrste postupaka ugovaranja usluga stručnjaka

Najčešće korišćen postupak za angažovanje stručnjaka ostaje „otvoreni tenderski postupak“, što ukazuje na dobru praksu korišćenja konkurentnih i transparentnih postupaka, čak i kada je reč o privremenim angažmanima ili projektima specijalizovane prirode.

Međutim, 2025. godine se primećuje značajan porast u korišćenju postupka „poziva za podnošenje ponuda“, koji se utrostručio u poredenju sa prethodnom godi-

nom, sa 9 slučajeva (11%) u 2024. godini na 33 slučaja (28%) u 2025. godini. Ovo ukazuje na to da naručioci sve više koriste ovaj postupak za angažovanje preko UPU, iako Uredba o javnim nabavkama isključuje njenu upotrebu za pojedinačne ugovarače⁷.

Takav pristup nosi opasnost da umanju važnost načela izbora po osnovu zasluga i stručnih kvalifikacija, jer se odlučivanje prvenstveno usredsređuje na cenu, a ne na kvalitet, iskustvo ili podobnost kandidata za konkretnu ulogu.

■ TABELA 04. Vrsta postupaka ugovaranja konsultantskih usluga

Vrsta postupka	2022	2023	2024	2025
Otvoreni postupak	16 (76%)	38 (95%)	69 (87%)	57 (48%)
Restriktivni postupak	0 (0%)	0 (0%)	0 (0%)	1 (1%)
Pregovarački postupak bez objavljivanja obaveštenja o ugovoru	5 (24%)	2 (5%)	1 (1%)	4 (3%)
Poziv za podnošenje ponuda	0 (0%)	0 (0%)	9 (11%)	33 (28%)

Izvor: D+, praćenje na portalu e-nabavke

⁷ Uredba o javnim nabavkama, član 57.7. Dostupna na: <https://e-prokurimi.rks-gov.net/HOME/Documents/Legislation/Rregulloret/shq/versioni%20i%20konsoliduar%20i%20Rregullores%20Nr.%20001%202022%20i%20plot%C3%ABsuar%20dhe%20ndryshuar%20me%20Rregulloren%20Nr.%20002%202024.pdf>

3.5 Kriterijumi za izbor i procenu stručnjaka: najniža cena/ekonomski najpovoljnija ponuda

Analize koje je D+ predočio u predanjim izveštajima na temu UPU, naglašavaju značaj korišćenja kriterijuma koji procenjuju profesionalni kvalitet i iskustvo, u skladu sa Zakonom i Uredbom o javnim nabavkama, kao način za jačanje transparentnosti i pravične konkurencije u procesima izbora stručnjaka.

Evropska komisija⁸ i OECD/SIGMA⁹ već nekoliko godina zaredom preporučuju kriterijum „ekonomski najpovoljnije ponude“, koji kombinuje cenu sa elementima

profesionalnog kvaliteta, iskustva i metodologije rada. Oba izveštaja ističu da naručioci na Kosovu treba da pređu sa formalnog pristupa izbora zasnovanog na najnižoj ponuđenoj ceni na procenu učinka, sposobnosti i kvaliteta rada. U tom kontekstu, činjenica da je 2025. godine zabeležen porast u korišćenju ovog kriterijuma predstavlja pozitivan i održivi pomak usmeren ka profesionalizaciji procesa izbora i jačanja institucionalnog integriteta.

Oba kriterijuma su u 2022. godini korišćena gotovo ravnomerno, dok se u narednim godinama kriterijum „ekonomski najpovoljnije ponude“ primenjivao sve češće. Do 2025. godine, obuhvata preko 70% analiziranih angažmana, što oslikava veći fokus ka kvalitetu i profesionalizmu u javnim nabavkama.

TABELA 05. Korišćenje kriterijuma za izbor u angažmanima za UPU

Godina	Najniža cena	Ekonomski najpovoljnija ponuda
2022	11 (52 %)	10 (48%)
2023	21 (52.5 %)	19 (47.5 %)
2024	22 (28%)	57 (72%)
2025	26 (27%)	69 (73%)

Izvor: D+, praćenje na portalu e-nabavke (2022–2025)

8 Evropska komisija. Izveštaji o napretku za Kosovo (2019–2025), deo „Javne nabavke“. Brisel: Evropska komisija. Dostupan na: https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/kosovo-reports_en

9 OECD/SIGMA. Kosovo Public Procurement Assessment Report 2023. Paris: OECD, 2023. Dostupan na: <https://doi.org/10.1787/889663110000>

4. Analiza institucionalnih praksi

Analiza institucionalnih praksi u korišćenju ugovora za posebne usluge od strane organa javnih vlasti u periodu januar - novembar 2025. godine ima za cilj da pruži jasan okvir aspekata koji utiču na zakonitost, transparentnost i integritet upravljanja ljudskim resursima putem ovog privremenog instrumenta angažovanja. Fokus je bio na razmatranju elemenata koji pomažu da se razume da li su UPU korišćeni u skladu sa njihovom zakonskom i institucionalnom svrhom, uključujući:

1. planiranje potreba za osobljem i korišćenje UPU u skladu sa postojećom kadrovskom strukturom;
2. karakter i priroda zadataka definisanih projektnim zadatkom, u odnosu na stalne funkcije institucije;
3. kontinuitet privremenih angažmana kroz ponavljajuće ugovore;
4. proces izbora i vrednovanja kandidata / korišćen postupak;
5. poštovanje načela nepristrasnosti i sprečavanje sukoba interesa;
6. kriterijumi stručne procene shodno odredbama u vezi sa posebnim uslugama;
7. poštovanje rokova i vremenskih ograničenja angažovanja; i
8. druga pitanja u vezi sa transparentnošću, odgovornošću i dokumentovanjem odlučivanja.

Analiza je zasnovana na pravnom okviru koji obuhvata Zakon o javnim nabavkama (ZJN), Uredbu o javnim nabavkama (prečišćena verzija), Zakon o javnim službenicima (ZJS), Zakon o upravljanju javnim finansijama i odgovornostima (ZUJFO), kao i Zakon o sprečavanju sukoba interesa pri vršenju javne funkcije.

Procena praksi je usmerena ka razumevanju ravnoteže između stvarnih potreba institucija i poštovanja standarda upravljanja ljudskim resursima, sa ciljem da se osigura da UPU ostanu samo dopunska alatka za angažovanje specijalizovanog osoblja, a ne zamena za redovne postupke zapošljavanja u javnom sektoru.

1 Planiranje kadrovskih potreba i korišćenje UPU u skladu sa postojećom kadrovskom strukturom

Planiranje predstavlja jedan od osnovnih preduslova za odgovorno upravljanje ljudskim i finansijskim resursima. Javne institucije treba da obezbede da angažmani putem UPU predstavljaju deo celokupnog planiranja kadrova i da odgovaraju postojećem organigramu. Prema Zakonu o upravljanju javnim finansijama i odgovornostima, zabranjeno je svako finansijsko angažovanje koje prethodno nije isplanirano¹⁰.

U istom duhu, odredbe Uredbe zahtevaju da svaka aktivnost nabavke bude zasnovana na izjavi o odobrenim sredstvima, osiguravajući da se finansijske obaveze preuzimaju u okviru ograničenja usvojenog budžeta i u skladu sa načelima integriteta i fiskalne odgovornosti¹¹. Ova povezanost između planiranja i raspoloži-

¹⁰ Službeni list Republike Kosovo. Zakon o upravljanju javnim finansijama i odgovornostima. Član 18. <https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=2524>

¹¹ Uredba o javnim nabavkama. Član 9. Dostupna na: <https://e-prokurimi.rks-gov.net/HOME/Documents/Legislation/Rregulloret/shq/versioni%20i%20konsoliduar%20i%20Rregullores%20Nr.%20001%202022%20i%20plot%C3%ABsuar%20dhe%20ndryshuar%20me%20Rregulloren%20Nr.%20002%202024.pdf>

vosti finansijskih sredstava je neophodna kako bi se garantovalo da se UPU ne koriste kao ad-hoc reakcija na interne nedostatke, već kao deo institucionalnog strateškog planiranja.

U tom smeru, prema obaveštenjima Regulatorne komisije za javne nabavke (RKJN), od avgusta 2025. godine, međusobna povezanost između sistema za e-nabavke i sistema trezora (SIMFK) u potpunosti je puštena u funkciju. Opcijom „Izvori finansiranja“, bilo koji postupak može se pokrenuti tek po dobijanju automatske potvrde Trezora o dodeli finansijskih sredstava¹². Ovaj mehanizam onemogućava pokretanje bilo koje procedure bez potvrde o dodeljivanju budžetskih sredstava, što povećava finansijsku disciplinu i transparentnost procesa planiranja.

