

PRIRUČNIK ZA SPREČAVANJE

€

**KORUPCIJE U JAVNIM
NABAVKAMA**



**SPREČAVANJE I BORBA PROTIV
KORUPCIJE U JAVNIM NABAVKAMA**

**PRAKTIČNI PRIRUČNIK ZA PRAČENJE
AKTIVNOSTI JAVNE NABAVKE I ZALAGANJU
ZA SPREČAVANJE KORUPCIJE**

COPYRIGHT © 2016. Demokratski institut Kosova (DIK).

Demokratski institut Kosova zadržava sva prava i nije dozvoljeno da se nijedan deo ovog izdanja kopira ili prenese u bilo kakvom obliku, mehaničkom ili elektronskom, uključujući fotokopiranje ili bilo koji sistem čuvanja ili izvođenja materijala bez pismenog odobrenja izdavača. Publikacija se može kopirati ili preneti samo u slučaju upotrebe za nekomercijalne svrhe. Kada god i kogod koristi citate ili različite materijale ovog izdanja, dužan je da jasno navede izvor odakle su citati preuzeti ili materijale koji su korišćeni.

Za svaku ocenu, primedbu, kritiku ili sugestiju, molimo vas da nas kontaktirate preko mogućnosti koje su navedene ispod:

Adresa: ul. Bajram Kelmendi, br. 45
10000, Priština, Kosovo.
Tel.: +381 (0)38 248 038
i-mejl: info@kdi-kosova.org
Web: www.kdi-kosova.org

Objavlivanje ovog priručnika je omogućeno uz podršku Britanske ambasade u Prištini. Stavovi, nalazi i preporuke izražene u ovom izveštaju su odgovornost KID-a i nije neophodno da odražavaju stavove donatora.

Zašto ovaj Priručnik?

Zašto što pruža osnovno analitičko i praktično znanje za monitoring postupaka javnih nabavki i identifikaciju rizika od korupcije.

Zato što ima za cilj da služi onima koji prate javnu nabavku iz nevladinog sektora, medija i biznisa.

Zato što opisuje principe i standarde monitoringa koji sprečavaju korupciju u javnim nabavkama.

Činjenice i cifre

Svake godine se oko

50%

državnog budžeta troši od strane Vlade i drugih institucija u kapitalne investicije, robe i usluge. Sva ova sredstva se troše preko postupaka javne nabavke.

Sa ovoliko novca u opticaju u institucijama, mnogi pojedinci su u iskušenju da podlegnu sticanju nezakonite koristi, posebno onda kada nedostaje efektivna kontrola.

SADRŽAJ

LISTA SKRAČENICA.....	10
DEFINICIJE	11
UVOD	12
SVRHA PRIRUČNIKA	12
ŠTA JE JAVNA NABAVKA?.....	13
ZAŠTO JE POTREBNO PRAČENJE (MONITORING) NABAVKE? ..	15
ZAKONI.....	16

KLJUČNE INSTITUCIJE JAVNE NABAVKE	17
REGULATIVNA KOMISIJA JAVNE NABAVKE	17
ORGAN ZA RAZMATRANJE JAVNIH NABAVKI.....	18
CENTRALNA AGENCIJA ZA JAVNU NABAVKU.....	19

ULOGA NADZORNIKA (MONITORA) U PROCES JAVNE NABAVKE ..	19
PLANIRANJE	22
TENDERISANJE	24
PROCENA	27
UPRAVLJANJE I SPROVOĐENJE UGOVORA.....	30
KONTROLA I REVIZIJA	32

ŠTA I KAKO DA SE SPROVEDE MONITORING JAVNE NABAVKE ... 33

RAZMATRANJE DOKUMENATA TENDER DOSIJEJA	36
INTERVJUISANJE PREDUZEĆA I STRUČNJAKA	38
POREĐENJE CENA	39
ANALIZA ŽALBI ORJN	39
MONITORISANJE I SPROVOĐENJE UGOVORA	40
RAZMATRANJE IZVEŠTAJA REVIZIJE I MONITORING KGR & RKJN.....	41

ZA ČIM TREBA TRAGATI? 41

DEFINISANJE DISKRIMINATORNIH KRITERIJUMA	41
PRILAGOĐAVANJE KRITERIJUMA.....	42
POGREŠNA PROCENA PONUDA.....	42
NAMEŠTANJE TENDERA	42
NEREDOVNE ISPLATE.....	43
NEUOBIČAJENO NISKE CENE.....	43
VEOMA VISOKE CENE.....	44
IZDVAJANJE TENDERA (NAVOĐENJE CENA)	44

TENDERI SA POTENCIJALOM KORUPCIJE..... 47

NABAVKA I ZALAGANJE..... 47

ZAVRŠNI KOMENTARI

49

BIBLIOGRAFIJA:

49

LISTA SKRAČENICA

- UV** ⇨ Ugovorna vlast
- APK** ⇨ Agencija za borbu protiv korupcije
- CAN** ⇨ Centralna agencija za javne nabavke
- DIK** ⇨ Demokratski institut Kosova
- RKJN** ⇨ Regulativna komisija javne nabavke
- ZJN** ⇨ Zakon o javnim nabavkama
- MF** ⇨ Ministarstvo finansija
- MI** ⇨ Ministarstvo infrastrukture
- MUP** ⇨ Ministarstvo unutrašnjih poslova
- MZ** ⇨ Ministarstvo zdravlja
- EO** ⇨ Ekonomski operater
- OESR** ⇨ Organizacija za ekonomsku saradnju i razvoj
- OCD** ⇨ Organizacije civilnog društva
- ORJN** ⇨ Organ za razmatranje javnih nabavki
- KUCK** ⇨ Kliničko univerzitetski centar Kosova
- TI** ⇨ Transparency International
- KJR** ⇨ Kancelarija javnog revizora

DEFINICIJE

IZRAZ	DEFINICIJA
Artikli zajedničke proizvodnje	Proizvod ili usluga traženi od jedne ili više ugovornih vlasti, za koju se može postići efikasnije korišćenje i ekonomičnije trošenje javnih sredstava kroz centralnu javnu nabavku, zajedničku ili konsolidovanu.
Neuobičajena cena	Cena tendera kada je ekonomski trošak procesa proizvodnje i pruženih usluga veća od ponuđene, koja može postati neprimenjiva
Tender dosije	Dokument u kojem su opisani uslovi i kriterijumi za dodelu ugovora
Crvene zastave	Indikator korupcije
Ponuđena cena	Tender vrednosti ispod 10 000 i preko 1000 evra.
Deo (lot)	Tender podeljen na delove
Obaveštenje o dodeli ugovora	Obaveštenje preko kojeg se objavljuje pobednik tenderskog postupka, u koji je uključena cena i kontakti kompanije
Obaveštenje o ugovoru	Obaveštenje o objavljivanju tendera na veb stranici RKJN
Ekonomski operater	Dobavljač, pružalac usluga ili ugovarač radova
Predračun	Predračun potreba za određenim proizvodima ili radovima, u tenderima sa cenama po jedinici
Premijum	Profit kompanije u ugovorima o nabavci nafte
Izveštaj procene	Izveštaj koji sastavlja Komisija za procenu ponuda, koji se podnosi glavnom službeniku za nabavku, u obliku preporuke
Garancija izvršenja	Dokument kojim kompanija garantuje uspešno izvršenje ugovora
Minimalna vrednost	Rashodi niži od 1000 evra
Korupcija	Zloupotreba službenog položaja zbog lične koristi; zloupotreba poverenog ovlašćenja zbog lične koristi; zloupotreba službenog položaja, uloge i sredstava zbog lične koristi
Koruptivna praksa	Znači radnju davanja, primanja, direktnog ili indirektnog traženja bilo čega od vrednosti zauzvrat nepropisnog uticaja na radnje druge strane
Prevara	je svaka radnja ili propust, uključujući i distorziju koja, namerno ili nenamerno, vodi ka obmani ili pokušaju obmanjivanja stranke da prihvati finansijske ili druge beneficije ili izbegne neku obavezu
Zastupanje	je proces u kojem se građani organizuju i mobilišu u vezi nekog pitanja i strateški utiču na odluke u cilju rešavanja njihovog pitanja i time poboljšavaju svoj život
Nabavka	Nabavka se definiše kao nabavka ili kupovina roba ili usluga
Javna nabavka	Javna nabavka je postupak kupovine koji je regulisan zakonom o javnoj nabavci, u kojoj kupac troši novac poreskih obveznika

UVOD

Svake godine se oko 50% državnog budžeta troši od strane Vlade i drugih institucija u kapitalne investicije, robe i usluge. Sva ova sredstva se troše preko postupka javne nabavke.

Korupcija u javnim nabavkama se otkrije kada se javni novac namenjen za obrazovanje, kupovinu lekova ili izgradnju puteva završi u džepovima korumpiranih, smanjujući tako uticaj koji je isti trebao imati na opšte dobro.

Organizacija za ekonomsku saradnju i razvoj (OESR), korupciju u javnom sektoru smatra „preprekom efikasnosti javnih službi, podriivanjem poverenja u javne institucije i povećanjem troškova javnih transakcija“. Pa iz tog razloga zahteva da se otpor javnih institucija u odnosu na korupciju razvije preko povećanja integracije istih, što je od ključnog značaja za izgradnju efikasnih i efektivnih institucija.

Sprečavanje odlaska ovako velike količine novca na pogrešnu adresu bi bilo od opšteg interesa. Prvo, korupcija podriiva javni interes ne dajući očekivane usluge od ulaganja. Drugo, ona nanosi štetu poštenoj konkurenciji, zato što se kompanijama koje nisu uključene u podmičivanje ili druge oblike korupcije ne odobrava dodela javnog ugovora. Tako one bivaju osuđene na propast.

Ovaj Priručnik je sastavljen kako bi rešio upravo ovakve probleme i kako bi podelio petogodišnje iskustvo Demokratskog instituta Kosova (DIK) u monitoring javne nabavke na centralnom i lokalnom nivou sa durim organizacijama. Tokom sastavljanja ovog materijala, uzeti su u obzir slični priručnici koje su sastavili Transparency International (TI) ¹ i Organizacija za ekonomsku saradnju i razvoj (OESR)².

¹ Transparency International. Curbing Corruption in Public Procurement. Juni 2014.

² OECD. Bribery in Public Procurement – Methods, Actors and Counter-Measures. 2007.

OESR smatra da podmičivanje u javnim nabavkama varira od 10 do 20 %. U slučaju Kosova to se može prevesti u 50 – 100 miliona evra svake budžetske godine.

SVRHA PRIRUČNIKA

Nabavka je složen proces, regulisana nizom pravnih normi rasutih po različitim zakonima i smernicama. Oblast nabavke je veoma dinamična i diktira česte izmene i dopune zakona i drugih podzakonskih akata. Radi ilustracije, kosovski zakon o javnim nabavkama je od prvog usvajanja 2003. godine menjan i dopunjava osam puta do februara 2016. godine. Ove stalne promene zakona su još više otežale pravilno sprovođenje istog od strane službenika za nabavku, a podjednako su otežale i ulogu nadzornika iz redova civilnog društva, medija ili građana.

Ovaj Priručnik je dizajniran kao koristan i praktičan instrument za podizanje kapaciteta monitorisanja javne nabavke preko obezbeđivanja sistematskog i strukturiranog pristupa monitoringu. Preko uputstava ili primera, čitaoci će lako moći da identifikuju povredu zakona i standarda nabavke. Štaviše, Priručnik ukazuje na „crvene zastave“ koje služe kao indikatori za potencijalno koruptivne radnje u nabavci. Nalazi monitoringa mogu služiti za sprečavanje korupcije – ako je postupak u početnoj fazi, za prijavljivanje slučaja – ako je došlo do korupcije, za zastupanje u cilju poboljšanja postupaka nabavke i na kraju za povećanje odgovornosti i transparentnosti institucija u pogledu trošenja javnog novca.

ŠTA JE JAVNA NABAVKA ?

Nabavka je definisana kao radnja nabavke ili kupovine roba i usluga, a taj proces obuhvata pripremu i obradu zahteva, nabavku proizvoda ili konačne usluge, kao i odobrenje plaćanja³. Javna nabavka je postupak kupovine koja je regulisana zakonom o javnim nabavkama. Značaj javne nabavke je to što kupac troši javni novac, novac poreskih obveznika⁴. U svrhu ovog Priručnika, izraz nabavka se koristi u širem smislu, uključujući sve faze projekata, od planiranja do završavanja. Reč nabavka se u javnom pogledu koristi samo u užem smislu i obuhvata samo izbor ponuda i potpisivanje ugovora.