2 Karakter i priroda zadataka predviđenih Projektnim zadatkom (PZ)

Analizirani su Projektni zadaci kako bi se napravila razlika između usluga koje iziskuju spoljnu ekspertizu i onih koje čine stalne zadatke javne administracije. Prema Uredbi, UPU su dozvoljeni samo za specifične zadatke, ograničenog trajanja, koje ne može da obavlja interno osoblje. U istom duhu, ZJS propisuje da administrativne i upravljačke funkcije stalnog karaktera moraju obavljati državni službenici¹³. Ovaj element je analiziran kako bi se razumelo da li su UPU korišćeni za spoljne profesionalne svrhe ili za prikriivanje strukturnih nedostataka u administraciji.

3 Nastavak privremenih angažmana kroz ponovljene ugovore

Ponovljeno angažovanje istih lica na istim radnim mestima gubi privremeni karakter ugovora i u praksi ga pretače u trajan radni odnos. Zakon zabranjuje da se UPU koriste za stalne funkcije i postavlja jasna ograničenja u smislu dužine trajanja i svrhe. Ovaj aspekt je analiziran kako bi se identifikovali slučajevi u kojima su UPU korišćeni kao mehanizam za produženje postojećih angažmana, izbegavajući otvorenu konkurenciju i redovne procese zapošljavanja u državnoj službi.

4 Proces izbora i vrednovanja kandidata/korišćen postupak

Takođe je procenjena usklađenost između prirode angažovanja i vrste korišćenog postupka, na osnovu aspekata upravljanja ljudskim resursima i pravnog okvira javnih nabavki.

Prema Uredbi o javnim nabavkama, za ugovore koji uključuju pojedinačne stručnjake i konsultantske usluge mora se koristiti otvoreni postupak, što obezbeđuje pravičnu konkurenciju i transparentnost. Korišćenje uprošćenih postupaka, kao što su poziv za podnošenje ponuda ili pregovaranje bez objavljivanja obaveštenja o ugovoru ne pogoduje angažovanjima koja iziskuju tehničku procenu, pošto ograničava konkurenciju, smanjuje kvalitet izbora i kosi se sa načelima zasluga i nepristrasnosti¹⁴.

¹² Regulatorna komisija za javne nabavke (RKJN), Obaveštenje namenjeno naručiocima o puštanju u rad funkcije veze između sistema za elektronske nabavke i sistema Trezora (SIMFK), 01.08.2025. i 11.08.2025.

¹³ Službeni list Republike Kosovo. Zakon br. 06/L-114 o javnim službenicima, član 6, stavovi 1 - 2. Dostupan na: <https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=18489>

¹⁴ Uredba o javnim nabavkama, članovi 7 i 39. Dostupna na: <https://e-prokurimi.rks-gov.net/HOME/Documents/Legislation/Rregulloret/shq/versioni%20i%20konsoliduar%20i%20Rregullores%20Nr.%20001%202022%20i%20plot%C3%ABsuar%20dhe%20ndryshuar%20me%20Rregulloren%20Nr.%20002%202024.pdf>

5 Poštovanje principa nepristrasnosti i sprečavanja sukoba interesa

Prema Zakonu o sprečavanju sukoba interesa u vršenju javnih funkcija, javni službenici su dužni da izbegnu svaku situaciju koja može uticati na njihovu objektivnost tokom procesa ocenjivanja ili upravljanja ugovorima¹⁵. Uključenost lica koja su prethodno upravljala sličnim ugovorima ili su imala veze sa ponuđačima može stvoriti percepciju o neprimerenom uticaju i narušiti nepristrasnost procesa. Analiza ovog aspekta usredsređena je na stepen u kojem su naručioci sproveli mehanizme samoisključenja i interne kontrole u cilju izbegavanja sukoba interesa.

7 Poštovanje rokova i vremenskih ograničenja angažovanja

Još jedan važan aspekt bila je analiza poštovanja zakonskih rokova tokom procesa angažovanja i realizacije ugovora. Uredba jasno propisuje rokove za potpisivanje ugovora, rok za izjavljivanje žalbi i rok za obaveštavanje o odlukama¹⁷. Takođe, ova Uredba zahteva da ugovor bude potpisan u roku važenja ponude. Zakašnjenja u ovom procesu, potpisivanje nakon propisanog roka ili odsustvo obaveštenja u zakonom propisanom periodu direktno utiču na transparentnost i kredibilitet ovog procesa. Analiza ovog aspekta pomaže u proceni administrativnog profesionalizma i poštovanju zakonskih standarda od strane naručilaca.

6 Kriterijumi stručnog ocenjivanja

Ovaj element je razmotren kako bi se procenio kvalitet i objektivnost izbora kandidata koji su podneli svoju ponudu. Uredba o javnim nabavkama zahteva da se ocenjivanje zasniva na:

1. stručnom iskustvu;
2. metodologiji rada,
3. kvalifikacijama i, u posebnim slučajevima,
4. prenosu znanja.

U skladu sa odredbama Uredbe, izbor se mora načiniti na osnovu ponude koja najviše odgovara i koja je najpovoljnija, kombinujući stručno vrednovanje kandidata sa kriterijumima transparentnosti i konkurencije koji se primenjuju u procesima javnih nabavki¹⁶.

15 Službeni list Republike Kosovo. Zakon br. 06/L-011 o sprečavanju sukoba interesa u obavljanju javne funkcije. Dostupan na: <https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=16323>

16 Uredba o javnim nabavkama, član 57. Dostupna na: <https://e-prokurimi.rks-gov.net/HOME/Documents/Legislation/Rregulloret/shq/versioni%20i%20konsoliduar%20i%20Rregullores%20Nr.%20001%202022%20i%20plot%20C3%ABsuar%20dhe%20Ondryshuar%20me%20Rregulloren%20Nr.%20002%202024.pdf>

17 Uredba o javnim nabavkama, član 45.5 - 45.8. Dostupna na: <https://e-prokurimi.rks-gov.net/HOME/Documents/Legislation/Rregulloret/shq/konsolidovana%20verzija%20Uredbe%20br.%2001%202022%20dopu%20cjenene%20i%20izme%20n%20ene%20Uredbom%20br.%2002%202024.pdf>

5. Stručnjaci za administrativne poslove stalne prirode

5.1 Kabinet premijera (KP)

Januara 2025. godine, Kabinet premijera (KP) objavio je obaveštenje o dodeli ugovora za „Stručnjaka za pružanje posebnih usluga - pojedinačni ugovarač“, procenjene vrednosti od 30.000 evra i dužinom trajanja od 24 meseca¹⁸. Aktivnost je realizovana putem otvorenog postupka a, nakon završetka procesa, jedini ponuđač koji je podneo ponudu proglašen je uspešnim.

Analiza dokumentacije o aktivnostima i podataka dobijenih putem zahteva za pristup javnim informacijama pokazuje nekoliko nedoslednosti sa standardima upravljanja ljudskim resursima i institucionalnog integriteta, uključujući:

- (i) ponovno angažovanje istog bivšeg službenika na istoj funkciji odmah nakon penzionisanja;
- (ii) korišćenje UPU za administrativna radna mesta stalnog karaktera; i
- (iii) nedostatak profesionalnih kriterijuma za procenu u procesu izbora.

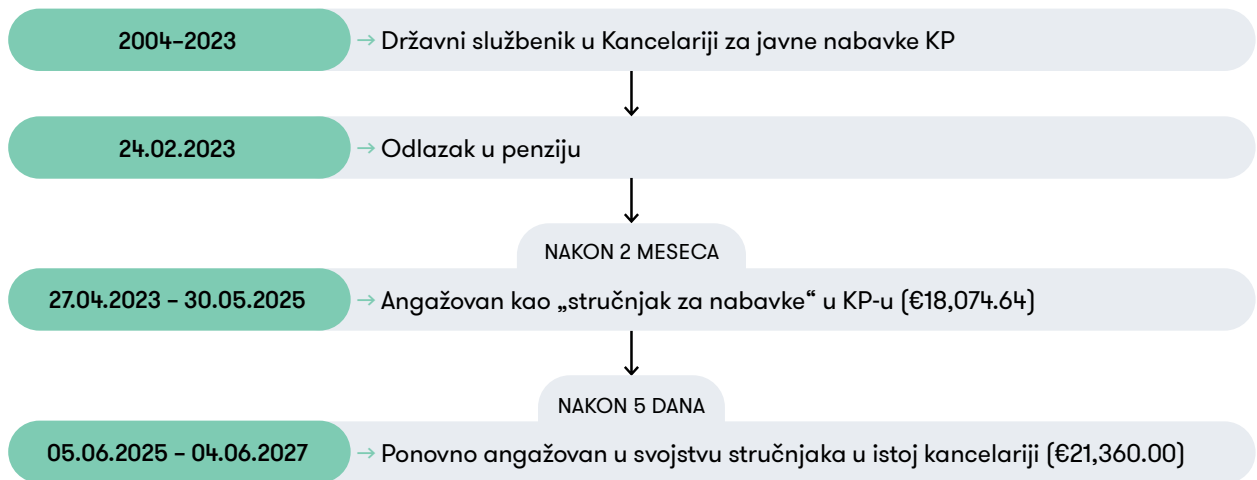
Osoba angažovana kao „stručnjak za nabavke“ je bivši službenik Kancelarije za nabavke u okviru KP-a, sa karijerom koja se protezala duž dve decenije (2004–2023), tokom kojih je obavljao ključne funkcije kao što su menadžer ugovora, direktor Kancelarije za nabavke i viši službenik za nabavke.

Samo dva meseca nakon odlaska u penziju, 27. aprila 2023. godine, isti pojedinac je angažovan u istoj instituciji i u istoj kancelariji, za iste dužnosti, samo ovog puta po ugovoru za posebne usluge u trajanju od 24 meseca. Prema uslovima ugovora, angažovani bi radio 40 sati nedeljno, od ponedeljka do petka, tokom službenog radnog vremena od 08.00 do 16.00 časova. Njegove dužnosti su uključivale obavljanje aktivnosti poput onih koje je prethodno nadgledao, što njegov angažman u suštini čini samo produžetkom njegove pređašnje funkcije u instituciji.

Nakon isteka prvobitnog ugovora 30. maja 2025. godine, KP je pokrenuo nov postupak, objavljivanjem obaveštenja o ugovoru 5. juna 2025. godine. U sklopu ove aktivnosti koja je – kao i prethodnog puta – sprovedena korišćenjem otvorenog postupka, institucija je ponovo angažovala istog stručnjaka na istom radnom mestu, potpisivanjem novog ugovora na 24 meseca u vrednosti od 21,360 evra.

¹⁸ E-nabavke. Aktivnost nabavke pod br: 616-25-5355-2-1-1.

Hronologija angažovanja bivšeg službenika za javne nabavke u KP-u u svojstvu „stručnjaka za javne nabavke“



Ovaj slučaj predstavlja jasno kršenje Zakona o sprečavanju sukoba interesa pri vršenju javne funkcije, koji propisuje da „visoki funkcioner ne može da obavlja ugovorne aktivnosti u roku od dve godine od prestanka javne funkcije“¹⁹. Neposredno angažovanje u istoj kancelariji i za iste dužnosti protivreči duhu zakona i načelima institucionalnog integriteta.

Pored toga što je prekršilo zakon o sukobu interesa, KP je postupio u suprotnosti sa Zakonom i Uredbom o javnim nabavkama, koji dozvoljavaju angažovanje pojedinačnih stručnjaka samo kada interno osoblje nije u stanju da pruži tražene usluge. U ovom slučaju, zadaci navedeni u ugovoru, kao što su: saradnja sa osobljem za nabavke, savetovanje jedinica koje podnose zahteve, priprema planova nabavki, obuka osoblja i izrada analitičkih izveštaja, uobičajene su funkcije stalnog osoblja Kancelarije za nabavke. Stoga je svaka potreba za dodatnim kapacitetima trebalo da se reši redovnim zapošljavanjem državnih službenika, a ne ugovorima za posebne usluge.

Štaviše, dokument „Izjava o potrebama i utvrđivanje raspoloživosti finansijskih sredstava“ ukazuje na to da je angažovanje stručnjaka planirano unapred, što svedoči da je potreba za ovim uslugama bila stalna i da ju je institucija prepoznala.

Iz analize dosijea takođe proizilazi da proces vrednovanja kandidata nije poštovao osnovne profesionalne kriterijume utvrđene Uredbom, kao što su: 1) relevantno iskustvo savetnika, 2) kvalitet predložene metodologije, 3) stručne kvalifikacije i 4) prenos znanja (opciono).

Uprkos tome, umesto detaljne procene stručnih veština, KP se ograničio na formalnu proveru dokumenata (diplome, ugovori, potvrde o radnom iskustvu, biografije), zaobilazeći kriterijume koji obezbeđuju kvalitet, učinak i razvoj unutrašnjih kapaciteta. Posledično, naručilac nije zahtevao metodologiju rada, iako je to obavezni kriterijum, niti prenos znanja, iako se ono smatra opcionim prema Uredbi.

¹⁹ Službeni list Republike Kosovo. Zakon br. 06/L-011 o sprečavanju sukoba interesa u vršenju javne funkcije, član 12, stav 1.3. Dostupan na: <https://gzk.rks-gov.net/ActDocumentDetail.aspx?ActID=16314>

5.2. Opština Vučitrn

Marta 2025. godine, Opština Vučitrn je, putem otvorenog postupka, pokrenula aktivnost „Nabavka individualnih konsultantskih usluga za potrebe Opštine Vučitrn“²⁰, procenjene vrednosti od 34,992 evra, podeljene u dve partije:

- **PARTIJA 1:** Konsultantske usluge za potrebe Opštine u oblasti javnih nabavki;
- **PARTIJA 2:** Konsultantske usluge za potrebe GCPM – Radiologija.

Slično slučaju Kabineta premijera, i Opština Vučitrn je takođe sledila praksu ponovnog angažovanja bivšeg službenika za javne nabavke u istoj instituciji ugovorom za posebne usluge, stvarajući situaciju koja oslikava pojavu koja se naziva „revolving doors“ (rotaciona vrata), odnosno vraćanja predašnjih javnih službenika na slične ili iste funkcije spoljnim angažovanjem, često bez stvarne konkurencije i mimo redovnih mehanizama zapošljavanja u državnoj službi.

Nakon pregleda tenderske dokumentacije i dokumenta dobijenih putem zahteva za pristup javnim dokumentima, utvrđeno je nekoliko nedostataka i nepoklapanja sa načelima integriteta i transparentnosti u procesu ugovaranja. Ključna pitanja uključuju sledeće:

- (i) ponovno angažovanje bivšeg službenika na istoj funkciji preko UPU;
- (ii) korišćenje UPU za stalne administrativne poslove; i
- (iii) nedostatak obaveznih kriterijuma za tehničku i stručnu procenu.

Opština je ponuđaču dodelila ugovor za partiju 1, u iznosu od 15,720 evra i trajanju od 24 meseca, dok je partija 2 otkazana nakon što nijedna ponuda nije podneta u predviđenom roku.

Prema podacima sa platforme e-nabavke i zvanične internet stranice opštine, angažovano lice je prethodno obavljalo funkciju službenika, a zatim direktora Sektora za nabavke u Opštini Vučitrn u periodu od decem-

bra 2021. do jula 2022. godine. Nakon oko tri godine od završetka funkcije, 29. aprila 2025. godine, on je ponovo angažovan u istoj instituciji preko UPU, kako bi obavljao funkcije slične onima koje je ranije obavljao.

Iako vremenski period između angažmana isključuje direktan sukob interesa u pravnom smislu, slučaj ističe važna etička i pitanja institucionalnog integriteta, jer stvara percepciju funkcionalnog kontinuiteta van redovnog okvira zapošljavanja u državnoj službi, ugrožavajući transparentnost i nepristrasnost u procesima odlučivanja.

Prema analizi tenderske dokumentacije, opis zadatka stručnjaka je obuhvatao: a) stručno konsultovanje u organizovanju aktivnosti javnih nabavki, b) pripremu i sprovođenje godišnjeg plana nabavki, c) nadzor postupaka za robu, radove i usluge i g) pravno savetovanje u oblasti javnih nabavki. Većina ovih zadataka odgovara uobičajenim funkcijama stalnog osoblja Direkcije za javne nabavke i opštinskih pravnih službenika, što ukazuje na to da je čak i u ovom slučaju UPU korišćen za pokrivanje stalnih radnih mesta koje je trebalo popuniti u sklopu procesa zapošljavanja državnih službenika, a ne putem UPU.

U tenderskoj dokumentaciji takođe nedostaje detaljno obrazloženje potrebe za spoljnim angažovanjem, jer se naručilac ograničio na konstataciju da „angažovanje stručnjaka predstavlja potrebu jedinice koja podnosi zahtev“, a da nije pojasnio mogućnost da ove funkcije obavlja postojeće osoblje.