Ugovori za izgradnju bolnica, škola, sportskih hala, kao i ugovori za snabdevanje ovih institucija potrošnim materijalom kao što je papir, sredstva za čišćenje, inventar ili gorivo se sklapaju preko javne nabavke. Kosovski zakon o javnim nabavkama ugovore klasifikuje na sledeći način:

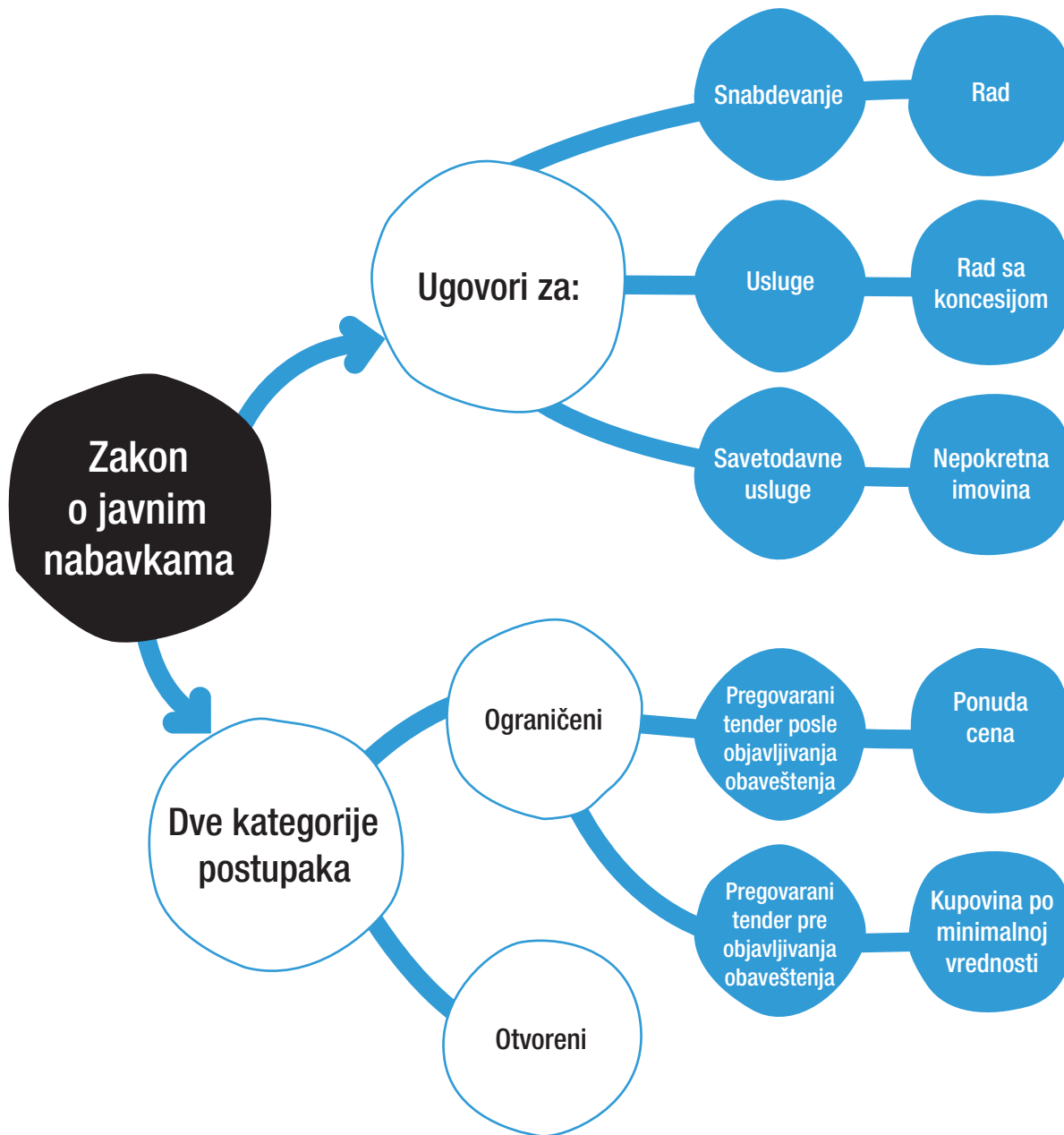
- ✓ Snabdevanje
- ✓ Usluge
- ✓ Savetodavne usluge
- ✓ Rad
- ✓ Rad sa koncesijama
- ✓ Nepokretna imovina

Međutim putem ovog zakona, postupak nabavke se deli na dve osnovne kategorije, odnosno otvoren postupak i ograničen postupak. Otvoreni tenderi su standardni postupak i koriste se u većini slučajeva. Međutim, ograničeni postupak se može primeniti shodno drugim specifičnim opcijama, kao što su:

- ✓ Pregovaran postupak tendera posle objavljivanja obaveštenja o ugovoru
- ✓ Pregovaran postupak tendera bez objavljivanja obaveštenja o ugovoru
- ✓ Ponuda cena
- ✓ Kupovina po minimalnoj vrednosti

³ <http://www.businessdictionary.com/definition/procurement.html>
⁴ Informativna knjiga za Ekonomske operatere, kako da budete uspešni na kosovskom tržištu javnim nabavkama, Regulatorna komisija javnih nabavki i PLANET. SA

DIJAGRAM 1: VRSTE JAVNIH UGOVORA I KATEGORIJE POSTUPAKA NABAVKE PREMA KOSOVSKOM ZAKONU O JAVNIM NABAVKAMA (ZJN)



Ograničen postupak tendera se manje koristi od strane ugovornih vlasti, budući da se isti može koristiti samo onda kada postoje čvrsti razlozi da otvoreni postupak ne omogućava postizanje ciljeva projekta.

Pregovarani tenderi se mogu koristiti u posebnim slučajevima, npr. kada je konkurencija nemoguća ili kada se ista ne može primeniti zbog tehničkih obaveza, hitnih potreba ili u drugim slučajevima. Na primer, kupovina patentiranih proizvoda zahteva primenu pregovaračkog postupka nabavke, budući da patent ne može imati dve ili više ponuda. Isto važi i za tendere za održavanje aparata ili određenih vozila, za šta postoji samo jedna kompanija koja može konkurisati. Ponekad su ograničeni postupci potrebni za postizanje boljih rezultata u određenim projektima, kao što je slučaj konsultantskih usluga, kada najniža cena ili drugi oblici bodovanja nisu adekvatni za obezbeđivanje najboljih usluga.



ZAŠTO JE POTREBNO PRAĆENJE (MONITORING) NABAVKE?

Poboljšanje odgovornosti i transparentnosti postupaka javnih nabavki u velikoj meri zavisi od nadzornih veština i sposobnosti revizora, inspektora, policije i tužilaštva. Ali u tome, veoma važnu ulogu igraju i građani, novinari, sindikati i preduzeća, nevladine organizacije i telefonske linije na koje građani mogu slobodno prijaviti slučajeve korupcije.⁵ S pravom se smatra da su glavni partneri u očuvanju i dobrom upravljanju javnim sredstvima upravo građani. Slučajevi korupcije se mogu razotkriti samo onda kada oni doprinesu davanjem informacija o takvim radnjama i prijavljivanjem slučajeva korupcije. Civilno društvo i građani, kao nezavisni i nepristrasni, mogu i moraju biti uključeni u postupak monitoringa javnih nabavki, budući da nemaju direktnog interesa od datih projekata. Takva praksa, kada su grupe civilnog društva sasvim prirodno

5 Besplatna telefonska linija DIK-a je 0800 77777. Pozivi su besplatni i poverljivi.

PRIMER



Radi ilustracije ovog problema, ugovori Ministarstva infrastrukture za izgradnju autoputa Morina – Merdare i održavanje nacionalnih i regionalnih puteva 2011. godine nisu kontrolisani od strane KGR-a, sa obrazloženjem da su pod istragom. Procenjujući iznos ugovora za autoput, koji prelazi 700 miliona evra, revizija istog kao posebnog projekta bi trebala biti prioritet KGR-a. Međutim, u zemljama u tranziciji, kao što je Kosovo, integritet i nezavisnost nezavisnih institucija je osetljiva, dok je rizik od uticaja od strane ugovornih organa uvek prisutan.

uključene u ovaj proces, su se pokazale veoma uspešnim u mnogim zemljama u čuvanju javnog novca i poštenom i umerenom trošenju novca poreskih obveznika. U slučaju Kosova, prakse praćenja javnih nabavki od strane OCD-a su retke i uglavnom su usredsređene na proces izbora ponuda. Međutim, to je proizvelo nekoliko rezultata.⁶

S obzirom da deluju nezavisno od vladinih sredstava, OCD-a, za razliku od javnih nadzornih institucija, kao što su Generalni revizor ili Regulatorna komisija javne nabavke, mogu ispuniti svoju ulogu monitoringa objektivnije. Kad god pristupe nadzoru nekog ugovora ili postupka tenderisanja, nezavisne nadzorne institucije treba da računaju na brojna pitanja koja mogu uticati na njihov rad, npr. njihov odnos a Vladom ili odobrenje budžeta ili godišnjeg izveštaja od strane Skupštine.

6 Komisija za praćenje javnih finansija. Zapisnik od dana 21. decembra 2012.



KRITIČNE OBLASTI NA KOJE BI SE TREBALE USREDSREDITI AKTIVNOSTI NADZORA (MONITORINGA):

- ▶ Provera poštenja i integriteta Ugovornih vlasti
- ▶ Nadzor bespotrebnog trošenja javnog novca
- ▶ Definisane ravnopravnih i nediskriminatornih kriterijuma za sve operatere
- ▶ Zaslužan izbor ponuđača
- ▶ Stimulans zdrave konkurencije

Uprkos velikom broju podzakonskih akata, postoji nedostatak odgovarajućih uputstava o proizvodima, kupovinu koji prate problemi, npr. nafte i naftnih derivata, lekova, patentiranih proizvoda, itd. Uputstva nedostaju i u pogledu upravljanja nenormalno visokim i niskim cenama, aritmetičkim greškama, itd.



Uspešan i objektivan monitoring podrazumeva stalno uzimanje u obzir pravnog paketa.



ZAKONI

Nabavka je na Kosovu regulisana Zakonom o javnim nabavkama, 04/L-042, koji je izmenjen i dopunjen 2016. godine. Da bi se ispunili standardi i prakse nabavke, Regulatorna komisija javne nabavke (RKJN), kao glavna institucija angažovana za donošenje podzakonskih akata, je usvojila veliki broj podzakonskih akata. RKJN je do sada usvojila 90 pravila, uputstava i drugih standardnih dokumenata, uključujući i indeks cena za pojedine vrste ugovora česte nabavke.

Najvažnijim dokumentima u okviru podzakonskih akata u oblasti nabavke se smatraju Uredba o javnim nabavkama, Operativno uputstvo javnih nabavki i Etički kodeks javne nabavke. Štaviše, Organ za razmatranje javnih nabavki (ORJN) je usvojio svoj Poslovnik o radu, koji sadrži važne odredbe koje se tiču rada sa žalbama i postupaka rada ORJN-a. I Centralna agencija za javne nabavke (CAJN) je regulisala sopstveni oblik unutrašnjeg upravljanja i postupak centralizovane nabavke, preko Poslovnika o radu CAJN-a.

PRIMARNO I SEKUNDARNO ZAKONODAVSTVO U JAVNIM NABAVKAMA

1 PRIMARNO ZAKONODAVSTVO:

Zakon o javnim nabavkama na Kosovu br. 04/L-042⁷, izmenjen i dopunjen Zakonom br. 04/L-237⁸, Zakonom br. 05/L-068⁹ i Zakonom br. 05/L-092¹⁰

2 SEKUNDARNO ZAKONODAVSTVO:

Uredba o javnim nabavkama¹¹

Operativni priručnik za javne nabavke¹²

Poslovnik o radu Organa za razmatranje javnih nabavki 2015¹³

Poslovnik o radu Regulatorne komisije javne nabavke¹⁴

Poslovnik o radu Centralne agencije za javnu nabavku¹⁵

7 <https://gzk.rks-gov.net/ActDocumentDetail.aspx?ActID=12172>

8 <https://gzk.rks-gov.net/ActDocumentDetail.aspx?ActID=9425>

9 <https://gzk.rks-gov.net/ActDocumentDetail.aspx?ActID=11332>

10 <https://gzk.rks-gov.net/ActDocumentDetail.aspx?ActID=12172>

11 Veb stranica RKJN-e, http://krpp.rks-gov.net/Default.aspx?PID=StdForms&LID=1&PPRCMenu_OpenNode=62.

12 Veb stranica RKJN-e, <http://krpp.rks-gov.net/krpp/PageFiles/File/NewStandardForms/Shqip/Pjesa%20A%20Rregulloret%20e%20Prokurimit%20Publik/A02%20Udhezues%20Operativ%20per%20Prokurimin%20Publik.pdf>

13 Veb stranica ORJN-e, https://oshp.rks-gov.net/repository/docs/Rreg_punes-OSHP-2015.pdf

14 Veb stranica RKJN-e, <http://krpp.rks-gov.net/krpp/PageFiles/File/Rregulloret%20e%20Punes%20Krpp/Rregulloret%20e%20Punes%20e%20KRPP%20se%202012.pdf>

15 Veb stranica CAJN-e, <https://aqp.rks-gov.net/sq/njoftime>.



KLJUČNE INSTITUCIJE JAVNE NABAVKE

Kada interesne strane krenu sa monitoringom javne nabavke one se suočavaju sa specifičnom terminologijom i velikim brojem institucija koje obezbeđuju neometan tok aktivnosti javne nabavke.