Što se tiče kriterijuma stručne procene, Opština je zahtevala samo formalna dokumenta koja svedoče o stručnim kvalifikacijama (diploma, CV, preporuke i sertifikati), ne uključujući metodologiju rada, koja predstavlja obavezan kriterijum prema Uredbi. Takođe, prenos znanja, iako opcioni, nije bio uključen u tendersku dokumentaciju, čime je propuštena prilika za jačanje sposobnosti nadležnog internog osoblja i obezbeđivanje institucionalne održivosti nakon isteka ugovora.

20 E-nabavke. Aktivnost nabavke pod br: VU644-25-2215-2-2-1.

5.3. Ministarstvo obrazovanja, nauke, tehnologije i inovacija (MONTI)²¹

Ministarstvo obrazovanja, nauke, tehnologije i inovacija (MONTI) objavilo je 28. februara 2025. godine obaveštenje o ugovoru koristeći poziv za podnošenje ponuda, pod nazivom „Angažovanje jednog (1) konsultanta - individualnog ugovarača sa stručnošću u administrativnim poslovima u Odeljenju za preduniverzitetsko obrazovanje“²². Svrha ugovora bila je da se angažuje jedan individualni ugovarač u Odseku za ljudske resurse za obavljanje svakodnevnih administrativnih poslova, procenjene vrednosti od 8.400 evra i periodom trajanja od 12 meseci.

Ovaj slučaj uključuje nekoliko neslaganja između postupka koji je korišćen i prirode ugovora, odnosno:

- (i) pogrešna upotreba postupka poziva na podnošenje ponuda za ugovaranje individualnog stručnjaka;
- (ii) uključivanje uobičajenih administrativnih zadataka u opis ugovora;
- (iii) ponovljeno angažovanje iste osobe kroz UPU;
- (iv) prekid ugovora nakon zaposlenja ove osobe kao redovnog osoblja; i
- (v) odsustvo kriterijuma u vezi sa metodologijom rada – ključni element u stručnoj proceni prema Uredbi.

Ova aktivnost od samog početka oslikava proceduralne nedoslednosti. MONTI je kombinovao elemente dva postupka – poziva za podnošenje ponuda i tendera sa tehničkom procenom – istovremeno kršeći i kriterijume izbora i zakonske rokove. Iako se ugovor odnosio na angažovanje pojedinačnog ugovarača, korišćen je postupak poziva na podnošenje ponuda, što je, prema ZJN-u i Uredbi, isključeno za ovu kategoriju ugovora. Uredba jasno propisuje da pojedinačni ugovarači moraju biti angažovani kroz postupak „ekonomski najpovoljnije ponude“, koji uključuje kvalitativnu i tehničku procenu ponuda.

Međutim, pitanje je složenije, jer sadržaj tenderske dokumentacije ukazuje na to da postupak nije sproveden kao puk poziv za podnošenje ponuda. Dokumentat navodi podkriterijume za procenu, sa sledećim brojem bodova: stručno iskustvo (50%), CV sa preporukama (20%), motivaciono pismo (10%) i finansijska ponuda (20%) – što je tipično za ponude sa kriterijumom „ekonomski najpovoljnija ponuda“. U postupcima poziva za podnošenje ponuda, tehnička procena bodovima nije dozvoljena, jer se uspešan ponuđač bira isključivo na osnovu najniže cene. Ova mešavina dovodi do nedostatka proceduralne jasnoće i podriva transparentnost procesa procene. Posledično, aktivnost nabavke je sprovedena van jasnog pravnog okvira – ni kao poziv na podnošenje ponuda niti kao redovan otvoreni tenderski postupak.

Ako se analiziraju rokovi, period za podnošenje ponuda od 27. februara do 11. marta 2025. godine (samo 12 kalendarskih dana) ne ispunjava zahtev ZJN, koji propisuje minimum od 20 dana za tendere sa tehničkom procenom²³. Ovo ukazuje na to da je postupak možda zaveden kao poziv za podnošenje ponuda kako bi odgovarao kraćim rokovima, iako je njegov sadržaj po svojoj prirodi zapravo predstavljao tehnički tender.

Ova praksa izaziva zabrinutost u vezi sa poštovanjem pravnog okvira, jer neki naručioci često, pogrešno ili namerno, koriste poziv za podnošenje ponuda i za pojedinačne ugovarače iz različitih razloga: 1) zato što je brži i iziskuje manje dokumenata; zato što 2) potcenjuje uslugu tretirajući je kao standardni administrativni ili tehnički posao, a ne kao profesionalne konsultantske usluge.

²¹ **Napomena:** D+ je podneo zahtev za pristup javnim dokumentima 6.10.2025. godine, ali nije dobio odgovor MONTI-ja. Posledično, 21.10.2025. godine izjavljena je žalba AIP-u; do završetka ovog izveštaja, nije pristigao nikakav odgovor nijedne od stranaka.

²² E-nabavke. Aktivnost nabavke pod br: 208 Udheheqesi -25-1329-2-3-6.

²³ Službeni list Republike Kosovo. Zakon br. 04/ L- 042 o javnim nabavkama, član 44. Dostupan na: <https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=2772>

Prema Projektnom zadatku, angažovanje konsultanta je imalo za cilj da se pruži podrška Odseku za ljudske resurse u zadacima kao što su: a) priprema administrativnih dokumenata i odluka, b) saradnja sa opštinskim direkcijama za obrazovanje, c) organizovanje sastanaka i arhiviranje dokumentacije. To su stalne funkcije, koje bi trebalo da obavljaju redovni zaposleni u instituciji, a ne pojedinačni izvođači radova. Ukoliko ministarstvo treba dodatno osoblje, trebalo bi to da reši postupcima zapošljavanja, u skladu sa ZJS a ne privremenim ugovorima za pružanje usluga.

Bez obzira na činjenicu da je ugovor potpisan 15. maja 2025. godine, ugovorni odnos je raskinut 15. oktobra 2025. godine bez ikakvog detaljnog obrazloženja. U obaveštenju o otkazivanju aktivnosti nabavke stoji: „Odredba Zakona o javnim nabavkama zahteva otkazivanje aktivnosti javne nabavke.“ Istraživanje pokazuje da je uspešan ponuđač, koji je bio angažovan u MONTI-ju posredstvom UPU tokom 2023. i 2024. godine sa sličnim administrativnim dužnostima, kasnije zaposlen kao redovan član osoblja u ministarstvu.

Štaviše, na javnom konkursu od 24. januara 2025. godine za radno mesto „viši službenik za nastavni plan i program i udžbenike“²⁴, jedan od glavnih kriterijuma za prijem bio je posedovanje najmanje dve (2) godine stručnog radnog iskustva u relevantnoj oblasti - tačno onoliko iskustva koliko je imala osoba prethodno angažovana putem ugovora za posebne usluge u periodu od 2023–2025. Ovo vremensko podudaranje sugerise da je iskustvo stečeno kroz UPU moglo biti upotrebljeno kao osnova za ispunjavanje konkursnih uslova za stalno zaposlenje, ističući dileme o jednakosti konkurencije i korišćenju privremenih ugovora za stvaranje prednosti na javnim konkursima.

Takođe, u tenderskoj dokumentaciji nedostaje kriterijum kvaliteta predložene metodologije, što je jedan od glavnih kriterijuma u stručnoj ili tehničkoj proceni prema Uredbi, kao i kriterijum prenosa znanja, koji, iako opcion, ostaje preporučena praksa za pojedinačno profesionalno ugovaranje. Ovi nedostaci ukazuju na nepotpunu primenu standarda procene i utiču na kredibilitet i transparentnost ovog procesa.

²⁴ Javni konkurs „Viši službenik za nastavni plan i program i udžbenike“, koji je raspisalo Ministarstvo obrazovanja, nauke, tehnologije i inovacija (MONTI). Dostupan na: <https://konkursi.rks-gov.net/jobs?referenceNumber=RN00016468&servant=1>

6. Stručnjaci za upravljanje i praćenje projekata

6.1 Opština Priština

Juna 2025. godine, Opština Priština je, u sklopu otvorenog postupka, objavila obaveštenje o ugovoru „Usluge za angažovanje pet (5) konsultanata za upravljanje projektima za potrebe Opštine Priština u periodu od 3 godine”²⁵, koji je bio podeljen u pet (5) partija, procenjene vrednosti od 216,000 evra. Prema obaveštenju, predviđeni korisnici u ovoj aktivnosti su tri (3) stručnjaka, od kojih je svaki angažovan u periodu od 36 meseci:

- **PARTIJA 1** – 43,020 evra (sa mesečnom isplatom od 1,195 evra);
- **PARTIJA 3** – 43,200 evra (sa mesečnom isplatom od 1,200 evra);
- **PARTIJA 5** – 43,200 evra (sa mesečnom isplatom od 1,200 evra).