Ove institucije uključuju: Regulatornu komisiju javne nabavke (RKJN), Organ za razmatranje javne nabavke (ORJN), Centralnu agenciju javne nabavke (CAJN) i više od 170 ugovornih vlasti. Sam sistem javne nabavke na Kosovu je veoma decentralizovan, što povećava troškove javne nabavke zbog velikog broja angažovanog osoblja i velikog broja ugovora.

Veoma je važno pravilno razumeti ulogu i nadležnosti svake institucije, budući da u određenim slučajevima nadzornici nailaze na nejasnoće ili dvosmislenosti prilikom tumačenja njihovih nadležnosti. Ovo posebno pomaže u poznavanju tog koje usluge pružaju ove institucije u oblasti javne nabavke, gde se trebaju slati određene žalbe, itd.

U nastavku su opisane delatnosti svake institucije u pogledu javne nabavke.



REGULATIVNA KOMISIJA JAVNE NABAVKE

Ovu instituciju je osnovala Skupština Kosova u skladu sa Zakonom o javnoj nabavci (ZJN). RKJN je nezavisna agencija Skupštine i sastoji se od 3 člana koje imenuje Skupština na mandat od pet godina. Predloge za imenovanja daje Vlada. Agencija za svoj rad i aktivnosti odgovara Skupštini, koja definiše budžet iste.

RKJN je odgovorna za razvoj, funkcionisanje i praćenje javne nabavke na Kosovu. Jedna od važnijih nadležnosti

komisije je i uspostavljanje elektronskog sistema javne nabavke na Kosovu. Ovaj mandat je veoma širok i uključuje i niz mehanizama koji definišu to kako RKJN-e obavlja svoj posao.

Neke od glavnih odgovornosti RKJN-e su sledeće¹⁶:

- ✓ Odobrenje ekonomizacije aktivnosti nabavke
- ✓ Razvoj modula obuke, obučavanje Službenika za javne nabavke, i u saradnji sa Kosovskim institutom javne uprave (KIJU) su odgovorni za sastavljanje uredbe o obukama, organizovanje ispita i izdavanje „potvrda o osnovnoj profesionalnoj nabavci“, kao i poništavanje potvrda onda kada se zaključi da osoba koja je sertifikovana ne ispunjava uslove ili je prekršila postupak
- ✓ Objavljivanje svih obaveštenja o ugovorima na svojoj zvaničnoj veb stranici¹⁷
- ✓ Definisane pravila za obezbeđivanje sprovođenja Zakona o javnim nabavkama
- ✓ Sastavljanje priručnika, uputstava i obrazaca za javne nabavke
- ✓ RKJN-e donosi podzakonski akt o detaljnom regulisanju definisanja neuobičajeno niske cene
- ✓ Pomoć prilikom tumačenja zakona od strane ugovornih vlasti, ORJN-e i ekonomskih operatera
- ✓ Monitoring Ugovornih vlasti u pogledu sprovođenja zakona, kao i podnošenje godišnjeg izveštaja Skupštini u vezi aktivnosti nabavke tokom date kalendarske godine

¹⁶ Zakon br. 05/L-068 o izmenama i dopunama Zakona br. 04/L-042 o javnim nabavkama u Republici Kosovo; Zakon br. 04/L-042 o javnim nabavkama u Republici Kosovo

¹⁷ <https://krpp.rks-gov.net/>

- ✓ Uspostavljanje pravila u vezi sa primenom elektronske javne nabavke, u skladu sa međunarodnim standardima

Ako predmet monitoringa ne spada pod gore navedene odgovornosti RKJN-e, onda se Član 86 Zakona br. 04/L-042, Zakon br. 05/L-068 i Operativno uputstvo RKJN-e preporučuju kao referentne tačke, budući da sadrže dodatne detalje u vezi sa odgovornostima ove regulativne institucije. Na kraju, ako se uspostavi da pitanje ne spada pod nadležnosti RKJN-e, onda nam referentna tačka trebaju biti nadležnosti neke druge institucije kao što je Organ za razmatranje javnih nabavki.

B ORGAN ZA RAZMATRANJE JAVNIH NABAVKI

Organ za razmatranje javnih nabavki (ORJN) takođe deluje kao nezavisna agencija, osnovana od strane Skupštine shodno Zakonu o javnim nabavkama. Primarne odgovornosti ORJN-i su razmatranje sporova između ekonomskih operatera i ugovornih vlasti, u fazi objavljivanja tendera i izbora ponuda. Ovoj instituciji, poznatoj kao „Sud za tendere“ preduzeća mogu podnositi žalbe odmah u fazi objavljivanja tendera, u vezi sa kriterijumima koje su definisale Ugovorne vlasti, pa sve do faze izbora pobedničkih ponuda, pre potpisivanja ugovora. Posle potpisivanja ugovora, ORJN-i nije ovlašćen za razmatranje bilo koje žalbe u vezi sa eventualnim kršenjima pravila javne nabavke, osim ako neki Ugovorni organ podnese zahtev za uvođenje nekog Ekonomskog operatera u crnu listu zbog kršenja ugovora.

ORJN-i se sastoji od pet članova, koje bira Skupština Kosova, na predlog Vlade. Mandat članova traje pet godina, a glavni zadatak istih je da služe kao „sudije“ u sporovima ili članovi komisija za razmatranje. Na odluke ORJN-i se može uložiti žalba samo Osnovnom sudu u Prištini.

Glavne odgovornosti ORJN-i uključuju¹⁸:

- ✓ Razmatranje žalbi stranaka u vezi sa eventualnim kršenjima ZJN-a, nakon što su Ekonomski operateri već podneli žalbu Ugovornoj vlasti, i ako su primili neki odgovor koji smatraju nepoštenim¹⁹; i
- ✓ Odlučivanje o ponovnoj proceni, odobrenju ili poništavanju tenderskog postupka

C CENTRALNA AGENCIJA ZA JAVNU NABAVKU

Za razliku od dve prethodne agencije koje su osnovane kao nezavisne od strane izvršne vlasti, Centralna agencija za javnu nabavku (CAJN) je agencija koja je formirana u sklopu Ministarstva finansija u skladu sa ZJN-a.²⁰ Ova institucija ima za cilj razvoj zajedničkih postupaka javne nabavke za institucije u cilju smanjenja troškova i povećanja efikasnosti javne nabavke. CAJN-e upravlja direktor, koji je izabran u skladu sa zakonom o javnoj službi.

Ključne funkcije CAJN-e uključuju:

- ✓ Realizacija centralizovanih aktivnosti javne nabavke
- ✓ Realizacija aktivnosti javne nabavke za ugovornu vlast
- ✓ Realizacija postupka javne nabavke za nezavisne agencije koje odgovaraju Skupštini Republike Kosovo, a koje zapošljavaju manje od pedeset (50) radnika²¹

¹⁸ Zakon o javnim nabavkama br. 04/L042, Član 105.

¹⁹ Zakon br. 05/I -068 o izmenama i dopunama Zakona br. 04/I-042 o javnim nabavkama u Republici Kosovo, Član 14.

²⁰ Članovi 94-97 se tiču nadležnosti CAJN-e.

²¹ Zakon br. 05/L-092, Član 21/A

- ✓ Ako je potrebno, pružanje pomoći ugovornoj vlasti u sprovođenju aktivnosti javne nabavke.

? ULOGA NADZORNIKA (MONITORA) U PROCES JAVNE NABAVKE

Preko aktivnosti monitoringa javne nabavke, nadzornici identifikuju potencijalne neregularnosti i uključene aktere, informišu nadležne organe, objavljuju nalaze i mobilizuju građane kako bi zahtevali veću transparentnost i odgovornost od svoje Vlade.

Nadzornici se ne ograničavaju samo na monitoring postupka izbora pobjedničkih ponuđača, kako bi se uverili u to da li se kompanije meritorno nagrađuju. Monitoring javne nabavke je mnogo složeniji i podrazumeva i praćenje ugovora koji su u fazi sprovođenja, reviziju ugovora nakon sprovođenja poznatih kao garancija kvaliteta, ili proces sastavljanja planova javne nabavke i sastavljanja tehničkih specifikacija.

? POSTUPAK JAVNE NABAVKE U FAZAMA

Proces javne nabavke je podeljen na dve opširne faze, faza pre i posle objavljivanja tendera. Proces nabavke počinje u trenutku kada Ugovorni organ iskaže potrebu za snabdevanje nekog proizvoda ili usluge, korišćenjem vaninstitucionalnih izvora. Ovaj proces se ozvaničava objavljivanjem zahteva, prilikom čega se ove potrebe predstave Ekonomskom operateru putem tendera. Prema ZJN-i, proces javne nabavke se konkretizuje u pet pojednostavljenih koraka i to:



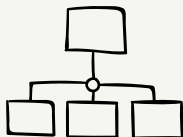
**DIJAGRAM2: PROCES
JAVNE NABAVKE
DIZAJNIRAN U
PET (5) FAZA:**



1



PLANIRANJE



- ▷ Planiranje javne nabavke;
- ▷ Procena potreba i definisanje raspoloživosti sredstava;
- ▷ Sastavljanje tehničkih specifikacija (TS), Opisa zadataka (OZ) i parametara rada/računa količine (RK);

- ▷ Definisane vrste kupovine/ugovora, predviđene vrednosti i vremenskih rokova;
- ▷ Izbor postupaka i sastavljanje uslova izbora i procene;
- ▷ Sastavljanje tender dosijea;

2



OBJAVLJIVANJE



- ▷ Objavljivanje obaveštenja o ugovoru
- ▷ Slanje tender dosijea
- ▷ Komunikacija, objašnjenja i dodatne informacije

- ▷ Modifikacija uslova ugovora i odgovarajuće informisanje svih Ekonomskih operatera koji su primili tender dosije (ako je primenjivo)
- ▷ Produžetak roka (ako je potrebno)

3



PROCENA



- ▷ Prijem i otvaranje ponuda
- ▷ Imenovanje komisije za otvaranje
- ▷ Objašnjenje tendera ako je potrebno
- ▷ Formiranje komisija za procenu
- ▷ Sastavljanje zapisnika otvaranja ponuda

- ▷ Slanje zapisnika ponuđačima
- ▷ Provera, procena i poređenje tendera
- ▷ Pregovori (ako je potrebno)
- ▷ Informisanje operatera o eliminisanju ili nagrađivanju
- ▷ Objavljivanje obaveštenja o dodeli ugovora
- ▷ Period podnošenja žalbi

4



DODELA UGOVORA



- ▷ Sastavljanje ugovora
- ▷ Raspoređivanje (obavezivanje) finansijskih sredstava

- ▷ Potpisivanje ugovora

5

UPRAVLJANJE I ZAKLJUČIVANJE



- ▷ Sprovođenje ugovora
- ▷ Monitoring i garancija kvaliteta
- ▷ Inspekcija
- ▷ Uplate
- ▷ Revizija projekta i konačni izveštaj

- ▷ Konačne isplate, oslobađanje garancije kvaliteta i istek ugovora
- ▷ Izdavanje referentnog pisma kompaniji

PLANIRANJE

Planiranje je jedna od najosetljivih faza procesa javne nabavke. Planiranje uključuje, ali nije ograničeno na:

- ▷ procenu potreba za proizvodom i uslugama;
- ▷ sastavljanje tehničkih specifikacija
- ▷ sastavljanje plana javne nabavke
- ▷ definisanje uslova, i
- ▷ obaveštenje o ugovoru

Korupcija je moguća u svakoj od ovih faza i time javna nabavka, umesto da služi svrsi institucija ili zajednice, može služiti interesima preduzeća i privatnim interesima javnih službenika.

Takoreći nijedna kosovska institucija ne objavljuje plan javne nabavke, ali to ne isključuje činjenicu da preduzeća bliska sa institucijama mogu da obezbede plan, nezvaničnim putem. U poslovnom smislu to predstavlja prednost ovih preduzeća, budući da nemaju svi tu mogućnost.



U fazi planiranja, nadzornici treba da imaju u vidu neke indikacije koje ukazuju na to da u nekim tenderima mogu postojati koruptivni elementi. Ove indikacije, poznate i kao crvene zastave (red flags)²², su:



- ▷ Nedostatak transparentnosti institucije tokom procene potreba i plana javne nabavke
- ▷ Odbijanje zahteva za pristup javnim dokumentima
- ▷ Jasno je da je projekat sastavljen u ličnu korist javnom službenika ili njemu/njoj bliskih lica

- ▷ Kupovina patentiranih proizvoda (zaštićeni inovativni proizvodi)
- ▷ Ekonomski povoljniji ili kombinovani tender
- ▷ Specifikacije roba i usluga su nejasne ili ne postoje
- ▷ Upotreba tehničkih a ne funkcionalnih specifikacija
- ▷ Ekonomski operater pomaže u definisanju specifikacija
- ▷ Potreba za posebnim brendom/markom

Onda kada se primeti jedna ili više ovih zastava, razlozi za to leže u favorizaciji određenih operatera i povećanja cene ili količine projekta (za robe i usluge). Navedeni indikatori upućuju na moguću korupciju, pa se treba fokusirati na dodatna istraživanja, ali ovi indikatori ne prejudiciraju na to da je do korupcije stvarno došlo.

U slučajevima kada nadzornici „nanjuše“ kršenje ili koruptivni element, ugovorne vlasti i službenici su skloni ne-transparentnosti, ćutnji i zanemarivanju zahteva za pristup službenim dokumentima.

22 Od međunarodnih institucija kao što su OECD, Svetska banka i Transparency International

PRIMER



Tokom monitoringa aktivnosti javne nabavke pri Ministarstvu zdravlja od strane DIK-a, najočigledniji primer zloupotrebe u fazi planiranje je primećen u jednom od tendera za lekove, u kojem su jeftini artikli zamenjeni skupljim patentiranim proizvodom. Kao posledica tog došlo je do tog da se vrednost tendera poveća sa 7,920.00 na 1.2 miliona evra.²³ Sve ovo se dogodilo kada su jeftiniji proizvodi izbačeni iz liste osnovnih lekova, sa jednim ciljem da se jednoj kompaniji dodeli tender veće vrednosti. Monitoring ovog tendera od strane DIK-a je uticao na uštedu budžeta za zdravstvo i poreskih obveznika za 1.2 miliona evra. Tužilaštvo je pokrenulo sveobuhvatnu istragu u ovom slučaju, prilikom čega je direktorica farmacije pri Ministarstvu zdravlja, u vreme ovih dešavanja, kasnije šefica centralne apoteke KUCK, uhapšena.²⁴



Kad god nadzornici primete zatvorene procese, za koje se eventualno može odbiti pristup dokumentima, to moraju smatrati alarmom za dodatno istraživanje. Odbijanje dozvole pristupa službenim dokumentima ili informacijama od strane institucije, nikako ne sme obeshrabriti proces monitoringa. U suprotnom treba služiti kao dodatni motiv za „još dublje kopanje“ i identifikaciju nepravilnosti.

23 23. novembra 2012., DIK je održao konferenciju za novinare kako bi prijavio tender broj 206-12-044-111, deo 36. <http://www.gazetaexpress.com/arkiva/sqarohet-ministria-e-shendetesise-97552/> [pristupljeno 6. jula 2015.].

24 Koha Ditore. KUCK, uhapšena direktorica centralne apoteke, Enkeljda Gjonbalaj, 14. april 2014., <http://koha.net/?id=3&l=6349> [pristupljeno 12. jula 2015].

PRIMER



BOX Koruptivni elementi u fazi planiranja javne nabavke su primećeni i u instituciji Policije Kosova, tačnije u tenderu kupovine patrolnih vozila. Istraživanje ovog tendera za 2011., 2012., 2013. i 2014. godinu od strane DIK-a je dovelo do zaključka da je Policija Kosova stalno prilagođavala uslove tendera posebno za jednog ekonomskog operatera. Tehnička specifikacija koja je definisana je zahtevala da gepek za prtljag teži najmanje 495 litara, specifikacija koja je davala mnogo veću prednost vozilu marke Škoda Rapid.²⁵ U ovom slučaju cena vozila je ponuđena u većoj vrednosti od tržišne cene uopšte koja uglavnom iznosi 6 miliona evra.

Dosledan nadzornik treba da pronade alternativne oblike pristupa dokumentima ili informacijama. Na primer, ako institucija koja je predmet monitoringa odbije da da na uvid tender dosije (koja hipotetički favorizuje određenog operatera), nadzornik treba da se potruži da ga dobije od konkurentnih operatera. U takvim situacijama, naj-ugroženije strane su kompanije kojima je onemogućeno dobijanje tendera zbog oblika sastavljanja tehničkih uslova.

25 Demokratski institut Kosova. Studijski slučaj u vozilima Policije Kosova. 14. februar 2014.



TENDERISANJE

To je sledeća faza planiranja aktivnosti javne nabavke i uključuje ponude preduzeća i predizbor poredničke kompanije. Za razliku od planiranja, u fazi tenderisanja ima manje neregularnosti i diskriminacije preduzeća, zato što je to više tehnički posao. Međutim, i u ovoj fazi monitoring iz iskustva ukazuje na elemente koji favorizuju neku kompaniju, čime se diskriminišu druge.

Nakon objavljivanja obaveštenja o ugovoru na veb stranici RKJN-e, operateri ili zainteresovane kompanije podnose zahtev za dobijanje tender dosijea. Od tog trenutka institucija ili ugovorna vlast je dužan da ekonomskim operaterima obezbedi dodatne informacije, jer isti mogu imati pitanja u vezi tendera i tender dosijea ili uslove institucije. Veoma je bitno da institucije pažljivo uzmu u obzir ova pitanja i kad god je to moguće daju tačan i potpun odgovor. Štaviše, na svako pitanje operatera, institucije treba da daju odgovor svim operaterima koji su dobili tender dosije. Sve to kako bi svi operateri bili ravnopravni u pogledu konkurencije i informacija.



Najčešći indikatori korupcije u fazi tenderisanja su:

- ▶ Nejasan odgovor ili odgovor vrste „pogledajte tender dosije“
- ▶ Odgovor se vrati samo jednom operateru
- ▶ Neobjavlivanje tendera na veb stranici RKJN-e
- ▶ Kašnjenje sa slanjem tender dosijea jednom ili većem broju operatera
- ▶ Žalbe koje podnose operateri ORJN-e u vezi sa diskriminativnim uslovima ili prilagođavanjem uslova

- ▶ Izmena tender dosijea, predračuna ili uslova u fazi ponuda, kao i promena pozicija nakon zatvaranje faze podnošenja ponuda
- ▶ Nepotpuno predstavljanje cena od strane operatera za sve jedinice u ponudi i ubacivanje istih u tender kasnije (u cilju kvalifikovanja kao najjeftiniji tender)
- ▶ Tenderisanje operatera lažnom dokumentacijom, npr. broj radnika ²⁶
- ▶ Lažno deklarisanje informacija tendera

Postojanje „kartela“ ili tender ujedinjenja je još jedna vrsta manifestacije korupcije. Određeni operateri sklapaju prethodne sporazume, kako bi jedan član kartela dobio ugovor. U nastavku su predstavljeni neki manipulativni oblici javnog nadmetanja kartela.



- ▶ Ekonomski operateri daju veoma visoke ponude, kako bi jednom operateru omogućili dobijanje ugovora
- ▶ Ekonomski operateri povlače ponudu sa tendera i kako bi oslobodili mesto predizabranom poredniku
- ▶ Aranžiraju rotiranje ugovora, na osnovu čega se porednički kartel slaže sa tim da svaki član kartela dobije značajan deo profita od ugovora; i
- ▶ Operateri unapred sklapaju dogovor o podeli tržišta, proizvoda ili tendera na regionalnom osnovu.

²⁶ 04.12.2014. Specijalno tužilaštvo Republike Kosovo je podiglo optužnicu protiv dva službenika ORJN-e, vlasnika i računovođe preduzeća „Conex Group d.o.o“, Priština, zbog falsifikovanja broja radnika, prevare i lažnog deklarisanja pod zakletvom, <http://koha.net/?id=3&l=35774>.

PRIMER

Dodela tendera u regionu Srbije može biti pravilnija budući da ORJN-e ne dobija nijedan zahtev od ekonomskih operatera iz ovog regiona.

Transparency International je identifikovao i druge indikatore koji mogu ukazati na neregularnosti u fazi tenderisanja ²⁷



▶ Isključivanje operatera iz konkurencije iz tehničkih i veoma malih razloga;

▶ Zahtevi za predregistraciju u vladin registar ili bespotrebni uslovi o kapitalu;

▶ Ne vođenje tačnog zapisnika o sastancima pre ponuda, uključujući pitanja i odgovore tokom sastanaka između ugovornih vlasti i ekonomskih operatera;

▶ Kašnjenje u pogledu poslednjeg roka za dostavljanje ponuda i otvaranja ponuda;

▶ Različite lokacije prijema i otvaranja ponuda

▶ Zaturanje ponuda tokom arhiviranja/skladištenja;

▶ Prijem ponuda posle isteka roka za prijem istih;

▶ Ne javno otvaranje ponuda bez prisustva operatera ili neobjavlivanja ključnih elemenata ponuda.

²⁷ Transparency International. Curbing Corruption in Public Procurement. Juni 2014, str. 23.

Zakon o javnim nabavkama obavezuje institucije da uvek kada su dodatne informacije potrebne operaterima, one odgovore što je pre moguće.²⁸ Budući da Zakon kaže u slučajevima u kojima je to potrebno, to pruža mogućnost

PRIMER

Primer. Iskustvo DIK-a u sveobuhvatnom monitoringu 2011 – 2015. godine ukazuje na veliki broj slučajeva kada institucije nisu poslale odgovor ekonomskim operaterima na pitanja u vezi sa nejasnoćama u tender dosijeu. Odgovori na pitanja operatera tipa „pogledajte tender dosije“ su veoma česti u slučaju Ministarstva zdravlja.

službenicima da na subjektivan način ocene da li je to potrebno ili ne. Ne postoje oblici žalbi u vezi sa ovim pitanjem, čak ni onda kada odgovor može biti nepotpun. U takvim slučajevima, ekonomski operateri se mogu žaliti ORJN-e samo posle zatvaranja faze tenderisanja.



Pravila javne nabavke zahtevaju da se svaki tender koji prelazi vrednost od 10,000 evra objavi na veb stranici RKJN-e ²⁹. Međutim, tenderi vrednost kojih je niža od 10,000 evra, kao i oni sa pregovaranjem bez objavljivanja obaveštenja o ugovoru, se ne objavljuju nigde. Ovaj „zakonski propust“ značajno povećava mogućnost lošeg upravljanja i korupcije.

²⁸ Zakon o javnim nabavkama br. 04/L-042. Član 53, obezbeđivanje dodatnih informacija za kandidate i ponuđače.

²⁹ <https://krpp.rks.gov.net>

DIJAGRAM 3: PRAVILO OBJAVLJIVANJA JAVNE NABAVKE PREMA VREDNOSTI



DIJAGRAM 4: PUNJENJE „REZERVOARA KORUPCIJE“



Godišnji izveštaj RKJN-e za 2014. godinu, ukazuje na trend povećanja tendera sa navođenjem cena i pregovaranih tendera bez objavljivanja obaveštenja o ugovoru, u poslednje tri godine. Vrednost tendera sa navođenjem cena tokom 2014. godine dostiže iznos od 21,888,064.14 evra. Dok, pregovarani tenderi bez objavljivanja obaveštenja o ugovoru dostižu još veću vrednost i to 50,591,999.50 evra³⁰

Bivajući da ova dva postupka tenderisanja predstavljaju visok potencijal korupcije, nadzornici treba da ispitaju razloge koji ugovorne vlasti vode ka izboru ovih postupaka,

da li su ti razlozi opravdani, koje su bile ugovorne cene, da li su ponude bile realne, itd. To zbog činjenice da su u ovakvim postupcima ponude manipulativne, samo kako bi ispunile formalne zakonske uslove.

Koruptivne praske se mogu identifikovati i u slučajevima kada iskusni i profilizovani operateri nude jeftinije cene, ali su diskvalifikovani minornih razloga. Eliminisanje se vrši na osnovu opravdanja o neispunjavanju nekih uslova tender dosijea, koji su tehnički minorni. Oni nikako ne utiču na sadržaj ponude operatera ili uslove ugovora.

³⁰ Regulatorna komisija javne nabavke, Izveštaj o aktivnostima javne nabavke na Kosovu za 2014. godinu, str. 29.

PRIMER

2012. godine Ministarstvo unutrašnjih poslova Kosova u tenderu za registarske tablice vozila eliminisalo ponudu sa najnižom cenom, pravdajući se time da ekonomski operater nije overio uverenje o standardima kod notera. Ostala dokumenta i sadržaj ponude su bila u redu. Štaviše, ovaj operater je bio jeftiniji za oko 110,798.00 evra što bi dovelo i do uštede budžeta. Međutim, operateru nije pružena mogućnost za ispravku ovog dokumenta.³¹ Zakon o javnim nabavkama pruža mogućnost ugovornim vlastima da tokom procene tendera tolerišu male greške, koje ne utiču na materijalni deo ugovora.³² Ignorišući ovu zakonsku odredbu, službenici su podigli vrednost ugovora za 36 % i narušili poštenu konkurenciju u tenderu. Štaviše, ni porednička ponuda nije ispunila sve uslove tender dosijea.³³

Brojni su i indikatori koji upućuju na postojanje korupcije tokom procene ponuda.

Uopšteno gledano, svi postupci nabavke su u skladu sa zakonom, dosije tendera ne favorizuje nikog i ostali uslovi ugovora su u redu. Ali, komisija za procenu tendera je ta koja u fazi procene može biti pristrasna i subjektivna ne ocenjujući pošteno ponude svih operatera. Greške komisija mogu biti namerne ili nenamerne. Ali nedostatak zakonskih regulativa u pogledu odgovornosti komisija za procenu daje prostora nekorektnosti i pristrasnosti članova tokom procene.³⁵



Indikatori rizika procene tendera su:

- ▶ Neobjektivna procena ponuda/tendera
- ▶ Komisija za procenu nije kompetentna
- ▶ Postojanje sukoba interesa
- ▶ Izveštaj o proceni ponuda nije detaljan, postoji dvosmislenost ili je veoma uopšten
- ▶ Nedostaje transparentnost u proceni
- ▶ Nedostaje konkurencija na tenderu
- ▶ U procenu ponuda učestvuju i politički zvaničnici
- ▶ Operateri su podneli ponude sa istim cenama
- ▶ Postoje aritmetičke greške u ponudama
- ▶ Ponuđači se povlače iz tendera nakon apliciranja

? PROCENA

To je jedna od najvažnijih faza u postupku javne nabavke, koja proizvodi do 65% žalbi operatera u vezi sa načinom procene ponuda.³⁴ Brojni su i indikatori koji upućuju na postojanje korupcije tokom procene ponuda.