Svo troje uspešnih ponuđača su prethodno bili angažovani preko UPU na istim funkcijama, što ukazuje na ponavljanje individualnog angažovanja na sličnim funkcijama unutar institucije. U međuvremenu, PARTIJA 2 je otkazana zbog ponude koja nije bila odgovarajuća, imajući u vidu da je privredni subjekat podneo svoju ponudu u svojstvu kompanije, a ne kao pojedinačni ugovarač, dok je PARTIJA 4 otkazana zbog izostanka ponuda.

Analiza tenderske dokumentacije ističe nekoliko problematičnih pitanja u vezi sa:

- (i) odsustvom prethodnog planiranja u planu nabavki;
- (ii) prirodom angažmana i njihove kompatibilnosti sa kadrovskom strukturom;

- (iii) poštovanjem proceduralnih rokova; i
- (iv) sastavom komisije za procenu, što dovodi do sumnji na sukob interesa.

U obrazloženju tenderske dokumentacije stoji da su, u nedostatku osoblja u Kancelariji za upravljanje ugovorima, uočeni brojni nedostaci u upravljanju postojećim ugovorima, što je poslužilo kao razlog za pokretanje ove aktivnosti. Međutim, kašnjenja, proceduralna odstupanja i nepotpisivanje ugovora u zakonskim rokovima dovode u pitanje efikasnost i zakonitost upravljanja ovim procesom od strane Opštine Priština.

Prvo pitanje se odnosi na nedostatak prethodnog planiranja tendera, što predstavlja nepoštovanje zakonskih zahteva za izradu i objavljivanje godišnjeg plana nabavki. Prema Uredbi, svaki naručilac je dužan da pripremi godišnji plan nabavki pre početka budžetske godine i objavi ga u roku od 15 dana od usvajanja budžeta²⁶. Svrha ovih odredbi je da se obezbedi transparentnost, predvidljivost i kontrola potrošnje javnih sredstava.

Izostanak ove aktivnosti u planu nabavki Opštine ukazuje na to da je tender sproveden bez prethodne analize institucionalnih potreba i bez osnova u odobrenom planiranju budžeta.

Drugo pitanje je povezano sa prirodom angažovanja stručnjaka. Iz sadržaja dokumentacije se može zaključiti da angažovanje pet (5) konsultanata za upravljanje projektima u trogodišnjem periodu obuhvata zadatke stalne prirode, kao što su planiranje, nadzor i izveštavanje o realizaciji opštinskih projekata, što su funkcije koje čine sastavni deo redovne strukture ad-

²⁵ E-nabavke. Aktivnost nabavke pod br: 616-25-5355-2-1-1.

²⁶ Uredba o javnim nabavkama, član 5. Dostupna na: <https://e-prokurimi.rks.gov.net/HOME/Documents/Legislation/Rregulloret/shq/versioni%201%20konsoliduar%20i%20Rregullores%20Nr.%20001%202022%20i%20plot%C3%ABsuar%20dhe%20Ndrishuar%20me%20Rregulloren%20Nr.%20002%202024.pdf>

ministracije. Kao takve, trebalo je da su obuhvaćene postupcima zapošljavanja državnih službenika, a ne ugovorima za posebne usluge.

Ovih pet traženih konsultanata su inženjeri iz oblasti građevinarstva, hidrotehnike, elektrotehnike, mašinstva i geodezije, sa zadacima koji obuhvataju upravljanje i nadzor infrastrukturnih projekata, izradu tehničke dokumentacije, predmeta i predračuna i izveštaja o primeni. To su funkcije koje obično obavljaju stalni opštinski službenici, te ugovaranje preko UPU u ovom slučaju ne predstavlja spoljnu uslugu privremenog karaktera, već zamenu internog osoblja.

Treće pitanje se odnosi na poštovanje proceduralnih rokova. Iako je ova aktivnost pokrenuta 19. juna 2025. godine, i prema obrazloženju jedinice koja je podnela zahtev iz reda Opštine Priština, trebalo je da se sprovede „ubrzano usled velikog obima posla“, proces nije napredovao u skladu sa zakonskim rokovima.

Opština je 8. avgusta 2025. godine objavila saopštenje o odluci o izboru kandidata, čime je obeležen početak petodnevnog roka za podnošenje zahteva za razmatranje Telu za razmatranje javnih nabavki (TRJN). Iako tokom ovog perioda nije podneta nijedna formalna žalba, postupak nije priveden kraju više od tri meseca, a potpisivanje ugovora nije finalizirano do novembra 2025. godine.

Prema Uredbi, nakon isteka roka za žalbe, naručilac je dužan da pripremi i potpiše ugovor u roku od 30 kalendarskih dana od objavljivanja obaveštenja o dodeli ugovora²⁷. Neobjavljivanje ovog obaveštenja i nepotpisivanje ugovora na vreme predstavljaju jasno kršenje zakonskih odredaba i ukazuju na ozbiljne nedostatke u proceduralnom upravljanju i budžetskom planiranju aktivnosti.

U tom smislu, opština nije odgovorila na naš zahtev za pojašnjenje razloga kašnjenja, uključujući i to da li je to povezano sa postupcima plaćanja kojima upravlja Ministarstvo finansija, rada i transfera²⁸. Ako je potreba za ovim stručnjacima održiva već nekoliko godina za redom, trebalo je da bude isplanirana kao redovno radno mesto u kadrovskoj strukturi, a ne da bude pokrivena UPU koji se ponavljaju. Štaviše, ova zakašnjenja oslikavaju odsustvo koordinacije između administrativnih i pravnih jedinica, što utiče ne samo na poštovanje zakonskih rokova, već i na delotvorno planiranje ljudskih resursa.

Još jedan važan aspekt vezan je za sukob interesa. Iz analize dostavljenih dokumenata proizilazi da je u Komisiji za procenu bila jedna službenica, koja je ranije bila menadžer za ugovore ponuđača koji je kasnije preporučen za dodelu ugovora. Iz podnetih ponuda je konstatovano da su ovi stručnjaci prethodno bili angažovani od strane istog naručioca na sličnim radnim mestima, na periode od 24 i 36 meseci, a njihovim ugovorima je upravljala ista službenica.

Osim što je ova procedura korišćena u nekoliko navrata da se produži angažovanje posredstvom UPU, ova okolnost izaziva osnovane sumnje u sukob interesa i nepoštovanje principa Zakona o sprečavanju sukoba interesa. U vezi sa ovim slučajem, D+ je podneo zahtev za procenu Agenciji za sprečavanje korupcije (ASK), međutim ovaj slučaj se još uvek nalazi u fazi istrage²⁹.

6.2 Ministarstvo za zajednice i povratak (MZP)

Ministarstvo za zajednice i povratak (MZP) je avgusta 2025. godine pokrenulo aktivnost nabavke u otvorenom postupku u vezi sa angažovanjem dva spoljna stručnjaka za osmišljavanje i praćenje projekata³⁰. Ova aktivnost je podeljena u dve partije procenjene vrednosti od 16,800 evra (8,400 evra za svaku partiju) u trajanju od 12 meseci.

27 Uredba o javnim nabavkama, članovi 45.5-45.8. Dostupna na: <https://e-prokurimi.rks-gov.net/HOME/Documents/Legislation/Rregulloret/shq/versioni%20i%20konsoliduar%20i%20Rregullores%20Nr.%20001%202022%20i%20plot%C3%ABsuar%20dhe%20ndryshuar%20me%20Rregulloren%20Nr.%20002%202024.pdf>

28 Zahtev za pristup javnim dokumentima i informacijama, dostavljen putem elektronske komunikacije 31.10.2025..

29 Zahtev za procenu sukoba interesa, dostavljen putem elektronske komunikacije Agenciji za sprečavanje korupcije (ASK) 03.11.2025.

30 E-nabavke. Aktivnost nabavke pod br: 211-25-7321-2-2-1.

Kao i u drugim slučajevima analiziranim u ovom izveštaju, glavni problemi koji se ponavljaju su:

- (i) odsustvo prethodnog planiranja;
- (ii) korišćenje ugovora za posebne usluge za obavljanje redovnih poslova;
- (iii) loš kvalitet ponuđenih metodologija; i
- (iv) kontinuirano angažovanje istih lica putem uzastopnih ugovora za posebne usluge.