31 Demokratski institut Kosova, Javna nabavka u Ministarstvu unutrašnjih poslova. januar 2014. str 21.

32 Zakon o javnim nabavkama br. 04/L-042. Član 59, ispitivanje, procena i poređenje tendera. Str. 4

33 Demokratski institut Kosova. Javna nabavka u Ministarstvu unutrašnjih poslova. januar 2014. str 23.

34 Demokratski institut Kosova. Indeks transparentnosti javne nabavke. Mart 2015. str 13.

35 U slučaju NTP Pashtriku (EO) i Univerziteta Prištine (UV), komisija za procenu preporučuje operatera za kojeg se iz odluke ORJN-e se jasno vidi da nije ispunio jednu od ključnih kriterijuma. Ova vrsta procene komisija za procenu prolazi nekažnjena. Pogledajte odluku ORJN-e https://oshp.rks-gov.net/repository/docs/vendimet/2015/264-15_vendim_UP_1.PDF.



U nastavku su navedeni i dodatni indikatori Transparency International-a koji ukazuju na potencijalnu korupciju u procesu procene³⁶

- ▶ Učešće političkih zvaničnika u komisiju za procenu ponuda
- ▶ Kvalifikovani ponuđači se dobrovoljno povlače tako da ostaje samo jedan ponuđač
- ▶ Neopravdana kašnjenja sa procenom ponuda i izbora pobjedničke kompanije
- ▶ Kriterijumi procene ponuda se menjaju posle prijema ponuda
- ▶ Sličnost ponuda (npr. format ponude, jednake ili slične cene po jedinici, jednak jezik, jednake gramatičke i aritmetičke greške, iste kopije dokumenata)
- ▶ Izveštaj procene je promenjen ili ponovo sastavljen u kratkom i nerealnom vremenskom periodu
- ▶ Isključivanje najjeftinijeg ponuđača bez ikakvog razloga ili iz veoma slabog razloga
- ▶ Neopravdana kašnjenja u pregovaračkim tenderima i sprovođenju ugovora
- ▶ Ugovor nije u skladu sa dokumentima ponude (specifikacije ili količina), ili koji sadrži izuzeća o varijacijama koje nisu bile deo dokumenata ponude
- ▶ Nametanje uslova podugovaranja

PRIMER



Tokom monitoringa pri Ministarstvu infrastrukture, DIK-a je identifikovao broj slučajeva eliminisanja najjeftinijih ponuđača, razlike u cenama po jedinici za iste poslove, čak i do šest puta skuplje, zloupotrebu aritmetičkih grešaka kako bi se uticalo na konkurenciju, itd..³⁷

Svaki od ovih indikatora se treba pažljivo ispitati, ali poteškoća leži u tome što za proveru nekog indikatora nije lako stići do svih informacija. Veoma je važna i poštena procena indikatora, zato što ne znači da svaki indikator podrazumeva da u datom tenderu postoji korupcija ili da su službenici prihvatili mito. Nadzornici treba da se posavetuju sa svim uključenim stranama, treba da pažljivo analiziraju dokumenta i odgovore strana kako bi doneli odgovarajuće zaključke, iako veoma često i institucije i preduzeća ne žele da odgovore ili pak daju zbujujuće odgovore.

ORJN-e je tokom 2014. godine na Kosovu primio 573 žalbe od ekonomskih operatera u vezi sa procenom ponuda od strane ugovornih vlasti. ORJN-e je u samo 181 slučajeva (ili 31%) doneo odluku u korist javnih institucija kao ugovornih vlasti.³⁸ Ovi podaci ukazuju na veliki broj povreda koji prate procenu tendera od strane institucija. Štaviše, ovaj broj žalbi nije ni blizu realnom broju kršenja u javnoj nabavci, pošto se veliki broj preduzeća uopšte ne žali. To prvobitno zbog nedostatka poverenja u nepristrasnost ORJN-e, i drugo zbog visoke tarife ORJN-a za podnošenje žalbe. Tarifa od 500 evra je dovela do tog da preduzeća podnose žalbe samo za tendere visokih vrednosti.

36 Transparency International. Curbing Corruption in Public Procurement. Qershor 2014, fq. 24.

37 Demokratski institut Kosova. Javna nabavka u Ministarstvu infrastrukture, mart 2014.

38 Organi Shqyrtues i Prokurimit. Raporti vjetor i punës 2014. Shkurt 2015, fq.25.

PRIMER



Kao rezultat nepravilnosti procesa tenderisanja, tačnije tendera za nabavku pasoša, Ministarstvo unutrašnjih poslova je donelo odluku da dozvoli prisustvo nadzornika u svaki proces tenderisanja. U sledećem tenderu za pasoše i biometrijske lične karte je primećen rast interesa posmatrača iz NVO-a i medija za proces procene.

PRIMER



U komisiju za procenu MUP-a za tender biometrijskih pasoša su imenovani članovi koji nisu dobro znali engleski jezik niti su shvatali tehničke podatke ponude, iako je zahtevano poznavanje funkcionisanja ovih pasoša, zaštitnih znakova, itd.³⁹

Procena ponuda zahteva dodatnu pažnju u pogledu rada komisija za procenu. Zakon o javnim nabavkama ne reguliše jasno monitoring ovih komisija. Zbog dvosmislenosti zakona, institucije primenjuju različite prakse u pogledu spoljašnjeg monitoringa. Većina ugovornih vlasti ne dozvoljava prisustvo nadzornika koji bi pratili rad komisije za procenu tendera. Međutim, veliki broj institucija koje imaju veći interes u dokazivanju transparentnosti i odgovornosti pozivaju nevladine organizacije i medije da učestvuju u praćenje procesa procene ponuda.



Međutim, ideja učešća u procenu ponuda ostaje diskutabilna. To zato što prisustvo nadzornika rizikuje legitimnost odluka institucija. Učešće u komisije za procenu može pomoći nadzornicima da imaju bolji uvid u proces izbora ponuda/operatora za dati ugovor. U sklopu tog učešća, nadzornici bi mogli da ocene to da li neki član komisije ili neko spolja može uticati na proces ili favorizovati neku kompaniju. Takođe se može oceniti i kompetentnost članova komisije u pogledu procene određenih ponuda. Nije retkost da se u komisiju za procenu imenuje član koji nije kompetentan za procenu složenijeg i tehničkog tendera, za šta je potrebno veoma stručno znanje.

Monitoring može biti jednako štetno ako nadzornik ne poznaje dobro zakon, postupak nabavke i specifikacije tendera. Nemajući analitičke sposobnosti i potrebne informacije o tenderu, samo prisustvo nadzornika se može videti kao nesvesno legitimisanje nezakonitih odluka ovih komisija. Takođe, oni nadzornici koji ne poznaju „trikove“ ili „prevare“ nabavke veoma teško mogu identifikovati pogrešnu procenu ponuda.

Biti kompetentan za procenu ponuda je od suštinskog značaja za obe strane u procesu, kako za komisiju procene tako i za spoljašnje nadzornike. Ali, ne mora da znači da stranke treba da poseduju iste veštine i znanje. Član komisije za procenu treba dobro da poznaje oblast koju ocenjuje, na primer sektor farmacije i esencijalnih lekova, dok nadzornik treba da poznaje zakone i prakse nabavke kako bi ocenio da li članovi komisije vrše dobru procenu i da li su izvršili pošten izbor ponude.

³⁹ Gazeta Jeta në Kosovë. Jeton Musliu. Ankesa Sillovene Bllokon Pasaportat. 18 mars 2013. <http://gazetajnk.com/?cid=1,987,5026> [qasur më 19 korrik 2015].



UPRAVLJANJE I SPROVOĐENJE UGOVORA

Sprovođenje ugovora neretko prate indikatori koji otkrivaju korupciju i nedostatak efikasnosti, iako nijedan od njih nije ni potreban ni dovoljan uslov koji navodi na to da se korupcija dešava, da se desila ili da će se desiti u nekom konkretnom slučaju.

Za zaključivanje aktivnosti nabavke na efikasan način moraju funkcionisati sve faze, od planiranja do revizije. Samo na taj način se može obezbediti odgovarajući kvalitet radova, nabavke ili usluga. Praćenje upravljanja i sprovođenja ugovora je „Ahilova peta“ procesa javne nabavke na Kosovu, zato što institucije imaju veoma slab kapacitet praćenja sprovođenja ugovora.

U praksi kosovskih institucija, nisu retki slučajevi kada službenici za nabavku uspevaju da upravljaju procesom nabavke obezbeđujući povoljan ugovor kako u pogledu cena tako i u pogledu kvaliteta. Međutim, kašnjenja postaju evidentna posle potpisivanja ugovora, kada se radovi ne realizuju u skladu sa onim sa čime su se strane složile.

Većina institucija praćenje sprovođenja ugovora izvršava preko unutrašnjeg osoblja a ne preko privatnih kompanija koje se plaćaju za te usluge. U oba ova slučaja praćenje propada ili je u najboljem slučaju slabo.

U drugim ekstremnijim slučajevima, takmičenje za tender je fiktivno i u ugovoru sve izgleda u redu ali se radovi na terenu ne sprovode na vreme niti su kvalitetni. Postoje i slučajevi kada ugovor nije u potpunosti sproveden. Kompanije ponude veoma niske cene kako bi dobile ugovor i veoma često sklapaju sporazum sa institucijom da ne realizuju ugovor u potpunosti. To dovodi do slabog kvaliteta projekata, npr. putevi se brzo kvare, zgrade se u jakom kratkom periodu oštećuju ili usluge veoma slabog kvaliteta.

Česti su slučajevi kada kompanije konkurišu sa dijametralno različitim cenama po jedinici. Tako konačne cene ugovora izgledaju redovne i konkurentne. Međutim,

kompanije sprovode samo one radove za koje su ponudili visoku cenu, a ostavljaju nezavršenim one za koje su ponudili nisku cenu. Na kraju, ugovorne vlasti na račun umanjuju samo onaj deo neobavljenih radova, na osnovu ugovorene cene po jedinici. Dok se kazna za kompanije koje ne ispune ugovorne obaveze uopšte ne primenjuju.

Indikatori koji ukazuju na nepravilnosti u obavljanju radova mogu biti različiti u zavisnosti od karakteristika ugovora, ali na osnovu iskustva monitoringa, najčešći indikatori su:



► Ugovarači se za obavljanje radova plaćaju mnogo više nego što bi trebali

► Kompanije odbijaju da sprovedu određene ugovorene radove

► Za radove koji su prvobitno planirani, preimenuje se dodatni ugovor, sa ili bez uverljivog razloga

► Pojavljuju se zalihe koje se ne koriste ili koje nisu tražene

► Nadzornici sprovođenja ugovora su u sukobu interesa sa kompanijama koje su dobile projekat

► Radovi se ne obavljaju u skladu sa obavezama potpisanog ugovora

► Uplate su veće od cena po jedinici koje su predviđene ugovorom

► Kašnjenja sa uplatama za operatere

► Slab kvalitet radova

► Kašnjenje sa primopredajom radova

► Nametanje kratkih rokova za isporuku robe



- ▶ Pokloni za službenike za nabavku ili jedinice koje su podnele zahtev (odmori u inostranstvo, pokloni u gotovini, itd.)
- ▶ Brzo bogaćenje političkih zvaničnika ili civilnog osoblja uključujući službenike za nabavku
- ▶ Prijem robe slabog kvaliteta od strane službenika za nabavku u zamenu za ličnu korist
- ▶ Priroda ugovora se razlikuje od poslovne delatnosti dobitnika ugovora
- ▶ Nepoštovanje vremenskih rokova u upravljanju ugovorima ne poštujući standardne oblike komunikacije između EO i UV, definisane od strane RKJN-e
- ▶ Kašnjenje sa dostavljanjem robe ili usluga u bilo kojoj fazi sprovođenja projekta ili dostava pogrešne količine
- ▶ Instrukcije nisu date ugovaračima pismenim putem
- ▶ Neuspešno plaćanje rata na redovnoj osnovi
- ▶ Veliki broj zahteva za potpisivanje od velikog broja službenika radi isplata
- ▶ Prekoračenje troškova nije opravdano ili nije pravilno opravdano⁴¹

Dodatni indikatori Transparency International-a koji ukazuju na korupciju u fazi sprovođenja ugovora uključuju:⁴⁰



- ▶ Osoblje uključeno u procenu tendera učestvuje i u praćenje sprovođenja ugovora
- ▶ Izmena oblasti ugovora, nakon dodele ugovora
- ▶ Veliki broj promena tokom narudžbina
- ▶ Inspekcija ukazuje na to da performansa rada ili materijal nije u skladu sa tehničkim specifikacijama, završeni projekat je manji od onog sertifikovan ili završeni projekat nije operativan
- ▶ Roba i usluge nisu korišćene ili su korišćene u druge svrhe a ne u one planirane

PRIMER



Preduzeća koja su u opštini Priština ugovorena za čišćenje puteva i trotoara tokom zime 2014/2015 godine su plaćene i za radove koje nisu obavile. Tokom ovog perioda, kompanije nisu očistile veliki broj puteva a posebno trotoara. To je dovelo do tog da opština raskine ugovor sa obe ove kompanije. Međutim, svakoj kompaniji je plaćen potpuni iznos ugovora, zato što nije postojao izveštaj monitoringa na osnovu kojeg bi sa računa mogle da se izuzmu vrednosti za one radove koje kompanije nisu obavile.⁴¹ Slični nalazi postoje i u godišnjim izveštajima revizije budžetskih organizacija od strane Kancelarije generalnog revizora.

40 Transparency International. Curbing Corruption in Public Procurement. Juni 2014, str.25.

41 Demokratski institut Kosova. Haotični tenderi opština. Juni 2015. str. 33





Praćenje realizacije ugovora od strane nadzornika je veoma teško, budući da zahteva specifično znanje, dovoljno vremena i rad na terenu. Međutim, ako monitoring javne nabavke, izuzme deo realizacije ugovora i ako se fokusira samo na deo tenderisanja i dodele tendera, onda izveštaji i nalazi ne mogu biti potpuni.

U sklopu kontrole i revizije, crvene zastave koje ukazuju na nepravilnosti rada institucija za nadzor su:



▶ Ne kontrolisanje ugovora visokih novčanih vrednosti

▶ Ne kontrolisanje procesa o kojima se govori da su favorizovali datu kompaniju ili da postoji korupcija

▶ Nalazi institucija za praćenje nisu prosleđeni organima gonjenja (tužilaštvu ili policiji)

▶ Revizori/kontrolori su u sukobu interesa sa kompanijama koje učestvuju u tender

▶ Neuspeh dostavljanja konačnih izveštaja ili revizija performanse

▶ Institucija nije dala informacije revizorima ili nije dozvolila reviziju iz neopravdanih razloga



KONTROLA I REVIZIJA

Na Kosovu se mnogo uložilo u stvaranje mehanizama koji kontrolišu javne finansije i posebnog oblast javne nabavke. Međutim, kontrola i revizija su oblasti koje se najmanje prate, kako od strane NVO-a tako i od strane medija. Monitoring, kontrola i unutrašnja revizija institucija se vrši preko unutrašnjih mehanizama institucija kao unutrašnji revizori i kontrola. Sa druge strane, postoji veliki broj spoljnih kontrolora. To su RKJNe-, ORJN-e, Kancelarija generalnog revizora (KGR) i Agencija za borbu protiv korupcije (ABPK). Ove institucije sprovode kontrolu kako bi osigurale da se javne u skladu sa domaćim zakonima i postizanje ciljeva institucija.

Uprkos svom mandatu, uobičajeno je da ove institucije izbegavaju kontrolu ugovora većih vrednosti, koja se povezuju sa korupcijom. Više milionski ugovor za izgradnju autoputa Morina-Merdare je najbolji primer tog kako su ove institucije izbegle kontrolu istog i pored postojanja „crvenih zastava“ koji su ukazivali na nepravilnosti.

Navedeni indikatori su uobičajeni zbog osetljivosti nadzornih institucija. Ove institucije nisu formalizovale oblike međusobne komunikacije ili način razmene informacija. Najbolji primer je Kancelarija revizora koja se smatra najiskusnijom institucijom za ovu oblast. KGR svake godine objavljuje stotine izveštaja koji identifikuju kršenja, ali isti nisu prosleđeni ni tužilaštvu ni policiji. Sa druge strane, ni policija ni tužilaštvo ne pridaju značaj ovim izveštajima.

Izbegavanje revizije od strane projekata i ugovora koji su pod istragom je takođe veoma često. Iako za tu vrstu ugovora nije pokrenuta nijedna tužba od strane tužilaštva, revizor nije sproveo reviziju nad tim projektima o održavanju puteva. Sedam ugovora o kojima se govorilo da se svake godine uslovi prilagođavaju za date kompanije, nisu revidirani ni 2011. ni 2012. godine sa obrazloženjem da su pod istragom tužilaštva.



ŠTA I KAKO DA SE SPROVEDE MONITORING JAVNE NABAVKE

Čestitamo! Vi sada imate dovoljno informacija o postupcima, zakonima i institucijama koje sprovode postupak javne nabavke. Vi ste takođe shvatili koliko je važno praćenje rashoda javnog novca i poznajete indikatore korupcije koji se mogu pojaviti u različitim fazama procesa.

Kao pojedinačni nadzornik ili kao Organizacija, vi treba da odlučite šta ćete monitorisati i koji pristup ćete izabrati za to. Kako bi bili efikasni, potrebna je posebna pažnja nad i analiza više faktora. Dakle možete odlučiti da:

- a) Monitorišete tendere na osnovu njihove vrednosti (npr. velike ugovore)
- b) Monitorišete sektore koji su skloniji korupciji
- c) Monitorišete sektore koji troše najveći deo javnog novca
- d) Monitorišete sektore za koje mislite da imate lakši pristup informacijama
- e) Monitorišete sektore za koje mislite da imate veću ekspertizu
- f) Monitorišete tendere na koje su se interesne strane žalile (npr. ORJN-e, mediji, itd.)

DIK je primenio većinu gore navedenih metoda, međutim, praćenje tendera za koje je već podnet izveštaj jednostavnije i lakše. To iz razloga što su interesne strane i oni koji su prijavili primetili kršenja ili svoje navode o kršenjima. I pored prednosti koje nosi, ova metoda ima i svoje slabosti, zato što ograničava monitoring na određeni segment, npr. samo na tendere sa navedenim cenama ili pregovarane.




**SLEDEĆI ODELJAK GOVORI
O POSEBNIM AKTIVNOSTIMA
MONITORINGA, TAČNIJE KAKO
REALIZOVATI MONITORISANJE I
NABAVKU.**

**AKTIVNOSTI MONITORINGA SE
DEFINIŠU U ZAVISNOSTI OD
IZABRANE METODE, A KOJI
OBUHVATAJU:**




**RAZMATRANJE
TENDERSKE
DOKUMENTACIJE**



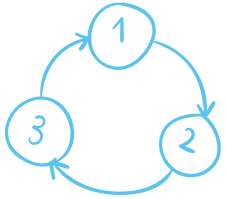
**INTERVJUISANJE
PREDUZEĆA I
STRUČNJAKA**



**POREĐENJE
CENA**



**ANALIZA ŽALBI
NA UV I ORJN-I I
ODLUKE ISTIH**



**MONITORING
SPROVOĐENJA
UGOVORA**



**RAZMATRANJE
IZVEŠTAJA
REVIZIJE I
MONITORINGA
OD STRANE KGR I
RKJN**



Ovi oblici istraživanja se mogu primeniti kao posebni ili kombinovani u zavisnosti od napretka monitoringa, na primer osim razmatranja dokumenata tendera mogu realizovati i intervju preduzeća.



RAZMATRANJE DOKUMENATA TENDER DOSIJEJA

Razmatranje dokumenata tendera je polazna tačka aktivnosti monitoringa i istraživanja. Osnovna dokumenta tendera se obično obezbeđuju preko podnošenja zahteva za pristup službenim dokumentima⁴² relevantnim institucijama. Zahtev treba jasno da navede koja dokumenta se traže, budući da zahtev koji nije jasan može rezultirati neprihvatanjem zahteva ili kašnjenjem sa odgovorom od strane institucije kojoj ste se obratili. Vi možete tražiti pristup sledećim dokumentima, ali se ne morate ograničiti samo na njih:

- ▶ **Tender dosije, uključujući tehničke specifikacije (TS), opis poslova (OP) i parametre rada/račun količine (RK);**
- ▶ **Ugovor sa ekonomskim operaterom;**
- ▶ **Izveštaj procene ponuda od strane Komisije za procenu**
- ▶ **Kopije ponuda operatera;**
- ▶ **Zapisnik otvaranja ponuda;**
- ▶ **Situacija (izveštaj o progresu uplata tendera) ili izveštaji o uplatama i računi uplata;**
- ▶ **Izveštaji monitoringa ugovora i tehničkog prijema radova.**

OSNOVNA DOKUMENTA ZAHTEVA ZA PRISTUP SLUŽBENIM DOKUMENTIMA.

Obezbeđujući pristup ovim dokumentima, omogućava se tačniji pregled konkurencije u svakom procesu tenderisanja, cene i sadržaj ponuda uopšte. Profesionalna analiza dokumenata daje odgovor na to kako su tokom konkurisanja tretirani operateri, kao i razloge zašto su eliminisani ili nagrađeni određeni operateri/kompanije. Preko ovih dokumenata se može videti i to da li su uplate bile redovne i koliki značaj je pridat monitoringu realizacije ugovora.

42 Zahtev za pristup službenim dokumentima se podnosi na osnovu Zakona o pristupu javnim dokumentima i Zakon o javnim nabavkama Republike Kosovo.

Primer zahteva za pristup službenim dokumentima:

Za:

← KOME

Institucija/osoba kojoj se obraćate

Od:

← KO

Institucija/osoba koja podnosi zahtev

Datum:

Zahtev za pristup službenim dokumentima

Poštovani g. XXX,

na osnovu Člana 4, stav 5 tačka 3, Člana 6 tačka 1, Člana 7 tačka 7, 8 Zakona br. 03/L-215 Zakona o pristupu javnim dokumentima i Zakona o javnoj nabavci u Republici Kosovo, podnosim Vam ovaj zahtev za pristup službenim dokumentima:

Referenca: Tenderi (ili Ugovori) za nabavke iz esencijalne liste – ABC potrošni materijal

a. Tenderi (ili Ugovori) #XYZ Deo 123 – GLOVES EXAMINATION, Large

u vezi sa gore navedenim tenderom (ili Ugovorom), molimo Vas da nam date uvid u sledeća dokumenta:

1. Plan javne nabavke;
2. Tender dosije uključujući tehničke specifikacije;
3. Sve ponude (kopije) koje su dostavili ekonomski operateri za ovaj projekat;
4. Izveštaj procene ponuda od strane Komisije za procenu;
5. Zapisnik otvaranja tendera;
6. Ugovor sa operaterom ovog tendera;
7. Računi i finansijski izveštaji;
8. Izveštaji revizije datih ugovora;
9. Žalbe i odluke ORJN-e ako su dostupne;

Ova dokumenta nam možete dostaviti u fizičkom ili elektronskom obliku, u zavisnosti od toga kako želite.

U slučajevima poslovnih tajni i podataka koji nisu javni, molimo vas da nas obavestite o zahtevu operatera za čuvanje poslovne tajne i odluke Ugovorne vlasti o prihvatljivosti zahteva i obrazloženju.

Unapred hvala za razmatranje zahteva,

Srdačno,

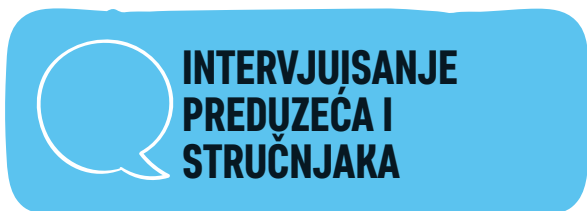
XXX

ŠHTA?

Koja su dokumenta koja tražite (npr. ugovori, zapisnici, računi, izveštaji, itd.)

KAKO?

Načini na koje se mogu poslati dokumenta



INTERVJUISANJE PREDUZEĆA I STRUČNJAKA

Potvrđivanje i podrška nalaza koji proizidu iz analiza dokumenata je drugi važan korak u procesu istraživanja. To se može postići konsultacijom i stavovima drugih strana, kao što su preduzeća i stručnjaci procesa. Kad god je moguće, nadzornici treba da intervjuišu najmanje tri predstavnika konkurentnih preduzeća, kako bi čuli njihovu verziju procesa tendera. Iskustvo preduzeća u konkurisanje ih preobražava u bolje poznavaoce postupaka i zakona.

Bivajući da oni imaju direktnog interesa u proces, oni se često i sami interesuju za istraživanje pobjedničkih ponuda ili da li je tender dat (ili ne) na zaslužnoj osnovi. Tako oni postaju prvi koji naslute potencijalne elemente korupcije. Informacije za svaki portfolio biznisa (ime, broj biznisa, vlasnici, delatnost, adresa, itd.) se mogu naći na veb stranici Agencije za registraciju biznisa na Kosovu (ARBK).⁴³

DIK preporučuje da se ova provera sprovede pre intervjuisanja preduzeća. Iako mogu biti veoma korisne, procene preduzeća se uvek trebaju uzeti sa rezervom i moraju se potvrditi, budući da nije isključena mogućnost da se oni žale i optužuju samo zato što nisu dobili tender.