Prema analizi dokumenata, ova aktivnost nije bila uključena u Godišnji plan nabavki, dok je naručilac, MZP, obrazložio ovu inicijativu „novom potrebom koju je predložila jedinica koja je podnela zahtev“. Kao i u mnogim sličnim slučajevima, takvo obrazloženje ukazuje na nedostatak planiranja budžeta i prethodne analize potreba, suprotno zahtevima Zakona o budžetskim izdavanjima i Zakona o upravljanju javnim finansijama i odgovornostima, koji propisuju da svaki angažman mora biti zasnovan na prethodnom planiranju i jasnom finansijskom opravdanju.

U unutrašnjoj strukturi ministarstva, postoji Odeljenje za upravljanje i praćenje projekata, koje se sastoji od dva odseka – Odseka za povratak i zajednice i Odseka za projekte. Uprkos ovoj funkcionalnoj strukturi, ministarstvo je odlučilo da angažuje spoljne konsultante za zadatke koji su deo odgovornosti njegovog internog osoblja. Očekuje se da će oba stručnjaka raditi na standardno radno vreme u javnoj administraciji (40 sati nedeljno, od ponedeljka do petka), što još više naglašava stalni karakter ugovorenih radnih mesta.

Za oba angažmana, opis posla je gotovo identičan i uključuje: a) pomoć u izradi i osmišljavanju kriterijuma za prijavljivanje, realizaciju i praćenje projekata; b) koordinaciju sa odeljenjima i odsecima u procesu praćenja i izveštavanja; c) održavanje informativnih sesija i procenu potreba zajednica u kosovskim opštinama; g) staranje o dokumentaciji i odvijanju projektnih procesa.

Ovi zadaci su administrativne i operativne prirode, koje obično obavlja interno osoblje Odeljenja za upravljanje projektima i praćenje. Stoga, angažovanje spoljnih konsultanata za ove funkcije podrazumeva zamenu stalnih radnih mesta privremenim ugovorima.

Shodno analizi ovog slučaja, dva stručnjaka su prethodno bila angažovana od strane ovog ministarstva upravo ugovorima za posebne usluge, tri godine zaredom od 2023. godine, svaki put jednogodišnjim ugovorom. Ovo ukazuje na to da se ovi ugovori koriste za nastavak postojećih obaveza, što oslikava stalne institucionalne potrebe koje je trebalo pokriti redovnim zapošljavanjem državnih službenika.

Tenderska dokumentacija za partiju 1, ne predviđa jasno kriterijume traženog profesionalnog iskustva. Biografija izabranog stručnjaka ukazuje na nedostatak iskustva u osmišljavanju ili upravljanju projektima. Njegovo profesionalno iskustvo se prevashodno odnosi na administrativne i političke funkcije, uključujući političkog savetnika u kabinetu ministra, bez ikakvog dokumentovanog iskustva u upravljanju projektima ili njihovom osmišljavanju. Iako su ispunjeni kriterijumi koji se tiču metodologije, dostavljeni dokument je bio lošeg kvaliteta, nije bio zasnovan na tehničkom pristupu i sadržao je opšte opise zadataka koji su delimično kopirani iz tenderske dokumentacije.

Stručnjak koji je izabran za partiju 2 je prethodno bio angažovan od strane ministarstva preko UPU od 2023. godine, što je potvrđeno u motivacionom pismu ponude. Iako njeno iskustvo uključuje angažmane u lokalnim i međunarodnim organizacijama, dokumentacija ne svedoči da ona poseduje specijalizovanu stručnost koja bi opravdala angažovanje u svojstvu spoljnog stručnjaka.

Dostavljena metodologija je bila nešto strukturiranija od one iz partije 1, ali i dalje lošeg kvaliteta, bez jasnih elemenata analize ili praćenja projekata. Uprkos tome, Komisija za procenu mu je dala isti broj bodova kao za partiju 1 (22 boda od mogućih 30), što ukazuje na sumnju na nedoslednosti u procesu profesionalne procene i nerazlikovanja kvaliteta ponuda.

7. Stručnjak za pravno savetovanje

7.2 Opština Klina

Jula 2025. godine, Opština Klina je, putem otvorenog postupka, objavila tendersku dokumentaciju i obavještenje o ugovoru za aktivnost javne nabavke „Stručnjak za pravno savetovanje u Direkciji za urbanizam - za legalizaciju objekata i uređivanje adresa u Opštini Klina“³¹. Prema tenderskoj dokumentaciji, planirano je da se ugovor zaključi u formi dvogodišnjeg okvirnog ugovora, procenjene vrednosti od 16,800 evra, i trebalo je da bude realizovan u periodu od 24 meseca.

Ova aktivnost je uključena u godišnji plan nabavki, ali – kao i u drugim sličnim slučajevima u opštinama širom zemlje, Opština Klina je angažovala stručnjaka za poslove koje bi mogli da obavljaju redovni opštinski službenici, pravdajući to potrebom za efikasnijom primenom Zakona o postupanju sa bespravnom gradnjom³², ali bez dovoljnog obrazloženja o angažovanju spoljnog stručnjaka.

Analiza dosijea pokazuje da je svrha ugovora povezana sa stalnim administrativnim zadacima, kao što su: a) pružanje pravnih saveta, b) vođenje dokumentacije i b) podnošenje svakodnevnih izveštaja menadžeru projekta, na puno radno vreme od osam (8) sati dnevno. Ove funkcije predstavljaju odgovornosti opštinskih državnih službenika, a ne privremenih stručnih službi, što je u suprotnosti sa principom razdvajanja redovnog zaposlenja i ugovora za posebne usluge.

Štaviše, Opština Klina je angažovala stručnjaka u istom iznosu predviđenom tenderskom dokumentacijom, bez ikakve razlike u ponudi, što ukazuje na nedostatak stvarne konkurencije i minimalnu ekonomsku procenu. Iako dosije ponuđača sadrži dva pisma preporuke koja svedoče o njegovom pređašnjem stručnom iskustvu, opisi su opšti i ne pružaju jasan dokaz o

iskustvu u pravnom savetovanju, izradi pravnih akata ili sprovođenju zakona u administrativnoj oblasti - što su suštinski elementi za profil tražen na ovom tenderu. Pomenuta radna mesta („opštinsko pomoćno osoblje“ i „sudski pripravnik“) podrazumevaju uloge osnovnog nivoa, a ne napredno stručno iskustvo koje bi opravdalo status „pravnog stručnjaka“, što ukazuje na nepoklapanje između zahteva ugovora i stvarnih kapaciteta ponuđača.

Takođe, ova opština u svojoj strukturi ima Pravnu kancelariju i Opštinskog pravobranioca, koji obavljaju slične funkcije i primaju svoje naknade shodno Zakonu o zaradama. Ovo pokazuje da opština ima unutrašnje kapacitete za pružanje pravnih saveta i pravnog zastupanja institucije, što čini neopravdanim angažovanjem jednog spoljnog stručnjaka dvogodišnjim okvirnim ugovorom za obavljanje rutinskih pravnih poslova. Pošto su konsultantske usluge dozvoljene samo kada institucije nemaju unutrašnje kapacitete, ovaj slučaj predstavlja neopravdano korišćenje UPU za radna mesta koja čine deo stalne opštinske strukture.

S druge strane, minimalni kriterijumi za kvalifikaciju koje je postavila opština, diploma pravnog fakulteta i samo jedna (1) godina radnog iskustva, očigledno su nedovoljni za radno mesto koje zahteva status „pravnog stručnjaka“. Ovako niski zahtevi kada je reč o stručnom iskustvu su u suprotnosti sa prirodom usluge, koja obuhvata pravne savete o legalizaciji objekata, pripremu službene dokumentacije, tumačenje zakonskih propisa i redovno institucionalno izveštavanje. Ove odgovornosti zahtevaju napredno pravno znanje, dokazano iskustvo u javnoj administraciji, kao i sposobnost pružanja stručnih saveta od uticaja na odlučivanje.

31 E-nabavke. Aktivnost nabavke pod br: 634-25-6176-2-2-1.

32 Službeni list Republike Kosovo, Zakon br. 06/L-024 o postupanju sa bespravnom gradnjom. Dostupan na: <https://gzk.rks-gov.net/ActDocumentDetail.aspx?ActID=17767>

Samo jedan ponuđač je učestvovao u ovoj aktivnosti. Iako je kriterijum za dostavljanje metodologije rada formalno ispunjen, njegov sadržaj ukazuje da će stručnjak biti „u službi Direkcije za urbanizam“, i da će njegovi zadaci biti tesno povezani sa svakodnevnim administrativnim poslovima opštine. Kvalitativna metodologija treba da sadrži: (i) posebne ciljeve usluge; (ii) pravni i tehnički pristup koji će stručnjak koristiti; (iii) vremenski plan aktivnosti i podelu odgovornosti; (iv) pokazatelje za merenje rezultata; i (v) mehanizme koordinacije sa opštinskim zvaničnicima.

Metodologija ponuđača ne sadrži ove elemente. Ona je napisana više u vidu opisa a ne u vidu profesionalnog pristupa, što oslikava nedostatak stručnih kapaciteta da se opravda status „pravnog stručnjaka“.

U svom izveštaju o proceni, komisija je za stručne kapacitete konstatovala samo da su „odgovarajući“, a da nije upotrebila sistem ponderisanog bodovanja, propisan Uredbom o javnim nabavkama prilikom primene kriterijuma „ekonomski povoljnije ponude“. To znači da procena nije obavljena na potpun i transparentan način, iz čega se zaključuje da nedostaje objektivna osnova koja bi opravdala izbor uspešnog kandidata.

Analiza dosijea pokazuje da je svrha ugovora povezana sa stalnim administrativnim zadacima, kao što su: a) pružanje pravnih saveta, b) vođenje dokumentacije i b) podnošenje svakodnevnih izveštaja menadžeru projekta, na puno radno vreme od osam (8) sati dnevno. Ove funkcije predstavljaju odgovornosti opštinskih državnih službenika, a ne privremenih stručnih službi, što je u suprotnosti sa principom razdvajanja redovnog zaposlenja i ugovora za posebne usluge.

8. Konsultantske usluge

Za razliku od drugih slučajeva zabeleženih u ovom izveštaju, ovaj slučaj se odnosi na angažman koji je klasifikovan kao konsultantska usluga – odnosno usluga intelektualne i profesionalne prirode, koju pružaju kvalifikovani stručnjaci preko privrednih subjekata.

U skladu sa zakonskom definicijom, „konsultantske usluge“ označavaju uslugu intelektualne ili konsultativne prirode, koju pruža stručnjak i kvalifikovani konsultant u određenoj oblasti ili struci. Ove usluge

karakteriše činjenica da intelektualni aspekti i profesionalni doprinosi preovlađuju i prevazilaze fizičke aspekte ugovora³³.

Za razliku od UPU, koji su takođe konsultantskog karaktera, ali se sprovode preko individualno angažovanih fizičkih lica, konsultantske usluge uključuju angažovanje kompanija, stručnih kancelarija ili grupa stručnjaka, imajući širi metodološki i tehnički obim.

TABELA 06. Glavne razlike između UPU i konsultantskih usluga prema Uredbi

UPU – član 57	Konsultantske usluge – član 56
Samo fizička lica (individualni ugovarači)	Privredni subjekti (kompanije, konsultantske kancelarije, grupe eksperata)
Profesionalne usluge koje naručilac treba, ali ih ne može pokriti postojećim osobljem	Stručne i intelektualne usluge (studije, analize, tehnički/pravni saveti)
Individualni ugovor sa jednim fizičkim licem	Javni ugovor sa privrednim subjektom

33 Uredba o javnim nabavkama, član 56. Dostupna na: <https://e-prokurimi.rks-gov.net/HOME/Documents/Legislation/Rregulloret/shq/versioni%20i%20konsoliduar%20i%20Rregullores%20Nr.%20001%202022%20i%20plot%C3%ABsuar%20dhe%20ndryshuar%20me%20Rregulloren%20Nr.%20002%202024.pdf>

8.1 Opština Kamenica

Opština Kamenica je jula 2025. godine, koristeći otvoreni postupak, pokrenula aktivnost javne nabavke „Pravne usluge“³⁴, sa ciljem da zaključi javni okvirni ugovor sa jednim privrednim subjektom, na trogodišnji period, procenjene vrednosti od 90,000 evra.

Prema tenderskoj dokumentaciji, ugovor predviđa pružanje usluga pravnog zastupanja i savetovanja za potrebe opštine, uključujući sastavljanje tužbi, žalbi, podnesaka i revizija, kao i zastupanje na sudskim ročištima u parničnim, krivičnim i upravnim stvarima.

Za ovu kategoriju ugovora, najprikladnija praksa procene predviđa da se kvalitet ponude, stručno iskustvo i metodologija pružanja usluga vrednuju zajedno sa cenom, kako bi se osigurala ravnoteža između troškova i kvaliteta usluge. U ovom slučaju, Opština Kamenica je primenila kriterijum „najniže (ponderisane) cene“ kao osnovu za dodelu ugovora. Isključiva upotreba cene kao kriterijuma za izbor je u suprotnosti sa principom kombinovane procene kvaliteta i troška, propisane Uredbom, u skladu sa kojom profesionalni elementi (metodologija, iskustvo i kvalifikacije) treba da imaju dominantnu težinu prilikom dodele ugovora³⁵.

Takav pristup je neprimeren kada je reč o uslugama konsultantske prirode, s obzirom da umanjuje proces izbora u finansijskom smislu i potcenjuje stručne kvalitete, koji su od suštinske važnosti za pravno zastupanje opštine.

U ovom postupku su se nadmetala dva privredna subjekta, koji su ispunili formalne kvalifikacione kriterijume. Prema izveštaju Komisije za procenu, ponuđač sa najnižom cenom je preporučen za dodelu ugovora, uz obrazloženje da su oba subjekta ispunila minimalne zahteve tenderske dokumentacije.

Nedostatak prethodnog planiranja aktivnosti ukazuje na to da su potrebe za pravnim uslugama rešavane ad-hoc, da nisu uključene u strateško planiranje institucije. Obrazloženje opštine naglašava da ugovor nije bio planiran zbog postojanja prethodnog ugovora i početne procene da neće biti potrebe za spoljnim pravnim uslugama. Međutim, kasnije je konstatovano da, zbog velikog broja sudskih predmeta, pravni zastupnik opštine „nije bio u mogućnosti da sam pro prati sve sudske postupke“. Ovo obrazloženje pokazuje da se stvarna potreba institucije odnosila na jačanje internih pravnih kapaciteta, a ne na angažovanje spoljnih saradnika putem konsultantskih usluga, te da bi takvi slučajevi trebalo da se rešavaju redovnim zapošljavanjem osoblja državne službe.

Ova aktivnost predstavlja praksu koja se ponavlja na lokalnom nivou, gde se dugoročnim okvirnim ugovorima obezbeđuju usluge koje su često deo unutrašnjih odgovornosti opštinskih pravnih službi. Iako svrha može podrazumevati pružanje stručne podrške u složenim sudskim predmetima, produžena priroda ugovora, uključivanje stalnih funkcija i nekorišćenje kvalitativnih kriterijuma dovode do sumnji u neopravdano korišćenje konsultantskih ugovora za funkcije koje bi trebalo da obavljaju unutrašnji pravni zaposleni.

³⁴ E-nabavke. Aktivnost nabavke pod br: KM653-25-6009-2-2-1

³⁵ Uredba o javnim nabavkama, član 56.18. Dostupna na: <https://e-prokurimi.rks.gov.net/HOME/Documents/Legislation/Rregulloret/shq/ver-sioni%20i%20konsoliduar%20i%20Rregullores%20Nr.%20001%202022%20i%20plot%20C3%ABsuar%20dhe%20ndryshuar%20me%20Rreg-ulloren%20Nr.%20002%202024.pdf>

Nalazi

Opšte prakse

- Javne institucije i dalje nastavljaju da pokrivaju nedostatak osoblja korišćenjem UPU, umesto da ga rešavaju redovnim postupcima zapošljavanja. Ovo odražava nedovoljno planiranje ljudskih resursa i zavisnost od kratkoročnih obaveza za radna mesta koja zahtevaju održiva rešenja.
- UPU se u kontinuitetu koriste za zapošljavanje istih ljudi, pretvarajući privremeno zaposlenje u stalne radne odnose.
- Kada je reč o kvalifikacijama i radnom iskustvu, zahtevi su često minimalni, što ukazuje da cilj nije angažovanje specijalizovanih stručnjaka, već pokrivanje uobičajenih administrativnih poslova.
- U nekim slučajevima nedostaje prethodno planiranje i analiza stvarnih potreba za osobljem, jer se aktivnosti UPU sprovode bez da su uključene u godišnje planove nabavki i bez potvrde sredstava od strane finansijskih jedinica. Ovo ukazuje na nedostatak koordinacije između kadrovskih i jedinica za nabavku, što često dovodi do nerazumnih ili ponovljenih angažovanja preko UPU.
- Procesi selekcije se često prvenstveno usredsređuju na cenu, ostavljajući procenu profesionalnih veština i iskustva kandidata u drugom planu. U nekim slučajevima, kriterijum „najniže cene“ primenjen je i na radna mesta koja zahtevaju visok nivo stručnosti i profesionalne odgovornosti.
- U mnogim slučajevima, tenderska dokumentacija ne sadrži metodologiju rada, iako predstavlja suštinski kriterijum za kvalitativnu procenu ponuda u skladu sa Uredbom o javnim nabavkama. Posledično, izbor kandidata se često vrši na formalan način, bez detaljne analize stručnih kapaciteta i kvaliteta pružanja usluga.