U stvari, praksa institucije za žalbe (ORJN-e) govori da se ekonomski operateri žale i bez čvrstog osnova i samo zbog konkurencije i iz inata. Međutim, intervjuisanje preduzeća su više nego dobrodošli i moraju biti integralni deo aktivnosti istraživanja, osim u slučaju kada preduzeće odbije da saraduje sa nadzornicima. Ako predstavnici preduzeća traže da im pošaljete pitanja pismenim putem, treba se obratiti dodatna pažnja na tačno i pošteno for-

43 Ministarstvo trgovine i industrije -- ARBK në <http://www.arbk.org>

PRIMER



Na primer, ako je Ministarstvo zdravlja u sporu sa nekom farmaceutskom kompanijom u vezi sa uključivanjem ili neuključivanjem nekog određenog leka na esencijalnu listu ili registraciju istog, nadzornik se može konsultovati sa nezavisnom farmaceutskom kućom i doktorima specijalistima koji prepisuju ovaj lek. Ista logika se koristi i u drugim tenderima, kao što je slučaj ugovora za izgradnju puteva, objekata, kupovinu različitih aparata, itd.

mulisanje pitanja. Tačnije, potreba za specifikacijom pitanja ili zahteva se primenjuje za sve institucije a ne samo za preduzeća.

Tokom istraživanja vi kao nadzornik ćete naići na mnoga kontroverzna pitanja za koja se tvrdnje institucija ili preduzeća uključenih u nadmetanje ne mogu uzeti u obzir. U ovim slučajevima je potrebno da pristupite neutralnije, na primer preko konsultacije sa stručnjacima određene oblasti.

U tom smislu, ekspertiza ili iskustvo nevladinih organizacija, novinara, istraživačkih institucija, itd. se takođe mogu uzeti u obzir



POREĐENJE CENA

Cena radova, proizvoda ili usluga je jedan od indikatora koji najbolje pokazuju to koliko je neka institucija bila uspešna u sklapanju ugovora. Ako su cene ugovora visoke, to govori o neefikasnosti nabavke i potencijalnoj korupciji u tenderisanju. U drugom slučaju, ako su cene ugovora veoma niske (ne shvatljivo), što je veoma često na Kosovu, to ukazuje na nekoliko pitanja: a) radovi, usluge, itd. se neće sprovesti shodno ugovoru, b) predračuni institucija nisu tačni ili c) postoji manipulacija cena po jedinici. Jasno je da preduzeće ne bi želelo da radi sa gubitkom ili da da nižu cenu od tržišne, kao što i sam Zakon o javnim nabavkama zahteva da se „neuobičajeno niske cene“ smatraju neodgovornim. Međutim zakon ne reguliše visoke cene, pa je to u velikoj meri prepušteno službenicima za nabavku.



Preporučuje se da nadzornici sprovedu poređenje cena bazirajući se na:

- ▶ Referentne cene RKJN-e;
- ▶ Referentne cene sličnih tendera u drugim institucijama;
- ▶ Tržišne cene na malo;
- ▶ Cene prethodnog tendera;
- ▶ Cena u drugim zemljama.



ANALIZA ŽALBI ORJN

U cilju obezbeđivanja ugovara, tokom čitave godine, ekonomski operateri podnose veliki broj žalbi ORJN-i. To za nadzornike predstavlja vrednu oazu informacija, budući da se samo preko analize podnetih žalbi može dobiti dovoljno značajnih informacija. Uprkos činjenici da su odluke ovih institucija veoma često jako slabe, i da se za iste slučajeve koriste brojni standardi, raznovrsnost žalbi preduzeća predstavlja dobar indikator prirode kršenja javne nabavke na Kosovu.

Ne objavljuju se sve žalbe operatera na veb stranici ORJN-e, ali se nadzornici mogu potruditi da ih dobiju podnošenjem zahteva za pristup službenim dokumentima. Žalbe služe za pronalaženje odgovora na pitanja koja se ne mogu na primer dobiti intervjuisanjem preduzeća, pod uslovom da se iste pažljivo analiziraju. U ovim žalbama se jako retko nailazi na žalbe na postojanje koruptivne veze između službenika i privatnih preduzeća, međutim tu se može naići na terminologiju kao podešavanje tendera, prilagođavanje tehničkih kriterijuma, diskriminirajućih kriterijuma, nepoštenu procenu ponuda, itd.

MONITORISANJE I SPROVOĐENJE UGOVORA

Obezbeđujući ugovore, nadzornici mogu da analiziraju sadržaj istih, shvate to oko čega su se stranke dogovorile i u koje vreme. To je veoma bitno za praćenje napretka i potpuno sprovođenje ugovora.



U ugovorima o nabavci obično se nanosi šteta količini koja se isporuči, zato što nedostaje nadzor primopredaje materijala. Ipak, i kvalitet isporučenog materijala se treba proveriti ako postoji sumnja ili navodi na nepravilnosti.

Veoma je važno da obavljeni radovi koji su provereni od strane menadžera ugovora, budu u skladu sa aktuelnim radom na terenu i računima podnetim ekonomskom operateru za naplatu. Ako se ove tri stavke ne slažu, onda to dovodi do crvene zastave. Takođe, u ovim fazama dolazi i do promene ugovora primenom Aneksa ugovora, koji ne sme preći iznos veći od 10% ukupne vrednosti osnovnog ugovora⁴⁴. Većina neadekvatnog upravljanja i manipulacija se dešava u ovoj fazi, pa je veoma bitno proveriti i potvrditi da li je ovaj dodatni rad potreban, hitan i da li su konačni troškovi ovog rada bili jeftiniji primenom dodatnog ugovora od objavljivanja novog tendera.

PRIMER



Nadzor je veoma bitan za ugovore o radovima ili kapitalne investicije. Npr. ako je ugovorena izgradnja škole, sportske hale i opremanje iste posebnom opremom, onda se u skladu sa ugovorom treba pratiti realizacija istog.

44 Zakon br. 04/L-042, Član 35.2



RAZMATRANJE IZVEŠTAJA REVIZIJE I MONITORING KGR & RKJN

Ove dve nadzorne institucije, snose odgovornost kontrole i praćenja tog kako se troši novac građana, kako bi to prijavile preko godišnjih izveštaja. Cela svrha tog izveštavanja je da rukovodioci institucija imaju jasnu sliku u vezi kršenja i grešaka u njihovim institucijama. Oba ova organa su ovlašćena samo za davanje preporuka i mišljenja u vezi sa ugovornim vlastima. Međutim, nalazi ovih izveštaja mnogo znače za medije i javnost, posebno u slučaju KGR koja objavljuje svaki izveštaje monitoringa. Sa druge strane, RKJN-e objavljuje samo sažete nalaze, koji govore o prirodi i učestalosti kršenja zakona.

Izveštaji nadzornih institucija predstavljaju vredan izvor za identifikaciju sistematskih problema koji prate institucije i reagovanje za poboljšanje ili rešavanje istih. Najčešća sistematska kršenja su slab nadzor ugovora, ne izricanje kazni za kašnjenja operatera i pogrešna procena ponuda/tendera.



ZA ČIM TREBA TRAGATI?

U prvom delu priručnika su identifikovane osetljive tačke ili indikatori korupcije u postupku javne nabavke. U nastavku će se ponovo istaći višegodišnje iskustvo i najčešći nalazi koji proizilaze iz monitoringa brojnih institucija.

DEFINISANJE DISKRIMINATORNIH KRITERIJUMA

Neretko, ugovorne vlasti u tender dosijeima uključe i kriterijume koji diskriminišu veću grupu operatera. Ovi nepotrebni uslovi se često primenjuju kako bi ograničili konkurenciju u tenderskom procesu. Slučajevi kada institucije zahtevaju da roba potiče iz zemalja Evropske unije ili kada zahtevaju određenu marku proizvoda, čine tipične primere „diskriminatornih“ kriterijuma. Štaviše, institucije često o konkurentnih preduzeća traže i bankovne reference ili uverenja o realizaciji sličnih radova tokom poslednje tri (3) godine. Ovakvi zahtevi mogu zvučati apsurdno kada je poznato da je tokom poslednje tri godine samo jedan ekonomski operater obavljao isti posao.

PRIMER



Najčešća sistematska kršenja su slab nadzor ugovora, ne izricanje kazni za kašnjenja operatera i pogrešna procena ponuda/tendera.

PRIMER

Opština Priština je zahtevala da konkurentni operateri poseduju veliku količinu naftnih derivata kako bi se kvalifikovali za dobijanje ugovora za snabdevanje naftom. Sa druge strane, nijedna ugovorna odredba nije garantovala da će se u hitnim slučajevima ta količina nafte ponuditi opštini.

POGREŠNA PROCENA PONUDA

Procena je generalno složena i zahteva analizu faktora i činjenica pre donošenja odluke. Tačnije, procena ponuda može biti veoma izazovna i može zahtevati posebno poznavanje oblasti za koju se vrši nabavka. U slučaju Kosova, pogrešna procena ponuda predstavlja jedno od najčešćih kršenja u javnoj nabavci. Komisije za procenu ponuda namerno ili u nedostatku sposobnosti mogu pogrešno ocenjivati ponude. Radi ilustracije, ekonomski operateri su tokom 2014. godine podneli više od 500 žalbi, polovina kojih je okarakterisana kao validna.

PRILAGOĐAVANJE KRITERIJUMA

Prilagođavanje kriterijuma je još ekstremniji oblik zloupotrebe u javnoj nabavci u ličnu korist. Kriterijumi konkurencije ili tender dosije se sastavlja kako bi se dala apsolutna prednost određenom preduzeću, time čineći konkurenciju nemogućom.

NAMEŠTANJE TENDERA

Postoje mnogi slučajevi kada je dobitnik ugovora unapred poznat i kada se postupak tendera sprovodi samo kako bi se ispunili obrasci i sproveo proceduralno redovan postupak.

PRIMER

U tenderu za nabavku patrolnih vozila za Policiju Kosova, uslovi tendera su direktno favorizovali jednu marku vozila i jedno preduzeće, nakon što su definisane isključive specifikacije o zapremini gepeka vozila⁴⁶

PRIMER

Primer, u opštini Prizren, pod znanjem ugovorne vlasti, tri ekonomska operatera su se dogovorila o proporcionalnoj podeli ugovora za održavanje puteva. Tender se sastojao od tri dela i operateri su se složili da svaki od njih uzme po jedan deo, konkurirajući sa identičnim cenama za svaku cenu po jedinici. Opštinski službenici su i pored tog što su primetili ovu pojavu, potpisali ugovor.⁴⁷

45 Haotični tenderi opština, DIK, juni 2015, <http://kdi-kosova.org/publikime/33-2015-06-tenderet-kaotik-te-komunave.pdf>

46 DIK: Javna nabavka Policije rizikuje bezbednost građana, Obavještenje za štampu, 4. avgust 2014

47 Haotični tender opština, DIK, juni 2015, <http://kdi-kosova.org/publikime/33-2015-06-tenderet-kaotik-te-komunave.pdf>

NEREDOVNE ISPLATE

Ugovorna vlast potpisivanje „povoljnog ugovora“ ne tumači kao uslugu ili rad garantovanog kvaliteta i količine. U ugovoru sve može izgledati u redu, međutim uplate za operatera nisu u skladu sa zakonom. Tako institucije mogu dobiti neredovne račune, a takođe mogu i platiti za radove koji nisu realizovani. Postoje dve česte situacije neredovnih isplata. Što se tiče nabavke, veoma često nailazimo na to da je institucija primila račun pre potpisivanja ugovora, ili nalog o kupovini u slučajevima okvirnog ugovora. Prijem računa pre definisanja uslova znači da je Institucija prihvatila sve uslove Ekonomskog operatera, čak i onda kada su ti uslovi nepovoljni. Druga situacija je posebno povezana sa uplatama na osnovu progressa, kada Institucije dobiju račun za radove koji su predviđeni projektom, međutim progres radova nije u skladu sa planom, ali oni čine deo računa.

PRIMER

U izveštaju Generalnog revizora za 2014. godinu, postoje brojni primeri ali ćemo radi ilustracije pomenuti slučaj Ministarstva kulture, omladine i sporta gde je za izgradnju „Sportske hale u Istoku“, ukupan uplaćeni iznos bio 823,507€. Plaćen je oko 70% ugovora dok je završeno manje od 50% ugovorenih radova, ili za „Sportsku halu u Orahovcu“, uplaćeni iznos je bio 143,402€ .⁴⁸

48 http://www.oag-rks.org/repository/docs/Raportiauditimit_MKRS_2014_Shqip_853422.pdf

NEUOBIČAJENO NISKE CENE

Neuobičajeno niske cene se obično odnose na veoma niske vrednosti i cene ispod tržišne vrednosti. Kada preduzeća konkurišu za usluge/proizvode sa takvim primamljivim cenama i u suprotnosti od tržišne cene, to ukazuje na rizik po nabavku, tačnije na to:

- ▶ Da se radovi/usluge neće obaviti uspešno od strane operatera;
- ▶ Da je kvalitet usluge/proizvoda veoma slab;
- ▶ Računi tender dosijea nisu redovni ⁴⁹

PRIMER

Primer. za puteve od betonskih kocki u opštini Mamuša je plaćeno 5.5 evra po m2 dok je referentna cena RKJN-e za isti proizvod 13.73 evra/m2⁴⁹

Privatno preduzeće može konkurisati i aplicirati sa cenama ispod tržišne vrednosti samo ako poseduje sigurne informacije da su cene u tender dosijeu naduvane i obim radova nije u redu.