- Identifikovani su slučajevi sukoba interesa, gde su bivši javni službenici ponovo angažovani u istim institucijama ili su učestvovali u komisijama za procenu, koje su se bavile ugovorima kojima su sami prethodno upravljali.
- Nedostatak jasne budžetske klasifikacije privremenih angažovanja čini da se UPU procesuiraju shodno Uredbi o javnim nabavkama, da se ne razlikuju od operativnih obaveza. Posledično, podaci NKR (koje je potkrepio MFRT) i podaci sa portala e-nabavke ne oslikavaju istu podkategoriju obaveza, što stvara nedoslednosti i poteškoće u poređenju duž godina.

Posebne prakse

Kabinet premijera (KP)

- KP je kao “stručnjaka za javne nabavke” angažovao svog bivšeg zaposlenog Kancelarije za javne nabavke samo dva meseca nakon njegovog penzionisanja. Ovo angažovanje predstavlja sukob interesa, jer je u suprotnosti sa dvogodišnjim periodom zabrane propisanim Zakonom o sprečavanju sukoba interesa.
- Ista osoba je ponovo zaposlena u nekoliko navrata nakon isteka prvobitnog ugovora, čime je privremeni angažman pretvoren u stalni radni odnos, u suprotnosti sa svrhom UPU, kao instrumentom za privremene potrebe.

Opština Vučitrn

- Opština Vučitrn je zaposlila svog bivšeg službenika za javne nabavke posredstvom UPU na istom radnom mestu i sa istim dužnostima koje je ranije obavljao. Iako je dvogodišnji zakonski rok istekao, slučaj dovodi do etičkih zabrinutosti u vezi sa institucionalnim integritetom i razdvajanjem javnih i privatnih funkcija.

Ministarstvo obrazovanja, nauke, tehnologije i inovacija (MONTI)

- MONTI je zaposlio kao redovno osoblje jednu osobu koja je ranije u dva navrata angažovana posredstvom UPU, za obavljanje istih administrativnih poslova. Po završetku poslednjeg ugovora zaključenog korišćenjem UPU, postupak nabavke je otkazan, dok je ista osoba imenovana na stalno radno mesto. Slučaj pokazuje da su UPU korišćeni kao prelazno sredstvo ka redovnom zaposlenju, mimo postupaka javnog konkursa.

Opština Priština

- Opština Priština je u Komisiju za procenu uključila službenika koji je prethodno bio menadžer ugovora za neke od stručnjaka koji su kasnije proglašeni dobitnicima UPU. Ovakvo postupanje dovodi do sumnji na sukob interesa i nedostatak nepristrasnosti u procesu procene, i ukazuje na ponovljeno korišćenje privremenih ugovora za iste osobe.

Ministarstvo za zajednice i povratak (MZP)

- MZP je angažovalo dva stručnjaka za upravljanje projektima, iako unutar ministarstva postoji odeljenje koje pokriva iste funkcije. Ovakav postupak ukazuje na nedostatak internog planiranja ljudskih resursa i stvaranje paralelnih radnih mesta, mimo redovne strukture državne službe.

Opština Klina

- Opština Klina je angažovala jednog „pravnog stručnjaka“ korišćenjem UPU na dvogodišnji ugovor, iako ima svoju Pravnu kancelariju i opštinskog pravobranioca.
- Stručnjak izabran u ovoj opštini ima samo godinu dana radnog iskustva, uglavnom na administrativnim radnim mestima i kroz praktičan rad u sudu, što ne odgovara stručnim zahtevima ugovorenog posla.

Opština Kamenica

- Opština Kamenica je zaključila trogodišnji okvirni ugovor za pravne usluge preko UPU, koristeći kriterijum „najniže cene“ umesto „ekonomski najpovoljnije ponude“. Ovakav pristup pokazuje fokus na finansijske troškove ponude, umesto na procenu profesionalnog kvaliteta i iskustva stručnjaka.

Preporuke

U zaključku, nalazi pokazuju da su javne institucije stvorile veliku zavisnost od UPU za pokrivanje stalnih funkcija, uz nejasnu primenu pravnog okvira, odsustvo planiranja i slabe kontrole integriteta u procesima ugovaranja. Ova situacija iziskuje jasnu zakonsku intervenciju i usklađivanje pristupa između upravljanja ljudskim resursima i javnih nabavki, kako bi se osiguralo da se UPU koriste samo za privremene potrebe i usluge specijalizovane prirode.

Na osnovu ovih nalaza, D+ daje sledeće preporuke:

1 Unapređenje pravnog i institucionalnog okvira

- Potrebno je uskladiti odredbe Zakona o javnim nabavkama (ZJN) i Zakona o javnim službenicima (ZJS), kako bi se Ugovori o posebnim uslugama (UPU) tretirali kao instrument za privremene potrebe, a ne kao zamena za stalno zaposlenje.
- Ministarstvo finansija, rada i transfera (MFRT), u okviru novog Zakona o javnim nabavkama, treba jasno da definiše: (i) slučajeve u kojima je dozvoljena upotreba UPU; (ii) obavezu planiranja i obrazlaganja potrebe; i (iii) ograničenje maksimalnog trajanja ugovora sa 36 na 6 meseci, u skladu sa njihovom privremenom prirodom.
- Poglavlje o UPU u novom zakonu treba da bude pripremljeno u saradnji sa Ministarstvom unutrašnjih poslova (MUP) i Odeljenjem za upravljanje javnim službenicima (OUJS), kao i u konsultaciji sa organizacijama civilnog društva koje prate javne nabavke i dobro upravljanje.

2 Planiranje budžeta i ljudskih resursa

- Javne institucije treba da integrišu planiranje UPU u projekcije ljudskih resursa i javnih nabavki, kako bi se osiguralo da ovakvi angažmani odražavaju stvarne potrebe za dodatnim kapacitetima.
- MUP treba da rešava strukturne nedostatke osoblja putem redovnog zapošljavanja, kako bi se sprečila upotreba UPU kao zamene za radna mesta u javnoj službi.
- Ministarstvo finansija, rada i transfera (MFRT) i Komisija za regulisanje javnih nabavki (KRJN) treba da obezbede da potreba za angažovanjem preko posebnih uslužnih ugovora (SSA) bude unapred odobrena od strane jedinica za ljudske resurse i usklađena sa strukturom zaposlenih i institucionalnim planiranjem.
- MFRT i KRJN treba da obezbede da se postupci javnih nabavki za SSA pokreću tek nakon automatske potvrde raspoloživih finansijskih sredstava preko Trezora, kako bi se garantovalo da se takvi angažmani zasnivaju na ispravnom finansijskom planiranju.

3 Izbor i stručna procena stručnjaka

- Za individualne angažmane, ugovorni organi treba da koriste isključivo otvoreni postupak, primenjujući kriterijum „ekonomski najpovoljnije ponude“, koji ocenjuje iskustvo i metodologiju osim cene.
- Tenderska dokumentacija za UPU treba da sadrži metodologiju rada i prenos znanja kao deo profesionalnih (tehničkih) kriterijuma.
- RKJN treba da obezbedi obuke za službenike za ljudske resurse i javne nabavke o pravilnoj upotrebi UPU, uz osiguranje koordinacije sa potrebama jedinica za ljudske resurse.

4 Institucionalni integritet i sukob interesa

- Institucije bi trebalo da primene dvogodišnju zakonsku zabranu ponovnog angažovanja bivših javnih službenika korišćenjem UPU u istim institucijama ili na radnim mestima vezanim za njihove pređašnje funkcije, kako bi se izbegao sukob interesa i percepcija neprimerenog uticaja.

5 Transparentnost i javno izveštavanje

- RKJN treba da objavljuje periodične izveštaje posebno o UPU, sa podacima o broju, institucijama, oblastima i vrednostima ugovora, kako bi se omogućilo poređenje po godinama i donošenje odluka zasnovano na dokazima.
- Državna revizorska institucija (DRI) treba da pređe sa isključivo brojčanog izveštavanja na suštinsku analizu praksi ugovaranja putem UPU, uključujući u revizije učinka procenu opravdanosti, budžetskog uticaja i rizika od zloupotrebe ovog instrumenta.



Finansira
Evropska Unija



Democracy
Plus