PRIMER

Ako preduzeće treba da ukloni zemlju i očisti teren, površina koja je u tender dosijeu obračunata na 50m3, ali operater zna da je površina istog samo 25m3 ono može ponuditi cenu koja je 50% niža. Tako dolazi do prednosti, a neuobičajeno niska cena nije uopšte jeftina.

49 <https://krpp.rks-gov.net>; INFORMACIJE: Priručnici sa referentnim cenama: lista prosečnih cena po jedinici referentna za građevinske radove i građevinski materijal

VEOMA VISOKE CENE

Svrha zaključivanja ugovor je obezbeđivanje najpovoljnijih uslova za strane u sporazumu, što znači sigurnost prodaje za prodavca (Ekonomskog operatera), i povoljne cene i brza isporuka za kupca (u našem slučaju Instituciju). Jedna od najvećih zabrinutosti je nedostatak etike poslovanja koji je prisutan kog obe strane, kada preduzeća u cilju veće koristi nude više cene od tržišne cene na malo, a Ugovorna vlast zanemaruje novčanu vrednost i prihvata ove uslove, tako da poreski obveznici na kraju plaćaju mnogo skuplje za ove usluge, i gube mogućnost kapitalnih ili razvojnih ulaganja onim novcem koji mogu uštedeti. Jedan od glavnih razloga prihvatanja ovih cena je nedostatak volje Institucija da sprovedu prethodno ispitivanje tržišta, kao i nespremnost ulaska u pregovore kako bi se obezbedili povoljniji uslovi. Jedna od činjenica koje ilustruju ovu pojavu je i cena nafte za koju plaćaju brojne institucije Kosova. Institucije plaćaju litar nafte skuplje od prodajne cene na pumpama na kojima se prodaje na malo ⁵⁰, ⁵¹. Isto važi i za druge artikle koji su jeftiniji na tržištu na malo od vrednosti ugovora i to predstavlja ozbiljnu brigu i neuspeh javne nabavke. U stvari, samo plaćanje artikala po skupljoj ceni od cene na malo, je nalaz koji predstavlja neuspeh javne nabavke i veoma razumne sumnje da je došlo do korupcije u datoj instituciji.

NDARJET E TENDERËVE (KUOTIMI I ÇMIMEVE)

Kako bi se izbegli „otvoreni“ postupci tenderisanja i kako bi se ugovor izdvojio za preduzeća bliska institucijama/ službenicima, javna nabavka se realizuje primenjujući tendere vrste „9,990.00 evra“ ili tendere navedenih cena. Zakon o javnoj nabavki ne obavezuje Ugovorne vlasti da na veb stranici objave poziv za tender (Obaveštenje o ugovoru) vrednost kojeg je niža od 10,000 evra, međutim, nedavne izmene sistema nabavke, i primena elektronske javne nabavke koja je u toku, zahteva da svi tenderi i kupovine svih vrsta budu objavljene⁵² Javna nabavka se realizuje veoma jednostavno; Institucija dobije tri ponude od preduzeća i nastavlja sa kupovinom.

PRIMER

Na osnovu izveštaja KGR, postoji značajan broj slučajeva roba i usluga kada su primenjivani postupci sa navođenjem cena u cilju izbegavanja otvorenih postupaka. Oni su pokrenuti i sprovedeni istovremeno i sa istim ekonomskim operaterom. Nekoliko slučajeva se ticalo: nabavke informativne tehnologije, u kojima je sprovedeno šest postupaka sa istim preduzećem koji su zajedno dostigli vrednost od 30,990€; za usluge čišćenja tri postupka za škole koja su zajedno dostigla vrednost od 21,000€. I za nabavku i montiranje kamera u dve osnovne škole, 16,212€ ⁵³;

50 Haotični tenderi opština, DIK, juni 2015, <http://kdi-kosova.org/publikime/33-2015-06-tenderet-kaotik-te-komunave.pdf>

51 Javni novac ili konkurencija? DIK, decembar 2015, <http://kdi-kosova.org/publikime/25-paraja-publike-apo-konkurrenca.pdf>

52 Zakon br..05/L-068 o izmenama i dopunama Zakona br. 04/L-042 o javnim nabavkama u Republici Kosovo

53 http://www.oag-rks.org/repository/docs/RaportiAuditimit_KGL_2014_Shqip_785801.pdf

Praksa pokazuje da tenderi sa navedenim cenama imaju veći potencijal za korupciju.

Slično izdvajanju tendera su i tenderi minimalne vrednosti, kod kojih se kupovina vrši bez ikakvog postupka. Vrednost ovih tendera iznosi manje od 1,000.00 evra. Trend primene tendera ove dve vrste je u stalnom rastu..

54 Klan Kosova, 24. avgust 2015, Tender Isa Mustafinih sinova: sukob interesa ili preuveličavanje? <http://klankosova.tv/tenderi-i-djemve-te-isa-mustafes-konflikt-interesi-apo-ekzagjerim/>.



U NASTAVKU SU SAŽETI NAJČEŠĆI NALAZI KANCELARIJE
GENERALNOG REVIZORA U IZVEŠTAJU REVIZIJE ZA 2014.

- ✓ Rast ugovora sa navedenim cenama i minimalnim vrednostima;
- ✓ Davanje ugovora neodgovornom EO;
- ✓ Davanje ugovora bez namene sredstava;
- ✓ Kupovina koja nije u skladu sa zakonom o budžetu/administrativnim uputstvima;
- ✓ Kašnjenja sa sprovođenjem ugovora;
- ✓ Uplata za robe i usluge iz Kapitalnih investicija;
- ✓ Nalog za kupovinu se vrši nakon prijema računa;
- ✓ Garancija izvršenja ne pokriva period sprovođenja;
- ✓ Neinformisanje neuspešnog/eliminisanog EO-a;
- ✓ Nepostojanje Komisije za prijem;
- ✓ Dodela ugovora bez postupka javne nabavke;
- ✓ Nedostatak potpisa izjava o potrebama;
- ✓ Kupovina u suprotnosti sa tehničkim specifikacijama;
- ✓ Overavanje uplate bez dovoljnih dokaza;
- ✓ Prevazilaženje limita za dodatne radove;
- ✓ Slaba procena potreba;
- ✓ Ne primenjivanje kazni za neispunjavanje uslova.


TENDERI SA POTENCIJALOM KORUPCIJE

Izveštaji nadzornih institucija stalno ukazuju na to da je javna nabavka slaba tačka institucija. Institucije se stalno kritikuju za kršenja postupaka javne nabavke, za zanemarivanja službenika ili favorizovanje određenih preduzeća ili pojedinaca. Međutim, neke vrste tendera i ugovora su posebno osetljive i kod njih postoji veći potencijal za korupciju, kao što su:

- ▶ Tenderi sa ograničenim postupkom;
- ▶ Pregovarani tenderi
- ▶ Tenderi sa navedenim cenama i minimalnom vrednošću;
- ▶ Hitni tenderi;
- ▶ Tenderi kratkih rokova (obično na kraju fiskalne godine);
- ▶ Tenderi u koje učestvuju javna preduzeća;
- ▶ Decentralizovani tenderi;
- ▶ Osetljivi sektori (oružje, gorivo, hrana, opravka vozila, lekovi, itd.).

Ovi tenderi su poznati po nedostatku transparentnosti, konkurenciji i nadzoru.

PRIMER



Ovi tenderi se primenjuju za projekte ili hitne intervencije, kada vreme za otvaranje tendera nije dovoljno i okarakterisani su nedostatkom konkurencije, favorizacijom preduzeća i povećanjem cena.

NABAVKA I ZALAGANJE

Nalazi ili činjenice koji se mogu izvući iz temeljnog i stručnog procesa nadzora su sami po sebi dostignuće, ali oni ostaju izolovan uspeh ako se ne prate aktivnostima zastupanja. U zavisnosti od cilja nadzornika ili organizacije, nalazi se moru iskoristiti za procesiranje aktivnosti koje imaju za cilj, ali ne samo:

- ▶ Sprečavanje i prekid tendera sa potencijalom korupcije,
- ▶ Informisanje i senzibilizaciju javnosti o aferama, kršenjima, štetom i rizicima aktivnosti javne nabavke (pritisak javnosti)
- ▶ Pобољшanje i unapređenje procesa i zakona preko učesničke prakse
- ▶ Prijavlјivanje nepravilnosti institucijama krivičnog gonjenja

Većina ovih metoda su tipični oblici koje primenjuju NVO-e, dok implikacija prijavljivanja slučajeva organima gonjenja zahteva veći ljudski i finansijski kapacitet.

Reagovanja NVO-a ili nadzornika na osnovu činjenica i evidencije, a koja imaju za cilj hitan prekid ili ukidanje tendera/ugovora sa potencijalom korupcije, se mogu realizovati na više načina. Prvi korak je da nadzornici prijave ove nalaze rukovodiocima datih institucija, npr. gradonačelniku opštine, ministru ili rukovodiocu agencije. Cilj je da se otkriju činjenice da dati ugovor ili tender škodi interesu i javnom novcu i da sprečava postizanje ciljeva institucije. Međutim, u praksi neće svaka institucija biti zainteresovana da uzme u obzir vaše preporuke. Iako saradnja možda neće predstavljati problem, institucije i službenici za javnu nabavku će se potruditi da dovedu upitanje vašu kompetentnost za monitoring i pokušaće da vas uvere u niz razloga, da vi niste u pravu u većini preporuka i vaših nalaza. To i u slučaju veoma očiglednih nepravilnosti kao što su visoke cene, slab kvalitet, često poništavanje tendera, itd.

Pritisak javnosti kao alternativa i sredstvo za zastupanje podrazumeva korišćenje medija za prosljeđivanje poruke i nalaza do javnosti. Tako NVO-e i nadzornici mogu objaviti izveštaje i nalaze preko medija, dok će se pritisak na institucije i službenike povećati i može se preobraziti u nanošenje štete njihovom imidžu i broju glasova.

Zastupanje kao proces uvek ima za cilj rešavanje problema i poboljšanje početnog stanja. U interesu je svih strana koje će saradivati u otkrivanju i rešavanju problema u javnoj nabavci, a koje mogu biti i sistematske i pravne prirode. Uperivanje prsta u jednu ili drugu stranu ne znači borbu sa slabostima sistema koji favorizuje korupciju, pa je neophodno da se uspostavi zdrav osnov komunikacije i partnerstva koje ima za cilj poboljšanje odgovornosti i transparentnosti institucija u pogledu trošenja javnog novca.

Prijavljivanje slučajeva korupcije organima gonjenja je još jedan način predaje onih koji su upleteni u korupciju. Iz našeg iskustva, organi gonjenja nisu bili efikasni u istraživanju i suđenju, često u nedostatku volje ili zbog političkog pritiska, ili i u nedostatku stručnih kapaciteta za istraživanje kršenja u javnoj nabavci.



ZAVRŠNI KOMENTARI

Prema tome, šta treba da urade nadzornici kako bi sprečili korupciju u javnoj nabavci?

Jasno je da ne postoji set pravila za nadzor svake aktivnosti javne nabavke. Upoznavanje sa indikatorima korupcije u svakoj fazi nabavke je neophodna. Takođe je veoma bitno i poznavanje institucija javne nabavke, njihovih nadležnosti i zakonskog okvira koji se primenjuje u postupcima javne nabavke na Kosovu.

Navedeni primeri do kojih se došlo tokom šestogodišnjeg iskustva DIK-a i dodatne informacije dobijene od Transparency International-a čine vredan paket informacija u vezi sa tim kako stručno pristupiti aktivnostima monitoringa. Štaviše, otkrivanje „uspešnih slučajeva“ ili „lošeg upravljanja“ u javnoj nabavci služi unapređenju samog procesa javne nabavke, efikasnijem upravljanju javnim novcem i aktiviranju građana u pogledu praćenja trošenja njihovog novca.

BIBLIOGRAFIJA:

Lisa Prevenslik. Transparency International. Handbook for Curbing Corruption in Public Procurement. 2006. ISBN: 3-935711-23-9.

Susanne Kühn and Laura B. Sherman. Transparency International. Curbing Corruption in Public Procurement. A Practical Guide. July 2014. ISBN 978-3-943497-61-8.

Organization for Economic Co-operation and Development. Bribery in Public Procurement. Methods, Actors and Counter-Measures. ISBN 978-92-64-01394-0.

KDI është Organizatë Joqeveritare (OJQ) e angazhuar të mbështesë zhvillimin e demokracisë përmes përfshirjes së qytetarëve në bërjen e politikave publike dhe fuqizimin e sektorit të shoqërisë civile me synimin për të ndikuar në rritjen e transparencës dhe llogaridhënies nga ana e institucioneve publike.

Për më shumë informata rreth KDI ju lutem vizitoni www.kdi-kosova.org

Me përkrahjen financiare të:



British Embassy
Pristina



